



AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>

74593579

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO)

und

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE - METZ	
N° inv.	20010156
Cote	L/Mt 01/04
Loc	

die soziale Sicherheit in Europa (1942-1969)

Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines

Doktors der Philosophie

der Philosophischen Fakultät

der Universität des Saarlandes

vorgelegt von Cédric GUINAND

aus Genf (Schweiz)

Saarbrücken, 2001

BIBLIOTHEQUE UNIVERSITAIRE DE METZ



031 465993 8

Dekan: Prof. Dr. Klaus Martin Girardet

Berichtersteller/innen:

Prof. Dr. Rainer Hudemann und Prof. Dr. Alfred Wahl

Tag der letzten Prüfungsleistung: 11. Juni 2001

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2001 der Philosophischen Fakultät I der Universität des Saarlandes als Dissertation angenommen.

Dank schulde ich Herrn Prof. Dr. Rainer Hudemann, Herrn Remo Becci, Herrn Prof. Dr. John Ditch und Herrn Dalmer Hoskins.

Meinen Eltern und meinen Freunden danke ich für ihre Unterstützung; ein besonderer Dank geht an Mamitsch, Onkel Franz, Pascal, Rainer und Alexander für die Korrekturarbeit.

Ein Dank geht ebenfalls an das Graduiertenkolleg Interkulturelle Kommunikation in kulturwissenschaftlicher Perspektive, die Deutsche Forschungsgemeinschaft und an die Asko Europa-Stiftung, ohne deren Stipendien diese Arbeit nie zustande gekommen wäre.

Zürich, im August 2002

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Forschungsstand	1
Erster Teil: Zur Begrifflichkeit	17
Kapitel I: Soziale Sicherheit und Sozialversicherung	17
Kapitel II: Harmonisierung und Koordinierung	27
Zusammenfassung	31
Zweiter Teil: Von Bismarck bis zu Beveridge	35
Zusammenfassung	45
Dritter Teil: Die Aktivitäten der ILO im Krieg (1941-1944)	47
Kapitel I: Der Beveridge-Bericht, die ILO und Europa	48
1. Hauptprinzipien des Beveridge-Berichts	49
2. Pierre Laroque und der Beveridge-Bericht	53
3. Der belgische Plan	53
4. Beveridge und van Rhijn	55
5. Der Beveridge-Bericht und die Achsenmächte	56
6. Die ILO und Beveridge	59
7. Die Internationale Arbeitskonferenz von Philadelphia	63
a) Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69	66
Zusammenfassung	71
Vierter Teil: Die Nachkriegszeit (1945-1951)	75
Kapitel I: Die ILO in der UNO-Familie	76
Kapitel II: Die Gründung der IVSS	81
Kapitel III: Die Initiativen für eine Internationalisierung der sozialen Sicherheit	83
1. Die französische Initiative	83
2. Der Europarat und seine Zusammenarbeit mit der ILO	86
Kapitel IV: Aktivitäten der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit (1945-1951)	95
1. Der Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit	96
a) Das Treffen der Vorstandsmitglieder	112
b) Die Sitzung des Ausschusses von 1950	115
2. Die Koordinierungsbemühungen der ILO: Das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer	120

Kapitel V: Die Koordinierungsaktivitäten ohne die ILO	128
1. Die Nordischen Staaten	129
2. Die Organisation des Brüsseler Paktes	130
Kapitel VI: Die Entwicklung in den europäischen Staaten	134
1. Luxemburg nach 1945	136
2. Belgien: 1944-1950	140
3. Die Niederlande: Das Provisorium	145
4. Frankreich: Die nur zum Teil erfolgreiche Reform	147
5. Italien: Der Ansatz zu Reformen	150
6. Die Bundesrepublik Deutschland und die Notmaßnahmen	152
Zusammenfassung	156
<i>Fünfter Teil: Das Erwachen der europäischen Sozialpolitik (1951-1958)</i>	163
Kapitel I: Die politischen Ereignisse (1951-1958)	163
1. Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland	164
Kapitel II: Die Internationalen Arbeitskonferenzen von 1951 und 1952 und das Übereinkommen Nr. 102	169
1. Die Vorbereitungen zur Konferenz von 1951	170
2. Die Internationale Arbeitskonferenz von 1951	178
3. Die Internationale Arbeitskonferenz von 1952	184
4. Die Bedeutung des Übereinkommens Nr. 102	191
Kapitel III: Die Koordinierungsinstrumente	197
1. Die Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit (Europarat)	198
2. Das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr (ILO)	208
3. Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer	213
a) Die Unterzeichnung des Abkommens und seine Umwandlung in Gemeinschaftsnormen	228
b) Auswirkung der Verordnungen Nr. 3 und 4 auf die nationalen Gesetzgebungen	232
Kapitel IV: Die Beziehungen der ILO zu den europäischen Regionalorganisationen und eigene Initiativen in diesem Bereich	235
1. Die Zusammenarbeit der ILO mit dem Europarat	236
2. Die ILO und die EGKS	245
3. Die regionalen Initiativen der ILO und ihre ‚Regionalisierung‘	254
a) Die Europäische Regionalkonferenz von 1955	257
b) Die Zeit nach der Regionalkonferenz von 1955	266

Kapitel V: Die Entwicklung in den sechs Staaten	272
1. Luxemburg zwischen 1951 und 1958	273
2. Das belgische System von 1951 bis 1958	275
3. Die verspäteten Reformen in den Niederlanden	277
4. Frankreich und die Verwaltung der Reformen	279
5. Italien und der Versuch, den Rückstand aufzuholen	282
6. Die BRD: Universales System oder nicht?	284
Zusammenfassung	292
<i>Sechster Teil: Der Einflußverlust der ILO in Europa (1959-1969)</i>	299
Kapitel I: Der Wandel innerhalb der ILO	299
1. Der Beitritt der neuen Staaten und die Konsequenzen für die ILO	299
2. Die unbefriedigende Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	306
3. Die sowjetischen ‚Experten‘	310
4. Die Probleme innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit	311
5. Das Thema der sozialen Sicherheit innerhalb der ILO	313
Kapitel II: Das eigene Programm der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit	315
1. Die Tagung vom 26. Januar bis zum 7. Februar 1959 und ihre Auswirkungen	316
2. Die Tagungen von 1962 und 1967 und ihre Umsetzung in Übereinkommen	321
Kapitel III: Die regionalen Abkommen in Zusammenarbeit mit der ILO	326
1. Die Europäische Sozialcharta	327
a) Die dreigliedrige Konferenz von 1958 in Straßburg	334
b) Der Artikel über die soziale Sicherheit	335
2. Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit	341
3. Das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit	354
Kapitel IV: Die ILO und die europäischen Regionalorganisationen in den 1960er Jahren	360
1. Die ILO-Europarat-Beziehungen	360
2. Die Kontakte zu den Europäischen Gemeinschaften	365
a) Die Konferenz von Dezember 1962	371
b) Das Scheitern einer gemeinsamen Politik im Bereich der sozialen Sicherheit	374
Kapitel V: Die eigenständigen Bemühungen der ILO in Europa	377
Kapitel VI: Die Entwicklung in den sechs Mitgliedstaaten (1959-1969)	392
1. Luxemburg und die langsame Erweiterung (1959-1969)	393
2. Belgien und das Schließen der Lücken (1959-1969)	395
3. Die Niederlande und das allgemeine System	397
4. Frankreich und die Selbständigen (1959-1969)	400

5. Italien und die Schutzverbesserungen	404
6. Die Bundesrepublik und die Anpassungen des Systems	408
Zusammenfassung	414
Schlußbetrachtung	419
Literatur- und Quellenverzeichnis	437
Quellen	437
Mündliche Quellen	437
Archivdokumente	437
Veröffentlichte Quellen	463
Darstellungen	466
Zeittafel	504
Anhang 1	511
Anhang 2	512
Anhang 3	513
Abkürzungsverzeichnis	515

Einleitung und Forschungsstand

Sowohl die Rolle der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) bzw. die des Internationalen Arbeitsamts (IAA) als auch das Konzept der sozialen Sicherheit¹ sind aus europäischer Perspektive selten historisch erforscht worden. Die vorliegende Arbeit erhebt den Anspruch, zur Schließung dieser Forschungslücke beizutragen. Das Hauptinteresse gilt dabei der Interaktion der ILO mit den westeuropäischen Staaten sowie den nationalen Entscheidungen im Bereich der sozialen Sicherheit. Ausgangspunkt ist dabei der Beveridge-Bericht, der einen maßgeblichen Einfluß nicht nur auf England sondern auch auf viele andere Länder hatte. Um dieser Maßgabe gerecht zu werden, müssen die Vorgänge auf mehreren Ebenen untersucht werden. Die erste Ebene betrifft die ILO und ihre Entscheidungsprozesse. Zweitens ist die ILO-Kooperation mit den europäischen Regionalorganisationen zu analysieren. Denn trotz des sehr engen Netzwerks von ILO-Außenstellen in vielen Mitgliedstaaten war die ILO für die Umsetzung ihrer Normen und die Analyse der Lage vor Ort auf eine gute Kooperation mit den Regionalorganisationen angewiesen. Drittens sind die Positionen der betroffenen Staaten zu untersuchen. Schließlich kann man kein definitives Urteil fällen, ob es zu einer Annäherung oder Verbesserung der nationalen sozialen Systeme durch das Einwirken der ILO gekommen ist, wenn man nicht die Entwicklung in den Mitgliedstaaten betrachtet.

Bevor auf die Lage nach dem Zweiten Weltkrieg eingegangen wird, sollen die ILO und der Beveridge-Bericht kurz vorgestellt werden. Wegweisend für den Beveridge-Bericht und die Konferenz von Philadelphia war unter vielen Gesichtspunkten die Atlantik-Charta, ein am 18. August 1941 zwischen Franklin D. Roosevelt und Winston Churchill vereinbartes Dokument, das zwar nur allgemeine Richtlinien aufstellte, aber als eines ihrer Prinzipien den sozialen Schutz für alle vorsah. Die ILO ist die älteste Sonderorganisation im Rahmen der heutigen UNO. Sie wurde mit dem Versailler Vertrag von 1919 als Sonderorganisation des Völkerbunds mit Sitz in Genf ins Leben gerufen. Sie besteht aus drei Organen: dem ILO-Verwaltungsrat, der Internationalen Arbeitskonferenz und dem Internationalen Arbeitsamt. Das IAA ist die permanente Verwaltungsstruktur der Organisation, die aus internationalen Bediensteten besteht und von einem ILO-Generaldirektor geleitet

wird. Der einmalige Charakter der ILO beruht auf der Zusammensetzung ihrer zwei wichtigsten Organe: des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz. Beide Organe setzen sich wiederum nicht nur aus Regierungsvertretern, sondern auch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammen. Das Verhältnis ist dabei zwei Regierungsvertreter auf je einen Gewerkschaftler und einen Arbeitgebervertreter. Der ILO-Verwaltungsrat besteht aus 56 Mitgliedern.² Die Internationale Arbeitskonferenz versammelt sich jedes Jahr im Frühsommer, während der ILO-Verwaltungsrat im Durchschnitt viermal pro Jahr tagt. Alle Entscheidungen werden während dieser Zusammenkünfte getroffen, denn das IAA hat keine eigene Entscheidungsbefugnis, verwaltet lediglich die bestehenden Dokumente und ist nur berechtigt, den zwei anderen Organen Projekte zu unterbreiten. Das Anliegen der ILO ist die soziale Gerechtigkeit.³ Um diesem Ziel nachzukommen, setzt sich die Organisation für bessere Arbeitsbedingungen ein. Ein wesentlicher Bestandteil ist dabei die soziale Sicherheit. Soziale Sicherheit wird sehr unterschiedlich definiert, dennoch kann man den Begriff vorläufig (in Kapitel I wird dieser Begriff noch eingehend untersucht werden) durch die Definition von Dupeyroux erläutern: „Der Ausdruck wird fast immer dazu verwendet, *bestimmte Bemühungen* der neueren Gesellschaftssysteme zu bezeichnen, die dahin gehen, ihre Mitglieder gegen eine *Reihe von Ereignissen* zu schützen, die man üblicherweise als „soziale Risiken“ definiert.“⁴ Als soziale Risiken versteht man im allgemeinen Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Arbeitslosigkeit, Familienlasten.

Um bei den Mitgliedstaaten Gehör zu finden, verfügt die ILO über zwei Rechtsnormen, die ausschließlich von der qualifizierten Mehrheit der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet werden. Sie kann einerseits Empfehlungen annehmen, die, wie es der Name schon sagt, keine bindende Kraft haben, sondern nur als eine Aufforderung zum Handeln dienen. Gesetzliche Rahmenbedingungen werden

¹ Was den Vorzug des Begriffs „soziale Sicherheit“ vor dem der „sozialen Sicherung“ angeht, siehe das Kapitel über die Begrifflichkeit.

² Die 56 Mitglieder setzen sich aus 28 Regierungsvertretern, wobei zehn (früher acht) Sitze von den wichtigsten zehn Industriestaaten eingenommen werden, 14 Arbeitnehmervertretern und 14 Arbeitgebervertretern zusammen. Die Zusammensetzung des ILO-Verwaltungsrats wird immer wieder neu angepaßt. Im Jahre 1946 setzte er sich aus 32 Mitgliedern (16 Regierungsvertretern und je 8 Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern) zusammen. Cf. Art. 7 der ILO-Verfassung, in: *Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference*, Genf: International Labour Office 1994, S. 8.

³ cf. Präambel der ILO-Verfassung, in: *ibid.*, S. 5.

durch Übereinkommen festgelegt. Damit solche Normen in einem Land in Kraft treten, muß der Mitgliedstaat dem Übereinkommen beitreten und es in nationale Gesetze umsetzen. Als einzige Kontrollmöglichkeit gibt es nur die jährlichen, dem IAA-Generalsekretär obligatorisch zu unterbreitenden Berichte der Mitgliedstaaten.

Bis zum Beveridge-Bericht war die soziale Sicherheit ein selten verwendetes Konzept. Der Beveridge-Bericht wurde ursprünglich nicht mit der Absicht konzipiert, internationale Anerkennung zu erhalten. Auf Druck der englischen Gewerkschaften beschloß während des Krieges die damalige englische Koalitionsregierung ein Komitee unter dem Vorsitz des hohen Beamten William Beveridge einzuberufen.⁵ Obwohl die Aufgaben des Komitees eher allgemeiner Natur waren, legte Beveridge am 2. Dezember 1942 einen Bericht über eine vollständige Reform des britischen Sozialsystems vor, in dem unter anderem der Übergang zum Staatsbürgerschaftsprinzip, also die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Sozialmaßnahmen vorgeschlagen wurde. Das Beveridge-System wurde später oft als ‚Einheitssystem‘ beschrieben, da alle Bürger anspruchsberechtigt waren und gleichzeitig keine Plafonnierung vorgesehen war. Die ILO übernahm die wichtigsten Prinzipien des Beveridge-Berichts und beschloß, sie als Grundlage für die Konferenz von Philadelphia zu benutzen. Bei dieser im April-Mai 1944 stattfindenden Konferenz fanden schließlich die grundlegenden Ideen von Beveridge Eingang in zwei Empfehlungen, den Empfehlungen Nr. 67 (betreffend Sicherung des Lebensunterhalts) und Nr. 69 (betreffend ärztliche Betreuung), die zu den Referenztexten der internationalen sozialen Sicherheit der Nachkriegszeit wurden.

Die ILO wollte bei der Neugestaltung der Sozialsysteme Europas, ein nach dem Krieg hochaktuelles Thema, eine entscheidende Rolle spielen. Durch den Krieg war in vielen Ländern ein Bruch entstanden, und die Sachverständigen überlegten, inwieweit sie einen Neuanfang wagen konnten, oder ob sie es bei den alten sozialen Institutionen belassen sollten. Da die sozialen Einrichtungen nicht nur Staatsorgane sondern auch Ausdruck der historischen, kulturellen und soziopolitischen Merkmale eines Landes waren, verwies sich die Aufgabe der ILO zur Durch-

⁴ *Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und in Großbritannien. Bericht von Prof. J.-J. Dupeyroux*, Luxembourg: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1966, S. 12. Hervorhebungen im Original.

⁵ cf. LEAPER, Robert: „Le rapport Beveridge dans son contexte historique“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 23.

setzung der neuen Konzepte als schwierig. Sie hatte dabei mehrere Vorteile, die für sie sprachen:

- (1) Sie war eine der wenigen Organisationen, die in der Kriegsphase ihr Ansehen steigern und auf eine breite Unterstützung zählen konnte.
- (2) Sie verfügte über die notwendigen Fachkompetenzen, die Reform der sozialen Institutionen zu lenken.
- (3) Sie war keine rein zwischenstaatliche Organisation, sondern fungierte als Forum der sozialen Partner, die in ihrem Rahmen gemeinsam Entscheidungen trafen.

Die Forschungsarbeiten über die Ausdehnung der sozialen Sicherheit haben sich bis jetzt fast ausschließlich auf Vergleiche zwischen den Staaten konzentriert. Hier soll versucht werden, die internationale und jeweilige nationale Rezeption des Beveridge-Berichts zu untersuchen, und damit die Frage beantworten, wie eine internationale Organisation, die ILO, bei interkulturellen Transferprozessen und kulturellen Interaktionsformen eine Katalysatorrolle spielen konnte. Es soll also untersucht werden, was Vladimir Rys, der ehemalige Generalsekretär der Internationalen Vereinigung für die Soziale Sicherheit (IVSS), schon 1964 so darlegte: „Comme, toutefois, aucun Etat moderne n'existe dans l'isolement, complètement indépendant de la collectivité internationale qui l'entoure, l'étude des facteurs qui influent sur l'institution des assurances sociales dans un pays devra nécessairement franchir les frontières de la nation, et aborder également le plan international.“⁶ Um ihr Ziel zu erreichen, mußte die Genfer Organisation als Mittler zwischen Staaten mit unterschiedlichen Auffassungen und Interessen handeln.

Da die ILO eine Weltorganisation ist, wäre es sicherlich angebracht, ihren Einfluß auf die Annäherungsbewegungen zwischen den nationalen Sozialsystemen aller ILO-Mitgliedstaaten zu untersuchen. Ein solches Unterfangen würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen. Deshalb wurde beschlossen, sich auf einige westeuropäische Staaten zu konzentrieren, und zwar auf die Gründerstaaten (Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande) der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die dann später die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Europäi-

⁶ RYS, Vladimir: „La sociologie de la sécurité sociale“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 1/1964, S. 4.

sche Atomgemeinschaft (Euratom) ins Leben riefen.⁷ Diese Wahl könnte als die einfachere Lösung angesehen werden, da sie auf sechs Staaten beschränkt ist. Sie erscheint bei näherer Betrachtung als logisch, denn mit der Dynamik der europäischen Integration entstanden auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ebenfalls Synergien zwischen den Sechs: „Il apparaît exact de croire que l’harmonisation des systèmes sociaux est favorisée par le fonctionnement même du Marché commun.“⁸

Die unterschiedlichen Interaktionsebenen sind ein weiterer Punkt, der innerhalb der internationalen Organisationen eine wichtige Rolle spielt. Als Weltorganisation verfügt die ILO zwar über effiziente Strukturen, die ihr im Gegensatz zu den EG⁹ und dem Europarat aber nicht immer erlauben, enge Kontakte mit den Mitgliedstaaten zu pflegen. Eine mittlere Stellung nimmt der Europarat ein, der ebenfalls viel mehr Mitglieder als die EG aufweist, die hier nicht alle berücksichtigt werden können. Aber als bedeutendes Gefüge im Bereich der sozialen Sicherheit wäre eine Arbeit über die soziale Sicherheit in Europa nicht vollständig, wenn man die Leistung des Europarats außer Acht lassen würde. Die Analyse der Interaktion zwischen diesen beiden Regionalorganisationen und der ILO ist besonders interessant, denn als einzige Organisation mit so weitgehenden Kompetenzen auf dem sozialen Gebiet war sie auf die Zusammenarbeit von regionalen Gefügen mit weniger sozialen Kompetenzen angewiesen: „Il n’y a pas d’organisation européenne spécifiquement chargée d’étudier (en dehors du B.I.T. qui a une vocation mondiale) les problèmes sociaux européens; de plus, les statuts des organisations chargées de poursuivre

⁷ Wie Klaus Andres zurecht sagt, ist es korrekter von „Europäischen Gemeinschaften“ als von „Europäischer Gemeinschaft“ zu sprechen. Deshalb soll im Rahmen dieser Arbeit immer von Europäischen Gemeinschaften die Rede sein: „Der Begriff "Europäische Gemeinschaft" beschreibt ein Ziel, welches es anzustreben gilt. Dieses Ziel ist jedoch noch lange nicht verwirklicht. Dieser Tatsache sollte man sich bewußt sein, wenn man von der EG spricht. Daher werde ich auch den Begriff der "Europäischen Gemeinschaften" (nämlich EWG, Euratom und EGKS) bevorzugen.“ (aus: ANDRES, Klaus: „Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften und die Gewerkschaften“, in: *Europäische Gemeinschaft und Gewerkschaften*, hrsg. von ALBERS, Detlev, (Bremer Politikwissenschaftliche Studien; 1), Bremen: Universität Bremen 1993, S. 162, Fn. 1).

⁸ VELDKAMP, G.M.J.: „L’harmonisation de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne“, in: *Droit social* 12/1968, S. 680.

⁹ Mit EG sind die Europäischen Gemeinschaften gemeint. Sie bestehen aus der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die oft fälschlicherweise nur als Europäische Gemeinschaft bezeichnet wird, und Euratom (auch EAG abgekürzt), der Europäischen Atomgemeinschaft. Die Unterscheidung ist um so wichtiger, da vom 1. Januar 1958 bis zum 1. Juli 1967 mit der Hohen Behörde (zuständig für die EGKS-Politik) und der Kommission zwei ‚Exekutivorgane‘ nebeneinander existierten.

l'intégration européenne se signalent par le manque d'inspiration sociale, l'absence même de toute pensée sociale.“¹⁰

Die zeitliche Abgrenzung drängt sich ihrerseits fast von selbst auf. Der Beveridge-Bericht hatte fast die Bedeutung eines Urknalls auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, so daß ein Analysebeginn mit dem Jahre 1942 vollkommen logisch erscheint. Das Jahr 1969 ist ein Eckstein in der Geschichte der ILO. In diesem Jahr wurde ihr nämlich vom norwegischen Nobelkomitee der Friedensnobelpreis verliehen. Im gleichen Jahr hielt Papst Paul VI. eine Rede vor der Internationalen Arbeitskonferenz. In diesem Jahr vollzog sich innerhalb der ILO ein wichtiger Wechsel: Der langjährige ILO-Generaldirektor David A. Morse trat nach 21-jähriger Amtszeit zurück und wurde nach einem knappen Wahlergebnis durch seinen Untergeneraldirektor C. Wilfred Jenks ersetzt. Dazwischen liegen fast drei Jahrzehnte, in denen sich der Sozialschutz, zumindest was seinen theoretischen Ansatz betrifft, stark veränderte. Und diese Veränderung gilt es hier zu analysieren.

Eingangs wurde schon das geringe Interesse der Forschung für ein an sich spannendes Thema erwähnt, denn mit dem Beginn der Industrialisierung entwickelte sich auch zwangsläufig der Sozialstaat. Die Materie ist zugegebenermaßen etwas trockener als manch andere, aber auf diese Weise lassen sich vielleicht deutlicher Tendenzen erkennen als auf anderen Themengebieten. Peter Flora hat bezüglich des fehlenden Interesses der Forscher auf die geringe Mobilisierungskraft des Themas im Vergleich zum Nationalismus oder Sozialismus hingewiesen.¹¹

Hinsichtlich der ILO kommt man zu einem etwas anderen Bild. Eigentlich ist über die Genfer Organisation reichlich geschrieben worden. Leider handelt es sich in den meisten Fällen um Festschriften (alle zehn Jahre erscheinen Bände zum Jubiläum der ILO) oder um von ehemaligen Mitarbeitern verfaßte Werke (wie zum Beispiel die Geschichte der ILO von George A. Johnston).¹² Viele der Publikationen, wie die Werke und Artikel von Guy Perrin, sind von hohem wissenschaftlichem Wert, aber eine von vornherein positive Grundeinstellung gegenüber den Ergebnissen

¹⁰ DELPEREE, Albert: *Politique sociale et intégration européenne*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence 1956, S. 70.

¹¹ FLORA, Peter: „Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive“, in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages 17.-20. April 1979 im Internationalen Congress Centrum (ICC) in Berlin*, hrsg. von MATTHES, Joachim, Frankfurt: Campus-Verlag 1979, S. 82.

¹² cf. JOHNSTON, George Alexander: *The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress*, London: Europa Publications 1970, 363 S.

und der Rolle der ILO kommt immer wieder zum Ausdruck. Das gleiche Urteil muß für alle Schriften, die im Auftrag von Gewerkschaften oder Arbeitgebervertretungen verfaßt wurden, gelten: Da die ILO als große Errungenschaft der Gewerkschaftler gefeiert wurde, meinten offenbar viele von ihnen, daß Kritik an der Genfer Organisation fehl am Platz gewesen wäre.¹³ Auf der anderen Seite hat zum Beispiel Pierre Waline, der langjährige Arbeitgebervertreter im ILO-Verwaltungsrat, nie eine Möglichkeit ausgelassen, die Arbeit der ILO anzufechten.¹⁴ Die ILO und ihre Aktionen haben die Meinungen derart gespalten, daß solche extremen Äußerungen nicht verwunderlich sind. Viele der allgemeinen Darstellungen gehen auch nicht unbedingt auf die Rolle der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit ein. Als Beispiel kann man das Werk von Anthony Alcock nennen: In seiner Darstellung verliert der Autor kein einziges Wort über die ILO und die soziale Sicherheit. Es werden Themen wie die Versammlungsfreiheit, die technische Zusammenarbeit, die Bekämpfung der Zwangsarbeit, der Kinderarbeit, das ILO-Beschäftigungsprogramm und die Migrationsprobleme beschrieben, aber es ist kein einziger Kommentar über die soziale Sicherheit zu finden.¹⁵ Anscheinend ist über die ILO (trotz ihrer nunmehr 80-jährigen Geschichte) nur eine Monographie über ihre Wirkung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit verfaßt worden. Der Autor ist natürlich Guy Perrin, der seine Ausführungen zum Teil stark juristisch angelegt und sich ausschließlich auf die ILO beschränkt hat. Er hat zu keinem Zeitpunkt versucht zu erklären, wie die ILO mit den anderen Regionalorganisationen und den Mitgliedstaaten in Kontakt stand.¹⁶ Die vorliegende Arbeit ist demnach die erste, die die Wirkung der ILO auf die soziale Sicherheit in Europa untersucht.

Wie wenig das Themengebiet „soziale Sicherheit“ insgesamt bearbeitet worden ist, wird anhand einer Analyse des Forschungsstands in den jeweiligen Berichtstaaten deutlich. Eckart Reidegeld schreibt über die deutsche Forschung folgendes:

¹³ cf. HEISE, Bernt: *Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und ihre Bedeutung für die Arbeitnehmer*, Düsseldorf: Deutscher Gewerkschaftsbund 1969, 104 S.

¹⁴ cf. zum Beispiel: WALINE, Pierre: *Un patron au Bureau international du travail (1922-1974)*, Paris: Editions France-Empire 1976, 301 S.

¹⁵ cf. ALCOCK, Antony: *History of the International Labour Organisation*, London: MacMillan 1971, 384 S.

¹⁶ cf. PERRIN, Guy: *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Paris: Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale 1993, (La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes; 5), 741 S.

Die vielfachen Durchdringungen und Abhängigkeiten dieser Nachkriegsauseinandersetzungen um die Neuordnung bzw. die Kontinuität der „klassischen Sozialversicherung“ sind in der bisherigen zeitgeschichtlichen Forschung nicht angemessen behandelt. [...]

Jenseits der oben angesprochenen, insgesamt unzureichenden, weil quellenfernen und stark gedrängten bzw. unvollständigen Darstellungen, sind es die beiden Arbeiten von Florian Tennstedt und Hans Günter Hockerts sowie eine eigene Arbeit, die sich intensiv mit der angesprochenen Phase der Geschichte der Sozialversicherung beschäftigen.¹⁷

Eckart Reidegeld bemängelte 1984 die Lage der deutschen Forschung über die Geschichte der Sozialversicherung nach 1945, aber man muß sagen, daß sie im Vergleich zu der der anderen fünf Länder viel genauer und präziser vorgegangen ist. Neben den schon erwähnten Tennstedt, Hockerts und Reidegeld muß man ebenfalls Volker Hentschel, Rainer Hudemann, Gerhard Ritter und Michael Stolleis erwähnen, die Arbeiten über diese Problematik verfaßt haben. Hervorzuheben sind dabei die Arbeiten und Artikel von Hans Günter Hockerts, die allesamt sehr präzise und interessant gestaltet sind. Die genaue Darstellung der politischen Machtkämpfe (nicht nur zwischen der SPD und der CDU, sondern auch innerhalb der CDU) veranschaulicht auch sehr gut, wie eng Politik und soziale Sicherheit miteinander verbunden sind („Tous les problèmes ont une signification politique sous-jacente.“).¹⁸

Wendet man sich dem Forschungsstand in Luxemburg zu, dann entdeckt man eine große Lücke, denn mit Ausnahme von internationalen Vergleichen ist es äußerst mühsam, Informationen über das Großherzogtum zu erhalten. Dabei werden überhaupt keine Zusammenhänge mit den politischen Konstellationen hergestellt, so daß man auch nicht weiß, welche Haltung die politischen Parteien zu den neuen Konzepten der sozialen Sicherheit hatten.

Mit Ausnahme der sehr guten Dokumentation über die Arbeitsweise und den Aufbau der sozialen Einrichtungen läßt sich über Italien ungefähr dasselbe behaupten. Die Autoren sind dabei meistens in internationalen Kreisen bekannte Ex-

¹⁷ REIDEGELD, Eckart: „Die „klassische Sozialversicherung“ in der Entscheidung: Deutsche und alliierte Kräfte und Interessen vor und nach 1945“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 11/1984, S. 650-651.

perten, wie zum Beispiel Lionello Levi Sandri oder Carlo Carloni. Das Fehlen an Darstellungen liegt dabei nicht unbedingt an der mangelnden Forschung, sondern ist ganz einfach ein Ergebnis des ungenügenden Einsatzes der Politiker für die Sozialpolitik.¹⁹ Die Nachwirkungen des Faschismus, der bekanntlich das italienische Sozialsystem zum größten Teil aufgebaut hatte, könnten ebenfalls ein Erklärungsansatz für die unbefriedigende Darstellungslage sein.

Die Niederlande verfügen über eine weitgefächerte Forschung, die zum Teil leider nur in niederländischer Sprache verfaßt ist. Zwar ist der Forschungsstand zum Thema der sozialen Sicherheit in diesem Land viel höher als in Italien oder in Luxemburg, aber es gibt kaum Darstellungen zum politischen Vorgehen der niederländischen Regierung.²⁰

Die belgische Literatur zur Sozialpolitik basiert hauptsächlich auf der hervorragenden Zeitschrift *Revue belge de sécurité sociale*,²¹ die vom belgischen Ministerium für soziale Angelegenheiten, Volksgesundheit und Umwelt herausgegeben wird. Auffallend ist die fast lückenlose Beschreibung und Interpretation des Zeitraums 1944-1950 (obwohl fast keine Quellen aus dieser Zeit erhalten sind) und die mangelhafte Darstellung der darauf folgenden Perioden. Grund dafür könnte die immer wieder aufflammende Polemik über den Einfluß des Beveridge-Berichts in Belgien sein.

Das französische Pendant zur *Revue belge de sécurité sociale* ist *Droit social*, eine exzellente Zeitschrift, die des öfteren die Beiträge von international bekannten Sozialexperten, wie Jean-Jacques Dupeyroux, Guy Perrin, Jacques Jean Ribas, Nicolas Valticos, usw., veröffentlichte. Insgesamt gibt es viel Literatur über die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Frankreich, die oft kontrastiv mit der der Nachbarstaaten verglichen wird. Besonders bemüht waren anscheinend die zwei Verlage Dalloz und Presses Universitaires de France (PUF). Die französischen Darstellungen sind jedoch oft sehr neutral und legen nur die Tatsachen dar. Es wird

¹⁸ Rapport sur ma mission auprès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier à Luxembourg, von Albert Guigui, 28.11.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 2.

¹⁹ cf. IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas: *Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien*, Berlin: J. Schweitzer Verlag 1978, (Vierteljahresschrift für Sozialrecht; Beiheft 1), S. 363.

²⁰ cf. DE SWAAN, Abram: *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt: Campus 1993, S. 236.

²¹ Das Literaturverzeichnis enthält 18 Einträge aus der *Revue belge de sécurité sociale*. Die Artikel befassen sich hauptsächlich mit der belgischen sozialen Sicherheit aber ebenfalls mit ihrer ‚Europäisierung‘.

kaum auf die richtungsweisenden Entscheidungen eingegangen. Das Werk von Henry C. Galant, *Histoire politique de la sécurité sociale française 1945-1952*, ist eines der wenigen, das sich mit den politischen Entscheidungen auseinandersetzt. Es bleibt aber weit hinter den Erwartungen zurück und erreicht zum Beispiel in keinem Fall das Niveau der deutschen Darlegungen.

Das stark abweichende Niveau des Forschungsstands in den sechs Staaten ist wahrscheinlich für die zum Teil äußerst dürftige Lage bei den vergleichenden Darstellungen verantwortlich. In regelmäßigen Abständen erschienen immer wieder Bände zu einigen ausgewählten Ländern. Es handelte sich, wie so oft, um die großen (Deutschland, Frankreich und Großbritannien) oder im Bereich der sozialen Sicherheit bedeutsamen (Schweden, die Schweiz oder Österreich) Staaten. Länder wie Belgien, Luxemburg, die Niederlande oder Italien fanden unter einer solchen Perspektive kaum Beachtung. Mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften verbesserte sich zwar zum Teil die Lage, denn die gemeinsamen Institutionen und die Zusammenlegung von wichtigen Wirtschaftszweigen hatten als Konsequenz, daß man die Sozialleistungen und die Sozialsysteme der Sechs immer mehr miteinander vergleichen und aufeinander abstimmen mußte. Da jedes System jedoch andere Schwerpunkte legte, wenn es nicht sogar auf einer anderen Konzeption beruhte, hatten vergleichende Werke einen gewissen Seltenheitswert. Das Referenzwerk in dieser Hinsicht bildet zweifellos der 1966 für die EGKS verfaßte Bericht von Professor Dupeyroux, nicht nur, weil er sich mit dem Einfluß Beveridges auf die sechs Systeme befaßt, sondern auch weil er Vergleiche zwischen den nationalen Institutionen anstellt und weil er ebenfalls auf die Ursachen der unterschiedlichen Entwicklungsrichtungen eingeht. Ansonsten sind noch die zu jeder Generalversammlung der IVSS erscheinenden Berichte über die weltweiten Entwicklungstendenzen in der sozialen Sicherheit zu erwähnen. Sie stellen zwar kaum Vergleiche zwischen den Sozialsystemen an, aber sie geben wichtige Hinweise auf die letzten bedeutsamen Entscheidungen in den jeweiligen Ländern. Die Verwaltung für Soziale Sicherheit des U.S. Department of Health, Education and Welfare veröffentlicht ebenfalls in regelmäßigen Abständen (und seit einigen Jahren zusammen mit der IVSS) den Band *Social Security Programs Throughout the World*, der einen guten Überblick über die Leistungen der jeweiligen Systeme gibt. Dieser Band hat jedoch fast schon einen statistischen Wert, und es gibt eine umfangreiche Literatur, die sich ausschließlich mit den statistischen Aspekten der sozialen Sicherheit befaßt (was kaum erstaunlich ist,

da die Versicherungsmathematik einen wichtigen Teil der sozialen Sicherheit darstellt). Erwähnt werden soll hier nur die ILO-Reihe *The Cost of Social Security*, auch wenn eine ganze Reihe von Autoren immer wieder ihre eigenen Statistiken herausgeben und auswerten (cf. zum Beispiel Gøsta Esping-Andersen, Peter Flora und Walter Korpi). Es wäre wünschenswert gewesen, daß sich die Forschung weniger auf die statistischen Aspekte der sozialen Sicherheit konzentriert und mehr über das Gedankengut dieser einzigartigen Institution und ihrer Vorreiter reflektiert hätte.

Diese Arbeit soll den Weg für eine neue Forschungsrichtung eröffnen, die den Schwerpunkt stärker auf internationale und interkulturelle Prozesse legt und über den nationalen Tellerrand hinweg schaut. Da das Thema der sozialen Sicherheit im internationalen Kontext besonders umfangreich ist, soll diese Arbeit als ein Anstoß für weitere gesehen werden, denn wie Robert Leaper schon 1992 festgestellt hat, ist noch ein langer Weg zurückzulegen, bis dieses Thema vollständig und analytisch abgedeckt ist.²² Der geschilderte Forschungsstand läßt deutlich erkennen, daß diese Problematik bisher kaum untersucht worden ist. Deshalb können die verschiedenen Länder nicht zusammen behandelt, sondern müssen getrennt dargestellt werden. Daher kann hier auch nicht auf Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Forschungsrichtungen eingegangen werden.

Die Einbettung dieser Forschungsarbeit in einen Kontext führt, verglichen mit anderen Arbeiten, die sich mit einer ähnlichen Thematik auseinandersetzen, zwangsläufig zu methodischen Änderungen. Der erste Punkt, der erwähnt werden muß, ist die Methode des internationalen Vergleichs. Auch wenn die sechs Staaten ähnliche Systeme haben, so sind vergleichbare Daten keine Selbstverständlichkeit, denn es werden oft andere Komponenten in Betracht gezogen und unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt: „La diversité des régimes est telle que l'on est fondé à se demander si l'on peut procéder à une comparaison valable du point de vue sociologique, que les régimes soient considérés dans leur ensemble ou seulement de leurs aspects les plus importants.“²³ Selbst was die soziale Sicherheit anbetrifft, ist es nicht einfach, Vergleiche zu ziehen, denn bei den meisten Sachverständigensitzungen belassen es die Fachexperten bei technischen Ausführungen, bei denen es mehr um Zahlen und Kommata geht als um die allgemeine Tendenz ihres Landes in diesem

²² LEAPER, Robert, S. 37.

²³ RYS, Vladimir: „Etudes internationales sur la sécurité sociale: problèmes et perspectives“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 7-8/1966, S. 262.

Bereich. Schon der unterschiedliche Forschungsstand deutet auf die Schwierigkeiten eines internationalen Vergleichs hin. Hinzu kommt das Problem der Sprachen, denn um Vergleiche zwischen diesen sechs Staaten anzustellen, müssen fünf Sprachen beherrscht werden. Ihre Beherrschung bedeutet aber noch nicht, daß mit dem Vergleich sofort begonnen werden kann, denn, wie noch aufzuzeigen sein wird, entstehen bei der Übertragung von Begriffen von einer Sprache in die andere immer wieder Bedeutungsverschiebungen, die zu Interpretationsschwierigkeiten führen können. Bei einem internationalen Vergleich muß außerdem die Komponente des interkulturellen Transfers berücksichtigt werden, d. h. wie ein Staat die Ideen und Konzepte eines Nachbarstaates oder der internationalen Gemeinschaft übernimmt und sie seinen Bedürfnissen anpaßt. Die Besonderheit dieser Arbeit liegt eben darin, daß sie sich nicht auf einen bilateralen Austausch beschränkt, sondern mehrere Ebenen untersucht. Natürlich muß der bilaterale Kulturtransfer auch im Rahmen dieser Arbeit analysiert werden, aber er bildet nicht mehr den einzigen Schwerpunkt, wie dies in vielen anderen wissenschaftlichen Forschungsarbeiten der Fall ist. Mit der Fokussierung auf die Aktionen einer internationalen Organisation verschiebt sich der Ansatz. Bei bilateralen Transferprozessen wird das Hauptinteresse oftmals auf die gelungene oder mißlungene Kommunikation gelegt. Im Rahmen einer internationalen Organisation verlaufen die Kommunikationsprozesse ganz anders, denn schon durch ihre Teilnahme an Veranstaltungen eines zwischenstaatlichen Gefüges weisen die Mitgliedstaaten auf ihre Teilnahmebereitschaft hin. Es kommen noch andere Ebenen hinzu. So muß das Niveau der Kontakte zwischen den Regionalorganisationen (dem Europarat und den EG) und der ILO gleichfalls einbezogen werden, denn jede internationale Organisation entwickelt eigene Kommunikations- und Transfermethoden, die sich nicht auf jede Verhandlungssituation übertragen lassen. Die Überlagerung der verschiedenen Kontaktebenen macht das ganze Forschungsunternehmen kompliziert, aber es ist ein Zeichen für den Reichtum internationaler Verhandlungen. Im Rahmen der ILO wird die internationale Verhandlungskultur noch durch eine weitere Ebene ergänzt: Da sowohl Regierungsvertreter als auch Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter an allen Debatten teilnehmen, entstehen noch kompliziertere Kommunikationsvorgänge, denn neben der zwischenstaatlichen Kommunikation verläuft parallel dazu die gesellschaftliche Kommunikation zwischen den Sozialpartnern. Die Berücksichtigung aller dieser Ebenen macht diese Untersuchung zwar äußerst sehr komplex, aber um so spannender.

Um die Entwicklung der Prozesse der interkulturellen Kommunikation verfolgen zu können, ist der Rückgriff auf aussagekräftige Quellen notwendig. Da die ILO im Zentrum des Interesses steht, ist das Heranziehen der im Historischen Archiv der ILO vorliegenden Dokumente selbstverständlich. Das ILO-Archiv, das von seiner Systematik her hervorragend aufgebaut ist, beinhaltet alles über die Aktivitäten der Genfer Organisation im Bereich der sozialen Sicherheit, unter anderem auch ihre Kontakte mit den anderen Regionalorganisationen. Hingegen sind die Dokumente über Kontakte mit den Mitgliedstaaten nur bedingt zu verwenden, wahrscheinlich weil viele der Probleme durch Gespräche vor Ort gelöst wurden. Das ILO-Archiv ist von der Forschung bis jetzt stark vernachlässigt worden, so daß viele der Aktenmappen nur äußerst selten oder noch nie von einem Forscher eingesehen worden sind. Allerdings werden im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen zahlreiche offizielle ILO-Dokumente veröffentlicht. Es wurden auch Dokumente aus dem Historischen Archiv der Europäischen Gemeinschaften in Florenz herangezogen. Dieses Archiv war bei weitem nicht so ertragreich, zum Teil, weil auf Grund des Transfers der Unterlagen aus Luxemburg, Straßburg oder Brüssel nach Florenz ein großer zeitlicher Rückstand bemerkbar ist. Das Archiv des Europarats ist das unvollständigste, denn lange Zeit hat man dort die Pflege der Geschichte der Organisation vernachlässigt. Trotzdem konnten in Straßburg einige interessante Aktenmappen eingesehen werden, hauptsächlich über die Beziehungen des Europarats mit der ILO und über die Projekte des Europarats im Bereich der sozialen Sicherheit. Viele der Abkommen der 1950er Jahre (z. B. die Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit (1953) oder das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (1956)) sind auch nur noch in diesen Archiven einzusehen, denn sie wurden kaum in veröffentlichte Quellensammlungen aufgenommen und können auch mit den neuen Medien wie Internet nicht konsultiert werden. Um sich ein genaues Bild über die Zusammenarbeit Beveridges mit der ILO zu machen, wurden darüber hinaus die Akten zum Beveridge-Komitee im Public Record Office, sowie der persönliche Nachlaß Beveridges im LSE-Archiv eingesehen.

Mit dieser Arbeit soll aufgezeigt werden, wie eine internationale Organisation bei der Annäherung der nationalen Systeme eine dynamische Rolle einnehmen kann, auch wenn letztlich die Mitgliedstaaten die endgültigen Entscheidungen treffen müssen. Die Effizienz einer internationalen Organisation ergibt sich aus einer ganzen Reihe von Elementen. Bei Nichtbeachtung dieser Elemente kann es sehr schnell zu

Reibungen kommen, die den guten Verlauf der Zusammenarbeit stören. Dies ist besonders der Fall, wenn mehrere Organisationen auf dem gleichen Gebiet miteinander konkurrieren. Der von außen auf die internationale Organisation ausgeübte Druck, Resultate zu produzieren, führt dazu, daß sich ein zwischenstaatliches Gefüge auf die medienwirksamen Ereignisse konzentriert, statt sich wirklich für die Lösung von Problemen einzusetzen. Die internationalen Organisationen verfügen oft über große Verwaltungsapparate, die sich nur langsam an die neuen Gegebenheiten anpassen, obwohl genau diese Art von Gefüge sich schnell an die sich wandelnde Welt adaptieren sollte, da es seine Aufgaben sonst nicht mehr erfüllen kann.

Wenn man all diese Bemerkungen nun auf die ILO überträgt, dann lassen sich folgende Hypothesen aufstellen:

- (1) Die ILO hat zwar weltweit ein soziales Mandat, sie hat jedoch im Rahmen ihrer universellen Ausrichtung immer wieder gewisse Bemühungen unternommen, den europäischen Staaten angemessen zu helfen.
- (2) Die ILO-Verwaltung wurde vom schnellen Wandel der Weltgemeinschaft überrascht und konnte sich nicht schnell genug anpassen.
- (3) Die ILO hätte mit den europäischen Regionalorganisationen eine noch effektivere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aufbauen können. Die Kooperation erlitt aber immer wieder Rückschläge, weil jede Organisation sich zu sehr auf die eigenen Interessen konzentrierte und die Zusammenarbeit vernachlässigte.

Um diese Thesen zu belegen oder zu widerlegen, wird die Arbeit in sechs Teile gegliedert. In einem ersten Abschnitt werden die Fachbegriffe erläutert, denn obwohl sich die Forschung intensiv mit dieser Thematik befaßt hat, bleiben noch viele Termini unklar, wenn nicht sogar zweideutig. Der zweite Abschnitt gibt einen Überblick über die Entwicklung des sozialen Schutzes von den Bismarckschen Anfängen bis zum Beveridge-Bericht. Der dritte Abschnitt erläutert den genauen Zusammenhang zwischen dem Beveridge-Bericht und der ILO und die erste Reaktion der sechs untersuchten Staaten zu diesem Bericht. Die drei letzten Abschnitte befassen sich hauptsächlich mit der Arbeit der ILO in der Periode zwischen 1945 und 1969. Dieser Zeitraum wurde in drei Abschnitte unterteilt, weil sich während der Forschungsarbeiten drei eindeutig getrennte Perioden aufgedrängt haben. Die erste reicht von 1945 bis 1951. Es handelt sich um die unmittelbare Nachkriegszeit, in der sowohl die Mitgliedstaaten als auch die ILO wieder versuchten, im Bereich der so-

zialen Sicherheit Fuß zu fassen. Die Periode zwischen 1951 und 1958 war zweifelsohne die aktivste für die Genfer Organisation, denn eine ganze Reihe von Abkommen wurden sowohl innerhalb der ILO als auch unter ihrer Mitwirkung innerhalb der Regionalorganisationen abgeschlossen. Die zuletzt behandelte Periode von 1959 bis 1969 ist durch die Auswirkungen von einschneidenden Veränderungen der internationalen Gegebenheiten gekennzeichnet. Die Gründung der EWG und der Beitritt zahlreicher neuer Mitglieder veränderte die Arbeitsbedingungen der ILO-Experten in einem solchen Ausmaß, daß die ILO ihre Position neu definieren mußte. Um wirklich einen kompletten Überblick zu erhalten, ist im Anschluß an diese drei letzten Abschnitte jeweils eine kurze Analyse über die Entwicklung der Lage in den sechs Gründerstaaten der EGKS verfaßt worden. Auf diese Weise soll den verschiedenen Ebenen besser Rechnung getragen werden. Hoffentlich ist es dem Autor dieser Arbeit mit diesem Aufbau gelungen aufzuzeigen, daß trotz aller Vorurteile soziale Sicherheit in einem internationalen Kontext etwas Spannendes sein kann.

Erster Teil: Zur Begrifflichkeit

Das Thema der sozialen Sicherheit ist äußerst weitgreifend, da es eine ganze Bandbreite von Maßnahmen erfaßt, die zwar alle mit der Sicherung eines Einkommens zu tun haben, aber sehr unterschiedlicher Natur sein können. So muß man schon bei den mit der sozialen Sicherheit verbundenen Leistungen den Unterschied zwischen Geldleistungen und Sachleistungen (z. B. ein Besuch beim Arzt, die Versorgung mit Medikamenten oder der Ausgleich von Familienlasten) hervorheben. Die soziale Sicherheit hat sich ebenfalls auf Risiken ausgeweitet, die nicht direkt mit der Sicherung des Einkommens, sondern vielmehr mit dem Erhalt des Lebensstandards zusammenhängen (z. B. die Familienbeihilfen). Die Thematik wird noch komplizierter, wenn versucht wird, internationale Vergleiche anzustellen. Dennoch sind solche Vergleiche notwendig, besonders wenn es darum geht, Sozialleistungen von einem System in ein anderes zu übertragen. Daher sollen zunächst die verschiedenen Begriffe im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit definiert und erklärt werden. Dabei wird auch zum Teil auf die Unterschiede in den europäischen Staaten eingegangen. Anschließend erfolgt eine Fokussierung auf die ‚grenzüberschreitende‘ Begrifflichkeit, d. h. auf die Begriffe, die bei Anpassungen an die verschiedenen Systeme verwendet werden.

Kapitel I: Soziale Sicherheit und Sozialversicherung

Obwohl die soziale Sicherheit schon seit mehr als einem halben Jahrhundert ein Bestandteil der Sozialsysteme geworden ist, gehen die Meinungen immer noch stark auseinander, was unter diesem Begriff zu verstehen ist. Mit „sozialer Sicherheit“ bzw. „sécurité sociale“, „social security“, „sicurezza sociale“ und „sociale zekerheid“ können höchst verschiedene Konzepte und Inhalte gemeint sein. Die nationalen Definitionen können auf abweichende Konzepte und Ideen hinweisen¹, die sich im Laufe der Zeit in andere Richtungen entwickeln, und die unterschiedlichen Definitionen können internationale Vergleiche bzw. die Koordination oder Harmonisierung von unterschiedlichen Systemen erschweren. So meint Gabriele Sandmann-Bremme, daß der englische Begriff inhaltlich weiter angelegt sei als seine deutsche

¹ SANDMANN-BREMME, Gabriele: „Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG“, in: *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, hrsg. vom Bildungswerk Europäische Politik, Köln: Europa Union Verlag 1964, (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik; 6), S. 12.

Übersetzung.² Der französische Begriff, der Alain Barjot zufolge erst 1945 zum ersten Mal verwendet wurde³, hat hingegen schon zwei verschiedene Bedeutungen, die vom Kontext abhängig sind. Im allgemeinen Sprachgebrauch beinhaltet der Begriff „sécurité sociale“ einzig den Schutz gegen die Risiken Krankheit, Unfall und Alter. Bei den Experten für soziale Sicherheit umfaßt er den Schutz gegen alle Risiken.⁴ Der italienische Ausdruck „sicurezza sociale“ unterscheidet sich nochmals vom Französischen und vom Englischen, obwohl er von „social security“ abgeleitet ist.⁵ „Sicurezza sociale“ hat sich inhaltlich vom englischen Terminus abgewandt, weil eben eine selbständige Debatte über Umfang und Reichweite der sozialen Sicherheit erfolgte. Der italienische Begriff wird etwas breiter gefaßt als sein englisches Pendant, da „die angelsächsische Beschränkung im wesentlichen auf dem Bereich der Einkommenssicherung für Italien zurückgewiesen und auch der projektierte Gesundheitsdienst dem Bereich der sicurezza sociale zugerechnet wird.“⁶ Im deutschen Sprachraum ist man sich lange Zeit unschlüssig gewesen, welche Übersetzung dem französischen oder englischen Begriff entsprechen sollte. Um diese Sachlage zu klären, schrieb Dr. Walter Auerbach,⁷ Staatssekretär im Niedersächsischen Arbeitsministerium, im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit am 28. Dezember 1951 an Lord Beveridge (der der deutschen Sprache mächtig war):

I hesitate to interrupt these restful days by begging your advice. A problem of terminology arose however, which will be discussed over here during the next weeks. It is the problem whether "social security" has mainly a static or mainly a dynamic meaning and

² ibid., S. 13.

³ BARJOT, Alain: „La sécurité sociale“, in: SAUVY, Alfred: *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome 3, Paris: Fayard 1965, S. 365.

⁴ cf. GALANT, Henry C.: *Histoire politique de la sécurité sociale française 1945-1952*, Paris: Armand Colin 1955, S. 9, Fn. 1.

⁵ cf. IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 346.

⁶ ibid., S. 346, Fn. 2.

⁷ Walter Auerbach durfte wohl als einziger Deutsche die Entstehung des Beveridge-Berichts hautnah miterleben. Als Berater der britischen Transportarbeitergewerkschaft wurde er in die Vorbereitungen des Berichts einbezogen und förderte nach 1945 die Rezeption des Berichts in Deutschland. 1949 unterlag er bei der Besetzung der wichtigsten Posten im Bundesarbeitsministerium den konservativen Julius Scheuble und Maximilian Sauerborn und mußte sich mit einem Posten auf Länderebene begnügen.

cf. MUHR, Gerd: „Dr. Walter Auerbach †“, in: *Soziale Sicherheit* 5/1975, S. 131; und HOCKERTS, Hans Günter: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialpolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart: Klett-Cotta 1980, S. 110 und 221-222.

whether it should be translated by "Soziale Sicherheit" or by "Soziale Sicherung".⁸

Dabei waren die deutschen Experten daran interessiert zu erfahren, ob der englische Begriff ebenfalls die persönliche Fürsorge beinhalten würde. Eine Bejahung würde bedeuten, daß der Begriff durch „soziale Sicherung“ zu übersetzen sei; eine Verneinung hätte zur Folge, daß man sich für „soziale Sicherheit“ entscheiden müßte. Aus der periodisch erscheinenden Reihe des Bundesministeriums für Arbeit, *Übersicht über die Soziale Sicherung*, die später in *Übersicht über die Soziale Sicherheit* umbenannt wurde, geht hervor, daß man sich in der Bundesrepublik Deutschland zunächst für den ersten Begriff entschieden hat. Auf internationaler Ebene setzte sich jedoch der Begriff „soziale Sicherheit“ durch, wie es der Name einer der internationalen Organisationen belegt, die sich mit diesem Thema befaßt: Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Man kann vermuten, daß dieser Begriff wahrscheinlich schon während des Krieges von der ILO gewählt worden ist, aber in Deutschland nur zögernd übernommen wurde.⁹ Dennoch verwenden die meisten internationalen oder europäischen Übereinkommen oder Abkommen den Begriff ‚soziale Sicherheit‘ und nicht ‚soziale Sicherung‘ (wie z. B. die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit). Wie weit die Meinungen auseinander gehen, belegt zum Beispiel Hans Wiebringhaus, der der Auffassung ist, daß „soziale Sicherung“ eine Art Oberbegriff sei, die dem „sozialen Schutz“ gleichzustellen sei, während „soziale Sicherheit“ den Untergriff bilde. Die Klassifizierung von Wiebringhaus ist jedoch zum Teil verwirrend, da er einerseits eine Unterordnung der „Sozialhilfe“ unter den Begriff „social security“ verlangt, aber andererseits ein solches Vorhaben aufgrund der Sozialhilfesätze der europäischen Staaten als wenig sinnvoll erachtet.¹⁰ Neben der Vermischung zwischen Begrifflichkeit und Praxis wird nicht weiter erläutert, was unter dem ursprünglichen Begriff von „social security“ zu verstehen ist. So ist die Einbeziehung der Sozialhilfe in die „social security“ nur schlecht

⁸ Brief von Dr. Walter Auerbach an Lord Beveridge vom 28. Dezember 1951, in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 79, S. 1. Hervorhebung im Originaltext.

⁹ Da ein Großteil dieser Arbeit sich mit der Rolle der ILO auf diesem Gebiet befaßt, wird der Begriff „soziale Sicherheit“ dem der „sozialen Sicherung“ vorgezogen.

¹⁰ WIEBRINGHAUS, Hans: „Die Sozialversicherung im Rahmen der Funktionen, der Möglichkeiten und der sozialpolitischen Vorhaben des Europarats“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 508, Fußnote 3.

nachzuvollziehen. Hans Wiebringhaus kommt zu dem Schluß, daß die verschiedenen Begriffe fast nicht zu unterscheiden, und auf internationaler Eben kaum von einander zu trennen sind; vor allem könne international eine Unterscheidung zwischen sozialer Sicherheit und Sozialversicherung kaum mehr aufrecht erhalten werden, da die verschiedenen Schutzmaßnahmen von Land zu Land anders geregelt würden.¹¹

Ursprünglich hat sicherlich die falsche Verwendung des Begriffes „social security“ dazu beigetragen, die Verwirrung zu vergrößern. Zwar führen einige Autoren die Entstehung des Begriffes auf Winston Churchill¹², wenn nicht sogar Simon Bolivar¹³ zurück, doch wurde der Begriff zum ersten Mal im amerikanischen Gesetz Social Security Act vom 14. August 1935 verwendet. Dabei handelte es sich mehr um eine terminologische Änderung als wirklich um einen Konzeptwechsel.¹⁴ So befaßte sich dieser Rechtsakt ausschließlich mit Sozialversicherungen, die nur ein Bestandteil der sozialen Sicherheit sind. Der gleichzeitige Gebrauch des Begriffes „soziale Sicherheit“ in einem engeren Sinn von Anfang an hat sicherlich nicht zur Klarheit der Konzepte und der sozialen Institution beigetragen. Als allgemeine Institution zur Vorsorge gegen Risiken wurde die soziale Sicherheit zum ersten Mal in Neuseeland auf der Grundlage des Gesetzes vom 14. September 1938 benützt.¹⁵ Mit der von Winston Churchill und Franklin D. Roosevelt am 12. August 1941 unterzeichneten Atlantik-Charta und hauptsächlich der fünften Bedingung¹⁶, die besagte, daß die soziale Sicherheit ein positives Kriegsziel sei, erhielt die soziale Sicherung die erforderliche internationale Anerkennung. Aber sie war bis zu diesem Zeitpunkt kaum definiert worden und blieb etwas Ungenau. Die ILO verbreitete dieses noch schlecht definierte Konzept weiter, indem sie bei ihrer Arbeitskonferenz von 1941 in New York eine Resolution zur Unterstützung der Atlantik-Charta verabschiedete.¹⁷ Im Jahre 1942 fand die erste interamerikanische (und dritte auf dem südamerikanischen Kontinent organisierte) Konferenz über Soziale Sicherheit in Santiago de Chile statt, die auf Initiative der peruanischen Regierung und in Zusammenarbeit mit der

Hervorhebung im Originaltext.

¹¹ *ibid.*, S. 508.

¹² PARROTT, Alec L.: „La sécurité sociale: ce rêve des années de guerre, sera-t-il le cauchemar des années de paix?“, in: *Revue internationale du travail* 131 (mars 1992), S. 390.

¹³ PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, Lausanne: Réalités sociales 1993, S. 94.

¹⁴ PERRIN, Guy: „Cent ans d’assurance sociale“, in: *Travail et société* 4/1984, S. 421.

¹⁵ PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, S. 95.

¹⁶ *The Atlantic Charter, August 14, 1941*, in: LANGSAM, Walter Consuelo: *Historic Documents of World War II*, Princeton: Van Nostrand Company 1958, S. 73.

ILO zustande kam. Im Rahmen dieser Konferenz wurde auf internationaler Ebene zum ersten Mal versucht, den Begriff „soziale Sicherheit“ zu konzeptualisieren.¹⁸

Lord Beveridge war der erste Autor, der in seinem Bericht vom November 1942, *Social Insurance and Allied Services*, auf nationaler Ebene eine genaue Definition der sozialen Sicherheit gab:

The term “social security” is used here to denote the securing of an income to take the place of earnings when they are interrupted by unemployment, sickness or accident, to provide for retirement through age, to provide against loss of support by the death of another person, and to meet exceptional expenditures, such as those connected with birth, death and marriage. Primarily social security means security of income up to a minimum, but the provision of an income should be associated with treatment designed to bring the interruption of earnings to an end as soon as possible.¹⁹

Kurz vor dem Erscheinen des Beveridge-Berichts hatte die ILO einen Versuch zur Definition der sozialen Sicherheit unternommen, der sich aber als äußerst kompliziert herausstellte und in der internationalen Debatte kaum verwendet wurde.²⁰

Grundsätzlich haben sich in der Folgezeit zwei Konzepte der sozialen Sicherheit in Europa durchgesetzt, die sich auf verschiedene Ansatzpunkte berufen. Die angelsächsische Tradition geht von der Idee aus, daß jeder Bürger Anspruch auf einen Mindestlohn hat, auch wenn er sich in finanziellen oder beruflichen Schwierigkeiten befindet. Auf dem Kontinent hat sich eher die Idee durchgesetzt, daß die soziale Sicherheit jedem Einzelnen gleiche Lebensbedingungen bieten soll. Die Forschung hat oft, um die Komplexität der Systeme überschaubarer zu machen, vom Bismarck-System und vom Beveridge-System gesprochen.²¹ Auch wenn man die

¹⁷ cf. DUPEYROUX, Jean-Jacques/DURAND, Paul/ROUAST, André: *Sécurité sociale*, Paris: Dalloz 1961, (Précis Dalloz), S. 34.

¹⁸ ACHINGER, Hans: *Soziale Sicherheit*, Stuttgart: Vorwerk Verlag 1953, S. 9-10.

¹⁹ *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge. Presented to the Parliament by Command of His Majesty November 1942*, London: Her Majesty's Stationery Office 1942 (Reprinted 1984), S. 120.

²⁰ Approaches to social security: An international survey, Studies and Reports, Series M (Social Insurance), n°18, Montreal: International Labour Organisation 1942, S. 80.
cf. PARROTT, Alec L., S. 396-397.

²¹ cf. CHASSARD, Yves/QUINTIN, Odile: „La protection sociale dans la Communauté européenne: Vers la convergence des politiques“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 108.

eine Tendenz eher in den angelsächsischen Systemen findet und die andere in den kontinentaleuropäischen, so muß man hinzufügen, daß keines der Systeme ausschließlich als solches existiert und es durchaus möglich ist, daß nationale Schutzvorkehrungen beide Methoden anwenden. Theoretisch ist die Frage immer noch nicht geklärt, welches das Hauptziel der sozialen Sicherheit sein soll. Die verschiedenen internationalen oder regionalen Organisationen haben dabei nicht versucht, das eine oder das andere System zu unterstützen, sondern haben beide Konzepte in ihren Texten aufgenommen.²² Beide Konzepte der sozialen Sicherheit basieren aber auf Änderungen, die sich erst während des Zweiten Weltkriegs durchsetzten. Da alle Schutzmaßnahmen sich vom System Bismarcks inspirieren ließen, hatte jeglicher soziale Schutz bis zu diesem Zeitpunkt auf zwei komplett getrennten Hilfsprinzipien beruht, nämlich der Sozialhilfe²³ (sei sie vom Staat oder von karitativen Einrichtungen durchgeführt) und der Sozialversicherungen. Diese Prinzipien waren aber voneinander getrennt. Die große Neuerung der sozialen Sicherheit war der Rückgriff auf alle vorhandenen Techniken, damit der soziale Schutz der gesamten Bevölkerung gesichert werden konnte: Den schon lange nebeneinander existierenden Fürsorge- und Versicherungsprinzipien wurde das der Staatsversorgung aus Steuermitteln hinzugefügt.²⁴

Sicherlich haben die verschiedenen Auffassungen, was unter sozialer Sicherheit zu verstehen ist, die Schaffung einer klaren und deutlichen Definition gehemmt. Der Begriff kann aber alles bedeuten, wie es Jean-Jacques Dupeyrou belegt:

Sollen tatsächlich alle vorbeugenden Maßnahmen, die z.B. im Gesundheitswesen angewandt werden, in den Begriff der Sozialen Sicherheit einbezogen werden, so muß dieser Begriff auch Krankenhauspolitik, vorbeugende Medizin, Bauwesen, gesetzliche Bestimmungen über Alkoholismus und Prostitution, Verkehrspolizei usw. umfassen. Das gleiche gilt für alle vorbeugenden Maßnahmen ge-

Die Experten lehnen eine solche pauschale Trennung ab und haben viel komplexere Modelle entwickelt. Das bekannteste Modell ist wohl das von Esping-Andersen: cf. ESPING-ANDERSEN, Gösta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press ⁵1997, 248 S.

²² cf. DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Le droit à la sécurité sociale dans les déclarations et pactes internationaux“, in: *Droit social* 6/1960, S. 377.

²³ Während heutzutage von Sozialhilfe die Rede ist, wurde früher viel mehr der Begriff „Sozialfürsorge“ verwendet. Beide Begriffe werden hier synonym gebraucht.

²⁴ cf. ACHINGER, Hans: *Soziale Sicherheit*, S. 35.

gen Arbeitslosigkeit, wie z.B. Arbeitsvermittlung, Umstellung der Unternehmen, umfangreiche Bauarbeiten usw.²⁵

Im Endeffekt hat sich seinerzeit der Ansatz der ILO durchgesetzt. Um einem ideologischen Streit zuvorzukommen, hat sie Anfang der 1950er Jahre keine umfassende Definition vorgeschlagen, sondern im Übereinkommen Nr. 102 die verschiedenen Risiken aufgelistet, die von der sozialen Sicherheit gedeckt sein sollten. Nach Meinung von Alec L. Parrott hat sich diese Auffassung der sozialen Sicherheit eigentlich schon mit einer Umfrage, die von der ILO 1949 gestartet, aber erst 1952 veröffentlicht wurde, durchgesetzt.²⁶ Laut Übereinkommen Nr. 102 beinhaltet die soziale Sicherheit die Schutzleistungen gegen neun Risiken: Ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Alter, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität, Leistungen an Hinterbliebene.²⁷ Diese elegante Lösung verhindert aussichtslose Debatten über den ideologischen Wert der sozialen Sicherheit und überläßt es jedem Staat selbst, mit welcher Technik gegen diese Risiken vorgegangen werden soll. Auch wenn sich viele Sozialexperten und Staaten auf die Definition oder besser gesagt die Auflistung der ILO beziehen, so hat sich ihr Konzept bei weitem nicht überall durchsetzen können. Die Europäischen Gemeinschaften lehnten zum Beispiel anscheinend aufgrund von buchhalterischen Überlegungen den Definitionsvorschlag der ILO ab²⁸ und legten sich auf eine andere fest.

Die sehr breit ausgelegte Definition der ILO läßt sich vielleicht auch dadurch zum Teil erklären, daß die Gegebenheiten von Staat zu Staat nach dem Zweiten Weltkrieg sehr unterschiedlich waren und so eine Berücksichtigung aller nationalen Unterschiede möglich war.²⁹ Festzuhalten bleibt jedoch, daß im Anschluß an den Zweiten Weltkrieg sowohl die ILO mit der Erklärung von Philadelphia als auch die UNO mit der Allgemeinen Erklärung über die Menschenrechte vom 10. Dezember 1948 die soziale Sicherheit als Recht erweitert haben. Von einem ursprünglich ausschließlichen Recht der Arbeiter wurde es zuerst zu einem, das sich

²⁵ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 14.

²⁶ PARROTT, Alec L., S. 402-403.

„Enquête sur le coût de la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 65 (juin 1952), S. 775.

²⁷ cf. Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit.

²⁸ PARROTT, Alec L., S. 404.

²⁹ BARJOT, Alain, S. 366.

aus der Schutzbedürftigkeit ergibt, und dann zu einem Recht, auf das jede Person Anspruch hat.³⁰

Mit dem Begriff „soziale Sicherheit“ werden aber immer wieder andere Wörter verwendet, die ebenfalls nicht immer klar und eindeutig definiert worden sind. Weiter oben wurde schon auf die verschiedenen Techniken aufmerksam gemacht, die zur Erreichung des Ziels der sozialen Sicherheit angewandt werden. Historisch gesehen entstanden zuerst Maßnahmen der Sozialfürsorge, im Französischen mit „assistance sociale“ zu übersetzen, und im Englischen mit „social assistance“, die sich dadurch charakterisieren, daß die Gesellschaft den Menschen, die sich in einer Notlage befinden, eine Art Existenzminimum sichert. Um jedoch diese finanziellen Mittel zu erhalten, müssen gewisse Bedingungen erfüllt werden, wie zum Beispiel einen niedrigen Lohn zu beziehen, über keine sonstigen Eigenmittel zu verfügen, usw.³¹

In der ersten Phase der Sozialversicherungen verfolgten diese das gleiche Ziel wie die Sozialhilfe: Es sollte den Bedürftigsten aus der Armut geholfen werden. Die Sozialversicherungen wurden zu Beginn nur für einige besondere Gesellschaftsklassen eingeführt. Die Trennung zwischen Bedürftigen und Nichtbedürftigen und somit das Recht zum Beitritt in die Sozialversicherung wurde mit einer Einkommenshöchstgrenze festgelegt. Mit der Zeit wurden sie jedoch auf alle Arbeitnehmergruppen ausgedehnt.³² Die Technik der Sozialversicherungen hat sich als wichtigster Bestandteil der sozialen Sicherheit bewährt. Denn im Vergleich zur Sozialhilfe, in der immer ein Element von Willkür oder Ungerechtigkeit vorhanden sein kann (die Kriterien und die Untersuchungen werden von den Behörden festgelegt bzw. durchgeführt), führt die Sozialversicherung dazu, daß der Versicherte durch seine Beiträge ein Recht auf Leistungen erhält. Der negative Aspekt der Sozialversicherungen liegt darin, daß in den meisten Fällen nur die Arbeitnehmer und deren Familienangehörige den Versicherungen beitreten können, was zur Ausgrenzung vieler Gesellschaftsklassen führt. Um diesen Negativaspekt einzuschränken, haben einige Länder die Staatsversorgung oder den nationalen Sozialdienst eingeführt, denn dieser richtet sich an alle Einwohner oder unter Umständen nur an alle Staatsbürger eines Staates. Im

³⁰ PERRIN, Guy: „Les fondements du droit international de la sécurité sociale“, in: *Droit social* 12/1974, S. 481.

³¹ RAMADIER, Paul: „La sécurité sociale devant le B.I.T.“, in: *Droit social* 1952, S. 505.

³² cf. PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 99 (mars 1969), S. 282-283.

Vergleich zu den Sozialversicherungen, die fast ausschließlich durch die Beiträge der Versicherten oder der Arbeitgeber finanziert sind, wird die Staatsversorgung zum größten Teil finanziell aus Steuermitteln getragen. Ein weiteres Merkmal, das zur Einführung des nationalen Sozialdienstes geführt haben könnte, ist die Tatsache, daß die Sozialversicherungen zum Teil diskriminierend waren, da es von Beruf zu Beruf oft Unterschiede und Sondersysteme mit Begünstigungen geben konnte.³³ Während sich Sondermaßnahmen für besonders schwere Berufe noch rechtfertigen lassen, sind hingegen die Vorteile mancher Arbeitnehmer nur schwer zu verstehen. Als Beispiel kann man die vielen Sondersysteme Frankreichs oder Italiens nennen, die dazu führen, daß einige Arbeitnehmersklassen über erhebliche Leistungsverbesserungen verfügen, die kaum vertretbar sind. Verglichen mit der Sozialhilfe birgt der nationale Sozialdienst den Vorteil, daß keine Bedingungen sozialer oder finanzieller Art gestellt werden, um leistungsberechtigt zu sein. Jeder Einwohner erhält die Leistungen, die er benötigt.

Es gibt ebenfalls Autoren, die die soziale Sicherheit in einem viel breiteren Sinn verstehen, unter anderem indem sie sich auf Beveridge beziehen, der als Vorbedingung für eine gut funktionierende soziale Sicherheit die Vollbeschäftigung genannt hatte.³⁴ Dies führt dazu, daß die soziale Sicherheit noch andere Bestandteile umfaßt. So erwähnt Gabriele Sandmann-Bremme neben den drei oben aufgeführten Techniken, der Sozialhilfe, den Sozialversicherungen und dem nationalen Sozialdienst, die Vollbeschäftigung und die Gesundheitspolitik.³⁵

Der Begriff „sozialer Schutz“ wird ebenfalls sehr oft verwendet, wobei er in den meisten Fällen mit sozialer Sicherheit oder sozialer Sicherung fast übereinstimmt: „e riteniamo superfluo distinguere tra il mezzo – che sarebbe la protezione – e il fine da raggiungere – che consisterebbe nella sicurezza.“³⁶ Allem Anschein nach ist dieser Begriff in den letzten Jahren vermehrt benutzt worden, während früher eher die oben angebrachten Termini verwendet wurden. Mit „sozialem Schutz“ soll sicherlich die Tatsache betont werden, daß es um mehr als nur die Risiken der sozialen

³³ BALDWIN, Peter: „Beveridge dans la longue durée“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 67.

³⁴ cf. *Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge. Presented to the Parliament by Command of His Majesty November 1942*, London: Her Majesty's Stationery Office 1942 (Reprinted 1984), S. 120.

³⁵ cf. SANDMANN-BREMME, Gabriele, S. 13.

³⁶ COLOMBO, Ugo M.: *Principii ed ordinamento della assistenza sociale*, Milano: Giuffrè 1977, S. 7: „Und wir sehen es als überflüssig zwischen dem Mittel, das der Schutz wäre, und dem zu erreichenden Ziel, das der Sicherheit entsprechen würde.“

Sicherheit geht, auch wenn die eigentliche Definition von sozialem Schutz der von sozialer Sicherheit weitgehend entspricht.³⁷

Der Begriff „sozialer Schutz“ wurde vorwiegend definiert, um eine weitere Verwirrung der Begriffe „soziale Sicherheit“ und „soziale Sicherung“, bzw. „sécurité sociale“ und „social security“ zu verhindern, die ja von Land zu Land unterschiedlich ausgelegt werden. Wie sehr die Entscheidung zugunsten eines neuen, noch nicht belegten Begriffs auf dem Gebiet der Sozialpolitik notwendig geworden ist, zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, die zwar außerhalb des Untersuchungsgebiets der vorliegenden Arbeit liegen, die aber dennoch wichtige Hinweise auf die Problematik in der früheren Zeit geben. So hat der Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften am 27. Juli 1992 eine nicht bindende Empfehlung verabschiedet (Empfehlung Nr. 92/442/CEE des Rates über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes). Als Empfehlung hat dieser Text keine bindende Wirkung für die Mitgliedstaaten, dennoch werden die drei Grundziele der sozialen Sicherheit festgelegt: Jeder Person müssen die zu einem würdigen Leben notwendigen Ressourcen zur Verfügung gestellt werden; alle Mitbürger sollen ein Anrecht auf soziale Integration haben, und gleichzeitig soll die Integration aller Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt gewährleistet sein; allen aus der Arbeitswelt scheidenden oder aufgrund von Krankheit, Unfall, Mutterschaft, Invalidität oder Arbeitslosigkeit keinen Lohn beziehenden Erwerbstätigen sollen Ersatzeinkommen zur Verfügung stehen. Hervorzuheben ist die in der Empfehlung verwendete Begrifflichkeit: Es wird nicht mehr von sozialer Sicherung oder sozialer Sicherheit gesprochen, sondern von sozialem Schutz, um unter anderem jeden Mitgliedstaat an einer unterschiedlichen Auslegung zu hindern.³⁸

Die Begrifflichkeit im Bereich der Sozialpolitik ist jedoch so kompliziert, daß eine ganze Arbeit darüber geschrieben werden könnte. Im Rahmen dieser Arbeit soll daher die Erläuterung des Übereinkommens Nr. 102 als Ausgangspunkt der Abhandlung übernommen werden. Bei jeder anderen Verwendung des Begriffes, vor allem bei der Analyse der einzelnen Länder, soll dann erörtert werden, inwieweit eine abweichende Definition verwendet wird.

³⁷ cf. Die Definition von CHASSARD, Yves/QUINTIN, Odile, S. 107.

³⁸ VAN LANGENDONCK, Jef: „Le but de la sécurité sociale“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol.1: La sécurité sociale: reflets de la société, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 63-65.

Kapitel II: Harmonisierung und Koordinierung

Ohne Zweifel betreffen die Probleme der Harmonisierung und der Koordinierung die Sozialsysteme aller Staaten der Welt. Die Problematik hat sich jedoch nach dem Zweiten Weltkrieg und in einigen Aspekten sogar in der Zwischenkriegszeit primär in Europa bemerkbar gemacht. Dafür gibt es zwei Gründe: (1) Die industrialisierten Staaten haben dank ihres Entwicklungsstandes als erste Sozialsysteme eingeführt und sie immer weiter ausgebaut. (2) Die stark anwachsende Wanderarbeitnehmerschaft hat eine bessere Harmonisierung und Koordinierung der nationalen Systeme notwendig gemacht und auch internationale Maßnahmen gefördert. Die Bildung eines Sozialsystems schafft an sich keine Harmonisierung oder Koordinierung, solange die Sozialsysteme nicht miteinander im direkten Kontakt stehen oder solange keine ausländischen Arbeitnehmer im Land arbeiten. Die Alterspyramide änderte sich in einigen Ländern Europas so stark, daß für manche Staaten, wie zum Beispiel Frankreich, der Rückgriff auf Ausländer notwendig wurde. Dadurch mußten die Systeme aneinander angepaßt werden, um die Wanderarbeitnehmer beim Bezug von Sozialleistungen nicht zu benachteiligen. Auch wenn die ILO sowohl Instrumente der Harmonisierung (z. B. das Übereinkommen Nr. 102 oder die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit) als auch der Koordinierung (das Übereinkommen Nr. 118 oder das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr) verabschiedet bzw. ausgearbeitet hat, so haben sich hauptsächlich die europäischen Staaten im Rahmen der europäischen Integration mit dieser Thematik befaßt, weil mit der Schaffung der EGKS und später des gemeinsamen Wirtschaftsmarktes ebenfalls Anpassungen auf dem Gebiet der Sozialsysteme notwendig geworden waren. Die ILO hat sich auch weniger auf das Harmonisierungsproblem konzentriert, weil sie mit ihrem Universalitätsanspruch eher allgemeine Normen verabschieden mußte, die sich nur schlecht mit den Harmonisierungsbestrebungen einiger europäischer Staaten vereinbaren ließen. Diese Ansicht wurde mit der Zeit immer häufiger von den Arbeitgebern vertreten: „Certains représentants des employeurs ont estimé que les difficultés d’une harmonisation des conditions sociales se trouvaient accrues du fait de l’universalité croissante de l’O.I.T.“³⁹ Die

³⁹ Conseil de l’Europe. Memorandum du Secrétariat Général: Conférence Régionale Européenne de l’Organisation Internationale du Travail (Genève, 24 janvier – 5 février 1955) (SG (55) 1), 8.3.1955, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482 (Vol.2), S. 7.

ILO war auch längere Zeit der Ansicht, daß eine „harmonisation spontanée“ ausreichen würde, um die Unterschiede zwischen den Sozialsystemen zu verringern:

Or, il apparaît clairement en Europe que ni l'harmonisation spontanée, ni l'assimilation des normes de base ne suffisent à répondre à cette aspiration, car elles n'affectent pas directement les conceptions ou les modes généraux de protection, les conditions ou les modalités techniques de garantie, non plus que les structures administratives ou financières des systèmes de sécurité sociale, qui demeurent souvent très divers et évoluent parfois dans des directions divergentes.⁴⁰

Bis jetzt ist nur von Harmonisierung und Koordinierung gesprochen worden, aber die Lage innerhalb der europäischen Begrifflichkeit ist noch wesentlich komplizierter. So unterscheidet Léon-Eli Troclet zwischen vier verschiedenen Begriffen, nämlich zwischen der Vereinheitlichung, der Annäherung, der Harmonisierung und der Koordinierung, wobei er sich auf den Nederhorst Bericht der Parlamentarischen Versammlung vom 14.11.1961 stützt:

Le substantif *unification* postule une complète identité de toutes les réglementations particulières laissant tout au plus une latitude très réduite à chaque Etat membre.

Le substantif *rapprochement* postule non seulement une tendance concordante dans les grandes lignes, mais en outre aussi des réglementations particulières essentiellement analogues pour lesquelles cependant chaque Etat membre conserve une latitude considérable.

Le substantif *harmonisation* ne fait nulle part l'objet d'une définition : on se borne à dire qu'il postule moins que rapprochement, mais plus que coordination.

Le substantif *coordination* ne postule pas dans tous les Etats membres des dispositions identiques, chaque Etat membre reste pour l'essentiel libre de ses actes, mais il doit tenir compte des décisions de ses partenaires; on n'aboutit pas de la sorte à des réglementa-

⁴⁰ cf. Le rôle de l'Organisation internationale du travail dans l'harmonisation des conceptions et des législations de sécurité sociale, 1970, in: ILO-Archiv: Aktemappe SI 2-0-34, S. 28-29.

tions univoques, mais seulement à une syntonie réciproque des réglemmentations dans leurs grandes lignes, de sorte que celles-ci sont portées, du moins approximativement, à un niveau comparable.⁴¹

Diese Vielzahl verdeutlicht, wie verschieden die Auffassungen der einzelnen Staaten sind, aber sie zeigt auch, daß man sich auf keine gemeinsame und bestimmte Ausrichtung bei der Entwicklung der sozialen Sicherheit verständigen konnte. Es ist sicherlich kein Zufall, daß der am meisten verwendete Begriff, also die Harmonisierung, derjenige ist, der nicht genau definiert worden ist. Die Debatten über die Definition muteten manchmal sonderbar an.⁴² Auf diese Weise sollte ebenfalls verhindert werden, Entscheidungen zu Gunsten des einen oder anderen Systems zu treffen, denn in Europa existierten zwei Systeme nebeneinander, die sich nur schlecht vereinbaren ließen: das Territorialprinzip, nach dem Leistungen nur denjenigen Personen zugestanden werden, die auf dem Staatsgebiet wohnen, und das Persönlichkeitsprinzip, das zur Folge hat, daß jeder Bürger oder Staatsangehörige Anrecht auf Leistungen hat. Da man sich in der Forschung vor allem auf den Begriff ‚Harmonisierung‘ konzentrierte, hat sich dieser Begriff gegenüber denen der Vereinheitlichung und Annäherung durchgesetzt. Koordinierung beinhaltet gänzlich andere Konzepte, die im weiteren Verlauf des Kapitels angesprochen werden sollen.

Man unterscheidet zwischen verschiedenen Arten der Harmonisierung: Die technische Harmonisierung, die begriffliche Harmonisierung, die Harmonisierung der Leistungen und der Schutzniveaus, die Verwaltungsharmonisierung oder die Finanzharmonisierung. Eine generelle Definition des Begriffes ‚Harmonisierung‘ gibt Guy Perrin: „l’harmonisation se propose un objectif beaucoup plus étendu et ambitieux qui consiste à rapprocher ces législations en modifiant leurs dispositions, en tant que de besoin, selon une orientation concertée à l’échelon international.“⁴³ Zwischen 1951 und 1969 haben sich die Europäischen Gemeinschaften hauptsächlich mit der technischen und der begrifflichen Harmonisierung befaßt, ohne jedoch große

⁴¹ TROCLET, Léon-Eli: *Eléments de droit social européen*, Bruxelles: Editions de l’Institut de Sociologie de l’Université Libre de Bruxelles 1963, S. 322-323. Hervorhebungen im Original.

⁴² HASSE, Jean/RIBAS, Jean-Jacques: „Les actions de la Communauté dans le domaine de la Sécurité sociale et le budget social européen“, in: *Droit social* 11/1971, S. 79.

Jacques Jean Ribas war zur damaligen Zeit „Directeur de la Sécurité sociale et de l’Action sociale“ und Jean Hasse „Chef de la Division des Problèmes généraux de la sécurité sociale à la Commission des Communautés Européennes“.

⁴³ PERRIN, Guy: „Introduction au droit international de la sécurité sociale. Coordination des législations nationales“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1-2/1991, S. 4.

Ergebnisse zu erzielen.⁴⁴ Dabei bilden diese zwei Aspekte eine Vorbedingung für eine weiterreichende Harmonisierung, die im Endeffekt eine Harmonisierung der Leistungen und der Kriterien der Schutzwürdigkeit anstrebt. Die Harmonisierung zielt darauf ab, annähernd gleiche Sozialleistungen und soziale Kriterien in allen Staaten aufzustellen, wobei nur gemeinsame Rahmenbedingungen festgelegt werden.

Im Vergleich zur Harmonisierung, die eine Angleichung der Sozialsysteme verfolgt, sind die Ziele der Koordinierung etwas bescheidener. Die Koordinierung der Sozialsysteme ist in den meisten Fällen notwendig, in denen die Arbeitnehmer zwischen verschiedenen nationalen Sozialsystemen wechseln. Die bekanntesten Arbeitnehmerkategorien, die oft ihr Beschäftigungsland wechseln, sind die Wanderarbeitnehmer, die Grenzgänger, die Saisonarbeitnehmer, die Flüchtlinge und die Staatenlosen. Solche Maßnahmen werden eingeführt, damit die Arbeitnehmer den Anspruch auf Sozialleistungen bei einem Wechsel von einem Sozialsystem zu einem anderen nicht verlieren. Durch Koordinierungsmaßnahmen werden ‚Brücken‘ zwischen den verschiedenen Systemen errichtet, damit die geschützten Personen von einem System zum anderen wechseln können, oder zumindest ihre Leistungsrechte von dem einen in das andere System übertragen werden. Guy Perrin definiert Koordinierung folgendermaßen: „La coordination [...] vise à établir des liens juridiques, techniques et administratifs entre les systèmes de sécurité sociale de manière à garantir une protection équitable aussi complète que possible aux étrangers et aux migrants, sans modifier les caractéristiques singulières de ces systèmes.“⁴⁵

Dabei können diese Systemwechsel von permanenter oder nur von kurzfristiger Art sein (z. B. ist ein Urlaubsaufenthalt im Ausland ein kurzfristiger Systemwechsel). Während bei der zweiten Kategorie leicht Regelungen gefunden werden können, da es sich in der Regel nur um vorübergehende Leistungsansprüche handelt, sind längere Auslandsaufenthalte viel problematischer und benötigen komplexere Lösungen.

Bis jetzt ist nur vom Wechsel zwischen den Systemen verschiedener Staaten die Rede gewesen. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam die internationale Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nicht schneller voran, weil unter anderem auf nationaler Ebene so viele Systeme vorhanden waren, daß zuerst eine Koordinierung der verschiedenen innerstaatlichen Systeme notwendig war. Ein Beispiel

⁴⁴ PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 724.

⁴⁵ PERRIN, Guy: „Introduction...“, S. 4.

ist Luxemburg, das auf Grund seiner Bevölkerungszahl noch durchaus überschaubar ist. Allein um die verschiedenen Rentenversicherungssysteme des Landes zu koordinieren, wurden zwölf Jahre benötigt: Das Unterfangen wurde 1951 begonnen und endete erst 1963.⁴⁶ Die meisten europäischen Staaten mußten ähnliche Anpassungen auf nationaler Ebene durchmachen. Staaten wie Frankreich, Italien und Belgien, die über eine ganze Anzahl von Sondersystemen verfügten (und zum Teil immer noch verfügen), haben nach dem Zweiten Weltkrieg versucht, ihr gesamtes System zu vereinfachen. Es wurden jedoch nur mäßige Erfolge erzielt.

Die Koordinierung in einigen Schutzbereichen und in Fällen von Staaten, die einen ähnlich hohen Sozialstandard erreicht haben, kann nur begrenzt Wirkungen haben, zum Beispiel was die Reziprozität anbetrifft.⁴⁷ In den Fällen der Koordinierung und der Harmonisierung kommen beide Verfahren nur beschränkt zur Entfaltung, wenn sie lediglich auf einem bilateralen Ansatz vollzogen werden. Um wirklich effizient zu sein, müssen beide Verfahren auf internationaler Ebene implementiert werden.⁴⁸ Die internationalen Organisationen, seien es weltweite, wie die ILO, oder regionale, wie die EG, haben in der Gestaltung der sozialen Sicherheit und vor allem bei den Annäherungsmaßnahmen zwischen verschiedenen nationalen Sozialsystemen eine entscheidende Rolle zu spielen, die es nun zu untersuchen gilt.

Zusammenfassung

Trotz einer schon langen Geschichte stützt sich der Begriff der „sozialen Sicherheit“ auf keine genaue Definition, denn die Inhalte der sozialen Sicherheit sind von Land zu Land unterschiedlich. Während die Forschung den deutschen Terminus genau definiert, werden die englischen bzw. italienischen Pendants viel breiter gefaßt. Im französischen und im deutschen Sprachraum wird die inhaltliche Abgrenzung dadurch erschwert, daß entweder mehrere Bedeutungen nebeneinander existieren (in Frankreich) oder konkurrierende Begriffe verwendet werden (in Deutschland mit sozialer Sicherheit und sozialer Sicherung). Selbst die Forschung hat sich nicht auf einen für alle geltenden Inhalt abgestimmt, was nur noch für mehr Verwirrung

⁴⁶ *Développements et tendances de la sécurité sociale (1961-1963). Rapport I de la XV^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Washington D.C., septembre-octobre 1964)*, Genève: AISS 1965, S. 479.

⁴⁷ cf. PERRIN, Guy: „L'action de l'Organisation internationale du Travail en faveur de la coordination et de l'harmonisation des législations de sécurité sociale“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 10/1969, S. 1129.

gesorgt hat. Beveridge hat als einer der ersten versucht, dem Begriff der sozialen Sicherheit eine genaue Definition zu geben, die aber oft als zu weitgehend angesehen wird, da sie auch Konzepte wie die Vollbeschäftigung beinhaltet.⁴⁹ Sowohl die internationalen Abkommen der ILO als auch die der europäischen Regionalorganisationen blieben hinsichtlich einer Definition der sozialen Sicherheit sehr vage. Diese Unklarheiten bewirkten, daß die zwei Grundauffassungen der sozialen Sicherheit, d. h. das Recht auf Einkommenssicherheit und das Recht auf eine soziale Mindestrente, nebeneinander existierten. Mit der sozialen Sicherheit wurden aber die verschiedenen Schutztechniken wie die Sozialhilfe (oder Sozialfürsorge), die Sozialversicherung sowie die Sozialvorsorge und die Staatsversorgung aus Steuermitteln gebündelt, um den sozialen Schutz zu verbessern.

Statt eine Definition vorzuschlagen, hatte sich die ILO für eine Auflistung aller Risiken entschieden. Dieser Ansatz bewährte sich lange Zeit auf internationaler Ebene, weil, wie schon erklärt, die Staaten unter sozialer Sicherheit alles etwas anderes verstanden. Erst in den 1990er Jahren haben die EG versucht, diesen Ansatz der ILO in Frage zu stellen, indem sie sich auf den Begriff des „sozialen Schutzes“ festlegten. Aufgrund der immer größer werdenden Ein- und Auswanderungsbewegungen mußten die Staaten auf internationaler Ebene handeln, um den Übergang der Wanderarbeitnehmer von einem Sozialsystem zum anderen zu ermöglichen. Daneben wurde eine Anpassung der europäischen Sozialsysteme untereinander mit der Gründung der verschiedenen Europäischen Gemeinschaften um so notwendiger, weil die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu einem Grundprinzip der EG wurde, was einen im ganzen EG-Raum gesicherten sozialen Schutz voraussetzte. Auch wenn die Forschung eine ganze Reihe von Begriffen geschaffen hat, um dieses Phänomen zu beschreiben, soll sich das Interesse auf die Harmonisierung und die Koordinierung beschränken. Wie im Falle der sozialen Sicherheit sind beide Begriffe äußerst ungenau definiert. Grundsätzlich kann man jedoch sagen, daß die Harmonisierung weitgehender ist als die Koordinierung. Sie verfolgt das Ziel, in allen betroffenen Staaten vergleichbare Sozialleistungen und soziale Bedingungen zu schaffen, wobei lediglich Rahmenbedingungen festgelegt werden. Die Koordinierung hingegen errichtet Brücken zwischen den verschiedenen Sozialsystemen, damit alle Kategorien von Personen, die von einem Sozialsystem in ein anderes - und sei es auch nur kurz-

⁴⁸ *ibid.*, S. 1115.

⁴⁹ cf. DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges: *Sécurité sociale*, Paris: PUF ²1961, S. 10-11.

fristig - wechseln, ihre Ansprüche auf Sozialleistungen nicht verlieren. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Hoffnungen auf eine schnelle Harmonisierung oder zumindest Koordinierung groß. Aus diesem Grund befaßten sich die internationalen Organisationen besonders intensiv mit dieser Thematik. Die verabschiedeten Maßnahmen hatten aber nur eine beschränkte Auswirkung.

Zweiter Teil: Von Bismarck bis zu Beveridge

Vor dem Beveridge-Bericht von 1942 und der Erklärung von Philadelphia (1944) hat der europäische Kontinent, was den sozialen Schutz anbetrifft, zwei vollkommen unterschiedliche Phasen gekannt. In einer ersten Phase, die von 1881 (von der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881) bis 1919 (bis zum Ende des Ersten Weltkrieges) reicht, haben sich nur wenige Staaten für einen sozialen Schutz der Bevölkerung interessiert und auch kein Interesse an einer Übernahme der sozialen Maßnahmen der Nachbarstaaten bekundet. Die zweite Phase, die sich von 1919 (vom Ende des Ersten Weltkrieges) bis 1933/34 (zu den letzten wichtigen europäischen Gesetzen vor dem Zweiten Weltkrieg¹) erstreckt, ist im Gegensatz dazu durch einen regen Austausch zwischen den verschiedenen europäischen Staaten gekennzeichnet.

In den meisten europäischen Staaten waren am Ende des 19. Jahrhunderts die Bedingungen in Bezug auf den Industrialisierungsstand sehr ähnlich.² Einige Staaten, allen voran England, waren zwar den anderen voraus, aber im allgemeinen waren die Unterschiede nicht so groß, daß man unbedingt eine unterschiedliche Entwicklung im sozialen Bereich erwarten mußte. Dennoch war Deutschland, obwohl es nicht zu den industrialisierten Staaten gehörte, der erste Staat, der Maßnahmen zum Schutz gegen soziale Risiken einführte. Die Forschung hat bis jetzt nur Hypothesen aufstellen können, warum Deutschland als erstes Land die Sozialversicherungen einführte, obwohl Großbritannien, Belgien, die Schweiz und Frankreich zum Zeitpunkt der Einführung weiter entwickelt waren.³ Das Erstaunlichste dabei ist, daß Deutschland nach der Annahme des Krankenversicherungsgesetzes am 15. Juni 1883, des Arbeitsunfallgesetzes am 6. Juli 1884 und des Gesetzes über die Invaliditäts- und Altersversicherung am 22. Juni 1889 sein System zwischen 1900 und 1913 immer

¹ cf. „Analyse comparative sur les tendances actuelles de la sécurité sociale en Europe“, in: Association Internationale de Sécurité Sociale: *Huitième Assemblée Générale, 4 au 9 octobre 1947. Rapport et Résolutions. Statuts et Règlements*, Montréal: AISS 1948, S. 52.

² KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A.: „Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 16.

³ FISCHER, Wolfram: „Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 91.

weiter ausbaute (Peter Köhler und Hans Zacher sprechen von einem „Prozeß der systematischen Ausdehnung“⁴), während die meisten Nachbarstaaten auf diesem Gebiet immer noch inaktiv blieben. Einzig Großbritannien ergriff die Initiative, aber der englische Gesetzgeber konzentrierte sich zum Teil auf ganz andere Risiken, und die Initiative stellte eher eine Antwort auf nationale Probleme dar. So wurde am 16. Dezember 1911 in England ein Gesetz zur Einrichtung der Arbeitslosenversicherung verabschiedet (gleichzeitig mit einem Gesetz zum Mutterschaftsschutz und zur Invaliditätsrente). Es handelte sich um den National Insurance Act und um den Old Age Pensions Act.⁵ Wie Guy Perrin zutreffend beschrieben hat, breitete sich von 1881 bis 1919 das Sozialversicherungssystem vom Norden und Zentrum Europas ausgehend in Richtung England allmählich aus.⁶ Dabei machte sich vor allem der Einfluß der traditionellen Domäne Deutschland stark bemerkbar. Die Schweiz, Österreich-Ungarn und primär Luxemburg, das nach dem Ersten Weltkrieg neben Deutschland und England zu den Staaten gehörte, die auf dem Gebiet des sozialen Schutzes am weitesten entwickelt waren,⁷ führten Sozialversicherungssysteme ein. Hingegen blieben Staaten wie Belgien, Frankreich, Italien und ebenfalls die Niederlande (was ein wenig überraschend ist, da dieses Land sowohl mit Deutschland als auch mit England enge Kontakte pflegte) von der ganzen Bewegung fast vollkommen ausgeschlossen, was unter Berücksichtigung des industriellen Entwicklungsstandes dieser Staaten (hauptsächlich Belgiens und Frankreichs) erstaunlich anmutet. Yves Saint-Jours meint, daß die französische Ablehnung des Systems auf zwei Gründe zurückzuführen ist: Erstens entstand nach der Niederlage gegen die Armee Bismarcks ein starkes Ressentiment gegen jegliche deutsche Vorreiterrolle, und zweitens hatte die Repression gegen die Pariser Kommune dazu geführt, daß die Arbeiterklasse und deren Vertreter für Jahre dezimiert worden waren und keinen Einfluß in der öffentlichen Debatte erlangen konnten.⁸ Wie stark die Ablehnung von Ideen des östlichen Nachbarn waren, belegt das Beispiel des französischen Gesetzes vom 5. April 1910,

⁴ KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., S. 23.

⁵ PERRIN, Guy: „Cent ans d'assurance sociale“, in: *Travail et société* 3/1984, S. 321.

⁶ PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 617.

⁷ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 44.

⁸ SAINT-JOURS, Yves: „Landesbericht Frankreich“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 188.

das Arbeiter- und Landarbeiterrenten einführt. Die Gegner des Gesetzes gründeten ihre ganze Taktik auf einen Vergleich mit dem deutschen System.⁹

Allgemein ist festzuhalten, daß der Staat weder in Belgien noch in Frankreich auf dem Gebiet der Sozialpolitik sehr aktiv war und die Hilfsmaßnahmen den karitativen und freiwilligen Organisationen, den sogenannten „sociétés de secours“, überließ. Sowohl in Frankreich als auch in Belgien wurden auf dem Gebiet der Sozialpolitik zwar einige Gesetze verabschiedet, aber sie kamen entweder sehr spät, wie zum Beispiel das für nur gewisse Arbeitnehmergruppen vorgesehene und schließlich nicht in Kraft getretene französische Gesetz von 1910 zur Einführung von Altersrenten, oder sie beschränkten sich auf sehr spezifische Arbeitergruppen, wie zum Beispiel das belgische Gesetz von 1903 zum Schutz von besonders unfallgefährdeten Arbeiternehmerkategorien.¹⁰ In Italien hingegen wurden keine gesetzlichen Versuche unternommen, um soziale Schutzmaßnahmen auf nationaler Ebene einzuführen. Nach Giovanna Vicarelli war die Sozialpolitik Italiens bis zur Machtergreifung durch die Faschisten durch eine Politik des „laissez-faire“ gekennzeichnet.¹¹

Nach dem Ersten Weltkrieg kam es dagegen zu einer schlagartigen Verbreitung der Sozialversicherungen. Dabei spielten die nach dem Ersten Weltkrieg durchgeführten Grenzverschiebungen eine gewisse Rolle. So wurde Frankreich gezwungen auf dem Gebiet der Sozialversicherungen aktiv zu werden, um eine Angleichung innerhalb des Landes zu erreichen. Das Gebiet Elsaß-Lothringen verfügte in der Tat über ein ausgebautes Sozialsystem, während Restfrankreich in dieser Hinsicht immer noch in den Kinderschuhen steckte. Der Vorsprung Elsaß-Lothringens bewog die französischen Entscheidungsträger dazu, eine vollständige Reform in die Wege zu leiten.¹² Aus schwer erklärbaren Gründen wiederholte sich das gleiche Phänomen jedoch nicht in Italien, das nach der Auflösung des österreichisch-ungarischen Reiches Südtirol erhielt, wo nach deutschem Muster die Sozialversicherungen stark entwickelt worden waren. Es kam zu keinem nachweisbaren Einfluß der vorhandenen Strukturen in Südtirol auf Restitalien. Pascale Sandulli meint sogar, daß diese

⁹ BASLE, Maurice/LEROSIER, Jean-Jacques: „Les premières lois sociales“, in: *Revue française des affaires sociales* 1/1981, S. 225, Fußnote 1.

¹⁰ cf. MAGREZ, Michel: „Les plans de réforme du droit de la sécurité sociale“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 508.

¹¹ cf. VICARELLI, Giovanna: „Welfare systems and social change. One hundred years of health and social policies in Italy“, in: *Comparing social welfare systems*, Volume 3: Florence Conference. France – Southern Europe, Paris: MIRE 1997, S. 119-121.

¹² cf. DUPEYROUX, Jean-Jacques/DURAND, Paul/ROUAST, André, S. 12.

unterschiedliche Behandlung im Hinblick auf das Leistungsniveau in den Provinzen Trento und Bozen bis heute fort dauert.¹³

Die Implementierung der Reformen dauerte in Frankreich eine gewisse Zeit. Die zur Ausarbeitung eines Sozialversicherungsprojekts eingesetzte Kommission („Commission chargée de procéder à l'étude d'un projet sur les assurances sociales en cas de maladie, d'invalidité et de vieillesse“) wurde zwar schon am 23. Juli 1920 ins Leben gerufen, aber die entsprechenden Gesetze traten erst 10 Jahre später, am 30. April 1930, in Kraft.¹⁴

Auch wenn Deutschland dabei weiterhin die große „Vorbildrolle“ inne hatte,¹⁵ so ist doch zu vermerken, daß während dieser zweiten Periode alle stark im Rückstand befindlichen Staaten Gesetze verabschiedeten, die zumindest einen Minimalschutz gewährleisteten. Zur gleichen Zeit verbesserten die auf dem Gebiet des sozialen Schutzes am weitesten entwickelten Länder ihre Leistungen weiter.¹⁶ Dabei sind interessante Parallelen zwischen der Lage nach den beiden Weltkriegen zu ziehen. Der Krieg hat jeweils zu einer Solidaritätsbewegung innerhalb der betroffenen Länder geführt, die das Bewußtsein der Bevölkerung stärkte. In diesen Ländern führte die entstandene Dynamik der durch den Krieg verursachten Veränderungen zu einem verbesserten Sozialschutz der gesamten Bevölkerung. Maßnahmen mußten als Folge der Kriege ergriffen werden, um den Bedürftigsten zu helfen, die sich wegen des Krieges in noch größerem Elend befanden (z.B. Kriegsverletzte, Invaliden, usw.). Die Solidaritätsbewegung nach dem Ersten Weltkrieg beschränkte sich jedoch weiterhin fast ausschließlich auf die Arbeitnehmer, während andere Gesellschaftsklassen von den Sozialversicherungssystemen ausgeschlossen blieben. Ein wichtiger Unterschied zur Periode vor 1914 besteht darin, daß die meisten Systeme zu Pflichtversicherungssystemen wurden, während noch vor dem Ersten Weltkrieg das Prinzip des freiwilligen Beitritts in vielen Ländern vorgeherrscht hatte. Die Initiativen für Neuerungen gingen dabei nicht mehr ausschließlich von Deutschland und England aus.

¹³ SANDULLI, Pasquale: „Ein Schlaglicht auf die Besonderheiten der Situation Italiens“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 386.

¹⁴ BARJOT, Alain, S. 372-373.

¹⁵ VON FERBER, Christian: „Soziale Sicherung in Westeuropa. Soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit“, in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, hrsg. von MATTHES, Joachim, Frankfurt, New York: Campus Verlag 1979, S. 748.

¹⁶ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 53.

Bestes Beispiel dieses Wandels bilden sicherlich die Familienbeihilfen, die erste soziale Maßnahme, die nicht direkt in Verbindung mit der Arbeit stand. Die ersten Familienbeihilfesysteme wurden auch nicht vom Staat gegründet, sondern von Arbeitgebern, die auf diese Weise den Forderungen nach Lohnerhöhungen seitens der Arbeitnehmer zuvorkommen wollten. Die ersten Staaten, die Familiensozialleistungen einführten, waren Belgien und Frankreich. Zwar ist es an sich nicht so wichtig zu wissen, welches dieser Länder als erstes Kindergeld einführte, aber die Tatsache, daß sowohl Frankreich als auch Belgien die Pionierrolle in Anspruch nahmen – Belgien hat als erstes Land 1930 ein gesetzliches System eingeführt, aber Frankreich, das auf diesem Gebiet erst 1932 tätig wurde, kannte schon seit längerer Zeit private Initiativen durch Arbeitgeber –, verdeutlicht den Wandel zwischen der ersten und der zweiten Periode, also von einer Periode fehlenden Einflusses zu einer starken Einflußphase. In Frankreich haben dabei sicherlich demographische Überlegungen eine Rolle gespielt, denn schon zu diesem Zeitpunkt herrschte dort ein Mangel an Arbeitskräften, so daß unter anderem ein Rückgriff auf ausländische Arbeitskräfte notwendig wurde. Um die nationale Lage zu verbessern, wurde versucht, die Geburtenrate durch finanzielle Anreize wieder steigen zu lassen.¹⁷ Das Eingreifen des französischen Staates in den sozialen Bereich stand dabei im Widerspruch zu der bisher verfolgten Politik, die sich bis dahin durch eine extreme Zurückhaltung des Staates ausgezeichnet hatte. Es ist unter anderem auf diese Zurückhaltung zurückzuführen, daß sich die Sozialversicherungssysteme in Frankreich so spät entwickelten. Erst ab den 1920er Jahren befaßte sich die Regierung ernsthaft mit dem Thema.¹⁸ In den beiden Vorreiterländern England und Deutschland gaben die Regierungen von Anfang an wichtige Impulse (jedenfalls auf deutscher Seite), unter anderem um die Arbeiterschaft besser zu kontrollieren oder gar zu spalten.¹⁹ Eine weitere Ursache, die den Rückstand Frankreichs und auch Belgiens erklärt, ist die starke Rolle der sogenannten Mutualités, die in den meisten Fällen politisch orientiert waren. Die Mutualités verhinderten lange Zeit ein direktes Eingreifen des Staates in soziale Angelegenheiten mit dem Argument, daß der Staat auf diesem Gebiet nichts zu suchen hätte. Die dominante Rolle der Mutualités in beiden Ländern führte aber zu einer Polarisierung sowohl unter den Arbeitnehmern selbst als auch zwischen den Arbeit-

¹⁷ cf. BASLE, Maurice/LEROSIER, Jean-Jacques, S. 229.

¹⁸ *ibid.*, S. 228.

nehmern und Arbeitgebern, da letztere die Mutualités als Machtorgane der Gewerkschaften sahen.²⁰ In Italien hingegen waltete immer noch die Politik des Laissez-faire, die sich unter anderem durch die starke Rolle der katholischen Kirche erklären läßt. Die Kirche befürwortete eher das Helfen aus Nächstenliebe und wollte auf diese Weise verhindern, dem Staat ein für sie bedeutsames Gebiet zu überlassen. Jede gesetzliche Maßnahme zum Schutz gegen ein Risiko wurde dabei von vielen Teilen der Bevölkerung bekämpft, so zum Beispiel beim Versuch, 1919 eine Krankenversicherung einzuführen.²¹ Die Weltwirtschaftskrise von 1930 hatte auch zur Folge, daß viele Projekte aufgegeben wurden oder nicht richtig greifen konnten, denn durch die starke Zunahme der Anzahl berechtigter Personen konnten die Systeme ihre Funktion nicht mehr erfüllen. Das Beispiel der deutschen Arbeitslosenversicherung veranschaulicht am besten die unlösbaren Probleme, die mit dem Ausbrechen der Weltwirtschaftskrise auf die Sozialversicherungen zukamen: Die 1927 eingeführte Arbeitslosenversicherung konnte den vielen Millionen Erwerbslosen nicht die erwartete Hilfe leisten.²² Aufgrund der bitteren Erfahrungen mit der Krise von 1930 wurde der Aufbau der Sozialsysteme oder ihre Erweiterung dieser Systeme auf neue Risiken eingestellt, da die meisten Länder schon kaum mehr Mittel besaßen, die sie für die Fürsorge hätten aufwenden können.

Die Entwicklung der Sozialversicherungen in den verschiedenen Ländern hat aber auch viel mit der jeweiligen gesellschaftlichen Struktur zu tun. Großbritannien führte schon 1911 ein Arbeitslosensystem ein, unter anderem weil erstens die Zahl der Arbeitnehmer viel höher war als auf dem Kontinent, und zweitens weil der höhere Industrialisierungsgrad zu mehr Arbeitslosigkeit als in Kontinentaleuropa führte. Jedes Land betrieb also eine Sozialpolitik, die die spezifischen nationalen und sozialen Probleme lösen sollte.²³ In Deutschland und besonders in Frankreich war die Anzahl Selbständiger viel höher, so daß die Einführung von Sozialversicherungen wesentlich problematischer war. Die landwirtschaftliche Bevölkerung bildete beson-

¹⁹ cf. STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Rechtsgeschichtliche Entwicklung“, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69 (1980), S. 159.

²⁰ cf. KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., S. 28.

MARCELIS, Didier: „1945-1995: Les tendances dans l'évolution de l'assurance-soins de santé“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol.4: Où va la santé?, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 24-25.

²¹ VICARELLI, Giovanna, S. 121.

²² SANDMANN-BREMME, Gabriele, S. 25.

²³ cf. LAROQUE, Pierre: „De l'assurance sociale à la sécurité sociale: l'expérience française“, in: *Revue internationale du travail* 57 (juin 1948), S. 628.

ders in Frankreich noch einen großen Bestandteil der Bevölkerung, der sich ebenfalls gegen die Sozialversicherungen stemmte.²⁴ Auch in Italien machte die landwirtschaftliche Bevölkerung noch einen erheblichen Teil der Gesamtbevölkerung aus. Die Ähnlichkeiten in der sozialpolitischen Lage in Frankreich und Italien könnten zum Schluß verleiten, daß es deshalb in beiden Ländern zu keinem wahren Aufbau eines Sozialsystems kam.²⁵ Man sollte dabei aber die wirtschaftliche Lage nicht vergessen, denn Frankreich war, wie schon weiter oben angeführt, wirtschaftlich weiterentwickelt als einige der Länder, die schon sehr früh Sozialversicherungen einführten. Bei Vergleichen zwischen Ländern muß man alle Daten berücksichtigen, wobei besonders die gesellschaftspolitischen Merkmale eines Landes zur Analyse herangezogen werden müssen.

Eine Ursache für die äußerst langsame Entwicklung der Sozialversicherungen in Frankreich und in Italien sind ohne Zweifel die politischen Umstände. In beiden Ländern waren politische Kräfte an der Macht, die sich nicht für eine Entwicklung des sozialen Schutzes innerhalb der Bevölkerung motivieren ließen. In Frankreich waren die politischen Führungskräfte lange Zeit der Meinung, daß es dem einzelnen Bürger freigestellt sein sollte, sich selber gegen die sozialen Risiken zu versichern, und daß der Staat auf diesem Gebiet nicht zu intervenieren hätte. Im Gegensatz zu Deutschland, wo der Staat die entscheidenden Impulse gab, ist eines der Merkmale des französischen Staates die Zurückhaltung sowohl in gesetzgeberischer als auch in finanzieller Hinsicht.²⁶ Diese Politik der Zurückhaltung seitens der staatlichen Organe ist darauf zurückzuführen, daß lange Zeit die Gebote des Liberalismus das politische Handeln in Frankreich entscheidend beeinflussten und eine größere Rolle des Staates auf dem Sozialgebiet unmöglich machten. Das Subventionieren von freiwilligen Schutzmaßnahmen durch den Staat ist auf die liberalen Ideen zurückzuführen. Pierre Laroque meint sogar: „La France a été de tout temps le pays de la prévoyance libre, le pays de l'épargne, le pays de la mutualité...“²⁷ In Italien hängt es zum Teil ebenfalls mit der Ablehnung eines staatlich unterstützten Sozialschutzes zusammen, daß die verschiedenen Sozialversicherungen erst sehr spät eingeführt wurden. So haben die Kirche und insgesamt die christlichen Hilfsorganisationen jég-

²⁴ BASLE, Maurice/LEROSIER, Jean-Jacques, S. 9.

²⁵ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 48.

²⁶ SAINT-JOURS, Yves: „Landesbericht Frankreich“, S. 187.

²⁷ LAROQUE, Pierre: „Le plan français de sécurité sociale“, in: *Revue française du travail* 1/1946, S. 11.

lichen Einflußzuwachs des Staates im Rahmen der Sozialpolitik verhindern können. Erst mit der „Ausschaltung“ der Kirche durch die Faschisten hat sich der Sozialstaat in Italien wirklich entfalten können.²⁸

Auch wenn die zur Verbreitung der Sozialmaßnahmen führenden Verhältnisse in Luxemburg wenig bekannt sind, ist anzunehmen, daß der fast immer präsente „Grundkonsens“²⁹ zwischen den wichtigsten Parteien des Landes sicherlich die Entwicklung der Schutzmaßnahmen gefördert hat. Im Großherzogtum waren immer mindestens zwei der drei wichtigsten (liberalen, konservativen und sozialistischen) Parteien an der Macht beteiligt.³⁰ Die äußerst hohe politische Stabilität des Landes hat sicherlich einen besonnenen und regelmäßigen Ausbau der Sozialversicherungen erlaubt, der für ein so kleines Land mit beschränkten finanziellen Mitteln zweifelsohne notwendig war.

Die politischen Konstellationen veränderten sich in der Zwischenkriegszeit nur geringfügig, so daß man den bemerkenswerten Fortschritt unter anderem in Frankreich und Italien nicht nur mit einer Veränderung der politischen Lage begründen kann. Pierre Laroque führt die schnelle Verbreitung der Sozialversicherungen innerhalb Europas unter anderem auf die gesetzgeberische Rolle der ILO auf dem Gebiet des sozialen Schutzes zurück.³¹ Die Staaten griffen die ILO-Normen um so schneller auf, als die meisten von ihnen gerade im Begriff waren ihre Sozialversicherungssysteme aufzubauen. Guy Perrin vertritt die Auffassung, daß die ILO in der Zwischenkriegszeit einen erheblichen Einfluß auf das Gebiet des sozialen Schutzes geltend machte. Zwischen 1919 und 1939 arbeitete sie ein komplettes System von Sozialversicherungen aus, die nahezu alle Risiken abdeckten.³² Sie unternahm alles, um das Modell Bismarcks weltweit zu verbreiten, während sie gleichzeitig aber auch Verbesserungsvorschläge machte. In den Jahren 1925 bis 1929 ist es zur Verabschiedung von Gesetzen zum Schutz gegen Berufskrankheiten in Deutschland, Luxemburg, Belgien, in den Niederlanden und Italien gekommen. Einer der Ausgangspunkte dieser Reihe von Gesetzen soll dabei das Übereinkommen Nr. 18 über

²⁸ VICARELLI, Giovanna, S. 122.

²⁹ SCHROEN, Michael: *Das Großherzogtum Luxemburg. Portait einer kleinen Demokratie*, Bochum: Studienverlag Brockmeyer 1986, (Politikwissenschaftliche Paperbacks; 10), S. 40.

³⁰ cf. SCHROEN, Michael: „Das politische System Luxemburg“, in: *Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. von ISMAYR, Wolfgang, Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 385.

³¹ LAROQUE, Pierre: „L'Organisation internationale du travail et la sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 514-515.

die Berufskrankheiten und die Empfehlung Nr. 24 betreffend Berufskrankheiten gebildet haben. Dies sind internationale Abkommen, die 1925 von der Internationalen Arbeitskonferenz der ILO verabschiedet worden waren.³³ Es läßt sich allerdings nicht nachweisen, ob die ILO tatsächlich Einfluß auf diese Gesetze nahm, denn keiner der erwähnten Staaten hat sich explizit auf ihre Regelung berufen, um sein gesetzgeberisches Verfahren zum Schutz gegen Berufskrankheiten einzuleiten.

Auf dem Gebiet der Familienbeihilfen blieb die ILO hingegen hinter den fortschrittlichsten Ländern zurück, denn während Staaten wie Belgien (1930) und Frankreich (1932), Australien (1927) und Neuseeland (1926) noch in den 1920er bzw. den 1930er Jahren Gesetze zur Einführung von Kindergeld verabschiedeten, blieb sie bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges auf diesem Gebiet untätig.³⁴ Bei internationalen Organisationen ist es immer schwer zu beurteilen, wie weit deren Einfluß reichte. Aber diese relative Untätigkeit der ILO auf dem Gebiet des Familienschutzes könnte zum Teil erklären, warum einige Länder, besonders Deutschland, sich erst in den 1950ern entschließen konnten, Maßnahmen zum Schutz der Familien zu ergreifen.

Hier soll nicht versucht werden, diese vollkommen entgegengesetzte Entwicklung zweier aufeinanderfolgender Perioden zu erklären, sondern verdeutlicht werden, daß trotz annähernd gleicher Voraussetzungen und einem ähnlichen Entwicklungsstand dieser Staaten Kontakte und die Weitergabe von Ideen und Konzepten nicht immer gewährleistet waren. Internationale Organisationen spielten dabei von Fall zu Fall eine verschiedene und nicht zu unterschätzende Rolle. Auch wenn Guy Perrin der ILO bei dieser Annäherung eine wichtige Funktion zuweist, so ist seine Behauptung mit Vorsicht zu verwenden, denn einige Beispiele verdeutlichen, daß neben einem externen Einfluß eine ganze Reihe weiterer Bedingungen vorhanden sein müssen. Als kontrastives Beispiel sollen noch einmal die Fälle Südtirols und Elsaß-Lothringens erwähnt werden. In beiden Fällen wurde eine auf dem Gebiet des sozialen Schutzes entwickelte Region einem Staat angegliedert, der noch nicht so weit fortgeschritten war. Im zweiten Fall führte dies zu einer starken Entwicklung der Sozialversicherung auf dem gesamten Landesgebiet, während im ersten Fall zwei

³² PERRIN, Guy: „Le rôle de l'Organisation internationale du travail dans l'harmonisation des conceptions et des législations de sécurité sociale“, in: *Droit social* 9-10/1970, S. 458.

³³ cf. PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 618, Fußnote 3.

³⁴ cf. PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, S. 28.

unterschiedliche Systeme nebeneinander existierten. Es gibt auch Argumente gegen den von Guy Perrin geschilderten großen Einfluß der ILO. So fanden einige Übereinkommen fast keine Resonanz innerhalb der Mitgliedstaaten. Das eindeutigste Beispiel ist das Übereinkommen Nr. 48 über die internationale Wanderversicherung (1935), das von keinem einzigen Staat ratifiziert wurde und deshalb auch nie in Kraft trat.

Die Periode nach dem Zweiten Weltkrieg zeichnet sich durch zwei Merkmale aus, die es in den zwei gerade beschriebenen Perioden in diesem Ausmaß nicht gegeben hatte. Erstens hatten die internationalen Organisationen und besonders die ILO in der Zwischenkriegszeit zwar eine gewisse Rolle auf dem Gebiet des sozialen Schutzes gespielt, ihr Einfluß blieb aber beschränkt, unter anderem weil sich die Nationalstaaten trotz der festgestellten Öffnungstendenzen doch stark auf nationale Lösungen konzentrierten und nur bedingt bereit waren, Einflüsse von außen zu akzeptieren. Was aber viel wichtiger erscheint, ist der Wechsel von einem System, das sich fast ausschließlich der Technik der Sozialversicherungen bediente und kaum andere Kategorien als die der Arbeitnehmer beschützte, zu einem System, das sich nun auf das Prinzip der sozialen Sicherheit gründete und das auf immer mehr Gesellschaftsklassen übertragen und in den meisten Ländern sogar sehr schnell auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurde. Bei dieser Betrachtung muß man auch berücksichtigen, daß das Konzept der deutschen Sozialversicherungen nicht nur in Deutschland die ganze Debatte monopolisierte, sondern daß eine ähnliche Tendenz auch in den internationalen Gremien festzustellen ist:

Eine in sich geschlossene, vom Fürsorge-Odium freie und dadurch attraktive Gegenkonzeption bot in Europa erst der Beveridge-Bericht 1942. Zehn Jahre zuvor, als die Internationale Arbeitskonferenz in Genf ein allgemeines Übereinkommen über Invaliden-, Alters- und Hinterbliebenensicherung vorzubereiten begann, hatten es die dänischen Delegierten noch überaus schwer, den Typ „Staatsbürgerversorgung“ überhaupt als einen Diskussionspunkt durchzusetzen. Die Konferenz wählte den Staatssekretär des deutschen Reichsarbeitsministeriums, Andreas Grieser, zum Vorsitzenden des vorbereitenden Ausschusses, und dies illustriert, daß eine Alternative zu dem von Deutschland eingeschlagenen Weg noch

schwer denkbar und sozusagen international noch wenig hoffähig war.³⁵

Zusammenfassung

Der Aufbau sozialer Einrichtungen vor dem Zweiten Weltkrieg erstreckte sich über zwei stark unterschiedliche Phasen. Die erste Phase, von 1881 bis 1919, war durch eine auf wenige Staaten beschränkte Errichtung sozialer Institutionen gekennzeichnet. In der zweiten Phase von 1919 bis 1933/1934 beeinflussten sich hingegen die meisten Staaten gegenseitig. Ausgangspunkt war dabei Deutschland mit seinen Vorreitergesetzen zwischen 1883 und 1889, obwohl dieses Land zu dem Zeitpunkt nicht zur Gruppe der am stärksten industrialisierten Staaten gehörte. Gefolgt wurde das Deutsche Reich von England, der Schweiz, Österreich-Ungarn und Luxemburg, während die restlichen europäischen Staaten kaum Interesse an den Gesetzen der Sozialversicherungen zeigten. Neben der liberalen Einstellung einiger Staaten (Belgien und Frankreich) und dem Rückstand anderer (Italien) gibt es noch weitere Gründe wie zum Beispiel die Ablehnung der Konzepte Nachbarstaaten (Frankreich), die dieses Desinteresse erklären.

Nach 1919 verabschiedeten alle Staaten Gesetze, die zumindest einen Minimalschutz sicherten. Beispielhaft dafür war die französische Entwicklung. Der französische Gesetzgeber war ab 1919 zum Handeln gezwungen zu handeln, denn mit der Wiedereingliederung Elsaß-Lothringens entstand ein Ungleichgewicht im Bereich der Sozialversicherungen, da im ehemaligen deutschen Reichsland alle deutschen Sozialgesetze noch in Kraft waren, während im restlichen Frankreich die Sozialgesetzgebung immer noch in den Kinderschuhen steckte. Es dauerte aber bis in die 1930er Jahre, bis die entsprechenden Gesetze verfaßt und verabschiedet wurden. Hingegen hatte die Eingliederung Südtirols in das italienische Staatsgebiet nicht das gleiche Effekt. Die zwei unterschiedlichen Systeme existierten weiterhin parallel zueinander im selben Land.

Während bis 1919 fast alle Initiativen auf dem Gebiet der Sozialversicherungen aus Deutschland und zu einem geringerem Maße aus England gekommen

³⁵ HOCKERTS, Hans Günter: „Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889-1979“, in: *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, hrsg. von CONZE, Werner/LEPSIUS, M. Rainer, Stuttgart: Klett-Cotta 1983, (Industrielle Welt; 34), S. 305.

waren, entstanden ab 1919 Neuerungen in anderen Staaten. Die ersten Familienbeihilfesysteme wurden zu Beginn der 1930er Jahre in Belgien und Frankreich gesetzlich festgelegt. Wenngleich die Verbreitung der Sozialversicherungen auf dem europäischen Kontinent auf mimetische Muster zurückzuführen ist, so stellten viele Sozialgesetze Antworten auf nationale Probleme dar. Die Engländer führten sehr früh (1911) ein Arbeitslosensystem ein, weil sie vorzeitig mit diesem Problem konfrontiert wurden, während die anderen europäischen Staaten mit Ausnahme der Krise der 1930er Jahre dieses Übel bis in die 1960er Jahre kaum kannten. Die Franzosen setzten sich entschlossen für die Familienbeihilfen ein, weil Frankreich als erstes Land einen beträchtlichen Alterungsprozeß seiner Bevölkerung bekämpfen mußte.

Die Ausdehnung der Sozialversicherungen wurde mit der Krise von 1930 abrupt unterbrochen. Die um diesen Zeitpunkt verabschiedeten Gesetze griffen nicht wirklich und konnten die Erwartungen nicht erfüllen. Als stellvertretendes Beispiel kann die deutsche Arbeitslosenpflichtversicherung von 1927 genannt werden. Beachtliche Unterschiede blieben zwischen den Staaten bestehen. Die Ursachen dafür lagen sowohl bei den unterschiedlichen Rhythmen der Industrialisierung als auch bei den politischen Grundsatzentscheidungen. Länder wie Frankreich und Italien setzten sich für einen freiwilligen Schutz ihrer Bürger ein, während England und Deutschland im Sozialschutz eine Funktion des Staates sahen. Für die Verbreitung der Sozialgesetzgebung in Europa zwischen 1919 und 1939 hat die ILO eine bedeutende Rolle gespielt, denn es existierten bis dahin nur wenige komplette Sozialversicherungssysteme, und die Genfer Organisationen gab mit ihren Übereinkommen entscheidende Vorgaben.

Dritter Teil: Die Aktivitäten der ILO im Krieg (1941-1944)

Da in der internationalen Debatte bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges nur wenige Texte und Gesetze über die soziale Sicherheit verfaßt wurden, fiel der ILO eine um so wichtigere Rolle bei der Verbreitung des Konzeptes der sozialen Sicherheit zu. Der Begriff „soziale Sicherheit“ wurde zwar schon im Laufe der 1930er Jahre eingeführt, wie zum Beispiel der amerikanische Social Security Act vom 14. August 1935 belegt, aber die Bedeutung des Begriffs deckte sich zu diesem Zeitpunkt noch fast vollständig mit den traditionellen Sozialversicherungen. Die Wandlung des Begriffs und die Ausweitung der sozialen Sicherheit auf immer neue Bereiche wurden maßgeblich von der ILO initiiert. Auch wenn sie erst mit dem Erscheinen des Beveridge-Berichts wirklich aktiv wurde, so muß betont werden, daß sie sich schon früher mit der Thematik vertraut gemacht hatte. Natürlich hatte sich die Internationale Arbeitskonferenz von 1941 in New York schon auf die 5. Klausel der Atlantik-Charta bezogen, um sich für das Konzept der sozialen Sicherheit einzusetzen, aber es war vor allem Osvald Stein, Leiter der ILO-Abteilung für Sozialversicherungen, wie die Abteilung zur damaligen Zeit, der sich in einem Artikel der *Revue internationale du travail – International Labor Review* für eine Verbreitung der sozialen Sicherheit stark machte.¹ Wegen der Kriegswirren waren die ILO-Bediensteten nicht in der Lage, selber ihre Konzepte zu vertiefen und der nationalen Regierungen zu vermitteln, da es an Austauschpartnern fehlte. Aufgrund der Personal- und Finanzengpässen mußten sie sich auf die Initiativen der nationalen Regierungen stützen, um die Konzepte der sozialen Sicherheit weiterzuentwickeln.² Dabei verfügten nur wenige Staaten über die ausreichenden Ressourcen, um noch parallel zu den Kriegsaktivitäten Gedanken und Persönlichkeiten für den Bereich der sozialen Sicherheit zu mobilisieren. Unter diesen Umständen gebührt der britischen Regierung einer Sonderstellung, denn sie war die einzige, die ein weitsichtig angelegtes Projekt über den Umbau des sozialen Bereichs in die Wege leitete. Der Beveridge-Bericht nimmt aus diesen Gründen eine Sonderstellung in der Geschichte des sozialen Schutzes ein.

¹ STEIN, Oswald: „Vers la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 44 (septembre 1941), S. 255-283.

² Hervorzuheben ist die Sonderstellung in Latein- und Mittelamerika, wo mehrere Konferenzen zu diesem Thema zwischen 1938 und 1945 stattfanden. Die dort entwickelten Ideen wurden nach dem Krieg von den ILO-Experten zum Teil wieder aufgegriffen.

Kapitel I: Der Beveridge-Bericht, die ILO und Europa

Bis zum Beveridge-Bericht blieben indes die Ideen über die soziale Sicherheit noch ungenau definiert. Dies galt auf jeden Fall für Europa, denn wie schon weiter oben erwähnt, verfügte Neuseeland durchaus über ein System, das man als System der sozialen Sicherheit bezeichnen kann.³ Alec Baldwin geht sogar noch einen Schritt weiter und meint, daß die von Beveridge vorgeschlagenen Konzepte schon längst im Ausland angewandt wurden, als der Bericht erschien.⁴ In Europa war es dennoch dieser englische hohe Beamte und Universitätsprofessor, der zum ersten Mal die komplizierten Inhalte der Sozialversicherungen und deren Fortentwicklung bis zur sozialen Sicherheit in seinem Bericht auf klare und deutliche Weise vorzustellen wußte. Sein Augenmerk konzentrierte sich fast ausschließlich auf die britische Lage. Es wurden zwar immer wieder Vergleiche mit anderen Systemen angestellt,⁵ aber nur um Vergleichsmöglichkeiten mit dem britischen Aufbau der sozialen Einrichtungen zu haben. Es muß jedoch hinzugefügt werden, daß trotz des internationalen Widerhalls des Beveridge-Berichts Beveridge selbst nicht an eine internationale Verbreitung seines Werks gedacht zu haben scheint: „Lord Beveridge a déclaré très nettement : Quand j’ai rédigé mon rapport, je n’ai pas prétendu faire un plan valable pour tous les pays du monde.“⁶ Die Meinung war auch unter den Experten weit verbreitet: „Beveridge ist kein Exportartikel, wurde immer wieder betont.“⁷ Auch wenn der Beveridge-Bericht sich vorwiegend auf die englische Lage bezog, so wurde der Bericht von vielen Ländern zur Kenntnis genommen und in manchen Fällen umgesetzt. Die Rezeption in den verschiedenen europäischen Staaten nach der Veröffentlichung des Berichts am 2. Dezember 1942⁸ ist besonders interessant, denn sie zeigt, inwieweit die verschiedenen Staaten für ausländische Ideen offen waren.

³ cf. PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, S. 29.

⁴ BALDWIN, Peter: „Beveridge in the *Longue Durée*“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 38.

⁵ „Beveridge selbst sagt [...]: » Früher einmal lohnte es sich, deutsche Methoden der Sozialreform zu studieren, wenn auch nicht nachzuahmen, heute jedoch nicht.«“ aus: PFEFFER, Karl Heinz: „Hintergründe des Beveridge-Planes“, in: *Das XX. Jahrhundert* 4/1943, S. 165.

⁶ Le Directeur du Bureau de Liaison, New York à M. C. Wilfred Jenks, Sous-Directeur général, Genève, 25.5.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2-3, S. 2

⁷ AUERBACH, Walter: „Beveridge-Plan – 10 Jahre danach. Erfahrungen und Lehren“, in: *Soziale Sicherheit* 1/1953, S. 134.

⁸ *Social Insurance and Allied Services...*, 299 S.

Bemerkenswert war, daß vier der sechs in dieser Arbeit untersuchten Staaten ihre Exilregierungen in London hatten, nämlich Frankreich, Belgien, die Niederlande und Luxemburg.⁹ Obwohl alle vier Staaten in London vertreten waren, scheint der Einfluß des Berichts auf die nationale Debatte über die soziale Sicherheit eine von Land zu Land unterschiedliche Auswirkung gehabt zu haben.¹⁰

1. Hauptprinzipien des Beveridge-Berichts

Das Beveridge-Komitee war ursprünglich mit bescheidenen Aufgaben betraut worden: „Die Aufgabe des Komitees [...] war nun, die gesamten bestehenden Gesetze und Vorschriften, alle Zweige der Sozialversicherung und verwandte Maßnahmen, zu untersuchen und neue Vorschläge zu unterbreiten.“¹¹ Da Beveridge jedoch die Ziele zu bescheiden erschienen, beschloß er, einen vollständigen Reformvorschlag für das Sozialleistungssystem vorzulegen.

Der Beveridge-Bericht hatte weltweit eine enorme Resonanz, unter anderem weil zum ersten Mal auf deutliche, ja sogar vereinfachte Weise die verschiedenen Techniken zum Schutz gegen soziale Risiken zusammengefaßt wurden, aber auch weil zum ersten Mal klar zum Ausdruck kam, daß der ganzen Bevölkerung Schutz zugestanden werden sollte. Beveridge selbst hat das Ziel seines Berichtes auf folgende Weise erläutert:

Der Beveridge-Report erklärte zum Unterschied davon nur, daß eine solche Versicherung so umfassend wie möglich sein müsse, sowohl hinsichtlich des Personenkreises wie der Risiken, mit denen sie zu tun habe. Er stellte weiter fest, daß jede soziale Leistung für die ganze Dauer des Notstandes gelten und schließlich auch in der

⁹ Die luxemburgische Regierung floh bei Ausbruch des Krieges zuerst nach Paris, dann nach Südfrankreich. Die Großherzogin verbrachte eine gewisse Zeit in Spanien und Portugal. Cf. CALMES, Christian/BOSSAERT, Danielle: *Geschichte des Großherzogtums Luxemburg*, Luxemburg: Editions Saint-Paul 1996, S. 352-354.

¹⁰ Leider existieren anscheinend keine Darstellungen oder Quellen zur Rezeption des Beveridge-Berichts durch die luxemburgische Exilregierung. Deshalb soll hier nur auf die drei anderen Staaten eingegangen werden.

¹¹ REICHENBACH, Bernhard: „Royal Commissions“ und Sozialgesetzgebung. Praxis und Bedeutung außerparlamentarischer Ausschüsse in England“, in: *Sozialer Fortschritt* 1/1952, S. 108-109.

Höhe angemessen sein sollte. Dies letztere war sicher der wesentlichste Unterschied zwischen dem alten und dem neuen System.¹²

In dieser Aussage kommt zum Ausdruck, daß Beveridge beabsichtigte, jedem, der sich momentan in einer Notsituation befand, ein Existenzminimum zu garantieren. Dieses Konzept des Existenzminimums war eine der wenigen Ideen Beveridges, die auf dem Kontinent auf wenig Zustimmung stießen, da mit der Tradition der Sozialversicherungen das Zugeständnis eines Existenzminimums das ganze Verfahren der Beiträge überflüssig gemacht hätte.

Beveridge entwickelte viele seiner Konzepte auf der Grundlage existierender Lösungen, aber sein Geniestreich war es eben, all diese Lösungen zusammenzufügen. „Beveridge kümmerte sich nicht darum, welche Leistungen bisher als Versicherung, als Versorgung oder als Fürsorge gewährt wurden.“¹³ Die Grundlage von Beveridges Konzept bildeten die Sicherheit, die Verantwortlichkeit und die Freiheit („système en termes de sécurité, de responsabilité et de liberté“¹⁴). Das Sozialsystem sollte durch drei Maßnahmen gesichert werden: „[...] durch allgemeine Kinderbeihilfen, durch einen umfassenden Gesundheits- und beruflichen Wiedereingliederungsdienst und durch eine Wirtschaftspolitik, die der Massenarbeitslosigkeit vorbeugt.“¹⁵ Es ist interessant festzustellen, daß als erste Maßnahme die Kinderbeihilfen genannt werden, die noch ein Jahrzehnt vor Verfassen des Berichts kein Bestandteil der Sozialmaßnahmen waren. Das Gleichgewicht zwischen den Generationen war ein wichtiges Anliegen für Beveridge, und er legte großes Gewicht auf Renten sowohl für Frauen als auch für Männer.

Was die Organisation der Verteilung von Sozialleistungen anbetraf, setzte sich Beveridge für eine öffentliche Verwaltung ein. Er war ein Befürworter des Anfang der 1930er entstandenen Begriffes des ‚Wohlfahrtsstaates‘ (cf. Roosevelts New Deal von 1935¹⁶). Das Eingreifen des Staates in die Sozialpolitik wird großenteils dadurch deutlich, daß die Hauptfinanzierungsquelle des Sozialsystems nach Art Beveridges vor allem durch den Staat, also mit Hilfe von Steuereinnahmen, erfolgen

¹² BEVERIDGE, William: „Jede Generation hat ihre eigenen Probleme“, in: *Sozialer Fortschritt* 1/1952, S. 106.

¹³ AUERBACH, Walter: „Beveridge-Plan...“, S. 135.

¹⁴ PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 627.

¹⁵ AUERBACH, Walter: „Beveridge-Plan...“, S. 134.

sollte. Bis 1942 war in den meisten Ländern der Schutz der Sozialrisiken immer dank der Beiträge der Arbeitnehmer und zum Teil der Arbeitgeber finanziell gesichert worden. Beveridge verzichtete in seinen Vorschlägen nicht vollständig auf die Beiträge der Arbeitnehmer, aber er schlug vor, sie auf einen einheitlichen Satz festzulegen (auch wenn es einige Ausnahmen gab), um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.¹⁷ Die Beiträge sollten aber nur einen kleinen Anteil der Finanzierung sichern. Beveridge schlug ebenfalls vor, die Leistungen zu vereinheitlichen, was bedeutet hätte, daß jeder Versicherte die gleiche Summe und die gleichen Leistungen erhalten würde. Man spricht von der sogenannten einheitlichen Leistung oder der „flat rate of insurance benefit“.¹⁸ Die „flat rates“ und „flat benefits“ hatten aber nicht nur zum Ziel, die Verwaltungsvorgänge zu vereinfachen, sondern ebenfalls, die Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen zu reduzieren. Mit der Vereinheitlichung der Beiträge und der Leistungen sollte eine gewisse Gerechtigkeit zwischen allen Versicherten erreicht werden. Der englische Experte befürwortete die Vereinheitlichung des Systems auch auf dem Gebiet der Verwaltungsträger. Es sollte nur eine Verwaltung existieren (der spätere National Health Service), die alle Vorgänge kontrollierte. Beveridge setzte sich bewußt für den Abbau aller anderen Organisationen ein, seien sie öffentlicher oder privater Natur (so zum Beispiel die friendly societies).

Neben der Vereinheitlichung des Systems, der Leistungen und der Beiträge schlug Beveridge das Prinzip der Integration vor, die sich in einen technischen und einen sozialen Aspekt unterteilen sollte. Unter technischer Integration ist die Verwendung aller Schutztechniken zu verstehen, also die Versorgung, die Fürsorge und die Versicherung. Die soziale Integration hatte eine viel umfassendere Bedeutung und beschränkte sich nicht nur auf die soziale Sicherheit: „[...] une intention plus ambitieuse, qui se propose d’effacer les distinctions de classe et de promouvoir l’unité nationale, grâce à l’universalité et à l’unité du système de sécurité sociale.“¹⁹

¹⁶ cf. BADGER, Anthony J.: *The New Deal. The Depression Years, 1933-1940*, New York: Hill and Wang 1989, S. 190-235.

¹⁷ *Social Insurance and Allied Services...*, S. 121: „The second fundamental principle of the scheme is that the compulsory contribution required of each insured person or his employer is at a flat rate, irrespective of his means.“

¹⁸ *ibid.*, S. 121.

¹⁹ PERRIN, Guy: „Le plan Beveridge: les grands principes“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 51.

Ein wichtiges Prinzip des Beveridge-Berichts war darüber hinaus das der Universalisierung. Beveridge war der erste, der sich deutlich für eine Erweiterung der Sozialleistungen ausgesprochen hatte. Diese Erweiterung sollte in zwei Richtungen vonstatten gehen: Auf der einen Seite hätte die ganze Bevölkerung Anspruch auf einen Mindestschutz, während auf der anderen Seite bestimmte Risiken, die bis jetzt nur wenig berücksichtigt worden waren, ebenfalls in das System der sozialen Sicherheit übernommen werden sollten. Um jedoch die verschiedenen Umstände zu berücksichtigen, schlug Beveridge vor, die Bevölkerung in sechs Kategorien aufzuteilen („Employees, Others Gainfully Occupied, Housewives, Others of Working Age, Below Working Age, Retired Above Working Age“²⁰). Die verschiedenen Risiken waren schon bisher durch die verschiedenen Sozialversicherungen abgedeckt, aber immer nur in getrennten Versicherungen. Beveridge nannte sie auch nicht Risiken, sondern die „Eight Primary Causes of Need“, also „Unemployment, Disability, Loss of Livelihood, Retirement, Marriage Needs, Funeral Expenses, Childhood, Physical Disease or Incapacity.“²¹ Auch im Bereich der Risiken versuchte Beveridge eine Vorreiterrolle zu spielen, indem er einen Schutz für Frauen im Falle einer Scheidung oder einer Trennung der Ehepartner vorschlug.²² Dieser Vorschlag wurde jedoch von kaum einem Staat oder einer internationalen Organisation übernommen. Erst in den 1980er und 1990er Jahren haben sich die industrialisierten Staaten für diese Art Schutz verstärkt interessiert.

Es stimmt zwar, daß Beveridge keine revolutionären Vorschläge unterbreitete, denn in den fortgeschrittensten Ländern waren schon sehr weitreichende Maßnahmen eingeführt worden. Aber meistens hatte man dabei nur Teilaspekte berücksichtigt, sei es in Bezug auf die Gesellschaftsklassen oder Risiken. Des weiteren war in den meisten Ländern immer noch eine deutliche Trennung zwischen Fürsorge und Sozialversicherung zu erkennen. Indem der Beveridge-Bericht eine Rationalisierung, eine Vereinfachung und eine Zusammenlegung der verschiedenen Aspekte des Sozialleistungssystems vorschlug, stellte er eine große Innovation dar und legte die Grundlagen für die moderne soziale Sicherheit. Daß er von so vielen verschiedenen Regierungen positiv aufgenommen wurde, hängt mit seinem Innovationscharakter zusammen.

²⁰ *Social Insurance and Allied Services...*, S. 125-127.

²¹ *ibid.*, S. 124-125.

²² PERRIN, Guy: „Le plan Beveridge...“, S. 49.

2. Pierre Laroque und der Beveridge-Bericht

Der Beveridge-Bericht soll einen direkten Einfluß auf die Verfasser des französischen Programms des Conseil National de la Résistance gehabt haben, das festlegte, daß ein kompletter Plan der sozialen Sicherheit in Frankreich eingeführt werden sollte.²³ Es ist jedoch nahezu unmöglich Quellen zu finden, die diesen Einfluß belegen. General De Gaulle soll vom Bericht sehr angetan gewesen sein²⁴, aber es ist bezeichnend festzustellen, daß Pierre Laroque, der spätere Verfasser des französischen Plans für soziale Sicherheit, der oft als „französischer Beveridge“²⁵ bezeichnet wird, erst nach Erscheinen des Berichts in London ankam²⁶ und deshalb nur indirekt über die englische Entwicklung informiert sein konnte. Andererseits scheint der Einfluß Beveridges auf Pierre Laroque trotz der fehlenden Belege sehr groß gewesen zu sein.²⁷ Der Aufbau einer französischen Nachkriegsverwaltung und der Entwurf eines französischen Plans für soziale Sicherheit wurde durch Pierre Laroque schon in London erdacht.²⁸ Obwohl der Plan keine einzige Referenz zu Beveridge beinhaltet, gleichen seine Schwerpunkte sehr denen von Beveridge: Laroque hob in seiner Schrift die Vollbeschäftigung, ein Anrecht auf einen Gesundheitsdienst für die Gesamtbevölkerung und eine gerechtere Verteilung der Einkommen hervor.²⁹ Aufgrund der vergleichbaren Ideen ist die Forschung insgesamt der Meinung, daß die französischen Sozialexperten und hauptsächlich Pierre Laroque von Beveridge stark beeinflusst wurden.³⁰

3. Der belgische Plan

Ganz anders verhält es sich bei der Beurteilung der belgischen Lage, die sich durch zwei parallel verlaufende Bewegungen kennzeichnet: Die eine innerhalb

²³ DUPEYROUX, Jean-Jacques/DURAND, Paul/ROUAST, André, S. 37.

²⁴ BALDWIN, Peter: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press 1990, S. 163.

²⁵ KERSCHEN, Nicole: „The influence of the Beveridge Report on the French social security plan of 1945“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 1: Oxford Conference. France – United Kingdom, Paris: MIRE 1994, S. 117.

²⁶ cf. „French Birth-Rate Soars Due To Social Security“, in: *Evening Post*, 17.2.1950. Michel Dreyfus spricht auch von 1943 und nicht von 1942 als Beobachtungsjahr von Pierre Laroque in London: cf. DREYFUS, Michel: *La Mutualité: une histoire maintenant accessible*, Paris: Mutualité française 1988, S. 65.

²⁷ LEAPER, Robert, S. 36: „... la France, où Pierre Laroque, le père fondateur de la sécurité sociale dans ce pays, est l’auteur qui s’est le plus occupé de Beveridge.“

²⁸ *ibid.*, S. 37.

²⁹ cf. DREYFUS, Michel, S. 66.

der belgischen Widerstandsbewegung, die andere im Rahmen der Arbeitsgruppe, die von der Exilregierung gegründet worden war (die Gruppe des Pacte de solidarité sociale). Die Commission belge pour l'étude des problèmes d'après-guerre (CEPAG), der unter anderem einer der Arbeitnehmervertreter des ILO-Verwaltungsrats (und der spätere stellvertretende ILO-Generaldirektor), Jef Rens, angehörte³¹, tagte in London im Januar und Februar 1943, also nur kurze Zeit nach Veröffentlichung des Beveridge-Berichts. Es wurde auch ein Projekt für den Bereich der sozialen Sicherheit ausgearbeitet, das am 1. Mai 1943 fertig gestellt wurde und zahlreiche Ähnlichkeiten mit dem Beveridge-Bericht aufwies. So sollte das System der Sozialversicherungen durch einen allgemeinen, für die ganze Bevölkerung gedachten sozialen Schutz ersetzt werden, was zu einer weitgehenden Fusion der existierenden Systeme geführt hätte. Nach den Überlegungen der CEPAG-Mitglieder sollte dem Staat bei der Finanzierung des neuen Systems eine entscheidende Rolle zugestanden werden. In Belgien hingegen kam es schon im August 1941 zur Bildung eines Komitees, dem sowohl Gewerkschaftler als auch Arbeitgeber angehörten, die während des Krieges in Belgien geblieben waren. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe wurde der sogenannte Pacte de solidarité sociale ausgearbeitet. Angeblich soll zwar der Beveridge-Bericht den verschiedenen Autoren bekannt gewesen sein, aber nicht als Referenz gedient haben, da in Belgien keine Kopien des Berichts erhältlich waren. Dies ist jedenfalls die Erinnerung von Henry Fuss, der selbst an den Arbeiten teilnahm.³² Betrachtet man die Äußerungen, die gegenüber Lord William Beveridge gemacht wurden, als er 1946 Belgien besichtigte, so entsteht ein ganz anderes Bild. Der Bürgermeister von Gent, Anseele, sagte am 22. November 1946, daß nach Ansicht von Achille van Acker, einem der Hauptverfasser des Pacte de solidarité sociale, der auch zum Teil als „Vater der belgischen sozialen Sicherheit“³³ gesehen wird, eine Anlehnung an den Beveridge-Bericht damals notwendig gewesen sei.³⁴ Der Bürgermeister betonte ebenfalls, die moralische Wirkung des Beveridge-Berichts sei sehr groß gewesen. Als Beleg dafür wurde im Rahmen dieser Veranstaltung eine unter deutscher Besatzung

³⁰ cf. KERSCHEN, Nicole: „The influence...“, S. 119.

³¹ cf. ROCH, Roger: „Un plan de sécurité sociale“, in: *Revue du travail* 10/1958, S. 1177.

³² FUSS, Henri: „La genèse du projet d'accord de solidarité sociale“, in: *Revue du travail* 7-8/1958, S. 843.

³³ SPITAEELS, Guy/VAN DER VORST, Pierre: „Achille van Acker, père de la sécurité sociale?“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 117-146.

von den Belgiern angefertigte französische Übersetzung des Beveridge-Berichts dem Autor geschenkt.³⁵ Sicherlich ist die Übersetzung nicht sonderlich gut und hätte für eine eventuelle Veröffentlichung zum Teil überarbeitet werden müssen, aber sie belegt, daß der Bericht durchaus bis nach Belgien gelangte und Übersetzungen angefertigt wurden, um mit dem Dokument auch vor Ort zu arbeiten und Lösungen zu finden, die auf dem Bericht basierten. Diese unterschiedlichen Beurteilungen der Rolle des Beveridge-Berichts in der Kriegszeit sind erstaunlich und lassen sich auf Grundlage der existierenden Dokumente nicht erklären. Daß der Einfluß des Beveridge-Berichts auf die belgische Sozialpolitik zurückgewiesen wurde, ist sicherlich teilweise auf den Wunsch der in Belgien verbliebenen Gewerkschaftler und Arbeitgeber zurückzuführen, als selbständige, ohne ausländische Hilfe auskommende Reformer des belgischen Sozialsystems dargestellt zu werden. Aber ein solcher Ansatz sollte nicht dazu verleiten, die Ideen aus anderen Staaten vollkommen zu ignorieren. Auf die Besonderheiten der Rezeption des Beveridge-Berichts in Belgien soll noch weiter unten eingegangen werden, da sie einen nicht zu vernachlässigenden Einfluß auf das belgische System hatte.

4. Beveridge und van Rhijn

Die niederländische Exilregierung war wahrscheinlich diejenige, die den Beveridge-Ideen am nächsten blieb. Sie beschloß nach dem Erscheinen des Beveridge-Berichtes, einen ähnlichen Vorgang in die Wege zu leiten und beauftragte am 26. März 1943 die nach ihrem Vorsitzenden benannte van Rhijn-Kommission mit der Analyse zum Stand der eigenen Gesetzgebung im Bereich des sozialen Schutzes.³⁶ Während die französischen und belgischen Arbeitsgruppen ihre Berichte nach relativ kurzer Zeit vorlegten, ließen sich die niederländischen Experten weit mehr Zeit und unterbreiteten ihren Bericht erst Anfang 1945. Die französischen und die belgischen Pläne hatten trotz der unbestreitbaren Einflüsse des Beveridge-Berichts doch die grundlegenden Charakteristika der eigenen Systeme wieder aufgegriffen.

³⁴ Speech given by the Mayor of Ghent, Mr. Anseele, 22.11.1946, in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 58, S. 2.

³⁵ „As souvenir to Lord Beveridge, offered one of the eight copy from his social plan, typed during the war 1940-45 through Amédée De Keuleneir, who gets the French translation of the original English text from in concentration camp died Henry Story“, in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 58.

³⁶ cf. MANNOURY, J.: *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samson 1967, S. 35 und MESSING, Alfred: *Die soziale Altersversicherung der Niederlande*, Dissertation Freiburg 1957, S. 40-41.

Bei den Niederländern wurde in den Empfehlungen des Berichts ein wirklichen Neuanfang befürwortet, der natürlich auf den englischen Vorgaben beruhte.³⁷ Offen bleibt die Frage, ob die Tatsache, daß der Beveridge-Bericht einen augenscheinlich größeren Einfluß auf die niederländischen Experten als auf die französischen und belgischen Kollegen hatte, mit der intensiveren und langatmigeren Arbeit der niederländischen Sachverständigen verbunden ist. Der van Rhijn-Bericht bildete jedenfalls nur die erste Etappe eines langen, beschwerlichen Weges für die niederländische Sozialgesetzgebung, denn im Gegensatz zu Frankreich und Belgien, die nach dem Krieg schnell handelten, beschloß man in den Niederlanden, vorsichtiger voranzugehen.

5. Der Beveridge-Bericht und die Achsenmächte

Während die Rezeption des Beveridge-Berichts für die sich in London befindenden Exilregierungen oder Befreiungsgruppierungen nicht nur zu keinen ideologischen Problemen, sondern sogar zu durchaus positiven Äußerungen führte, war die Lage bei den zwei Zentralmächten ganz anders. Sowohl in Italien als auch in Deutschland wurde der Beveridge-Bericht offiziell sehr kritisch, wenn nicht sogar negativ aufgenommen: „Der Beveridgeplan ist aus der Not des Krieges geboren, um die englische Öffentlichkeit und die Welt über die wirklichen Ziele Englands irre zu führen (Stichwort: Schaufensterpropaganda).“³⁸ Inhaltlich wurde sowohl in Italien als auch in Deutschland vorwiegend bemängelt, daß der Plan von Beveridge nur unvollständig und nur ein Versuch sei, endlich den Rückstand Englands auf dem Gebiet des sozialen Schutzes wettzumachen. In beiden Ländern kam man zum Schluß, daß das nationale Sozialsystem viel besser sei als die neuen Vorschläge, die im Beveridge-Bericht enthalten waren:

Les uns s'attachent à démontrer que le projet britannique n'est qu'une imitation imparfaite des réalisations allemandes en matière de sécurité sociale. Nombreux sont en effet les journaux qui évo-

³⁷ *ibid.*, S. 40.

³⁸ Anlage zu PLS-Nr. 363/43g, in: Beveridge Papers: Aktenmappe VIII 59, S. 1.

quent à ce propos les réformes bismarckiennes et mettent en relief combien la Grande-Bretagne est à cet égard en retard sur le Reich.³⁹

De nombreux journaux italiens qui se sont occupés du Plan Beveridge, se sont efforcés d'établir une comparaison entre le nouveau projet britannique et la législation sociale de l'Italie fasciste. Pour tous ces organes de presse, cette comparaison tourne au profit de la législation italienne à laquelle Beveridge aurait fait de larges emprunts.⁴⁰

In den gleichen deutschen und italienischen Zeitungen wurde bemängelt, daß die finanzielle Grundlage des Planes nicht gesichert sei, und daß er zu mehr Ungleichheiten in der Bevölkerung führen würde. Die offizielle Haltung der beiden faschistischen Staaten stellte also darauf ab, den Beveridge-Bericht zu diskreditieren. Sie zielte aber noch mehr darauf ab, die eigene Bevölkerung zu beeinflussen, denn unter allen Umständen sollte eine Begeisterung zu Gunsten von aus dem Ausland stammenden Ideen verhindert werden. Man muß auch wissen, daß in Deutschland schon Pläne entworfen worden waren, die mit dem Beveridge-Plan erstaunliche Ähnlichkeiten hatten. So hatte Robert Ley, der Leiter der Arbeitsfront, schon im März 1939 die Einführung eines Systems mit einheitlichen Leistungen vorgeschlagen.⁴¹ Dieser Vorschlag wurde zwar von Hitler ausgeschlagen, zeigt aber, daß man auch in Deutschland einem Beveridge-System näher war, als man es offiziell zugeben wollte. Über Italien sind keine Pläne dieser Art bekannt, aber noch während des Krieges (jedoch schon nach der Teilbefreiung Italiens durch die Alliierten) erschien ein kurzer Artikel, der die Lügen des Mussolini-Regimes über die Sozialpolitik und besonders über den Beveridge-Bericht brandmarkte. So steht auf der Titelseite des Artikels:

Questo studio, così com'è concepito, obbiettivo e imparziale, è solo possibile, in regime di libertà di stampa, al di fuori del sistema capestro del Regime Fascista, che costringeva scrittori e giornalisti

³⁹ Plan Beveridge. Opinions allemandes recueillies dans la presse par le B.I.T., Genève, 5.2.1943, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2-2, S. 1.

⁴⁰ Plan Beveridge. Opinions italiennes, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2-2, S. 1.

⁴¹ GRÜNDGER, Fritz: „Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects, and Evaluation of the Beveridge Report in Germany“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 140-141.

a scrivere secondo il suo capriccio, pena la fame la galera e il confino. Infatti, tutto quanto si è scritto in Italia sul "PIANO BEVERIDGE", durante l'infame dittatura, risulta, oggi, – alla luce della verità – un cumulo di invenzioni e menzogne.⁴²

In Deutschland wurde der Beveridge-Bericht zwar offiziell abgelehnt. Inoffiziell genoß aber er ein weit höheres Ansehen als man offiziell zugab. So wurde in Hitlers Bunker ein nur für den internen Gebrauch gedachtes Dokument mit der Beurteilung des Berichtes gefunden. Eine Kopie des Dokuments wurde nach Beendigung des Krieges an Beveridge selbst verschickt.⁴³ Beide Dokumente enthielten auch eine genaue Beschreibung des Berichts, woraus man schließen kann, daß die deutschen Behörden sehr schnell in der Lage gewesen waren, sich Kopien des Berichts zu besorgen. Die Beurteilung des Berichts führte aber zu einem der offiziellen Haltung entgegengesetzten Urteil. So kann man folgendes lesen:

Der Beveridgeplan ist der geltenden deutschen Sozialversicherung nahezu in allen Punkten überlegen. [...]

Der Beveridgeplan erstreckt sich für sämtliche gedeckte Wagnisse auf das gesamte britische Volk. Die deutsche Sozialversicherung dagegen beruht immer noch auf dem Grundsatz, daß nur Personen in abhängiger Arbeit versichert sind. Es kommt hinzu, daß die deutsche Sozialversicherung sich grundsätzlich nur auf Beschäf-

⁴² PASCAZIO, Nicola: Il piano Beveridge. La Gran Bretagna per tutti i cittadini lavoratori, Putignano: Off. Tipografica A. de Robertis e figli 1944, 33 S., in: Beveridge-Papers: Aktenmappe VIII 58, S. I. (Dieser objektive und unparteiische Aufsatz, wie es sein Entwurf belegt, ist nur in einer Regierungsform möglich, in der Pressefreiheit herrscht, und außerhalb des Stranges des faschistischen Regimes, der die Schriftsteller und Journalisten zwang, nach seiner Laune zu schreiben, da es sonst Hunger, Gefängnis und Hausarrest bedeutet hätte. In der Tat, alles was in Italien über den „BEVERIDGE-PLAN“ während der niederträchtigen Diktatur geschrieben worden ist, stellt sich heute im Lichte der Wahrheit als eine Anhäufung von Erfindungen und Lügen heraus.) [Übersetzung von C. G.]

Dieser Artikel konnte sonst nicht gefunden werden. Seine Verbreitung scheint sehr gering gewesen zu sein, und allem Anschein nach wurde Lord Beveridge eine Kopie geschenkt.

⁴³ First German Views on the Beveridge Report. Note by Lord Beveridge, 19.5.1961, in: Beveridge-Papers: Aktenmappe VIII 59, S. 1: „Two documents found in Hitler's Bunker in Berlin after he and Eva Braun had killed themselves there on or about April 30 1945 are now in my possession.“
cf. auch BEVERIDGE, Janet: *Beveridge and his plan*, London: Hodder and Stoughton 1954, S. 173-176.

tigte mit niedrigen Einkommen erstreckt, wobei die Einkommensgrenzen für die Versicherungspflicht verschieden festgesetzt wird.⁴⁴

Dieser Ausschnitt zeigt, was für einen Sprung nach vorne die Ideen von William Beveridge zu diesem Zeitpunkt darstellten. Die durchaus ‚positive‘ Rezeption des Beveridge-Berichtes im nationalsozialistischen Deutschland belegt, daß man sich in der großen Mehrzahl der europäischen Staaten bewußt war, den sozialen Schutz der Bevölkerung ebenfalls auf andere Kategorien und gegen andere Risiken ausdehnen zu müssen. Die ILO übernahm ebenfalls diese Ideen, um sie in ein noch zu schaffendes internationales System einzubauen.

6. Die ILO und Beveridge

Trotz der Kriegswirren gelang es der ILO, einen aktiven, wenn auch bescheidenen Beitrag zum Beveridge-Bericht zu leisten. Der englische Bericht würdigt auch ihre Unterstützung.⁴⁵ Das Beveridge-Komitee hat sich für den Vergleich mit anderen Systemen unter anderem auf Daten gestützt, die von der Abteilung für Sozialversicherung des Internationalen Arbeitsamtes zur Verfügung gestellt wurden. Es ist signifikant, daß sich das Komitee für einige Staaten besonders interessiert hat, nämlich für diejenigen, die fast alle auf dem Gebiet der Sozialmaßnahmen weit fortgeschritten waren. Die Wahl fiel auf Kanada, Australien, Neuseeland, Südafrika, die Vereinigten Staaten, Deutschland, Schweden und Belgien.⁴⁶ Während die ersten fünf dieser Staaten sicherlich unter anderem ausgewählt wurden, weil sie enge Beziehungen zu England unterhielten (Commonwealth-Staaten oder gemeinsame Sprache), so ist die Präsenz der zwei europäischen Staaten und Deutschlands ausschließlich auf die in diesen Ländern existierenden Sozialmaßnahmen zurückzuführen. Es muß aber auch hervorgehoben werden, daß die zum damaligen Zeitpunkt auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit am weitesten fortgeschrittenen Staaten Australien und Neuseeland waren, und daß sie

⁴⁴ Anlage zu PLS-Nr.363/43 g. Unterlagen zum Beveridge-Plan, in: Beveridge-Papers: Aktenmappe VIII 59, S. 1.

⁴⁵ *Social Insurance and Allied Services...*, S. 18: „In order to be sure that, in making their survey, the Committee had the benefit of the experience of other nations, so far as it could be made available in the abnormal circumstances of the time, they sought the help of the International Labour Office, which arranged for Dr. Oswald Stein, Head of the Social Insurance Section, and one of his chief assistants, Mr. Maurice Stack, to visit Britain for the purpose of conferring with the Committee. This visit was stimulating and informing in the highest degree. It is appropriate that the Committee should express in warm terms their gratitude for the help thus afforded by the International Labour Office.“

wahrscheinlich viel mehr aus diesem Grund als wegen ihrer Commonwealth-Zugehörigkeit in die Liste des Beveridge-Komitees aufgenommen wurden. Die Aufnahme Deutschlands verdeutlicht noch einmal, daß trotz einer Beschleunigung der sozialpolitischen Maßnahmen in den verschiedenen Ländern Europas die Sozialversicherungen Bismarckscher Prägung immer noch das dominierende Konzept in der Sozialpolitik waren. Sie zeigt aber auch, daß sich die Experten im Beveridge-Komitee trotz des Krieges gegen Deutschland für alle Ideen und Konzepte auf diesem Gebiet interessierten. Belgien wurde wahrscheinlich aufgenommen, weil es erstens über dezentralisierte Kassen und Institutionen wie die *Mutualités* verfügte, und weil es zweitens als erstes Land in Europa die Familienbeihilfen eingeführt hatte. Schweden hatte seinerseits schon 1913 die Volksrente eingeführt, die es jedem Bürger erlaubte, gegen regelmäßige Bezahlung der Beiträge einen Anspruch auf Rente zu erhalten.⁴⁷

Wie schon im oben angeführten Zitat erwähnt, reisten Osvald Stein, Leiter der Abteilung für Sozialversicherung, und Maurice Stack, sein Nachfolger, von Montreal nach London,⁴⁸ um ihre Ergebnisse und Meinungen zur Entwicklung der Sozialversicherungen und der gerade entstehenden sozialen Sicherheit darzustellen. Die ILO reagierte dabei sehr schnell: Am 10. Juni 1941 wurde Beveridge zwar zum Leiter des Komitees ernannt, aber die offizielle Anfrage an die ILO mit der Bitte um Zusatzinformationen wurde erst am 30. Dezember 1941 verschickt. Die zwei ILO-Bediensteten standen schließlich dem Komitee schon im April/Mai 1942 für einige Wochen zur Verfügung, wurden von diesem Gremium aber erst am 6. und 13. Mai 1942 angehört.⁴⁹ Vorausgegangen war ein Bericht der ILO mit dem Titel *I.L.O. Memorandum submitted to the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied services*,⁵⁰ der von Stein und Stack verfaßt worden war, und der eine detaillierte Studie über die oben genannten und einige weitere Staaten darstellte. Die Publikation *Social Security through Social Insurance. An International Survey of the Development of Social Insurance* bildete ebenfalls die Grundlage der Diskussion des Komitees mit den zwei ILO-Bediensteten. Aus den vorhandenen Unterlagen ist

⁴⁶ cf. S.I.C. (41) 17 (REVISE), 3.1.1941, in: PRO: Aktenmappe CAB 87/76, S. 1.

⁴⁷ cf. BALDWIN, Peter: „Beveridge dans la longue durée“, S. 70.

⁴⁸ International Labour Office Press Release: I.L.O. Experts in London to participate in wide survey on social security, 23.4.1942, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-1.

⁴⁹ cf. S.I.C. (42) 9th Meeting, 6.5.1942, und S.I.C. (42) 10th Meeting, 13.5.1942, in: PRO: Aktenmappe CAB 87/77.

⁵⁰ S.I.C. (42) 39, 28.4.1942, in: PRO: Aktenmappe CAB 87/79.

schwer zu erkennen, inwiefern die ILO in der Lage war, die Konzepte des Komitees und seines Vorsitzenden (der im Endeffekt fast allein den Bericht schrieb und auch allein dafür die Verantwortung trug⁵¹) zu rezipieren. Ihre Bediensteten insistierten dabei mit Sicherheit auf das Konzept der sozialen Sicherheit, das aus Sozialfürsorge und Sozialversicherung bestand: „I think this is tending to treat insurance and Assistance [sic] as the right and left hands of [social] security...“⁵² Sie setzten sich unter anderem für einer Vereinheitlichung der Sozialversicherungen ein. In einem Nachtrag hat sich Osvald Stein auch für eine Vereinfachung des von Beveridge vorgeschlagenen Systems ausgesprochen.⁵³ Es ist aber nicht festzustellen, inwiefern diese Aussagen beim Verfassen des Berichts einen Einfluß auf Beveridge hatten. Auffallend ist aber, daß die ILO-Bediensteten zum gleichen Zeitpunkt wie die gewerkschaftlichen Vertreter des TUC eingeladen wurden, und daß sie überhaupt zu den ersten Außenstehenden gehörten, die vor dem Komitee ihre Meinungen über die Gestalt des zukünftigen Systems darlegten. Sicherlich gab es auf Seiten der ILO einen Terminzwang⁵⁴, aber wenn man berücksichtigt, daß die Bildung des Komitees maßgeblich wegen des Unmuts der Gewerkschaften über die sozialen Bedingungen in Großbritannien zustande gekommen war⁵⁵, erscheint es als möglich, daß Beveridge sowohl die ILO als auch den TUC früh anhören ließ, um die wichtigsten Meinungen gleich am Anfang gehört zu haben. Dabei ist zu bedenken, daß „etwa 120 interessierte Organisationen durch entsandte Vertreter um ihre Erfahrungen und Meinungen befragt“ wurden, „wie z. B. Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Ärzteverbände, Hebammen-Organisationen, Versicherungsgesellschaften, Interessenverbände der Blinden, der Tauben, der Kriegsverletzten, Wohlfahrtsdezernenten kommunaler Behörden, die Gesellschaft für politische und wirtschaftliche Planung (PEP), usw.“⁵⁶ Die Tatsache, daß sich die ILO sofort bereit erklärte, zwei Vertreter nach London zu schicken, belegt hingegen, daß sie die englischen Versuche als hoch interessant betrachtete und vielleicht schon erwog, Ideen des Beveridge-Berichts wieder aufzunehmen. Dies wird zum Teil dadurch

⁵¹ cf. Report on Mission of Messrs. Stein and Stack to consult with Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services in London, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2, S. 2. und *Social Insurance and Allied Services...*, S. 19.

⁵² S.I.C. (42) 9th Meeting, 6.5.1942, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2, S. 2.

⁵³ cf. S.I.C. (42) 151, 14.9.1942: Suggestion for Simplification of Social Security Plan. Memorandum by Dr. O. Stein (I.L.O.), in: PRO: Aktenmappe CAB 87/82, 4 S.

⁵⁴ cf. Telegramm Phelan, 18.3.1942, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2.

⁵⁵ cf. HARRIS, Jose: *William Beveridge. A Biography*, Oxford: Clarendon Press ²1997, S. 363.

belegt, daß die ILO durch eine enge Zusammenarbeit mit dem Beveridge-Komitee einen gewissen Vorteil gegenüber anderen Entscheidungsträgern erhalten wollte. Dieses Vorhaben scheiterte aber unter anderem daran, daß die Engländer nicht unverzüglich den ILO-Experten Kopien des Beveridge-Berichts zuschickten:

Le fait est que nous n'avons pas le rapport Beveridge, paru il y a presque trois semaines et que nous en avons besoin très besoin pour vérifier l'épreuve d'un article qui pourrait être immédiatement imprimé. [...] Entre temps, l'édition américaine par la McMillan Cie aura été mise en vente et nous perdrons la priorité et ses avantages. Nous avons voulu précisément éviter que la transmission se fasse selon la routine habituelle. Nous n'avons pas réussi.⁵⁷

Andererseits ist ein zumindest indirekter Einfluß der ILO im Bericht festzustellen, vor allem wenn man bedenkt, daß Beveridge immer wieder betonte, sein Bericht konzentriere sich ausschließlich auf England. Im Absatz 39 des Berichtes kann man aber eine Aussage lesen, die vermuten läßt, daß Beveridge sich doch nicht nur auf England beschränken wollte:

On the assumption that once again it will be possible for men to move from one country to another to find the best use for their powers, it will be desirable to consider the making of reciprocal arrangements between the schemes of different countries facilitating transfer from one to the other, that it is to say, arrangements enabling men on migration to avoid forfeiting security and allowing them to carry with them some of the rights that they have acquired in their former country.⁵⁸

Beveridge führte dieses Problem zwar nicht weiter aus, aber allein diese Idee belegt, daß er sich Gedanken gemacht hatte, die weit über die nationalen Grenzen hinausreichten. Das wirft die Frage auf, ob jener Wortlaut von Beveridge stammte, oder ob er eben dank des Einflusses der ILO zustande kam. Prof. Goodrich von der

⁵⁶ REICHENBACH, Bernhard, S. 109.

⁵⁷ Vermerk von Osvald Stein für M. Reymond, 17.12.1942, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2-1.

⁵⁸ *Social Insurance and Allied Services.*, S. 19.

Columbia University (New York) schrieb sogar die ILO an, um sich zu erkundigen, ob dieser Absatz nicht eine Idee von Osvald Stein und Maurice Stack sei: „Second, is paragraph 39 your idea ? Is it a good idea ? If so, should it be referred to when we are making statements about possible post-war functions of the I.L.O. ?“⁵⁹ Die bloße Anwesenheit und Anhörung der ILO-Bediensteten durch das Beveridge-Komitee haben sicherlich dazu beigetragen, die soziale Sicherheit nicht nur als rein englisches Problem zu sehen, sondern es mehr in einem internationalen Kontext zu verstehen.

Sowohl die ILO als auch die englische Regierung blieben nach Veröffentlichung des Berichts untätig. Es dauerte zum Beispiel mehr als zwei Jahre, bis die ILO sich offiziell für den Beveridge-Bericht aussprach. Es stimmt, daß aufgrund des Zweiten Weltkrieges in der Zwischenzeit keine Internationale Arbeitskonferenz einberufen worden war, aber sie hätte versuchen können, mit anderen Mitteln auf den Beveridge-Bericht aufmerksam zu machen.

7. Die Internationale Arbeitskonferenz von Philadelphia

Die Internationale Arbeitskonferenz von Philadelphia, die vom 20. April bis zum 12. Mai 1944 stattfand, war die erste Arbeitskonferenz seit der von 1941 in New York. Mit den Ergebnissen der Konferenz von Philadelphia und den zwei entsprechenden Empfehlungen Nr. 67 (betreffend Sicherung des Lebensunterhalts) und Nr. 69 (betreffend ärztliche Betreuung) übernahm die ILO große Teile von Beveridges Konzepten und setzte sich als Ziel, die soziale Sicherheit weltweit zu verbreiten. Die Tragweite der Konferenz von Philadelphia wird generell als erheblich betrachtet, denn an dieser Konferenz wurde der Weg für eine Zusammenarbeit mit den zukünftigen Vereinten Nationen geebnet, und es wurden während der Konferenz die bestehenden Verbindungen mit dem Völkerbund aufgelöst oder zumindest gelockert.⁶⁰ So wurde noch im Rahmen der Konferenz eine Resolution verabschiedet, die vom Verwaltungsrat der ILO verlangte, „to take appropriate steps to assure close collaboration and a full exchange of information between the International Labour

⁵⁹ Brief von Carter Goodrich (Columbia University in the City of New York) an Dr. Osvald Stein und Mr. Maurice Stack, 25.1.1943, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-25-2-1.

Leider konnte im ILO-Archiv keine Antwort auf diese Anfrage gefunden werden. Man muß es deshalb bei Vermutungen belassen, was die „Internationalisierung“ des Beveridge-Berichts angeht.

⁶⁰ KÖHLER, Peter A.: *Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden: Nomos 1987, (Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht; 4), S. 287.

Organisation and any other public organisations which now exist or may be established for the promotion of social and economic well-being..."⁶¹

Auch wenn bei dieser Konferenz die Basis für die spätere Arbeit mit der UNO gelegt wurde, so ist diese Konferenz gerade deshalb in die Geschichte eingegangen, weil hier die ILO zum ersten Mal ihren Einsatz zu Gunsten der sozialen Sicherheit zum Ausdruck brachte. Zum Zeitpunkt der Konferenz stellte trotz der in vielen Ländern verzeichneten Fortschritte nur Neuseeland der gesamten Bevölkerung des Landes einen Gesundheitsdienst zur Verfügung.⁶² Nach Meinung von Paul Ramadier ist es die „Conférence de Philadelphie qui, en 1944, en pleine guerre, a pour la première fois traité l'ensemble de la question dans un esprit moderne.“⁶³ Die Konferenz von Philadelphia bildete auf internationaler Ebene den Anstoß für die weltweite Einführung und Verbreitung des Konzeptes der sozialen Sicherheit, das bis zu diesem Zeitpunkt ausschließlich auf nationaler Ebene und nur in einigen wenigen Staaten umgesetzt worden oder zumindest in die öffentliche Debatte gelangt war. Ebenfalls im Rahmen der Konferenz von Philadelphia wurden die politischen Ziele, das Programm und die Rolle der ILO neu definiert.⁶⁴ Dies führte zum Verfassen eines Dokuments, das unter dem Namen der Erklärung von Philadelphia in die Geschichte eingegangen ist. Die Tragweite dieses Dokuments war so groß, daß es später unter dem Titel „Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organization“ zum Bestandteil der ILO-Verfassung wurde.⁶⁵ Unter anderem hat sich die ILO auf der Grundlage dieses Dokuments in der Nachkriegszeit immer mehr für alle Gesellschaftsklassen und nicht nur für die Arbeitnehmer eingesetzt. So heißt es dort zum Beispiel über die soziale Sicherheit: „the extension of social security measures to provide a basic income to all in need of such a protection and comprehensive medical care.“⁶⁶ Zwar geht aus diesem Zitat nicht ausdrücklich hervor, daß die soziale Sicherheit auf die ganze Bevölkerung

⁶¹ Resolution concerning the Constitution and constitutional practice of the International Labour Organisation and its relationship with other international bodies, in: *International Labour Conference. Twenty-Sixth Session Philadelphia, 1944, Record of Proceedings*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 527.

⁶² cf. „Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre“, in: *Revue internationale du travail* 60 (août 1949), S. 125.

⁶³ RAMADIER, Paul, S. 505.

⁶⁴ cf. ALCOCK, Antony, S. 176.

⁶⁵ *Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference*, Genf: International Labour Office 1994, S. 22-24. Cf. ebenfalls *International Labour Conference. Twenty-Sixth Session Philadelphia, 1944, Record of Proceedings*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 350-351.

ausgedehnt werden soll, aber es wird hervorgehoben, daß jede Person, die in Schwierigkeiten ist, das Recht auf ein Mindesteinkommen haben sollte. Grundlage der Diskussionen zur sozialen Sicherheit war jedoch der Beveridge-Bericht. Dieser Auszug verdeutlicht auch, daß sich zu diesem Zeitpunkt alle vertretenen Staaten⁶⁷ und auch alle sozialen Gruppen für einen Konsens einsetzten und für weitgehende Befugnisse der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit engagierten. Wegen der schwierigen Lage entstanden starke Bande der Solidarität, die aber, wie weiter unten noch zu zeigen sein wird, nach Beendigung des Krieges schnell wieder auflösten.

Während man die Wichtigkeit des Beveridge-Planes anerkannte, wurde gleichzeitig kritisiert, daß der Bericht überhaupt nicht in Gesetze umgesetzt worden war. So sagte Sir John Forbes Watson, der englische Arbeitgebervertreter:

... but I recognise that the Report of Sir William Beveridge has had and will have a profound influence on the trend of development of the social services. The Beveridge Report suffers from one handicap, and that is, that in the making of that Report, the British tripartite system of the Government, employers and workers, sitting on the committees together was unfortunately not given effect to in this case.⁶⁸

Die Konferenz konzentrierte sich dennoch hauptsächlich auf das Thema der Sozialpolitik und primär der sozialen Sicherheit, was durchaus auf die Resonanz des Beveridge-Berichts zurückzuführen ist. Die ILO hatte sich aber auch zum Ziel gesetzt, die verschiedenen Staaten auf die Nachkriegszeit vorzubereiten, denn es war zu erwarten, daß die Bevölkerung hohe Sozialforderungen stellen würde, wie dies schon 1918 am Ende des Ersten Weltkrieges der Fall gewesen war.⁶⁹ Es ist aber erstaunlich festzustellen, daß im Vorfeld der Vorbereitungen dieser Konferenz nur wenig auf den Beveridge-Bericht Bezug genommen wurde, sondern mehr auf die Atlantik-Charta. Ein Grund dafür könnte die Tatsache sein, daß die Atlantik-Charta einen internationalen Ansatz hatte, der im Beveridge-Bericht zwar zum Teil

⁶⁶ *ibid.*, S. 23.

⁶⁷ In Philadelphia waren wegen des Krieges nicht alle Mitgliedstaaten anwesend.

⁶⁸ *International Labour Conference. Twenty-Sixth Session Philadelphia, 1944, Record of Proceedings*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 208.

⁶⁹ *cf. Minutes of the 91st session of the Governing Body, London, 16-20 December 1943*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 31.

vorhanden war, aber bei weitem nicht das Hauptanliegen der Untersuchung darstellte. Während der Konferenz selber änderten die Mitgliedstaaten jedoch ihre positive Einstellung zur Atlantik-Charta, sicherlich um sich von den britischen und amerikanischen Positionen abzusetzen.⁷⁰

Im Rahmen der Sitzung des ILO-Verwaltungsrates von Dezember 1943 wurde beschlossen, die soziale Sicherheit als eines der Themen der Konferenz aufzunehmen. Die Vorbereitungen zur Konferenz und die Redaktion des als Arbeitsgrundlage dienenden Berichts sollen nach Meinung von Maurice Stack „hurriedly“ verlaufen sein, unter anderem wegen des plötzlichen Todes des Leiters der Abteilung für Sozialversicherung, Osvald Stein, im Dezember 1943.⁷¹

Die Vorbereitungen führten dazu, daß der Konferenz mehrere Empfehlungen vorgelegt wurden. Neben der Empfehlung betreffend die Sicherung des Lebensunterhalts und ärztliche Betreuung der aus der Armee und gleichgestellten Diensten sowie aus der Kriegswirtschaft entlassenen Personen (Nr. 68) bildeten die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 das Zukunftsprogramm der ILO in Sachen sozialer Sicherheit.

a) Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69

Die Empfehlung Nr. 69⁷² sah vor, der ganzen Bevölkerung den Zugang zur medizinischen Versorgung zu ermöglichen, wobei keine Rücksicht auf die Ausübung eines Berufs oder einer bezahlten Tätigkeit genommen werden sollte, während die Empfehlung Nr. 67 als Ziel festlegte, die Sozialleistungen auf alle Arbeitnehmer und Selbständigen zu erweitern. Beide Empfehlungen beruhten zum großen Teil auf den zwei wichtigsten von Beveridge vorgeschlagenen Prinzipien, nämlich dem Einheitsprinzip und dem Prinzip der Universalität.⁷³ Die in der Empfehlung Nr. 69

⁷⁰ LEE, Eddy: „La Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective“, in: *Revue internationale du travail* 4/1994, S. 523 : „Le projet de texte sur le rôle de l'OIT en matière de politique économique et financière internationale s'est heurté à une forte opposition, notamment dans sa version anglaise qui utilisait le verbe « to scrutinize », « examiner minutieusement ». L'expression fut donc atténuée et le texte finalement adopté dispose qu'il incombe à l'OIT « d'examiner et de considérer » (« to examine and consider ») [...] La formule originale avait été reprise d'un discours du ministre des Affaires étrangères de l'Empire britannique...“

⁷¹ Brief von Maurice Stack an Sir William Beveridge, 18.3.1944, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-25-4-1.

⁷² Für eine vollständige deutsche Fassung der Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69, cf. *Übereinkommen und Empfehlungen 1919-1952*, Genf: Internationales Arbeitsamt 1954, S. 475-512.

⁷³ cf. PERRIN, Guy: „La sécurité sociale comme mythe et comme réalité“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 10/1966, S. 1042.

enthaltenen Ziele lassen erkennen, daß sie denen von Beveridge sehr nahe kamen, obwohl sie nicht festlegten, wie die medizinische Versorgung stattfinden sollte, um den Mitgliedstaaten mehr Spielraum bei der Organisation zu lassen. Dennoch drängt sich die Frage auf, warum sich die ILO zu einer Trennung zwischen der medizinischen Versorgung und dem Schutz vor den anderen sozialen Risiken entschloß, da mit dem Beveridge-Bericht ja zum ersten Mal ein alle Risiken umfassendes Gesamtkonzept vorgelegt worden war. Diese Tatsache wird auch von der Forschung überhaupt nicht angesprochen, obwohl man darin einen Beweis oder mindestens einen Hinweis darauf sehen kann, daß die ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit eben noch nicht soweit fortgeschritten war wie einige Staaten. Als Grund für diese Trennung ist sicherlich die Tatsache zu nennen, daß die ILO trotz Entwicklung des Konzeptes der sozialen Sicherheit noch stark die Idee der Sozialversicherungen unterstützte und diesem Konzept treu bleiben wollte.⁷⁴ Auch inhaltlich weicht die Empfehlung Nr. 67 zum Teil vom Beveridge-Bericht ab. Dieser hatte den Schwerpunkt auf die Sicherheit gesetzt; die Empfehlung Nr. 67 widmete sich zwar auch diesem Anliegen. Sie mußte aber Rücksicht auf die Traditionen der Lohnsicherung nehmen, die daher in diesem Text sehr ausgiebig definiert wurde.⁷⁵

Die Zusammensetzung der ILO und besonders ihr Engagement auf weltweiter Ebene führten dazu, daß sie nicht nur nicht in der Lage war, alle Ideen von Beveridge wortwörtlich zu übernehmen, sondern die Hauptideen sogar abschwächen musste, um sie auf einen für alle Mitgliedstaaten gemeinsamen Nenner zu bringen. Maurice Stack sagte nichts anderes, als er am 18. März 1944 Beveridge schrieb: „Needless to say it leans largely on your proposals, though account has had to be taken of conditions and possibilities in many countries, notably those of Latin America, and Central and Eastern Europe.“⁷⁶ Des weiteren ist zu betonen, daß die Empfehlung Nr. 67 sich nur auf Arbeitnehmer und Selbständige konzentrierte und alle anderen Gesellschaftsklassen ausgeschlossen waren. Die in der Empfehlung Nr. 67 gemachten Vorschläge gingen zwar viel weiter als die Gesetzgebung vieler Länder, aber sie waren erheblich weniger fortschrittlich als die im Beveridge-Bericht gemachten Vorschläge. Aufgegeben wurden ebenfalls die einheitlichen Beiträge und

⁷⁴ PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, S. 101.

⁷⁵ cf. PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 627.

⁷⁶ Brief von Maurice Stack an Sir William Beveridge, 18.3.1944, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-25-4-1, S. 1.

die einheitlichen Leistungen, da man in vielen Ländern schon seit längerer Zeit (in manchen Fällen – wie in Deutschland – schon seit mehr als einem Jahrzehnt) mit beitragsabhängigen Leistungen und mit differenzierten Beiträgen vertraut war. Vor allem wurden aber die Leistungen an den Lohn gekoppelt,⁷⁷ eine Vorkehrung, die Beveridge abgeschafft hatte, um eine größere Solidarität innerhalb der Bevölkerung zu erzeugen. Hingegen werden in der Empfehlung Nr. 67 sowohl die Technik der Fürsorge als auch der Versicherung berücksichtigt. Die ILO definierte in der Empfehlung folgende Risiken: Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Ausscheiden des erwerbstätigen Familienmitglieds, Arbeitslosigkeit und außerordentliche Ausgaben. Dieser Punkt wurde zum Teil kritisiert und bildete später eines der Hauptargumente, um eine weiterführende ILO-Aktion auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit einzuleiten.⁷⁸ Diese Unterscheidung zwischen Fürsorge und Versicherung deutet klar daraufhin, daß man sich zum Zeitpunkt der Redaktion des Textes in ILO-Kreisen noch nicht der Brisanz der Thematik bewußt war und wahrscheinlich immer noch glaubte, die verschiedenen Schutztechniken würden nebeneinander bestehen. Pierre Laroque griff einen weiteren Punkt der Empfehlung Nr. 67, nämlich den vorläufigen Charakter der Leistungen, auf:

La Recommandation n°67 se limite à affirmer la nécessité de rétablir les moyens d'existence perdus par un travailleur ou un chef de famille. La Sécurité Sociale, telle qu'elle est conçue aujourd'hui, dépasse largement cette préoccupation. L'attribution d'un revenu de remplacement au travailleur, qui, pour un motif quelconque, se trouve privé de son travail, ou à une famille privée de son chef, n'est qu'un aspect, sinon secondaire, du moins subsidiaire, d'un effort beaucoup plus large qui doit tendre avant tout à conserver au travailleur son revenu normal, en lui assurant la possibilité de se procurer par son travail une rémunération décente.⁷⁹

Diese zwei Kritikpunkte verdeutlichen zweierlei: Erstens, daß man sich 1944 sogar innerhalb der ILO noch nicht im klaren war, wie sich die soziale Sicherheit genau gestalten würde und die verschiedenen Schutztechniken miteinander zu verbinden

⁷⁷ cf. PERRIN, Guy: „La sécurité sociale comme mythe et comme réalité“, S. 1043.

⁷⁸ Note sur la révision des Conventions Internationales du Travail, concernant la Sécurité Sociale, von Pierre Laroque, 2.5.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 3.

seien. Zweitens kam durch die 1949 gemachten Aussagen zum Ausdruck, wie schnell sich die Lage in diesem Bereich weiterentwickelte. Die Empfehlungen Nr. 69 und besonders Nr. 67 bildeten 1944 die Grundlage der internationalen sozialen Sicherheit, aber fünf Jahre später waren beide Texte in mancher Hinsicht schon überholt und das Verlangen nach einem neuen vollständigeren Text deshalb erklärlich.

Die Vorgehensweise der ILO wird sich in der Nachkriegszeit in regelmäßigen Abständen wiederholen, denn die ILO mußte noch mehr als die Mitgliedstaaten Rücksicht auf andere Kulturen, Konzepte und Traditionen nehmen. Sie war immer wieder darauf angewiesen, das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Haltungen der Mitgliedstaaten zu finden. Dieser Ansatz führte zwar dazu, daß man deren verschiedene Tendenzen berücksichtigte und auch in Konzepte einarbeitete. Aber der Nachteil dieser Handlungsweise ist, daß man auf Kosten der Fortschrittlichkeit einen Mittelweg, der alle Partner zufrieden stellt, auswählen muß.

Im Rahmen der Konferenz von Philadelphia wurde auch erwogen, den Regierungen statt zwei Empfehlungen einen Bericht zuzuschicken, um bei der nächsten Arbeitskonferenz ein Übereinkommen auszuarbeiten und zu verabschieden.⁸⁰ Vorteil dieser Lösung wäre gewesen, daß ein Übereinkommen einen viel größeren Einfluß auf die Mitgliedstaaten gehabt hätte, da jedes angenommene Übereinkommen dem jeweiligen nationalen Parlament für eine mögliche Ratifizierung vorgelegt werden muß. So merkte der amerikanische Arbeitgebervertreter, Mr. Harriman, auch an, daß „a Recommendation will lie on the desks and receive little consideration.“⁸¹ Nachteile waren erstens, daß die Konferenz von Philadelphia mit Ausnahme der Erklärung von Philadelphia keine Fortschritte auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorweisen konnte, und zweitens, daß die Mehrheitsverhältnisse vielleicht schon bei der nächsten Arbeitskonferenz ganz anders hätten sein können, was ein Scheitern des Übereinkommens bedeutet hätte. Die Vereinigten Staaten und Großbritannien (und deren Arbeitgebervertreter um so mehr), also die zwei Staaten, die die gesamte The-

⁷⁹ *ibid.*, S. 3.

⁸⁰ *International Labour Conference. Twenty-Sixth Session Philadelphia, 1944, Record of Proceedings*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 198.

Über ein Übereinkommen hätte man erst an der nächsten Arbeitskonferenz abstimmen können, da für diese Art von juristischem Text eine doppelte Diskussion notwendig ist, die sich auf zwei Arbeitskonferenzen verteilen muß (cf. Art. 39 der Standing Orders of the International Labour Conference, in: *Constitution of the ILO*, S. 51-52).

⁸¹ *ibid.*, S.201.

matik durch die Atlantik-Charta internationalisiert hatten, setzten sich für ein Übereinkommen ein. Es ist schwer zu sagen, ob beide Staaten noch nach dem Geist der Atlantik-Charta handelten, aber es ist auffallend, daß sie sich für eine weitgehende internationale Lösung einsetzten, indem sie die Verabschiedung eines Übereinkommens und nicht einer Empfehlung forderten. Schließlich wurde Tomlinsons Antrag mit 68 zu 14 Stimmen abgelehnt, so daß man es bei den zwei Empfehlungen bewenden ließ. Guy Perrin, ein ehemaliger Bediensteter der ILO, hat in seinem Werk *Sécurité sociale* betont, daß die Arbeitskonferenz die richtige Wahl getroffen habe, denn zu diesem Zeitpunkt sei eine rasche Antwort notwendig gewesen, um schnell über ein ausführliches Konzept zu verfügen.⁸² Die Wahl zwischen Empfehlung und Übereinkommen war sicherlich nicht einfach. Die Entscheidung für die Empfehlung ermöglichte es, sofort einen Text durch die Arbeitskonferenz verabschieden zu können.

Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 wurden anschließend mit überwältigender Mehrheit angenommen: 92 Ja- gegenüber vier Neinstimmen bei der Abstimmung zur Empfehlung Nr. 67 und 76 zu sechs für die Empfehlung Nr. 69. Die Neinstimmen stammen ausschließlich von westlichen Arbeitnehmervertretern, unter ihnen der amerikanische und der britische, so daß man einige Zweifel an den Absichten der angelsächsischen Arbeitnehmer im Hinblick auf das Übereinkommen hegen kann.

Wie sehr es der ILO daran lag, eine wichtige Rolle in dieser entscheidenden Phase der Entwicklung der Sozialleistungen einzunehmen, belegt auch die „Resolution concerning the definitions of terms used in international Conventions and Recommendations concerning social security“.⁸³ Mit dieser Resolution wurde das IAA beauftragt, Definitionen der wichtigsten Begriffe im Bereich der sozialen Sicherheit zu geben. Auf diese Weise wollte die ILO vermutlich das Gebiet der internationalen sozialen Sicherheit mit ihren Definitionen besetzen und entscheidend beeinflussen.

Die zwei Empfehlungen und die Erklärung von Philadelphia bildeten die Antwort der ILO sowohl auf die Atlantik-Charta als auch auf den Beveridge-Bericht. Die Texte der ILO führten dazu, daß das Thema der sozialen Sicherheit auf interna-

⁸² PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, S. 107.

⁸³ *International Labour Conference. Twenty-Sixth Session Philadelphia, 1944, Record of Proceedings*, Montreal: International Labour Office 1944, S. 437-438.

tionaler Ebene noch bekannter wurde, denn die zwei ersten Texte hatten sich auf bestimmte Ereignisse bezogen, wohingegen die ILO wirklich bemüht war, im Gegensatz zur Atlantik-Charta sowohl langfristige als auch im Gegensatz zum Beveridge-Bericht international verbindliche Konzepte auszuarbeiten. Dennoch muss eingeräumt werden, daß sie sich sträubte, tiefgreifendere Entscheidungen zu treffen und deshalb nicht so weit ging wie der englische Plan, der sich wirklich der gesamten englischen Bevölkerung annahm. Zwar mußte die ILO die Länder berücksichtigen, die noch nicht bereit waren, die Sozialleistungen auf die gesamte Bevölkerung auszuweiten, aber die Trennung zwischen den krankheitsbedingten Leistungen und den anderen Leistungen verdeutlicht, daß die Genfer Organisation noch nicht bereit war, einen so extremen Neuanfang wie Beveridge zu wagen.

Zusammenfassung

Obgleich die Atlantik-Charta das erste internationale Dokument war, das die soziale Sicherheit erwähnte, erzeugte erst der Beveridge-Bericht wirklich eine Dynamik auf internationaler Ebene. Dabei war er eigentlich nur für die englische Situation bestimmt. Die im Bericht enthaltenen Ideen waren nicht revolutionär, wurden sie doch in einigen Staaten zum Teil seit langem schon angewandt. Aber Beveridge war der erste, dem es gelang, auf so deutliche, prägnante Art alle bedeutendsten Konzepte des sozialen Schutzes aufzulisten. Seine wichtigsten Vorschläge waren die Vereinheitlichung des Systems, der Leistung und der Beiträge, die soziale und technische Integration und die Universalisierung, d. h. die Erweiterung des sozialen Schutzes auf die gesamte Bevölkerung und gegen bestimmte Risiken.

Da die luxemburgische, die französische, die belgische und die niederländische Exilregierung sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Beveridge-Berichts (2. Dezember 1942) in London befanden, ist ein Einfluß des englischen Textes auf die führenden Exilpolitiker stark anzunehmen (auch wenn für Luxemburg keine Hinweise darüber vorliegen). Da der Hauptautor des französischen Planes, Pierre Laroque, im Dezember 1942 noch nicht in London weilte, ist schwer nachzuweisen, ob er von Beveridge wirklich beeinflusst wurde. Die französische Forschung spricht immer von einem großen Einfluß des englischen Experten auf

seine französischen Kollegen, aber es gibt keine Dokumente, die diese Behauptung unterstützen oder widerlegen könnten.⁸⁴

Es wurden eigentlich zwei belgische Pläne ausgearbeitet. Den ersten Text legte ein von der Exilregierung gegründete Arbeitsgruppe (CEPAG) vor, während die in Belgien verbliebenen Gewerkschaftler und Arbeitgebervertreter ihr eigenes Projekt verfaßten. Während die in London arbeitende Gruppe eine Beeinflussung durch Beveridge eingestand, hat sich die in Belgien gebildete Gruppe bei ihren Arbeiten anscheinend nur wenig auf den englischen Text gestützt. Diese Ansicht wird aber von einem Teil der belgischen Forschung in Frage gestellt.

Die Niederländer beauftragten eine Kommission mit der Bearbeitung eines Nachkriegskonzepts. Die van Rhijn-Kommission (nach dem Namen ihres Vorsitzenden) war sicherlich die ausländische Arbeitsgruppe, die sich am meisten von den Konzepten Beveridges beeinflussen ließ.

Die Achsenmächte mußten hingegen schon aus Gründen der Kriegspropaganda den englischen Bericht ablehnen und die eigenen Sozialsysteme als viel besser darstellen. Die offizielle Haltung hatte deshalb für das englische Vorhaben nur Kritik übrig. Inoffiziell wurde aber der fortschrittliche Aspekt des Beveridge-Berichts in Deutschland hervorgehoben, der große Ähnlichkeiten mit Vorhaben des Leiters der Arbeitsfront, Robert Ley, hatte. Ein geheimes deutsches Dokument unterstrich die Überlegenheit des Beveridge-Systems gegenüber seinem deutschen Pendant.⁸⁵

Zwei ILO-Mitarbeiter spielten bei den Vorbereitungsarbeiten des Berichts eine aktive Rolle. Osvald Stein und Maurice Stack, Leiter bzw. Mitglied der ILO-Abteilung für Sozialversicherung, reisten im April/Mai 1942 nach London, um ihre Meinungen zur sozialen Sicherheit darzulegen. Davor hatte das Beveridge-Komitee schon eine ganze Reihe von Vergleichsdaten über einige der fortschrittlichsten Sozialsysteme erhalten. Es ist dennoch schwer zu beurteilen, inwiefern die internationalen Bediensteten den englischen Experten beeinflussen konnten. Nicht von der Hand zu weisen ist allerdings der Einfluß des Beveridge-Berichts auf die Konferenz von Philadelphia und die zwei Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69.

Bei dieser Konferenz wurden für die ILO die Grundlagen für die Zusammenarbeit mit der UNO und für die Nachkriegszeit gelegt, unter anderem durch

⁸⁴ Selbst der französische Plan beinhaltet keine einzige sich auf den Beveridge-Bericht beziehende Referenz.

die Verabschiedung der Erklärung von Philadelphia. Während der über die soziale Sicherheit geführten Debatte wurde immer wieder Bezug auf den Beveridge-Bericht genommen. Die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 übernahmen viele von Beveridges Vorschlägen aber wichen auch in einigen Aspekten von der englischen Vorlage ab. So beschränkte man sich bei der Empfehlung Nr. 67 ausschließlich auf die Arbeitnehmer und die Selbständigen, während alle anderen Personenkreise nicht erwähnt wurden. Die Empfehlung Nr. 69 befaßte sich mit dem Gesundheitsdienst, was eine Trennung von den anderen sozialen Risiken bedeutete und nicht der Auffassung Beveridges entsprach. Einige Verfechter der sozialen Sicherheit hatten auch weitergehende Maßnahmen gefordert, wie zum Beispiel die Verabschiedung eines Übereinkommens. Mit diesen zwei Texten und mit der Erklärung von Philadelphia war die ILO aber für die Nachkriegszeit gerüstet.

⁸⁵ cf. Anlage zu PLS-Nr.363/43 g. Unterlagen zum Beveridge-Plan, in: Beveridge-Papers: Aktenmappe VIII 59, S. 1.

Vierter Teil: Die Nachkriegszeit (1945-1951)

Mit den Beschlüssen der Konferenz von Philadelphia verfolgte die ILO das Ziel, die Weichen der sozialen Sicherheit für die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu stellen. Sie wollte in der Tat die Einführung und Weiterverbreitung der sozialen Sicherheit unmittelbar nach Beendigung des Krieges fortsetzen, damit ein größtmöglicher Anteil der Bevölkerung von den neuen Sozialkonzepten profitieren konnte. Sie beabsichtigte, damit auf der internationalen Bühne ihre Vorreiterrolle zu festigen, um weltweit die soziale Sicherheit nicht nur in der Theorie zu verbreiten, sondern auch um die Umsetzung dieses Konzepts in den verschiedenen Mitgliedstaaten zu erreichen.

Die ILO konnte aber nach dem Krieg nur wenige der ursprünglichen Vorhaben in Taten umsetzen, unter anderem weil sie sich selber erst in der neuen Weltordnung zurecht finden mußte, und weil die europäischen Staaten der sozialen Sicherheit nicht die Priorität beimessen konnten. Zum einen hatte in Europa der Krieg einen so großen materiellen und wirtschaftlichen Schaden verursacht, daß die meisten Staaten sich erst einmal mit dem Wiederaufbau befassen mußten, bevor überhaupt an Sozialleistungen gedacht werden konnte. Er hatte auch neue und sehr arme Gesellschaftsklassen geschaffen, die über keine Existenzgrundlage verfügten und für die gesorgt werden mußte: Kriegsverletzte, Witwen, Waisenkinder, Vertriebene usw. Die ILO nahm sich auch dieses Problems an (die Empfehlung Nr. 68 befaßte sich ja zum Teil mit diesem Thema), aber die durch den Krieg am meisten betroffenen und geschädigten Staaten mußten einen Großteil ihrer schon knappen finanziellen Mittel für den Wiederaufbau aufbringen, so daß für klassische Sozialmaßnahmen keine zusätzlichen Gelder aufgewendet werden konnten.

Die ILO wäre aber selbst dann nicht in der Lage gewesen, aktiver in das Gebiet der sozialen Sicherheit einzugreifen, wenn die europäischen Staaten über größere finanzielle Mittel verfügt hätten, denn der Neuaufbau der Weltorganisationen führte dazu, daß die Rolle, welche die ILO vor dem Krieg gespielt hatte, in Frage gestellt wurde, und sie sich vermehrt auf ihre Stellung innerhalb der UNO-Familie konzentrieren mußte. Dies wiederum zog eine Vernachlässigung ihrer anderen Aufgabenbereiche nach sich.

Der folgende Abschnitt soll sich besonders mit der Stellung der ILO innerhalb des UN-Systems befassen, da dies zum Teil erklärt, warum sie beim

Aufbau und bei der Reform der Sozialsysteme in Europa nicht besser Fuß fassen konnte.

Kapital I: Die ILO in der UNO-Familie

Wie schon erwähnt, legte die ILO vorzeitig die Grundlage für eine enge Zusammenarbeit mit der UNO, indem sie bei der Arbeitskonferenz von Philadelphia im Jahre 1944 ihre Bindungen zum Völkerbund auflöste. Zum Zeitpunkt der Konferenz stand in der Tat schon fest, daß man eine neue Organisation der Vereinten Nationen gründen würde, um den schlecht funktionierenden Völkerbund abzulösen, der nicht in der Lage gewesen war, einen zweiten Weltkrieg binnen drei Jahrzehnten zu verhindern. Anlässlich der Sitzung des ILO-Verwaltungsrates im Anschluß an die Konferenz von Philadelphia wurden neun ILO-Vertreter zu Verhandlungsführern ernannt, darunter der Vorsitzende des Verwaltungsrates und der ILO-Generaldirektor Edward Phelan. Sie erhielten die Aufgabe, mit den internationalen Organisationen Verhandlungen über die Beziehungen zur ILO aufzunehmen.¹ Bei der nächsten Sitzung des Verwaltungsrates im Januar 1945 machte die ILO in gewisser Hinsicht einen Rückzieher, denn es wurden nun Bedingungen für eine Zusammenarbeit mit anderen Organisationen gestellt: „[...] while retaining for the International Labor Organization the authority essential for the discharge of its responsibilities under its constitution and the Declaration of Philadelphia.“²

In der Zwischenzeit hatten im Juli und August 1944 die Gesprächsrunden von Bretton Woods, wo es zur Gründung der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung und des Internationalen Währungsfonds kam, und von Dumbarton Oaks, dessen Hauptergebnis die Bildung des zukünftigen UNO-Wirtschafts- und Sozialrates (ECOSOC) war, stattgefunden.³ Beide Male war die ILO jedoch nicht eingeladen worden, und konnte deshalb nur indirekt ihre Meinung zur neuen Weltordnung kundtun. In Dumbarton Oaks wurde damals behauptet, die bevorstehende Konferenz von San Francisco, bei der die UNO formell gegründet wurde, würde sich mit den internationalen Organisationen befassen.

¹ FRIED, John H. E.: „Relations between the United Nations and the International Labor Organization“, in: *American Political Science Review* 41 (1947), S. 963.

² *Minutes of the 94th session of the Governing Body, London 25-31 January 1945*, Geneva: International Labour Office 1946, S. 32.

³ ALCOCK, Antony, S. 189.

Um ihre Zukunft zu sichern und genau zu wissen, welche Stellung sie einnehmen würde, drängte die ILO die Alliierten, ein gesondertes Abkommen zwischen ihr und der UNO abzuschließen. Die Siegermächte ließen sich aber Zeit, so daß bei der UNO-Gründungssitzung in San Francisco die ILO nicht in der UN-Charta erwähnt wurde. Die Regierung der Vereinigten Staaten hatte die ILO eingeladen, im April 1945 eine Delegation zu der Konferenz der Vereinten Nationen über internationale Organisationen nach San Francisco zu entsenden.⁴ Aber diese Einladung war erst im letzten Moment auf Druck von Edward Phelan, dem ehemaligen ILO-Generaldirektor, vom State Department bewilligt worden.⁵ Die englische Regierung stellte während der Konferenz in San Francisco einen Änderungsantrag, um der ILO eine Sonderbeziehung zur UNO zu garantieren. Der Antrag wurde aber sowohl von den Chinesen als auch von den USA und der Sowjetunion abgelehnt.⁶ Bei dieser Entscheidung haben nicht nur formale Probleme eine Rolle gespielt, sondern auch politische Vorstellungen. Von den drei damaligen Alliierten (Sowjetunion, Vereinigte Staaten und Großbritannien) zeigte nur das schwächste Glied, also Großbritannien, ein gewisses Interesse an einer verstärkten Rolle der ILO. Dieses Interesse ging jedoch nicht soweit, daß man die Allianz in Gefahr bringen wollte. Die USA nahmen gegenüber der ILO eine sehr zurückhaltende Position ein. Sie warfen der Genfer Organisation vor, sich ausschließlich auf ihre neutrale Position konzentriert zu haben. Die Sowjetunion war grundsätzlich gegen das dreigliedrige System der ILO und setzte sich für die Aufwertung der WFTU ein, die als reine Gewerkschaftsorganisation die ILO ablösen sollte. Die USA waren aber kaum daran interessiert, mit der UdSSR einen Konflikt über Struktur und Rolle der ILO vom Zaun zu brechen, solange die Allianz Bestand hatte.⁷ Die ergebnislosen Bemühungen der ILO während der San Francisco-Konferenz führten auch dazu, daß ihre Mitarbeiter hinsichtlich der Zukunft der eigenen Organisation sehr unsicher wurden. So schrieb der ILO-Generaldirektor in seinem Bericht für die Konferenz von 1946:

Although a Delegation from the I.L.O. was present at San Francisco and was available for consultation, no declaration was made by the San Francisco Conference that the I.L.O. would be one of the

⁴ FRIED, John H. E., S. 963-964.

⁵ ALCOCK, Antony, S. 191.

⁶ *ibid.*, S. 193-194.

⁷ cf. KÖHLER, Peter A.: *Aktivitäten*, S. 286-287.

international agencies to be brought into association with the United Nations. This was the situation which the Report mentioned above brought to the attention for the Paris (1945) Session of the Conference and it aroused considerable concern.⁸

Anthony Alcock geht sogar noch weiter, wenn er sein Unterkapitel 11 mit der Überschrift „The Transition to the United Nations“ wie folgt beginnen läßt: „The period upon which the ILO was about to embark was the most frustrating in its history.“⁹

Nach der Konferenz von San Francisco kam es acht Monate lang zu keiner Verbesserung der Lage für die ILO, vorwiegend weil die Sowjetunion immer mehr Druck ausübte, damit die WFTU eine ähnliche Rolle wie die der ILO erhielt.¹⁰ Bei der ersten im Januar und Februar 1946 abgehaltenen Generalversammlung der UNO in London unternahm die englische Regierung einen Versuch zur Integration der ILO in die UNO-Familie. Trotz der Ablehnung durch die Sowjetunion wurde vereinbart, Verhandlungen zwischen dem Verhandlungskomitee des ECOSOC¹¹ und der Vertretung des ILO-Verwaltungsrates zu führen. Am 30. Mai 1946 wurde dann ein Abkommen zwischen der ILO und der UNO unterzeichnet, das erste zwischen der neu gegründeten Weltorganisation und einer Sonderorganisation. Es wurde vom ECOSOC am 21. Juni 1946 einstimmig angenommen, am 2. Oktober 1946 von der Internationalen Arbeitskonferenz und schließlich am 14. Dezember 1946 von der UNO-Generalversammlung (mit 44 Ja-Stimmen und sechs Stimmenthaltungen).¹²

Da das Vorhaben der UdSSR, dem WFTU eine bedeutendere Rolle zu geben, scheiterte, unter anderem weil mit dem Beginn des Kalten Krieges eine ganze Reihe von westlichen Gewerkschaften aus der Dachorganisation austraten, konnte sie nur den neuen Status der ILO akzeptieren. Dies bedeutete jedoch nicht, daß sie sich verstärkt für die Genfer Organisation interessierte. Die ablehnende Haltung der UdSSR drückte sich auch darin aus, daß sie den Beitritt zur ILO deshalb zurückwies, weil sie diese Organisation als eine „government-dominated organisation“

⁸ *International Labour Conference. Twenty-Ninth Session Montreal, 1946, Director's Report*, Montreal: International Labour Office 1946, S. 75.

⁹ ALCOCK, Antony, S. 189.

¹⁰ *ibid.*, S. 193 und 201.

¹¹ cf. DUFTY, Norman F.: „Organizational growth and goal structure: the case of the I.L.O.“, in: *International Organization* 3/1972, S. 482.

Das ECOSOC war für alle Verhandlungen und Beziehungen mit Sonderorganisationen verantwortlich, und im Rahmen der UNO war beschlossen worden, daß alle Sonderorganisationen dem ECOSOC untergliedert sein sollten.

betrachtete und vor einem Beitritt ihre ‚Demokratisierung‘ forderte.¹³ Schon die Tatsache, daß die UdSSR nicht der ILO beitrug, war schwer zu akzeptieren (die ILO-Verantwortlichen hatten vor der Philadelphia-Konferenz versucht, die UdSSR zum Beitritt zu bewegen; die Bemühungen blieben jedoch ohne Erfolg), aber es kam noch schlimmer: Die UdSSR verlegte alle ihre Aktivitäten auf die UN-Organisationen, in denen sie vertreten war. Die ILO wurde zwar auf diese Weise nicht sofort von den Konsequenzen des Kalten Krieges erfaßt, aber sie konnte nicht als weltweite Organisation angesehen werden, da die wichtigsten Ostblockstaaten (mit einigen Ausnahmen wie Polen und der Tschechoslowakei, die während des ganzen Krieges Mitglieder geblieben waren) nicht der Organisation angehörten.

Die UdSSR führte alle Diskussionen über soziale Themen im Rahmen des ECOSOC. Einige Jahre lang bestand die Gefahr, daß die ILO nur eine zweitrangige Rolle spielen und der ECOSOC die traditionellen Gebiete der ILO besetzen würde:

Cependant, il est à noter que la Sécurité Sociale, sa mise en marche et son amélioration commencent à prendre une place prépondérante dans les débats de l'ECOSOC. Ceci est dû en partie à une offensive de la Fédération Syndicale Mondiale qui s'inspirait de la Conférence de Sécurité Sociale à Vienne tenue au début de cette année. Cette offensive a été fortement appuyée par les représentants de l'URSS et de la Pologne.

Le B.I.T. ayant été mis en cause par de violentes critiques, son représentant à la Conférence a dû prendre la parole pour faire face à des reproches parfois démagogiques.¹⁴

Es ist kein Zufall, daß die Stärkung der Rolle des ECOSOC auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vom Freien Gewerkschaftsbund (FSM) angeführt wurde, denn dieser gewerkschaftliche Dachverband bestand fast ausschließlich aus kommunistischen Gewerkschaften, die den Anweisungen Moskaus folgten.

Die Zusammenarbeit der ILO mit Nicht-UN-Organisationen, wie der OEEC (der Organisation für Europäische Wirtschaftszusammenarbeit), der Vorläu-

¹² FRIED, John H. E., S. 970.

¹³ ALCOCK, Antony, S. 182 und 204.

ferorganisation der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), wurde von einigen UN-Mitgliedstaaten scharf angegriffen, so daß sich die ILO auch in dieser Beziehung rechtfertigen mußte. Wieder einmal war es ein Ostblockstaat, Polen, der diese Art von Tätigkeit mißbilligte und bei einer Sitzung des Verwaltungsrates seinen Unmut über die Handlungsweise der ILO zum Ausdruck brachte.¹⁵

Das engere Verhältnis zur UNO führte aber dazu, daß die ILO ihre normsetzende Tätigkeit in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zum Teil nicht mehr erfüllen konnte. Trumans Vier-Punkte-Plan vom 20. Januar 1949 stellte für die UNO und alle Sonderorganisationen eine neue Herausforderung dar. Der vierte Punkt legte die Grundlage für die technische Zusammenarbeit der UN-Organisationen in den Mitgliedstaaten. Der neue Generaldirektor ab 1948, David Morse, traf alle notwendigen Maßnahmen, um eine Teilnahme der ILO zu ermöglichen. Diese Initiative wurde jedoch von vielen ILO-Bediensteten oder Mitgliedern des Verwaltungsrates mit Skepsis betrachtet. Die Arbeitnehmervertreter und vornehmlich deren Vertreter im Verwaltungsrat, Léon Jouhaux, fürchteten, daß die ILO gar nicht mehr in der Lage sein würde, ihren Aufgaben nachzukommen, wenn sie auch noch Programme der technischen Zusammenarbeit zu bewältigen hätte. Viele Arbeitnehmer dachten, diese neue Aufgabe der ILO würde den Arbeitgebern zugute kommen, da man davon ausging, daß im Gegenzug die ILO-Arbeitsnormen abgeschafft werden würden.¹⁶ Vielleicht waren die Befürchtungen der Arbeitnehmer etwas übertrieben, aber es trifft auf jeden Fall zu, daß sich die ILO durch dieses neue Aktionsgebiet nicht mehr imstande sah, sich so intensiv der Ausarbeitung von Arbeitsnormen zu widmen.

Die ILO hatte einige Mühe, sich in ihrer neuen Rolle als UN-Sonderorganisation zurecht zu finden. Sicherlich ist es schwer zu beurteilen, ob diese Anpassung einen Einfluß auf die Arbeit der gesamten Organisation hatte oder nicht. Die oben angeführten Beispiele scheinen eher darauf hinzuweisen, daß die ILO sich zu sehr auf andere Arbeitsgebiete konzentrieren mußte, die früher gar nicht zu ihren Aufgaben gehörten, obwohl schon Mitte der 1930er Jahre erste informelle technische

¹⁴ Rapport de mission (ECOSOC et B.I.T., Genève), in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 2), S. 1. Hervorhebung im Original.

¹⁵ *Minutes of the 104th session of the Governing Body, Geneva, 15-20 March 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 66.

¹⁶ ALCOCK, Antony, S. 214-219.

Zusammenarbeitsmodelle innerhalb der ILO ausgearbeitet worden war.¹⁷ Das Beispiel der technischen Zusammenarbeit ist wahrscheinlich das auffälligste. Die Aufgabenerweiterung der ILO führte aber dazu, daß sie sich von nun an nicht mehr auf feste Themen konzentrierte, sondern für die meisten anstehenden Fachgebiete eine Art Arbeitsturnus einführen mußte. Die Konsequenz war, daß sie auf einigen Gebieten langsam den Anschluß an die neuesten Entwicklungen verlor. Weiter unten soll dargestellt werden, wie sich diese erweiterte Ausrichtung der ILO auf die soziale Sicherheit ausgewirkt hat.

Kapitel II: Die Gründung der IVSS

Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges besaß die ILO auf dem Gebiet der (internationalen) sozialen Sicherheit eine unangefochtene Rolle, denn die meisten Organisationen waren entweder in den Wirren des Krieges verschwunden oder existierten noch nicht. Die wenigen, die vor dem Krieg gegründet worden waren und ihn überstanden hatten, befanden sich unter der Kontrolle der ILO. So auch die CIMAS (Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales), die im Oktober 1927 in Brüssel unter dem Namen der Conférence Internationale des Unions Nationales de Sociétés Mutuelles et de Caisses d'Assurance maladie geschaffen worden war. Diese Organisation wurde gegründet, weil die verschiedenen Versicherungsträger nicht in den ILO-Arbeitskonferenzen vertreten sein konnten. Diese neue Institution sollte die Koordinierung zwischen den nationalen Versicherungsträgern gewährleisten, die dann ihrerseits den nationalen ILO-Delegationen ihre Vorschläge und Ideen unterbreiteten. Die CIMAS-Mitglieder sollten ihre Erfahrungen austauschen („comparer les expériences“¹⁸), d. h. es sollte zu einem allgemeinen Gedankenaustausch kommen, wobei offenbar die konkreten Ziele der Organisation recht undeutlich blieben. Zu genaue Ziele hätten nämlich eventuell zu einer größeren Selbständigkeit gegenüber den anderen Organisationen geführt, die sich für die internationale soziale Sicherheit einsetzten. Die CIMAS, die ihren Sitz in Genf hatte und mit der ILO in enger Verbindung stand – denn an der Spitze des Generalsekretariats stand immer ein ILO-Bediensteter – hatte ihre Tätigkeit während des Krieges jedoch eingestellt. 1946 wurde ein Neubeginn unternommen, aber es wurde schnell deutlich, daß die CIMAS nicht mehr den Gegebenheiten der Zeit

¹⁷ cf. JOHNSTON, George Alexander, S. 114-117.

angepaßt war: Englische Versicherungsträger, die in den meisten Fällen Regierungsstellen waren, durften in der CIMAS nicht vertreten sein, da diese nur selbständige Organismen als Mitglieder akzeptierte.¹⁹ Im Oktober 1947 wurde die CIMAS dann in Brüssel in die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) umgewandelt. Die IVSS behielt zwar ihren Sitz in Genf, wurde aber weitgehend von der ILO unabhängig. Eine der ersten Entscheidungen war es, den Aufgabenbereich auf alle soziale Risiken auszudehnen, denn die CIMAS hatte sich sehr lange Zeit ausschließlich auf die Krankheitsversicherung und später (ab 1936) auch noch auf die Alters- und Hinterbliebenenversicherungen konzentriert.²⁰

Die Gründung der IVSS hatte aber zur Konsequenz, daß eine neue internationale Organisation auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit tätig wurde, wobei sie ihren Bezug zur alten CIMAS aufrecht erhielt. Somit trug die erste Generalversammlung der IVSS den Titel „Neunte Generalversammlung der IVSS“, weil ihr bereits acht Generalversammlungen der CIMAS vorausgegangen waren.²¹ Die ILO scheint auf diese Neugründung kaum reagiert zu haben, wahrscheinlich weil geglaubt wurde, daß man weiterhin eine enge Kontrolle über die neu gegründete Organisation haben würde. Die IVSS konzentrierte sich jedoch ausschließlich auf die soziale Sicherheit, da sie nur aus Versicherungsträgern bestand. Es stimmt, daß sie noch weniger reglementieren konnte als die ILO, aber das Fokussieren auf nur einen Aspekt der Sozialpolitik kam der IVSS zugute. Im Vergleich zur ILO, die ihren Aktionsradius immer mehr auf andere Gebiete ausweiten mußte, blieb die IVSS ausschließlich auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit tätig. Dies veranschaulicht ein Vergleich der Tagesordnung der IVSS-Generalversammlung, wo ein Teil der Debatten immer den neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit gewidmet wurde,²² mit der der ILO-Arbeitskonferenz, bei der nur in unregelmäßigen Abständen die soziale Sicherheit zu einem der Themen der Konferenz ausgewählt wurde. Mit der Zeit wurde die IVSS deshalb immer mehr zu einer spezialisierten Organisation für

¹⁸ Note (ohne Autorennamen), 1.11.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03, S. 1.

¹⁹ Memorandum (du Gouvernement français) sur la convocation d'une Conférence Internationale d'experts de la Sécurité sociale, 17.6.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03, S. 1-3.

²⁰ *ibid.*, S. 1.

²¹ Die letzte fand vom 4. bis 11. Oktober 1947 in Genf statt.

²² cf. z. B.: JAUNIAUX, Arthur: „Les développements récents dans le domaine de la sécurité sociale“, in: Association Internationale de Sécurité Sociale: *Neuvième Assemblée Générale, Rome 3-8 octobre 1949. Compte rendu. Rapports et monographies nationales. Résolutions et conclusions*, Genève: AISS 1950, S.15-44.

soziale Sicherheit, während die ILO sich zunehmend auf allgemeine Aspekte ihres Tätigkeitsbereichs beschränken mußte.

Kapitel III: Die Initiativen für eine Internationalisierung der sozialen Sicherheit

Die IVSS und die Beziehungen zur UNO und zu anderen UN-Sonderorganisationen waren, wenn man so will, ‚interne‘ Angelegenheiten, bei denen die ILO einen gewissen Einfluß geltend machen konnte. In den ersten Jahren nach dem Weltkrieg kam es jedoch zu verschiedenen Initiativen außerhalb der ILO, die ihre führende Rolle auf dem Gebiet der internationalen sozialen Sicherheit durchaus in Frage stellten. Dabei handelte es sich um Initiativen, die sowohl von einzelnen Staaten unternommen wurden als auch von einer ganzen Reihe von Ländern.

Auf der einen Seite spiegelten diese Initiativen sicherlich die neue internationale Entwicklung auf dem sozialen Sektor wider. Durch den Krieg und die Wiederaufbaumaßnahmen in Europa war die Debatte über die konkrete Anwendung der sozialen Sicherheit fast zum Stillstand gekommen, so daß ohne Zweifel ein Nachholbedarf vorhanden war, besonders da in anderen Ländern die Debatten weitergeführt worden waren.²³ Das während des Krieges ausgearbeitete Konzept der sozialen Sicherheit hatte die Sozialpolitik tiefgreifend verändert, und alle Staaten waren sich bewußt, daß eine bessere Verbreitung der Ideen auf diesem Gebiet notwendig war. Auf der anderen Seite konnte die ILO nur in gewissen Aspekten die Erwartungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erfüllen. Der oben geschilderte Fall der CIMAS oder IVSS hat es schon angedeutet: Trotz ihrer großen Repräsentanz konnte die ILO nicht alle Beteiligten unter einen Hut bringen, da auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit die Anzahl der Akteure einfach zu groß war. Unter diesem Aspekt muß man die verschiedenen Versuche zur Bündelung der Aktivitäten nach dem Zweiten Weltkrieg sehen.

1. Die französische Initiative

Im Sommer 1947 kam es zu einer Initiative der französischen Regierung (wobei Pierre Laroque, der französische ‚Beveridge‘, einer der Urheber dieses Vor-

²³ cf. zum Beispiel die Entwicklung in Australien und Neuseeland oder die Rolle des Interamerikanischen Komitees für soziale Sicherheit.

habens gewesen zu sein scheint²⁴). Sie setzte sich für das Abhalten einer Internationalen Konferenz der Experten für Soziale Sicherheit (Conférence Internationale d'Experts de Sécurité Sociale) ein, die die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherheit analysieren, die Verbesserung des Informationsaustausches untersuchen und die Kontakte zwischen den Sozialexperten verbessern sollte.²⁵ Dieser Vorschlag wurde allen Mitgliedern des ILO-Verwaltungsrates anlässlich seiner 103. Sitzung vom 12. bis 15. Dezember 1947 unterbreitet, wobei das schlechte Funktionieren der CIMAS gesondert hervorgehoben wurde, um die Einberufung einer solchen Konferenz zu rechtfertigen.²⁶ Für die französische Regierung war es klar, daß nur die ILO in der Lage wäre, eine solche Konferenz einzuberufen. Sie unternahm deshalb keinen eigenen Versuch, die Konferenz zu organisieren. Ausschlaggebend für diese Haltung war wohl die moralische Autorität der ILO, auf die sich die Organisation einer solchen Konferenz stützen sollte.

Die Haltung der ILO zu diesem Vorschlag blieb eine Zeit lang unklar. Hauptsächlich innerhalb des IAA gab es Gegner der französischen Initiative. Métall, der ILO-Bedienstete, der zu diesem Zeitpunkt (noch) Generalsekretär der CIMAS war, stellte sich eindeutig gegen den französischen Vorschlag, unter anderem weil seiner Meinung nach genügend Organisationen vorhanden waren: „le B.I.T., à travers sa section des assurances sociales; le Comité de correspondance du B.I.T., récemment reconstitué sur décision unanime du Conseil d'administration; la CIMAS (Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales); et le Comité Interaméricain de Sécurité Sociale.“²⁷ Métalls Standpunkt zeigt aber auch, daß die ILO zu diesem Zeitpunkt fast allein die Debatte über die internationale soziale Sicherheit beherrschte, denn er erwähnte nur Organisationen, die zu diesem Zeitpunkt entweder direkt oder indirekt mit der ILO verbunden waren. Andererseits meinte Métall, daß die Bildung einer weiteren Organisation nur zu Problemen führen würde. Er ging dabei gar nicht auf die Tatsache ein, daß die Schaffung eines anderen Gesprächsforums die Diskussion zwischen den verschiedenen Organisationen eventuell bereichern könnte. Es ist auffallend, wie sehr die Ablehnung der

²⁴ Vermerk von Maurice Stack für Jef Rens, 14.8.47, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03.

²⁵ Memorandum sur la convocation d'une Conférence Internationale d'experts de la Sécurité sociale, 17.6.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03, S. 4-5.

²⁶ *Minutes of the 103rd session of the Governing Body, Geneva, 12-15 December 1947*, Geneva: International Labour Office 1947, S. 81-82.

²⁷ Vermerk von Dr. R. A. Métall für Maurice Stack, 12.8.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03, S. 1.

Conférence Internationale d'experts de Sécurité Sociale sich nur auf praktische Probleme beschränkte, während die konkrete Rolle, die eine solche Konferenz spielen könnte, nicht in Betracht gezogen wurde. Ein richtiger Kritikpunkt seitens Métall war, daß die französische Regierung ihren Konferenzvorschlag unklar definierte. So war ihm nicht zu entnehmen, ob es sich um eine einmalige, jährliche Konferenz oder um ein permanentes Organ handeln sollte. Métall schlug deshalb vor, daß man die französische Regierung bewegen sollte, ihren Vorschlag zurückziehen, um ihn vielleicht zu einem späteren Zeitpunkt nochmals vorzulegen. Neben seiner Position als ILO-Bediensteter hat vermutlich seine Stellung als Generalsekretär der CIMAS die Ablehnung eines solchen Vorhabens zusätzlich beeinflusst.

Die ILO zögerte zu Beginn, eine negative Haltung einzunehmen, weil die Argumente der französischen Regierung, die vorgebracht wurden, zum Teil einer genauen Analyse der aktuellen Lage entsprachen. Das beste Argument der französischen Regierung, die ILO-Verantwortlichen zur Organisation der Konferenz zu bewegen, war sicherlich das Herausstellen der Rolle der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit: „He suggested that the Governing Body might agree to this proposal in principle, in order to confirm the authority of the I.L.O. in the field of social security in which it had been taking the lead for the past 25 years.“²⁸ Die französische Regierung versuchte, die ILO für dieses Projekt zu gewinnen, indem sie ihr zu verstehen gab, daß diese Konferenz ihre ‚Vormachtstellung‘ auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit untermauern würde.

Die ILO lehnte aber schließlich die Organisation einer solchen Konferenz ab. Das französische Angebot wurde zwar nicht direkt als unangebracht abgestempelt, aber es wurde im Rahmen der Sitzung ein Beschluß in Form einer politischen Floskel angenommen, der es jedem ermöglichte, das Gesicht zu wahren: „The Governing Body decided in principle to convene an international conference of social security experts and requested the Office to lay before it at a future session proposals in regard to the arrangements for such a conference.“²⁹ Der Verwaltungsrat gab zwar seine grundsätzliche Zustimmung zu einer solchen Konferenz, aber das Thema wurde ihm nie wieder vorgelegt. Wie sehr das IAA im Endeffekt aber gegen diese Konferenz war, kann man an dem internen Schriftverkehr erkennen: „I suggest that

²⁸ *Minutes of the 103rd session of the Governing Body, Geneva, 12-15 December 1947*, Geneva: International Labour Office 1947, S. 82.

²⁹ *ibid.*, S. 82.

the French Government be invited to withdraw its memorandum, or at least to agree to postponing, for an indefinite time, the consideration of the memorandum by the G.B.“³⁰ Die Ablehnung durch die ILO hat ihre Ursache nicht nur in ideologischen oder organisatorischen Bedenken, denn in der gleichen Nachricht steht: „I think the proposal to hold such a Conference as Laroque has in mind is quite likely to be rejected if only for the reason of expense...“³¹ Es spielten also auch finanzielle Gründe eine Rolle, die zur (zurückhaltenden) Zurückweisung des französischen Projektes führten. Die Finanzierung von Konferenzen oder von Projekten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ist ein Problem, das die Nachkriegsgeschichte der ILO durchzieht und immer wieder dazu führte, daß sie nicht in der Lage war, ihre Rolle auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit auszuführen.

2. Der Europarat und seine Zusammenarbeit mit der ILO

Während die ILO für die Abhaltung einer internationalen Konferenz der Experten der sozialen Sicherheit um ihre Meinung gebeten wurde, hatte sie bei der Gründung des Europarats am 5. Mai 1949 keine Einflußmöglichkeiten. Es muß zugestanden werden, daß die Ausgangslage eine ganz andere war. Der Europarat wurde nicht nur gegründet, um auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aktiv zu sein, sondern hatte ein allgemeineres Ziel, nämlich einen neuen Krieg in Europa zu verhindern, was nur durch eine Annäherung der Völker Europas auf allen Gebieten, unter anderem auf dem der sozialen Sicherheit, erfolgen sollte. Die ILO war auch eine Weltorganisation, während sich der Europarat nur auf die europäischen, ja sogar ausschließlich westeuropäischen Staaten beschränkte.

Die Bildung einer europäischen Regionalorganisation kam der ILO ganz gelegen, denn sie versuchte zu diesem Zeitpunkt ihre Aktivitäten zu regionalisieren und suchte nach möglichen Partnern, um mit ihnen auf regionaler Ebene eine intensive Zusammenarbeit in die Wege zu leiten. Man kann also sagen, daß, obwohl der Europarat mittelfristig als eine Konkurrenzinstitution auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit angesehen werden konnte, seine Bildung durchaus positive Aspekte für die ILO hatte, da diese dank der Zusammenarbeit mit dem Europarat hoffen konnte, mehr Einfluß auf die europäische soziale Sicherheit zu bekommen. Kontakte zwischen dem Europarat und der ILO kamen sehr früh zustande:

³⁰ Vermerk von Maurice Stack für Jef Rens, 14.8.47, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-03.

Almost since the beginning of the Council of Europe, relations have taken place between this Organisation and the I.L.O. As far back as July – August 1949, an agreement was reached concerning the exchange of documents. Subsequently, the I.L.O. rendered very valuable assistance to the Committee on Social Questions and its Sub-Committees at their first Sessions.³²

Es muß aber hervorgehoben werden, daß die Zusammenarbeit zwischen dem Sozialausschuß der Beratenden Versammlung und der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit vor allem dank der persönlichen Kontakte zwischen den verschiedenen Bediensteten zustande kamen. So war der Präsident des Ausschusses, P. Serrarens, ein Experte, der des öfteren von seiner Regierung als Experte zu ILO-Sitzungen nach Genf entsandt worden war, und der Berichtersteller des Ausschusses, Heyman, war ebenfalls eng mit der ILO verbunden: „the President of the Committee is Mr. Serrarens and the Reporter, Mr. Heyman (Belgian Christian Democrat) – both staunch friends of the I.L.O.“³³ Die Tatsache, daß einige der wichtigsten Experten des Europarats auch mit der ILO vertraut waren, führte dazu, daß letztere in der Anfangsphase der neuen Regionalorganisation eine nicht zu unterschätzende Rolle spielte. So wurden Maurice Stack, Leiter der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit, und Antonin Zelenka, ein weiterer Bediensteter der Abteilung, schon im Oktober 1949 zu einer Sitzung des Sozialausschusses der Beratenden Versammlung eingeladen, um an der Ausarbeitung einer Resolution des Europarats mitzuarbeiten, in der „the authority of the ILO in social security questions“ anerkannt wurde.³⁴ Dank der Beziehungen zur ILO wurde Serrarens zum Vorsitzenden des Sozialausschusses gewählt, was ein weiterer Beleg für das große Ansehen der ILO auf diesem Gebiet nach dem Zweiten Weltkrieg war. Serrarens benutzte auch sofort die ihm zur Verfügung stehenden Einflußhebel, in dem er persönlich Stack und Zelenka einlud. Letzterer muß bei seinen Besuchen

³¹ *ibid.*

³² Visit of the Secretary-General to Geneva, von Finn Tennfjord, 17.1.1951, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (vol. 1), S. 1.

³³ Report on my mission to Strasbourg (von Maurice Stack?), s.d. (ca. 1950), in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 5.

³⁴ Social Security and the Council of Europe: Request of Mr. Serrarens, 4.10.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1, S. 1.

schnell einen sehr positiven Eindruck hinterlassen haben („Mr. Zelenka who won the sympathy and confidence of all the members of that Committee“³⁵).

Die ILO-Bediensteten wiederum ließen keine Möglichkeit aus, um die führende Rolle der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in einer Resolution nochmals zu bekräftigen. In der gleichen Resolution kommt aber zum Vorschein, daß der Europarat ebenfalls eine Rolle auf diesem Gebiet spielen wollte, denn es wurde verlangt, ein europäisches Abkommen über Normen der sozialen Sicherheit zu verfassen und zu verabschieden. Dieser Teil der Resolution führte aber unter den ILO-Verantwortlichen zu einigen besorgten Kommentaren:

Every care should be taken to ensure that the consideration by the International Labour Conference of the proposed general convention would be in no way prejudiced by the projected agreement, although this agreement should be designed to fit in to the general convention.³⁶

Es kommt deutlich zum Vorschein, daß die ILO sich in einer schwierigen Lage befand, denn auf der einen Seite war sie durchaus gewillt, den Europarat auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu unterstützen, aber auf der anderen Seite mußte sie sicherstellen, daß ihre Aktionen und ihre Position von der neuen europäischen Regionalorganisation nicht in Frage gestellt wurden. Gerade das tat aber die Beratende Versammlung des Europarats in der Präambel zu den Empfehlungen Nr. 33, 34 und 35 vom Jahre 1949:

Elle reconnaît la grande valeur des conventions et recommandations de l'Organisation Internationale du Travail concernant les indemnités pour les accidents du travail, dans l'industrie et l'agriculture, les maladies professionnelles du travail, l'assurance maladie dans l'industrie, l'agriculture et la marine, l'assurance vieillesse, l'assurance invalidité, l'assurance décès, aussi bien dans l'industrie que dans l'agriculture.

³⁵ Report on my mission to Strasbourg (von Maurice Stack?), s.d. (ca. 1950), in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 5.

³⁶ *ibid.*, S. 1.

Elle constate cependant que le défaut d'un nombre insuffisant de ratifications n'a pas encore permis de généraliser et de coordonner la législation de la sécurité sociale dans les pays européens.³⁷

Implizit wurde der ILO vorgeworfen, ihre Übereinkommen seien unzureichend von den Mitgliedstaaten ratifiziert worden. Aus diesem Grund schlug der Europarat schon im Rahmen seiner ersten Sitzungen vor, daß ein Europäisches Abkommen ausgearbeitet und von allen Mitgliedern des Europarats angenommen werden sollte („*Accord multilatéral sur les législations sociales*“³⁸, das später zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit wurde). Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, daß sich die verschiedenen Sozialpolitiken der europäischen Staaten einander annäherten, und es sollte auch ein stärkerer Impuls gegeben werden, den die verschiedenen ILO-Übereinkommen allein nicht hatten geben können.

Der stark unterschiedliche Aufbau der beiden Organisationen führte aber dazu, daß sich die ILO erstens fragte, wie sie das Entscheidungsverfahren des Europarats beeinflussen konnte, da ihr der Zutritt zu den wichtigsten Organen, der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee, verwehrt blieb, und daß sie zweitens den Sinn der Aufnahme offizieller Beziehungen anzweifelte: „The members of the Consultative Assembly are not prepared to conclude an agreement with us; many of them would not even understand what it could mean.“³⁹ Die einzige wirkliche Anlaufstelle blieb der Sozialausschuß, in dem noch dazu sichergestellt wurde, daß die Meinung der Genfer Organisation auf Gehör stoßen würde, da mit Serrarens und Heyman zwei ILO-Verfechter hohe Positionen bekleideten. Die ILO ging diese Angelegenheit sehr pragmatisch und mit der Überzeugung an, daß die Vorbereitungen zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit und zu einer europäischen Konferenz über soziale Sicherheit für die Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen wegweisend sein würden:

The best of opportunities of co-operation with the Council of Europe will be given to us by the preparation of the European Code

³⁷ „Préambule aux Recommandations 33, 34 et 35 relatives à la sécurité sociale“, in: *Textes adoptés par l'Assemblée. Assemblée Consultative: Première session ordinaire. 10 août – 8 septembre 1949*, Strasbourg: Conseil de l'Europe 1949, S. 41-42.

³⁸ „Recommandation 35“, in: *ibid.*, S. 44.

³⁹ Report on my mission to Strasbourg (von Maurice Stack?), s.d. (ca. 1950), in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 6.

of Social Security and by the European Conference of Social Security. If these projects turn to be a success – as they will be – the members of the Assembly will realise that our co-operation is indispensable to them and that they cannot do without us. They will then be prepared to accept our collaboration on a permanent basis with or without a written document.⁴⁰

In der Zwischenzeit waren auch innerhalb des Europarats Stimmen laut geworden, die sich für eine selbständigere Rolle auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aussprachen, auch wenn offiziell immer nur davon die Rede war, ausschließlich in Zusammenarbeit mit der ILO die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit auszuarbeiten und eine europäische Regionalkonferenz über die soziale Sicherheit zu organisieren. Die verschiedenen Versuche scheiterten jedoch unter anderem, weil sich immer wieder Befürworter der ILO fanden, die sich in den Gremien des Europarats für die Genfer Organisation einsetzten. Die Empfehlung der Beratenden Versammlung an das Ministerkomitee vom 24. August 1950 („Recommandation au Comité des Ministres tendant à la création d’un Code européen de Sécurité sociale, adoptée le 24 août 1950 en conclusion du débat sur le rapport de la commission des Questions sociales“⁴¹) führte zu einer heftigen Reaktion bei allen Befürwortern der ILO. So hatte zum Beispiel Michel Wallin, Leiter der Internationalen Abteilung im belgischen Arbeits- und Sozialvorsorgeministerium, einen Brief verfaßt, der sich gegen jegliche Einmischung des Europarats auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aussprach: „Après avoir rappelé la compétence générale de l’Organisation internationale du Travail, il exprime son opposition à toute action du Conseil de l’Europe en matière sociale, d’une façon générale, et à la recommandation sur la sécurité sociale en particulier.“⁴² Jean Morellet suchte Pierre Laroque auf, der sich ebenfalls gegen eine zu weit gehende Rolle des Europarats auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aussprach, und zwar mit dem Argument einer Überlappung und Verdoppelung der Strukturen: „Il estime qu’elle institue un double emploi avec l’action du Bureau international du Travail. Ce chevauchement lui semble inutile et même dangereux.“⁴³ Dabei scheint es, daß in diesem Fall die ILO gar keinen Druck auf Personen wie

⁴⁰ *ibid.*, S. 6-7.

⁴¹ Assemblée Consultative. Session ordinaire 1950 (25 août 1950). Dokument AS (2) 99, S. 1.

⁴² Mission à Strasbourg, Bruxelles et Paris (2-9 octobre 1950) von Jean Morellet, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-4-2, S. 5-6.

Laroque, Wallin, Serrarens oder Heyman ausübte. Alle diese Sozialexperten stellten sich spontan gegen die verschiedenen Initiativen des Europarats, die in irgendeiner Weise der ILO hätten schaden können. Diese hatte Verbündete, die sich entweder in den Ministerien befanden und hohe Beamte (Wallin und Laroque) oder selber im Rahmen des Europarats aktiv waren (Serrarens und Heyman). Im Endeffekt blieb schließlich nur die Empfehlung der Beratenden Versammlung, in der betont wurde, daß die europäische Ordnung der sozialen Sicherheit nur in Zusammenarbeit mit der ILO entstehen könne und daß eine von der ILO einberufene europäische Konferenz die Ordnung annehmen solle.⁴⁴ Trotz der Beachtung aller ILO-Prinzipien und ihrer vorgesehenen Einbeziehung in das ganze Verfahren führte diese Initiative der Beratenden Versammlung des Europarats zu einem großen Aufruhr unter allen Personenkreisen, die die ILO unterstützten. Es stimmt zwar, daß zu diesem Zeitpunkt die ILO ebenfalls Normen im Bereich der sozialen Sicherheit vorbereitete (cf. weiter unten), aber dennoch ist die übermäßig starke Reaktion von Laroque, Wallin, usw. nur schwer zu erklären. Die negative Einstellung der ILO gegenüber dem Europarat ging aber soweit, daß ihr sogar die in der Empfehlung festgelegten Prinzipien nicht ausreichten, und sie deshalb noch weitere Versicherungen verlangte:

J'ai obtenu après des négociations privées parfois laborieuses que le Conseil de l'Europe traite la question de la sécurité sociale en étroite collaboration avec le B.I.T. C'est désormais la position qu'ont adoptés MM. Serrarens et Heyman, promoteurs de la résolution de l'Assemblée en août 1950, et M. Laroque, Président du Comité d'Experts [du Conseil] de l'Europe en matière de sécurité sociale.⁴⁵

Es scheint also, daß Serrarens und Heyman sich von Anfang an für eine Zusammenarbeit zwischen der ILO und dem Europarat eingesetzt hatten, aber daß die ILO befürchtete, von der Regionalorganisation hintergangen zu werden. Serrarens und Heyman hielten ihre Unterstützung für die ILO aufrecht, denn zwei Tage später konnte Morellet verkünden, daß der Sozialausschuß das Prinzip einer von ILO und

⁴³ *ibid.*, S. 7.

⁴⁴ Assemblée Consultative. Session ordinaire 1950 (25 août 1950). Dokument AS (2) 99, S. 1.

⁴⁵ Vermerk von Jean Morellet für Jef Rens, 21.11.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1, S. 1.

Europarat gemeinsam einberufenen Konferenz einstimmig angenommen hätte.⁴⁶ Während der Sozialausschuß der Beratenden Versammlung diese Lösung grundsätzlich befürwortete, vertrat die Beratende Versammlung selber keine so einstimmige Haltung. Und dieses Organ konnte von der ILO nur viel schwieriger beeinflußt werden, da es an seinen Sitzungen nicht teilnehmen konnte: „J'ajoute que d'après M. Zelenka certains membres de l'Assemblée européenne paraissaient disposés (même des britanniques) à faire convoquer une conférence de sécurité sociale par le Conseil de l'Europe seul.“⁴⁷

Die Furcht, von dem Europarat überrannt zu werden, blieb aber weiterhin bestehen, und es wurde auch in Genf Zeit in die Beantwortung der Frage investiert, wie man effektiver gegen die Vorschläge der Beratenden Versammlung vorgehen könne und was man deshalb unternehmen müsse, um die Befürworter der ILO für die Zwecke der Organisation engagieren zu können:

Je le crois d'autant plus que les initiatives de l'Assemblée Européenne de Strasbourg en matière de sécurité sociale risquent de créer une "concurrence" dont nous pourrions souffrir et doivent nous inciter, par conséquent, à ménager les appuis techniques et politiques dont nous disposons.⁴⁸

Das Zitat erweckt den Eindruck, daß die ILO schon von Beginn an alles unternahm, um einen ‚Angriff‘ des Europarats auf das der ILO vorbehaltene Gebiet der sozialen Sicherheit abzuwehren, obwohl der Europarat sich doch nur bemühte, seinen Platz im Gefüge der internationalen Organisationen zu finden und zu ergründen, wie weit die Zusammenarbeit zwischen den beiden Organisationen gehen konnte. Insgesamt war die Reaktion der ILO auf die Initiativen des Europarats offenbar überzogen, denn dieser stellte in der Anfangsphase zu keinem Zeitpunkt eine ‚Gefahr‘ für die Weltorganisation dar. Finn Tennfjord, Mitglieder der Forschungs- und Dokumentationsabteilung (und späterer Leiter derselben), schreibt sogar genau das Gegenteil in einem Vorbereitungsbericht zum Besuch des Generalsekretärs des Europarats am Sitz der ILO in Genf: „Relations have always been very cordial, but hitherto it has been mostly a "one way traffic" with the Council of Europe at the

⁴⁶ Vermerk von Jean Morellet für Jef Rens und C. Wilfred Jenks, 23.11.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1, S. 1.

⁴⁷ *ibid.*, S. 1.

receiving end.“⁴⁹ Man erhält vielmehr den Eindruck, daß der Europarat eher auf die Hilfe der ILO angewiesen war und die Regionalorganisation allein kaum imstande gewesen wäre, ein Projekt vom Umfang einer Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit zu verfassen. Der Europarat erhoffte sich, daß eine gute Zusammenarbeit zwischen beiden Einrichtungen als Grundlage für die Entwicklung weiterer Kooperationen mit anderen Organisationen dienen konnte: „L'exemple d'une coordination du B.I.T. : avec le Conseil de l'Europe pourrait aussi avoir son influence sur d'autres grandes organisations internationales.“⁵⁰ Dabei bezieht sich der Ausdruck „autres grandes organisations internationales“ sicherlich auf die UNO und die weiteren UN-Sonderorganisationen, mit denen der Europarat zweifellos mehr als nur Höflichkeitskontakte aufnehmen wollte. Im gleichen Bericht wurde auch eine enge Zusammenarbeit zwischen der ILO und der europäischen Organisation befürwortet: „Si une liaison systématique est réalisée entre les deux organisations, ce travail sera considéré comme fait en commun; dans le cas contraire, le Conseil de l'Europe finirait par être considéré comme étant à la remorque du B.I.T.“⁵¹

Die Beziehungen zwischen der ILO und dem Europarat scheinen in der Anfangsphase von gegenseitigen Vorurteilen belastet gewesen zu sein. Anders ist das Mißtrauen der ILO gegenüber dem Europarat nicht zu begründen. Es ist durchaus möglich, daß die Beratende Versammlung vielleicht mehr darauf bedacht war, ein eigenes Programm im Bereich der sozialen Sicherheit auf den Weg zu bringen, aber die Entscheidungen wurden nicht in dieser Institution, sondern im Ministerkomitee, dem Entscheidungsorgan des Europarats, getroffen. Des weiteren besaß die ILO sowohl innerhalb des Europarats als auch in den nationalen Ministerien genügend ‚Freunde‘, die sich tatkräftig für eine wichtige Rolle der ILO in Europa einsetzten. Es ist auch offen, ob die Europarat-Offiziellen sich dieser Animosität seitens der ILO bewußt waren oder nicht. Offiziell ist jedenfalls nur wenig über den Europarat berichtet worden. Der Verwaltungsrat beschäftigte sich bis Ende 1950 nur einmal mit dem Thema ‚Europarat‘ – und zwar anläßlich einer Anfrage des Europarats zur Einberufung einer aus Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertretern zusammengesetzten Konferenz über die Koordinierung der Sozialsysteme der

⁴⁸ Vermerk von Jean Morellet für M. Rao, 13.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1002-0.

⁴⁹ Visit of the Secretary-General to Geneva, Vermerk von Finn Tennfjord, 17.1.1951, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (vol. 1), S. 1.

⁵⁰ Relations avec le B.I.T., Ende 1950 – Anfang 1951 (?) von N. Falchi, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (vol. 1), S. 1.

Bergarbeiter. Die Diskussion verlief dabei sachlich, auch wenn betont wurde, daß man um jeden Preis „unnecessary duplications and overlapping“⁵² verhindern müsse. Die ILO sträubte sich, dieses Thema auf einer regionalen Basis zu besprechen, und befürwortete eher eine weltweite Diskussion.⁵³ Schließlich wurde von beiden Seiten nichts unternommen, so daß der Vorschlag nicht konkretisiert wurde. Der Kontrast zwischen den sachlichen, im Rahmen des Verwaltungsrates geführten Diskussionen und den fast aggressiven Bemerkungen des inneren ILO-Schriftverkehrs ist dabei auffällig.

Vielleicht hing das Mißtrauen der ILO damit zusammen, daß bis Juni 1951 kein Abkommen zwischen beiden Organisationen existierte. Die schon weiter oben erwähnte Vereinbarung⁵⁴ muß jedoch auf wenige Gebiete beschränkt gewesen sein, denn weder im ILO-Archiv und in den Sitzungsprotokollen des ILO-Verwaltungsrates noch im Europarat-Archiv konnte dieses Dokument gefunden werden. Die verschiedenen Kooperationsansätze entstanden also hauptsächlich auf informelle Weise. Da aber von beiden Seiten eine andere Kooperationsart verlangt wurde (die ILO wollte den Europarat besser kontrollieren, während der Europarat sich selber mehr für die europäische soziale Sicherheit einsetzen wollte), wurden schließlich offizielle Verhandlungen aufgenommen, die dazu führten, daß ab Mitte 1951 die Beziehungen zwischen den beiden Organisationen einen klaren Rahmen erhielten; es ist darauf zurückzukommen.

In den letzten Abschnitten ist dargestellt worden, wie sich die ILO durch die veränderte Lage sowohl weltweit als auch auf europäischer Ebene in den ersten Nachkriegsjahren vermehrt auf Probleme konzentrieren mußte, die nicht direkt mit ihrer Tätigkeit verbunden waren. Dabei sind zwei unterschiedliche Aspekte zu berücksichtigen. Auf der einen Seite mußte sie sich mit Problemen befassen, die mit ihren Aktivitäten, sei es auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit oder in anderen Bereichen, nur indirekt zu tun hatten. Das einleuchtendste Beispiel ist sicherlich die schwierige Anfangsphase der Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen, in der die Position der ILO als solche zum Teil in Frage gestellt wurde. Auf der anderen Seite kam es zu tiefgreifenden Veränderungen im Verhältnis zu den auf soziale

⁵¹ *ibid.*, S. 2.

⁵² *Minutes of the 113rd session of the Governing Body, Geneva, 21-25 December 1950*, Geneva: International Labour Office 1951, S. 145.

⁵³ *ibid.*, S. 58.

Sicherheit spezialisierten Organisationen. Diese Veränderungen waren jedoch nur die logische Konsequenz aus der Entwicklung der sozialpolitischen Konzepte, die vor dem Krieg noch kaum existiert hatten. Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) entstammte diesen neuen Entwicklungen und sollte eine Antwort auf die neuen Gegebenheiten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit sein. Die französische Initiative für eine Internationale Konferenz der Experten für Soziale Sicherheit läßt sich ebenfalls nur verstehen, wenn man den damaligen Kontext und den Sprung nach vorne, der im Laufe des Krieges vollzogen worden war, in Rechnung stellt. Trotz der immer noch starken Präsenz der ILO waren einige Kreise wie die Bediensteten der Abteilung für soziale Sicherheit der Meinung, daß man der internationalen sozialen Sicherheit eine neue Dynamik verleihen sollte. Die Gründung des Europarats griff beide Ideen auf. Zeitlich muß man feststellen, daß der Europarat relativ spät ins Leben gerufen wurde: Die IVSS war im Oktober 1947 (neu) gegründet worden, also ungefähr zum gleichen Zeitpunkt wie die oben besprochene französische Initiative.

Die hier beschriebenen Vorgänge beziehen sich alle auf Ereignisse, die nicht direkt (vielleicht mit der Ausnahme der Neugründung der IVSS) von der ILO verursacht wurden und maßgebend mit politischen Entscheidungen und weniger mit sozialer Sicherheit an sich zu tun hatten. Im folgenden soll auf die Aktionen eingegangen werden, die die ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit selbst unternommen hat.

Kapitel IV: Aktivitäten der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit (1945-1951)

Trotz der theoretischen Grundlagen, die die Genfer Organisation während des Zweiten Weltkrieges gelegt hatte, ist sie nach Beendigung des Krieges nicht so aktiv gewesen, wie es der Ansatz von Philadelphia hätte erwarten lassen können. Es gilt aber zwischen den verschiedenen Aktivitäten, die unterschiedliche Ziele verfolgten, zu unterscheiden. Zuerst mußten die Bedingungen geschaffen werden, um im Bereich der sozialen Sicherheit wieder aktiv arbeiten zu können. Es stimmt zwar, daß im Gegensatz zu vielen anderen Organisationen und Ministerien die ILO während des Krieges ihrer Tätigkeit weiter nachging, aber der Krieg führte dazu, daß

⁵⁴ cf. Visit of the Secretary-General to Geneva, von Finn Tennfjord, 17.1.1951, in: Europarat-Archiv:

nur die Minimalarbeit geleistet werden konnte (so fanden keine Internationalen Arbeitskonferenzen zwischen 1941 und 1943 statt). Selbst die Verwaltungsstruktur, also das IAA, konnte aus finanziellen Gründen nicht in ihrer Originalgröße aufrecht erhalten werden. Viele Bedienstete wurden trotz ihres internationalen Status nicht weiter beschäftigt. Sie hatten die Wahl, entweder selbst zu kündigen oder auf unbefristete Zeit suspendiert zu werden.⁵⁵ Manuela Tortora hat ausgerechnet, daß das IAA 1939 aus 500 Bediensteten bestand, 1941 aus 79 und 1944 aus 143.⁵⁶ Angesichts eines solchen Rückgangs der Mitarbeiterzahl war ein normaler Betrieb der ILO kaum gewährleistet.

Nach dem Krieg mußte eine ganze Reihe von Arbeitsgruppen, Organen und Institutionen wieder einberufen werden, die lange Zeit nicht mehr zusammengekommen waren. Dies war die erste Maßnahme der ILO, die nicht nur soziale Angelegenheiten betraf, sondern alle Gebiete, auf denen sie tätig war. Sie konzentrierte sich danach auf zwei verschiedene Normierungsarten der sozialen Sicherheit: Eine Koordinierung der Systeme und eine Harmonisierung der Sozialsysteme. Diese Trennung wird noch heute überwiegend angewandt. Zwar ist es anhand des Titels eines Abkommens oder eines Übereinkommens nicht möglich herauszufinden, ob das Vertragswerk eine koordinierende oder harmonisierende Rolle hat, aber eine solche Trennung ist durchaus sinnvoll, da eine Harmonisierung viel weitreichendere Konsequenzen hat als eine Koordinierung, auch wenn man die Auswirkung letzterer nicht unterschätzen sollte.

1. Der Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit

Einen Beleg für die Auswirkungen des Krieges auf die Aktivitäten, oder besser gesagt, auf die Reduzierung der Tätigkeit der ILO, bildete der Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit, der vor dem Krieg noch Sachverständigenausschuß für Sozialversicherungen hieß. Dieser Ausschuß, der 1923 gegründet worden war, tagte bis 1938 zehnmal. Er bestand aus Sozialexperten der verschiedenen Mitgliedstaaten, wobei jedoch eine Auswahl getroffen wurde, um seine Größe in Grenzen zu halten. Dabei sollten die verschiedenen Regionen und Tendenzen der

Aktenmappe 2481 (vol. 1), S. 1.

⁵⁵ Rapport présenté aux gouvernements, aux employeurs et aux travailleurs des Etats Membres de l'Organisation internationale du Travail par M. John Winant, in: Bulletin officiel, 1.4.1944, S. 89, Fn. 1.

Sozialpolitik im Ausschuß vertreten sein. Vor dem Krieg war die Zahl seiner Mitglieder sehr unterschiedlich: Ursprünglich hatte er nur 15 Mitglieder. 1930 kam es jedoch zu einer Reorganisation des Ausschusses, der dann ungefähr 100 Mitglieder zählte.⁵⁷ Selbst wenn die meisten angesprochenen Themen später zu Tagesordnungspunkten der ILO-Arbeitskonferenzen wurden und sogar in Übereinkommen endeten, muß man die Arbeit des Ausschusses vor dem Zweiten Weltkrieg einer gewissen Kritik unterziehen:

My recollections of these meetings are to the effect that most of the thinking and constructive work was done by us, and that their main use was to give authority to policies of which we were the authors. Replies to our questionnaires were often disappointing, since although the experts were asked for "personal" opinions, they, as Government officials, tended simply to tell us what the provisions of their schemes were – which we knew already. Nevertheless, the authority gained from these meetings was certainly valuable.⁵⁸

Die Arbeit des Ausschusses litt vor dem Krieg erheblich unter der starren Haltung der Experten, die nur widerwillig bereit waren, ihre persönliche Meinung über die Themen abzugeben und sich statt dessen auf Beschreibungen ihrer nationalen Systeme beschränkten. Auch wenn er nicht alle Erwartungen erfüllen konnte, erreichte der Ausschuß zwei Ziele: Es entstand ein informelles Netzwerk von Sozialexperten, und eine gewisse Verbreitung der verschiedenen Sozialversicherungsmodelle konnte umgesetzt werden. Nach 1938 wurde der Ausschuß nicht wieder einberufen, und man hätte erwarten können, die ILO würde dieses Organ nach dem Krieg wieder einberufen.

Seine Geschichte nach dem Krieg verdeutlicht aber auch, wie schwer sich die ILO damit tat, im Zuge der Entscheidungen von Philadelphia auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit die Initiative zu ergreifen. Denn zwischen dem Ende der Konferenz von Philadelphia (Juni 1944) und März 1947 wurde gar nichts unternommen, um diesen Ausschuß wieder einzuberufen. Es vergingen also drei Jahre

⁵⁶ TORTORA, Manuela: *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, Bruxelles: Bruylant 1980, S. 120, Fn. 13.

⁵⁷ cf. Brief von Maurice Stack an C. Wilfred Jenks, 22.3.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000, S. 1.

⁵⁸ *ibid.*, S. 2.

(seit Philadelphia) bzw. zwei Jahre (seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges), bevor innerhalb der ILO überhaupt in dieser Hinsicht in Angriff genommen wurde. Zwar wurde im Januar 1945 ein Ausschuß für Fragen der Sozialversicherungen und der verwandten Dienste beim Friedensschluß („Commission on Social Insurance and Related Questions in the Peace Settlement“) ins Leben gerufen. Er befaßte sich allerdings ausschließlich mit den durch den Krieg entstandenen Problemen, wie die Sozialversicherungsrechte der vertriebenen Personen, die Entschädigung der Sozialkassen, usw., so daß dieser Ausschuß an der Neugestaltung der internationalen Sozialpolitik gar nicht beteiligt war.⁵⁹ Ende März 1947 kam es in der Tat zu einem Briefwechsel zwischen dem Rechtsberater des IAA, C. Wilfred Jenks, und dem Leiter der Abteilung für soziale Sicherheit, Maurice Stack, in dem die Wiederbelebung des Ausschusses angesprochen wurde.⁶⁰ Dabei stand seine neue Form zur Debatte, da sowohl seine Größe vor dem Krieg als auch die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Lateinamerika mit der Einberufung der Interamerikanischen Konferenz für soziale Sicherheit während des Krieges bei der Neubildung in Betracht gezogen werden mußten. Die ILO hatte sich schon von 1936 und vermehrt zwischen 1939 und 1945 auf Südamerika konzentriert und dort beachtliche Ergebnisse erzielt, unter anderem weil dieser Kontinent weitgehend von den Kriegswirren verschont blieb und die sozialen Institutionen über keine lange Tradition verfügten.⁶¹ Innerhalb der ILO war man sich bewußt, daß ein solcher Ausschuß nur Sinn machen würde, wenn er sich in regelmäßigen Abständen treffen und die Mitglieder in engem Kontakt stehen würden: „Any such body has to be entertained, or kept going, by frequent correspondence and meetings, or else it loses heart; that means a lot of work for us.“⁶² Als Alternative wurde ebenfalls darüber nachgedacht, den Ausschuß durch die Interamerikanische Konferenz und eine noch zu gründende Europäische Konferenz zu ersetzen, wobei man bezweifelte, daß alle drei Organe parallel existieren könnten: „I do not think that there is room for a big Correspondence Committee as well as the Inter-American and the European

⁵⁹ *Minutes of the 94th Session of the Governing Body, London, 25-31 January 1945*, Montreal: International Labour Office 1945, S. 111-112.

⁶⁰ cf. Brief von Maurice Stack an C. Wilfred Jenks, 22.3.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000, 5 S.

⁶¹ MONAT, Jacques: *L'Organisation internationale du travail et le régionalisme*, Lyon: Université de Lyon (doctorat) 1955, S. 72-75.

⁶² Brief von Maurice Stack an C. Wilfred Jenks, 22.3.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000, S. 3.

Conference.“⁶³ Man kann aber schon dem gleichen Brief entnehmen, daß es wahrscheinlich nicht zur Ablösung des Ausschusses durch die zwei Konferenzen gekommen wäre, denn die ILO-Verantwortlichen befürchteten, daß halböffentliche Konferenzen zu einer Abschwächung der Rolle der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit führen könnten.⁶⁴ Dabei war, wie im Fall der Zusammenarbeit mit dem Europarat, nicht ganz ersichtlich, welche Gefahren für die ILO entstehen würden, wenn sie sich eher für öffentliche Konferenzen als für private Ausschußsitzungen entscheiden würde. Vielleicht hätte sie dann aufgrund ihrer Bemühungen um die soziale Sicherheit einen höheren Bekanntheitsgrad erlangt. Dies sind aber alles nur Vermutungen, denn aus dem besagten Brief geht nicht hervor, wie sich die Schwächung der ILO-Position im Rahmen von Konferenzen manifestiert hätte.

Bei der Verwaltungsratssitzung vom 13. Juni bis zum 10. Juli 1947 wurde dann die Rekonstitution des Ausschusses vorgeschlagen.⁶⁵ Dabei wurde auch versucht, die Mißstände der Zwischenkriegszeit zu beheben, indem eine neue Ausschußform vorgeschlagen wurde: „the Committee should consist of twenty members, plus six experts on actuarial questions.“⁶⁶ Die Reduzierung auf 20 Mitglieder hätte zwangsweise eine Nichtvertretung von mehreren Staaten im Ausschuß bedeutet. Noch im Verlauf der Sitzung bedauerte der belgische Vertreter Henry Fuss, einer der Verfasser des ‚belgischen Plans‘, daß die Niederlande nicht vertreten waren.⁶⁷ Obwohl der Ausschuß, unter anderem wegen des fehlenden Mutes der Regierungsexperten, vor 1938 nicht die Ziele erreichte, die man von ihm hätte erwarten können, versuchten alle Staaten in ihm vertreten zu sein. Wenngleich es wahr ist, daß die Präsenz der Niederlande ein besseres Gesamtbild der Lage auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erlaubt hätte, ist die Behauptung Henry Fuss’, die niederländischen Sozialversicherungen seien hochinteressant, weit hergeholt, denn zu diesem Zeitpunkt waren sie immer noch nicht so fortschrittlich wie in einigen anderen europäischen Staaten.⁶⁸ Der Vorentwurf der Verwaltungsratssitzung zeigt, daß die Niederlande ursprünglich auch nicht als Mitglied des Ausschusses vorgesehen waren, sondern man vorhatte, eine Art Unterausschuß für Fragen der

⁶³ *ibid.*, S. 3.

⁶⁴ *ibid.*, S. 4.

⁶⁵ *Minutes of the 102nd Session of the Governing Body, Geneva, 13 June – 10 July 1947*, Geneva: International Labour Office 1947, S. 37-38 und 285-286.

⁶⁶ *ibid.*, S. 37.

⁶⁷ *ibid.*, S. 38.

⁶⁸ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 45.

medizinischen Versorgung („Panel of Experts on Medical Care Organisation“⁶⁹) zu erstellen. Die Niederlande befanden sich unter den zwölf Staaten, die gebeten worden wären, für diese Fragen einen Experten zu nominieren. Es gibt leider keine Hinweise darauf, warum dieser Unterausschuß schließlich aufgegeben wurde. Eine mögliche Ursache könnte sein, daß man sich im Endeffekt gegen eine Trennung der medizinischen Versorgung von den anderen Risiken der sozialen Sicherheit entschied, eine Trennung, wie sie noch in Philadelphia vorgesehen war. Im Ausschuß selbst waren von den sechs untersuchten Staaten nur Belgien und Frankreich (durch Léon Watillon bzw. Pierre Laroque) vertreten. Im Vorentwurf stand auch Italien auf dieser Liste, wurde aber dann zu Gunsten Venezuelas herausgenommen, um wahrscheinlich eine bessere Repräsentation der verschiedenen Weltregionen zu gewährleisten.⁷⁰ Im Gegenzug nominierte man aber einen italienischen Experten in versicherungsstatistischen Fragen für einen Unterausschuß nominiert. Die späte Ersetzung Italiens durch Venezuela ist sicherlich zu rechtfertigen, wenn man die Entwicklung der sozialen Sicherheit in diesem europäischen Land zur Analyse heranzieht. Italien lag trotz gewisser Fortschritte weiter hinter den führenden europäischen Staaten zurück, so daß der italienische Standpunkt im Ausschuß nur wenige Impulse hätte geben können. Am Ende setzte sich Henry Fuss' Vorschlag durch, den Ausschuß um einen Sitz zu vergrößern. Es wurden sogar zwei zusätzliche Sitze (einer für Kanada, das in der ersten Neubesetzungsphase übergegangen worden war, und einer für die Niederlande) eingerichtet.

Eine weitere wesentliche Entscheidung war, daß er aus Regierungsexperten bestehen sollte. Die sonst übliche dreigliedrige Vertretung war hier nicht vorgesehen. Mehrere Gründe wurden dafür angeführt. Sicherlich war man in der ILO vorwiegend an den Konzepten und den Ideen der verschiedenen Staaten zur sozialen Sicherheit interessiert. Nur Regierungsexperten waren in der Lage, Erklärungen zu diesen Konzepten bzw. Ideen zu geben, denn Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter waren auf die Berichterstattung über die aktuell geltenden Bestimmungen beschränkt. Die Wahl eines ausschließlich aus Regierungsexperten gebildeten Ausschusses erklärte sich also aus praktischen Gründen, aber es kamen sicherlich auch Effizienzgründe in Betracht. Eine Nominierung von Arbeitnehmer-

⁶⁹ Draft Note for the 102nd Session of the Governing Body. Reconstitution of the Correspondence Committee on Social Insurance, von Maurice Stack, 14.5.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000, S. 3-4.

und Arbeitgebervertretern hätte mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Polarisierung im Ausschuß geführt, da die beiden Gruppierungen oft entgegengesetzte Haltungen hatten. Wahrscheinlich glaubte man, daß ein rein aus Regierungsexperten gebildeter Ausschuß besonnenere und effizientere Debatten führen würde. Die Archive geben keine Auskunft über die Zusammensetzung des Ausschusses und die Nichtberücksichtigung der beiden anderen ILO-Gruppierungen. Dennoch kann man davon ausgehen, daß die Beweggründe der ILO-Verantwortlichen nicht darauf zielten, grundlos die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer auszuschließen, sondern daß man Lehren aus der Vergangenheit gezogen hatte, um die größte Effizienz zu erzielen. Diese konnte nur erreicht werden, wenn die Staaten die Leiter der Sozialversicherungsanstalten zur Konferenz entsenden würden.⁷¹ Die ILO legte großen Wert auf eine fachliche Vertretung der Mitgliedstaaten, denn das Ziel des Ausschusses war die Internationalisierung der sozialen Sicherheit, die jedoch ohne einen breit angelegten Ideenaustausch nicht möglich war.

Obwohl die ILO den Ausschuß im Juni 1947 neu ins Leben rief, dauerte es ein weiteres Jahr, bis der Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit zusammentrat. Bei der 104. Sitzung des Verwaltungsrates wurde beschlossen, ihn vom 24. bis 29. Mai 1948 in Montreal einzuberufen.⁷² Als Vorsitzender wurde Pierre Laroque gewählt, was seine große Bedeutung sowohl auf französischer als auch auf internationaler Ebene unterstrich. Der Vorstand bestand aus Frau Stenberg aus den Niederlanden und Herrn Altmeyer aus den Vereinigten Staaten.⁷³ Diese Wahl verdeutlicht, daß der Ausschuß vollständig in den Händen der Länder war, die sich für die Sozialversicherungen entschieden und weitgehend die universelle Versicherung nach Beveridges Muster abgelehnt hatten. Obwohl der Ausschuß nicht entscheidend in die Normsetzung eingreifen konnte, sei betont, daß er in den folgenden Jahren die Vorlagen und Grundideen der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ausarbeitete. Zwar waren auch andere Staaten mit unterschiedlichen

⁷⁰ *ibid.*, S. 3.

⁷¹ Brief von Jef Rens, 20.2.1938, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000: „Pour ce qui est des experts en matière d'assurance sociale en général, il semble que, pour les pays où les assurances sociales sont complètement ou très largement unifiées et administrées par une institution centrale, l'expert devrait être, de préférence, le Directeur de cette institution. Dans les autres pays, il semble que l'expert devrait être, en règle générale, le chef du service chargé du contrôle des diverses institutions d'assurances sociales.“

⁷² *Minutes of the 104th Session of the Governing Body, Geneva, 15-20 March 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 138.

Traditionen sozialer Sicherheitssysteme vertreten, zum Beispiel Neuseeland und Großbritannien, doch keines dieser Länder erhielt einen Leitungsposten. Die wichtigsten Positionen wurden von Personen bekleidet, die aus Ländern stammten, die zu diesem Zeitpunkt entweder Befürworter der Sozialversicherungen waren, wie Frankreich und die Niederlande, oder sogar Anhänger der freiwilligen Versicherung, wie die Vereinigten Staaten.

Diese erste Nachkriegssitzung des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit diente hauptsächlich der Kontaktaufnahme zwischen den Experten und den ILO-Verantwortlichen. Ein weiterer wichtiger Aspekt war die Beurteilung der Arbeit der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit. Auch wenn die Experten äußerst diplomatisch vorgehen, enthielt der Berichtsteil über die Bewertung der ILO-Arbeit auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit trotzdem einige kritische Bemerkungen:

The programme of work of the Social Security Section of the International Labour Office has been examined and the attention of the Governing Body is invited to the present disproportion between the resources of the Section and the large demands made upon the Section as a result of the extension of social security organisation throughout the world. It is a matter of regret to the Committee that the proposed programme of work must be limited to a small number of essential questions.⁷⁴

Aus dieser Kritik läßt sich entnehmen, daß die ILO sich anscheinend finanziell nur teilweise auf die Änderungen in der sozialen Sicherheit vorbereitet hatte, obwohl sie theoretisch durchaus weit genug entwickelt war und diesen erhöhten Geldmittelbedarf hätte voraussehen können. Hinzu kam, daß sie zu diesem Zeitpunkt beschloß, sich auch noch auf dem Gebiet der technischen Zusammenarbeit zu engagieren, für die ebenfalls finanzielle Mittel aufgewendet werden mußten. Der Ansatz der ILO ist ein wenig verwunderlich, denn sie hatte sich während des Krieges langfristige Ziele gesteckt, die sie aber mit keinem entsprechenden Programm unterstützte. Es stimmt zwar, daß sie, wie fast alle internationalen Organisationen, immer wieder in finanzielle Schwierigkeiten geriet, aber dennoch ist es schwer zu

⁷³ Report of Meeting of the Correspondence Committee on Social Security, Montreal, 24-28 May 1948 (CCSS/D15), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1101-100, S. 2.

⁷⁴ *ibid.*, S. 5.

erklären, warum sie besonders die soziale Sicherheit finanziell vernachlässigte, für die dank der sprunghaften Entwicklung der letzten Jahre ein internationaler, gut funktionierender Rahmen besonders notwendig war. Die Experten bedauerten auch sehr, daß sich die ILO deshalb nur auf wenige Aspekte der sozialen Sicherheit konzentrieren konnte. Die schlecht ausgewählten Arbeitsschwerpunkte der Abteilung für soziale Sicherheit wurden ebenfalls bemängelt:

In addition to its routine work, the most important and immediate task awaiting the Social Security Section is preparatory work for the revision of the International Labour Conventions and Recommendations on social security. Many of these Conventions and Recommendations are old and need to be reconsidered in the light of recent developments in national legislation and on the basis of the Philadelphia Recommendations.⁷⁵

Die Experten bemängelten implizit, die Abteilung hätte schon direkt nach Philadelphia mit den Vorbereitungen zur Überarbeitung der Übereinkommen beginnen müssen. Zwar seien viele dieser Übereinkommen in den 1920er und 1930er Jahren verabschiedet worden, also zu einem Zeitpunkt, als die ganze Reichweite der verschiedenen Sozialschutztechniken noch gar nicht zu überblicken gewesen sei. Doch inzwischen hätte die ILO und ihre Abteilung für soziale Sicherheit ihre eigenen Instrumente an die neuen Verhältnisse anpassen können, was die ILO aber versäumt habe.

Die schärfste Kritik betraf jedoch die Nichtbehandlung von Themen der sozialen Sicherheit bei den letzten Internationalen Arbeitskonferenzen:

The Committee desired to draw the particular attention of the Governing Body to the fact that notwithstanding the importance attached to social security in all countries, no question relating to this subject has been placed on the agenda of the International Labour Conference for the past several years. It is recommended that a social security question should be taken up for study with a view to

⁷⁵ *ibid.*, S. 6.

its being placed on the agenda of the International Labour Conference not later than 1951.⁷⁶

Der Ausschuß wies darauf hin, daß die ILO seit mehreren Jahren in der sozialen Sicherheit inaktiv gewesen sei und aus diesem Grund ein großer Nachholbedarf bestünde. Es ist auffällig, daß die ILO-Bediensteten über diesen Umstand kaum beunruhigt schienen. Auf jeden Fall hatte kein Bediensteter der Abteilung für soziale Sicherheit verlangt, die ILO solle in diesem Bereich wieder Normen verabschieden oder zur Debatte stellen. Diese Vorgehensweise verdeutlicht, wie sehr die ILO von der schnellen Entwicklung der Sozialpolitik überrascht wurde und Mühe bekundete, sich den neuen sozialen und gesellschaftlichen Bedingungen anzupassen. Sie hätte durch die Verabschiedung einer oder mehrerer Übereinkommen die Weichen für eine effizientere und überregionale Verbreitung der neu entwickelten Konzepte der sozialen Sicherheit stellen können. Sie ließ diese Möglichkeit aber ungenutzt verstreichen.

Die Forschung hat sich zum Teil mit diesem Thema befaßt. Dabei werden unterschiedliche Faktoren genannt. George A. Johnston meint, daß die ILO bei der sozialen Sicherheit so langsam vorangekommen sei, weil innerhalb der meisten Mitgliedstaaten eine „opposition to social security“⁷⁷ vorhanden war. Die grundsätzliche Ablehnung ist, nach seiner Meinung, die eigentliche Ursache für die zögernde, wenig fortschrittliche Haltung der ILO. Es stimmt sicherlich, daß die noch während des Krieges vorhandene Solidarität, die in den meisten europäischen Staaten präsent war, nach dem Krieg schnell nachließ. Der Ansatz von George A. Johnston reduziert die ganze Angelegenheit auf einen Punkt, der sicherlich nicht zu vernachlässigen ist, aber von Staat zu Staat unterschiedlich bewertet werden muß; dem ist in den nächsten Kapiteln weiter nachzugehen. Johnstons Perspektive vereinfacht die Rolle der ILO zu sehr, da in seiner Hypothese nur externe Gründe genannt werden, um die mißglückte Politik der ILO zu erklären. Es stimmt, daß das IAA zum großen Teil auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten angewiesen war, aber es war auch selbst in der Lage, Impulse zu geben, die eben eine direkte oder indirekte Auswirkung auf die Mitgliedstaaten gehabt hätten.

Der Ansatz von Peter Köhler befaßt sich ebenfalls mit der Haltung der Mitgliedstaaten. Aber während George A. Johnston den Mitgliedstaaten ein vorsätz-

⁷⁶ *ibid.*, S. 7.

⁷⁷ JOHNSTON, George Alexander, S. 199.

liches Handeln gegen die soziale Sicherheit unterstellt, meint Peter Köhler, daß „die offenbar überall empfundene Notwendigkeit, im Frieden mit längst fälligen Fortschritten auf sozialem Gebiet ernst zu machen, durch die totale Mangellage der Staaten nach dem Krieg schlicht auf materielle Grenzen stieß.“⁷⁸ Die finanzielle Lage war in einigen Staaten so schlecht, daß keine eigentliche Sozialpolitik betrieben werden konnte. Im europäischen Kontext waren hauptsächlich die Niederlande und Deutschland nicht in der Lage, ihre Mindestziele auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu erfüllen, so daß jahrelang Notmaßnahmen ergriffen wurden, aber kein sozialpolitisches Konzept ausgearbeitet werden konnte. Bei der ILO hatte die „totale Mangellage“ sicherlich auch Folgen: Sie mußte den Schwerpunkt auf andere Gebiete legen (z. B. die Flüchtlingsprobleme).

Es ist aber falsch zu behaupten, daß die ILO nur wegen der grundsätzlichen Ablehnung der Mitgliedstaaten und deren Nachkriegsprobleme im Feld der sozialen Sicherheit nicht aktiver wurde. Die Vielfalt der ILO-Aktivitäten vor dem Krieg wurde nach 1945 noch erweitert, so daß die Tätigkeit der Arbeitsorganisation sich immer mehr auf andere Gebiete erstreckte. Diese fehlende Zielstrebigkeit und diese Aktivitätsvielfalt hinderte die ILO daran, in den meisten Gebieten wirklich eine führende Rolle zu spielen. Sie konnte nur noch kleine Mannschaften oder Arbeitsgruppen pro Themengebiet einsetzen, was natürlich die Effizienz der Organisation reduzierte. Die Sozialexperten bemängeln eigentlich genau diesen Aspekt, wenn sie von „present disproportion between the resources of the Section and the large demands made upon the Section“⁷⁹ sprechen. Man muß also die Argumente von Köhler und Johnston durchaus relativieren und auch interne Gründe für die fehlende Aktivität der ILO innerhalb der Sozialpolitik suchen. Diese galt sowohl bei den Mitgliedstaaten als auch beim IAA als eine sogenannte ‚low priority‘. Die verschiedenen ‚Reibereien‘ mit den anderen internationalen Organisationen, hauptsächlich mit der UNO und dem ECOSOC, könnten ebenfalls dazu beigetragen haben.

Eine weitere Komponente, die man bei der Zurückhaltung der ILO berücksichtigen muß, ist die Aufteilung der Abteilung für soziale Sicherheit zwischen Montreal und Genf. Bei Ausbruch des Zweiten Weltkrieges hatten sich die ILO-Ver-

⁷⁸ KÖHLER, Peter A.: *Aktivitäten*, S. 293.

⁷⁹ cf. Report of Meeting of the Correspondence Committee on Social Security, Montreal, 24-28 May 1948 (CCSS/D15), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1101-100, S. 5.

antwortlichen, unter anderem um den Forderungen der schweizerischen Behörden nachzukommen, entschlossen, das Gros der ILO-Aktivitäten nach Montreal zu verlegen. Dieser Schritt wurde im Jahre 1940 dann vollzogen.⁸⁰ Nach Beendigung des Krieges wurde zwar ziemlich schnell beschlossen, den permanenten Sitz wieder in Genf einzurichten, aber es dauerte doch mehrere Jahre, bis alle ILO-Mitarbeiter von Montreal nach Genf transferiert wurden. So fand zum Beispiel die erste Nachkriegssitzung des ILO-Verwaltungsrats in Genf erst im März 1947 statt.⁸¹ Für die Abteilung für soziale Sicherheit war die Lage noch komplizierter, denn sie war auf beide Orte verteilt worden: Die Versicherungsmathematiker waren alle in Genf, während die restlichen Experten der sozialen Sicherheit in Montreal arbeiteten.⁸² Diese Trennung führte auch zu einigen mißglückten Verwaltungsentscheidungen, denn es wurde zum Beispiel ursprünglich entschieden, daß der in Montreal arbeitende Maurice Stack sich mit dem Problem der Rheinschiffer befassen sollte. Erst im März 1948 beschloß Jef Rens, der stellvertretende Generaldirektor, den in Genf weilenden Antonin Zelenka mit dem Verfassen des Berichts über die Rheinschiffer zu betrauen.⁸³ Somit hatte die Aufteilung der Abteilung für soziale Sicherheit auf beiden Seiten des atlantischen Ozeans für die Arbeit der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit nur negative Folgen, denn die Koordination zwischen den Mitgliedern der Abteilung verlief sehr schwierig, und es konnte dabei kaum eine Gruppendynamik entstehen. Antonin Zelenka, der neue ILO-Experte, bedauerte in großem Maße diese Umstände und teilte sie auch seinem Vorgesetzten Maurice Stack mit.⁸⁴

Man hätte auch meinen können, daß die erste Sitzung des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit einen Anstoß für eine effizientere und aktivere Arbeit und Politik der ILO in diesem Bereich bedeuten würde. Die Neugründung des Ausschusses führte zwar zu einer gewissen Bewegung innerhalb der Sozialexpertenkreise aber grundsätzlich änderte sich an der ILO-Aktivität nichts.

Im Rahmen der nächsten Sitzung des Verwaltungsrates wurde der Bericht des Sachverständigenausschusses einfach ohne weitere Kommentare vorgelegt.

⁸⁰ cf. TORTORA, Manuela, S. 135-136.

⁸¹ *Minutes of the 101st session of the Governing Body, Geneva 5-8 March 1947*, Geneva: International Labour Office 1948, 176 S.

⁸² Brief von Antonin Zelenka an Maurice Stack, 22.1.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 3.

⁸³ Brief von Maurice Stack an Antonin Zelenka, 22.3.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 1.

Hingegen versuchten die Arbeitnehmer einen größeren Einfluß im Sachverständigenausschuß zu erhalten, indem sie verlangten, ihn durch einen dreigliedrigen Ausschuß zu ersetzen:

I understand that, at the San Francisco session of the G.B., the employers' group mooted a proposal to convert the Committee in a tripartite body: I have no details.

There is no objection, except that of expense, to the inclusion of a tripartite G.B. delegation in the meeting of the Committee of Social Security Experts, as is provided in the constitution of such eminently expert committee as those on accident prevention and industrial hygiene. On the contrary, the presence of such a delegation would serve to prevent the Committee from making recommendations which are likely to prove unacceptable to the G.B. or which go beyond the competence assigned to the Committee.

But if it were a question of replacing the Committee of Experts by a tripartite body, I would say that such a change of constitution would be most inexpedient. The Office would continue to need an expert consultative body as much as ever. A tripartite committee would not be able to assist the Office in the formulation of standards and recommendations in technical matters, or to guide the Office in its programme of technical studies.⁸⁵

Dieses Zitat verdeutlicht, wie sehr man sich im Verwaltungsrat und im Internationalen Arbeitsamt auf Machtkämpfe konzentrierte und wie wenig eigentlich die soziale Sicherheit an sich als Schwerpunkt erörtert wurde. Auf der einen Seite machten die Arbeitnehmer einen Vorstoß, um selbst eine entscheidendere Rolle bei der ILO-Gestaltung der sozialen Sicherheit spielen zu können, was wegen der paritätischen Besetzung der ILO-Organe auch die Arbeitgeber begünstigt hätte. Als Argument zur Diskreditierung des existierenden Ausschusses wurde seine

⁸⁴ Brief von Antonin Zelenka an Maurice Stack, 22.1.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 3.

⁸⁵ Vermerk von Maurice Stack für M. Rao, 30.8.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-0, S. 1.

bürokratische Zusammensetzung kritisiert.⁸⁶ Auf der anderen Seite nahmen die ILO-Verantwortlichen die Initiative der Arbeitgebervertreter auf, um zu versuchen, den Einfluß des Verwaltungsrates auf den Sachverständigenausschuß zu erhöhen. Die Effizienz des Ausschusses scheint bei diesen Überlegungen nur eine Nebenrolle gespielt zu haben. Das Problem der Finanzen wurde ebenfalls angesprochen, denn selbst eine Vertretung des Verwaltungsrates durch eine Abordnung hätte zu finanziellen Engpässen führen können. Die enge Finanzlage bewirkte somit eine Reduzierung des Arbeitsprogramms des Ausschusses.⁸⁷

Was die Regelmäßigkeit der Treffen anbetrifft, so wurde durch den internen Verkehr des IAA klar, daß die ILO nicht gedachte, jährlich eine Sitzung des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit zu organisieren, obwohl dies von fast allen Seiten verlangt wurde. So beteuerten die Arbeitnehmer: „The employers were prepared to support the setting up of a committee of experts to meet once a year, provided it was not a bureaucratic body with a monopolistic tendency which would conflict with the general democratic policy of the Organisation.“⁸⁸ Vornehmlich die Franzosen setzten sich dafür ein, daß dem Ausschuß und eigentlich der ILO insgesamt im Bereich der sozialen Sicherheit eine wichtigere Rolle zukam.⁸⁹ Zwar sprach sich die französische Regierung über ihren Vertreter Hauck nicht explizit für eine Begegnung alle zwölf Monate aus, aber sie machte den Vorschlag, daß der Ausschuß sich schon vor der Arbeitskonferenz von 1949 treffen sollte.⁹⁰ Ein gewisses Verständnis für die schwierige finanzielle Lage der ILO wurde ebenfalls aufgebracht, und sogar eine Notlösung vorgeschlagen:

If it should be impossible for financial and administrative reasons to convene the whole of the Committee of Experts, the French Government wished to urge strongly that the Officers of the Committee should meet before the next session of the Conference since, according to the decision taken by the Governing Body on the report of the meeting in Montreal of the Correspondence Committee on Social Insurance, the Committee of Social Security Experts was

⁸⁶ *Minutes of the 107th Session of the Governing Body, Geneva, 8-11 December 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 59.

⁸⁷ *ibid.*, S. 128.

⁸⁸ *ibid.*, S. 60.

⁸⁹ *ibid.*, S. 93.

⁹⁰ *ibid.*, S. 93.

now responsible for following the social security problems which came before the I.L.O.⁹¹

Falls der gesamte Ausschuß nicht einberufen werden konnte, sollten wenigstens die Vorstandsmitglieder, also der Vorsitzende, sein Stellvertreter und der Berichterstatter des Ausschusses sowie der Vorsitzende des versicherungsmathematischen Unterausschusses, sich treffen, um die akutesten Probleme zu erörtern und dem Verwaltungsrat Empfehlungen zu unterbreiten. Dieser Vorschlag wurde jedoch vom Generaldirektor nur mit Vorsicht aufgenommen. Er sprach sich dafür aus, daß das IAA den Vorschlag untersuchen und bei der nächsten Sitzung des Verwaltungsrates einen Beschluß fassen sollte. Die französische Regierung setzte sich für eine verstärkte Aktivität der ILO in der sozialen Sicherheit ein, ohne jedoch zu hohe Anforderungen zu stellen, und war dabei immer darauf bedacht, diplomatische Lösungen zu finden, die für alle Parteien annehmbar und durchführbar sein würden. Im Rahmen des Verwaltungsrates ging hingegen Paul Ramadier, ein französischer Arbeitnehmervertreter, entschieden weiter:

Hence, the I.L.O. must recognise the full importance of social security, which was developing in conformity with the doctrine of full employment and with the ideas contained in the Beveridge Plan. [...] He asked the Director-General to make arrangements for the Committee to meet more frequently.⁹²

Ramadier schien dabei zu bemängeln, daß sich die ILO der Wichtigkeit der Entwicklung der sozialen Sicherheit sowohl als Schutz gegen die Sozialrisiken als auch als gesamtes gesellschaftliches Phänomen nicht vollkommen bewußt sei. Jedenfalls stützte er sich auf dieses Argument, um eine größere Aktivität der ILO auf diesem Gebiet zu fordern. Das Fehlen einer wirklichen Konzentration ihrer Aktivitäten auf die soziale Sicherheit wurde vehement kritisiert:

Again, it was necessary to strengthen the sections of the Office which dealt with social security. The Office had on its staff a number of distinguished experts who, because of their great ability, often had to travel on mission to different countries. As a result, only

⁹¹ *ibid.*, S. 93.

a very small social security staff was left to work at the Office itself, and the number was insufficient for a proper study of social security problems.⁹³

Ramadier stellte mit dieser Bemerkung eigentlich die Funktionsweise der ILO in Frage. Seine Bemerkung verdeutlicht die Anpassungsschwierigkeit, die die ILO nach dem Zweiten Weltkrieg durchlaufen mußte, um sich den neuen Weltgegebenheiten anzupassen. So wurde sie zum Beispiel erst ab 1936 in Mittel- und Lateinamerika auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit wirklich aktiv.

Pierre Laroque war der engagierteste Verfechter eines sich in regelmäßigen Abständen treffenden Ausschusses. Man muß betonen, daß sich Laroque am Ende der 1940er Jahre, bevor er von der Direction Générale de la Sécurité Sociale zum Conseil d'Etat wechselte (was um den 1. Dezember 1951 geschah⁹⁴), unermüdlich für ein größeres Engagement der ILO im Bereich sozialer Sicherheit einsetzte, und auch mehrere Aktionsvorschläge machte. So hatte er schon im Rahmen der Sitzung des Sachverständigenausschusses vom Mai 1948 eine bessere internationale Zusammenarbeit unter anderem zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen vorgeschlagen.⁹⁵ Dank der Hartnäckigkeit von Pierre Laroque wurde die Initiative der französischen Regierung für ein Treffen der Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit nicht sofort von den ILO-Bediensteten aufgegeben. Direkt im Anschluß schrieb Laroque am 15. Dezember 1948 einen Brief, in dem er sich wieder auf die von ihm positiv gewertete Aussage des Generaldirektors bezog, um eine schnelle Einberufung der Vorstandsmitglieder zu erreichen.⁹⁶ Laroque soll sogar die Worte des Generaldirektors als eine verbindliche Zusage verstanden haben.⁹⁷ Der Generaldirektor nahm den Vorschlag mit wenig Freude auf, denn er befürchtete, alle anderen Ausschüsse würden ebenfalls eine solche Vertretung verlangen. Grundsätzlich war man innerhalb des Internationalen Arbeitsamtes nämlich der

⁹² *ibid.*, S. 61.

⁹³ *ibid.*, S. 61.

⁹⁴ cf. Brief von Pierre Laroque an Maurice Stack, 20.11.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1.

⁹⁵ Suggestions pour l'Organisation internationale du Comité international central de la Sécurité sociale, soumises par M. Pierre Laroque (CCSS/D3), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1101-202.

⁹⁶ Leider konnte dieser Brief im Archiv nicht gefunden werden. Er wird jedoch im folgenden Dokument erwähnt: Objet: Documents pour la 108ème session du Conseil d'administration, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1.

Ansicht, dies würde zu einer zusätzlichen Verwaltungsetage und zu einer verminderten Kontrolle durch das Arbeitsamt führen, was man unter allen Umständen verhindern wollte: „[...] la liberté d'action du Bureau en serait grandement restreinte, sans parler encore de l'alourdissement inévitable du mécanisme administratif.“⁹⁸ Auch wenn in einer ersten Phase der Vorschlag einer Einberufung der Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses eher negativ ausfiel, teilte David Morse, der ILO-Generaldirektor, bei der 108. Sitzung des ILO-Verwaltungsrates mit, das IAA habe sich für die Einsetzung eines solchen Zwischenorgans ausgesprochen.⁹⁹ Es ist nicht ganz ersichtlich, was diesen Meinungsumschwung hervorrief. Dabei haben die Bemühungen der französischen Verantwortlichen und hauptsächlich die von Pierre Laroque sicherlich eine nicht unerhebliche Rolle gespielt. Das Ausmaß der Aktivitäten von Pierre Laroque wurde zwar begrüßt, aber man war sich innerhalb des IAA bewußt, daß nur ein kleiner Teil seiner Ideen übernommen werden konnte.¹⁰⁰ Laroque begnügte sich auch nicht mit dem Treffen der Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses, sondern schrieb noch vor diesem Treffen einen Brief, in dem er verlangte, daß der Ausschuß sich noch im Jahre 1949 treffen müsse.¹⁰¹ Dabei muß man hinzufügen, daß Pierre Laroque schlecht unterrichtet worden war, denn auf der 107. Sitzung des Verwaltungsrates waren zwei Entscheidungen getroffen worden, die zwar einerseits genau in die Richtung seiner Forderungen gingen, die aber andererseits so formuliert worden waren, daß sie einen großen Spielraum ermöglichten. Erstens wurde noch einmal darauf hingewiesen, daß der Ausschuß kein „Correspondence Committee“ mehr war, sondern ein „committee which would hold regular meetings“.¹⁰² Zweitens hatte Sir Guildhaume Myrddin-Evans verlangt und erfolgreich erreicht, daß der Antrag, wonach der Ausschuß „at least once a year“ zusammentreffen sollte, wie folgt umgeändert wurde: „The committee should meet as necessary, in principle, not

⁹⁷ *ibid.*, S. 1.

⁹⁸ *ibid.*, S. 1.

⁹⁹ *Minutes of the 108th Session of the Governing Body, Geneva, 4-8 March 1949*, Geneva: International Labour Office 1949, S. 44.

¹⁰⁰ cf. z. B.: Vermerk von Antonin Zelenka für R. Lafrance, 8.1.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1000-02.

¹⁰¹ Brief von Pierre Laroque an Maurice Stack, 1.6.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 2.

¹⁰² *Minutes of the 107th Session of the Governing Body, Geneva, 8-11 December 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 63.

less than once a year“.¹⁰³ Das Hinzufügen von „as necessary“ führte aber dazu, daß der Verwaltungsrat nicht mehr an jährliche Treffen gebunden war, was ja von allen französischen Vertretern verlangt worden war.

In der Zwischenzeit waren jedoch zwei Treffen (ein Turnus, der Laroque immer noch nicht ausreichend erschien) festgelegt worden, was den jährlichen Rhythmus zumindest (vorläufig) für den Ausschuß aufrecht erhielt. Zuerst sollten die Vorstandsmitglieder vom 24. bis 27. Oktober 1949 zusammentreffen, und auf Initiative der neuseeländischen Regierung hatte man beschlossen, die erste ordentliche Sitzung des Ausschusses in Wellington zu organisieren.

a) Das Treffen der Vorstandsmitglieder

Teilnehmer dieses Treffens waren Pierre Laroque (F) als Vorsitzender des Sachverständigenausschusses, Arthur J. Altmeyer (USA) als stellvertretender Vorsitzender, Herr M. B. Knowles (Großbritannien) als Vorsitzender des versicherungsmathematischen Unterausschusses und Frau G. J. Stemberg (Niederlande) als Berichterstatterin. Da seit der Sitzung von Montreal kaum Fortschritte gemacht worden waren, hätte man befürchten können, daß auch dieses Treffen von den Ergebnissen her enttäuschend sein würde. Es geschah genau das Gegenteil, sicherlich weil Pierre Laroque die entscheidenden Impulse gab. Zwar wurde nur ein von allen Teilnehmenden unterzeichneter Bericht verfaßt, aber Laroque hatte den ILO-Bediensteten schon im Mai 1949 konkrete Vorschläge gemacht, wie seiner Ansicht nach die ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorgehen sollte: ein allgemeines Übereinkommen mit den grundlegenden Prinzipien der sozialen Sicherheit, eine Reihe von Übereinkommen für jedes Teilgebiet der sozialen Sicherheit und ein Koordinierungsübereinkommen zwischen den verschiedenen Sozialsystemen.¹⁰⁴ Die Mehrzahl der im Frühling 1949 von Laroque gemachten Vorschläge flossen später zum großen Teil in den Bericht der Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit ein. Nachdem die Vorstandsmitglieder nochmals darauf aufmerksam gemacht hatten, daß eine der Forderungen des Montreal-Treffens gewesen war, die soziale Sicherheit auf die Tagesordnung einer der kommenden ILO-Arbeitskonferenzen zu setzen, schlugen sie vor, die ILO solle Mindest-

¹⁰³ *ibid.*, S. 65.

¹⁰⁴ Note sur la révision des Conventions Internationales du Travail, concernant la Sécurité Sociale, von Pierre Laroque, 2.5.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 2.

und höhere Normen der sozialen Sicherheit ausarbeiten, um sie dann bei der Arbeitskonferenz von 1951 vorzulegen.¹⁰⁵ Parallel dazu wurde von der ILO verlangt, die in den 1920er und 1930er Jahren ausgearbeiteten und verabschiedeten Übereinkommen zu überarbeiten und den neuen Gegebenheiten anzupassen. Es wurde aber auch deutlich zum Ausdruck gebracht, daß die ILO unbedingt ein Übereinkommen über die Familienleistungen verabschieden müsse, ein Thema, das bis zu diesem Zeitpunkt von ihr vollkommen vernachlässigt worden war.¹⁰⁶ Als wichtigster Punkt wurde jedoch die Verabschiedung eines allgemeinen Übereinkommens über die soziale Sicherheit verlangt, in dem die höheren und Mindestnormen der sozialen Sicherheit definiert werden sollten.¹⁰⁷ Dieses Vorhaben verdeutlicht, daß sich die Vorstandsmitglieder für eine verstärkte Rolle der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit einsetzten, indem sie dem Übereinkommen wie eine allgemein gültige Definition grundlegende Funktionen verleihen wollten, die die Grundlage für nationale und auch internationale Sozialsysteme und eine Art Anleitung für die Verbesserung oder Einführung von Sozialsystemen bilden sollten. Dabei bezogen sich die Vorstandsmitglieder nicht nur auf die westliche Welt, denn die große Mehrzahl der westlichen Länder verfügten bereits über weit verbreitete Schutzmaßnahmen gegen die klassischen Sozialrisiken; sondern sie hofften, die ILO würde eine führende Funktion für alle Sozialsysteme ausüben, und das Übereinkommen würde als Orientierungspunkt für alle Sozialsysteme dienen. Es übernahm fast wörtlich Pierre Laroques erste Ideen vom Mai 1949, die er Maurice Stack schriftlich dargelegt hatte. Die Reichweite des zukünftigen Übereinkommens wurde zwar auf einige Felder erweitert, aber die grundsätzliche Idee Laroques war der Dreh- und Angelpunkt. Des weiteren sollte die ILO das neue Übereinkommen so rasch wie möglich verabschieden und die alten aktualisieren, um das Entstehen von entgegengesetzten Positionen zu verhindern. Aus diesem Grund wurde die Organisation einer technischen Sonderkonferenz über soziale Sicherheit auf das Jahr 1953 vorverlegt.¹⁰⁸

Der letzte Teil des Berichts befaßte sich ausschließlich mit der Struktur des neuen Übereinkommens. Es sollte sowohl Mindestnormen als auch höhere

¹⁰⁵ Rapport de la Réunion du Bureau, Genève, 24-27 octobre 1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1102-100, S. 2.

¹⁰⁶ *ibid.*, S. 3.

¹⁰⁷ *ibid.*, S. 4.

¹⁰⁸ *ibid.*, S. 5.

Normen beinhalten, was eine Neuerung für die ILO gewesen wäre, die sich bis zu diesem Zeitpunkt stets nur auf Mindestnormen beschränkt hatte. Auf diese Weise sollte dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden. Diese Anpassung an die von Land zu Land unterschiedliche Lage wurde jedoch von einigen Mitgliedern des Verwaltungsrates heftig kritisiert, mit dem Argument daß „the very complicated subject of social security was not the best field in which to start the experiment“.¹⁰⁹ Ein weiteres Merkmal des Übereinkommensvorentwurfes waren seine dynamischen Züge. Die Ratifizierung sollte sich in einer ersten Phase nur auf einen Teil der Risiken beschränken, die die jeweiligen Mitgliedstaaten mit der Zeit dann erweitern sollten. Ein wichtiger Punkt war zunächst, daß die ganze Bevölkerung eines Landes gegen das Risiko des Krankheitsfalls geschützt werden sollte,¹¹⁰ was innerhalb der ILO ebenfalls eine Neuerung bedeutete, denn diese hatte sich bis jetzt nur auf gewisse Gesellschaftsgruppen beschränkt. Es soll hier nicht auf alle Details des Übereinkommensentwurfs eingegangen werden, von dem die Vorstandsmitglieder mehrere Varianten vorlegten, die jeweils Vor- und Nachteile hatten. Wichtigster Aspekt war aber sicherlich die Tatsache, daß dieses Übereinkommen alle Aspekte der sozialen Sicherheit beinhalten sollte, und daß verschiedene Normenebenen vorgeschlagen wurden, um die unterschiedlichen Entwicklungsniveaus zu berücksichtigen.

Die Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses für Soziale Sicherheit versuchten tatsächlich, Impulse für die kommenden Jahre zu geben, denn sie schlugen ebenfalls einen Kalender für die ILO-Aktivitäten in dem Bereich der sozialen Sicherheit vor, der 1951-52 mit der Verabschiedung eines allgemeinen Übereinkommens über die soziale Sicherheit beginnen sollte, danach eine Überarbeitung aller Übereinkommen der Zwischenkriegszeit vorsah und 1959 mit der Annahme eines Übereinkommens über die Familienbeihilfen beendet werden sollte.¹¹¹ Im Rahmen dieses detaillierten Programms wurden sowohl alte Elemente der Sozialversicherungen mit der Aktualisierung der alten Übereinkommen als auch

¹⁰⁹ *Minutes of the 110th Session of the Governing Body, Mysore, 3-7 January 1950*, Geneva: International Labour Office 1950, S. 101.

¹¹⁰ *ibid.*, S. 12.

¹¹¹ Réunion du Bureau. Genève, 24-27 octobre 1949. Rapport, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-202, S. 20. Auffallend ist dabei, daß dieser Teil des Berichts nicht im Protokoll der Verwaltungsratsitzungen steht, sondern daß nur die verkürzte Fassung des Berichtes gedruckt wurde (cf. *Minutes of the 110th Session of the Governing Body, Mysore, 3-7 January 1950*, Geneva: International Labour Office 1950, S. 271-277).

neue Entwicklungen der sozialen Sicherheiten mit dem Verfassen neuer richtungsweisender Übereinkommen (über die soziale Sicherheit insgesamt und über die Familienleistungen im besonderen) in Betracht gezogen. Die ILO sollte zukunftsorientiert sein, ohne jedoch die in der Vergangenheit verabschiedeten Normen zu leugnen. Dabei wurden auch beide Aspekte der internationalen sozialen Sicherheit, also die Harmonisierung und die Koordinierung, in Betracht gezogen: Während sich das allgemeine Übereinkommen mit der Harmonisierung der nationalen Systeme befassen sollte, war das Ziel der Vorlage, zur Aufrechterhaltung der Altersrentenrechte eine bessere Koordinierung zwischen den nationalen Systemen zu erreichen. Die Reihenfolge scheint den Wichtigkeitsgrad jedes einzelnen Risikos berücksichtigt zu haben, denn die Renten- und die Krankenversicherung waren (und sind immer noch) die umfangreichsten finanziellen Posten der Sozialsysteme, wohingegen Ende der 1940er Jahre nur wenige Länder von Arbeitslosigkeit betroffen waren, und Arbeitsunfälle nur einen geringen Teil der aktiven Bevölkerung betrafen. Erstaunlich ist aber die späte Ansetzung eines Übereinkommens über das Kindergeld, da diese Sozialmaßnahme bis dahin von keinem ILO-Übereinkommen geregelt wurde. Vielleicht gingen die Vorstandsmitglieder von der Überlegung aus, die im allgemeinen Übereinkommen festgelegten Bestimmungen würden als Übergang ausreichen, um als Muster für den Aufbau von Familienbeihilfemaßnahmen zu dienen.

Wie umfangreich die Arbeit der Vorstandsmitglieder war, wird durch die vorläufige Tagesordnung für das nächste Treffen des Ausschusses belegt. Zu diesem Zeitpunkt stand schon fest, daß sich der Ausschuß im Jahre 1950 in Neuseeland treffen würde.

b) Die Sitzung des Ausschusses von 1950

Das Abhalten einer solchen Sitzung war anscheinend schon früher von der ILO geplant worden, die auf diese Weise ihre Anerkennung für die führende Rolle Neuseelands in der sozialen Sicherheit zum Ausdruck bringen wollte.¹¹² Offiziell wurde dann die neuseeländische Konferenz bei der 107. Sitzung des Verwaltungsrates im Dezember 1948 erörtert. Nach einer sehr kurzen Debatte, in der sich niemand gegen den Vorschlag aussprach, nahm der ILO-Verwaltungsrat das Angebot der neuseeländischen Regierung an, dieses Treffen Anfang 1950 stattfinden

zu lassen.¹¹³ Die ILO-Verantwortlichen befanden sich in einer schwierigen Lage, denn der Jahresrhythmus der Treffen wurde auf diese Weise keineswegs eingehalten, da zwischen dem Montreal- und dem Wellington-Treffen fast zwei Jahre vergehen würden. Zum Teil kann man die schnelle Annahme des neuseeländischen Angebots dadurch erklären, daß man jegliche Polemik über die Nichteinhaltung von Versprechen verhindern wollte.

An der 109. Verwaltungsratssitzung (Juni-Juli 1949) wurde festgelegt, daß die Wellington-Sitzung vom 8. bis 20. Februar 1950 stattfinden sollte.¹¹⁴ Was die Tagesordnung anbetrifft, beschloß der Verwaltungsrat, die Entscheidung über die Ausarbeitung eines Übereinkommensprojektes zu vertagen, denn man war sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht einig, ob über die soziale Sicherheit bei der Arbeitskonferenz von 1951 debattiert werden sollte oder nicht.¹¹⁵ Auch in dieser Hinsicht muß der Einfluß der Vorstandsmitglieder nicht unbedeutend gewesen sein, denn sie sprachen sich für die Aufnahme des Themas der sozialen Sicherheit auf die Tagesordnung der ILO-Konferenz von 1951 aus und setzten sie auch durch.¹¹⁶

Schließlich wurde der Sachverständigenausschuß beauftragt, einen Fragebogen auszuarbeiten, der als Grundlage für die Diskussion über das Übereinkommen über die soziale Sicherheit bei der ILO-Konferenz von 1951 dienen sollte. Das IAA hatte dabei einen Vorentwurf vorgelegt, auf dem die Arbeit des Ausschusses aufbaute. Mit der Prozedur der doppelten Diskussion war jedoch jedem klar, daß das Übereinkommen erst 1952 von der Konferenz angenommen werden konnte: „La date la plus proche à laquelle une Convention pourrait être adoptée serait 1952 et il semble que l'expérience acquise serait alors suffisante pour servir de base à une Convention qui se bornerait à poser les objectifs et les normes minima.“¹¹⁷ Der an alle Regierungen verschickte Fragebogen erfüllte zwei Funktionen. Auf der einen Seite erlaubte er der ILO, über die Höhe der Normen in den verschiedenen Bereichen zu entscheiden, damit die Genfer Organisation Bestimmungen verfassen konnte, die für

¹¹² Brief von New Zealand's Prime Minister's Office an E. J. Riches, 8.10.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-0.

¹¹³ *Minutes of the 107th Session of the Governing Body, Geneva, 8-11 December 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 93.

¹¹⁴ *Minutes of the 109th Session of the Governing Body, Geneva, June-July 1949*, Geneva: International Labour Office 1949, S. 110.

¹¹⁵ *ibid.*, S. 163.

¹¹⁶ Rapport de la Réunion du Bureau, Genève, 24-27 octobre 1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1102-100, S. 8.

alle annehmbar waren. Auf der anderen Seite unterstrich die ILO mit der Entsendung des Formulars und vor allem durch die Antworten der Regierungen ihre Kompetenz auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Der Fragebogen befaßte sich mit allen Aspekten der internationalen sozialen Sicherheit. So reichten die Fragen von der gewünschten Form des Übereinkommens über die Deckung der sozialen Risiken in der nationalen Gesetzgebung bis zu den Verwaltungsformen.¹¹⁸ Anscheinend soll der in Wellington ausgearbeitete Fragebogen den Begriff der sozialen Sicherheit erheblich beeinflußt haben, denn laut Parrott bildeten die verwendeten Begriffe die Grundlage für die Fragebogen der kommenden Jahrzehnte.¹¹⁹ Es geht nicht ganz klar aus den Akten hervor, ob es sich um den Fragebogen von Wellington handelte, oder ob im Nachhinein noch eine zweite Fassung von den ILO-Statistikern erarbeitet wurde. Wie dem auch sei, der Fragebogen diente zur Ausarbeitung des zukünftigen Übereinkommens über die soziale Sicherheit und bildete die Grundlage der Begrifflichkeit für die internationale soziale Sicherheit.

Wie der Ausschuß betonte, sollte das Ziel des Übereinkommens sein, bei den Mitgliedstaaten einen gewissen allgemeinen Stand der sozialen Sicherheit zu erreichen und aufrechtzuerhalten. Um das Übereinkommen allen Staaten zugänglich zu machen, wurden mehrere Ratifikationsebenen vorgeschlagen. Die Staaten sollten frei sein, sich nur für eine gewisse Anzahl von Risiken zu verpflichten. Der Ausschuß sprach sich für drei Ratifikationsebenen und die Möglichkeit zur Verpflichtung für mindestens zwei und höchstens neun (also allen) Risiken aus.¹²⁰

Während das Treffen der Vorstandsmitglieder dem ILO-Programm der sozialen Sicherheit einen wirklichen Impuls gab, blieb die Wirkung der Wellington-Sitzung des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit sehr bescheiden. Dabei sind die Ursachen dieser nur halb positiven Bilanz nicht unbedingt bei der ILO zu suchen. Einige Staaten verstanden in der Tat die Rolle dieses Ausschusses falsch und betrachteten ihn als eine Art Forum, an das man altgediente Landesvertreter entsenden konnte. Im Vorfeld der Sitzung hatten sich die ILO-Bediensteten vehement gegen die Entsendung des schon in Montreal anwesenden griechischen ‚Experten‘ gewehrt:

¹¹⁷ Comité d'experts pour la sécurité sociale. Première session, Wellington, 8-20 février 1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-202, S. 3.

¹¹⁸ *ibid.*, S. 5-15.

¹¹⁹ PARROTT, Alec L., S. 402.

When in Rome I approached Mr. Powell, U.S. Social Security Adviser, asking him to use his influence with the Greek Ministry of Labour to have another expert (Mr. Tsoutakos) substituted for Mr. Chrysanthopoulos. The latter is the brother-in-law of the Secretary of the Minister; he reads neither English nor French nor has he the least acquaintance with social security. I told Powell that if we had no news from the Minister by 31 October, we should nevertheless have to invite Mr. Chrysanthopoulos – a prodigious waste of money.¹²¹

Obwohl die Mehrzahl der Anwesenden in Wellington (schließlich kam gar kein ‚Experte‘ aus Griechenland) Fachleute aus dem Bereich der Sozialpolitik waren, so verdeutlicht dieses Beispiel, daß die Vertretung bei der ILO von einigen Staaten nicht allzu ernst genommen wurde. Wenn man folgender Aussage Glauben schenken kann, scheint das Treffen insgesamt auch die Erwartungen der Organisatoren nicht erfüllt zu haben: „Laroque is the one expert whose advice was really worth having at Wellington; he is the only one who had a fair understanding of the problems and the difficulties of solution, and who really justified, on technical grounds, the price of his trip.“¹²² Was die anderen Experten anbetrifft, können nur Vermutungen angestellt werden. Dabei kann man von zwei Hypothesen ausgehen: Entweder hatten die Mitgliedstaaten nicht ihre besten Experten entsandt oder die Mehrzahl der Experten waren durch die Thematik überfordert. Die zweite Hypothese scheint fast ausgeschlossen zu sein, da es sich in vielen Fällen um Direktoren der Abteilungen für soziale Sicherheit oder um Berater für soziale Sicherheit handelte. Es kann aber sein, daß diese Experten zu sehr auf die nationalen Gegebenheiten spezialisiert und deshalb nicht in der Lage waren, an internationalen Debatten teilzunehmen. Dieses Argument mag vielleicht auf den ersten Blick nicht so überzeugend sein, ist aber nicht ganz von der Hand zu weisen, da erstens das Konzept der sozialen Sicherheit noch recht neu war, und zweitens die verschiedenen Experten wahrscheinlich nur mit dem eigenen System vertraut waren. Die erste Hypothese muß nuanciert beantwortet werden. Es stimmt zum Beispiel, daß sowohl der italienische Experte (für

¹²⁰ Rapport du Comité d'experts pour la sécurité sociale, Wellington, 8-20 février 1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-202, S. 9.

¹²¹ Vermerk von Maurice Stack für Herrn Rao, 7.11.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1000-0.

versicherungsmathematische Fragen) Coppini¹²³ als auch sein belgischer Kollege, Léon Watillon,¹²⁴ relativ kurzfristig absagten und nicht ersetzt wurden. Ansonsten waren jedoch die führenden westlichen Staaten auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vertreten: Neuseeland, Großbritannien, Frankreich, Schweden, die Niederlande und sogar Australien (aber nur mit Beobachterstatus). Es gibt jedoch keine Aussagen über die fachliche Kompetenz dieser Sachverständigen: Es kann also durchaus sein, daß es sich nicht um die jeweiligen führenden Experten gehandelt hat, auch wenn einige Länder durch Personen vertreten wurden, die schon seit Jahren an ILO-Aktivitäten beteiligt waren, wie zum Beispiel Frau Stenberg (Niederlande), Pierre Laroque (Frankreich), P. Juhl-Christensen (Dänemark). Möglicherweise haben sich einige Experten zurückgehalten, weil sie sich mit der Rolle der ILO und dem Vorhaben eines allgemeinen Übereinkommens über soziale Sicherheit nicht anfreunden konnten. Vielleicht spiegeln diese enttäuschenden Ergebnisse ganz einfach das wider, was Johnston als „opposition to social security“ beschrieben hat.¹²⁵ Leider kann man bei der Analyse der Ergebnisse der Wellington-Sitzung nur von Hypothesen ausgehen, da weder die offiziellen Dokumente noch der interne Schriftverkehr genaue Auskunft über die Stimmung während der Konferenz geben.

Es ist ebenfalls nicht erstaunlich, daß sich die ILO-Verantwortlichen nach diesem Treffen vorläufig gegen eine weitere Einberufung des Ausschusses aussprachen, obwohl Pierre Laroque noch vor der Arbeitskonferenz von 1951 ein Zusammentreffen der Experten verlangte. Zwar wurden als Gründe nur Finanzprobleme und unzureichende Leitlinien durch den Sachverständigenausschuß für eine Nicht-einberufung angegeben, aber man kann sicher sein, daß die enttäuschenden Ergebnisse der Konferenz die Entscheidung maßgeblich beeinflussten.¹²⁶ Auch die Warnungen Laroques vor möglichen Einflußverlusten der ILO gegenüber anderen internationalen Organisationen wie dem Europarat,¹²⁷ oder mögliche Verwirrungen

¹²² Vermerk von Maurice Stack für Jef Rens, 11.8.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1002-0, S. 1.

¹²³ Brief von Mario Alberto Coppini, 28.1.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-100.

¹²⁴ Brief von Léon Watillon an David Morse, 27.10.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1001-100.

¹²⁵ JOHNSTON, George Alexander, S. 199.

¹²⁶ cf. Vermerk von Maurice Stack für Jef Rens, 11.8.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1002-0, S. 1.

¹²⁷ Mission à Strasbourg, Bruxelles et Paris (2-9 octobre 1950) von Jean Morellet, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-4-2, S. 7:

„M. Laroque a saisi l'occasion de ma visite pour s'étonner de voir le B.I.T. renoncer à convoquer, dans les mois qui viennent, le comité d'experts de la sécurité sociale. Il pense que la carence du Bureau à cet égard risque d'avoir de graves conséquences. Il est persuadé que si l'Organisation

bei der ILO-Konferenz von 1951¹²⁸ führten zu keinem Stimmungsumschwung seitens der ILO-Verantwortlichen, die nicht dazu bewegt werden konnten, eine neue Sitzung des Ausschusses einzuberufen. Die Wellington-Sitzung sollte die letzte für längere Zeit sein. Denn trotz der Bemühungen von Pierre Laroque, der ILO eine größere Rolle auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu verleihen, trat der Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit bis Anfang 1959 nicht mehr zusammen.

2. Die Koordinierungsbemühungen der ILO: Das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer

Bisher wurden Organisationsprobleme entweder innerhalb der ILO oder zwischen der ILO und anderen internationalen Organisationen analysiert und beschrieben. Auch wenn die ILO zum Teil gezwungenermaßen sich mit neuen Organisationsstrukturen beschäftigen mußte, unternahm sie dennoch Versuche, ihre Konzepte in die Praxis umzusetzen. In der ersten Phase nach dem Zweiten Weltkrieg war es jedoch kaum möglich, eine weltweite Koordinierung in die Wege zu leiten, da die Unterschiede zwischen den verschiedenen Weltregionen doch zu groß waren. Die Minimalgrundlagen für eine Koordinierung waren schon vor dem Krieg gelegt worden und zwar mit den Übereinkommen Nr. 19 über Gleichbehandlung (Betriebsunfälle), das eine große Ratifizierungszahl aufwies, und dem Übereinkommen Nr. 48 über die internationale Wanderversicherung, dem nur eine geringe Zahl von Mitgliedstaaten beitrug. Dies waren jedoch Lösungsansätze, die sich nur auf bestimmte Fälle bezogen (in diesem Fall auf die Arbeitnehmer) und die den neuen Umständen noch nicht angepaßt waren. Die ILO hatte sich bisher fast ausschließlich auf die Wanderarbeitnehmer konzentriert, da diese Arbeitnehmerkategorie besonders von den fehlenden Koordinierungen zwischen den verschiedenen Systemen betroffen war.

Grundsätzlich basierte die Arbeit der ILO im Bereich Koordinierung auf vier Pfeilern: Die Gleichbehandlung (*l'égalité de traitement*), die Wahrung der Ansprüche (*le maintien des droits acquis*), die Wahrung der Anwartschaften (*le maintien*

Internationale du Travail ne manifeste pas, dans ce domaine, une activité substantielle, elle risque de se voir supplantée par d'autres et notamment par le Conseil de l'Europe. Il considère que les considérations budgétaires ne sauraient prévaloir contre l'importance des intérêts en jeu et il insiste pour que le Comité d'experts se réunisse en février.“

des droits en cours d'acquisition) und die Amtshilfe (l'entraide administrative).¹²⁹ Die Gleichbehandlung zielte darauf ab, den ausländischen Arbeitnehmern die gleichen Sozialrechte zu gewährleisten wie den einheimischen. Die Wahrung der Ansprüche ermöglicht es, „daß Wanderarbeiter auf jeden Fall neben der Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung die ihnen zustehenden Leistungen erhalten, wenn sie nicht mehr im Gebiet des leistungspflichtigen Staates wohnen und wenn ihre Hinterbliebenen nicht oder nicht mehr in diesem Staat wohnen.“¹³⁰ Unter Wahrung der Anwartschaften versteht man, daß alle Ansprüche, die sich auf Grund von Wohnzeiten, Erwerbstätigkeiten und Versicherungszeiten belegen lassen, gewährleistet sind. Die Amtshilfe bezieht sich nicht so sehr auf die Beziehungen zwischen den Versicherten und den Behörden, sondern eher auf die Beziehungen zwischen den Behörden und den Versicherungsträgern, um den reibungslosen Übergang von einem System zum anderen zu sichern.

Das Ausarbeiten dieser vier Prinzipien der Koordinierung von Sozialsystemen war jedoch nur der erste Aspekt der ILO-Arbeit:

Parallèlement, le BIT s'est attaché à promouvoir une action régionale, soit de sa propre initiative, soit en liaison avec d'autres organisations intéressées à la protection des migrants, afin de donner plein effet, au moyen d'instruments plus précis et plus complets, aux principes et aux techniques de coordination élaborés par la Conférence internationale du Travail.¹³¹

Neben Europa führte die ILO auch in Afrika und Lateinamerika Projekte durch, die die Koordinierung auf regionaler Ebene förderten. In Europa mußte sie sich zuallererst mit den Rheinschiffen befassen, die durch ihre grenzüberschreitende Arbeit oft Problemen bei der Anwendung der verschiedenen Systeme ausgesetzt waren.

Das Problem der Rheinschiffer führte zu einer doppelten Neuerung auf Seiten der ILO. Zum einen setzte sie sich zum ersten Mal für die Lösung eines regionalen Konfliktes ein, obwohl sie immer wieder ihren universalen Charakter hervorgehoben hatte. Zum anderen suchte sie eine Lösung für eine ganz bestimmte und

¹²⁸ cf. Vermerk von Maurice Stack für Jean Morellet, 12.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 1002-0, S. 1.

¹²⁹ cf. PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 361-363.

¹³⁰ PERRIN, Guy: „Soziale Sicherheit gestärkt“, in: *Bundesarbeitsblatt* 12/1980, S. 18.

¹³¹ PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 404.

stark eingegrenzte Kategorie von Arbeitnehmern, nämlich die Rheinschiffer, was von den Forderungen von Philadelphia, die sich auf die gesamte Bevölkerung bezogen, weit entfernt war. Die ILO zeigte sich zum ersten Mal bereit, nicht mehr nach einer allgemein gültigen Lösung zu suchen, sondern einer bestimmten Kategorie von Arbeitnehmern zu helfen, denen anhand von allgemeinen Übereinkommen nicht gezielt geholfen werden konnte. ILO-Generaldirektor David Morse hob diesen neuen, schon während des Zweiten Weltkrieges angedeuteten Weg hervor.¹³²

Dieser Meinungsumschwung der ILO läßt sich dadurch erklären, daß sie sich bewußt wurde, in der neuen Weltordnung nur dann bestehen zu können, wenn sie sich auch für nicht weltweit angelegte Probleme interessierte. Ihr neuer Ansatz beruhte darauf, so aktiv wie nur möglich zu sein, um den Einfluß der Organisation noch zu stärken.

Der Ausgangspunkt der Initiative für die Rheinschiffer kam jedoch nicht von der ILO, sondern vom internationalen Verband der Transportarbeiter, der am 7. März 1947 die ILO gebeten hatte, einen Vorvertrag über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer auszuarbeiten.¹³³ Betroffen waren alle Anrainerstaaten des Rheines (also Frankreich, die Niederlande, Deutschland und die Schweiz) und Belgien. Großbritannien, obwohl nicht unmittelbar betroffen, nahm an den Verhandlungen ebenfalls teil. Es ist darauf hinzuweisen, daß sich die ILO schon seit 1920 mit dem Thema der Rheinschiffer beschäftigt hatte, und daß es wegen des Austritts des Deutschen Reiches aus der Genfer Organisation 1934 zu keinem Abkommen vor dem Zweiten Weltkrieg gekommen war: „Mais l'Allemagne s'étant retirée de l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation décida de laisser en suspens la question d'une réglementation internationale portant sur ces points.“¹³⁴

Innerhalb der ILO wurde dieses Vorhaben in der ersten Phase nicht von der Abteilung für soziale Sicherheit oder von einem anderen Organ dieses Gebietes verwaltet. Die ILO-Sozialexperten zeigten für dieses Projekt nur geringes Interesse,

¹³² „La Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane“, in: *Revue internationale du travail* 61 (février 1950), S. 124-125: „Ainsi, cette Conférence qui, comme M. David A. Morse, Directeur général du Bureau international du Travail, l'a déclaré dans son discours aux délégués, a été une « conférence ne représentant qu'une partie d'une région, la région européenne », et chargée d'élaborer « des solutions en vue d'améliorer la situation d'une catégorie particulière de travailleurs », peut être considérée comme le premier pas dans une voie indiquée dès 1943. En effet, lorsque le représentant du gouvernement du Royaume-Uni a présenté au Conseil d'administration la première proposition en vue de l'institution de commissions d'industrie, il a fait valoir que ces commissions pourraient encourager la négociation de conventions de caractère international tout aussi efficaces que les conventions collectives conclues à l'intérieur des différents pays.“

¹³³ cf., *ibid.*, S. 113.

unter anderem weil wichtigere Vorhaben Vorrang hatten, und weil man den Arbeitsaufwand im Vergleich zum betroffenen Personenkreis als viel zu groß empfand: „The pity of the problem is that a vast amount of research should be necessary for what are probably not more than 10,000 individuals.“¹³⁵ Die ersten Impulse innerhalb der ILO kamen vom Ausschuß für Inlandverkehr (Inland Transport Committee). Er hatte die Einrichtung eines Unterausschusses für die Rheinschiffahrt beschlossen.¹³⁶ Dieser befaßte sich am 16. Mai 1947 eingehend mit der Frage und verfaßte eine Resolution, die den ILO-Verwaltungsrat aufforderte, die Initiative zu ergreifen.¹³⁷

Auffallend ist die Forderung nach dreigliedrigen Konferenzen, was dem Brauch der ILO entsprach. Die Genfer Organisation konnte sich mit ihrer Forderung durchsetzen, obwohl die Verhandlungen einen stark zwischenstaatlichen Charakter hatten. Diese dreigliedrige Vertretung wurde sogar im Titel der ersten Konferenz hervorgehoben, denn sie trug die Aufschrift „Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane“. Der Unterausschuß forderte sogar noch mehr:

c) de préparer à l'aide des renseignements qu'il y a lieu d'obtenir de la part de ces gouvernements, des associations d'employeurs et de travailleurs et en collaboration étroite avec la Commission centrale du Rhin et l'Organisation des transports européens, les études et textes qui pourraient servir de base aux travaux d'une telle conférence.¹³⁸

Da die Abteilung für soziale Sicherheit nur zögernd am Projekt arbeitete, mußte die Führungsetage des IAA eingreifen und setzte die ILO-Sozialexperten unter einen gewissen Zeitdruck:

¹³⁴ Rapport de la sous-commission de la navigation sur le Rhin, Deuxième session, Genève, 14 mai 1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 1.

¹³⁵ Brief von Maurice Stack an Antonin Zelenka, 8.7.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-3, S. 2.

¹³⁶ *Minutes of the 108th Session of the Governing Body, Geneva, 4-8 March 1949*, Geneva: International Labour Office 1949, S. 74.

¹³⁷ Résolution concernant la convocation d'une conférence spéciale en vue de la réglementation internationale de la Sécurité sociale et des conditions de travail dans la navigation du Rhin (adoptée le 14 mai 1947), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4:

La sous-commission de la navigation rhénane de la Commission des transports internes prie le Conseil d'administration de charger le Bureau international du Travail :

a) d'attirer l'attention des gouvernements des pays intéressés sur les problèmes mentionnés dans le paragraphe 1 de la présente résolution ;
b) de suggérer aux gouvernements de ces pays la convocation d'une conférence tripartite spéciale en vue d'élaborer les projets de convention nécessaires.

Fano m'a montré la note qu'il avait préparée sur les bateliers du Rhin. J'ai eu une discussion avec lui à ce sujet et je lui ai dit que ni vous ni moi n'auront le temps de préparer une étude avant la fin de cette année.

Ce matin, Rens m'a convoqué et m'a dit en présence de Fano que l'affaire est trop importante pour qu'on puisse attendre jusqu'en 1948.¹³⁹

Erst mit dem Eingreifen der ILO-Verantwortlichen wurde sich die Abteilung für soziale Sicherheit der ILO der Wichtigkeit des Internationalen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer bewußt. Ihre Experten konzentrierten sich von diesem Zeitpunkt an vermehrt auf die Probleme der Rheinschiffer.

Aufgrund des eingeschränkten betroffenen Personenkreises war nicht damit zu rechnen, daß die Verhandlungen auf große Schwierigkeiten stoßen würden, aber man war sich des möglichen Einflusses dieser Verhandlungen auf zukünftige Verträge und Abkommen bewußt. So schrieb Pierre Laroque:

La convention des bateliers du Rhin n'a sans doute pour la France qu'un intérêt pratique assez mince puisqu'elle ne touchera qu'un petit nombre de travailleurs, mais ses dispositions peuvent créer des précédents pour les conventions bilatérales ou multilatérales à venir, et cela nous oblige à formuler sur les dispositions à intervenir parfois plus de réserves que nous ne le souhaiterions.¹⁴⁰

Im Vergleich zu anderen (späteren) europäischen Abkommen im Bereich der sozialen Sicherheit konnten die Verhandlungen schnell beendet werden: Die erste Konferenz für die Rheinschiffer fand vom 31. Oktober bis zum 5. November 1949 statt, und im Rahmen der dritten Konferenz (vom 24. bis 27. Juli 1950) wurden die Verhandlungen zu Ende geführt. Das Abkommen wurde schließlich am 27. Juli 1950 paraphiert. In der Zwischenzeit waren die Regierungsvertreter der betroffenen Staaten vom 4. bis 14. Dezember 1949 zur zweiten Konferenz zusammengetroffen. Die erste Konferenz hatte besonders für die Bundesrepublik Deutschland einen wichtigen

¹³⁸ *ibid.*

¹³⁹ Brief von R. A. Métall an Maurice Stack, 27.2.1947, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 1.

¹⁴⁰ Brief von Pierre Laroque an Maurice Stack, 16.11.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 3.

symbolischen Charakter, denn zum ersten Mal nach dem Zweiten Weltkrieg wurden wieder Deutsche als (fast) vollwertige Partei am Verhandlungstisch zugelassen (auch wenn militärische Vertreter der drei westlichen Alliierten die deutsche Delegation begleiteten). Diese Tatsache bedeutete, daß Deutsche wieder in die internationale Gemeinschaft aufgenommen wurden. Die ILO hob die Tragweite der Wiederaufnahme Deutschlands hervor, indem sie eine Parallel zu seinem Beitritt zur Genfer Organisation im Jahr 1919 zog.¹⁴¹ Die Verhandlungen wurden einige Zeit durch Frankreichs Ablehnung blockiert, das sich gegen die vorgeschlagenen Einstellungsbedingungen der Rheinschiffer stellte. Selbst wenn die Verhandlungen dann zügig vorangingen, ließen sich die Parteien bei der Ratifizierung des Abkommens mehr Zeit. Es trat erst am 1. Juni 1953 in Kraft, nachdem es von Belgien als letztem Staat am 4. März 1953 ratifiziert worden war.¹⁴²

Der Einfluß der ILO-Konzepte ist unübersehbar. Ein erstes Beispiel ist die Zentrale Verwaltungsstelle der sozialen Sicherheit für die Rheinschiffer (*Centre administratif de sécurité sociale pour les bateliers rhénans*), die nach ILO-Muster aufgebaut wurde, also mit zwei Regierungs-, einem Arbeitnehmer- und einem Arbeitgebervertreter. Die Verwaltungsstelle war in ihren Funktionen sehr eingeschränkt und konnte außerhalb ihrer Befugnisse nicht eingreifen.¹⁴³ Guy Perrin hat ebenfalls behauptet, die ILO habe sich beim Verfassen des Abkommens von den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 48 inspirieren lassen.¹⁴⁴ Das Vertragswerk trug auch indirekt die Handschrift der einzelnen Mitgliedstaaten, da Konzepte und Ideen aus bilateralen Vertragswerken wieder übernommen wurden.¹⁴⁵

Das Abkommen umfaßte nicht alle Risiken. So waren nur die Fälle Mutterschaft, Alter, Tod, Arbeitsunfall berücksichtigt worden. Hingegen waren das Arbeitslosengeld und die Familienbeihilfen nicht enthalten,¹⁴⁶ unter anderem weil einige Staaten solche Schutzmaßnahmen noch nicht kannten (so gab es in der BRD noch kein Kindergeld, und Frankreich verfügte über kein richtiges Arbeitslosenschutzsystem).

¹⁴¹ „La Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane”, in: *Revue internationale du travail* 61 (février 1950), S. 114.

¹⁴² *Minutes of the 121st Session of the Governing Body, Geneva, 3-6 March 1953*, Geneva: International Labour Office 1953, S. 35.

¹⁴³ TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 262-263.

¹⁴⁴ PERRIN, Guy: „L'action...“, S. 1128.

¹⁴⁵ *ibid.*, S. 1128.

Obwohl sich das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer nur auf eine gesonderte Arbeitnehmerschicht beschränkte, darf man seine Tragweite nicht unterschätzen. Es handelte sich um eines der ersten, auf jeden Fall das erste so vollständige multilaterale Abkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Bis zu diesem Zeitpunkt waren in der Tat fast nur bilaterale Abkommen abgeschlossen worden, die sicherlich den Vorteil hatten, daß die Verhandlungen und die Bestimmungen des Vertrages einfacher waren, da es nur zwei Vertragsparteien gab. Ihr Nachteil war, daß nur Lösungen für die Staatsbürger zweier Länder gefunden wurden. Abgesehen von den nicht direkt mit der Arbeit verbundenen Risiken (Familienbeihilfen, Arbeitslosigkeit) befaßte sich das Abkommen mit allen Schutzmaßnahmen, die von der sozialen Sicherheit gedeckt werden sollten. Es war einer der ersten internationalen Texte, in dem die soziale Sicherheit als Gesamtes betrachtet werden mußte, und wo es zu keinen Trennungen zwischen den verschiedenen Risiken kam. Dieses Abkommen bildete ebenfalls zum Teil die Grundlage für die nächsten europäischen multilateralen Verträge, die dann in den nächsten Jahren zwischen den verschiedenen europäischen Staaten abgeschlossen wurden. Der Hintergedanke, dieses Abkommen als eine Art Grundlage für die zukünftigen multilateralen Abkommen zu verfassen, hat sicherlich beim Beschluß der ILO, an diesem Abkommen mitzuarbeiten, eine entscheidende Rolle gespielt.¹⁴⁷ Trotz der großen Reichweite des Rheinschifferabkommens nahm die ILO ihm gegenüber eine zwiespältige Haltung ein. Als Urheber des Abkommens hätte sie sich intensiv für seine Auslegung, seine Interpretation und seine Umsetzung einsetzen müssen. Die Zentralkommission für die Rheinschiffahrt spielte dabei eine wichtige Rolle, aber die ILO als spezialisierte Organisation auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit hätte mehr unternehmen können. Ihre Verantwortlichen vernachlässigten die Rheinschiffer, weil sie sie als zweitrangig betrachteten.¹⁴⁸ Dieses halbherzige

¹⁴⁶ CREUTZ, Helmut: „L'OIT et la sécurité sociale des étrangers et des migrants“, in: *Revue internationale du travail* 97 (avril 1968), S. 390.

¹⁴⁷ Relations between the International Labour Organisation and the European Coal and Steel Community, von Jef Rens, 5.8.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 5-9-1, S. 5.

¹⁴⁸ Vermerk von C. Wilfred Jenks für David A. Morse, 13.8.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1, S. 3:

„The fact that we avoided such responsibility in the case of the Rhine agreement is not of any special weight, partly because one of our reasons for avoiding it was that we knew that the opposition of both the Rhine Commission and of some of the Rhine shipping interests to our assuming it would be strong, partly because, while the Rhine question was of so special a character that there was every advantage in the Office not encumbering itself with administrative responsibility in respect of a relatively secondary matter...“

Engagement der ILO ist ein wenig verwunderlich. Sie hätte nach einigen Jahren ohne größere Aktivität in der sozialen Sicherheit mindestens in Europa ihre führende Position untermauern können. Um dieses Ziel zu erreichen, hätte die ILO jedoch an allen Phasen des Rheinschiffer-Abkommens aktiv teilnehmen und als Zugpferd agieren müssen. Nach der Paraphierung des Abkommens am 27. Juli 1950 zog sie sich jedoch immer mehr zurück, so daß sich sogar das Datum des Inkrafttretens des Abkommens um mehrere Jahre verzögerte (bis zum 1. Juni 1953). Dank einer besseren Rahmenarbeit der ILO hätte sich dieses Verfahren vielleicht beschleunigen lassen können. Wenn man so will, hat sie die wichtige Vorarbeit geleistet, aber die Früchte dafür nicht geerntet und damit nicht die Chance genutzt, andere europäische Sozialgebiete entscheidend zu beeinflussen.

Ein weiteres Mal verspielte die ILO damit leichtfertig die Möglichkeiten, ihre Einflußsphäre im Rahmen der sozialen Sicherheit entscheidend zu stärken – diesmal, weil die Rheinschiffer als nebensächliches Aktivitätsgebiet betrachtet wurden. Die ILO als Weltorganisation war an Bestimmungen interessiert, die sich auf den größtmöglichen Bevölkerungskreis anwenden ließen. Sie hätte jedoch den Vorstoß auf diesem Gebiet nicht als eine zu spezielle Angelegenheit ansehen, sondern als eine erste Etappe in der Einführung eines weltweiten Systems betrachten sollen. Anstatt der Grundstein für den Aufbau des weltweiten ILO-Programmes für soziale Sicherheit zu sein, blieb das Abkommen für die soziale Sicherheit der Rheinschiffer auf diese Sonderkategorie beschränkt und hatte nur eine begrenzte Auswirkung auf die nachfolgenden internationalen Bemühungen der ILO. Diese wären eher von Erfolg gekrönt gewesen, wenn die ILO dieses Abkommen in das richtige Licht gerückt hätte.

Paradoxerweise findet man innerhalb der Genfer Organisation auch beide oben erwähnte Strömungen: Es gab durchaus ILO-Bedienstete, die der Auffassung waren, daß die Regelungen für die Rheinschiffer als Grundlage für weitere (europäische) Vereinbarungen hätten dienen können. Im Endeffekt setzten sich aber diejenigen durch, die meinten, die ILO müsse sich auf allgemeinere Themen konzentrieren. Die Zurückhaltung der ILO gegenüber dem Rheinschiffer-Abkommen ging soweit, daß sie sogar von den verschiedenen Parteien dafür kritisiert wurde, die von ihren Abteilungen verfaßten Verträge nicht interpretieren zu wollen: „The report of the May session of the Rhine Navigation Conference states that in the course of that discussion it was reported that the I.L.O. had refused to give its interpretation of

the text under consideration.“¹⁴⁹ Die ILO versuchte diese Behauptung zu widerlegen, indem sie später eine Interpretation der besprochenen Passage vorschlug, aber man kann sicher sein, daß diese zögerliche Haltung bei den verschiedenen Mitgliedstaaten nur Unverständnis hervorgerufen hat.

Kapitel V: Die Koordinierungsaktivitäten ohne die ILO

In dieser Arbeit sollen die Ergebnisse der ILO auf dem Gebiet der europäischen sozialen Sicherheit dargestellt werden, aber um sich ein genaues Bild von den Erfolgen der ILO in Europa zu machen, muß untersucht werden, inwieweit andere Regionalorganisationen oder Gruppen von Staaten auf eigene Initiative und ohne Zusammenarbeit mit der ILO ihre eigenen Koordinierungssysteme auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit entwickelt haben.

Die ILO war vor dem Krieg die einzige Institution, die ein internationales Modell mit den verschiedenen Übereinkommen über die Sozialversicherungen (Nrn. 3 (1919), 8 (1920), 12 (1921), 17 und 18 (1925), 24 (1927), 35, 36, 37, 38, 39 und 40 (alle 1933), 42 und 44 (1934)) vorgelegt hatte. Sie hatte also die Voraussetzungen geschaffen, auf die die Mitgliedstaaten eigentlich hätten zurückgreifen sollen. Denkbar wäre auch gewesen, daß die ILO an allen multilateralen Abkommen teilgenommen hätte, um den Teilnehmerstaaten Zugang zu ihrer Sachkenntnis zu geben. Noch vor den 1950er Jahren wurden in Europa zwei Abkommen unterzeichnet, die schon andeuteten, daß die ILO nicht als unverzichtbarer Partner bei der Ausarbeitung solcher Vereinbarungen betrachtet wurde.

Offen bleibt dabei die Frage, warum europäische Staaten nicht mit der ILO zusammenarbeiteten, während sie doch die führende Organisation in der Sozialpolitik war. Die Universalität der ILO spielt dabei sicherlich eine Rolle. Trotz der wiederholten Beteuerungen, für alle Sozialsysteme offen zu sein, mußte sich die Genfer Organisation zu Gunsten gewisser, nicht unbedingt der Ausrichtung einiger Staaten entsprechender Tendenzen entscheiden. So wurde weiter oben beschrieben, wie sich die ILO eher gegen die einheitlichen Beitragssummen und Sozialleistungen Beveridges aussprach und am Verhältnis zwischen Beitrag und Leistung festhielt. Ein weiterer Aspekt waren ihre Anforderungen selbst. Sie verlangte immer wieder

¹⁴⁹ Report on my mission to Strasbourg (14-25 September 1952) von P. Fano, 1.10.1952, in: ILO-

dreigliedrige Konferenzen (cf. das Beispiel der Rheinschiffer), was aber nicht unbedingt allen Mitgliedstaaten zusagte, da einige die Sozialpolitik als eine rein zwischenstaatliche Angelegenheit betrachteten, vor allem auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Bei einigen Gruppen von Staaten (wenn man zum Beispiel an die skandinavischen Länder denkt) war es auch wesentlich einfacher, direkt miteinander zu verhandeln, denn die Staaten hatten schon seit längerer Zeit enge Kontakte miteinander, während die ILO-Bediensteten als ‚Fremdkörper‘ angesehen worden wären. Die ILO hätte mit ihrem riesigen Verwaltungsapparat und ihren immer wiederkehrenden Finanzproblemen die Verhandlungen in die Länge gezogen, was man unbedingt vermeiden wollte. Andererseits bedeutete der Verzicht auf die Dienste der ILO, daß die Staaten nicht auf das Fachwissen ihrer Experten zurückgreifen konnten, was bei internationalen Verhandlungen einen nicht unerheblichen Nachteil darstellte.

In Europa haben zwei ganz unterschiedliche Gebilde eigene Vereinbarungen zur Koordinierung der Sozialsysteme getroffen, ohne auf die Texte oder auf die Hilfe der ILO zurückzugreifen. Es handelte sich um die Nordischen Staaten und um die Mitgliedstaaten des Brüsseler Paktes.

1. Die Nordischen Staaten

Die nordischen Staaten hatten sich sehr früh auf bilaterale Abkommen untereinander verständigt. Das erste davon zwischen Dänemark, Schweden und Norwegen wurde schon im Februar 1919 abgeschlossen (also im Gründungsjahr der ILO). Noch vor dem Ausbruch des Zweiten Weltkrieges kamen eine ganze Reihe hinzu, unter anderem mit den anderen nordischen Staaten.¹⁵⁰ Nach dem Krieg wurde dann die erste multilaterale Reziprozitätskonvention zwischen Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden am 27. August 1949 vereinbart. Dabei gibt es zu berücksichtigen, daß diese Konvention weit eingeschränkter war als das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer: Sie befaßte sich ausschließlich mit den Altersrenten, während die Koordinierung aller anderen Risiken vorläufig ungelöst blieb.¹⁵¹ Hier kommt deutlich zum Ausdruck, daß die nordischen Länder noch nicht soweit waren, das Konzept der sozialen Sicherheit als

Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 8.

¹⁵⁰ Für einen Überblick, cf. TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 250.

¹⁵¹ cf. PERRIN, Guy: „L'action...“, S. 1128.

ein Ganzes aufzufassen. Mit einer Verwirklichung der am Ende der 1940er angestrebten Nordischen Verteidigungsgemeinschaft und Nordischen Wirtschaftsgemeinschaft¹⁵² hätten die sich aber nie auf eine politische Union einlassenden¹⁵³ nordeuropäischen Staaten sich nicht nur auf Koordinierungsmaßnahmen beschränkt, sondern eine wahre Harmonisierung der Sozialsysteme in die Wege geleitet. Aufgrund unterschiedlicher Auffassungen über die Rolle Nordeuropas im Weltgefüge erhielten alle Vorhaben mit dem Beitritt Norwegens, Dänemarks und Islands in die NATO einen herben Rückschlag und wurden mit dem Scheitern der Nordischen Freihandelszone in den Jahren 1957-1959 endgültig aufgegeben.¹⁵⁴

Der Ausbau der nordischen Zusammenarbeit im Bereich des sozialen Schutzes belegt jedoch, wie sehr die ILO die nordeuropäischen Staaten vernachlässigt hat. Dies schlägt sich auch in ihrer theoretischen Entwicklung nieder. Die nordeuropäischen Staaten entschieden sich nach dem Krieg für ein steuerfinanziertes System, das die ILO zwar in Betracht gezogen, aber in ihren grundlegenden Texten nur wenig thematisiert hatte. Dies hatte zwar bis dahin noch keine schwerwiegenden Konsequenzen, aber die vollkommen anders ausgelegten Systeme zwischen Nord- und Südeuropa führten dazu, daß die Harmonisierungs- und sogar Koordinierungsversuche zwischen den beiden Regionen auf fast unüberwindliche Hindernisse stießen (cf. weiter unten). Die gleichen Staaten schlossen in der Folgezeit noch weitere Verträge über die soziale Sicherheit ab. Die ILO wurde bei diesen Arbeiten nie einbezogen, obwohl dies für alle Parteien von Vorteil hätte sein können.

2. Die Organisation des Brüsseler Paktes

Bei den Verhandlungen zwischen den Parteien des Brüsseler Paktes im Bereich der sozialen Sicherheit spielte die ILO ebenfalls keine Rolle und erhielt nur spärliche Informationen über das ganze Verfahren. So hatte sie große Mühe, über-

¹⁵² SØRENSEN, Vibeke: „Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?“, in: *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, ed. by OLESEN, Thorsten B., Odense: Odense University Press 1995, S. 47.

¹⁵³ SOLEM, Erik: *The Nordic Council and Scandinavian Integration*, New York: Praeger 1977, S. 41: „It was clear from the beginning, however, that the Scandinavians were not interested in setting up a political union as envisaged by the early federalist members of the Council of Europe.“

¹⁵⁴ STRÅTH, Bo: „The Illusory Nordic Alternative to Europe“, in: *Cooperation and Conflict* 4/1984, S. 104.

haupt eine Textkopie des ersten multilateralen Abkommens des Brüsseler Paktes im Bereich der sozialen Sicherheit zu erhalten.¹⁵⁵

Mitglieder dieser Vorläuferorganisation der Westeuropäischen Union waren Belgien, Frankreich, Luxemburg, die Niederlande und Großbritannien. Selbst wenn die ILO in einer ersten Phase überhaupt nicht in die Arbeiten des Brüsseler Paktes eingebunden wurde, so ist nicht zu verkennen, daß ihre Ideen eine tiefgreifende Wirkung auf die Arbeit der neuen Organisation hatten. Hauptsächlich der Wirtschaftsausschuß des Brüsseler Paktes befaßte sich umfassend mit den Vertragstexten der ILO: „Une œuvre particulièrement digne d'intérêt entreprise par le Comité Social a été l'examen de toutes les Conventions et Recommandations votées par la Conférence Internationale du Travail depuis trente ans.“¹⁵⁶ Am 7. November 1949 unterzeichneten diese Staaten eine Konvention über die soziale Sicherheit, obwohl der am 17. März 1948 gegründete Brüsseler Pakt sich als eine militärische Verteidigungsorganisation verstand. Schon im Gründungsvertrag waren Ziele festgelegt worden, die weit über eine militärische Zusammenarbeit hinaus gingen. So stand in Artikel 2, die Staaten sollten sich bemühen, „de conclure aussitôt que possible des conventions de sécurité sociale“.¹⁵⁷ Die unterzeichnete Konvention trat am 15. Mai 1951 in Kraft. Das Hauptproblem für die im Rahmen des Brüsseler Paktes geschlossenen Abkommen war die geringe Zahl der Mitglieder der Organisation, denn die Bestimmungen hatten keine Gültigkeit für andere Staaten, wie zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland und Italien, die nicht Mitglied der militärischen Organisation waren. Später wurde die ganze Angelegenheit noch komplizierter, da Großbritannien zwar Mitglied des Brüsseler Paktes war, aber bis 1973 nicht der Europäischen Gemeinschaften beitrug. Hauptziel der Konvention von 1951 war es, den Staatsbürgern der Parteien ihre in mehreren Ländern erhaltenen Ansprüche zu sichern und die geleisteten Versicherungsperioden zusammenzurechnen. Die Konvention beschränkte sich nicht nur auf die Wahrung der Ansprüche und der Anwartschaften, sondern umfaßte auch Maßnahmen in den Bereichen der Mutterschaft (Art. 3), der Hinterbliebenen-, Alters- und Invaliditätsversicherungen. Nicht alle Risiken wurden in die Konvention aufgenommen. Sie bezog sich auf die vorhandenen bilateralen Abkommen bzw. schloß die noch bestehenden Lücken:

¹⁵⁵ Brief von R. E. Manning an Clifton Robbins, 6.12.1949, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 03-7.

¹⁵⁶ TROCLET, Léon-Eli: *Législation sociale internationale*, Bruxelles. Editions de la librairie encyclopédique 1952, S. 258.

„Sur le plan propre de la sécurité sociale, un réseau de conventions bilatérales, complétées par deux accords multilatéraux, l'un en matière d'assistance, l'autre visant la sécurité sociale au sens étroit.“¹⁵⁸ Die Forschung ist sich über die Tragweite dieser Konvention unschlüssig. Autoren, wie Troclet, loben das Vertragswerk als „le plus important des traités multilatéraux de Sécurité Sociale“.¹⁵⁹ Guy Perrin ist dagegen der Meinung, diese Konvention könne noch nicht als wirklicher multilateraler Vertrag betrachtet werden, denn sie „s'inspirait encore de la technique d'extension des accords bilatéraux de sécurité sociale conclus entre les Parties contractantes à tous les ressortissants de ces parties.“¹⁶⁰ Die Konvention beschränkte sich auf die einfachsten Probleme, die beim Sozialschutz eines Wanderarbeitnehmers auftreten konnten, ohne längerfristige Koordinierungs- oder vielleicht sogar Harmonisierungsbestrebungen zu erwägen. Pierre Laroques Beurteilung der Konvention ist auch äußerst deutlich: „il s'en faut cependant que la collaboration des pays signataires du Pacte de Bruxelles se soit traduite jusqu'à présent par la moindre tendance à l'unification des législations de sécurité sociale.“¹⁶¹

Auch wenn im Endeffekt die Konvention des Brüsseler Paktes auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit keine so großen Veränderungen brachte, wie man es ursprünglich hätte erwarten können, so muß noch einmal hervorgehoben werden, daß dieser Vertrag vollständig ohne Hilfe der ILO zustande gekommen ist. Während man bei den nordischen Staaten eine gewisse Zurückhaltung verstehen kann, nicht mit der ILO zusammenzuarbeiten, ist ihr Ausschluß von den Arbeiten des Brüsseler Paktes fast unverständlich, wenn man bedenkt, daß Frankreich und Großbritannien zwei große Befürworter der UN-Sonderorganisation waren. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, daß man der ILO die Lösung eines regionalen Problems nicht zutraute. Zum Zeitpunkt des Konventionsabschlusses hatte man gerade die erste Konferenz über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer organisiert, so daß man die regionalen Aktivitäten der ILO noch nicht beurteilen konnte. Die ILO wäre aber selbst kaum in der Lage gewesen, in so kurzer Zeit sowohl die Probleme der Rheinschiffer zu lösen als auch die Ausarbeitung einer Rahmenkonvention für die Parteien des Brüsseler Paktes auszuarbeiten.

¹⁵⁷ Traité de Bruxelles, in: TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 254.

¹⁵⁸ LAROQUE, Pierre: „Les tendances des législations de sécurité sociale des pays signataires du Pacte de Bruxelles“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 1-2/1953, S. 3.

¹⁵⁹ TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 256.

¹⁶⁰ PERRIN, Guy: „L'action...“, S. 1128.

Da im weiteren Verlauf dieser Arbeit nicht mehr auf die Organisation des Brüsseler Paktes eingegangen werden soll, ist ein kurzer Überblick über ihre weiteren Beziehungen zur ILO durchaus sinnvoll. Erst 1952-1953 verstärkten sich die Kontakte zwischen der Genfer Organisation und den Verantwortlichen des Brüsseler Paktes. Der soziale Unterausschuß der Londoner Organisation könnte dabei den Anstoß gegeben haben, denn in diesem Gremium wurde nachgefragt, ob die Lösung der Rheinschiffer auch für die Arbeitnehmer im internationalen Verkehr verwendet werden könnte. Die ausgezeichnete Arbeit der ILO wurde dabei hervorgehoben.¹⁶² Neun Monate später schlugen die Verantwortlichen des Brüsseler Paktes vor, regelmäßige Kontakte zwischen beiden Organisationen herzustellen. Die ILO-Führung war sich der relativ geringen Bedeutung, die der Brüsseler Pakt für ihre Spezialgebiete haben würde, bewußt, so daß lediglich vereinbart wurde, das Londoner ILO-Büro als Kontaktstelle zu benutzen. Der Abschluß eines Kooperationsabkommens wurde dagegen von vornherein ausgeschlossen:

I replied that I felt confident that we would take the same view; that we had concluded agreements with the Council of Europe and the Organisation of American States because of features in the organisation of these bodies which made such agreements necessary to afford adequate guarantees of practical collaboration, but that the Brussels Treaty Organisation, which is essentially a close working arrangement between five governments with a minimum of formal machinery was so different in character that any formal agreement would seem both unnecessary and inappropriate.¹⁶³

Die Kontakte zwischen den beiden Institutionen blieben in der Folgezeit oberflächlich, auch wenn die ILO die Organisation des Brüsseler Paktes zur Vorsicht mahnen mußte, denn diese hatte das Projekt der Erweiterung der Rheinschiffer-Bestimmungen auf alle Arbeitnehmer im internationalen Verkehr immer noch nicht aufgegeben. Die ILO wollte zuerst die Auswirkungen des Rheinschiffer-Abkommens analysieren, bevor es auf andere Kategorien erweitert werden sollte. Die Vorstöße des Brüsseler Paktes wurden deshalb in Genf nicht sehr positiv aufgenommen: „The Brussels

¹⁶¹ LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 3.

¹⁶² cf. Brief von Michel Wallin an P. P. Fano, 2.4.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-156-4, S. 1.

Treaty Organisation has complicated the work by seeking to apply an agreement originally intended for boatmen other than Rhine boatmen to all transport workers.“¹⁶⁴ Offenbar gelang es der ILO, ihre Linie durchzusetzen, denn es lassen sich in den Archivakten keine weiteren Vermerke zu diesem Problem finden. Der Ministerrat des Brüsseler Paktes versuchte im Jahre 1954 nochmals, engeren Kontakt mit der ILO zu knüpfen.¹⁶⁵ Die kurz darauf eingetretenen Veränderungen im westeuropäischen Militärbereich mit der Wiederbewaffnung Westdeutschlands, der Aufnahme der BRD in die NATO und der Schaffung der WEU machten es den ILO-Verantwortlichen wahrscheinlich unmöglich, auf dieses Anliegen einzugehen. Die ILO-Führung verhielt sich augenscheinlich zurückhaltend bezüglich einer Zusammenarbeit mit der Organisation des Brüsseler Paktes, einer im sozialen Bereich nur zweitrangigen Institution.

Die Darstellung von Jacques Monat ist sicherlich zutreffend, wenn er schreibt: „On voit que l'œuvre de cette organisation dans le domaine social est considérable, et se trouve liée étroitement aux textes élaborés sur le plan international par l'O.I.T.“¹⁶⁶ Die ILO erfüllte bei dieser Organisation vollständig, was man von ihr erwartete: Sie stellte die Rahmenbedingungen auf, die dann regional von den europäischen Organisationen verbessert wurden.

Kapitel VI: Die Entwicklung in den europäischen Staaten

Trotz der Vorgaben der ILO befanden sich die verschiedenen europäischen Staaten am Ende des Zweiten Weltkriegs in sehr verschiedenen Lagen. Während einige vorerst damit beschäftigt waren, das Land an sich wiederaufzubauen (z. B. Deutschland), konnten andere noch während des Krieges die Grundlage für das Nachkriegssystem legen, indem sehr schnell gehandelt wurde (z. B. Belgien). Andere ließen sich bei den Reformen Zeit (z. B. die Niederlande), und noch andere verstanden es nicht, ihre vorgesehenen Reformen durchzusetzen (z. B. Frankreich).

Dabei waren die Kontakte zur ILO von Land zu Land unterschiedlich. Noch in den 1930er Jahren waren Deutschland (1935) und Italien (1939) aus der ILO

¹⁶³ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 21.19153, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 03-2.

¹⁶⁴ Vermerk von John Price, 17.6.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-156-4, S. 1.

¹⁶⁵ Report on Mission. 12th Session of the Social Security Sub-Committee of the Brussels Treaty Organisation held in Paris, 3-5 March 1954, von Wilhelm Dobbernack, 13.3.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 03-7-1000, S. 1.

¹⁶⁶ MONAT, Jacques, S. 318.

ausgetreten und somit seit diesem Zeitpunkt sowohl in den Konferenzen als auch in den Expertenkreisen nicht mehr vertreten. Beide Länder hatten sich mithin von der internationalen Diskussion abgekoppelt. Wie bereits weiter oben erwähnt, erfolgte dennoch in beiden Staaten eine umfassende Rezeption des Beveridge-Berichts. Insgesamt bleibt festzustellen, daß sich die verschiedenen Länder, seien sie nun Mitglieder der ILO oder nicht, viel intensiver mit dem Beveridge-Bericht als mit den ILO-Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 auseinandersetzten. Schon die Tatsache, daß zwischen dem Erscheinen des Berichts und der Verabschiedung der ILO-Empfehlungen eineinhalb Jahre lagen, haben sicherlich zu dieser Verschiebung geführt. Als die ILO die Empfehlungen bekanntgab, hatten sich viele Experten der sozialen Sicherheit in den verschiedenen Staaten schon mit Beveridges Konzepten vertraut gemacht (cf. zum Beispiel für Deutschland die sogenannten Dokumente aus Hitlers Bunker¹⁶⁷). Die Neutralität der ILO könnte dabei eine entscheidende Rolle gespielt haben. Da Beveridges Ideen von einer der am Konflikt teilnehmenden Parteien vertreten wurden, kam es schnell zu einer Polarisierung zwischen den Konfliktparteien, die sich entweder dafür oder dagegen aussprachen. Diese Auseinandersetzung zwischen den Pro- und Anti-Beveridge Staaten erhöhte noch den Bekanntheitsgrad des englischen Textes. Die ILO-Texte hingegen fanden zwar eine gewisse Beachtung, aber nur in den der ILO nahestehenden Kreisen. Die Achsenmächte gingen zum Beispiel gar nicht auf ihre Beschlüsse ein. Auch Peter Köhler stellt diese geringe Resonanz der ILO-Vereinbarungen fest, sieht aber als Gründe die ablehnende Haltung der Staaten gegenüber der sozialen Sicherheit und die Mangellage in den europäischen Ländern.¹⁶⁸ Dies wäre wohl richtig, wenn die Lage in den verschiedenen Ländern ähnlich gewesen wäre, aber es gab erhebliche Unterschiede zwischen den sechs zukünftigen Gründerstaaten der EGKS. Des weiteren erscheinen Köhlers Argumente in Bezug auf den Beveridge-Bericht wenig stichhaltig, denn dieser wurde trotz der grundlegenden Ablehnung der sozialen Sicherheit durch die europäischen Staaten intensiv rezipiert. Es trifft aber zu, daß man einen Unterschied zwischen Rezeption und Umsetzung machen muß, und auf die praktische Umsetzung könnten die von Köhler genannten Gründe durchaus eine Wirkung gehabt haben.

¹⁶⁷ cf. Anlage zu PLS-Nr. 363/43g und First German Views on the Beveridge Report. Note by Lord Beveridge, 19.5.1961, in: Beveridge-Papers: Aktenmappe VIII 59.

¹⁶⁸ cf. KÖHLER, Peter A.: *Aktivitäten*, S. 293.

Nach dem Krieg hatte die ILO auch in diesen Ländern Probleme, ihre Ideen durchzusetzen. Während Italien schon am 19. Oktober 1945 auf Beschluß der Internationalen Arbeitskonferenz wieder in die ILO zugelassen wurde¹⁶⁹, konnte ihr bis Anfang der 1950er Jahre kein deutscher Staat beitreten. Die volle Eingliederung Italiens in die ILO verlief sehr schnell, denn schon im Dezember 1948 ersetzte Italien Belgien als einen der acht wichtigsten Industriestaaten, die ein Anrecht auf permanente Vertretung im ILO-Verwaltungsrat hatten.¹⁷⁰ Der länger anhaltende Ausschluß Deutschlands führte aber dazu, daß sich die Sozialexperten dieses Landes von der ILO abwandten. Man könnte deshalb vermuten, daß die anderen Staaten dank der ILO zusammenrückten, während Deutschland seinen eigenen Weg ging.

1. Luxemburg nach 1945

Das luxemburgische System scheint sich von allen sechs am wenigsten nach Beveridges Ideen entwickelt zu haben. Auch im Rahmen der Debatten zur Modernisierung des Systems wurde anscheinend nie erwogen, einen Plan nach Beveridges Muster zu verabschieden. Das System wurde zwar Schritt für Schritt modernisiert, ohne jedoch auf eine Art Beveridge-Kommission zurückzugreifen. Der einzige Ansatz, der auf einen gewissen Einfluß der Ideen des englischen Experten schließen lassen könnte, ist die Tatsache, daß nach dem Krieg eine Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit in diesem Land entwickelt wurde.¹⁷¹ Ob die Erweiterung des sozialen Schutzes in Luxemburg auf den Ideen Beveridges beruhte, ist nicht auszumachen, denn die bis jetzt private, von der Familie organisierte soziale Sicherheit wurde mit dem Ende des Zweiten Weltkriegs immer häufiger sowohl von Beveridge-nahen als auch von auf den Sozialversicherungen beruhenden Systemen wahrgenommen.¹⁷² Zwar verabschiedete Luxemburg keinen Plan nach Beveridge-Muster verabschiedet, die verschiedenen Maßnahmen hätten aber durchaus in einem Gesamttext vereinbart werden können. Man könnte meinen, die Reformen hätten in diesem Land dank der Überschaubarkeit des luxemburgischen Territoriums um so schneller umgesetzt werden müssen. Genau das Gegenteil war aber der Fall: „Quant

¹⁶⁹ cf. *International Labour Conference. Twenty-Seventh Session Paris, 1945, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1946, S. 25, 27, 445-446.

¹⁷⁰ cf. *Minutes of the 107th Session of the Governing Body, Geneva, 8-11 December 1948*, Geneva: International Labour Office 1948, S. 12.

¹⁷¹ LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 8.

¹⁷² cf. CALMES, Christian/BOSSAERT, Danielle, S. 491.

au Luxembourg, ses dimensions restreintes devaient normalement l'inciter à une particulière prudence dans l'élaboration de systèmes l'entraînant à des engagements qui auraient pu dépasser ses possibilités.¹⁷³ Die geringe Anzahl von Versicherten beschränkte die finanziellen Mittel Luxemburgs im Bereich der sozialen Sicherheit, so daß man es sich im Großherzogtum nicht erlauben konnte, von heute auf morgen sein ganzes System durch ein neues zu ersetzen, wie zum Beispiel in Großbritannien. Dieser Umstand ist sicherlich eine Teilerklärung für das Fehlen eines luxemburgischen Plans nach dem Beveridge-Vorbild.

Dabei scheint der Beveridge-Bericht, falls es zu einer solchen Rezeption überhaupt gekommen ist, in Luxemburg eher rezipiert worden zu sein als die Empfehlungen Nr. 67 und 69, denn es wurden noch vor Ende des Krieges (1944) Schutzmaßnahmen ergriffen, die sich nicht ausschließlich auf die Arbeitnehmer beschränkten. Diese erste Modernisierungsphase erstreckte sich bis 1953.¹⁷⁴ So wurde 1948 beschlossen, die medizinische Versorgung bei Arbeitsunfällen auf die Landwirte und ihre Familienangehörigen zu erweitern.¹⁷⁵ Gleichzeitig führte das Land eine gesetzliche Familienunterstützung ein.¹⁷⁶ Auf diese Weise machte Luxemburg seinen Rückstand zu den großen Nachbarn Belgien und Frankreich wett, die sich schon vor 1939 für solche Systeme entschieden hatten. Die Familienbeihilfen wurden sogar schon ab dem ersten Kind bezahlt, was in vielen Ländern nicht der Fall war und den fortschrittlichen Charakter des luxemburgischen Gesetzes zeigte. Die Finanzierung beruhte allerdings noch auf der überholten Konzeption, daß allein die Arbeitgeber für die Familienbeihilfen aufkommen mußten. Weitere Maßnahmen waren die Einführung einer Versicherung gegen Arbeitsunfälle für Selbständige und einer Rentenversicherung für Künstler.¹⁷⁷

Bezeichnend ist, daß die ersten konkreten Systemverbesserungen und Erweiterungen erst 1949-1950 eingeführt wurden, obwohl die Reformen schon früh, d. h. vor Kriegsende, begonnen worden waren. Zwar fand Luxemburg schnell wieder einen im Vergleich zu anderen Staaten normalen Wirtschaftsrhythmus, die Nachwirkungen des Krieges scheinen aber auch im Großherzogtum längerfristig die Einführung von neuen sozialen Maßnahmen hinausgezögert zu haben. Trotz der An-

¹⁷³ LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 10.

¹⁷⁴ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 107.

¹⁷⁵ „Les tendances de la sécurité sociale...“, S. 132.

¹⁷⁶ JAUNIAUX, Arthur, S. 23.

¹⁷⁷ LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 12.

strengungen hatte Luxemburg zu Beginn der 1950er Jahre noch immer kein komplettes Sozialversicherungssystem, nicht einmal für die Arbeitnehmer, d. h. die gesellschaftliche Klasse, die über den ausgedehntesten Sozialschutz verfügte. So besaßen sie keine Krankenversicherung und waren auch nicht gegen Arbeitslosigkeit geschützt. Der fehlende Schutz gegen die Erwerbslosigkeit ist sicherlich auf den Einfluß Frankreichs zurückzuführen, das ebenfalls bis zum Ende der 1960er Jahre über kein richtiges System zum Schutz gegen dieses Risiko verfügte.

Der Einfluß der ILO auf das luxemburgische System ist nur schwer nachzuweisen, da die ILO immer nur Rahmennormen vorgegeben hat. Diese Rahmenbedingungen fließen dann oft nur auf indirekte Weise in die nationalen Gesetzgebungen ein. Im Falle Luxemburgs kann man feststellen, daß die Experten kaum Stellung zu den wichtigsten Tendenzen der sozialen Sicherheit bezogen. Aus diesem Grund ist es schwer, genaue Tendenzen bei der Rezeption auszumachen. Indirekt hat man in Luxemburg sicherlich die Ideen von Beveridge rezipiert, denn ein gewisser Einfluß der drei großen Nachbarstaaten, der Bundesrepublik Deutschland, Belgiens und Frankreichs, ist unübersehbar. Wie schon dargelegt, kam es in diesen drei Staaten zum Teil zu heftigen Debatten über die Umsetzung der Ideen von Beveridge. Es ist dabei nicht auszuschließen, daß die luxemburgischen Sozialexperten diese Debatten mitverfolgten. Das Festhalten an den getrennten Sozialversicherungen im Großherzogtum ist ein Beleg für den dauerhaften Einfluß, den Bismarck auf das luxemburgische System hatte. Da die luxemburgischen Experten wegen fehlender Personal- und Finanzmittel selbst nicht in der Lage waren, komplette Sozialpläne auszuarbeiten, wurden die Ideen aus Deutschland, Frankreich und Belgien um so intensiver rezipiert. Wie bekannt, kam es in keinem der drei großen Länder zu einer Übernahme der Beveridge-Prinzipien. Die Luxemburger hatten auch keinen Grund, sich dieses neue System anzueignen. Die Entwicklung der sozialen Sicherheit während und nach dem Zweiten Weltkrieg verdeutlicht eher eine noch engere Bindung zum System Bismarcks. Der deutsche Besatzer erweiterte den Geltungsbereich des Reichsknappschaftsgesetzes¹⁷⁸ und der

¹⁷⁸ cf. THILL, André: „La protection sociale“, in: *Mémorial 1989. La société luxembourgeoise de 1839 à 1989*, sous la dir. de GERGES, Martin, Luxembourg: Les Publications mosellanes 1989, S. 639.

Reichsversicherungsordnung¹⁷⁹ auf das Großherzogtum. Ersteres dehnte die Sozialversicherungen auf die Metallarbeiter aus und wurde sogar von dem luxemburgischen Experten André Thill als „innovation remarquable“¹⁸⁰ bezeichnet. Der zweite Text erweiterte den Versichertenkreis, indem die Gehaltsobergrenze hinaufgesetzt wurde. Beide Neuerungen wurden nach der Befreiung nicht sofort außer Kraft gesetzt, sondern erst im Juni durch ein luxemburgisches Gesetz ausgetauscht, das die Landwirte des Großherzogtums in das Sozialsystem aufnahm.

Das luxemburgische Handeln zeugt sowohl von Pragmatismus als auch vom Festhalten an bestehenden Traditionen. Das Großherzogtum war immer für die Ideen der drei Nachbarstaaten offen und übernahm gewisse Aspekte ihrer Sozialsysteme, um den sozialen Schutz der luxemburgischen Bürger zu sichern. Wegen des Vorsprungs des deutschen Modells Ende des XIX. Jahrhunderts und der engen wirtschaftlichen Beziehungen zum Deutschen Reich entschied der luxemburgische Gesetzgeber, große Teile von Bismarcks Modell zu übernehmen. Die Gestaltung des luxemburgischen Sozialversicherungssystems wurde demnach von dem Deutschen Reich nahe stehenden Persönlichkeiten oder sogar von deutschen Experten entscheidend geprägt. Allgemein bekannt war die große Sympathie, die Staatsminister Paul Eyschen für das deutsche Sozialsystem hegte. Er war ehemaliger luxemburgischer Geschäftsträger in Berlin und Initiator der luxemburgischen Sozialgesetzgebung am Ende des XIX. Jahrhunderts.¹⁸¹ So war es kein Zufall, daß der Mitverfasser des Rentengesetzes vom 6. Mai 1911 ein gewisser Dr. Georg Pietsch, hauptamtlich Oberregierungsrat im deutschen Arbeitsministerium, war.¹⁸²

Während in anderen Bereichen, wie zum Beispiel in der Architektur die Übernahme von Elementen anderer Kulturen ohne Weiteres möglich ist,¹⁸³ kann ein

¹⁷⁹ cf. REIFFERS, Charles: „L'assurance maladie dans le Grand-Duché de Luxembourg de 1900 à nos temps“, in: *Chambre des Employés privés 1924-1974. Cinquantième anniversaire*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 189.

¹⁸⁰ THILL, André: „Esquisse de l'évolution de l'Assurance-accidents industrielle et de l'Assurance-Vieillesse-Invalidité“, in: *Cinquantenaire Chambre du Travail Luxembourg*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 143.

¹⁸¹ BRAUN, Michael: *Die luxemburgische Sozialversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg. Entwicklung, Probleme und Bedeutung*, Stuttgart: Klett-Cotta 1982, (Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte; 15), S. 580.

¹⁸² cf. BEISSEL, François: „La création de l'assurance pension des employés privés“, in: *Chambre des Employés privés 1924-1974. Cinquantième anniversaire*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 168.

¹⁸³ cf. HUDEMANN, Rainer: „Am Schnittpunkt der Kulturen. Stadtentwicklung und Nationalstaatsbildung in Luxemburg im 19. und frühen 20. Jahrhundert“, in: *Grenzen erkennen – Begrenzungen überwinden. Festschrift für Reinhard Schneider zur Vollendung des 65. Lebensjahrs*,

Sozialsystem nur langsam in eine andere Richtung umgewandelt werden, es sei denn, man ist wie im Falle Beveridges zu einem großen Bruch bereit. Die Luxemburger hielten an dem damals eingeführten System auch nach dem Krieg fest, weil es immer noch die Erwartungen der Mehrzahl der Bevölkerung erfüllte, die zwei anderen Nachbarländer bis dahin keine besseren Systeme gebildet hatten und weil man schließlich an einer Sozialversicherung nach Berufsständen festhalten wollte.

2. Belgien: 1944-1950

Es wurde schon erörtert, daß die Rezeption des Beveridge-Berichts in Belgien von einem Teil der Sozialexperten des Landes stark in Frage gestellt wurde, obwohl die Quellen Hinweise auf eine viel umfangreichere Rezeption geben, als es die belgischen Sozialpartner, die im Untergrund arbeiteten, gerne sehen möchten. Es soll hier nicht auf die Rezeption oder Nichtrezeption des Berichtes eingegangen, sondern untersucht werden, wie sich Belgien auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit entwickelten und ob dies den vorgegebenen ‚Anweisungen‘ Beveridges oder der ILO entsprach. Wie im Falle Luxemburgs wurde die Reform des Sozialversicherungssystems vor Beendigung des Krieges in die Wege geleitet. Ausgangspunkt war der sogenannte „belgische Plan für Soziale Sicherheit“¹⁸⁴, der am 28. Dezember 1944 als Arrêté-loi (zu Deutsch ganz einfach Gesetz) verabschiedet wurde. Einen Tag später wurde noch ein zweites begleitendes Gesetz angenommen. Diese zwei Rechtstexte setzten den genauen Umfang der sozialen Sicherheit zu diesem Zeitpunkt fest.¹⁸⁵ Die Wortwahl im Gesetz deutet schon daraufhin, daß Belgien sich nicht dazu entschließen konnte, ein komplettes System der sozialen Sicherheit für die ganze Bevölkerung oder zumindest für die gesamte Arbeitnehmerschaft (wie von der ILO verlangt) zu verabschieden. Mit diesen zwei Gesetzen erfolgte lediglich nur eine Koordination der vor dem Krieg existierenden Schutzmaßnahmen. Neu waren dabei die Deckung der mit der Invalidität verbundenen Risiken. Vor dem Krieg gab es zwar eine Invaliditätsversicherung, aber

hrsg. von HAUBRICHS, Wolfgang/JÄSCHKE, Kurt-Ulrich/OBERWEIS, Michael, Sigmaringen: Jan Thorbecke Verlag 1999, S. 389-390.

¹⁸⁴ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 104.

¹⁸⁵ „Les tendances de la sécurité sociale...“, S. 735:

„Lois des 28 et 29 décembre 1944. Coordonnent les régimes en vigueur avant-guerre couvrant la maladie et la maternité, la vieillesse et le décès, le chômage, et les charges de famille ; introduisent des dispositions relatives à l'invalidité. L'ensemble du système s'applique à tous les salariés, à l'exception des mineurs, cheminots et des gens de mer.“

diese war freiwillig, was der damaligen belgischen Auffassung des sozialen Schutzes entsprach. Gleiches galt ebenfalls für die erst nach dem Krieg verpflichtende Krankenversicherung. Eine weitere Verbesserung betraf den seit 1930 nicht gestiegenen Familienbeihilfeszatz, der den neuen Gegebenheiten angepaßt wurde.¹⁸⁶ Zum ersten Mal wurden in Belgien auch Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit getroffen, obwohl es sich dabei nicht um eine Pflichtversicherung handelte, sondern nur um ein Arbeitslosenunterstützungssystem¹⁸⁷, das nach Aussagen von Henry Fuss erst im letzten Moment zustande kam.¹⁸⁸

Das neue belgische Gesetz beschränkte sich jedoch bei manchen Risiken auf die Arbeitnehmer und nahm in den meisten Fällen keine neuen Kategorien auf. Einige wenige Risiken (wie zum Beispiel die Familienbeihilfen) wurden auf die ganze Bevölkerung oder auf andere Beschäftigte (z. B. auf die Landwirte und ihre Angehörigen¹⁸⁹) ausgedehnt. Dennoch blieben breite Schichten unterversichert oder sogar noch völlig ausgeschlossen, wie die Selbständigen, die Haushaltsarbeiter, die Arbeitgeber und die Lehrlinge¹⁹⁰, um nur einige Beispiele zu nennen. Einige Autoren, wie zum Beispiel Hedwige Peemans-Poulet, haben aufgezeigt, daß Schutzmaßnahmen gegen einige der Risiken schon vor dem Krieg in diesem Ausmaß vorhanden waren (aber nur für bestimmte Arbeiterkategorien, wie die Angestellten und die Arbeiter). Die verwendeten Techniken waren die obligatorischen Sozialversicherungen und die Sozialhilfe.¹⁹¹ Das schon seit über 20 Jahren existierende System brachte deshalb nur ein beschränktes Ausmaß an Reformen, da die schon stark entwickelten Bereiche, wie die Alters- und Hinterbliebenenrenten, kaum modifiziert wurden. Auf anderen Gebieten hingegen kam es zum ersten Mal zur Einführung eines Versicherungspflichtsystems (Kranken- und Unfallversicherung). Der Bericht für den König zum Arrêté-loi vom 28. Dezember 1944 belegt jedoch, daß ursprünglich vorgesehen war, den Schutz auf einen viel größeren Anteil der Bevölkerung

¹⁸⁶ FUSS, Henri, S. 836.

¹⁸⁷ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 105.

¹⁸⁸ FUSS, Henri, S. 835.

¹⁸⁹ „Les tendances de la sécurité sociale...“, S. 741.

¹⁹⁰ cf. *Les développements récents en matière de sécurité sociale. XI^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Paris, 7-11 septembre 1953)*, Genève: AISS 1954, S. 59.

¹⁹¹ PEEMANS-POULLET, Hedwige: „Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire...“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 7: Quand vient le temps de la retraite, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 38. Hervorhebungen im Original.

auszudehnen.¹⁹² Es ist nicht vollkommen ersichtlich, warum die zusätzlichen Berufsklassen wie die Selbständigen, die Handwerker, die Händler und die Freiberufler aus der endgültigen Fassung gestrichen wurden. Sicher ist, daß die Regierung hierfür nicht allein die Verantwortung trägt, denn die Selbständigen, die alles unternahmen, um nicht in die Pflichtversicherung aufgenommen zu werden, bildeten eine starke Ablehnungsfront gegen die soziale Sicherheit.¹⁹³

Vergleicht man die neuen belgischen Bestimmungen mit den ‚Vorgaben‘ Beveridges und der ILO, zeichnet sich das Arrêté-loi vom 28. Dezember 1944 nicht durch tiefgreifende Reformen aus, sondern nur durch das Festschreiben der nötigsten Maßnahmen, um das System den neuen Gegebenheiten anzupassen. Es fehlte aber der Mut, um es, wie Beveridge es für Großbritannien verlangt hatte, auf alle Gesellschaftsschichten auszuweiten. Dabei hatten die Exilbelgier, unter anderem Jef Rens und Roger Roch, ein weitergehendes, im Rahmen der CEPAG ausgearbeitetes Programm vorgelegt, das die meisten Ideen Beveridges wieder aufgenommen hatte. Dies hätte zu einer Zusammenlegung aller Systeme und einem universellen Schutz der belgischen Bevölkerung geführt. Die CEPAG-Mitglieder gingen bei der Übernahme der Ideen von Beveridge weiter als die ILO-Empfehlungen, da sie sogar einheitliche Geldleistungen vorschlugen,¹⁹⁴ was später von der ILO aufgegeben wurde.

Das schnelle Handeln der belgischen Führungskräfte und Sozialpartner deutet darauf hin, daß in Belgien der Wiederaufbau in einem kleineren Umfang die finanziellen und politischen Ressourcen nicht so stark in Anspruch nahm wie in anderen europäischen Ländern. Ein Teil der finanziellen Mittel konnte anscheinend wieder schnell der Sozialpolitik zugeführt werden. Es ist also kaum anzunehmen, daß die halbherzigen Reformen auf leere Sozialkassen zurückzuführen sind, denn sonst hätte man die Anpassung des Sozialsystems an die neue Entwicklung durch vorläufige Maßnahmen vorerst verschoben, um sie erst bei einer besseren Wirtschaftslage durchzuführen. Ein weiterer Hinweis, der belegt, daß die belgische Regierung mit ihren 1944 durchgeführten Reformen zufrieden war, ist die Tatsache, daß zwischen 1946 und 1958 keine wichtigen Gesetze auf dem Gebiet der sozialen

¹⁹² MARCELIS, Didier, S. 24.

¹⁹³ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 106.

¹⁹⁴ cf. ROCH, Roger, S. 1209-1210.

Sicherheit verabschiedet wurden.¹⁹⁵ Die zügigen Veränderungen im belgischen Sozialsystem konnten nur stattfinden, weil sich die Sozialpartner auf keine grundlegende Reform des Systems einigten. Der Neuaufbau stützte sich zum großen Teil auf die schon bestehenden Institutionen. Berücksichtigt man diese Tatsachen, so wird verständlich, daß das Ausmaß der belgischen Neuerungen hinter den englischen Vorgaben zurückblieb.¹⁹⁶ Die Solidarität innerhalb der Gesellschaft, die der Grundstein für die Durchsetzung von Beveridges Ideen in Großbritannien gewesen war, hatte keine Auswirkung auf die belgischen Reformer, obwohl diese noch während des Krieges handelten.

Für das ‚Scheitern‘ einer umfassenden Reform nach Beveridges Vorbild gibt es zwei Ursachen: Erstens fällt beim belgischen System die weiterhin starke Trennung der verschiedenen Arbeiterklassen auf, die das Festhalten an dem Bismarckschen Konzept der Lohnsicherung verdeutlicht.¹⁹⁷ Die verschiedenen Systeme wurden nebeneinander aufrecht erhalten. Zweitens dürfte wohl das Beharren auf den Mutuelles jeglichen Reformschwung gebrochen haben. Die zuerst als Unterstützung zwischen den Arbeitern gedachten Mutuelles hatten im Laufe der Zeit immer mehr Einfluß in der Verwaltung des gesetzlichen Sozialsystems gewonnen.¹⁹⁸ Als die ersten Sozialversicherungsgesetze durch den Gesetzgeber verabschiedet wurden, drängten sich die Mutuelles fast von alleine als natürliche Versicherungsträger auf. Der Rückgriff auf diese alt eingesessenen Institutionen brachte den sogenannten „Pluralisme institutionnel“¹⁹⁹ hervor, der durch ideologische (sozialistische, katholische oder ‚neutrale‘), regionale (flämische oder wallonische) oder berufliche Zugehörigkeit zum Ausdruck kam. Der belgische „Pluralisme institutionnel“ war eine schwere Hypothek für die Einführung einer Einheitsversicherung, denn alle Mutuelles hätten durch einen einzigen Versicherungsträger ersetzt werden müssen. Schon die Idee einer solchen Entwicklung der sozialen Institutionen konnte bei den Anhängern der Mutuelles

¹⁹⁵ cf. SPITAEELS, Guy/VAN DER VORST, Pierre, S. 121.

¹⁹⁶ cf. DURAND, Paul: *La politique contemporaine de Sécurité sociale*, Paris: Dalloz 1953, S. 126-127.

¹⁹⁷ MARCELIS, Didier, S. 24:

„La référence [dans l’arrêté-loi, C. G.] à des catégories professionnelles illustre le fait que les assurances sociales sont considérées essentiellement comme des assurances par catégorie professionnelle.“

¹⁹⁸ CARLIER, Michèle: *La genèse de l’Assurance Maladie-Invalidité obligatoire en Belgique*, Bruxelles: CRISP 1980, (Courrier hebdomadaire du CRISP; 872-873), S. 2-5.

¹⁹⁹ *ibid.*, S. 14-15.

keine Zustimmung finden. Die Trennung zwischen den Sprachregionen war auch im multikulturellen Belgien von Bedeutung, so daß die Verteidigung des Pluralismus auf diese Weise noch mehr Aufwind erhielt. Des weiteren war der Grundsatz der Mutuelles die immer im Vordergrund stehende persönliche Verantwortlichkeit. Beveridge hatte hingegen auf die traditionelle britische Idee einer kollektiven Verantwortlichkeit zurückgegriffen.

Die belgischen Reformer blieben den neuen Entwicklungen nicht ganz verschlossen und übernahmen wenigstens Teilideen der ILO und Beveridges, denn sie beschlossen die Abschaffung der freiwilligen Versicherungen. Die Einführung der Pflichtversicherung in einigen Bereichen bedeutete sicherlich einen wichtigen Einschnitt. Die unterschiedlichen Auffassungen der zwei wichtigsten Sprachgemeinschaften Belgiens hinsichtlich des Konzepts sozialen Schutzes führten ebenfalls zu einer starken Einschränkung der eventuellen Reformbestrebungen.²⁰⁰

Die belgischen Traditionen, wie die persönliche Verantwortlichkeit, die Stärke der Mutuelles, die Zusammensetzung der belgischen Bevölkerung (die nur zu einem Kompromiß zwischen der flämischen Konzeption und der wallonischen Auffassung führen konnte) und das Bestehen auf einer Gliederung des Sozialsystems nach Berufsklassen, verhinderten tiefgreifendere Reformen. Aufgrund der im Krieg entstandenen Solidarität hätte man nach den Reaktionen auf die Veröffentlichung des Beveridge-Berichts erwarten können, daß mehrere der neuen Ideen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in das belgische Rechtssystem einfließen würden. In diesem System ging es aber vorrangig darum, nach Bismarckschem Vorbild den Lohn des Arbeiters zu sichern, und weniger um ein Existenzminimum, wie es Beveridge gefordert hatte.²⁰¹

Belgien stand wie alle anderen europäischen Kontinentalländer nach dem Krieg vor der Wahl, entweder alles aufzugeben und ein neues System aufzustellen, oder das altbewährte System Etappe für Etappe an die neuen Entwicklungen anzupassen. Die belgischen Entscheidungsträger entschieden sich für die zweite Lösung. Das Einsetzen der zwei getrennten Arbeitsgruppen (der CEPAG in London und der Gruppe des Pacte de solidarité sociale), die beide stark an den Beveridge-

²⁰⁰ LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 10:

„La Belgique était partagée entre une influence flamande et une influence wallonne dont la conjonction devait conduire à maintenir des structures anciennes, faute de possibilité d'accord sur une organisation entièrement nouvelle.“

²⁰¹ DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Le droit...“, S. 377.

Ausschuß erinnern, zeigt, daß man sich in der Anfangsphase mehrheitlich nach den aus England stammenden Ideen richtete. Im Endeffekt konnten sich die nationalen Konzepte jedoch durchsetzen.

3. Die Niederlande: Das Provisorium

Im Gegensatz zu ihrem westlichen Nachbar, der schon früh gehandelt hatte und noch vor dem Kriegsende über ein reformiertes Sozialsystem verfügte, mußten die Niederlande nach 1945 zunächst Notmaßnahmen ergreifen, um die entstandenen Nachkriegsschwierigkeiten zu bekämpfen. Dabei wurde betont, daß alle beschlossenen Maßnahmen provisorisch seien und nach dem Wiederaufbau eine umfassende Reform stattfinden würde.²⁰² Die Niederlande ließen alle Möglichkeiten offen: Entweder an der persönlichen Verantwortlichkeit festhalten oder sich dem Konzept der kollektiven Verantwortlichkeit nähern. Das Provisorium dauerte allerdings nicht weniger als acht Jahre und endete somit 1953, als eine vollständige Reform des Systems in Angriff genommen wurde. Der Neuanfang wurde zum Teil von der zersplitterten Struktur der niederländischen Gesellschaft gebremst. Die sogenannte „verzuiling“²⁰³ oder „pillarization“²⁰⁴, d. h. der seit 1917 bis in die 1960er Jahre parallel verlaufende Aufbau von religiösen oder ideologischen Gemeinschaften mit eigenen sozialen Einrichtungen,²⁰⁵ lies sich nur langsam in ein nationales System umwandeln.

In der Zwischenzeit waren mehrere Ausschüsse eingesetzt worden, um Vorschläge zur Gestaltung der Reform zu machen. Der erste Ausschuß wurde schon während der Exilzeit in London gebildet und vom zukünftigen Staatssekretär A. A. van Rhijn geleitet. Anfang 1945 legte er seinen Bericht vor. Auf seiner Grundlage wurden in den ersten Nachkriegsjahren die Debatten über die Reform des niederländischen Sozialsystems geführt. Dieser Ausschuß erinnert wie die zwei belgischen Arbeitsgruppen ebenfalls stark an das Beveridge-Komitee, vor allem sein Bericht wurde zum Basisdokument für die Reform des niederländischen Systems und

²⁰² cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 93.

²⁰³ BECKER, Uwe/KERSBERGEN, Kees van: „Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1986, S. 63.

²⁰⁴ cf. POST, Harry: *Pillarization: An Analysis of Dutch and Belgian Society*, Aldershot: Avebury 1989, S. 1-2.

²⁰⁵ cf. ROOM, Graham: „Social Policy and the European Commission“, in: *Social Policy and Administration* 3/1991, S. 179.

spiegelte „in vielerlei Hinsicht den Einfluß Beveridges“ wider.²⁰⁶ Ab 1945 wurden zwei weitere Ausschüsse eingesetzt, unter anderem weil man offenbar in Regierungskreisen der Ansicht war, der van Rhijn-Bericht ginge zu weit.²⁰⁷ Ein van Rhijn-Ausschuß II wurde gebildet. Die zweite Arbeitsgruppe entstand aus einer gemeinsamen Initiative zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und trug den Namen „Stichting der Arbeid“.²⁰⁸ 1948 legten beide Arbeitsgruppen ihre Berichte vor und sprachen sich für eine Erweiterung der Sozialleistungen auf alle Gesellschaftsgruppen aus.²⁰⁹ In der Folgezeit wurden noch weitere Arbeitsgruppen errichtet, die alle die gleiche Ansicht vertraten wie die van Rhijn-Ausschüsse und die „Stichting der Arbeid“.²¹⁰

Auch wenn Beveridges Einfluß offensichtlich war, bedeutete dies noch nicht, daß die Niederlande die meisten seiner Ideen übernahmen. Im Falle Belgiens war ja ebenfalls eine offensichtliche Rezeption der Ideen Beveridges vorhanden, die Verwirklichung dieser Ideen aber eingeschränkt geblieben. Dennoch kam es in den Niederlanden zu einer weitgehenden Umsetzung der Konzepte aus Großbritannien. Eine Erklärung dieser unterschiedlichen Entwicklung liegt sicherlich in den verschiedenen Traditionen der zwei Staaten. Im Gegensatz zu Belgien verfügten die Niederlande über kein ausgebautes Sozialschutzsystem. Sie hatten sich noch mehr als der westliche Nachbar auf liberale Konzepte gestützt und den Sozialschutz der persönlichen Initiative überlassen. Zwar verfügten sie über ein System gegen die Sozialrisiken, es war aber bei weitem nicht vollständig, und die Leistungen waren sehr niedrig und stiegen dementsprechend auch Anfang der 1950er Jahre.²¹¹ Vor allem aber zeichnete sich die niederländische Soziallandschaft durch eine Fülle von Systemen innerhalb des Systems aus.

Die langjährigen Debatten über die Ausrichtung des Sozialsystems bewirkten nur wenige Änderungen bis zu Beginn der 1950er Jahre. Erwähnenswert ist das Notgesetz von 1946, das Soforthilfe für die älteren Gesellschaftsmitglieder bereit

²⁰⁶ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 93.

²⁰⁷ cf. MANNOURY, J., S. 35.

²⁰⁸ MESSING, Alfred: *Die soziale Altersversicherung der Niederlande*, Freiburg: Universität Freiburg (Dissertation) 1957, S. 43.

²⁰⁹ *ibid.*, S. 43-44.

²¹⁰ *ibid.*, S. 47-48.

²¹¹ cf. LAURENT, André: „L’harmonisation des régimes de sécurité sociale dans la Communauté économique européenne“, in: *Finances publiques et sécurité sociale – Public Finance and Social Security. Congrès de Turin. Septembre 1968. XXIVe session*, Lyon: Institut international de finances publiques 1969, S. 219.

stellte. Im Jahr 1948 wurde ein Gesetz zur Errichtung einer Arbeitslosenversicherung verabschiedet, das erst 1952 in Kraft trat. Die niederländische Lage ist während der Zeit von 1945 bis 1951 durch Notmaßnahmen gekennzeichnet, die eine spätere ausführliche Debatte und Ausarbeitung eines vollständigeren Systems ermöglichen sollten.

4. Frankreich: Die nur zum Teil erfolgreiche Reform

Die französischen Resistanceführer in London wurden wie ihre belgischen und niederländischen Kollegen vom Beveridge-Bericht entscheidend beeinflusst. Das Programm des französischen Conseil national de la Résistance (CNR) enthielt das Vorhaben, „un plan complet de sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens des moyens d’existence dans tous les cas où ils seront incapables de se les procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l’Etat“²¹² zu verfassen. Die französische Exilregierung war unter dem inhaltlichen Gesichtspunkt von allen Exilregierungen diejenige, die sich am eindeutigsten auf die Konzepte Beveridges stützte, auch wenn nicht alle seine Programmpunkte übernommen wurden. Zum Beispiel lehnte man im CNR einheitliche Beiträge und Renten ab.²¹³ Die Finanzierung der Sozialleistungen durch Steuermittel wurde ebenfalls als unvereinbar mit den französischen Traditionen angesehen.²¹⁴ Die CNR-Experten arbeiteten einen allgemeinen und vollständigen Plan aus, der dann nach der Befreiung in Gesetze umgesetzt werden sollte. Auch wenn über die Umstände der Redaktion des französischen Plans zur sozialen Sicherheit nur wenig bekannt ist, so weiß man, daß Pierre Laroque dabei eine entscheidende Rolle spielte.²¹⁵ Im Vergleich zu Belgien konnten die ersten Gesetze zur Umsetzung des sozialen Programmes erst ein Jahr später angenommen werden: Ausgangspunkt war die Ordonnance vom 4. Oktober 1945.²¹⁶ Dabei wurden die Sozialleistungen auf alle Gesellschaftsgruppen ausgedehnt. Die Wahlen von 1946 führten zu einer Verlagerung des politischen Spektrums nach rechts, was die Umsetzung des Plans

²¹² DURAND, Paul, S. 120.

²¹³ KERSCHEN, Nicole: „The influence...“, S. 130.

²¹⁴ cf. LEAPER, Robert, S. 36-37.

²¹⁵ KERSCHEN, Nicole: „The influence...“, S. 116.

²¹⁶ Die Forschung spricht meistens von einer Ordonnance, obwohl es zwei verschiedene waren. Die erste über die Organisation der sozialen Sicherheit wurde am 4. Oktober 1945 angenommen. Sie wurde am 19. Oktober 1945 durch eine zweite ergänzt, die sich mit der Reform der Sozialversicherungen befaßte. Cf. GALANT, Henry C., S. 57-58.

erheblich erschwerte. Der Beginn des Kalten Krieges und die daraus resultierende Ausgrenzung der Kommunisten erschwerte die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern um so mehr. Immer mehr soziale Schichten lehnten sich gegen die Verallgemeinerung des sozialen Sicherheitssystems auf, so daß dieses schließlich aufgegeben werden mußte. Die Forschung hat dafür mehrere Ursachen ausgemacht. Einige Autoren meinen schlicht und einfach, die Selbständigen und Landwirte hätten es abgelehnt, hohe Beiträge zu zahlen (die in der Tat viel höher waren als bei den anderen Beitragszahlenden, die ihrerseits nur einen Anteil entrichten mußten, weil der Arbeitgeber auch an der Finanzierung beteiligt war und immer noch ist).²¹⁷ Andere hingegen vertraten die Auffassung, die Selbständigen hätten sich geweigert, dem System beizutreten, weil sie „sich nicht zusammen mit Angehörigen der Arbeitnehmerschaft in eine Kategorie einstufen lassen“²¹⁸ wollten. Ein weiteres Problem, das nicht auf die Selbständigen und Landwirte zurückzuführen war, lag (und liegt immer noch) in den französischen Sondersystemen, die vielen Versicherten große Vorteile verschaffen, auf die sie nicht verzichten wollen. Diese Sondersysteme machen das französische Sozialsystem sehr kompliziert.²¹⁹ Die politischen Umstände verdeutlichen ebenfalls den Wandel in der französischen Gesellschaft. Während des Krieges und der Libération entstand eine Welle der Solidarität, die allerdings schon 1946 mit dem Rechtsruck und der Verhärtung der Fronten zwischen dem rechten Lager und den Kommunisten beendet war. Einige Parteien der damaligen Koalition, wie der MRP, weigerten sich nach dem ‚Aufstand‘ der Nicht-Arbeitnehmer, das Projekt des Conseil national de la Résistance weiter zu unterstützen.²²⁰ Schließlich meinen andere Autoren, die Übernahme der Beveridge-Konzepte wäre mit den französischen Gesellschaftsstrukturen nicht vereinbar gewesen²²¹, so daß es nur zu einem Scheitern kommen konnte. Im Endeffekt konnte das Ganze nur in eine

²¹⁷ cf. DURAND, Paul, S. 123.

²¹⁸ BREMME, Gabriele: *Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich*, Stuttgart: Enke 1961, S. 170.

Pierre Laroque geht noch weiter, indem er von „étape vers une prolétarianisation“ spricht. Cf. LAROQUE, Pierre: „De l'assurance...“, S. 635.

²¹⁹ cf. DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges, S. 53.

²²⁰ KORPI, Walter: „The development of social citizenship in France since 1930: comparative perspectives“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 1: Oxford Conference. France – United Kingdom, Paris: MIRE 1994, S. 22.

²²¹ Frankreich hatte 1945 im Vergleich zu anderen europäischen Staaten zum Beispiel noch einen sehr hohen Anteil an Landwirten. cf. HOCKERTS, Hans Günter: „Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 148.

unvollständige Reform münden, die einen Kompromiß zwischen allen politischen Lagern bildete. Aus diesem Grund wird das französische System oft als „une mosaïque de régimes spéciaux, autonomes, complémentaires ou autres“ dargestellt.²²²

Trotz der nur teilweise erfolgten Reform des Systems kam es in Frankreich in den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg zu einigen grundsätzlichen Veränderungen. Mit der Ordonnance vom 4. Oktober 1945 wurde ein Gesetzestext für die Risiken Krankheit, Invalidität und Alter verabschiedet. Der Schutz gegen diese drei Risiken existierte schon vor dem Krieg, aber mit diesem Gesetz wurden die Leistungen erheblich verbessert.²²³ Das Gesetz vom 22. August 1946 führte zu einer Reform im Bereich der Familienbeihilfen. Die fortschrittlichste Bestimmung des Gesetzes bildete aber ohne Zweifel das Auszahlen von Kindergeld an die gesamte Bevölkerung.²²⁴ Die Universalisierung der Familienbeihilfen in Frankreich war der Beleg für den englischen Einfluß auf den französischen Gesetzgeber. Eine Überarbeitung der Gesetzgebung über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten wurde mit dem Gesetz vom 30. Oktober 1946 erreicht, das das veraltete Prinzip der Arbeitgeberverantwortung aufgab.²²⁵ Nach dem Scheitern der Verallgemeinerung der Rentenversicherung auf die gesamte erwerbstätige Bevölkerung wurde dann mit dem Gesetz vom 17. Januar 1948 eine Teilausdehnung erreicht, indem für die bedürftigen Selbständigen und Landwirte ein System der Rentenfürsorge eingeführt wurde.²²⁶ Es existierte ebenfalls ein Vorhaben, die Krankenversicherung auf die gesamte Bevölkerung auszuweiten. Schließlich kam es nicht dazu, aber es wurden dennoch die meisten nicht erwerbstätigen Kategorien, wie die Studenten, in die Krankenversicherung aufgenommen.²²⁷

Ab dem Jahre 1948 wurden keine bedeutenden Reformen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit mehr unternommen. Frankreichs System blieb aufgrund der extremen Politisierung der sozialen Reformen auf einem Mittelweg stecken: „But this policy was based on work and placed the French social security system midway

²²² SAINT-JOURS, Yves: „France“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 212.

²²³ cf. LAROQUE, Pierre: „Le plan français...“, S. 16-17.

²²⁴ cf. LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 631.

²²⁵ *ibid.*, S. 631.

²²⁶ „Les tendances de la sécurité sociale...“, S. 736-737.

²²⁷ *ibid.* (septembre 1949), S. 133.

between Bismarck's conception of social insurance and Beveridge's conception of social security.“²²⁸ Der französische Reformansatz war derjenige, der am stärksten auf Beveridges Ideen fußte, aber Teile der Bevölkerung lehnten sich gegen diese bis zu dahin in Frankreich unbekannten Konzepte auf. Die Reform scheiterte sicherlich unter anderem wegen der im Gegensatz zur Kriegsperiode jetzt nur noch im Ansatz vorhandenen Solidarität, aber es müssen noch andere Ursachen in Betracht gezogen werden. Wahrscheinlich haben auch die französischen Traditionen eine tiefgreifende Reform nach englischem Muster verhindert, denn „la plus influente des « variables indépendantes » retenues par Aaron est celle qui représente l'expérience historique de la sécurité sociale.“²²⁹

5. Italien: Der Ansatz zu Reformen

Die ehemaligen Achsenmächte mußten die soziale Sicherheit vorläufig als zweitrangige Angelegenheit betrachten, da dringendere Angelegenheiten zu lösen waren: Versorgung und Unterstützung der Kriegsverletzten und NS-Opfer, Hilfe an die Vertriebenen, usw. Es ist deshalb kein Zufall, daß weder Italien noch Deutschland vor 1950 tiefgreifende Maßnahmen ergreifen konnten.

In Italien war es kurz vor dem Ende des Krieges 1943 zu einer Vereinheitlichung der Krankenversicherungssysteme gekommen.²³⁰ In den ersten Jahren nach dem Krieg wurde ansonsten kaum etwas unternommen, um die Sozialsysteme den neuesten Entwicklungen anzupassen.²³¹ Hingegen wurde in der neuen Verfassung vom 27. Dezember 1947 das Recht auf Gesundheitsschutz, auf Maßnahmen im Falle eines Arbeitsunfalls, von Krankheit, Invalidität, Alter oder Arbeitslosigkeit festgeschrieben:

Art. 38: Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.

²²⁸ KERSCHEN, Nicole: „The influence...“, S. 129.

²²⁹ KILBY, Peter/TAIRA, Koji: „Différences dans le développement de la sécurité sociale dans un groupe sélectionné de pays“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 2/1969, S. 154.

²³⁰ DURAND, Paul, S. 130.

²³¹ ABENDROTH, Wolfgang: „Soziale Sicherheit nach dem zweiten Weltkrieg: Die sozialgeschichtlichen Ursachen der Extension der sozialen Sicherheit“, in: *Festschrift zum achtzigsten Geburtstag von Georg Lukács*, hrsg. von BENSELER, Frank, Neuwied: Luchterhand 1965, S. 169.

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.²³²

Dieses Recht blieb jedoch ein allgemeines Prinzip, das vorläufig kaum seinen Niederschlag in der Gesetzgebung fand.

In Italien kam es zwar zur Gründung mehrerer Ausschüsse nach Beveridges Muster. Sie fanden jedoch kaum Beachtung.²³³ Die einzige Arbeitsgruppe, die eine gewisse Resonanz hatte, war die Kommission für die Reform der previdenza sociale (Commissione per la riforma della previdenza sociale oder Commissione d'Aragona), die ihren Bericht 1948 vorlegte, und die in weniger als einem Jahr mehr als 100 Sitzungen abhielt.²³⁴ Die Verfasser des Berichts sollen dabei nicht maßgeblich vom Beveridge-Bericht beeinflusst worden sein, sondern von der Empfehlung Nr. 67 (ILO-Konferenz von Philadelphia, 1944).²³⁵ Einer der Vorschläge der Kommission d'Aragona zielte auf eine Universalisierung der sozialen Sicherheit in Italien. Dieses Vorhaben wurde von dem Arbeitgeberverband, der Cofindustria, und den Liberalen abgelehnt, so daß es ganz aufgegeben wurde.²³⁶

²³² Übersetzung aus: VON BEYME, Klaus: *Das politische System Italiens*, Stuttgart: Kohlhammer 1970, S. 138-139:

(Art. 38: Jeder arbeitsunfähige Bürger, der nicht über die lebensnotwendigen Mittel verfügt, hat ein Recht auf Unterhalt und Sozialfürsorge.

Jeder Arbeitende hat ein Recht darauf, daß die seinen Lebensbedürfnissen angemessenen Mittel für den Fall von Unglücksfällen, Erkrankungen, Invalidität, Alter und Arbeitslosigkeit bereit- und sichergestellt werden.

Arbeitsunfähige und in der Arbeitsfähigkeit beschränkte Personen haben ein Recht auf Erziehung und Berufsausbildung.

Für die Erfüllung der in diesem Artikel vorgesehenen Aufgaben sorgen vom Staate dafür bestimmte oder eingesetzte Organe und Einrichtungen.

Private Sozialhilfe ist frei.)

²³³ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 109. Als beispielhaft kann man die Kommission des Jahres 1944 erwähnen, die abgesehen von der Gründungssitzung nie zusammentraf. Cf. HERNANDEZ, Salvatore: „Profili storici“, in: *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, hrsg. von Comitato di studio per la sicurezza sociale, Bologna: Il Mulino 1965, S. 68.

²³⁴ cf. HERNANDEZ, Salvatore, S. 67.

²³⁵ DURAND, Paul, S. 131.

²³⁶ VICARELLI, Giovanna, S. 127.

Die italienischen Sozialleistungen wurden zum Teil dennoch verbessert, unter anderem was die Betragshöhe angeht. In einem ministeriellen Beschluß vom 29. Februar 1948 wurde festgelegt, die Höhe der Leistungen für alle Risiken (Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Todesfall, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Kindergeld) zu erhöhen.²³⁷ Es kam auch teilweise zu einer Erweiterung des Versichertenkreises. Alle Personen, die einer bezahlten Arbeit nachgingen, wurden Ende 1949 in die Krankenversicherung aufgenommen.²³⁸ Einige Jahre später wurden alle restlichen Lohngrenzen für den Beitritt in die Sozialversicherungen abgeschafft.²³⁹

Wie eingangs gesagt, erlaubte die soziale und wirtschaftliche Lage Italiens keine grundlegenden Änderungen des Sozialsystems, somit waren die Debatten und die Gedanken über eine zukünftige Gestaltung der Sozialleistungen ebenfalls sehr beschränkt. Das lag zum Teil daran, daß Italien zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlich weit hinter den anderen Industrieländern zurücklag. Ein weiterer Grund, der noch heute Gültigkeit hat, ist die schon bestehende Kluft zwischen dem hoch entwickelten Norden und den rückständigen südlichen Regionen des Landes. Das Gefälle zwischen beiden Regionen hat immer wieder zur erheblichen Geldtransfers zu Gunsten des Südens geführt. Diese Summen konnten somit nicht für andere Zwecke, wie zum Beispiel eine Finanzierung der Sozialreform, verwendet werden.

6. Die Bundesrepublik Deutschland und die Notmaßnahmen

Die wirtschaftliche Lage Deutschlands war im Vergleich zur italienischen noch schlimmer, so daß in diesem Land die sozialen Angelegenheiten bei weitem nicht zu den Prioritäten gehörten.²⁴⁰ Die Teilung des Landes in Besatzungszonen und später in zwei getrennte Staaten führte zu unterschiedlichen Gesetzgebungen auf dem Gebiet der Sozialversicherungen.²⁴¹ Jede Besatzungsmacht führte ihre eigene Sozialpolitik durch. Die Franzosen und die Sowjets versuchten in ihren jeweiligen Besatzungszonen ihren eigenen Weg zu gehen, wobei sie auch Einheitsver-

²³⁷ cf. „Les tendances de la sécurité sociale...“, S. 737-738.

²³⁸ *ibid.* (août 1949), S. 132.

²³⁹ cf. *Les développements récents dans le domaine de la sécurité sociale. Xme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Vienne, 3-7 juillet 1951)*, Genève: AISS 1951, S. 10.

²⁴⁰ Obwohl zum Teil auch auf die SBZ eingegangen wird, soll das Hauptaugenmerk auf die Entwicklung der Westzonen und danach der Bundesrepublik Deutschland gelegt werden.

²⁴¹ DURAND, Paul, S. 131.

sicherungen und Einheitsverwaltungen in Erwägung zogen, wenn nicht sogar einführten.²⁴² Sowohl Franzosen als auch Sowjets versuchten einen Neuanfang in der deutschen Sozialpolitik zu bewirken, indem sie neue Institutionen schufen. Das gleiche gilt für Berlin, wo die vier Besatzungsmächte sich direkt nach dem Krieg für eine Einheitsversicherung aussprachen.²⁴³ Trotz dieser Entscheidungen von ‚oben‘ blieben die Sozialpartner nicht inaktiv:

Im Jahre 1945, nach der Vernichtung des nationalsozialistischen Herrschafts- und Gewaltapparats, gerät die „klassische Sozialversicherung“, die bis zu diesem Zeitpunkt in ihren grundlegenden Organisationsstrukturen immer noch dem entspricht, was dereinst unter Reichskanzler *Otto v. Bismarck* durchgesetzt wurde, in eine heftige Auseinandersetzung um ihre Neuordnung.²⁴⁴

Die Teilnahme der deutschen Gesellschaft an der Gestaltung der zukünftigen sozialen Sicherheit wurde durch die Uneinigkeiten der Besatzungsmächte im Rahmen des Kontrollrats begünstigt. Die Alliierten hatten zwar erstaunlich schnell eine Gesetzesvorlage über die Form und die Aufgabe der sozialen Institutionen Deutschlands ausformuliert, konnten sich aus unterschiedlichen Gründen jedoch nicht auf eine Verabschiedung des Gesetzes einigen.²⁴⁵ Die Briten und Amerikaner verlangten unter anderem eine größere Einbeziehung der deutschen Sozialpartner. Die Teilnahme von deutschen Experten an den Debatten kam jedoch einem Torpedieren der Reformbemühungen gleich, denn alle Reformpläne, die auf eine Universalisierung des sozialen Schutzes zielten, entstanden entweder in den Arbeitsgruppen der Alliierten, oder „that had been put forth during the war by the Nazis for an all-

²⁴² Zur französischen Besatzungszone: cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung 1945-1953. Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung im Rahmen französischer Besatzungspolitik*, Mainz: Hase & Koehler 1988, (Veröffentlichungen der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz; 10), S. 207-386.

Zur sowjetischen Zone: cf. HOFFMANN, Dierk: *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945-1956*, München: Oldenbourg 1996, (Studien zur Zeitgeschichte; 47).

²⁴³ cf. REIDEGELD, Eckart: *Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration: Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB)*, Frankfurt: Haag und Herchen 1982, S. 74-97.

²⁴⁴ REIDEGELD, Eckart: „Die „klassische Sozialversicherung“...“, S. 649. Hervorhebung im Original.

²⁴⁵ cf. HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 51-84.

inclusive social policy left an indelible taint on all ambitions of a similar cast.“²⁴⁶ Auf Grund der Bedingungen war auch keine Solidaritätswelle der verschiedenen Gesellschaftsgruppen zu erwarten, wie es zum Beispiel in Großbritannien oder Belgien der Fall gewesen war. Wie Peter Baldwin deutlich machte, waren hauptsächlich links gerichtete Gruppierungen, wie die SPD und der DGB, Befürworter einer Universalisierung und besonders einer Einheitsrente. Sie konnten ihre Sozialpläne nie verwirklichen, da die SPD bis 1966 nicht an der Bundesregierung beteiligt war.²⁴⁷ In den sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Kreisen war eine positive Rezeption von Beveridges Ideen, die schon vor Ende des Krieges begonnen hatte, unverkennbar. Einige Exilgewerkschaftler um Walter Auerbach hatten in London im Jahre 1944 einen Fünf-Grundsätze-Plan ausgearbeitet, der stark an Beveridge erinnerte.²⁴⁸ Innerhalb der FDP, der CDU und der versicherungsnahen Gruppierungen fand sich kaum jemand, um die Einheitsversicherung zu unterstützen. Es ist auf das Wirken von FDP und CDU zurückzuführen, daß das eines der zwei funktionierenden Modelle einer Einheitsversicherung in einer von westlichen Alliierten besetzten Zone abgeschafft wurde:²⁴⁹ Die Versicherungsanstalt Berlin „fiel dem konzentrischen Angriff sogenannter „Notvereinigungen der Zwangsversicherten“ im Verbund mit den Ersatzkassen, der Angestelltengewerkschaft, der FDP und der CDU Anfang der fünfziger Jahre zum Opfer.“²⁵⁰ Die Ablehnung einer Einheitsgewerkschaft seitens der Konservativen und der Liberalen entsprang den historischen Gegebenheiten, denn „die Empfindlichkeit war um so größer, als die Sozialversicherungstradition zu den wenigen Traditionen zählte, an die das bürgerliche Deutschland in Anbetracht der „deutschen Katastrophe“ auf der Suche nach einem historischen Identitätsbewußtsein leicht anknüpfen konnte.“²⁵¹

²⁴⁶ BALDWIN, Peter: *Politics*, S. 159-160.

²⁴⁷ HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis“, in: *The Emergence of the Welfare State in Britain and Germany. 1850-1950*, ed. by MOMMSEN, Wolfgang J., London: Croom Helm 1981, S. 320.

²⁴⁸ VON BERLEPSCH, Hans-Jörg: „„Sozialpolitische Sozialpolitik“? Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966“, in: *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, hrsg. von TENFELDE, Klaus, Stuttgart: Klett-Cotta 1991, (Industrielle Welt; 51), S. 461.

²⁴⁹ Der andere Versuch von Einheitsversicherung fand in der französischen Zone statt und mußte wegen einer Ablehnung fast aller Interessengruppen (Gewerkschaften, Ortskrankenkassen, Ärzten und Parteien) wieder rückgängig gemacht werden (cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 325-326.)

²⁵⁰ VON BERLEPSCH, Hans-Jörg, S. 464.

²⁵¹ HOCKERTS, Hans Günter: „Sicherung im Alter...“, S. 310.

Während es in allen anderen untersuchten Ländern zur Ausweitung der Sozialleistungen (z. B. der Krankenversicherung auf die gesamte erwerbstätige Bevölkerung in Italien) oder des Personenkreises (z. B. der Familienleistungen auf die Gesamtbevölkerung in Frankreich) kam, erreichte die Bundesregierung nur eine Erhöhung der verschiedenen Renten und Leistungen (das sogenannte Sozialversicherungsanpassungsgesetz).²⁵² Die erste bundesdeutsche Regierung mußte sich mit anderen Problemen beschäftigen, die die soziale Sicherheit der Bevölkerung in den Hintergrund drängten. Wenn überhaupt Entscheidungen im Bereich der Sozialpolitik getroffen wurden, dann hatten sie immer das Ziel, das alte Gefüge der Weimarer Sozialversicherungen wieder herzustellen.²⁵³ Selbst die Gewerkschaften und die SPD schienen sich nur halbherzig für die Sozialpolitik einzusetzen. Die Gewerkschaften hatten einen maßgeblichen Anteil am Scheitern des alliierten Gesetzesvorhabens einer Einheitsversicherung,²⁵⁴ und innerhalb der SPD fand sich lange Zeit keine klare Linie im Bereich der Sozialpolitik.²⁵⁵

Die Lage in den westlichen Besatzungszonen und später der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1945 und 1951 ist durch eine klare Ablehnung der in England und im Rahmen der ILO ausgearbeiteten Konzepte von Universalisierung und Vereinheitlichung gekennzeichnet. Die Westdeutschen klammerten sich an den Institutionen der Weimarer Zeit fest und verschoben mögliche Reformen, die die Ideen Beveridges aufgegriffen hätten. Bedingt durch die innere Lage (Versorgung, Bau von Wohnungen, Aufbau der neuen Staatsstrukturen usw.) und die außenpolitischen Spannungen des beginnenden Kalten Krieges war die erste Bundesregierung nicht in der Lage, eine Entscheidung zu Gunsten der Einheitsversicherung oder der Sozialversicherungen zu fällen. Aber auch wenn die finanziellen Mittel fehlten, ist nicht ganz nachzuvollziehen, warum die politischen Kräfte sich nicht mehr Gedanken über die zukünftige Gestalt des Sozialen in der BRD machten. Hans Günter Hockerts hat über diese Periode ein hartes, aber zutreffendes und genau zusammenfassendes Urteil gefällt: „Was bis 1953 geschah,

²⁵² Für eine genaue Beschreibung: cf. „L'évolution de la sécurité sociale dans la République fédérale d'Allemagne depuis 1949“, in: *Revue internationale du travail* 66 (novembre-décembre 1952), S. 538-539.

²⁵³ HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 428.

²⁵⁴ *ibid.*, S. 427.

²⁵⁵ VON BERLEPSCH, Hans-Jörg, S. 463. Sicherlich bildete sich nur sehr spät eine klare sozialpolitische Linie in der SPD, unter anderem weil Kurt Schumacher bis Mitte 1947 jegliche theoretische Debatte innerhalb der Partei unterband (*ibid.*, S. 465).

will ich ganz übergehen: Es war viel Improvisation und Flickwerk dabei, Notbehelf; Lächerer sprachen von Sozialrechtsdschungel und Rentenchaos.“²⁵⁶

Zusammenfassung

Bis zum Beginn der 1950er Jahre blieb die ILO im Bereich der sozialen Sicherheit zurückhaltend. Das ist erstaunlich, denn mit der Erklärung von Philadelphia waren die Grundlagen gelegt worden, um auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit die notwendigen Entwicklungen und konzeptuellen Debatten anzuregen. Dieser mißlungene Übergang ist auf eine ganze Reihe von Ereignissen zurückzuführen. Erstens hat sich die ILO nicht schnell genug an die neue Weltordnung angepaßt. Während des Zweiten Weltkrieges war sie die einzige zwischenstaatliche Organisation, die nicht aufgelöst wurde, sondern da weiter arbeitete, wo es nur möglich war. Zum Beispiel errichtete sie während des Zweiten Weltkrieges das Interamerikanische Komitee für Soziale Sicherheit, und es ist ihr zu verdanken, daß weiterhin lateinamerikanische Konferenzen über die soziale Sicherheit organisiert wurden. Die ILO war sich bewußt, daß sich dieser Umstand nach dem Krieg ändern würde und drängte deshalb schon früh, eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen zu werden, aber die Zurückhaltung der zwei Supermächte brachte ihr in der ersten Phase der UNO nur eine Randstellung ein. Ihre Rolle wurde mit der Gründung des ECOSOC sogar in Frage gestellt, da dieses UN-Organ viele ihrer Gebiete für sich in Anspruch nahm. Wegen Sowjetunion, die der ILO aus ideologischen Gründen nicht beigetreten war, wurde der ECOSOC eine Zeit lang die Institution für den Meinungsaustausch zwischen Ost und West auf dem Gebiet der Sozialpolitik. Die ILO mußte sich den neuen Gegebenheiten anpassen, denn obwohl die UdSSR kein ILO-Mitglied war, gehörten ihr andere Ostblockstaaten wie Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei an. Bis zum Ende des Zweiten Weltkrieges stand die ILO unter dem Einfluß der europäischen Staaten. Nach 1945 mußte sie sich vermehrt den neuen Ländern Asiens und Afrikas widmen. Das bedeutete aber auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, daß die Erwartungen nicht so hoch geschraubt werden konnten, da die meisten Staaten noch über keine wirklichen Systeme verfügten und die Genfer Organisation erst einmal zum Aufbau solcher Systeme beitragen mußte. Das Ordnungssystem der Vereinten Nationen erhielt durch die Gründung einer ganzen

²⁵⁶ HOCKERTS, Hans Günter: „Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der

Reihe von neuen Organisationen eine neues Gesicht. Es war bei weitem nicht klar, ob sich diese neuen Organisationen wie Mitstreiter oder Partner der ILO verhalten würden. Während man von der IVSS erwarten konnte, daß sie sich der ILO unterordnen würde, da sie lange Zeit von ILO-Bediensteten geführt worden war, mußte man sich hinsichtlich des Europarates die Frage stellen, ob er nicht die ILO in Europa ersetzen würde. Andere weniger bekannte Organisationen setzten sich über eine Zusammenarbeit mit der ILO hinweg und verfaßten ihre eigenen Abkommen. Dies ist um so erstaunlicher, als die ILO noch bis 1945 die einzige Organisation gewesen war, die in den Sozialversicherungen internationale Lösungen vorgeschlagen und ein komplettes Übereinkommenssystem der Sozialversicherungen erstellt hatte, während sich die meisten Staaten erst nach dem Krieg wirklich dafür interessierten.²⁵⁷

Ein aktiveres Handeln der ILO wurde dadurch erschwert, daß sich die meisten europäischen Staaten, die weiterhin ihre wichtigsten Mitglieder waren, nicht der Sozialpolitik widmen konnten, da es zunächst galt, einen zerstörten Kontinent wieder aufzubauen. Die europäischen Staaten mußten sich auf das Dringlichste konzentrieren, was zur Folge hatte, daß die Sozialpolitik in den meisten Fällen erst Jahre nach Kriegsende wieder zu einer Priorität wurde. Die Begeisterung für eine allumfassende Sozialpolitik, die durch die auf den Krieg zurückzuführende engere gesellschaftliche Solidarität noch gestiegen war,²⁵⁸ verschwand auch bald wieder nach dem Krieg. Dies läßt sich am Beispiel des Beveridge-Berichtes gut darlegen. Fast überall wurde der Bericht gelobt und als Fortschritt für die menschliche Gesellschaft angesehen, aber im Endeffekt führten nur wenige Länder ein ähnliches System ein. Frankreich mußte nach dem Krieg sogar ein aus Beveridges Ideen entnommenes System aufgeben, weil sich eine Mehrheit der Bevölkerung sowohl aktiv als auch passiv gegen dieses System wehrte. Andererseits setzte sich die ILO stark für die Sozialversicherungen ein und schenkte den nicht auf Versicherungen beruhenden Systemen weniger Beachtung. Dies erklärt vielleicht auch zum Teil,

frühen Bundesrepublik“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1/1986, S. 36.

²⁵⁷ Brief von David A. Morse an Mark Trueblood, 9.11.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-01, S. 1:

„The International Labour Conference built up between 1925 and 1934 a whole social insurance code, in the shape of a series of International Conventions. Since the Atlantic Charter, social security has become an objective in every country, and now figures in the Declaration of Human Rights.“

²⁵⁸ cf. für England: TITMUSS, Richard M.: *Problems of Social Policy*, London: Longmans 1950, S. 508-509: „together, they support the proposition that this dangerous period of the war was most fruitful for social policy and action.“

warum die nordischen Staaten ihre eigenen, fast ausschließlich durch Steuern finanzierten Systeme entwickelten.

Grundsätzlich muß man aber auch sagen, daß die Abteilung für soziale Sicherheit der ILO den neuen Herausforderungen nur zum Teil gerecht werden konnte, weil die rasante Entwicklung der sozialen Sicherheit während des Krieges und danach eine Aufstockung der finanziellen Mittel sowie der Personalstärke innerhalb der ILO erforderlich gemacht hätte, wenn sie sich wirklich für die Durchsetzung der neuen Ideen hätte einsetzen wollen. Statt sich auf die schon vorhandenen Gebiete zu konzentrieren, erweiterte die ILO noch ihre Tätigkeitsbereiche, indem sie sich für die technische Zusammenarbeit nach UNO-Prinzip aussprach. Die Themenvielfalt innerhalb der ILO erklärt auch, warum man nicht imstande war, zwischen 1944 und 1950 wenigstens einmal ein mit der sozialen Sicherheit verbundenes Thema auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz zu setzen. Sogar innerhalb der ILO selbst war man sich der schlechten öffentlichen Wirkung dieses Handelns bewußt:

The International Labour Organisation has been a pioneer in the development of social security and has always realised that the protection which social security affords is a necessary foundation for social activity in many of its other spheres of competence. An apparent neglect of the question or its absence from the agenda of the Conference over a number of years might tend to produce a false impression that the interest of the Organisation in the subject had diminished.²⁵⁹

Um dagegen anzugehen, beschlossen die ILO-Verantwortlichen einen Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit zu gründen. Vor dem Krieg hatte ein ähnliches Organ mit dem Namen Korrespondenzausschuss für Sozialversicherung die vorbereitende Arbeit für die Übereinkommen über die Sozialversicherungen geleistet. Dieses Organ traf jedoch erst im Mai 1948 zum ersten Mal zusammen. Es vergingen nochmals zwei Jahre, bis konkrete Vorschläge seitens der Experten gemacht werden konnten. Dabei wurde vorgeschlagen, ein allgemeines Übereinkommen über die soziale Sicherheit durch die Internationale Arbeitskonferenz zu verabschieden

und im Anschluß daran alle Übereinkommen über die Sozialversicherungen zu überarbeiten und zu aktualisieren. Der Ausschuß legte auch einen genauen Zeitplan fest, um dem ganzen Verfahren eine gewisse Dynamik zu geben.

Um von Erfolg gekrönt zu werden, hätte dieses Unterfangen mehrere Befürworter vom Schlage Pierre Laroques benötigt. Innerhalb des IAA waren nur wenige Sozialexperten bereit, sich für eine führende Rolle der ILO auf dem europäischen Kontinent einzusetzen.²⁶⁰ Auf der Seite der nationalen Sozialexperten befand sich niemand, der Pierre Laroque in seinen Bemühungen um eine stärker international angelegte Dimension der sozialen Sicherheit beistehen wollte. Die meisten Experten zeigten ebenfalls kaum mehr als nur höfliches Interesse für die anderen Systeme.

Dadurch verpaßte die ILO eine Möglichkeit, auf internationaler Ebene konkretere Ergebnisse zu erzielen, denn „un peu partout à travers le monde, l'on assistait, dans la foulée des résolutions adoptées par l'Organisation internationale du Travail à Philadelphie dès 1944, à une floraison de plans nationaux de Sécurité sociale.“²⁶¹ Auch wenn sicherlich alle europäischen Länder eine gewisse Bereitschaft für eine Ausdehnung der Sozialsysteme an den Tag legten, so hat die Länderübersicht verdeutlicht, wie unterschiedlich die Lage von Land zu Land war. Wenn man die sechs Gründerstaaten der EGKS betrachtet, dann muß man zwei Gruppen unterscheiden. Italien und Deutschland (das sowieso von jeglichem ILO-Programm ausgeschlossen gewesen wäre, da es nicht Mitglied der Genfer Organisation war) konnten sich nach 1945 nur begrenzt dem Ausbau der sozialen Institutionen widmen, da diese Länder sich auf akutere Probleme konzentrieren mußten, wie die Aufnahme der Flüchtlinge, die Wiedergutmachung für die Opfer des Nationalsozialismus und des Faschismus, der Förderung des sozialen Wohnungsbaus.²⁶² Die Solidarität innerhalb der Bevölkerung war wegen der akuten Versorgungslage nicht so groß wie in den anderen Staaten, so daß es eher zu einer Ablehnung der Pläne zur Einführung

²⁵⁹ *Minutes of the 109th Session of the Governing Body, Geneva, June-July 1949*, Geneva: International Labour Office 1949, S. 132.

²⁶⁰ Bezeichnend dafür ist die Haltung der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit bezüglich des Abkommens für die soziale Sicherheit der Rheinschiffer: Erst nach dem Machtwort Jef Rens, des stellvertretenden Generaldirektors, entstand eine gewisse Dynamik innerhalb der Abteilung. Cf. Brief von Antonin Zelenka an Maurice Stack, 17.5.1948, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 01-4, S. 1.

²⁶¹ LAROQUE, Pierre: „Quarante ans de sécurité sociale“, in: *Revue française des affaires sociales* 3/1985, S. 8.

²⁶² cf. für Deutschland: RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München: Oldenbourg 1989, S. 157-158.

einer Einheitsversicherung kam. Die zweite Gruppe läßt sich nochmals in zwei Untergruppen aufgliedern: Belgien und Luxemburg handelten extrem schnell, was eine Beibehaltung der existierenden Institutionen und nur eine beschränkte Reform der vorhandenen Systeme implizierte. Dieser Kompromiß bewirkte eine Zustimmung aller Bevölkerungsgruppen, da die existierenden Institutionen nur auf sanfte Weise verändert wurden. In Frankreich hatte man in einer ersten Phase eine getreue Übernahme der Ideen von Beveridge (mit Ausnahme der einheitlichen Beitrags- und Rentensummen) vorgesehen. Der Bruch mit den alten Sozialversicherungen wurde von vielen Gesellschaftskreisen Frankreichs als zu radikal empfunden, was ein Scheitern der Reformbemühungen zur Konsequenz hatte. Auch im Falle Frankreichs erkennt man nach einer anfänglichen Solidaritätswelle der gesamten Bevölkerung eine Rückbesinnung auf alte Klassenkonfrontationsmuster (das Bürgertum gegen das Proletariat, die Rechte gegen die Kommunisten usw.). In diesem Land blieben aber einige Züge der englischen Vorgaben erhalten. Man denkt sofort an die Familienbeihilfen, die auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt wurden, was eine große Neuerung darstellte.

Interne Komponenten spielten bei dem Ausbau der Sozialsysteme eine entscheidende Rolle. Die Besetzung der Schlüsselpositionen im Arbeitsministerium war für den Kurs der Reform oft vorentscheidend. Während mit A. A. van Rhijn und Pierre Laroque in den Niederlanden und Frankreich bekennende Reformer die Leitung für die Überarbeitung der sozialen Institutionen erhielten, setzten sich in der Bundesrepublik Deutschland und Belgien die Befürworter des Status quo durch. Die einer tiefgreifenden Reform des deutschen Sozialsystems zugeneigten Reformer, Walter Auerbach und Wilhelm Dobbernack, konnten sich gegen ihre an den Bismarckschen Institutionen festhaltenden Widersacher Maximilian Sauerborn und Josef Eckert nicht durchsetzen. In Belgien hatten die aus dem Exil zurückkommenden Jef Rens und Roger Roch keine Chance, ihre durch Beveridge beeinflussten Ideen umzusetzen, da die vor Ort gebliebenen Belgier sich auf Achille van Acker und Henry Fuss stützten, die am alten System festhielten. Für Italien und Luxemburg sind solche Persönlichkeiten im Bereich der sozialen Sicherheit viel schwieriger auszumachen. In diesen zwei Ländern scheint es ein Vakuum an führenden Sozialexperten gegeben zu haben. Dieser Zustand erklärt den fehlenden Reformgeist in beiden Ländern und die mangelnde Auseinandersetzung mit den neuen Konzepten.

Die verschiedenen Interessengruppen übten bei der Reform oft einen entscheidenden Einfluß aus, der zum Teil über Erfolg oder Scheitern der Reformbemühungen entschied. In Belgien hätte eine umfassende Änderung des Systems nicht ohne die Mutuelles stattfinden können. Eine Verstaatlichung der Versicherungsträger hätte das Ende der alteingesessenen Institutionen bedeutet, was diese durch Bündnisse mit den Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen vermeiden konnten. Der „Pluralisme institutionnel“ entsprach der Aufteilung Belgiens in Sprachregionen, die ohne eine entsprechende Vertretung sich gegen jegliche Reform ausgesprochen hätten. In Frankreich spielten die Mutualités ebenfalls eine gewichtige Rolle beim Scheitern der schon eingeleiteten Reform. Sowohl die Mutualités als auch die französischen Gewerkschaften wollten die Verwaltung der sozialen Einrichtungen nicht dem Staat überlassen, was bei Annahme des Plans zur sozialen Sicherheit der Fall gewesen wäre. Viel größer war die Ablehnung noch bei anderen Interessengruppen, wie den Landwirten, den Selbständigen, den Mitgliedern der Sondersysteme, die auf ihre Vorteile nicht verzichten wollten, um mit allen restlichen Arbeitern ins gleiche System aufgenommen zu werden. In Luxemburg mußte ebenfalls dem Aufbau der Sozialversicherungen nach Berufsständen Rechnung getragen werden. Die Politiker und Experten hielten an diesem System fest, da es nach Auffassung aller am besten das Bild der luxemburgischen Gesellschaft widerspiegelte. Die niederländische Versäulungsstruktur verhinderte zwar keine Reform; sie verschleppte hingegen zeitlich die Bemühungen zu Gunsten einer tiefgreifenden Überarbeitung des existierenden Sozialnetzes. Die Vielfalt der unterschiedlichen Ideologien und Glaubensrichtungen vertretenden Organisationen verlangsamten die ganze Reformprozedur, was den Rückstand der Niederlande erklärt. In der Bundesrepublik Deutschland waren zahlreiche Interessengruppen mit Ausnahme einerseits derjenigen der französischen Zone gegen jegliche Reformbestrebungen in Richtung Einheitsversicherung. Zwar befürwortete die wichtigste Gewerkschaft, der DGB, eine solche Einrichtung. Als sich eine Mehrheit der Angestellten gegen ein solches Vorhaben stellte und so die Position des DGB zu Gunsten der DAG gefährdete, gesellte sich die größte bundesdeutsche Gewerkschaft zu den übrigen Gegnern der Einheitsversicherung, zu denen die Angestellten, die Krankenkassen, die Selbständigen, die Landwirte und die Ärzte gehörten.

Die Arbeit der Interessengruppen wäre ohne die Unterstützung verbündeter politischer Parteien erfolglos geblieben. Die Regierungskonstellationen waren bei der Förderung oder beim Bremsen der Reformbestrebungen in einigen Ländern von entscheidender Bedeutung. In der Bundesrepublik Deutschland wurde die einzige sich für die Einheitsversicherung einsetzende Partei, die SPD, von der Regierungsmacht ausgeschlossen. Im Gegenzug kam die CDU, eine im Bereich der sozialen Sicherheit an sich wenig reformwillige Partei an die Macht. Dieser Zustand gab den Fürsprechern einer Wiederherstellung der Bismarckschen Sozialversicherungen einen enormen Aufwind. Die Franzosen errichteten direkt nach dem Zweiten Weltkrieg eine Art Regierung der nationalen Einheit, in der alle während des Krieges an der Resistance beteiligten Parteien vertreten waren. Das Parteienspektrum reichte von den Gaullisten bis zu den Kommunisten. Solange dieses Bündnis bestand hatte, kamen die Sozialreformen zwar nicht ohne Kritik, aber immer noch gut voran. Als im Mai 1947 die Kommunisten aufgrund ihrer Ablehnung des Marshall-Plans aus der Regierungsbeteiligung verdrängt wurden, brach die Eintracht der Regierungsparteien im Bereich der sozialen Sicherheit endgültig zusammen, und die Regierung mußte ihren ehrgeizigen Einigungsprozeß wieder rückgängig machen. In den Niederlanden gab es hingegen keine Spur von einem solchen Konfrontationskurs. Die Parteien, von den Katholiken über die Protestanten bis hin zu den Sozialdemokraten, beteiligten sich an der Arbeit der verschiedenen Kommissionen und ließen ihre Gedanken einfließen. Einen unerbittlichen Kampf wie in der BRD oder Frankreich scheinen die niederländischen Parteien nie geführt zu haben.

Auch wenn sie verwaltungsmäßig besser vorbereitet gewesen wäre, hätte die ILO große Mühe gehabt, die europäischen Länder auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, da sie allesamt auf nationale Gegebenheiten trafen, die mit denen der Nachbarstaaten nicht zu vergleichen waren. Insgesamt ist festzustellen, daß weder die ILO noch die einzelnen Staaten in der Lage waren, die während des Krieges aufgenommene Begeisterung für das Konzept der sozialen Sicherheit (sofort) für ihre Projekte zu nutzen.

Fünfter Teil: Das Erwachen der europäischen Sozialpolitik (1951-1958)

Kapitel I: Die politischen Ereignisse (1951-1958)

Zu Beginn der 1950er Jahre erlebte die europäische Sozialpolitik einen auf eine Vielzahl von Ereignissen zurückzuführenden Höhenflug. Er erlaubte es der ILO, eine durchaus bedeutendere Rolle in Europa einzunehmen.

Für die positive Entwicklung der ILO in Westeuropa waren sowohl ihr eigenes Handeln als auch neue Entwicklungen in Westeuropa verantwortlich. Was die europäische Politik betrifft, kam es nach der Gründung des Europarates im Jahre 1949 mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) zu einem weiteren Schritt der europäischen Einigung. Diese neue zwischenstaatliche Organisation brachte eine neue Dynamik mit sich, die sich nicht nur in Bereichen der Stahl- und Kohleproduktion, sondern auch in entfernteren Gebieten wie eben der Sozialpolitik bemerkbar machte.

Nach Jahren des Hin und Her gelang es der ILO endlich, einen Übereinkommensvorschlag für die soziale Sicherheit auf die Tagesordnung einer internationalen Arbeitskonferenz zu setzen. Wie schon ausgeführt, hatte die Anhäufung der Treffen und der Gespräche im Rahmen des ILO-Verwaltungsrates auf eine solche Entwicklung hingewiesen.

Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschlands zur ILO im Jahre 1951 war weit bedeutsamer für die europäische Sozialpolitik. Nicht nur sozialpolitisch, sondern auch außenpolitisch war dieser Beitritt äußerst wichtig, denn er bedeutete die Wiedereingliederung (eines Teils) von Deutschland in die internationale Gemeinschaft. Letzterer Aspekt soll hier nicht untersucht werden, aber es soll darauf hingewiesen werden, daß eine Harmonisierung oder auch nur eine Koordinierung der sozialen Sicherheit in Westeuropa vor der Eingliederung der BRD in die internationale Gemeinschaft kaum möglich gewesen wäre, da Deutschland über eine lange Tradition im Bereich des sozialen Schutzes verfügte.

Das Jahr 1951 war sowohl für die BRD als auch für Westeuropa der Beginn einer neuen Ära. Durch die Eingliederung der BRD in internationale Organisationen wurden langsam die Kriegsfolgen überwunden, und mit Deutschland wurde

von diesem Zeitpunkt an die soziale Sicherheit stärker berücksichtigt, als dies noch in den ersten Nachkriegsjahren der Fall gewesen war.

1. Der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland

Wie geschildert, hatte die ILO im Rahmen der Rheinschiffer-Konferenzen alles unternommen, um die Bundesrepublik Deutschland in die internationale Gemeinschaft wieder einzugliedern, indem der neue deutsche Staat als vollberechtigte Verhandlungspartei zugelassen wurde.¹ Inoffiziell hatte sich die ILO schon mehr als ein Jahr zuvor vorgewagt, denn im Mai 1948 hatte eine Delegation aus ILO-Vertretern sich zur DGB-Zentrale in Düsseldorf begeben, um den ersten Kontakt mit der neuen Arbeitnehmerzentrale aufzunehmen.² Die Gespräche führten zwar zu keinen großen Ergebnissen, die ILO-Vertreter versprachen, daß „eine Zusammenarbeit aber sofort möglich sei“.³ Die ILO bemühte sich auf allen möglichen Gebieten, eine schnelle Eingliederung Deutschlands zu erreichen. So wurde im Juli 1949 folgender Beschluß auf Vorschlag der britischen Regierung im ILO-Verwaltungsrat angenommen:

The Governing Body–

- (i) takes account of the steps already taken by the Office with a view to establishing regular contact and exchange of information with Germany;
- (ii) emphasises the desirability of bringing German representatives into closer association with the work of the Organisation;
- (iii) instructs the Director-General, in consultation with the Officers of the Governing Body, to take all appropriate steps consistent with the Constitution and practice of the I.L.O. to associate representatives from Germany, including representatives of employers and workers, with those meetings

¹ cf. „La Conférence...“, S. 111-125.

² Anscheinend wurden auch andere deutsche Organisationen besucht, denn im Protokoll über das ILO-DGB-Treffen wird erwähnt, daß das IAA „mit den Vertretern der deutschen Wirtschaft“ in Kontakt getreten sei. Cf. Protokoll über eine Besprechung mit Vertretern des Internationalen Arbeitsamtes in Genf am Dienstag, dem 11. Mai 1948 nachmittags 15 Uhr im Verwaltungsgebäude des Deutschen Gewerkschaftsbundes für die britische Zone in Düsseldorf, Stromstr. 8, in: ILO-Archiv: Aktenmappe RL 24-3-19, S. 1.

and activities of the Organisation in 1949-1950 which are of interest and concern to Germany.⁴

Dank der starken Unterstützung (bzw. des Drucks) seitens der britischen Regierung unternahmen die ILO-Verantwortlichen alles, um die Deutschen wieder in die ILO einzugliedern. Aus der vorhergehenden Passage kommt nicht klar zum Ausdruck, welcher Teil Deutschlands gemeint ist. In folgender Passage lässt sich das jedoch deutlich erkennen:

On behalf of the United Kingdom Government, therefore, he wished to propose that the Governing Body should issue an invitation to the Military Government of Western Germany to send a tripartite delegation of observers from Western Germany to the 32nd Session of the International Labour Conference in Geneva.⁵

Léon Jouhaux und die durch ihn vertretenen Arbeitnehmer unterstützten diese Entscheidung, warnten aber vor einer Einmischung der ILO in innerdeutsche Angelegenheiten.⁶ Aus den Sitzungsprotokollen des ILO-Verwaltungsrats ist nicht genau ersichtlich, warum die Arbeitnehmervertreter eine extreme Zurückhaltung der ILO in Deutschland wünschten. Aus weiteren Aussagen von allen drei Gruppen entsteht der Eindruck, alle hätten an eine schnelle Vereinigung der westlichen und östlichen Besatzungszone Deutschlands geglaubt und wollten unter allen Umständen eine Verschlechterung der Beziehungen zu der Sowjetunion vermeiden. Die Forderungen der Arbeitnehmer gegenüber der ILO, sich nicht in die inneren deutschen Angelegenheiten einzumischen, wurden nicht lange aufrecht erhalten, denn schon bei der Internationalen Arbeitskonferenz von 1951⁷ wurde der Beitritt der Bundesrepublik besiegelt.

³ *ibid.*, S. 3.

⁴ *Minutes of the 109th Session of the Governing Body, Geneva, June-July 1949*, Geneva: International Labour Office 1949, S. 142.

⁵ *ibid.*, S. 41.

⁶ *ibid.*, S. 41: „They would not, however, accept the present situation in Germany as permanent. They considered that any decision which might be taken by the Governing Body in regard to Germany must not in any way prejudice internal developments in Germany nor impede the achievement of German unity. He made this statement formally on behalf of the Worker's group. The latter agreed that while it was of great value to the Organisation to have representatives of the German trade unions present at its discussions and decisions, the Organisation must not, by taking a decision to this effect, appear to be influencing even indirectly the development of the situation in Germany.“

⁷ Anscheinend hatten aber viele schon mit einem Beitritt im Jahr 1950 gerechnet, cf. zum Beispiel: DOBBERNACK, Wilhelm: „Internationale Zusammenarbeit in der Sozialversicherung“, in:

Die ILO-Mitglieder stimmten einer Aufnahme der BRD mit großer Mehrheit zu: 165 Stimmen für und zwölf gegen.⁸ Für die Entwicklung der Lage war bezeichnend, daß die Gegenstimmen nicht auf eine Ablehnung der Arbeitnehmer zurückzuführen waren. Es handelte sich ausschließlich um Stimmen von Ländern bzw. deren Bewohnern, die am meisten unter dem nationalsozialistischen Regime gelitten hatten (Israel, Tschechoslowakei und Polen). Die meisten Arbeitnehmer vertraten sogar die Ansicht, daß nur die Bundesrepublik wirklich die Interessen der freien deutschen Gewerkschaftsbewegungen vertreten konnte. Stellvertretend war hierfür die Meinung des französischen Regierungsvertreters:

Whatever one may say on one particular side, the Federal Republic of Germany is the only democratic Government, freely elected which exists in Germany, and because of this fact the French Government considers that it is qualified to speak in the name of Germany and to represent the German people in international affairs.⁹

Die Mitgliedschaft der Bundesrepublik in der ILO war mehr als ein symbolischer Akt. Im vorigen Kapitel sind die unterschiedlichen Auffassungen der sozialen Sicherheit beschrieben worden, die nach 1945 weiter auseinanderdrifteten. Während die kontinentaleuropäischen Staaten um die Bundesrepublik an dem Versicherungsprinzip festhielten, hatten sich Großbritannien und die skandinavischen Länder für einen ‚Universalschutz‘ entschieden. Der langjährige Ausschluß Deutschlands als des stärksten Verfechters der Versicherungstendenz aus den verschiedenen internationalen Gremien der sozialen Sicherheit hatte nur zur Folge gehabt, daß die Debatten und Diskussionen zu diesem Thema nicht vollständig geführt werden konnten. Dies soll nicht bedeuten, daß die übrigen Staaten mit einer unterschiedlichen Konzeption der sozialen Sicherheit nicht in der Lage gewesen waren, Debatten zu führen, aber die Bundesrepublik hatte eine lange Erfahrung auf diesem Gebiet hinsichtlich der Frage, wie sich die Sozialversicherungen am besten den neuen Gegebenheiten der sozialen Sicherheit anzupassen hatten, und konnte interessante Argumente zu diesem Thema beitragen.

Bundesarbeitsblatt 1/1950, S. 106. Vielleicht kam es erst 1951 zum Beitritt, um den Eindruck eines Einmischens in innerdeutsche Angelegenheiten zu vermeiden.

⁸ *International Labour Conference. Thirty-Fourth Session Geneva, 1951, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 53.

⁹ *ibid.*, S. 52.

Nach fast zwanzig Jahren Abwesenheit der Deutschen bedeutete die Mitgliedschaft in der ILO für die Bundesrepublik, endlich wieder an den internationalen Debatten in der Sozialpolitik teilzunehmen. Vor allem die unter dem Nazi-Regime verbotene SPD, die ab 1949 in der Lage war, die ausländische Reformdiskussion zu verfolgen, profitierte von der neuen Situation.¹⁰ Die Deutschen hatten einen großen Nachholbedarf und mußten selbst die neue Begrifflichkeit lernen.¹¹ Bis zum Beginn der 1920er Jahre war Deutschland einer der führenden Staaten auf dem Gebiet des sozialen Schutzes. Durch den Austritt aus der ILO und die Nazi-Diktatur verlor das deutsche Modell die Vorreiterrolle, die es bis zum Ende der Weimarer Republik inne gehabt hatte. Die Eingliederung in die internationalen Kreise trug sicherlich zur Erneuerung der Ideen der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik bei.¹² Schließlich bedeutete die Eingliederung Westdeutschlands auch eine wichtige Etappe für die europäische soziale Sicherheit. Das Abkommen der sozialen Sicherheit von 1949 im Rahmen des Brüsseler Paktes hatte sich nur auf die Benelux-Staaten, Frankreich und Großbritannien beschränkt; Westdeutschland und Italien waren davon ausgeschlossen, da sie keine Mitglieder des Verteidigungsbündnisses waren (cf. weiter oben).

Zwar wurden vorerst keine weiteren multilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik und den anderen europäischen Staaten unterzeichnet, aber mit der Eingliederung Westdeutschlands wurden die vor dem Rheinschiffer-Abkommen noch nicht vorhandenen Voraussetzungen dafür geschaffen. Es war deshalb wichtig, die Bundesrepublik Deutschland in Westeuropa einzubinden, weil dieses Land der größte Arbeitsmarkt des westlichen Teils des Kontinents war. Hinzu kommt, wie weiter oben schon dargestellt, daß im Bereich der sozialen Sicherheit die Sozialrechte der Wanderarbeitnehmer immer als erste zwischen den verschiedenen Systemen koordiniert wurden. Eine fehlende Teilnahme Westdeutschlands bei der Ausarbeitung dieses Abkommens hätte die Tragweite eines solchen Unternehmens stark reduziert.

¹⁰ cf. HOCKERTS, Hans Günter: „Die Entwicklung...“, S. 149.

¹¹ cf. ZÖLLNER, Detlev: „Landesbericht Deutschland“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 140.

¹² cf. ABELSHAUSER, Werner: „Erhard ou Bismarck? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années cinquante“, in: *Comparing social welfare systems*, Volume 2: Rencontres de Berlin. France – Allemagne, Paris: MIRE 1996, S. 140.

Es dauerte noch einige Jahre, bevor die BRD eine ‚wirklich‘ aktive Rolle innerhalb der ILO spielen konnte. Außer einer natürlichen Anpassungszeit behinderten andere Faktoren das Auftreten der BRD. So muß festgestellt werden, daß die bundesdeutschen Regierungsvertreter, Maximilian Sauerborn und Josef Eckert, sicherlich nicht zu einem beschleunigten Ideenaustausch der BRD-Experten mit ihren europäischen Kollegen beigetragen haben, denn es handelte sich um entschiedene Befürworter des alten Versicherungssystems. Die Sozialversicherungen standen zwar in Deutschland immer noch hoch im Kurs, aber sie waren auf internationaler Ebene nicht mehr Synonym für Fortschritt. Es gibt über die Haltung der deutschen Vertreter bei der ILO-Konferenz keine Dokumente, aber bei der Gestaltung der deutschen sozialen Sicherheit nach 1945 fielen beide durch eine äußerst konservative Haltung auf: „Mit Staatssekretär Maximilian Sauerborn und dem Abteilungsleiter Sozialversicherung, Josef Eckert, saßen an den institutionellen Schaltstellen zwei der dezidiertesten Gegner von Reformansätzen, wie sie die Sozialpolitik in der französischen Zone gekennzeichnet hatte.“¹³ Beide konnten sogar in den zwei ersten Legislaturperioden der BRD durch Hartnäckigkeit und ihr starres Festhalten an den Sozialversicherungen jeden Versuch abwehren, der darauf zielte, dieses Versicherungssystem abzuschwächen. Die Position der zwei Beamten innerhalb des Arbeitsministeriums war strategisch so führend, daß der erste Arbeitsminister, Anton Storch (1949-1957), Befürworter einer gemäßigten Einheitsversicherung,¹⁴ nie eine Chance erhielt, sich mit seinen Plänen durchzusetzen, obwohl er im Arbeitsministerium der ranghöchste Mann war.¹⁵ Wie sehr sich die zwei Ministerialbeamten gegen die Einheitsversicherung aussprachen und für die Sozialversicherungen einsetzten, wird aus dem Werk von Josef Eckert, *Zur Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung*, ersichtlich. Unter dem Untertitel „Bedeutung der Sozialversicherung für die nationale Kultur“ schreibt er: „Die Sozialversicherung verhindert das kulturelle Sinken der Bevölkerung. Für das deutsche Volk ist es von größter Bedeutung, daß die große Masse der Bevölkerung nicht durch Verelendung kulturell sinkt.“¹⁶ Die Ideen und Konzepte für die Einheitsversicherung hatten unter diesen Bedingungen gewisse Schwierigkeiten, sich überhaupt einmal auf einer Diskussionsebene durchzusetzen.

¹³ HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 361.

¹⁴ cf. HOCKERTS, Hans Günter: „Anton Storch (1892-1975)“, S. 257-258.

¹⁵ cf. *ibid.*, S. 259.

¹⁶ ECKERT, Josef: *Zur Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung*, München: Rechts- und Wirtschaftsverlag ²1947, S. 23.

Es dauerte eine gewisse Zeit bis die Deutschen innerhalb der ILO-Strukturen Fuß fassen konnten. So wurde der erste deutsche ILO-Bedienstete in der Abteilung für soziale Sicherheit erst im September 1952 ernannt. Es handelte sich dabei um Wilhelm Dobbernack, der als Experte in dieser ILO-Abteilung angestellt wurde.¹⁷ Er blieb auch bis zu seiner Pensionierung im Jahre 1964 treuer ILO-Bediensteter.¹⁸ Er war jedoch ebenfalls ein Verfechter der Sozialversicherung und hatte als Ministerialbeamter im Arbeitsministerium¹⁹ schon mit Antonin Zelenka (der zum Zeitpunkt der Ernennung Wilhelm Dobbernacks stellvertretender ILO-Abteilungsleiter war) zusammengearbeitet, als dieser in der besetzten Tschechoslowakei Leiter des Instituts für Renten (Institut des Pensions) war.²⁰ Erst im Juni 1954 wurde die Bundesrepublik wieder zu einem der acht wirtschaftlich wichtigsten Staaten ernannt. Als einer dieser acht Staaten hatte die BRD Anrecht auf einen permanenten Regierungssitz im ILO-Verwaltungsrat. Erst von diesem Zeitpunkt an war die BRD wirklich in der Lage, aktiv die Politik der ILO zu beeinflussen.

Zum Zeitpunkt des ILO-Beitritts der BRD wurde auch das erste wichtige Nachkriegsübereinkommen über die soziale Sicherheit in Angriff genommen. Vermutlich haben die deutschen Experten bei der Gestaltung keine bedeutende Rolle gespielt. Hingegen gehörten ihre europäischen Kollegen zur treibenden Kraft. Es soll nun der Entstehungsprozeß dieses Übereinkommens dargestellt werden.

Kapitel II: Die Internationalen Arbeitskonferenzen von 1951 und 1952 und das Übereinkommen Nr. 102

Nach den verschiedenen Sitzungen des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit bzw. der Unterausschüsse, bei denen immer wieder betont wurde, ein allgemeines Übereinkommen über die soziale Sicherheit sei notwendig, und nachdem diese Ausschüsse auch einen Vorentwurf vorgelegt hatten, beschloß der ILO-Verwaltungsrat, bei seiner 110. Sitzung (3. bis 7. Januar 1950) das Thema „Objectives and Minimum Standards of Social Security“ auf die Tagesordnung der

¹⁷ cf. ILO-Archiv: Aktenmappe P 5418/P.

¹⁸ Note von P. Blamont, 5.11.1963, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 1.

¹⁹ cf. TEPPE, Karl: „Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung“, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 17 (1977), S. 212-213.

²⁰ Diese Informationen stammen von Helmut Creutz, einem ehemaligen ILO-Bediensteten der Abteilung für soziale Sicherheit, während eines Gesprächs, das am 23. Oktober 1999 geführt wurde.

Internationalen Arbeitskonferenz von 1951 zu setzen.²¹ Dieser Beschluß wurde zu einem Zeitpunkt gefaßt, als die Ergebnisse der Wellington-Konferenz des Sachverständigenausschusses noch nicht vorlagen, da diese erst vom 8. bis 20. Februar 1950 stattfand. Es ist zu vermuten, daß die Oktober-Sitzung des Vorstands des Sachverständigenausschusses genügend Material für den ILO-Verwaltungsrat gesammelt hatte.

1. Die Vorbereitungen zur Konferenz von 1951

Die Vorbereitungen zur Konferenz wurden auch auf der Grundlage eines von den Vorstandsmitgliedern verfaßten und allen Mitgliedstaaten zugesandten Fragebogens in die Wege geleitet.²² Die Antworten sollten die Basis für ein Übereinkommen bilden. In diesem Fragebogen war von höheren Normen die Rede. Der Verwaltungsrat hatte in seiner Januar-Sitzung nur die „Objectives and Minimum Standards of Social Security“ erwähnt, während die Vorstandsmitglieder des Sachverständigenausschusses sich ein dynamisches Instrument mit Mindest- und höheren Normen vorgestellt hatten, das zwei bzw. sogar drei Ratifikationsphasen beinhalten sollte:

The CSSE had proposed to provide for three alternative terms of ratification:

- (i) 3 at the minimum (Part B)
- (ii) all at the minimum (Part B)
- (iii) 3 at the advanced (Part C).

But the Legal Adviser eliminated (ii) from the questionnaire.²³

Dabei stand schon vor der Konferenz von 1951 fest, daß sich die Debatten über dieses Thema über zwei Konferenzen hinziehen würden, da es die Regel ist,²⁴ daß ein

²¹ *Minutes of the 110th Session of the Governing Body, Mysore, 3-7 January 1950*, Geneva: International Labour Office 1950, S. 41.

²² Dieser Fragebogen befindet sich in: Appendix A, in: *Minutes of the 111th Session of the Governing Body, Geneva, 8-11 March 1950*, Geneva: International Labour Office 1950, S. 127-131.

²³ Proposed Conclusions on "Objectives and Minimum Standards of Social Security", von Maurice Stack an Clarence Wilfred Jenks und Mr. Rao, 21.5.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-01, S. 1.

²⁴ Nur in Ausnahmefällen kann der ILO-Verwaltungsrat mit einer 3/5-Mehrheit eine einfache Diskussionsrunde durchsetzen (cf. Art. 34 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz).

Übereinkommen nur nach einer doppelten Diskussionsrunde (also nach zwei ILO-Konferenzen) angenommen werden kann.

Die Antworten der Regierungen auf den Fragebogen geben eine Übersicht darüber, wie ernst die Mitglieder das Thema genommen haben. Betrachtet man nur die sechs Gründerstaaten der EGKS, so fällt auf, daß einige Staaten sehr darum bemüht waren, schnell und genau zu antworten, während andere sich viel mehr Zeit nahmen und nur oberflächliche Antworten gaben. So reagierte die französische Regierung schon im August 1950; die ILO-Bediensteten mußten sich hingegen bis zum März 1951 gedulden (also bis drei Monate vor Beginn der Konferenz), um eine Stellungnahme der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten. Die luxemburgischen Antworten umfaßten nur vier Seiten, während die italienischen Experten ihre Ansichten über das Problem auf 48 Seiten darlegten.²⁵ Auch inhaltlich lassen sich große Unterschiede feststellen. So sprachen sich die meisten Staaten für ein Übereinkommen sowohl über Mindestnormen als auch über höhere Normen aus. Die BRD befürwortete eher eine Empfehlung für die höheren Normen.²⁶ Die italienische Regierung hingegen war der Auffassung, die Mindestnormen sollten mit einer Empfehlung behandelt werden und das Übereinkommen den höheren Normen vorbehalten bleiben: „Se è concepibile la formula di una raccomandazione nel caso di adozione di norme minime, altrettanto non sembra nel caso di adozione di norme superiori.“²⁷ Die luxemburgische Regierung, wie übrigens auch die französische und die belgische, setzte sich entschieden für ein Übereinkommen ein:

²⁵ Réponse, en date du 13 janvier 1951, du gouvernement belge au questionnaire du B.I.T. sur les "Objectifs et Normes minima de la sécurité sociale", in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-7, 34 S.

Réponse du gouvernement français au Questionnaire sur les "Objectifs et normes minima de la Sécurité Sociale", 10.8.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-22, 23 S.

Der Bundesminister für Arbeit: Stellungnahme zum Fragebogen des Internationalen Arbeitsamtes zu Punkt IV der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz 1951, März 1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-24, 27 S.

Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale: Questionario su: "Obiettivi e norme minime di sicurezza sociale. Risposta del Governo Italiano, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-34, 48 S.

Réponse du gouvernement luxembourgeois, 20.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-40, 4 S.

Réponse au Questionnaire sur les Objectifs et normes minima de la sécurité sociale (Pays-Bas), 22.11.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-42, 12 S.

²⁶ cf. Der Bundesminister..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-24, S. 1.

²⁷ Ministero del Lavoro..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-34, S. 1: „Auch wenn eine Empfehlung im Falle der Verabschiedung von Mindestnormen denkbar ist, kann man dies für höhere Normen nicht behaupten.“ Übersetzung C. G.

La réglementation internationale concernant les objectifs et les normes minima de la sécurité sociale devrait prendre la forme d'une convention. L'adoption d'une simple recommandation risquerait de rester platonique et ne remplirait pas le but poursuivi qui consiste précisément à étendre et à généraliser la sécurité sociale par des mesures efficaces.²⁸

Zwei Regierungen rechtfertigten ihre Stellungnahme zugunsten eines Übereinkommens und gegen eine Empfehlung dadurch, daß in Philadelphia schon eine Empfehlung zu diesem Themengebiet verabschiedet worden sei: Die französische Regierung vertrat folgende Meinung: „Une Recommandation n'ajouterait pas grand chose aux principes déjà adoptés par la Conférence de Philadelphie en 1944.“²⁹ Die niederländische Regierung bekräftigte den gleichen Aspekt: „la forme d'une convention pour une réglementation internationale concernant la sécurité sociale est à préférer sur celle d'une recommandation. Une recommandation importante a notamment déjà vu le jour, en 1944, à Philadelphie.“³⁰ Die Mehrzahl der europäischen Staaten entschied sich für einen fortschrittlichen Kurs und unterstützte somit das Unterfangen der ILO.

In den Antworten kommt deutlich zum Ausdruck, welche Ziele die europäischen Mitgliedstaaten der ILO verfolgten. Fast alle sechs Antworten gehen auf die in Europa wenig oder unzureichend verbreiteten freiwilligen Versicherungen ein, die zum Beispiel in den Vereinigten Staaten auf eine langjährige Tradition zurückblicken konnten. Für Frankreich, Italien, Luxemburg, Belgien und bis zu einem gewissen Maße auch die Niederlande sollten die freiwilligen Versicherungsmöglichkeiten nicht Bestandteil des Übereinkommens sein. Erstaunlicherweise erhob die BRD keine Einwände zu diesem Punkt. Als Grund für diese Ablehnung wurde angegeben, daß die finanziell schwachen Bevölkerungsschichten in einem freiwilligen System nicht in der Lage sein würden, sich abzusichern.³¹ Die meisten europäischen Länder besaßen in der Zwischenkriegszeit aber noch über viele freiwillige Systeme, die erst im Laufe der Zeit durch Pflichtsysteme ersetzt. Belgien war sicherlich das Muster-

²⁸ Réponse du gouvernement luxembourgeois, 20.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-40, S. 1.

²⁹ Réponse du gouvernement français..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-22, S. 2.

³⁰ Réponse au Questionnaire ... (Pays-Bas), in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-42, S. 2.

³¹ Réponse, en date du 13 janvier 1951, du gouvernement belge..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-22, S. 8.

beispiel für die freiwillige Versicherung. Dieses Land konnte sich bei der Überarbeitung seines Systems auch nicht vollständig von dieser Tradition lösen, denn das Arrêté-loi vom 28. Dezember 1944 behielt gewisse Aspekte dieser Schutzkonzeption bei.

Aus den Antworten ist ersichtlich, daß die europäischen Kontinentalstaaten noch nicht bereit waren, ihre Schutzmaßnahmen auf die ganze Bevölkerung auszudehnen. Der Standpunkt der französischen Regierung ist dafür stellvertretend. Frankreich sprach sich zwar für medizinische Sachleistungen und Familienbeihilfen für alle Bewohner (außer den freiwilligen Müßiggängern im zweiten Fall) aus, fügte aber hinzu, daß Krankengeld, Alters-, Hinterbliebenen- und Behindertenrenten als auch Mutterschaftsrenten nur der Erwerbsbevölkerung und deren Familienmitgliedern zugestanden werden sollten. Arbeitslosengeld und Geldleistungen im Falle von Arbeitsunfällen sollten nach Ansicht der französischen Regierung nur den Angestellten ausgezahlt werden.³² Die italienische Regierung kam überraschenderweise genau zu den gleichen Schlüssen.³³ Die belgischen Verantwortlichen vertraten eine ähnliche Auffassung, was den Inhalt des Übereinkommens anbetraf:

- a) S'il s'agit d'un régime généralisé, il devra protéger en principe tous les résidants. Il y a lieu, cependant, d'admettre une certaine souplesse pour permettre d'exclure la partie de la population non laborieuse qui, de toute évidence, ne réclame aucune protection.
- b) S'il s'agit d'un régime non généralisé, il doit inclure toutes les personnes exerçant une activité professionnelle ainsi que l'épouse et les enfants à charge. Toutefois, il faut remarquer que les éventualités désignées sous les lettres c) et e) sont, par définition, applicables aux seuls salariés. D'autre part, il paraît bien difficile d'envisager un régime d'indemnités de maladie pour des travailleurs indépendants, dans l'impossibilité où l'on se trouve de constater, le cas échéant, l'inactivité professionnelle.³⁴

Auf der einen Seite ist die belgische Antwort ziemlich offen, denn sie befürwortete eine Ausdehnung des „allgemeinen Systems“ auf die ganze erwerbstätige Bevölke-

³² Réponse du gouvernement français..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-22, S. 17.

³³ Ministero del Lavoro..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-34, S. 31-32.

rung, wobei nicht ganz klar ist, was unter „régime généralisé“ zu verstehen ist. Auf der anderen Seite zeigt der zweite Teil der Antwort, wie mißtrauisch man gegenüber allen Personen ohne festes Arbeitsverhältnis war.

Bei den drei ‚germanischen‘ Staaten kam die Unterscheidung zwischen den Arbeitnehmern und den anderen Gesellschaftsklassen nicht so klar zum Vorschein. Dagegen bekräftigten diese Staaten die Beachtung eigener Systemmerkmale. Da das luxemburgische System zu Anfang der 1950er Jahre ausschließlich für die Arbeitnehmer vorgesehen war, verlangt die luxemburgische Antwort auch, daß das System vorläufig nur für diese Kategorie zugänglich sein solle.³⁵ Für das deutsche Bundesministerium für Arbeit muß laut Fragebogen ebenfalls Rücksicht auf eine Besonderheit des westdeutschen Systems genommen werden: „Die Frage zu (b) wird bejaht, vorausgesetzt, daß dem innerstaatlichen Recht überlassen wird, eine bestimmte Einkommensgrenze für die Einbeziehung der gegen Entgelt beschäftigten Personen in das System der Sozialen Sicherheit festzulegen.“³⁶ Obwohl die aus dem Jahr 1883 stammende Einkommensgrenze, die damals eingeführt wurde, um wirklich nur die bedürftigsten Arbeiterklassen zu schützen, nach dem Krieg nicht mehr zeitgemäß war,³⁷ beharrten die deutschen Entscheidungsträger auf der Aufrechterhaltung dieses Prinzips, was die prägende Wirkung der Tradition auf dem Gebiet der Sozialpolitik veranschaulicht. Luxemburg und die Bundesrepublik hielten dabei an Merkmalen ihres Systems fest, die sich auf die Tradition und die Geschichte des jeweiligen Landes zurückführen ließen. Der Fall der Niederlande gestaltete sich hingegen anders. Als Antwort auf die Frage des Personenkreises, der im Rahmen des Übereinkommens geschützt werden sollte, schrieb die niederländische Regierung:

Le désir d'englober l'ensemble de la population dans un système de sécurité sociale, n'est pas vivant, en ce moment, aux Pays-Bas. Ce que l'on constate, par contre, c'est que l'idée gagne du terrain que la sécurité sociale obligatoire doit être étendue, du moins pour quelques branches de l'assurance, en dehors du milieu des salariés

³⁴ Réponse, en date du 13 janvier 1951, du gouvernement belge..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-22, S. 22.

³⁵ Réponse du gouvernement luxembourgeois, 20.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-40, S. 2.

³⁶ Der Bundesminister..., in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-24, S. 4.

³⁷ cf. FISHER, Paul: „Développements et tendances de la sécurité sociale 1967-1969“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1/1971, S. 6.

et que cette extension doit notamment embrasser le groupe des indépendants. En ce qui concerne l'assurance-vieillesse, l'idée commence à se manifester que cette branche de l'assurance devra embrasser l'ensemble de la population.³⁸

Die Niederlande arbeiteten zu diesem Zeitpunkt gerade an einer Reform ihres Systems. Dabei wurden Ideen des Beveridge-Berichts, wie die Ausdehnung der Rentenversicherung auf die ganze Bevölkerung, aufgegriffen. Diese Systemerweiterung erweckte im internationalen Kontext bei den Niederlanden die Befürchtung, daß Staatsangehörige anderer Länder von dieser Situation profitieren könnten. Aus diesem Grund verlangten sie das Festschreiben einer Reziprozitätsklausel im Übereinkommen.³⁹ Die Niederlande waren im Vergleich zu den anderen kontinentaleuropäischen Staaten viel näher an Beveridges Konzeptionen: Während die meisten von ihnen noch die Selbständigen aus fast allen Schutzmechanismen ausschließen wollten, befürworteten sie die Ausdehnung der Altersversicherung auf die gesamte Bevölkerung. Dennoch kritisierte die niederländische Regierung beim Fragebogen, daß er keinen Unterschied zwischen beitragspflichtigen und beitragslosen Schutzmaßnahmen machte.⁴⁰ Sie beteuerten ihr Festhalten an dem beitragspflichtigen System, also dem Kontinentalsystem der Versicherungen und lehnten eine Finanzierung durch Steuermittel ab.

Der Vergleich der von den sechs Gründerstaaten der EGKS gegebenen Antworten führt zu zwei Bemerkungen. Der erste Punkt betrifft jene Trennlinie zwischen ‚lateinischen‘ (d. h. Frankreich und Italien) und ‚germanischen‘ (die Niederlande und die Bundesrepublik Deutschland) Staaten, wobei man Belgien und Luxemburg mal der einen mal der anderen Tendenz zuordnen kann. Frankreich und Italien schlugen eine klare Trennlinie zwischen den Arbeitnehmern und den anderen gesellschaftlichen Gruppen vor, die nur gegen vereinzelte Risiken (Familienbeihilfen, Sachleistungen im Krankheitsfall) geschützt werden sollten. Luxemburg tendierte ebenfalls mehr in diese Richtung. Belgien machte zwar einen Vorschlag zu Gunsten eines allgemeinen Systems, ließ aber die Möglichkeit offen, sich doch für eine Lösung zu entscheiden, die den französischen und italienischen Vorstellungen entsprochen hätte. Ganz anders hingegen war die Haltung der bundesdeutschen und der

³⁸ Réponse au Questionnaire ... (Pays-Bas), in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-42, S. 4.

³⁹ cf. *ibid.*, S. 9.

niederländischen Regierung: Zwar hatten diese ebenfalls Einwände gegen eine Erweiterung auf die ganze Bevölkerung, aber sie schienen sich nicht so sehr auf die Trennung zwischen den Arbeitnehmern und den Nicht-Arbeitnehmern zu konzentrieren, sondern gingen das Problem viel allgemeiner an. Beispielhaft ist sicherlich das geschilderte Vorhaben der Niederlande, die Altersrentenversicherung auf die ganze Bevölkerung auszudehnen. Ein Grund für diese unterschiedliche Auffassung könnte darin liegen, daß sowohl Italien und Frankreich als auch Luxemburg und Belgien zum Zeitpunkt der Vorbereitungen der ILO-Konferenz von 1951 die Nachkriegsreformen schon hinter sich hatten (auch wenn man für Italien gewisse Einschränkungen machen muß). Die BRD und die Niederlande waren hingegen noch immer nicht in der Lage, eine Reform oder mindestens eine Revision des Vorkriegssystems in Angriff zu nehmen. Dies würde auch erklären, warum die BRD so sehr das Recht bekräftigte, eine Einkommensgrenze beizubehalten, obwohl diese Maßnahmen spätestens seit dem Beveridge-Bericht nicht mehr als zeitgemäß betrachtet werden konnten.

Zweitens muß man die Antworten aus der Sicht der ILO-Verantwortlichen bzw. der Experten der Abteilung für Soziale Sicherheit betrachten. Die Analyse der Antworten beschränkte sich auf nur sechs Staaten, die erhebliche (vor allem konzeptionelle) Unterschiede auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aufwiesen, die aber vom Leistungs- und Entwicklungsstand her nicht so weit auseinander lagen.⁴¹ Doch die Erwartungen der sechs Staaten klafften sehr auseinander. Die unterschiedlichen historischen Gegebenheiten und die Vorstellungen über die zukünftige Entwicklung der sozialen Sicherheit kamen in den Antworten eindeutig zum Vorschein. Es muß jedoch berücksichtigt werden, daß die ILO-Verantwortlichen 46 Antwortformulare erhielten, und auf Grundlage dieser Antworten ein Übereinkommensvorentwurf verfaßt werden sollte, der nur die Vorstellungen der Sechs in verwässerter Form enthielt. Da die Meinungen zwischen sechs vergleichbaren Staaten stark auseinandergingen, kann man sich vorstellen, daß die ILO-Experten einige Mühe hatten, die unterschiedlichen Erwartungen auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Das Finden dieses gemeinsamen Nenners für die Redaktion eines Übereinkommens, das alle Parteien zufrieden stellen sollte, war kein leichtes Unternehmen für die ILO-Exper-

⁴⁰ *ibid.*, S. 1.

ten, denn die meisten angelsächsischen Staaten waren auf steuerfinanzierte Systeme übergegangen, die die ganze Bevölkerung gegen alle Risiken schützen sollten. Der Druck auf die ILO war auch erheblich und führte zu Reaktionen seitens aller sich vom Thema betroffen fühlenden Organisationen.⁴² Unter den Experten blieben heftige Reaktionen nach der Versendung des ersten Entwurfes aus. Der einzige Experte, der sich in einem längeren Briefwechsel einschaltete, war wiederum der unermüdliche Pierre Laroque. Er ließ keine Möglichkeit aus, um den Ratifikationsvorschlag des Sachverständigenausschusses durchzusetzen, der drei verschiedene Etappen vorsah und nicht zwei, wie im Vorentwurf vorgeschlagen: „Laroque reacts violently against our ratification proposals. [...] He wants to go back to the CSSE's proposals of three ratification possibilities only, without intermediate steps.“⁴³ Laroques Bemühungen waren jedoch von Anfang an zum Scheitern verurteilt, weil sein Vorschlag – oder besser der Vorschlag des Sachverständigenausschusses – eine enge Verbindung zwischen den Mindest- und den höheren Normen vorsah. Aus praktischen Gründen hatte das Internationale Arbeitsamt beide Normensätze getrennt und wollte daraus zwei verschiedene Übereinkommen machen. Pierre Laroque ging ebenfalls auf weitere Punkte des Übereinkommens ein, die hier nicht weiter erörtert werden sollen, die aber verdeutlichen, wie sehr er sich für die internationale soziale Sicherheit einsetzte. Sein Einsatz blieb jedoch eine Ausnahme, denn von der Expertenseite kam nur noch eine Anregung vom englischen Sozialexperten Dennys, der im englischen Innenministerium tätig war und Großbritannien beim Wellington-Treffen vom Februar 1950 vertreten hatte. Sein Verbesserungsvorschlag verdeutlicht sehr gut die vollkommenen verschiedenen Ansätze zwischen Großbritannien und Resteuropa:

From our point of view it is essential that the Convention should make room for a social security system which combines insurance

⁴¹ cf. auf der finanziellen Ebene: RIBAS, Jacques Jean: „Quelques aspects financiers de la sécurité sociale dans les pays du Marché commun“, in: *Revue internationale du travail* 84 (juillet-août 1961), S. 30-31.

⁴² So reagierten eine ganze Reihe von Frauenorganisationen, wie Open Door International for the economic emancipation of the woman worker, Union féminine civique et sociale, Fédération des Associations Familiales et Sociales, Mouvement Mondial des Mères, usw. Diese Dokumente befinden sich alle in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414.

⁴³ Vermerk von Maurice Stack für C. Wilfred Jenks, 24.4.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-01.

and assistance. Indeed, I doubt if we would be able to ratify one which excluded assistance even for the advanced standard.⁴⁴

Während auf dem europäischen Kontinent die Versicherungsmethode immer noch als etwas Höherstehendes oder Besseres angesehen wurde als die Fürsorgemethode (was in der Verbannung der Fürsorgetechnik aus den höheren Normen sehr gut zum Ausdruck kommt), war man in England seit der Veröffentlichung des Beveridge-Berichts der Auffassung, daß sich die verschiedenen Techniken ergänzten und die eine keinen Vorrang vor der anderen haben sollte. Es ist erstaunlich festzustellen, wie stark die unter Bismarcks Einfluß stehenden Staaten an dem Prinzip der Sozialversicherungen festhielten. Da diese Länder auch innerhalb der Entscheidungsstrukturen der ILO in der Mehrheit waren, wirkte sich das auch direkt auf die ILO-Texte aus (auch wenn der gerade erwähnte Punkt sich im Endeffekt nicht durchsetzen konnte).

Wichtig für das Gesamtverständnis ist die Tatsache, daß das Übereinkommen alle Risiken der sozialen Sicherheit umfassen sollte, die in der Empfehlung Nr. 67 aufgelistet worden waren, d. h. Krankheit, Mutterschaft, Invalidität, Alter, Tod des Ernährers, Arbeitslosigkeit, Aufwendungen in Notstandsfällen, Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.⁴⁵

Nach dieser anderthalbjährigen Vorbereitungsphase fand im Rahmen der ILO-Konferenz von 1951 die erste Diskussionsrunde über die Ziele und Mindestnormen der sozialen Sicherheit statt.

2. Die Internationale Arbeitskonferenz von 1951

Wie bei jeder Konferenz und bei jedem Tagesordnungspunkt wurde zum Thema „Ziele und Mindestnormen der sozialen Sicherheit“ ein Ausschuß eingesetzt, der aus den drei Gruppen (je 20 Arbeitnehmer- und 20 Arbeitgebervertreter und 40 Regierungsvertreter, wobei jedoch die Stimmen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber doppelt zählten) bestand und der sich mit der ILO-Vorlage befassen mußte. Zum Vorsitzenden dieses Ausschusses wurde Pierre Laroque gewählt und zum Berichter-

⁴⁴ Brief von C. G. Dennys an Maurice Stack, 29.5.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-01, S. 1-2.

⁴⁵ Im Übereinkommen Nr. 102 sind diese Risiken in neun Zweige aufgeteilt worden: Ärztliche Betreuung, Krankengeld, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Leistungen bei Alter, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen bei Mutterschaft, Leistungen bei Invalidität und Leistungen an Hinterbliebene.

statter C. G. Dennys. Beide vertraten ihre jeweiligen Regierungen.⁴⁶ Die wichtigen Positionen (neben dem Vorsitzenden und dem Berichterstatter sind das die stellvertretenden Vorsitzenden und die Mitglieder des Redaktionsausschusses) wurden von Vertretern aus Mexico, Österreich, Großbritannien, Argentinien, den Vereinigten Staaten und Frankreich (zwei) eingenommen. Zwar verfügten die kontinentaleuropäischen Staaten über keine Mehrheit, aber im Gegenzug waren die ‚Beveridge‘-Staaten mit nur einem Vertreter stark unterrepräsentiert.

Im Ausschuß kam es zu einer heftigen Kontroverse zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern, die sich später auch im Rahmen der Konferenz weiter fortsetzte. Die Kritik der Arbeitgeber richtete sich gegen zwei Punkte:

They considered that the Conference would be exceeding its competence in adopting provisions concerning the entire populations or all residents and that it should confine itself to employees [...] Furthermore, these general problems for the whole country lay within the competence of other international organisations (specialised agencies of the United Nations).⁴⁷

Der letzte Kritikpunkt erinnerte an die Auseinandersetzung, die die ILO kurz nach dem Zweiten Weltkrieg mit dem ECOSOC gehabt hatte und die bis zum Beitritt aller Ostblockstaaten innerhalb der ILO nie vollständig beigelegt werden konnte. Als Gegenargument zum ersten Kritikpunkt der Arbeitgeber wurde behauptet, aus den Antworten des Fragebogens, die von den Mitgliedstaaten abgegeben worden waren, ließe sich ableiten, daß die ILO berechtigt sei, Übereinkommen für die ganze Bevölkerung und nicht nur für die Arbeitnehmer zu treffen.⁴⁸ Diese Argumentation beruhte auf einer nicht sehr sicheren Grundlage, da die Fragebögen nur einen informativen Charakter hatten. Pierre Laroque hingegen argumentierte als Vorsitzender des Ausschusses für soziale Sicherheit:

This Declaration [of Philadelphia, C. G.], although it is drawn up in general terms, nevertheless does clearly apply to populations as a whole, and there is no better way of interpreting it than to refer di-

⁴⁶ *International Labour Conference. Thirty-Fourth Session Geneva, 1951, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 583.

⁴⁷ *ibid.*, S. 584.

⁴⁸ *ibid.*, S. 423.

rectly to the will of its authors. This was expressed, at the same time, in a series of appended Recommendations, of which No. 67 deals explicitly with the extension of social security systems “to all workers and their families, including rural populations and the self-employed”. As far as I am concerned, these texts settle the question. There is no doubt that the Organisation is fully competent.⁴⁹

Im Rahmen der Philadelphia-Konferenz von 1944 und speziell mit der Erklärung von Philadelphia hatte die ILO in der Tat beschlossen, sich nicht mehr nur auf die Arbeitnehmer zu beschränken, sondern ihre Aktivitäten auf die ganze Bevölkerung auszuweiten. Einige Arbeitgebervertreter konterten mit dem Argument, die Entscheidungen von Philadelphia seien nicht bindend, da viele Länder aufgrund der Kriegsprobleme nicht anwesend sein konnten. Dieses Argument konnte jedoch schnell entkräftet werden, indem Bezug auf die Antworten der Regierungen auf den ILO-Fragebogen genommen wurde. Kein einziges Land stellte die Kompetenz der Genfer Organisation in Frage. Dabei ließ der Übereinkommenstext eine große Bandbreite an Interpretationen darüber, was unter Gesamtbevölkerung zu verstehen sei: Es konnte sich sowohl um eine restriktive Definition, also die ganze erwerbstätige Bevölkerung, als auch um eine breitere, also die Gesamtbevölkerung eines Landes handeln.⁵⁰ Der Text behandelte beide Fälle. Dennoch ist der Stimmungswandel zwischen den zwei Konferenzen von 1944 und 1951 hervorzuheben. In Philadelphia wurde dieser Aspekt der Kompetenzen der ILO kaum angesprochen, und es gab bei den verschiedenen Abstimmungen nur wenig Gegenstimmen. Niemand widersetzte sich der Tatsache, daß sich die ILO von nun an um das Wohlergehen der ganzen Menschheit kümmern würde. Die Solidarität zwischen allen drei Gruppen war zu diesem Zeitpunkt hervorragend. Sie war bei der Konferenz von 1951 vollkommen verschwunden, wie es der harte Konflikt zwischen vornehmlich den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern verdeutlicht. Pierre Laroque war sich dieses Wandels vollkommen bewußt, denn er appellierte an die Delegierten, den Prinzipien von Philadelphia wieder Vertrauen zu schenken: „What is asked here today is merely that you reassert your

⁴⁹ *ibid.*, S. 431.

⁵⁰ *ibid.*, S. 587.

belief in the contents of the Declaration of Philadelphia and the supplementary Recommendations.“⁵¹

Das neue Ratifikationsverfahren bildete den zweiten Angriffspunkt der Arbeitgeber. Es war vorgeschlagen worden, jeder Staat müsse von den neun verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherheit mindestens drei ratifizieren, wobei jedem Land fast frei überlassen werden sollte, welchen Zweigen es beitreten wolle, und ob es sich für die Mindest- oder höheren Normen entscheiden würde.⁵² Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die ILO kein ähnliches Ratifizierungsverfahren vorgeschlagen, auch wenn für viele Übereinkommen Übergangs- oder Ausnahmeregelungen für die weniger entwickelten Staaten vorgesehen waren. Die flexiblen Ratifikationsmöglichkeiten des zukünftigen Übereinkommens Nr. 102 spiegelten die komplexe Lage der sozialen Sicherheit wider, deren verschiedene Zweige in gesonderten Rechtstexten nicht mehr als vollkommen getrennt behandelt werden konnten. Die soziale Sicherheit beinhaltete aber nicht nur alle Schutzzweige, sondern ebenfalls verschiedene Techniken und verschiedene soziale Inhalte.⁵³ Um diesem Umstand am besten Rechnung zu tragen, wurde beschlossen, die neun Sozialzweige in einem einzigen Übereinkommen zu behandeln, ohne jedoch von allen Staaten zu verlangen, über vollständige Sozialsysteme zu verfügen. Die Arbeitgeber erwiesen sich in diesem Punkt als äußerst hartnäckig und versuchten sogar durchzusetzen, daß neun verschiedene Übereinkommen, die je einen Zweig der sozialen Sicherheit abgedeckt hätten, verfaßt und im Rahmen der ILO-Arbeitskonferenz angenommen werden sollten. Die Arbeitnehmer und die Regierungsvertreter stimmten gegen diesen Vorschlag, so daß es zu keiner Trennung der verschiedenen Gebiete der sozialen Sicherheit kam.⁵⁴ Man kann sich fragen, ob die Arbeitgeber wirklich einen konstruktiven Vorschlag machen wollten, oder ob es ihnen nur darum ging, so viele Hürden wie nur möglich für eine vollständige Regelung der sozialen Sicherheit aufzustellen, denn es wäre mindestens ein Jahrzehnt notwendig gewesen, um neun unterschiedliche Übereinkommen zu verfassen und von den Mitgliedstaaten ratifizieren zu lassen.

Die Arbeitgeber konnten ihre Forderungen nur teilweise durchsetzen: Die Aufteilung der Risiken auf neun unterschiedliche Übereinkommen wurde abgelehnt, aber eine Trennung zwischen Mindest- und höheren Normen wurde erreicht. Das

⁵¹ *ibid.*, S. 432.

⁵² *ibid.*, S. 584.

⁵³ *ibid.*, S. 431.

erste Übereinkommensprojekt würde sich mit den Mindestnormen befassen, während die höheren Normen erst später in Angriff genommen werden sollten. Bei der Entscheidung wurden nicht so sehr die Argumente der Arbeitgebervertreter hervorgehoben sondern andere praktischere Gründe wie der Zeitdruck.⁵⁵ Auf der einen Seite müssen sich die Arbeitgeber gefreut haben, eine Trennung der zwei Themen erreicht zu haben, aber sie hatten sich dafür eingesetzt, daß der zweite Teil des Übereinkommens ganz aufgegeben werde. Dieses Ziel konnten sie nicht erreichen, denn es wurde beschlossen, bei der nächsten Internationalen Arbeitskonferenz die zweite Diskussionsrunde über die Mindestnormen und die erste über die höheren Normen durchzuführen.⁵⁶

Inhaltlich versuchte der Text alle Formen des sozialen Schutzes zu berücksichtigen, wobei der Schwerpunkt auf die Versicherung und die Sozialhilfe gelegt wurde. Dennoch gingen die Verfasser des Entwurfes davon aus, alle Maßnahmen der sozialen Sicherheit würden ausschließlich von den Regierungsstellen kontrolliert. In den Vereinigten Staaten bildeten die freiwilligen, vom Staat unabhängigen Versicherungen das Fundament der Sozialsysteme (und das ist noch heute der Fall). Mit dem vorläufigen Entwurf wäre das amerikanische System nicht berücksichtigt worden. Die amerikanischen Vertreter drückten demzufolge auch ihren Unmut aus:

This proposed Convention would strike at the very heart of that attitude. In it there is no place for the American voluntary insurance system. The Convention says, in effect, that to meet international standards that system would have to be replaced by one subsidised and controlled by the Government.⁵⁷

Zu diesem Problem wurde vorläufig auch keine Lösung gefunden, und deshalb wurde es auf die nächste Konferenz vertagt. Der Ausschuß hatte zwar eine Aufweichung der Bedingungen in das Übereinkommen aufgenommen, aber anscheinend reichte es nicht, um die amerikanischen Vertreter umzustimmen. Die Ausschußmitglieder

⁵⁴ *ibid.*, S. 585.

⁵⁵ *ibid.*, S. 585:

In the course of deliberations, however, it was found that the time allotted to the Committee would not suffice to discuss both the minimum and the advanced standard. It was decided, in accordance with a proposal of the Workers' members, to recommend to the plenary sitting to deal separately with the two subjects, the minimum and the advanced standards.

⁵⁶ cf. Abstimmungen zu diesen Themen: *ibid.*, S. 467-470.

⁵⁷ *ibid.*, S. 400.

hatten vorgeschlagen, daß freiwillige Versicherungen durchaus die Ratifizierungsbedingungen des Übereinkommens erfüllten, wenn diese durch öffentliche Gelder subventioniert würden.⁵⁸

Die Höhe der gewährten Geldleistungen führte ebenfalls zu hitzigen Debatten im Rahmen des Ausschusses. Es wurde sogar vorgeschlagen, jegliche Prozentsätze für eine Mindestrente aus dem Übereinkommen zu streichen. Auf diese Weise sollte jedem Staat überlassen werden, die Höhe der Geldleistungen selber festzulegen. Schließlich kam es zu einer Abstimmung, bei der sich die Regierungsvertreter und die Arbeitgeber knapp gegen die Arbeitnehmer durchsetzen konnten: Dabei wurden fast alle Prozentsätze um 10% oder sogar 20% reduziert, so daß alle Sätze zwischen 40% und 30% des „Lohns des gelernten männlichen Arbeiters“ lagen.⁵⁹

Da die ILO-Verantwortlichen im Anschluß an die Konferenz und bei der Vorbereitung der folgenden Konferenz die niedrigen Prozentsätze unannehmbar fanden, beschlossen sie, wieder die alten Werte einzusetzen.⁶⁰ Insgesamt war man innerhalb des IAA über den Verlauf der Debatten enttäuscht, so daß sogar eine Nichtannahme der Mindestnormen befürchtet wurde. Ein Vertreter der Arbeitgeber sagte bei einer Sitzung des Verwaltungsrates: „If the obstructive tactics which had been pursued at the 34th Session were to be continued it would be difficult to reach conclusions even on the minimum standards.“⁶¹ Dabei betrieben nicht nur die Arbeitgebervertreter eine Hinhaltetaktik; sie wurden auch von einigen, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zum Teil führenden, Staaten stark unterstützt. Maurice Stack befürchtete bei der Wiederherstellung der ILO-Werte nicht nur Kritik seitens der Arbeitnehmer, sondern ebenfalls von industrialisierten Staaten:

We apprehend inevitable criticism from the Employers generally at the next Conference, but we do not expect opposition from Governments of the poorer countries. Paradoxically, it is the richer countries (e.g. Australia, Canada, the U.K. and even the U.S.) that

⁵⁸ *ibid.*, S. 586.

⁵⁹ *ibid.*, S. 591.

Der Ausdruck „Lohn des gelernten männlichen Arbeiters“ ist eine wort-wörtliche Übernahme aus dem Übereinkommen Nr. 102.

⁶⁰ cf. Vermerk von Maurice Stack für Luis Alvarado, 10.8.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A).

⁶¹ *Minutes of the 117th Session of the Governing Body, Geneva, 20-23 November 1951*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 23.

want low rates in terms of wages, because their wages offer a wide margin above the subsistence level.⁶²

Statt sich vor Kritik zu fürchten, hätten die ILO-Bediensteten ihre Arbeit anders ansetzen müssen. Bei konstruktiven Treffen vor der Arbeitskonferenz und der Suche eines für alle Staaten zumutbaren Kompromisses hätte man die Arbeitgebervertreter isolieren können. Die verschiedenen staatlichen Konzepte wurden beim Verfassen des Textes zu sehr ausgeklammert. Einige Staaten verfügten über eine lange Tradition der Marktregulierung ohne Staatseingriff. Deshalb zeigten sie wenig Enthusiasmus für die ILO-Konzepte bezüglich eines Mindestsatzes. Im letzten Moment wurde im Verwaltungsrat vorgeschlagen, daß die Staaten, die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit am besten gerüstet seien, sich zehn Tage vor Beginn der Konferenz treffen sollten, um die Grundlagen für das Übereinkommen zu legen.⁶³ Diese verschiedenen Meinungen und Vorschläge verdeutlichen die Schwierigkeiten bei der Verabschiedung eines internationalen Textes über die soziale Sicherheit.

3. Die Internationale Arbeitskonferenz von 1952

Während des Jahres zwischen den Internationalen Arbeitskonferenzen von 1951 und 1952 wurden einige der Gesprächspunkte der Konferenz mit Vertretern der verschiedenen Gruppen wieder aufgegriffen. So schalteten sich die amerikanischen Versicherungsvertreter in die Diskussion ein, um sicher zu gehen, daß ihre Position durch das vorgesehene Übereinkommen nicht in Gefahr gebracht wurde.⁶⁴ Der Briefverkehr verlief dabei viel ruhiger als die Debatten im Rahmen der Konferenz. Wie ernst die Angelegenheit für die ILO war, zeigt die Tatsache, daß wieder Kontakt mit dem früheren ILO-Generaldirektor Phelan aufgenommen wurde, um seine Vermittlungsdienste in Anspruch zu nehmen. Dabei betonte der damalige ILO-Generaldirektor: „I am informed that there is considerable misunderstanding, particularly amongst Employer circles, regarding the purposes and scope of this Con-

⁶² Vermerk von Maurice Stack für Luis Alvarado, 10.8.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A).

⁶³ *Minutes of the 117th Session of the Governing Body, Geneva, 20-23 November 1951*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 21.

⁶⁴ Brief von Mark S. Trueblood, President of The Life Underwriters Association of Los Angeles, 10.10.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-01.

vention and of the effect that it is likely to have on private insurance companies.“⁶⁵
 Zu diesem Zeitpunkt wurde in den Vereinigten Staaten eine Flugschrift über das Übereinkommen und über die allgemeine Rolle der ILO in den USA verfaßt, die auf diese Weise begann:

The ILO proposes to socialize insurance.

Ridiculous, you say? Impossible?

Not so impossible as you think.

Many "strange ideas" have had their birth in the ILO – ideas that are now incorporated in the laws of many countries, have definitely left their impact upon legislation here in the United States.⁶⁶

Man könnte meinen, diese Debatte hätte eigentlich wenig mit der europäischen sozialen Sicherheit zu tun, da diese im allgemeinen ganz anders gestaltet war. Aber zwei Punkte müssen dabei berücksichtigt werden: Eine zu große Opposition der Vereinigten Staaten hätte sicherlich zu einem Scheitern des ganzen Unternehmens geführt und mußte unter allen Umständen verhindert werden. Zweitens verfügte ein europäisches Land über ein umfassendes freiwilliges Versicherungssystem: Die Niederlande hatten in der Tat diesen Versicherungstyp stark entwickelt. Die niederländische Regierung machte mit dem Hinweis, ohne Textänderung sei sie nicht in der Lage, das Übereinkommen zu ratifizieren, auf diesen Punkt aufmerksam:

Si on maintenait la condition citée à l'article 6 du projet de convention, selon laquelle l'assurance facultative doit être subventionnée, pour au moins au quart, par les pouvoirs publics, les Pays-Bas ne pourront pas ratifier, en son temps, les Parties II et VIII de la Convention (Etat nécessitant des soins médicaux et Maternité), si ces parties étaient maintenues sous leur forme actuelle.⁶⁷

Die ILO-Verantwortlichen erreichten einen Kompromiß, indem sie in Artikel 6 die Passage über die ausschließliche Finanzierung durch die öffentliche Hand strichen

⁶⁵ Brief von David Morse an V. C. Phelan, 13.11.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-01.

⁶⁶ The 34th International Labor Conference of The International Labor Organization. Report by William L. McGrath, The Williamson Heater Company, Cincinnati, 1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-01, S. 1.

und durch andere Bedingungen ersetzt, wie eine Überwachung durch den Staat und einen hohen Anteil von geschützten Personen. Die ILO wurde somit gezwungen, einen Mittelweg zu finden, der sowohl Gegner als auch Befürworter dieser Art von Versicherung zufrieden stellte, denn wie weiter oben gesehen, waren eine ganze Reihe von Staaten gegen die Aufnahme der freiwilligen Versicherung in das Übereinkommen.

Der Conseil National du Patronat Français (CNPF), die Dachorganisation der französischen Arbeitgeber, meldete sich ebenfalls, um seine Ablehnung zum Übereinkommen nochmals zu unterstreichen:

Le texte, établi par le B.I.T. à la suite des travaux de la dernière session de la Conférence, comporte une réglementation de neuf branches de la Sécurité Sociale. Mais un Etat aurait le droit de ratifier la convention en n'appliquant que les normes fixées pour trois de ces branches, librement choisies par lui. On pourrait ainsi se trouver en face de pays qui, sous le couvert de la ratification d'une même convention, n'assumeraient cependant aucun engagement commun.

Le Conseil National du Patronat Français ne peut, dans ces conditions, qu'être opposé à l'adoption d'un texte de cette nature.⁶⁷

Die Kritik des CNPF war zum Teil berechtigt, denn mit der Mindestforderung, bei der Ratifizierung mindestens drei Zweigen beizutreten, konnten zahlreiche Staaten trotz Beitritt zum gleichen Übereinkommen unter sich keine Verpflichtungen eingehen. Andererseits war es das Ziel der ILO, das Niveau der sozialen Sicherheit insgesamt zu heben, und mit der Idee der Ratifizierung von mindestens drei Sozialzweigen sollten die weniger entwickelten Länder dazu bewegt werden, ihr Sozialsystem zu vervollständigen.

Während die Arbeitgeber versuchten, die Prozentsätze der verschiedenen Leistungen nach unten zu drücken, unterließen es die Gewerkschafter ihrerseits nicht, alles zu unternehmen, um die Übereinkommensvorlage in ihrem Sinne zu verbessern. So machte die Confédération Générale du Travail (CGT) eine ganze Reihe von Vor-

⁶⁷ Pays-Bas. Observations concernant le projet de convention sur la norme minimum de la sécurité sociale, 13.12.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-1-42, S. 1.

schlagen, die nach Ansicht der französischen Gewerkschaft zu einer Verbesserung des Übereinkommens führen würden. Unter anderem wurde unterbreitet, daß der Kindergeldsatz von 5% des „festgesetzten Lohns eines gewöhnlichen erwachsenen, männlichen und ungelerten Arbeiters“⁶⁹ viel zu niedrig sei und mindestens 10% erreichen müsse.⁷⁰ Es ist bezeichnend, daß eine französische Gewerkschaft sich für eine Erhöhung des Kindergeldes einsetzte, denn Frankreich ist ein Land, das sich traditionell sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene immer für umfangreiche Kinderleistungen stark gemacht hat. Frankreich bildet in dieser Hinsicht einen Gegensatz zu Deutschland, das, wenn überhaupt, nie hohe Kinderbeihilfen hatte. So schrieb das Bundesministerium für Arbeit:

In der Bundesrepublik Deutschland besteht zur Zeit kein allgemeines gesetzlichen System über Kinderbeihilfen, jedoch befindet sich eine gesetzliche Regelung in Vorbereitung. Bis zur Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes kann sich die Bundesrepublik nach Artikel 2 des Übereinkommensentwurfs nicht verpflichten, den Bestimmungen des Abschnittes VII nachzukommen.⁷¹

Dieses Beispiel illustriert den Rückstand der Bundesrepublik auf einigen Gebieten der sozialen Sicherheit. Die von der ILO für das Kindergeld gestellten Forderungen waren für die meisten industrialisierten Staaten durchaus erreichbar. Während der fehlenden Unterstützung für Familien hätte die Bundesrepublik aber zu diesem Zeitpunkt dem Übereinkommensabschnitt zu Gunsten des Kindergelds nicht beitreten können. Eine bundesdeutsche Regelung über Familienleistungen trat erst 1954 in Kraft. Die traditionelle deutsche Zurückhaltung gegenüber dem Kindergeld läßt sich an der Tatsache erkennen, daß das Bundesministerium den Vorschlag machte, auf die weniger fortschrittlichen Vorschläge von Philadelphia zurückzukommen:

Es wird vorgeschlagen, die Gewährung von Kinderbeihilfen erst vom dritten Kinde ab zu verlangen. Der Übereinkommensentwurf,

⁶⁸ Brief von M. Meunier, Président du C.N.P.F., 17.12.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-1-22, S. 2.

⁶⁹ Art. 44 von Übereinkommen Nr. 102.

⁷⁰ Brief von A. Le Leap, Secrétaire Général de la C.G.T., 28.11.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-1-22, S. 2.

der auf den Grundsätzen der von der Internationalen Arbeitskonferenz 1944 in Philadelphia angenommenen Empfehlung beruht, überschreitet die in dieser Empfehlung vorgesehenen Bedingungen für die soziale Sicherheit grundsätzlich nicht, sondern bleibt in einer Reihe von Punkten sogar dahinter zurück.⁷²

Es ist richtig, daß die ILO in der Empfehlung Nr. 67 vorgeschlagen hatte, erst ab dem dritten Kind Kinderbeihilfen zu gewähren und für die ersten zwei Minderjährigen nur Kinderzuschüsse in Notfällen zuzugestehen.⁷³ Dennoch war es seitens der ILO berechtigt, acht Jahre nach Philadelphia eine Verbesserung auf diesem Feld vorzuschlagen. Aber die Forderungen der Franzosen und der Deutschen lagen weit auseinander. In allen Staaten war man eigentlich immer davon ausgegangen, daß das Grundeinkommen eines Arbeiters ausreichen sollte, um eine Familie mit zwei Kindern zu ernähren.⁷⁴ Die Haltung der Bundesrepublik stimmte in dieser Hinsicht mit der niederländischen überein. Die ILO nahm übrigens im Übereinkommen keinerlei Bezug auf erste, zweite oder dritte Kinder, sondern legte fest, daß sich die Kinderbeihilfen aus einem gewissen Prozentsatz des Lohns eines „gewöhnlichen erwachsenen männlichen ungelernten Arbeiters“⁷⁵ mal der Anzahl der Kinder errechnen sollten.

Die Reaktionen der verschiedenen Gruppen, aber vor allem die der Regierungen durch ihre verantwortlichen Ministerien, zeigen, welche Konzessionen die ILO den verschiedenen Parteien machen mußte. Diese Unterschiede erklären sich zum Teil dadurch, daß, wie am Beispiel der Familienleistungen gesehen, die Mitgliedstaaten unterschiedliche Schwerpunkte beim sozialen Schutz der Bevölkerungsschichten setzten und diese Unterschiede trotz der langsamen Annäherung einiger Systeme immer noch bestehen blieben. Die französische Regierung bemängelte genau diesen Punkt, als sie den Übereinkommensentwurf nach der ersten Diskussionsrunde bewertete:

⁷¹ Bundesministerium für Arbeit. Bemerkungen und Abänderungsvorschläge zum dem vom Internationalen Arbeitsamt aufgestellten Entwurf eines Übereinkommens über Mindestnormen der sozialen Sicherheit, Dezember 1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-1-24, S. 5.

⁷² *ibid.*, S. 5.

⁷³ Art. 8 der Empfehlung Nr. 67.

⁷⁴ Dieses Argument wird unter anderem von der niederländischen Regierung angeführt, um einige Bedenken gegenüber dem Artikel über die Familienbeihilfen zu äußern: Pays-Bas. Observations concernant le projet de convention sur la norme minimum de la sécurité sociale, 13.12.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-1-42, S. 4-5.

Il semble que le but à atteindre soit de définir la norme que peut et doit normalement atteindre un pays ayant un développement économique moyen. Le désir de permettre la ratification de la convention par un grand nombre de pays paraît avoir conduit la Conférence de 1951 à des solutions qui ne correspondent pas réellement au but qui vient d'être défini. [...] Mais le Gouvernement français tient à souligner expressément qu'il considère la norme minimum proposée comme nettement insuffisante.⁷⁶

Das Übereinkommen Nr. 102 konnte in der Tat nur die Synthese aller verschiedenen Konzeptionen und Forderungen darstellen. Es ist aber kaum zu vermuten, daß es überhaupt zu einem Übereinkommen gekommen wäre, wenn sich die ILO mehr auf die Seite der Arbeitnehmer und der fortschrittlicheren Regierungen geschlagen hätte. Sie mußte sich jedoch von der französischen Regierung vorwerfen lassen, die Trennung zwischen Mindestnormen und höheren Normen nicht verhindert zu haben.⁷⁷ Beide Normen in einem einzigen Übereinkommen hätten die Heterogenität der ILO-Mitgliedstaaten viel besser widerspiegelt und auch viel mehr Flexibilität zugelassen.

Die Konferenz von 1952 verlief weniger hektisch als die des vorigen Jahres, da 1951 schon die größten Streitpunkte zwischen den Gruppen ausdiskutiert worden waren und die ILO durch eine konziliante Haltung im Vorfeld versucht hatte, so viel Konfliktstoff wie möglich zu entschärfen. Dies bedeutete, daß die Diskussion nicht sehr weit geführt werden konnte, da die Gruppen von ihren Positionen nicht abwichen. Der amerikanische Arbeitgebervertreter verlangte immer noch eine freiere Regelung für das freiwillige Versicherungssystem⁷⁸ und beharrte auf einer Aufteilung der neun Risiken in neun Übereinkommen auf der ursprünglichen Position der Arbeitgeber: „After the determination of the form of the instrument made in the tripartite Committee, our Employers' group earnestly urged that this instrument be divided into nine instruments.“⁷⁹ Die Arbeitnehmer ließen durch den chilenischen

⁷⁵ Art. 44 von Übereinkommen Nr. 102.

⁷⁶ Observations sur le projet de Convention sur la norme minimum de la Sécurité Sociale, 17.12.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-415(A)-22, S. 1-2.

⁷⁷ *ibid.*, S. 1.

⁷⁸ *International Labour Conference. Thirty-Fifth Session Geneva, 1952, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1953, S. 308.

⁷⁹ *ibid.*, S. 309.

Vertreter verlauten, daß die Arbeitgeber nur eine Blockadepolitik führen und sich gegen jeglichen konstruktiven Versuch der Arbeitnehmer sperren würden: „I must state that during the discussion of the report we have always been faced with a veto on the part of the Employers, and of some of the Government representatives, whenever amendments likely to improve the text substantially were introduced.“⁸⁰

Vielleicht hatte die Abwesenheit eines Spezialisten wie Pierre Laroque, der in Frankreich wieder Mitglied des Conseil d'Etat geworden war, doch ein größeres Gewicht, als man vermuten könnte. Er wurde zwar durch Jacques Doublet hervorragend vertreten.⁸¹, aber Pierre Laroque hatte seit dem Krieg Erfahrungen mit der Funktionsweise der ILO-Organen gesammelt und sich mehr als jeder andere Franzose für die internationalen Aspekte der sozialen Sicherheit interessiert. Seine Autorität auf diesem Gebiet hätte der verfahrenen Situation vielleicht eine neue Dynamik geben können. Der folgende Abschnitt belegt, wie sehr Pierre Laroque von den ILO-Sozialexperten vermißt wurde: „La Convention sur la norme minimum est née et baptisée et son parrain n'était pas présent, au profond regret des parents. L'accouchement a été laborieux, mais l'enfant est indemne.“⁸² Die Metapher verdeutlicht auch den ganzen Umfang der von Laroque geleisteten Arbeit, um eine umfassende Regelung für die internationale soziale Sicherheit im Rahmen der ILO zu erreichen. Pierre Laroque ist der einzige Experte, der sich in einem solchen Umfang für dieses Thema engagiert hat. Leider konnte er, wie im Falle des französischen Planes der sozialen Sicherheit, nur einen Teilerfolg erzielen.

Die Schlußabstimmung zum Übereinkommen Nr. 102 verdeutlicht die Sackgasse, in der sich die Parteien befanden: Es gab 123 Ja-Stimmen und 32 Nein-Stimmen. Aber von den Arbeitgebern stimmten nur drei dafür (die Vertreter aus der Tschechoslowakei, Polens und Chiles); alle anderen stimmten dagegen (auch die Belgiens, Frankreichs, Italiens, der Bundesrepublik Deutschland, Luxemburgs und der Niederlande).⁸³ „Die Arbeitgeberdelegierten stimmten bei der Internationalen Arbeitskonferenz gegen das Übereinkommen, weil sie der IAO die Kompetenz absprachen, für die gesamte Bevölkerung [...] sozial gesetzliche Bestimmungen aufzu-

⁸⁰ *ibid.*, S. 308.

⁸¹ *ibid.*, S. 518. Jacques Doublet wurde zum Vorsitzenden des Ausschusses für soziale Sicherheit gewählt; die anderen Posten wurden von einem weiteren Franzosen, zwei Amerikanern, einem Österreicher, einem Norweger und einem Venezolaner besetzt.

⁸² Brief von Maurice Stack an Pierre Laroque, 11.7.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 1.

⁸³ *ibid.*, S. 409.

stellen.“⁸⁴ Die Regierungsvertreter sowie die Arbeitnehmervertreter sprachen sich alle für das Übereinkommen aus.

Dieses Übereinkommen beinhaltete nur die Mindestnormen der sozialen Sicherheit. Auf Druck von einigen Regierungen (so hatten zum Beispiel die Regierungen Belgiens und Frankreichs in diesem Sinne einen Entschließungsantrag eingereicht⁸⁵) wurde versucht, die höheren Normen noch zu ‚retten‘, indem man sie auf die Tagesordnung der nächsten ILO-Tagung setzte. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch und das Projekt ‚höhere Normen der sozialen Sicherheit‘ wurde auf unbestimmte Zeit verschoben.⁸⁶ Die Aufgabe eines Teils des Projektes bedeutete nicht nur eine Niederlage für die Arbeitnehmer und zu einem gewissen Grad auch für die Regierungsvertreter, sondern vor allem für die internationale soziale Sicherheit, die nun über ein unvollständiges Instrument verfügte, das zwar für einige Jahre in Europa als Referenz dienen, aber schon bald überholt sein würde.

4. Die Bedeutung des Übereinkommens Nr. 102

Auch wenn das Übereinkommen Nr. 102 das Ergebnis von unzähligen Zugeständnissen war, darf seine Wirkung und sein Einfluß auf die internationale und besonders die europäische soziale Sicherheit nicht unterschätzt werden.

Es bildete die natürliche Fortsetzung der internationalen Bewegung zu Gunsten der sozialen Sicherheit, die mit der Atlantik-Charta vom 14. August 1941 begonnen, und die in einer zweiten Phase zur Erklärung von Philadelphia und zur Empfehlung Nr. 67 geführt hatte. Das Übereinkommen Nr. 102 bildete die dritte Etappe (auch wenn seine Fertigstellung wahrscheinlich länger als angenommen gedauert hatte). Kontinuität bedeutete jedoch nicht Erliegen des Fortschritts. Anhand der drei Texte läßt sich sehr gut verdeutlichen, welcher Weg seit dem Beginn der 1940er Jahre zurückgelegt worden war. Die Atlantik-Charta blieb sehr allgemein, denn sie besagte nur folgendes: „Fifth, they desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all,

⁸⁴ DÄHLER, Emil: *Die Sozialpolitik der internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluß auf die Sozialgesetzgebung der Schweiz*, St-Gallen: Kolb 1976, S. 135.

⁸⁵ Projet de résolution présenté par les membres gouvernementaux belge et français (C.S.S./D.195), in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 35-507-1.

⁸⁶ Brief von Maurice Stack an Pierre Laroque, 11.7.52, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1-22-1, S. 1-2.

improved labor standards, economic advancement, and social security“.⁸⁷ Zu diesem Zeitpunkt war der Begriff der sozialen Sicherheit noch nicht genau definiert, was diese vage Forderung erklärt. Die Empfehlung Nr. 67 hingegen ging ins Detail, denn sie beschrieb mit Genauigkeit, gegen welche Risiken die Bevölkerung geschützt werden müsse. Der Text belegt jedoch durch seine Trennung von Sozialversicherung und Sozialhilfe, die in zwei verschiedenen Abschnitten der Empfehlung behandelt wurden, daß nach wie vor ein klarer Unterschied zwischen den verschiedenen Schutztechniken gemacht wurde und sich die soziale Sicherheit als Ganzes noch nicht durchgesetzt hatte. Das Übereinkommen Nr. 102 hingegen machte keine Unterschiede zwischen den verschiedenen Schutzmöglichkeiten, sondern überließ es den Parteien, wie sie die Leistungen finanzieren und vergeben wollten.

Die ILO entschied sich in ihrem Text für keine der zwei Grundauffassungen der sozialen Sicherheit: „die Garantie eines Grundeinkommens oder die Garantie der Einkommen aus Erwerbstätigkeit“⁸⁸ (die erste stammte von der Entwicklung aus den Staaten Beveridger Art, während die zweite Tradition sich in den Ländern durchsetzte, die an dem Versicherungsprinzip festhielten).⁸⁹ Sie wollte sich nicht für die eine oder andere Konzeption der sozialen Sicherheit entscheiden. Aus diesem Grund wurde sowohl Bezug auf Leistungen genommen, die sich auf das verlorene Einkommen des Arbeitnehmers bezogen als auch auf einen sogenannten „Lohn des gelernten männlichen Arbeiters“ (cf. weiter oben). Um sich diese Neutralität zu erhalten, war es unter anderem notwendig, eine große Freiheit über die Mittel und die Techniken zu haben, mit denen die festgesetzten Normen erreicht werden sollten.

Auch die im Übereinkommen verlangten Leistungsniveaus waren nicht so niedrig, wie es scheinen könnte. Es stimmt sicherlich, daß für die Entwicklung der europäischen sozialen Sicherheit die Verabschiedung höherer Normen von größerem Interesse gewesen wäre, dennoch stellten die Leistungsanforderungen des Übereinkommens für die nächsten Jahre auch manchen europäischen Staat vor eine große Herausforderung, wenngleich die Anzahl von mindestens drei Zweigen der sozialen Sicherheit für westeuropäische Verhältnisse wirklich zu gering war. Es wurde weiter oben schon vom bundesdeutschen Fall der Kinderbeihilfen gesprochen. Der Europarat erstellte sogar im Rahmen der Vorbereitungen zur Europäischen Ordnung der

⁸⁷ *The Atlantic Charter, August 14, 1941*, in: LANGSAM, Walter Consuelo: *Historic Documents of World War II*, Princeton: Van Nostrand Company 1958, S. 74.

⁸⁸ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 189.

Sozialen Sicherheit (cf. weiter unten) eine Gesamtstudie über seine Mitglieder, um zu erfahren, welche Länder die Mindestnormen erfüllen würden. Das Ergebnis fiel viel weniger positiv aus, als man hätte erwarten können:

Parmi les Membres du Conseil de l'Europe :

6 pays possèdent des systèmes de sécurité sociale qui, dans l'ensemble, dépassent indubitablement et largement ce que requiert la Convention 102 ;

un pays s'approche du niveau des six premiers ;

4 ou 5 autres pays n'atteignent pas ce niveau, mais ont tout de même accompli dans le domaine de la sécurité sociale un effort qui mérite d'être reconnu et qui apparaît même remarquable si on le compare au niveau de sécurité sociale existant hors d'Europe ;

le cas des autres pays ou bien est douteux – jusqu'à plus ample information – ou bien dépend de la mise en vigueur de législations qui ne sont encore qu'à l'état de projet.⁹⁰

Sicherlich aus diplomatischen Gründen wurden leider keine Angaben darüber gemacht, um welche Länder es sich dabei handelte. Deshalb können nur Vermutungen angestellt werden. Im Jahr 1954 zählte der Europarat 14 Mitglieder. Man kann davon ausgehen, daß die sechs auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit am weitesten entwickelten Staaten die Bundesrepublik Deutschland (zu diesem Zeitpunkt war die Gesetzgebung zu den Familienbeihilfen endlich in Kraft getreten), Großbritannien, Norwegen, Schweden, Belgien und Frankreich waren. Die Ermittlung der restlichen Länder erweist sich danach als schwierig. Das alleinstehende Land ist entweder die Niederlande oder Luxemburg (wobei es eher das erstere sein müßte). Italien gehörte zu diesem Zeitpunkt definitiv nicht zu den Staaten, die weit entwickelt waren, so daß dieses Land in die letzte Kategorie einzuordnen ist. Bei den Vorbereitungen zur Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit gab die italienische Regierung ihren Rückstand auch unverblümt zu:

En particulier, l'Italie pourrait ratifier, pour le moment, la Convention 102 pour trois régimes seulement, à savoir: pensions de vieil-

⁸⁹ DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Le droit...“, S. 377.

lesse, prestations aux familles et prestations de maternité. D'autre part, en ce qui concerne les régimes pour lesquels les prestations prévues par la législation italienne résultent inférieures aux prestations minima prévues par la Convention, on ne considère pas de pouvoir prendre des engagements étant donné que dans certains cas, le système de sécurité sociale italien est sensiblement différent de celui de la Convention même.⁹¹

Auch wenn Italien besonders hinter den anderen fünf untersuchten Staaten zurücklag, ist insgesamt festzustellen, daß zwei Jahre nach der Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 102 (das aber erst am 27. April 1955 in Kraft trat) nur die Hälfte der sechs EGKS-Gründerstaaten alle Zweige erfüllten. Man kann also nicht uneingeschränkt sagen, daß sich die westeuropäischen Staaten zu diesem Zeitpunkt die sowohl in der Atlantik-Charta als auch im Beveridge-Bericht geforderten Prinzipien zu eigen gemacht und sie in umfassende Programme umgesetzt hätten. Das Übereinkommen konnte in keiner Hinsicht eine Annäherung an Beveridges Prinzipien bewirken, da es unter Berücksichtigung der weniger entwickelten Länder als höchsten Prozentsatz einen Schutz von 50% der Arbeitnehmer oder 20% der Ansässigen forderte.

Dennoch muß der einmalige Charakter des Vertragstextes hervorgehoben werden. Es handelte sich hiermit nämlich um das erste vollständige internationale Harmonisierungsinstrument auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit. Guy Perrin, ILO-Bediensteter in der Hauptabteilung für soziale Sicherheit von März 1957 bis Juli 1988 und Verantwortlicher für die Beziehungen mit den europäischen Regionalorganisationen in diesem Bereich, schreibt folgendes:

Cette convention a remarquablement résisté à l'épreuve du temps puisqu'elle constitue aujourd'hui encore le fondement de l'architecture du droit international visant à harmoniser les législations nationales de Sécurité sociale. Elle a notamment permis de préciser l'extension et la compréhension du concept de Sécurité sociale, articulé en neuf branches distinctes, conformes à la concep-

⁹⁰ Conseil de l'Europe. Comité des Ministres, 7.4.1954, (CM (54) 73), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7, S. 2. Hervorhebungen im Original.

tion analytique du champ d'application matériel de cette institution, tel qu'il s'est constitué au cours du développement historique des assurances sociales, en évitant de recourir à une définition contraignante et nécessairement controversée. [...] En revanche, la reconnaissance étendue et durable de la conception internationale proposée par la convention (n° 102) n'a pas eu pour conséquence de figer la Sécurité sociale ou d'entraver son évolution, comme la crainte en avait parfois été exprimée.⁹²

Als ILO-Bediensteter fehlte Guy Perrin bei dieser Analyse eine gewisse Distanz zum ILO-Text. Sicherlich bildete dieses Übereinkommen einen Meilenstein der internationalen sozialen Sicherheit. Seine zum Teil vagen Bestimmungen fanden einerseits bei allen Staaten ihre Zustimmung. Andererseits bildeten sie die Schwäche des Übereinkommens Nr. 102, denn sie erreichten nur eine minimale Koordination zwischen den nationalen Systemen. Vor allem wurde die in den Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 festgestellte Annäherung an Beveridges Ideen (Vereinheitlichung, Integration und Universalisierung) nicht weiter fortgesetzt. Das Festlegen von sehr niedrigen notwendigen Prozentsätzen (meistens ‚nur‘ 50% der Arbeitnehmer), mit dem Ziel alle ILO-Mitgliedstaaten für das Übereinkommen zu gewinnen, bedeutete das Aufgeben einer für die Gesamtbevölkerung gedachten sozialen Sicherheit. Auffallend ist ebenfalls die starke Anlehnung an die Sozialversicherungen, obwohl sich Beveridge für ein Abmildern dieses Schutzprinzips ausgesprochen hatte. Mit dem Festhalten am Versicherungsprinzip wurde das Universalisierungsprinzip wenigstens als kurz- und mittelfristiges Ziel aufgegeben. Die herausragende Stellung der Sozialversicherungen ungeachtet der Berücksichtigung der anderen Schutzmethoden (Sozialhilfe und Nationalsystem) ist sowohl auf die dominante Rolle der an den Sozialversicherungen hängenden Staaten als auch auf die Mehrzahl der ILO-Bediensteten aus Staaten mit einer Sozialversicherungstradition zurückzuführen. Da die Staaten nicht bereit waren, auf ihre nationalen Gegebenheiten zu verzichten, und an den eigenen Traditionen im Bereich der sozialen Sicherheit festhielten, mußte die ILO ihre Koordinationsbemühungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner runternehmen. Die große Kluft zwischen fortgeschrittenen und in diesem Bereich unerfahrenen

⁹¹ Code de sécurité sociale pour les membres du Conseil de l'Europe, s.d. [wahrscheinlich 1952-1953], in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-34, S. 2.

Staaten verwässerte die ILO-Normen zusätzlich. Hinzu kam das schleppende Ratifikationsverfahren: Es dauerte in der Tat lang, bis dieser Text (wie übrigens die meisten der anderen ILO-Übereinkommen) von den Mitgliedstaaten ratifiziert wurde. Er trat erst am 27. April 1955 in Kraft, weil für die Gültigkeit eines Übereinkommens die Ratifizierung durch zwei Mitgliedstaaten notwendig ist. Obwohl einige der westeuropäischen Staaten das Vertragswerk schon sehr früh hätten ratifizieren können, dauerte es bis zum 8. Juni 1956, bis paradoxerweise Italien als erster der Sechs das Übereinkommen ratifizierte. Die Bundesrepublik Deutschland ratifizierte am 21. Februar 1958 als erstes Land alle neun Zweige. Es folgten Belgien am 26. November 1959, die Niederlande am 11. Oktober 1962, Luxemburg am 31. August 1964 und 22 Jahre nach der Verabschiedung Frankreich am 14. August 1974. Es ist schwer zu erklären, warum die Mitgliedstaaten sich so viel Zeit liessen, um grundlegende internationale Rechtstexte zu ratifizieren. Sowohl die ILO als auch der Europarat setzten sich wiederholt, aber ergebnislos für ein beschleunigtes Ratifizierungsverfahren des Übereinkommens Nr. 102 durch die Mitgliedstaaten ein.⁹³ Sicherlich verlängerte die ILO-Prozedur das ganze Verfahren erheblich, da verlangt wurde, daß der Text dem legislativen Organ eines Staates (meistens dem Parlament) vorgelegt werde. Ein weitaus wichtigerer Grund könnte die Tatsache sein, daß die Mitgliedstaaten durch die Ratifikation Verpflichtungen gegenüber den Staatsbürgern aus Drittländern eingingen, was vielleicht zu ihrer übervorsichtigen Haltung führte. Die politische Lage in den verschiedenen Mitgliedstaaten hatte sicherlich ebenfalls Auswirkungen auf die Ratifikationsgeschwindigkeit. Man kann annehmen, daß eine arbeiterfreundliche Regierung ein ILO-Übereinkommen schneller ratifizieren wird als eine von den Arbeitgebern unterstützte Exekutive. Gewiß spielen noch andere Faktoren eine Rolle. So läßt sich bezüglich der Bundesrepublik feststellen, daß sie zwischen 1952 und 1961 18 Übereinkommen (von insgesamt 20, die durch die ILO-Konferenz angenommen wurden) ratifizierte und zwischen 1962 und 1971 nur deren

⁹² PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 517.

⁹³ Für die ILO: cf. *International Labour Conference. Forty-Fifth Session Geneva, 1961, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1962, S. 546, bzw. *International Labour Conference. Forty-Sixth Session Geneva, 1962, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1963, S. 839.

Für den Europarat: Conseil de l'Europe. Comité des Ministres, 17.4.1956, (CM (56) 53), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-9, S. 2-3. Im Text des Europarats steht lediglich, daß nur fünf Staaten des Europarats das Übereinkommen Nr. 102 ratifiziert haben. Diese Feststellung kann jedoch als eine Anforderung an die Mitgliedstaaten verstanden werden, vor allem im Kontext der Vorbereitungen zur Europäischen Ordnung der sozialen Sicherheit (cf. weiter unten).

sechs (von ebenfalls 20 durch die ILO-Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen), obwohl ab 1966 die SPD eine der zwei Regierungsparteien stellte.⁹⁴ Als die SPD in der BRD die Regierungsverantwortung übernahm, hatte sich die Haltung der westeuropäischen Staaten zur ILO stark verändert. Ihre Interessen waren innerhalb der europäischen Regionalorganisationen wie dem Europarat und den Europäischen Gemeinschaften erheblich besser berücksichtigt,⁹⁵ und die ILO-Normen hatten für die Westeuropäer viel an Reiz verloren, da die meisten nationalen Gesetze ein höheres Niveau erreichten.

Das Übereinkommen Nr. 102, trotz seines zum Teil bescheidenen Leistungsniveaus für europäische Verhältnisse, blieb im europäischen Kontext nicht ohne Wirkung. Zwei grundlegende Texte des Europarats fußten auf dem ILO-Übereinkommen. Die Europäische Sozialcharta bediente sich des Textes, um eine Mindestschutzangabe zu machen. Die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit und die dazugehörigen Zusatzprotokolle gingen hingegen viel eingehender auf das Übereinkommen Nr. 102 ein, da dieser Text als Ausgangspunkt diente.

Kapitel III: Die Koordinierungsinstrumente

Die ILO hat in den fünfziger Jahren sowohl mit den europäischen Regionalorganisationen als auch im Rahmen ihrer eigenen Gremien versucht, Koordinierungsinstrumente zu verabschieden. Entscheidend ist jedoch, daß in den drei Fällen, wo es zu konkreten Ergebnissen gekommen ist, die ILO nur einmal als Ideengeber diente (beim Europäischen Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr). In den beiden anderen Fällen, also beim Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und beim Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit, waren die EGKS bzw. der Europarat Paten des Projektes. Die ILO wurde in beiden Fällen in der Anfangsphase gebeten, die entsprechenden Vorentwürfe zu verfassen, aber sie ergriff nie wirklich selbst die Initiative. Das hängt wahrscheinlich damit zusammen, daß sowohl der Europarat als auch die EGKS genaue Ziele hatten und deshalb genau

⁹⁴ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die sozialpolitische und rechtliche Bedeutung der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation sowie ihrer sonstigen Aktivitäten auf internationaler und innerstaatlicher Ebene“, Bundesdrucksache 12/3495, 21.10.1992, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksachen Band 457*, Bonn: Deutscher Bundestag und Bundesrat 1992, S. 6.

⁹⁵ cf. weiter unten (Abschnitt 6.1.1.).

wußten, was sie unternehmen wollten. Die ILO dagegen konnte mit ihren allgemeinen Zielsetzungen nur bedingt eine Initiative für gewisse Bevölkerungsschichten oder für bestimmte Weltregionen ergreifen, ohne gleich von den nicht berücksichtigten Personenkreisen oder Ländergruppierungen kritisiert zu werden. Die ILO spielte bei allen drei Koordinierungsinstrumenten eine entscheidende Rolle: In allen drei Fällen waren ILO-Experten die Verfasser des Regelwerks. Die ILO hatte als Verfasserorganisation ausreichende Möglichkeiten, ihre Ideen in die Vertragswerke einfließen zu lassen. Dennoch wurde auch ohne die ILO ein weiteres wichtiges Koordinierungsinstrument vereinbart, nämlich das multilaterale Abkommen des Nordischen Rates vom 15. September 1955.

1. Die Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit (Europarat)

Im Vergleich zu anderen multilateralen Abkommen wurden die Verhandlungen zu den Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit sehr zügig geführt:⁹⁶ Die ersten Anstrengungen wurden im November 1950 unternommen, und die Abkommen schließlich am 11. Dezember 1953 paraphiert. Das erste Abkommen beinhaltete alle langfristig gewährten Sozialleistungen, wie Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten, während im zweiten die zeitlich begrenzten Sozialleistungen behandelt wurden: Krankheit, Mutterschaft, Tod, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit und Familienleistungen.⁹⁷ Ein möglicher Grund für die zügigen Verhandlungen liegt höchstwahrscheinlich darin, daß diese Abkommen, wie der Name es schon andeutet, nur zeitlich begrenzt gültig sein sollten, um später durch einen umfangreicheren Text, der Europäischen Konvention über die soziale Sicherheit, ersetzt zu werden.⁹⁸ Guy Perrin weist zurecht auf den eingeschränkten Geltungsbereich der Vorläufigen Abkommen hin, in denen die

⁹⁶ Die Literatur bedient sich sowohl des Singulars als auch des Plurals für diese Abkommen, denn auch wenn es sich um mehrere Abkommen handelt, so bilden sie doch eine Einheit. Hier die exakten Namen der Abkommen: Vorläufiges Abkommen über Soziale Sicherheit unter Ausschluß der Systeme für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen; Vorläufiges Europäisches Abkommen über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen. Es wurden ebenfalls zwei Zusatzprotokolle für Flüchtlinge verfaßt und angenommen. Auf letztere soll jedoch nicht näher eingegangen werden.

⁹⁷ cf. TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 263.

⁹⁸ cf. PERRIN, Guy: „La Convention européenne dans le contexte des instruments internationaux de coordination des législations de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 3/1978, S. 316.

Wahrung der Ansprüche und der Anwartschaften nicht behandelt wurden.⁹⁹ Léon-Eli Troclet führt eine weitere Erklärung an, die auch in die Präambel aufgenommen wurde: Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Abkommen war das Netz der bilateralen Abkommen zwischen den Europarat-Mitgliedstaaten unvollständig. Sie sollten bis zur Annahme einer allgemeinen Konvention die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen aller Mitgliedstaaten gewähren, die mit dem unvollständigen Netzwerk an bilateralen Abkommen nicht gesichert war.¹⁰⁰

Es war der Europarat, der bereits im Jahre 1949 die Initiative ergriff, als die Beratende Versammlung in ihrem ersten Arbeitsjahr schon eine Entschliebung verabschiedete.¹⁰¹ Und schon ein Jahr später wurde im Rahmen des Regierungsausschusses für soziale Fragen des Europarates Folgendes beschlossen:

At its second session (Strasbourg, November 1950), the Committee of Experts on Social Security of the Council of Europe recommended that the International Labour Office prepare drafts of agreements among countries belonging to the Council of Europe which would deal, on the one hand, with the equal treatment of subjects of these countries with the nationals of each country and, on the other, with extension of bilateral and multilateral agreements to the subjects of other Member States of the Council of Europe.¹⁰²

Bei der Tagung vom 20. bis 23. November 1950, bei der entschieden wurde, die ILO mit der Redaktion der Abkommen zu betrauen, war die große Mehrzahl der Experten anwesend, auch diejenigen, die bei den ILO-Konferenzen und –Ausschüssen ihr Land vertraten: Léon Watillon war der belgische Vertreter, Pierre Laroque vertrat Frankreich (und wurde zum Vorsitzenden gewählt), die Bundesrepublik Deutschland hatte Wilhelm Dobbernack und Josef Eckert entsandt, Italien war durch Carlo Carloni vertreten und die Niederlande durch A. C. M. van de Ven. Nur Luxemburg hatte mit Wilwertz statt Armand Kayser einen neuen Experten nach Straßburg ent-

⁹⁹ PERRIN, Guy: „Introduction...“, S. 9.

¹⁰⁰ TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 263.

¹⁰¹ Recommandation 35: Accord multilatéral sur les législations sociales, in: *Textes adoptés par l'Assemblée. Assemblée Consultative: Première session ordinaire. 10 août – 8 septembre 1949*, Strasbourg: Conseil de l'Europe 1949, S. 44. cf. auch TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 263.

¹⁰² Introductory Note, s. d., in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-2, S. 1.

sandt.¹⁰³ Diese ILO-freundliche Vertretung hat zur Folge, daß die Genfer Organisation ohne große Umschweife mit dem Verfassen des Entwurfs beauftragt wurde. Da der Europarat sich in seiner Anfangsphase befand, verfügte die europäische Organisation wohl kaum über den notwendigen Apparat, um eine Arbeit dieses Umfangs in Angriff zu nehmen. Es ist dennoch erstaunlich, daß es keinen einzigen Einwand gegen diesen Entwurf gab und niemand innerhalb des Europarats vorschlug, seine Abteilungen sollten selbst die Abkommen verfassen. Frankreich, Irland, die Niederlande und Großbritannien waren die Staaten, die sich am meisten für eine Regelung zur Gleichbehandlung einsetzten.¹⁰⁴ Ziel dabei war es, eine Gleichbehandlung aller Staatsbürger der Europarat-Mitgliedstaaten durchzusetzen, und zwar ohne Rücksichtnahme auf die existierenden oder fehlenden bilateralen Abkommen oder auf die Art der Sozialleistung (mit Ausnahme der Sozialhilfesysteme). Auf dieser Grundlage sollte ein bilaterales Abkommen zwischen zwei Ländern auch für die Staatsbürger von Drittländern gelten, und zwar selbst wenn ein drittes Land kein Abkommen mit einem der zwei Länder abgeschlossen hatte. Die unterschiedlichen Konzeptionen der Mitgliedstaaten waren der Auslöser für die Redaktion zweier Abkommen, die inhaltlich nur in drei Artikeln voneinander abwichen.¹⁰⁵ Die Unterschiede zwischen den Sozialfinanzierungssystemen der skandinavischen und der anderen Mitgliedstaaten des Europarats führten dazu, daß die nordischen Mitglieder nicht bereit waren, die Gleichbehandlung auf Sozialleistungen auszudehnen, die nicht auf einer Beitragspflicht beruhten. Neben dem finanziellen Aspekt ging es eigentlich um das gesamte Konzept der sozialen Sicherheit, denn Sozialleistungen ohne Beiträge bedeuteten schlicht und einfach, daß die ganze Bevölkerung Leistungen erhalten konnte (wie in den skandinavischen Ländern und zum Teil in Großbritannien und in Irland), während Beiträge implizierten, daß nur bestimmte Personen-

¹⁰³ Council of Europe. Report to the Committee of Ministers Submitted by the Committee of Experts on Social Security at its Second Session (CM (50) 91), 27.11.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-2, S. 1-2.

¹⁰⁴ *ibid.*, S. 11.

¹⁰⁵ *ibid.*, S. 13: „Whereas under Danish, Norwegian and Swedish laws, nationals of these countries are entitled to receive pensions without any conditions regarding contributions or even length of residence, it is hardly conceivable that such rights would be accorded to aliens, unless the other countries guaranteed reciprocal treatment to the nationals of Scandinavian countries. Now in these countries, whose legislation is based on the contributory system, any genuine reciprocal agreement would require an aggregation of the periods passed in the various countries. And this could only be effected through bilateral agreements, the framing of which would be a long and detailed task. Ireland is at the moment in a somewhat similar position to that of the Scandinavian countries, and its existing legislation does not provide for reciprocal arrangements dealing with non-contributory schemes.“

kreise gegen die sozialen Risiken geschützt wären, was der kontinentaleuropäischen Tradition entsprach).

In einem ersten Entscheid war beschlossen worden, die ILO solle bei ihrem Abkommensentwurf die vier betroffenen Staaten, Dänemark, Norwegen, Schweden und Irland, nicht berücksichtigen: „In these circumstances it was decided to consider drawing up a provisional agreement restricted to countries other than Denmark, Norway, Sweden and Ireland.“¹⁰⁶ Um diese Staaten jedoch nicht vollkommen aus den Abkommen auszuschließen, wurde eine Verdoppelung der Vertragstexte angenommen:

- (i) a general agreement on equality of treatment for permanent residents, under all schemes other than pension schemes;
- (ii) an agreement on equality of treatment under pension insurance schemes;
- (iii) a general agreement on migrant's rights under all schemes other than pension schemes;
- (iv) an agreement on migrants' rights under pension insurance schemes.¹⁰⁷

Dabei sollten die skandinavischen Staaten und möglicherweise Irland und Island nicht vom zweiten und vierten Abkommen ausgenommen, weil ihre Rentensysteme nicht auf dem Versicherungsprinzip basierten.

Italien versuchte ebenfalls seine Ansichten durchzusetzen, indem es auf die Wahrung der Anwartschaften und der Ansprüche pochte. Es ist bezeichnend, daß Italien, das traditionelle Emigrationsland in der ersten Phase der Nachkriegszeit, sich für diese Rechte stark machte. Die anderen Mitgliedstaaten des Europarats waren an diesen Prinzipien viel weniger interessiert, denn sie waren insgesamt doch eher Immigrationsländer und betrachteten diese Problematik somit nur als ein Randthema.

Der Europarat setzte dabei der ILO für die Redaktion der Abkommen als Frist Anfang April 1951.¹⁰⁸ Bei der dritten Sitzung des Ausschusses vom 2. bis

¹⁰⁶ *ibid.*, S. 13.

¹⁰⁷ Mission of Messrs. Stack and Zelenka to observe 3rd Session of Committee of Social Security Experts, Council of Europe, at Strasbourg, 2-5 May 1951, 11.5.51, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-3, S. 2.

¹⁰⁸ Brief von J. C. Paris, Generalsekretär des Europarats, an David Morse, 19.12.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-2, S. 4.

5. Mai 1951 (unter dem Vorsitz von Pierre Laroque, der wieder einmal einstimmig gewählt wurde) stellten die ILO-Experten, Maurice Stack und Antonin Zelenka, die Vorentwürfe der Abkommen vor. In ihrem Bericht prangerten sie die Einstellung einiger Staaten an: „Absent were those from Greece, Iceland, Italy and Luxembourg : these did not excuse themselves, and their absence suggests lack of interest.“¹⁰⁹ Die ILO war über dieses Konzept eines vollständigen Netzes von bilateralen Abkommen bei weitem nicht begeistert. Wenn man dem ILO-Experten Glauben schenken kann, war sich der Ausschuß der Schwierigkeiten und Hürden bei der Verwirklichung eines solchen Vorhabens nicht vollständig bewußt.¹¹⁰ Sogar das Übergangsmodell der vier Abkommen wurde von Antonin Zelenka als „too complicated and too timid“¹¹¹ bezeichnet. Die ILO-Bediensteten hatten alle vier Abkommen zu einem einzigen verschmolzen. Die Experten des Europarats kamen jedoch zu dem Schluß, daß mindestens zwei Abkommen notwendig seien, da die skandinavischen und irischen Rentenversicherungssysteme ganz anders aufgebaut waren als die kontinental-europäischen.¹¹² Aus diesem Grund wurden die ILO-Experten gebeten, für den 1. Juni 1951 ein Abkommen für die beitragspflichtigen Leistungen und ein zweites für die restlichen Leistungen vorzulegen.¹¹³ Die Festlegung auf zwei Abkommen entstand als Kompromißlösung zwischen der Konzeption der ILO-Experten, die sich für nur ein Abkommen einsetzten, und der der Experten des Europarates, die eine Unterteilung in vier Vertragstexte befürworteten. Hingegen schien man sich damit abgefunden zu haben, daß ein Teil der Mitgliedstaaten (hauptsächlich die nordischen) dem Abkommen nicht zustimmen würde. Trotz der Aufforderungen Zelenkas zu mehr Mut blieben die Anstrengungen des Sachverständigenausschusses bescheiden, denn die Mitgliedstaaten konnten selber bestimmen, für welche bilateralen Abkom-

¹⁰⁹ Mission of Messrs. Stack and Zelenka to observe 3rd Session of Committee of Social Security Experts, Council of Europe, at Strasbourg, 2-5 May 1951, 11.5.51, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-3, S. 1.

¹¹⁰ *ibid.*, S. 1: „A complete network of bilateral social security agreements among "European" countries would comprise 105 principal instruments : of these 11 are in force and 12 being negotiated. If it were ever achieved, this network would be of unimaginable complexity, though the Committee seems hardly to appreciate this.“

¹¹¹ *ibid.*, S. 2.

¹¹² *ibid.*, S. 2: „The Scandinavian countries and Ireland are opposed to any general agreement which would cover non-contributory pensions (despite the guardedly favourable replies of Norway and Sweden to the I.L.O. Conference Questionnaire).“

¹¹³ Ein wenig später teilte der Generalsekretär des Europarats mit, die Frist sei bis Anfang September verlängert worden. cf. Brief von J. C. Paris an David A. Morse, 19.5.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-3, S. 2.

men die Gleichbehandlung gelten würde.¹¹⁴ Die Mitgliedstaaten behielten also eine Art Einspruchsrecht, was implizierte, daß die vorläufigen Abkommen nur ein Erfolg sein konnten, wenn alle Parteien zur Kooperation bereit waren. Und der Konflikt zwischen den skandinavischen und den restlichen Mitgliedstaaten (auch wenn es sich dabei um eine grundsätzliche Frage handelte) belegt, daß die Bereitschaft, Konzessionen zu machen, nicht immer vorhanden war. Nichtsdestotrotz versuchten die ILO-Experten durch konkrete Vorschläge die ganze Angelegenheit voranzutreiben. Sie wurden jedoch immer wieder von den Mitgliedstaaten gebremst. Als Beispiel dafür soll die Reichweite der Vorläufigen Europäischen Abkommen dienen. Bei der dritten Sitzung hatte die ILO zwei Alternativen vorgeschlagen: „Alternative I would apply to all existing and future social security laws and regulations within certain enumerated fields, whereas Alternative II would not automatically apply to laws and regulations coming into force after the time of the signing of the agreement.“¹¹⁵ Die erste Alternative wäre in jedem Fall fortschrittlicher gewesen, während aus der zweiten implizit eine genauere Kontrolle durch die Mitgliedstaaten resultiert hätte. Die Experten entschlossen sich für die zweite Möglichkeit. Oft waren die Mitgliedstaaten nur bereit, hohe Normen zu akzeptieren, wenn in der nationalen Gesetzgebung schon die verschiedenen Prinzipien festgeschrieben waren, die im Rahmen der Abkommen behandelt wurden. Bezeichnend dafür ist die Haltung des in den Debatten nicht sehr aktiven deutschen Vertreters (Wilhelm Dobbernack oder Josef Eckert). Beim Artikel über die Umsetzung des Gleichbehandlungsprinzips verlangte er eine umfassendere Regelung.¹¹⁶ Nach einer längeren Debatte wurden die Artikel über die Gleichbehandlungsprinzipien wieder neu geschrieben. Auf der einen Seite ist die Haltung des deutschen Vertreters lobend hervorzuheben. Andererseits waren die Interessen der BRD in dieser Frage nicht wirklich gefährdet, da es sich um allgemeine, zu diesem Zeitpunkt schon in den fortschrittlichsten Staaten Europas existierende Prinzipien handelte.

Einer der hartnäckigsten Gegner der von den nordischen Staaten vorgeschlagenen Trennung zwischen den beitragspflichtigen und den ohne Beiträge funk-

¹¹⁴ cf. *ibid.*, S. 2.

¹¹⁵ Council of Europe. Committee of Experts on Social Security. Report to the Committee of Ministers (CM/WP II (51) 8, 30.5.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-3, S. 4.

¹¹⁶ *ibid.*, S. 6: „The representative of the Federal Republic of Germany stated that in his country equality of treatment on the conditions in question was already established. In order to make progress, therefore, these conditions should not be retained.“

tionierenden Systemen war Italien. Dessen Vertreter versuchte am Beispiel der Wanderarbeitnehmer aufzuzeigen, wie ungerecht eine solche Trennung sein würde:

Il ne devrait être fait aucune distinction entre les régimes à cotisations et les régimes sans cotisations, vu la portée politique de l'accord et les développements acquis désormais dans tous les Pays, de l'idée de Sécurité sociale. [...] L'Italie, en particulier, encore que fournissant aux autres pays une main d'oeuvre qualifiée et donc un capital humain immédiatement utilisable, a le droit de prétendre pour ses propres travailleurs à une protection égale à celle dont jouissent les autres travailleurs.¹¹⁷

Hieraus wird ersichtlich, wie eng die wirtschaftliche Entwicklung und die Konzeption der sozialen Sicherheit eines Landes miteinander verbunden sind. Die skandinavischen Länder versuchten ihre Systeme zu schützen, da sie ganz anders aufgebaut waren als die auf Versicherungen basierenden Systeme. Dabei ging es auch zum Teil um den Schutz vor einem Mißbrauch des Sozialsystems durch erst seit kurzer Zeit im Land wohnende Ausländer. Die italienische Ausgangslage war genau umgekehrt: Um die Sozialrechte der vielen Exilitaliener in ihren Arbeitsländern zu sichern, setzte sich die italienische Regierung für die Gleichbehandlung in allen nationalen Systemen ein, denn die Ausarbeitung von gesonderten Verträgen mit den skandinavischen Staaten hätte wieder einige Jahre gedauert.

Bei der 4. Sitzung des Ausschusses (vom 26. September bis zum 2. Oktober 1951) sollte die ILO die neue Fassung vorstellen, die ja eine endgültige Trennung zwischen den skandinavischen und den anderen Staaten bedeutet hätte. Es kam jedoch ganz anders:

At the previous sessions it had been decided to abandon, as hopeless, the participation of the Scandinavian countries, with their non-contributory pension schemes, in any agreement on equality of treatment, and Mr. Zelenka had accordingly been requested to omit these schemes from his draft. He turned his blind eye to this indication, however, and returned to the charge at the 4th session with a

text which included these schemes. The result was triumph for his persistence, since all three Scandinavian experts yielded to persuasion and promised to advise their governments to participate in the proposed agreement.¹¹⁸

Dieser Meinungswandel der skandinavischen Staaten belegt, daß der Einfluß der Experten bei weitem nicht so eingeschränkt war, wie es oft dargestellt wird. Den entscheidenden Schritt machte Antonin Zelenka, ILO-Bediensteter in der Abteilung für soziale Sicherheit, der sich weigerte, die Trennung der zwei europäischen Konzeptionen zu akzeptieren. Er unternahm einen letzten (fast verzweifelten) Versuch, ein gemeinsames Abkommen zu erreichen. Seine Bemühungen wären jedoch nicht von Erfolg gekrönt worden, wenn die skandinavischen Experten nicht von den Positionen ihrer Regierungen abgerückt wären. Sie nahmen dabei eine nicht offizielle Position ein. Dabei gilt es noch einmal zu betonen, daß der Hauptverdienst den ILO-Experten und hauptsächlich Antonin Zelenka zukommt, denn ohne seine Hartnäckigkeit wäre das gemeinsame Projekt der vorläufigen Abkommen vielleicht nie zustande gekommen.¹¹⁹ Nach diesem Durchbruch war eigentlich die Hauptarbeit des Abkommens getan (in den Archivdokumenten ist auch schon überall „Final Draft“ zu lesen). Natürlich wurde noch an Details gearbeitet, aber die Architektur der Abkommen stand.¹²⁰ Dabei wurde eine Mindestwohnzeit von fünf Jahren verlangt, bevor man einen Anspruch auf Leistungen erhielt. Sie bildete, wenn man so will, die ‚Brücke‘ zwischen den nicht auf Beiträgen beruhenden und den leistungsbezogenen Systemen. In den skandinavischen Ländern, die ihre Leistungen vornehmlich durch Steuermittel finanzierten, mußte jeder Leistungsempfänger einige Jahre in dem Land seines Wohnsitzes Steuern bezahlt haben. In diesem Sinn würden dann die Steuern eine Art Beitrag darstellen.

Obwohl die vorläufigen Abkommen unterschriftsreif waren, verzögerte sich die Paraphierung unter anderem aufgrund politischer Probleme über fast zwei

¹¹⁷ Conseil de l'Europe. Comité d'experts en matière de sécurité sociale. Accords provisoires de Sécurité sociale. Observations du gouvernement italien (CM/WP II (51) 12), 29.8.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-4, S. 1-2.

¹¹⁸ Mission to attend 4th Session of Committee of Social Security Experts of the Council of Europe, Strasbourg 26 September – 2 October 1951, Maurice Stack, 2.10.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-4, S. 2.

¹¹⁹ *ibid.*, S. 2: „Without the I.L.O.'s moral and technical authority it is safe to say that the Committee's deliberations would have produced texts which merely confirmed existing practices.“

¹²⁰ PERRIN, Guy: „Soziale Sicherheit gestärkt“, S. 17.

Jahre: „The Interim Social Security Agreements are not yet signed. Along with half-a-dozen other European agreements, signature is held up pending the settlement of the Saar question.“¹²¹ In dieser Zeit wurden die zwei Zusatzprotokolle für Flüchtlinge verfaßt. Obwohl die ILO bei der Ausarbeitung der Abkommen die wichtigste Verhandlungspartei war, fühlte sie sich ein wenig hintergangen: „For instance, the agreements on social security had been largely drafted in Geneva but all the credit and publicity deriving from them had accrued to the Council of Europe.“¹²² Diese Reaktion eines ILO-Vertreters ist für die ganze Einstellung der ILO gegenüber den europäischen Regionalorganisationen stellvertretend. Trotz ihrer wesentlich umfangreicheren Kenntnisse und eines viel höheren Bekanntheitsgrades unter den Experten hatte die ILO immer wieder Angst, von den Regionalorganisationen übergangen zu werden. Es ist richtig, daß die Vorläufigen Europäischen Abkommen immer wieder als ein Werk des Europarats angesehen werden, obwohl die ILO einen genau so großen Anteil daran hat. Zudem leitete sie auf diese Weise eine langfristige Zusammenarbeit mit dem Europarat ein. Solche Aspekte wurden seitens der ILO-Bediensteten zu oft vergessen, denn wie schon gezeigt wurde, kam dank ihrer Aktivität der Abschluß der Abkommen überhaupt erst zustande.

Bis zur Paraphierung der Abkommen war der Rückzug von Pierre Laroque aus den Expertengremien der sozialen Sicherheit sicherlich das wichtigste Ereignis:

Mr. Watillon, Director-General of Social Welfare, Belgium, was elected Chairman, in place of Mr. Laroque, who has retired from the Committee. His election was a good augury of the desire of the Committee to continue Laroque's active policy, and was a fortunate one for the Office. Looking back over the previous sessions of the Committee, it is easy to observe how successful has been the leadership of Laroque in creating out of a group of rather reserved civil servants disinclined for action, a body that feels a corporate sense

¹²¹ Report on Mission to attend 6th Session of Committee of Social Security Experts of the Council of Europe, Strasbourg, 26-29 October, 1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-6, S. 3.

¹²² Report on my mission to Strasbourg (14-25 September 1952), von P. P. Fano, 1.10.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 7.

of responsibility, animated by a will to promote European co-operation and progress.¹²³

Léon Watillon konnte trotz der langjährigen Erfahrungen im Rahmen der internationalen Gremien zu sozialen Fragen nie wirklich an die Dynamik von Pierre Laroque anknüpfen. Dessen Rückkehr in den französischen Conseil d'Etat bedeutete einen schweren Rückschlag für die internationale bzw. europäische soziale Sicherheit. Pierre Laroque verstand sich nämlich nicht nur als Experte, sondern auch als leidenschaftlicher Verfechter einer Annäherung der unterschiedlichen Sozialsysteme. Die anderen nationalen Vertreter handelten leider oft viel zu sehr als Technokraten, so daß nach dem Rücktritt von Pierre Laroque die von ihm geschaffene Gruppendynamik schnell wieder zum gewöhnlichen Verhandlungsgerede wurde, das kaum zu Fortschritten am Verhandlungstisch führte. Pierre Laroque war einer der wenigen Experten, die versucht hatten, einen internationalen Ansatz zu schaffen, während die meisten seiner Kollegen sich darauf beschränkten, das nationale System zu verteidigen, ohne Vor- und Nachteile des eigenen und der anderen Systeme abzuwägen. Um konkretere und weitergehende Resultate zu erzielen, wäre wahrscheinlich ein Pierre Laroque pro Mitgliedstaat notwendig gewesen.

Auf dem Gebiet der vorläufigen Abkommen passierte dann lange Zeit nur wenig. Die Paraphierung zog sich über fast zwei Jahre in die Länge. Die Abkommen und ihre Zusatzprotokolle wurden erst am 11. Dezember 1953 vom Ministerkomitee des Europarats angenommen. Die Mitgliedstaaten ließen sich danach für die Ratifizierung wiederum einige Jahre Zeit, so daß die Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit erst am 1. Juli 1954 für die ersten Mitgliedstaaten des Europarats in Kraft traten. Zu diesem Zeitpunkt hatte noch kein einziges Mitglied der EGKS die Abkommen ratifiziert. Die Niederlande traten als erster EGKS-Mitgliedstaat am 1. April 1955 bei. Die BRD folgte am 1. September 1956. Belgien ratifizierte am 1. August 1958 nur eines der drei Abkommen.¹²⁴ Für Frankreich traten die Abkommen am 1. Januar 1958 in Kraft und für Italien am 1. September des gleichen Jahres.

¹²³ Report on Mission to attend 6th Session of Committee of Social Security Experts of the Council of Europe, Strasbourg, 26-29 October, 1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-6, S. 1.

¹²⁴ „Bekanntmachung über das Inkrafttreten sowie über den Geltungsbereich des Vorläufigen Abkommens vom 11. Dezember 1953 über Soziale Sicherheit unter Ausschluß der Systeme für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen sowie des Zusatzprotokolls zu

Die Vorläufigen Europäischen Abkommen befaßten sich hauptsächlich mit einem Aspekt der sozialen Sicherheit, der Gleichbehandlung. Dennoch zeigte schon dieser mit den Vorläufigen Europäischen Abkommen unternommene Annäherungsversuch, daß sich die europäischen Systeme, obwohl sie auf einer ähnlichen Tradition beruhten, im Laufe der Zeit in sehr unterschiedliche Richtungen entwickelt hatten. Es muß allerdings hinzugefügt werden, daß es sich um extrem komplizierte Abkommen handelte.¹²⁵ Aus diesem Grund hatten die Abkommen nur einen vorläufigen Charakter und wurden später durch die Europäische Sozialordnung der Sozialen Sicherheit und das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit ersetzt.

2. Das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr (ILO)

Wie schon erwähnt, bildet dieses Übereinkommen eines der wenigen, das in der Zeitspanne 1951-1958 auf Initiative der ILO zustande kam. Das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr bediente sich dabei der im Rahmen des Rheinschiffer-Abkommens gemachten Erfahrungen.¹²⁶ Die Zielgruppe des Vertragstextes arbeitete unter Bedingungen, die denjenigen der Rheinschiffer stark ähnelten: Sie waren fast ununterbrochen unterwegs in Ländern, mit unterschiedlichen Sozialsystemen. Die Tragweite des Vertrages war jedoch viel eingeschränkter. Das Rheinschiffer-Abkommen erstreckte sich auf (fast) alle Sozialrisiken, während das Übereinkommen für die Arbeitnehmer im internationalen Verkehr nur Bestimmungen über die Gebiete Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten beinhaltete.¹²⁷ Es handelt sich um Risiken, bei denen in den meisten Fällen keine Versicherungszeiten verlangt werden (auch wenn bei den Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in einigen Staaten Karenzperioden Vorschrift sind). Selbst für diese Risiken wurde eine Einschränkung der Leistungen vorgenommen, denn im Vertragstext war ausdrücklich festgehalten, daß

diesem Abkommen...“, in: *Bundesgesetzblatt. Teil II. Jahrgang 1958*, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn: Bundesanzeiger-Verlag 1959, S. 18-22.

¹²⁵ „Les accords s'appliqueront à 119 régimes de sécurité sociale en vigueur dans 15 pays différents et à 28 conventions existantes.“, in: DELPEREE, Albert: *Politique*, S. 182.

¹²⁶ cf. WATILLON, Léon: „La Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux“, in: *Droit social* 4/1957, S. 252.

¹²⁷ „La convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 11/1956, S. 482-483.

nur unmittelbar notwendige Leistungen vor Ort vergeben werden konnten.¹²⁸ Auch wenn das Rheinschiffer-Abkommen als Referenz diente, wurde dieses Unterfangen hauptsächlich durch die unbefriedigende internationale Regelung ins Rollen gebracht. Die im *Accord général portant réglementation économique des transports routiers internationaux en Europe* vom 17. März 1954 festgelegten Bestimmungen waren für die belgische Regierung unbefriedigend, so daß sie den Abschluß eines weiteren internationalen Abkommens forderte.¹²⁹ Das Unterkomitee der Organisation des Brüsseler Paktes untersuchte das Problem im März 1954 und kam zum Schluß, daß nur zwei Organisationen mit dem Verfassen eines solchen Abkommens beauftragt werden konnten: Der Europarat wäre sicherlich die einfachere und schnellere Lösung; die ILO würde hingegen einen umfassenderen und kompletteren Ansatz erlauben.¹³⁰ Die Genfer Organisation handelte in dieser Angelegenheit äußerst schnell, und schon im Mai 1954 unterbreitete der ILO-Verwaltungsrat dem ILO-Generaldirektor das Anliegen.¹³¹ Das IAA machte bei allen betroffenen Staaten eine Meinungsumfrage über Sinn und Nützlichkeit eines solchen Abkommens. Die Mehrzahl der europäischen Staaten äußerte sich positiv zur Initiative der ILO. Einzig die Niederlande erhoben Bedenken über den Abschluß eines neuen internationalen Vertragswerks und lehnten ein solches Vorhaben ab.¹³² Sie kritisierten nicht so sehr das Ziel des Unternehmens, sondern sie fürchteten eine Überlappung mit den Bestimmungen des zum Zeitpunkt der Anfrage gerade in Vorbereitung stehenden Europäischen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer.¹³³ Italien wies ebenfalls auf dieses Problem hin und forderte deshalb eine enge Koordination zwischen beiden Instrumenten.¹³⁴ Belgien behielt weiterhin die Rolle des Antreibers und verlangte „qu’une Convention internationale devrait être conclue en

¹²⁸ WATILLON, Léon: „La Convention... des travailleurs des transports internationaux“, S. 253.

¹²⁹ Mémoire concernant la sécurité sociale des travailleurs du transport international. Annexe SI 22-1, o. d., in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 22-1, S. 2.

¹³⁰ *ibid.*, S. 3-4.

¹³¹ Aus den Akten ist nicht ersichtlich, ob die ILO den Europarat mit ihrer Initiative überraschte, oder ob die europäische Regionalorganisation an diesem Vorhaben nicht sonderlich interessiert war. Auf jeden Fall schickte der Europarat keine Experten zur Konferenz vom 7. bis 14. Dezember 1955, während die Hohe Behörde mit zwei Sachverständigen vertreten war.

¹³² Brief von A. A. van Rhijn an den ILO-Generaldirektor, 27.1.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 22-1.

¹³³ Réunion préparatoire chargée d’examiner le texte de l’avant-projet d’une Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs engagés dans les transports internationaux (Genève, 7-13 décembre 1955). Rapport, 13.12.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 22-1-400, S. 3.

¹³⁴ Brief vom Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, 24.1.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 22-1, S. 1.

vue de régler au plus tôt les problèmes que posent les prestations de sécurité sociale auxquelles peuvent prétendre les travailleurs du transport international.“¹³⁵ Nach dem Erhalt der insgesamt positiven Antworten wurde ein erster Vorentwurf verfaßt.

Er richtete sich an alle damaligen 18 europäischen Staaten der ILO (Belgien, Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Italien, Jugoslawien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Österreich, Polen, Schweden, die Schweiz und Spanien; die UdSSR und die Tschechoslowakei wurden nur durch einen Beobachter vertreten) und wurde bei der vorbereitenden Konferenz vom 7. bis 14. Dezember 1955¹³⁶ eingehend besprochen. Diese Konferenz wurde nicht nach ILO-Muster abgehalten, also nicht mit dreigliedrigen Delegationen, obwohl die ILO die Konferenz einberufen hatte.¹³⁷ Jeder Staat wurde durch einen Regierungsvertreter repräsentiert, während die Arbeitnehmer und Arbeitgeber nur durch jeweils vier Personen vertreten waren. Bei dieser ersten Konferenz einigten sich die Parteien auf die Annahme eines Entwurfs, der die Diskussionsgrundlage bei der zweiten Konferenz bildete. Diese wurde vom 3. bis 9. Juli 1956 in Genf abgehalten.¹³⁸ An der Konferenz nahmen viele Experten teil, die schon am Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer mitgearbeitet hatten.¹³⁹ Die Präsenz derselben Experten erklärt wohl die Tatsache, daß die in beiden Vertragswerken angesprochenen Risiken sich nur in wenigen Punkten unterschieden.¹⁴⁰

Aber obwohl dieselben Experten zugegen waren, fielen die Bestimmungen des Übereinkommens der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr viel bescheidener aus als die des Abkommens über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer. Erstens waren die abgeleiteten Rechte, d. h. die Rechte für die Familienangehörigen viel enger definiert als beim Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wan-

¹³⁵ Brief von Minister Léon-Eli Troclet an David Morse, ILO-Generaldirektor, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 22-1.

¹³⁶ *Minutes of the 130th Session of the Governing Body, Geneva, 15-18 November 1955*, Geneva: International Labour Office 1956, S. 170.

¹³⁷ „La convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 11/1956, S. 480.

¹³⁸ Brief von Jef Rens an Paul Finet, 12.6.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 1-2.

¹³⁹ *ibid.*, S. 2: „Il ressort des réponses que nous avons reçues que plusieurs experts principaux, qui ont participé, dès le début, aux travaux visant à l'établissement du projet de convention sur la sécurité sociale des travailleurs migrants des pays de la C.E.C.A., assisteront à la réunion susmentionnée, à Genève [...]“

¹⁴⁰ Rapport de mission. Réunion de la Commission administrative de la communauté économique européenne pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (La Haye, 10-11-12 juillet 1962), Micheline Birien, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4, S. 4.

der Arbeitnehmer. Zweitens beschränkten sich die Ansprüche auf Leistungen gegen die Risiken Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und Todesfälle. Alle ‚langfristigen‘ Leistungen wie Altersrente, Familienbeihilfen, Arbeitslosengeld und Invaliditätsrente wurden im Übereinkommen der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr nicht aufgeführt. Drittens beschränkte sich die Koordination auf das Notwendigste, indem zum Beispiel eine Sonderklausel für den Nationalen Gesundheitsdienst Großbritanniens im Text eingebaut wurde. Ansonsten beließ man es bei einem einfachen Kompensationsverfahren zwischen den nationalen Sozialsystemen.

Es ist möglich, daß die ‚Untervertretung‘ der Arbeitnehmer dabei eine gewisse Rolle gespielt hat, aber dies kann auf keinen Fall als Hauptgrund angesehen werden, denn auch im Rahmen der Verhandlungen zum Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer konnten die verschiedenen Arbeitnehmerorganisationen nur beschränkt an den Debatten teilnehmen und doch ihre eigenen Ideen in den Vertrag einfließen lassen. Die Zusammensetzung der Konferenz hatte bestimmt eine weitaus bedeutendere Auswirkung auf den Inhalt des Übereinkommens. Staaten wie die Türkei und Griechenland waren zu diesem Zeitpunkt sozial nicht sehr weit fortgeschritten, während andere Länder über die modernsten Sozialsysteme der Welt verfügten. Dieser Umstand hatte zur Folge, daß für einige Ressorts beschlossen wurde, keine Regulierung zu verabschieden, weil sonst die weniger fortgeschrittenen Staaten am Übereinkommen nicht hätten teilnehmen können. Es sind aber zum Teil diese Staaten (z. B. Spanien), die schließlich dem Übereinkommen nicht beitraten.

Der Rahmen des Europarats wurde ebenfalls gesprengt, denn es nahmen westliche Staaten an den Verhandlungen teil, die (noch) nicht Mitglied dieser Regionalorganisation waren (Spanien und die Schweiz). Andererseits muß man den Kontext des Kalten Krieges in Betracht ziehen, denn es saßen Staaten am gleichen Verhandlungstisch, die sonst im Bereich der sozialen Sicherheit nur geringe Kontakte hatten. Die Systeme zwischen den Ost- und den Weststaaten waren so verschieden, daß es zu kompliziert gewesen wäre, komplexere Bereiche der sozialen Sicherheit in den Entwurf aufzunehmen. Es ist erstaunlich, daß sich die ost- und westeuropäischen Staaten überhaupt an einen Verhandlungstisch setzen konnten, um über dieses Thema zu verhandeln.

Insgesamt hat man jedoch den Eindruck, daß keine umfassenderen Bestimmungen verabschiedet wurden, weil die Staaten einfach nicht dazu bereit waren, mehr zu tun. Natürlich müssen die stark divergierenden Auffassungen zwischen den Weststaaten und den Ostblockstaaten in Betracht gezogen werden; aber letztere waren eigentlich nur durch Jugoslawien, Ungarn und Polen vertreten, so daß ein Konsens über umfassendere Bestimmungen hätte gefunden werden können. Die Weststaaten befanden sich eindeutig in der Mehrzahl und viele der Punkte, die nicht im Übereinkommen behandelt worden waren, wurden in getrennte bilaterale Abkommen aufgenommen.¹⁴¹

Die Zurückhaltung der Teilnehmerstaaten kommt deutlich im Ratifizierungsverfahren zum Ausdruck. Am 9. Juli 1956, dem letzten Tag der Zweiten Konferenz, wurde das Übereinkommen von neun der 16 Staaten unterzeichnet, und später kamen noch zwei weitere hinzu. Dies bedeutet, daß von den 16 teilnehmenden Parteien nur elf sich verpflichteten, das Übereinkommen einzuhalten, obwohl sie an allen Verhandlungen teilgenommen hatten. Am 1. Mai 1960,¹⁴² also fast vier Jahre nach Unterzeichnung des Vertragstextes, trat das Übereinkommen nach der Ratifizierung durch die ersten zwei Staaten (Frankreich und Polen) in Kraft. Im Laufe der Zeit kamen zwar noch einige Staaten hinzu, aber selbst bis zu Beginn der 1990er Jahre zählte man als Vertragsparteien des Übereinkommens Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Polen und die Türkei,¹⁴³ also sieben der ursprünglich 16 Verhandlungsparteien. Die Ablehnung der anderen Verhandlungsparteien ist schwer zu erklären. Auf der einen Seite könnte man vermuten, daß die meisten Staaten dem Übereinkommen nicht beitraten, weil sie den Beitritt zu einer derart beschränkten Konvention nicht als lohnenswert ansahen. Andererseits haben wir jedoch gesehen, daß der Geltungsbereich der Konvention unter anderem auf Druck der europäischen ILO-Mitgliedstaaten stark eingeschränkt wurde.

Als Erklärung lassen sich zwei Gründe nennen. Erstens beschränkte sich das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr im Gegensatz zum Rheinschiffer-Abkommen nicht auf eine beschränkte Anzahl von Staaten, die vom Niveau der sozialen Sicherheit her recht ähnlich waren. Es ist durchaus möglich, daß einige Länder vor den zu großen Unter-

¹⁴¹ cf. WATILLON, Léon: „La Convention... des travailleurs des transports internationaux“, S. 252.

¹⁴² *Minutes of the 145th Session of the Governing Body, Geneva, 27-28 May 1960*, Geneva: International Labour Office 1961, S. 45.

schieden im Sozialbereich zurückschreckten und deshalb dem Übereinkommen nicht beitraten. Zweitens darf man die Spannungen zwischen den Ostblockstaaten und den Weststaaten nicht unterschätzen. Zwar saßen Vertreter beider Lager am selben Verhandlungstisch, aber es ist anzunehmen, daß ein Land wie das Vereinigte Königreich nicht beitrug, weil es gegenüber Staaten wie Polen, Jugoslawien oder der Tschechoslowakei keine Zugeständnisse machen wollte.

In der Literatur wird dieses Übereinkommen als „Deuxième accord régional de l'action régionale de l'OIT“¹⁴⁴ hervorgehoben, aber dabei wird oft übersehen, daß es nur eine begrenzte Anzahl Risiken abdeckte und nur einen geringen Zulauf bei den betroffenen Staaten hatte. Diese Tatsachen zeigen deutlich, daß trotz der Bemühungen der ILO ihre Mitgliedstaaten nur ein geringes Interesse zeigten, eine minimale Annäherung der sozialen Sicherheit im Bereich der besonders gefährdeten Arbeiterkategorien zu erzielen.

3. Das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer

Das Zustandekommen dieses Abkommens war eine direkte Konsequenz des europäischen Integrationsprozesses. Dieser Vertragstext war ursprünglich nur für die Bergleute gedacht. Erste Bemühungen für eine europäische Lösung hatten aber schon 1951 begonnen, also zum Zeitpunkt der Gründung der EGKS: Die Internationale Föderation der Bergarbeiter verfaßte eine Entschließung, die eine internationale Regelung der sozialen Sicherheit der europäischen Bergleute verlangte, wobei zum Beispiel die Einschränkungen der innerstaatlichen Regelungen vor allem gegenüber Ausländern kritisiert wurden.¹⁴⁵ Weiter verlangte die Föderation, daß die ILO auf diesem Gebiet aktiv werde, um die erheblichen Unterschiede zwischen den europäischen Gesetzgebungen zu reduzieren. Die ILO ergriff keine Initiative und ließ sogar die Anfrage der Internationalen Föderation der Bergarbeiter unbeantwortet.¹⁴⁶ Auch in diesem Fall konnten sich die Organe der ILO nicht dazu durchringen, den Vorschlag der Internationalen Föderation der Bergarbeiter zu übernehmen und der EGKS

¹⁴³ cf. PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 406.

¹⁴⁴ PERRIN, Guy: „L'action...“, S. 1126.

¹⁴⁵ Internationale Regelung der sozialen Sicherheit der europäischen Bergleute, April 1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 1-2.

¹⁴⁶ Report on Mission. No. 1953/28 – 26 January-9 February 1953. W. Dobbernack, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 4.

einen Rechtstext oder einen Vorschlag zu unterbreiten. Innerhalb des Verwaltungsrates bestand offenbar eine große Opposition gegen eine internationale Regelung der sozialen Sicherheit der Bergleute.¹⁴⁷ Die Abwehr kam in diesem Fall nicht so sehr von den Arbeitgebervertretern, sondern es waren vor allem die Mitgliedstaaten, die Bedenken gegen eine solche internationale Regelung äußerten. Die belgische Regierung fürchtete, internationale Bestimmungen würden Belgien dazu verpflichten, die zahlreichen polnischen Bergleute besser zu versichern. Das Vereinigte Königreich war prinzipiell gegen ein solches Übereinkommen, während die Vereinigten Staaten ein rein europäisches Abkommen durch die ILO ablehnten.¹⁴⁸ Die Zurückweisung des Vorschlags innerhalb des Verwaltungsrates wäre durch eine entsprechende Initiative durch die EGKS leicht zu überwinden gewesen:

If, however, the European Coal and Steel Community asks the Office to undertake the job in one form or another, there is not likely to be any opposition to the I.L.O. offering its help. There is therefore a clear advantage in letting the initiative come from the E.C.S.C. as a result of a meeting of the Working Party which is to be held in Luxembourg on 3 June.¹⁴⁹

Die ILO hatte alle Trümpfe in ihrer Hand, um selbst die soziale Sicherheit Europas zu gestalten. Auf Grund einer internen Ablehnung mußte sie jedoch auf eine offizielle Anfrage der EGKS warten, obwohl die ILO-Bediensteten zu diesem Zeitpunkt die wichtigsten Aspekte des Abkommens schon erörtert hatten. So hatte man sich innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit für eine Ausdehnung der internationalen Regelung auf alle Wanderarbeitnehmer ausgesprochen und dafür, sich nicht nur auf die Bergleute zu beschränken, obwohl dies längere Verhandlungen nach sich gezogen hätte.¹⁵⁰ Die europäischen Behörden hatten sich ihrerseits aber nicht festgelegt, so daß die Entwürfe immer noch beide Optionen zuließen. Andererseits hätte eine Erweiterung des vom Sozialschutz betroffenen Personenkreises mehr Arbeitsaufwand für die ILO bedeutet, da es sich um ein umfangreiches Problem handelte, und Sonderregelungen für die Bergleute im Vertragstext eingebaut werden mußten. So

¹⁴⁷ Social Security of Migrant Workers, von A. A. Evans, 16.5.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 1.

¹⁴⁸ cf. *ibid.*, S. 1.

¹⁴⁹ *ibid.*, S. 1.

¹⁵⁰ *ibid.*, S. 1-2.

wurde festgestellt, daß eine dreigliedrige Konferenz kaum die Komplexität des Themas bewältigen könnte. Ursprünglich hatte man auch gedacht, die internationale Regelung durch ein Netzwerk von bilateralen Abkommen zu erreichen. Diese ILO-Experten betrachteten diese Lösung jedoch als unzureichend, denn in ihren Augen konnte nur ein multilaterales Abkommen die durch ein Netzwerk von bilateralen Abkommen entstehenden Probleme verhindern.¹⁵¹

Die EGKS selbst hatte eine sich mit allen Sozialfragen befassende Arbeitsgruppe eingesetzt. Grundlage für die Schaffung dieser Gruppe war Artikel 69 des Pariser Vertrages („groupe de travail pour l'application de l'article 69 du traité“¹⁵²). Diese Arbeitsgruppe kam nur langsam voran und war stark von der Hilfe der ILO-Experten abhängig.¹⁵³ Zu diesem Zeitpunkt hatten die Hohe Behörde und die ILO noch nichts im Bereich der sozialen Sicherheit der Bergleute oder der Wanderarbeitnehmer vereinbart. Anfang 1953 hatte lediglich Paul Finet, eines der Mitglieder der Hohen Behörde, bei den ILO-Verantwortlichen nachgefragt, „si vous êtes en mesure de nous fournir une étude technique sur les problèmes de la Sécurité sociale pour les travailleurs migrants.“¹⁵⁴ Bei dieser Anfrage fällt auf, daß die EGKS sich ebenfalls alle Optionen offen hielt: Man wollte in einer ersten Phase Informationen über alle Wanderarbeitnehmer und nicht nur über die Bergarbeiter erhalten.

Im Oktober 1953 beendete die Arbeitsgruppe der EGKS ihre Arbeit und forderte die Hohe Behörde auf, zu entscheiden, ob ein Instrument für die soziale Sicherheit nur der Bergleute oder aller Wanderarbeitnehmer erstellt werden sollte. Die ILO hatte zu diesem Aspekt nicht viel beizutragen, da es sich um eine Angelegenheit der europäischen Regionalorganisation handelte. Doch sie taktierte geschickt, indem sie sich immer wieder als Partner anbot. Einige der hohen Beamten der EGKS waren über die rechtliche Lage besorgt, denn sie befürchteten, die EGKS könnte ihre Zuständigkeiten überschreiten.¹⁵⁵ Zu diesem Zeitpunkt konnte die ILO selbst keine Ent-

¹⁵¹ cf. Mission auprès de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, von P. Cassan, Mai 1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 2.

¹⁵² *ibid.*, S. 1.

¹⁵³ Rapport de mission (ECOSOC et B.I.T. , Genève), von H. Pfeffermann, 30.7.1953, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481, S. 3: „Il ressort d'un entretien que j'ai eu avec M. DOBBERNACK que les travaux d'experts en matière sociale à Luxembourg sont pratiquement suspendus jusqu'au début du mois d'octobre. Pendant ce temps, le B.I.T. mettra au point un projet de convention concernant les familles des travailleurs migrants restés au pays d'origine du chef de famille.“

¹⁵⁴ Brief von Paul Finet an David A. Morse, 29.1.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8.

¹⁵⁵ Memorandum on the visit to Geneva of Mr. Finet and Mr. Glisenti of the High Authority of the European Coal and Steel Community (1-3 October 1953), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 3: „Mr. Glisenti expressed certain doubts as regards the competence of the High Authority to

scheidung mehr über die Redaktion eines solchen Abkommens treffen. Deshalb versuchte sie nun, ihre Befürworter in den Regierungskreisen zu mobilisieren, um ein stärkeres Mitspracherecht für sich zu erreichen:

J'ai pu mesurer, lors de mon entretien avec M. Doublet, combien il était ignorant, en fait, de la position du Bureau dont je lui ai fait part en détail en insistant sur le fait que le Bureau souhaiterait très vivement être associé à l'élaboration du projet de convention chapeau qui constitue l'une des recommandations essentielles du rapport du Groupe de travail. M. Doublet m'a promis d'effectuer par écrit, ainsi que l'article 69 lui en laisse la faculté, des consultations avec ses collègues des autres pays membres de la Communauté, pour leur faire part du sentiment du gouvernement français en ce qui concerne la participation du Bureau à la préparation et à l'élaboration de la convention chapeau.¹⁵⁶

Die ILO-Verantwortlichen betrieben in dieser Phase eine wahre Lobbyaktivität: Clarence W. Jenks, einer der Vizegeneraldirektoren, suchte die Regierungsvertreter der wichtigsten EGKS-Mitglieder auf, um sie für eine enge Zusammenarbeit zwischen der ILO und der EGKS zu gewinnen.¹⁵⁷ Die Regierungen der Sechs nahmen jedoch eine zwiespältige Haltung ein: Auf der einen Seite begrüßten sie eine umfassende Beteiligung der ILO. Auf der anderen Seite überließen sie die Hauptarbeit der Hohen Behörde, zeigten aber nur wenig Interesse für die Vorschläge der EGKS.¹⁵⁸

Die ILO setzte durch, daß die Einberufung der Expertenkonferenz, welche die Hauptarbeit des Abkommens verrichten würde, sowohl von der ILO als auch von der Hohen Behörde durchgeführt wurde. Seitens der Regierungen gab es dagegen kaum Widerstände. Nur der deutsche Vertreter, Maximilian Sauerborn, zeigte sich

convene, with or without the ILO, the conference of Government representatives, but it was agreed that this question should be further explored."

¹⁵⁶ Rapport de la mission effectuée par M. Blanchard du 14 au 18 novembre 1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 9-10.

¹⁵⁷ Memorandum on the Director-General's discussions with Mr. Jenks, Mr. Morellet, Mr. Wheeler and Mr. G. A. Johnston concerning possible ILO co-operation with the ECSC on the proposed social security Convention for migrant workers, von R. W. Cox, 14.8.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1.

unzufrieden, und sein Standpunkt wurde im Protokoll festgehalten.¹⁵⁹ Dank der diplomatischen Geschicklichkeit der ILO-Bediensteten und der Unterstützung des Prinzips der Doppeleinberufung durch die anderen Regierungen willigte der deutsche Experte schließlich ein.

Die ILO mußte immer wieder gegen Entscheidungen ankämpfen, die ihrer Ansicht nach eine Verletzung der Vereinbarungen darstellten. Im März 1954 organisierte zum Beispiel die Hohe Behörde in Luxemburg die Konferenz der Sozialexperten zur Redaktion des Abkommens statt wie ursprünglich vorgesehen in Genf.¹⁶⁰

Es ist bemerkenswert, daß in diesem ersten Vorbereitungsjahr kaum über Probleme der sozialen Sicherheit gesprochen wurde. Die Vertreter der Regierungen und der internationalen Organisationen konzentrierten sich hauptsächlich auf verfahrenstechnische Aspekte. Sie waren vor allem für die ILO sehr bedeutend, da sie nur auf diese Weise entscheidend am Verfahren mitwirken konnte. Der Schutz der Wanderarbeitnehmer bzw. der Bergleute wurde fast ganz außer acht gelassen, so daß man sich in der Tat fragen muß, ob dieses Thema für die verschiedenen Regierungen überhaupt von Bedeutung war. Beim Einsehen der Dokumente entsteht immer wieder der Eindruck, bei beiden internationalen Organisationen sei der Ruhm, den der Abschluß eines Abkommens bedeutete, wichtiger gewesen als das Schicksal und die Zukunft der Wanderarbeitnehmer. Die Streitigkeiten um den Konferenzort verdeutlichen diese Haltung wahrscheinlich am besten. Auf der anderen Seite muß man hinzufügen, daß sowohl die Hohe Behörde (wegen der Zurückhaltung der Mitgliedstaaten) als auch die Abteilung für soziale Sicherheit der ILO (aufgrund der Ablehnung durch den Verwaltungsrat) nur stark eingeschränkt handeln konnten. Erst ab Juni 1954 traten dann die technischen Aspekte vermehrt in den Vordergrund.

Als Hauptproblem bei der Ausarbeitung des Abkommens erwiesen sich die unterschiedlichen Gesetzgebungen bezüglich der Leistungsansprüche. Auf der

¹⁵⁸ Report on Mr. Fano's Mission to Strasbourg (13-15 January 1954), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 1: „This change of attitude arises undoubtedly from the fact that the High Authority feels that the Governments may wish to delay action on most of the proposals contained in that report.“

¹⁵⁹ Rapport sur une mission à Bonn, Rome, Paris, Bruxelles, La Haye et Luxembourg (11-27 janvier 1954) concernant la préparation d'un projet d'une Convention Européenne sur la Sécurité sociale, von W. Dobbernack, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 3: „Provisoirement, il donna la préférence à une autre procédure qui était envisagée par une commission des délégués gouvernementaux en décembre 1953 à Luxembourg, qui ont proposé que le gouvernement de l'un des Etats membres de la C.E.C.A. convoque une seule conférence gouvernementale.“

einen Seite hatten einige Staaten ihre ganzen Sozialleistungen auf dem Territorialitätsprinzip (*principe de la territorialité*) aufgebaut. Mit diesem Prinzip war es nur möglich, Leistungen in Anspruch zu nehmen, wenn der Leistungsträger oder die Familienangehörigen auf einem bestimmten Gebiet (in den meisten Fällen auf dem nationalen Territorium) wohnhaft waren. Der Hauptverfechter dieser Rechtsauffassung war Frankreich, was nicht verwunderlich ist, da dieses Land schon seit Jahrzehnten ein Immigrationsland war, und die französischen Verantwortlichen mit allen Mitteln verhindern wollten, den in ihren Heimatländern zurückgebliebenen Familienangehörigen Sozialleistungen auszuzahlen. Da viele der ausländischen Arbeitnehmer ohne ihre Familie nach Frankreich kamen, hatten die Familienangehörigen aufgrund des Territorialitätsprinzips kein Anrecht auf Sozialleistungen. Frankreich verteidigte bis zum Ende dieses Prinzip, unter anderem auf Grund der vielen algerischen Arbeitnehmer: „La France invoque le principe de la territorialité pour mettre les allocations familiales des Algériens travaillant dans le territoire métropolitain à la charge des institutions algériennes.“¹⁶¹ Frankreich wurde dabei vor allem von Belgien unterstützt, das ebenfalls über viele ausländische Arbeitnehmer verfügte (z. B. arbeiteten viele Polen in der Kohleindustrie). Auf der anderen Seite gründeten einige Staaten ihr Sozialsystem auf den persönlichen Leistungsanspruch (*principe de la personnalité*), der vom Aufenthaltsort des Leistungsberechtigten oder seiner Familienmitglieder unabhängig ist. Italien als klassisches Emigrationsland befürwortete dieses System stark, da die im Lande gebliebenen Familienmitglieder auf diese Weise nicht vor Ort unterstützt werden mußten. Italien stand bei den Debatten über diese Problematik oft allein, da die übrigen EGKS-Länder Emigration kaum kannten: „It was essentially a duel between Italy, and the rest, from whom she wished of course to extract the most advantageous terms.“¹⁶²

Da eine Annäherung solcher grundlegenden Positionen nur äußerst schwierig war, wurde im Rahmen der Vorarbeiten des Abkommens die Errichtung eines Ausgleichsfonds vorgeschlagen, der eben ermöglichen sollte, den Familienmitgliedern Familienleistungen in Fällen von Konflikten, die unter das Territorialitäts-

¹⁶⁰ cf. Visite du Directeur Général à M. Bacon, von Philippe Blamont, 24.3.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 3-22-2, S. 1.

¹⁶¹ cf. Avant-projet d'une Convention européenne sur la sécurité sociale : le fonds de compensation et son importance, 7.6.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-100, S. 3.

¹⁶² Experts' Meeting to prepare a Convention on the Social Security of Migrants for the Members of the European Coal and Steel Community. Geneva, 29 June – 8 July 1954, von Maurice Stack, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-100, S. 2.

prinzip fallen würden, zu überweisen. Bei einer ersten Sondierung der Verhandlungsparteien zum Ausgleichsfonds kam man zu folgendem Ergebnis: Die Niederlande (und das Saarland) sprachen sich gegen eine solche Einrichtung aus (die zu diesem Zeitpunkt noch sehr weit angelegt war und auch für den Gesundheitsbereich verwendet werden sollte), Frankreich, Luxemburg und die BRD sprachen sich dafür aus, und Italien und Belgien waren sich vorerst unschlüssig.¹⁶³ Unerklärlich ist, warum sich die Niederlande gegen das Vorhaben stellten, auch wenn der niederländische Vertreter angab, seine Regierung würde sich bei einer klaren Mehrheit den anderen Parteien anschließen. Anscheinend verhinderten finanzielle Erwägungen ein niederländisches Ja.¹⁶⁴

Das erste Sachverständigentreffen fand vom 29. Juni bis zum 8. Juli 1954 in Genf statt. Als Vorlage diente ein vorläufiges Projekt, das von Wilhelm Dobbernack verfaßt worden war.¹⁶⁵ Man sieht, daß die ILO versuchte, die europäischen Regionalabkommen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu aufeinander abzustimmen, obwohl sie immer wieder mit verschiedenen Verhandlungspartnern¹⁶⁶ zu tun hatte. Das Vorhaben ging sogar noch einen Schritt weiter: „It attempted to harmonise the main provisions of the 15 bilateral treaties at present linking the six countries and to take the place of the 6 treaties still required to complete the network.“¹⁶⁷ Das multilaterale Abkommen hatte ebenfalls zum Ziel, die zwischen den EGKS-Mitgliedstaaten existierenden bilateralen Abkommen überflüssig zu machen und darüber hinaus die fehlenden Vertragswerke zu ersetzen.

Sicherlich hätte man ohne ILO-Experten keine so weitgehenden Diskussionen zwischen den vertretenen Staaten führen können. Die ILO-Experten hoben denn auch im internen Schriftverkehr ihre unersetzliche Rolle bei diesen Verhand-

¹⁶³ Anlage zu einem Brief von Finn Tennfjord, 8.7.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-100, S. 3.

¹⁶⁴ *ibid.*, S. 2.

¹⁶⁵ cf. Experts' Meeting to prepare a Convention on the Social Security of Migrants for the Members of the European Coal and Steel Community. Geneva, 29 June – 8 July 1954, von Maurice Stack, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-100, S. 1. Der Vorentwurf wurde zwar von einem ILO-Bediensteten verfaßt, aber in seinem Artikel über die Verordnung Nr. 3 schreibt der damalige luxemburgische Regierungsexperte Armand Kayser Folgendes: „In ihrem Aufbau entspricht die Verordnung in der Gesamtsicht dem durch den sachverständigen Ausschuß der Westeuropäischen Union entworfenen Musterabkommen für soziale Sicherheit.“ Cf. KAYSER, Armand: „Die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, in: *Sozialrecht und Sozialpolitik. Festschrift für Kurt Jantz zum 60. Geburtstag*, hrsg. von PETERS, Horst, Stuttgart: Kohlhammer 1968, S. 18.

¹⁶⁶ Die Rheinkommission bestand nur aus sechs Staaten (später sieben), während der Europarat zu diesem Zeitpunkt schon 14 Mitgliedstaaten zählte.

¹⁶⁷ *ibid.*, S. 1.

lungen hervor.¹⁶⁸ Diese Angst der ILO-Verantwortlichen, durch die Hohe Behörde von den Ausarbeitungen des Abkommens ausgeschlossen zu werden, zieht sich wie ein roter Faden durch die ganze Geschichte der Verhandlungen. Auch wenn eine Konkurrenz zwischen beiden Organisationen vorhanden war, so ist die fast obsessive Wiederkehr dieser Furcht bei den ILO-Experten nur durch die Tatsache zu erklären, daß die Genfer Organisation auf die Anfragen der EGKS warten und ihre Entscheidungen schließlich hinnehmen mußte. Dieses Ungleichgewicht war zum Teil auf die Ablehnung seitens des ILO-Verwaltungsrates zurückzuführen, 1952 selbst die Initiative zu ergreifen. Im Verlauf der Monate fanden mehrere Treffen statt, in denen alle technischen Probleme dank der ausgezeichneten Arbeit von Wilhelm Dobbernack geregelt werden konnten. Offen blieben die politischen Fragen, die von den sechs Regierungen entschieden werden mußten. Hauptprobleme waren unter anderem immer noch die Fragen nach dem gültigen Prinzip (Territorialitätsprinzip oder Prinzip des persönlichen Leistungsanspruchs) und nach der Einführung eines Ausgleichsfonds – Punkte, bei denen die Positionen festgefahren waren. Die Verhandlungsparteien beharrten auf ihren Positionen: der niederländische Vertreter lehnte den Fonds vollständig ab¹⁶⁹, und der italienische Vertreter bemängelte, daß einige Systeme und bilaterale Abkommen der EGKS-Länder in Bezug auf die Wanderarbeitnehmer auch mit dem Abkommen immer noch diskriminierend sein würden¹⁷⁰. Weitere Entscheidungen mußten in den Bereichen der Familienbeihilfen, der Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit und der medizinischen Versorgung getroffen werden.¹⁷¹ Die politischen Instanzen ließen sich jedoch Zeit, denn es standen für die europäische Integration wichtigere Punkte auf der Tagesordnung. 1955 begann nämlich die Konferenz von Messina, die Vorbereitungskonferenz der Römischen Verträge, und die meisten Regierungen konzentrierten sich auf dieses Anliegen. Sogar die Hohe Behörde und ihre Vertreter, wie Paul Finet, waren nicht in der Lage, das Verhandlungstempo zu beschleunigen:

¹⁶⁸ *ibid.*, S. 3: „I should add that the masterly architecture of Mr. Dobbernack's draft and Mr. Zelenka's interventions to clarify the questions at issue must have demonstrated to the High Authority and confirmed to the experts that the Office is the indispensable medium for the promotion of treaties of this kind.“

¹⁶⁹ Vermerk von Antonin Zelenka, 25.8.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-102.

¹⁷⁰ Mémoire, présenté par M. Carloni, du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale, Rome, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 1.

¹⁷¹ cf. *Minutes of the 130th Session of the Governing Body, Geneva, 15-18 November 1955*, Geneva: International Labour Office 1956, S. 153.

Mr. Finet's visit to the Ministers of Labour of the countries concerned has not had the results which the High Authority expected, i.e., the issuing of directives which would eliminate the difficulties which have so far prevented the experts from reaching complete agreement, and the convocation of a meeting of experts or of a conference of representatives of Governments under the auspices of the High Authority and the I.L.O. to draw up the final text of the convention.¹⁷²

Die Hohe Behörde war nicht in der Lage, eine Entscheidung herbeizuführen, unter anderem weil die Mitgliedstaaten beschlossen, der Ministerrat solle sich der Sache annehmen. Somit waren weder die ILO noch die Hohe Behörde imstande, die Verhandlungen weiterzuführen, da die Regierungen allein über deren Fortsetzung der Verhandlungen entscheiden würden. Des weiteren konnte die ILO nicht an Ratsitzungen teilnehmen, und die Hohe Behörde verfügte im Ministerrat über gar keine Machtbefugnisse.¹⁷³ Schließlich tagte am 4. Juni 1956 ein Sonderministerrat der zuständigen Minister. Alle Streitpunkte wurden erörtert, aber der Ministerrat erreichte in nur so wenigen Fällen einen Durchbruch, daß Jef Rens folgendes schrieb: „Je ne veux pas revenir sur la réunion des Ministres des Affaires sociales mais je crains que cette réunion, au lieu de marquer un progrès, ait marqué plutôt un pas en arrière.“¹⁷⁴ Und die wenigen Punkte, für die eine Lösung gefunden worden war, wie zum Beispiel die Familienbeihilfen, wurden von den ILO-Experten prompt als unrealistisch bezeichnet:

Je crains que les solutions envisagées à la session du Conseil spécial des ministres de la Communauté, le 4 juin 1956 à Luxembourg, et plus particulièrement celles visant la solution du problème des allocations familiales par le transfert des cotisations respectives du pays de l'emploi au pays de la résidence des membres des familles ne soient pas susceptibles de tracer le chemin conduisant à une solution rationnelle. [...]

¹⁷² Report on consultations between Mr. Massacesi and Mr. Michel of the High Authority and the following Divisions..., von P. P. Fano, 24.1.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 1.

¹⁷³ *ibid.*, S. 1-2.

¹⁷⁴ Brief von Jef Rens an Paul Finet, 12.6.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 1.

Une telle solution pourrait, à la rigueur, être envisagée si tous les pays en cause avaient plus ou moins le même régime de sorte que les conditions de liberté des droits, les montants des prestations par rapport au salaire et les modalités de financement seraient sensiblement analogues.¹⁷⁵

Während der Sitzung des Ministerrates war vorgeschlagen worden, der Ausgleichsfonds solle zwar die Familienbeihilfen in der Höhe des Satzes des Ursprungslands auszahlen, aber die Familienangehörigen im Heimatland durften höchstens den nationalen Satz erhalten.¹⁷⁶ Die ILO-Sozialexperten betrachteten dieses System als kompliziert und undurchführbar. Diese unbefriedigenden Ergebnisse des Ministerrats führten zu einer neuen Gesprächsrunde der ILO- und EGKS-Experten mit den nationalen Sachverständigen, die jedoch ergebnislos verlief, da die Meinungen stark auseinander gingen. So waren die BRD, Italien und die Niederlande gegen eine finanzielle Beteiligung des Herkunftslandes an der Finanzierung der Familienbeihilfen, während die drei anderen Staaten dafür waren.¹⁷⁷

Bis zum Ende des Jahres 1956 kam es in den noch immer offenen Fragen zu keinem Durchbruch. In einer ersten Sachverständigensitzung vom 8. Januar 1957 konnten sich die Experten in der Hälfte der ungelösten Punkte einigen. Diese Lösungsvorschläge wurden von den zuständigen Ministern später angenommen.¹⁷⁸ Der wahre Durchbruch erfolgte jedoch bei der Sondersitzung der Arbeitsminister am 24. und 25. Januar 1957, wobei eine vorbereitende Ministerratssitzung vom 10. Dezember 1956 schon die Weichen gestellt hatte. So beschloß man, die Familienbeihilfen seien ausschließlich vom Beschäftigungsland zu tragen.¹⁷⁹ Darüber hinaus wurde eine Kompromißlösung bei den ‚Unterstützungszahlungen‘ für Arbeitslose gefunden. Vor allem einigten sich die Minister auf den Personenkreis, für den die Bestimmungen des Abkommens bindend sein sollten. Erst im Januar 1957 wurde beschlossen, das Abkommen solle in seiner Gesamtheit für alle Wanderarbeitnehmer

¹⁷⁵ Brief von Antonin Zelenka an Jacques Doublet, 9.7.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 1.

¹⁷⁶ Projet de procès verbal du Conseil spécial des ministres du 4 juin 1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 14-16.

¹⁷⁷ Rapport de mission, von Wilhelm Dobbernack, Oktober 1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 3-4.

¹⁷⁸ Vermerk von Wilhelm Dobbernack, 10.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103.

Geltung haben. Bis zu diesem Zeitpunkt hatten die Experten Texte verfassen müssen (wie zum Beispiel im Bereich der Arbeitslosigkeitsmaßnahmen) ohne zu wissen, ob sich die Bestimmungen nur auf die Arbeitnehmer im Bergbau beschränken oder auf alle Wanderarbeitnehmer erstrecken würden.

Im Vorfeld dieser Ministerratssitzung war es erneut zu Reibungen zwischen der ILO und der EGKS gekommen, denn die Teilnahme der ILO an dieser Ratssitzung, die an sich schon eine Ausnahme von der EGKS-Regel bedeutete, konnte nur nach langem Ringen erreicht werden. Hinzu kam, daß die ILO bei der schon im Vorfeld der Ministerratssitzung beschlossenen Einberufung einer zwischenstaatlichen Konferenz nur ungenügend berücksichtigt worden war.¹⁸⁰ Die ILO-Verantwortlichen bekamen durch diese Verfahrensweise den Eindruck, als einfache Expertenorganisation benutzt zu werden. Die Arbeit der ILO (die für die gesamte Redaktion des Textes verantwortlich gewesen war) wurde nach Meinung ihrer Bediensteten von der EGKS und zum Teil von den Mitgliedstaaten nicht gebührend anerkannt. Diese Beurteilung erscheint vielleicht zu kritisch, aber die Reaktionen der ILO-Angehörigen zeigen doch, wie sehr die Haltung der Partner sie verletzt hatte. Die Verwendung von Formulierungen, wie zum Beispiel „squeeze the I.L.O. out of the picture“,¹⁸¹ in internen Berichten ist ein eindeutiger Beleg für den Gemütszustand der ILO-Mitarbeiter bei diesem Themenkomplex. Obwohl man allgemein der Ansicht war, daß man aufgrund des fortgeschrittenen Stadiums der Verhandlungen über die Schaffung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Verhandlungen zum Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer schnell zu Ende führen sollte, weigerte sich die italienische Regierung, dem Zeitplan der ILO zuzustimmen. Diese wollte den Sachverständigen schon am 27. Februar 1957 die endgültige Fassung des Abkommens vorlegen.¹⁸² Die Hoffnung der italienischen Regierung,

¹⁷⁹ Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl Der Rat. Sondertagung der Arbeitsminister (24. und 25. Januar 1957). Einleitende Aufzeichnung des Sekretariats (41 d/57), in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-368, S. 4.

¹⁸⁰ Brief von David A. Morse, 22.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-1006, S. 3: „Il ne vous échappera pas que la procédure de convocation conjointe décrite dans la note du Secrétariat général du Conseil des Ministres n'est pas conforme à celle convenue entre l'O.I.T. et la Haute Autorité, agissant au nom de la Communauté, en ce qu'elle ne prévoit pas la convocation de la conférence intergouvernementale sous les auspices conjoints de la Haute Autorité et de l'O.I.T.“

¹⁸¹ Brief for the Director-General in connection with his Forthcoming Meeting with the President of the High Authority of the European Coal and Steel Community, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 5.

¹⁸² cf. Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Koordinierungsausschuss. Sitzung vom 30. Januar 1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-368, S. 5-7.

die Bestimmungen des Abkommens in die gerade ausgehandelten Römischen Verträgen übernehmen zu können, ist eine Erklärung für ihre kompromißlose Haltung.¹⁸³

Die damalige Verhärtung der Position der Mitgliedstaaten gegenüber der ILO, die trotz ihrer Selbständigkeitsbemühungen als Sonderorganisation der UNO wahrgenommen wurde (und es in der Tat auch war und immer noch ist), ist eng in Verbindung mit der Krise des Suez-Kanals zu sehen.¹⁸⁴ Die ILO hatte offenbar auch die Machtverhältnisse innerhalb der EGKS falsch analysiert, denn sie hatte sich bei allen Problemen immer wieder an die Hohe Behörde gewandt, die jedoch vom Ministerrat in dieser Episode gerügt wurde, weil sie im Namen der EGKS mit der ILO eine Vereinbarung abgeschlossen hatte:

M. Heinig estime que la Haute-Autorité n'est pas autorisée à agir au nom de la C.E.C.A., comme le Directeur général l'a dit dans sa lettre. Elle ne peut conclure un accord avec le B.I.T. qu'en son propre nom. Les Ministres ne sont pas liés par les accords de collaboration intervenus entre la Haute-Autorité et le B.I.T. Ils sont libres de préconiser une procédure autre que celle sur laquelle la Haute Autorité et le B.I.T. se sont entendus.¹⁸⁵

Die ILO verlor jegliche Kontrolle über die Vorgehensweise der Abkommensverhandlungen, als der Ministerrat für die Entscheidungen im politischen Bereich eingeschaltet wurde. Letzterer versuchte nämlich, die stetig wachsende Rolle der Hohen Behörde einzuschränken, um nicht vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Auf der einen Seite wollten die Minister der Sechs den Einflußbereich der Hohen Behörde einschränken. Auf der anderen Seite waren sie nicht bereit, der ILO mehr Verhandlungsspielraum zu geben, obwohl einige der EGKS-Arbeitsminister, wie der Franzose Minjoz, der Belgier Troclet (der ehemalige Vorsitzende des ILO-Verwal-

¹⁸³ cf. Rapport de mission, von Wilhelm Dobbernack, 29.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-1006, S. 4.

¹⁸⁴ *ibid.*, S. 4: „Il [M. Heinig, der für die sozialen Angelegenheiten zuständige Beamte im Generalsekretariat der Hohen Behörde, C. G.] m'a dit confidentiellement que quelques-uns des représentants, par suite de la Crise de Suez, ont montré certaines hésitations à voir figurer une organisation spéciale de l'O.N.U. dans une affaire des six pays européens sur le même plan que la Haute-Autorité.“

¹⁸⁵ *ibid.*, S. 4-5.

tungsrates) und der Italiener Vigorelli, der ILO gegenüber sicherlich nicht negativ eingestellt waren.¹⁸⁶

Ein weiteres Anzeichen für den Kontrollverlust der ILO über die Verhandlungsmodalitäten war ohne Zweifel die folgende Entscheidung der Minister: „Il n'est donc question ni d'une collaboration ni d'une influence quelconque des syndicats de travailleurs des six pays de la Communauté.“¹⁸⁷ Der Ministerrat hatte beschlossen, vom 11. bis 25. März 1957 eine Sachverständigenkonferenz in Genf einzuberufen, die den endgültigen Text ausarbeiten und ihn dann dem Ministerrat zur Ratifikation vorlegen würde.¹⁸⁸ Später stellten die Gewerkschaften einen Antrag, um an der Sachverständigenkonferenz teilzunehmen, was jedoch von den Permanenten Vertretern der EGKS-Mitgliedstaaten entschieden abgelehnt wurde.¹⁸⁹ Die ILO hätte wegen des schon fortgeschrittenen Stadiums der Verhandlungen eine Teilnahme der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter vielleicht ebenfalls abgelehnt, da dies sonst weitere Verzögerungen nach sich gezogen hätte. Hingegen bemühte sich die ILO, den Europarat bei dieser entscheidenden Sachverständigenkonferenz als Beobachter teilnehmen zu lassen. Die Hohe Behörde lehnte eine solche Teilnahme ab und ließ nur die Regierungen Österreichs, Großbritanniens und der Schweiz als Beobachter zu.¹⁹⁰

Trotz der Sachverständigenkonferenz vom März 1957, der Anfang Juli eine zweite folgte, konnten nicht alle Fragen gelöst werden: Der Ministerrat mußte sich ein weiteres Mal mit dem Text befassen, um für die letzten zwölf offenen Fragen einen Kompromiß zu finden,¹⁹¹ und er tat dies am 26. Juli 1957. Der wichtigste Beschluß dieser Ratssitzung war sicherlich die Aufnahme von zwei Artikeln zur Gründung einer permanenten Verwaltungskommission, die nach Inkrafttreten des Abkommens für alle Interpretationsprobleme und alle Konflikte zwischen den Staaten oder zwischen den Mitgliedstaaten und der EGKS oder der EWG zuständig sein würde.¹⁹² Dabei stand zu diesem Zeitpunkt noch nicht fest, welche Beziehung zwi-

¹⁸⁶ *ibid.*, S. 5.

¹⁸⁷ Brief von Harm G. Buiter, Generalsekretär des Bureau de liaison de la C.I.S.L., 27.2.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-373, S. 1.

¹⁸⁸ Brief von C. Calmes an Herrn Wellenstein (CM/S (57) 1747), 11.2.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-373, S. 1-2.

¹⁸⁹ Brief von C. Calmes an Harm G. Buiter, 9.3.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-373.

¹⁹⁰ Brief von C. Calmes an David A. Morse (CM/S (57) 2801), 11.3.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-373.

¹⁹¹ Vermerk von Francis Blanchard, 29.7.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-104, S. 1.

¹⁹² Art. 43-44.

schen der Verwaltungskommission und den neuen europäischen Regionalorganisationen bestehen würde.¹⁹³ Hingegen konnte eines der Hauptprobleme zwischen Italien und Frankreich, zwei Ländern mit ganz verschiedenen Auffassungen des Rechts auf Sozialleistungen, immer noch nicht gelöst werden und mußte sogar aus dem Abkommen herausgenommen werden:

Une seule ombre au tableau, ombre qui risque peut-être de s'aggraver avec le temps: c'est l'impossibilité où les ministres italien et français se sont trouvés de tomber d'accord sur l'octroi, repoussé par la France, des primes de maternité et de naissance au bénéfice des familles de travailleurs étrangers employés en France. La discussion sur ce point a été très âpre, et la Conférence a convenu de supprimer, dans le texte de la Convention, toute mention de ces prestations.¹⁹⁴

Es handelt sich zwar in diesem Fall nicht direkt um ein Problem bezüglich des Territorialitätsprinzips und des Prinzips des persönlichen Leistungsanspruches, sondern ganz einfach um die Gleichstellung von ausländischen und heimischen Arbeitnehmern, dennoch zeigt dieser ungelöste Konflikt zwischen Frankreich und Italien, wie schwer sich die Parteien dabei taten, aufeinander zuzugehen. Dabei schien Frankreich tatsächlich vor einer zu großen Anzahl von Antragstellern zurückzuschrecken, denn zwischen Frankreich, Belgien und Luxemburg sollte dieser Punkt mit bilateralen Abkommen geklärt werden, obwohl vor allem Italien an einem positiven Ergebnis in dieser Sache interessiert war). Trotz des unbefriedigenden Ergebnisses in diesem Punkt stand die endgültige Fassung des Abkommens.

Für die ILO endete dieser Verhandlungsmarathon sogar äußerst positiv, denn nachdem die Sonderorganisation der UNO von den verschiedenen Organen der EGKS immer stärker in eine Redaktionsrolle gedrängt worden war, wurde sie plötzlich von dem Ministerrat zum ‚Hüter des Vertrages‘ ernannt, wie es der Wortlaut des Artikels 55 des Abkommens belegt: „La présente convention sera soumise à ratification et tout instrument de ratification sera déposé par chaque Etat signataire

¹⁹³ cf. Anlage der Note sur la mise en concordance des dispositions de la Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants avec celles du traité instituant la Communauté économique européenne (Traité C.E.E.), 7.5.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM2/1958-925, S. 1-2.

¹⁹⁴ Vermerk von Francis Blanchard, 29.7.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-104, S. 1.

auprès du Directeur général du Bureau international du Travail.“¹⁹⁵ Sowohl die ILO als auch die Hohe Behörde wurden von dieser Entscheidung der zuständigen Minister bei der Ministerratssitzung vom 26. Juli 1957 überrascht. Sie wurde von den ILO-Verantwortlichen als eine Ehrung der von der ILO geleisteten Arbeit angesehen.¹⁹⁶ Dieser Beschluß wurde auch so beibehalten. Der ganze Entstehungsprozeß verdeutlicht zugleich auf beeindruckende Weise den Machtverlust sowohl der ILO als auch der EGKS, die zwar bis zu einem gewissen Zeitpunkt versuchten, allein die wegweisenden Beschlüsse zu fassen. Als es aber dann darauf ankam, die politischen Entschlüsse zu fassen, verloren beide Organisationen jegliche Kontrolle über das Verfahren, das vom Ministerrat übernommen wurde. Beide konnten nur noch hoffen, daß man sie irgendwie einbeziehen und berücksichtigen würde. In diesem Fall kann man feststellen, daß die internationalen Organisationen als eine Art Katalysator fungiert haben und ab einem gewissen Zeitpunkt dieser Katalysator nicht mehr unabdingbar war, so daß man ihn zur Seite schob, ohne ihn jedoch ganz auszuschalten. Er wurde dann aber bei der kleinsten Hürde zwischen den Verhandlungsparteien wieder eingeschaltet. Diese Metapher soll veranschaulichen, daß in den meisten Fällen internationale Gebilde nur eine Mittlerrolle spielen und im Endeffekt nur die Mitglieder die Entscheidungen treffen können.

Im Falle der Zusammenarbeit zwischen der ILO und der EGKS kann man, wenn man die Metapher wieder aufnimmt, sogar von einem doppelten Katalysator sprechen, wobei beide Katalysatoren nicht aufeinander abgestimmt waren. Die ILO benötigte drei, wenn nicht sogar vier verschiedene Treibstoffe (Arbeitnehmer-, Arbeitgeber- und Regierungsvertreter sowie die ILO-Bediensteten), während die EGKS mit ihren viel strafferen Strukturen und Entscheidungswegen mit zwei (Hohe Behörde und Ministerrat) auskam. Die zwei internationalen Organisationen waren auch nicht in der Lage, ihre Arbeit zu koordinieren, um als notwendige Schaltstelle während des ganzen Verhandlungsprozesses immer berücksichtigt zu werden. Durch die unterschiedlichen Ansichten und Entscheidungsverfahren schwächten sich die beiden Katalysatoren gegenseitig, so daß die ganze Dynamik zu erlahmen drohte. Als

¹⁹⁵ cf. auch *ibid.*, S. 1.

¹⁹⁶ Vermerk von Wilhelm Dobbernack, 29.7.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-104, S. 1-2: „Cette décision des ministres reflète leur appréciation de la collaboration du Bureau au cours des travaux préparatoires, longs et difficiles, ce qui est certainement un bon résultat du point de vue du Bureau et de son prestige. [...] J’ai constaté au cours des conversations non officielles avec les fonctionnaires de la CECA que ceux-ci étaient stupéfaits par la décision des ministres. Par conséquent

die Mitgliedstaaten diese gefährliche Entwicklung wahrnahmen, übernahmen sie selber die Zügel.

a) Die Unterzeichnung des Abkommens und seine Umwandlung in Gemeinschaftsnormen

Das Abkommen wurde schließlich am 9. Dezember 1957 von den Arbeitsministern der sechs Mitgliedstaaten in Rom unterzeichnet.¹⁹⁷ Leider trat die von den sechs EGKS-Staaten unterzeichnete Vereinbarung nie in Kraft, denn mit der Gründung der EWG wurde beschlossen, das Vertragswerk in zwei Verordnungen umzuwandeln. Eine solche Lösung muß schon früh in Frage gekommen sein (auf jeden Fall seitens der europäischen Behörden), denn es wurde immer wieder ein Zusammenhang zwischen dem Abkommen und der Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Marktes hergestellt.¹⁹⁸ Da die Bestimmungen des Vertrages direkt die EWG betrafen, war von Anfang an klar, daß diese sich ebenfalls mit dem Vertragswerk auseinandersetzen würde. Bei den Verhandlungen zum EWG-Vertrag wurden mehrere Möglichkeiten in Erwägung gezogen.¹⁹⁹ Die favorisierte Vorgehensweise bestand darin, auf eine vollständige Ratifikation zu verzichten:

Toutefois, au cours des négociations du Traité C.E.E. et de la Convention, l'idée a été exprimée à plusieurs reprises qu'il était éventuellement possible de se dispenser d'une ratification et de mettre en vigueur les dispositions de la Convention par application de la procédure prévue à l'article 51 du Traité.²⁰⁰

Artikel 51 des EWG-Vertrages besagte, die Kommission solle dem Ministerrat auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit Vorschläge unterbreiten. Die Idee einer direkten Übernahme wurde dann aufgegeben, weil einige Mitgliedstaaten sich gegen ein sol-

j'estime que le Bureau devrait tout faire pour éviter qu'une tentative de modifier la décision des ministres ne soit faite lors de la réunion commune envisagée pour le mois de septembre."

¹⁹⁷ cf. EG-Archiv: Aktenmappe CM1/1957-371, in der sich die Reden aller sechs Arbeitsminister befinden.

¹⁹⁸ Vermerk von Francis Blanchard, 29.7.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-104, S. 2: „Ces deux dernières décisions montrent assez le lien, qui ne nous avait pas échappé, entre cette Convention et les préoccupations et objectifs des six pays appelés à s'unir au sein du marché commun.“

¹⁹⁹ cf. zum Beispiel der italienische Vorschlag (siehe Fußnote 183).

²⁰⁰ Note sur l'Application de l'article 51 du Traité concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, 7.3.1958, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM2/1958-926, S. 4.

ches Verfahren aussprachen. Lange Zeit blieb unklar, welches Verhältnis die EWG zum Abkommen haben würde. Auch nach der Unterzeichnung im Dezember 1957 wurde vorerst keine Entscheidung getroffen, auch wenn für die EWG am gleichen Tag ein Zusatzprotokoll zum Abkommen unterzeichnet wurde, das dem Ministerrat eine Anpassung der Vertragsbestimmungen an die Römischen Verträge erlaubte²⁰¹). Erst im März 1958 machte man sich innerhalb der Europäischen Kommission über eine mögliche Ratifizierung Gedanken.²⁰² Noch im gleichen Monat beschloß der damalige Kommissionspräsident, Walter Hallstein, dem Ministerrat das Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zur Ratifizierung für die EWG vorzulegen.²⁰³ Die Kommission entschloß sich, schnell zu handeln, um ein zügiges Inkrafttreten des Abkommens zu ermöglichen, unter anderem mit dem Hinweis darauf, daß seit der Unterzeichnung des Abkommens seitens der Mitgliedstaaten gar nichts unternommen worden sei:

Afin de permettre l'entrée en vigueur dans un délai rapproché du texte adopté le 9 décembre 1957 – pour lequel la procédure de ratification n'a été encore engagée jusqu'à présent dans aucun des six Etats –, la Commission a décidé d'en reprendre le contenu, réserve faite des adaptations nécessaires, d'une proposition prise en application de l'article 51 qu'elle soumettra prochainement à l'adoption du Conseil.²⁰⁴

Auch wenn sich die Kommission zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf die juristische Form festgelegt hatte,²⁰⁵ wurde entschieden, das Abkommen später in zwei Verordnungen umzuwandeln. Dabei wurde berücksichtigt, daß sich die Textübertragung auf das Wesentliche beschränken mußte, weil die Mitgliedstaaten sonst das ganze Vertragswerk hätten infrage stellen können.²⁰⁶ Vor allem bedeutete die Übertragung der Bestimmungen eines internationalen Textes in Rechtsnormen die vollständige

²⁰¹ cf. *ibid.*, S. 2-3.

²⁰² cf. *ibid.*, S. 1.

²⁰³ Brief von Pierre Bourguignon an C. Calmes, 17.3.1958, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM2/1958-926.

²⁰⁴ Note du Secrétariat, 31.3.1958, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM2/1958-926, S. 1-2.

²⁰⁵ *ibid.*, S. 5.

²⁰⁶ *ibid.*, S. 6.

Ausschaltung der ILO.²⁰⁷ Die ILO-Experten hatten das Vertragswerk als ein gesamt-europäisches oder zumindest westeuropäisches Projekt gesehen, das nur in seiner ersten Phase auf die EGKS-Mitglieder beschränkt bleiben sollte. Deshalb hatte die ILO darauf bestanden, den Europarat ebenfalls in den Vertrag aufzunehmen. Eine weitere Bestimmung sah vor, jedem europäischen Staat die Unterzeichnung und die Ratifizierung zu erlauben.²⁰⁸ Letztere wurde ebenfalls nur aufgrund des durch die ILO-Experten ausgeübten Drucks in den Wortlaut des Abkommens eingefügt. Diese Zusätze wurden natürlich nicht mehr in die Verordnungen übertragen. Der Wille der Kommission und die daraus entstandene Dynamik führten zu einem rapiden Abschluß: Am 25. September 1958 wurde die Verordnung Nr. 3 vom Ministerrat angenommen. Die Verordnung Nr. 4 erhielt am 16. Dezember 1958 das Ja der zuständigen Minister. Beide Texte traten am 1. Januar 1959 in Kraft.²⁰⁹ Die wichtigsten Änderungen im Vergleich zum ursprünglichen Text waren, daß erstens die Grenzgänger und Saisonarbeiter von den Verordnungsbestimmungen ausgeschlossen wurden, und daß zweitens die Höhe der Arbeitslosenhilfen, die im Text vom 9. Dezember 1957 vorgesehen war, von den Mitgliedstaaten reduziert werden konnte.²¹⁰ Ansonsten übernahm die Kommission sämtliche von den ILO-Experten ausgearbeitete Maßnahmen.

Seltsamerweise findet man keine Reaktion der ILO-Verantwortlichen in den Archivdokumenten. Vermutlich hatte man unter den ILO-Mitarbeitern ein zwiespältiges Gefühl: Auf der einen Seite führte die Initiative der Kommission zu einer schnellen Übernahme und Einführung der von der ILO ausgearbeiteten Normen, die sonst wahrscheinlich erst nach jahrelangem Zögern der Mitgliedstaaten zustande gekommen wäre. Auf der anderen Seite bedeutete diese Vorgehensweise die vollständige Ausschaltung der ILO. Aus keinem Text wurde mehr ersichtlich, wie groß ihr Beitrag gewesen war, und die Genfer Organisation verlor jegliche Aufsichtsmöglichkeit, die ihr nach dem ursprünglichen Abkommen zugewiesen war. Nach der An-

²⁰⁷ *ibid.*, S. 16: „La Convention du 9 décembre 1957 fait enfin une très large place aux organisations internationales B.I.T., O.N.U., Conseil de l'Europe. Cette place se justifiait par le caractère intergouvernemental qu'elle revêtait au plus haut chef. Il devrait en être tout autrement, dès lors que l'acte concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants ne présente qu'un caractère institutionnel et communautaire. Les déclarations et notifications au Directeur du B.I.T. et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, prévues par la Convention et le dépôt de la Convention au B.I.T. n'ont plus guère de sens.“

²⁰⁸ cf. Art. 57 des Abkommens über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer.

²⁰⁹ Préparation et établissement de la Convention européenne du 9 décembre 1957 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, 10.4.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-3, S. 6-8.

nahme der Verordnung Nr. 3 wurde ein Dankesbrief der Kommission an den Generaldirektor verschickt.²¹¹ Hiermit war das Kapitel über das Europäische Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer abgeschlossen. Es begann nun die Kooperation der ILO mit den EG im Rahmen der Bestimmungen der Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4. Die ILO behielt durch ihre Teilnahme an der Verwaltungskommission ein vollständiges Mitspracherecht. Die ILO hatte einen Sitz in dieser Kommission, der meistens von Guy Perrin oder Helmut Creutz wahrgenommen wurde. In diesem Organ wurde auch das neue Machtverhältnis deutlich, denn die Kommission, die gar nicht an der Schaffung der Verwaltungskommission beteiligt war, besaß die meisten Befugnisse mit ihrem Beobachterstatus und dem Sekretariat der Verwaltungskommission.²¹² Die ILO war in diesem Gremium vor allem vertreten, um ihre Meinung über Interpretationsprobleme der Rechtstexte zu äußern. Es soll hier keine komplette Analyse der Tätigkeit der Verwaltungskommission vorgenommen werden, denn sie kümmerte sich maßgeblich um die praktische Anwendung der Verordnungen Nr. 3 und 4 und hatte nur wenig Einfluß auf die gesamte Sozialpolitik der EG. Sie hat die für jeden reisenden EG-Bürger notwendigen Koordinationsmaßnahmen ergriffen, da sie die bekannten E-Formulare ausarbeitete, die bei jeder Inanspruchnahme von Sozialleistungen in einem Nicht-Heimatstaat vorzulegen sind. Die Verwaltungskommission traf sich zum ersten Mal am 19. Dezember 1958. Sie tagte in unregelmäßigen Abständen, hatte aber dennoch den Status eines regelmäßigen Organs. Auch wenn die Teilnahme der ILO an diesem Gremium nie in Frage gestellt wurde, kam es zu einigen Reibungen, die die Spannung zwischen beiden Organisationen verdeutlichen:

Toutefois, cet incident montre bien l'état d'esprit de la direction de la sécurité sociale et des services sociaux de la Commission européenne à notre égard. Nous devons certainement nous efforcer de ménager les susceptibilités de nos collègues de la Commission européenne mais il serait peut-être souhaitable que, de temps à autre,

²¹⁰ cf. *ibid.*, S. 6.

²¹¹ Brief von Giuseppe Petrilli an David A. Morse, 29.9.1958, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-3.

²¹² Note sur l'Application de l'article 51 du Traité concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, 7.3.1958, in: EG-Archiv: Aktenmappe CM2/1958-926, S. 3.

nous nous montrions un peu plus réticents à donner suite à tous leurs désirs.²¹³

Die ILO hat durch ihre Teilnahme an der Verwaltungskommission einen guten Einblick in die Entwicklung der europäischen Sozialpolitik gewonnen, auch wenn im Rahmen dieses Organs sowohl für sie als auch für die Sozialexperten insgesamt nur wenig bewegt werden konnte. Die Arbeit der Verwaltungskommission konzentrierte sich auf Themen wie die genaue Anwendung der Verordnungen Nr. 3 und 4, die Aufstellung der im Rahmen der Verordnungen anfallenden Kosten, die Erörterung von gewissen Begriffen, die in den Gesetzestexten nicht definiert wurden, oder die Schlichtung von Konflikten zwischen zwei Mitgliedstaaten bzw. zwischen der Europäischen Kommission und einem Mitgliedstaat. Die ILO-Experten spielten dabei immer eine entscheidende Rolle. Sie waren oft die einzigen, die über das notwendige Fachwissen verfügten und die passenden Lösungen vorschlugen.

b) Auswirkung der Verordnungen Nr. 3 und 4 auf die nationalen Gesetzgebungen

Das Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer bzw. die Verordnungen Nr. 3 und 4 waren die einzigen europäischen Rechtsnormen des Berichtszeitraumes, die die Frage einer Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit aufwarfen. Dafür gab es mehrere Gründe: Erstens entstand in den fünfziger Jahren eine Dynamik zu Gunsten der europäischen Integration. Unter anderem wurde die Schaffung einer europäischen politischen Gemeinschaft erwogen.²¹⁴ In diesem Kontext ist es nicht überraschend, das Aufkeimen von Ideen wie die Harmonisierung bzw. Angleichung der Sozialleistungen festzustellen. Nach dem Scheitern der verschiedenen Projekte ließen die Bestrebungen um eine Annäherung der Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherheit nach. Das Nein der französischen Nationalversammlung zum EVG-Vertrag hatte verheerende Konsequenzen für alle anderen europäischen Projekte: „Das Scheitern der EVG-Verträge im August 1954 riß die Idee einer europäischen politischen Gemeinschaft und die mit ihr korrespondierende Idee einer europäischen Wirtschafts-

²¹³ Vermerk von Francis Blanchard, 12.6.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4, S. 1.

²¹⁴ cf. FISCHER, Peter: „Die Bundesrepublik und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland*

gemeinschaft mit in den Abgrund.“²¹⁵ Zum anderen handelte es sich hierbei um den ersten umfassenden europäischen Text, bei dem es nicht so sehr um die Leistungen ging, sondern viel mehr um den durch die Verordnungen Nr. 3 und 4 betroffenen Personenkreis. Zum ersten Mal wurden grundlegende Prinzipien wie das Territorialitätsprinzip oder sogar das der Staatsbürgerschaft durch internationale Gremien in Frage gestellt. Die Mitgliedstaaten erklärten sich dabei bereit, zum Teil von diesen Prinzipien abzuweichen. Man versuchte somit zu ermitteln, ob die Verordnungen zur sozialen Sicherheit eine Annäherung der Sozialsysteme herbeigeführt hatten.

Auch in diesem Falle wird die dominante Position der ILO auf diesem Gebiet augenscheinlich, obwohl sie von den verschiedenen regionalen Gebilden immer neu angegriffen wurde. Die einzige Quelle, die sich mit der Thematik der Harmonisierung befaßt, ist eine Anfrage von zwei EG-Beamten²¹⁶ an die ILO-Abteilung für soziale Sicherheit.²¹⁷ Die von Antonin Zelenka gegebene Antwort fällt nicht sehr positiv aus:

Il ne m'est pas possible d'affirmer que les réformes successivement adoptées aient conduit, dans leur ensemble, à un rapprochement des solutions retenues sur le plan national. Il est incontestable que, d'un côté, on enregistre un certain rapprochement; par contre, il ne faut pas se dissimuler que certaines solutions récemment adoptées tendent à accentuer les différences que l'on relève entre les diverses législations. Il est donc difficile de dire dans quelle mesure les Règlements Nos 3 et 4 sont à la base de cette évolution, encore que les contacts plus fréquents établis par la C.E.E. entre les représentants

in die westliche Welt, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 281.

²¹⁵ HERBST, Ludolf: *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München: dtv 1989, S. 105.

²¹⁶ Jacques Jean Ribas, Directeur de la Sécurité sociale et des Services sociaux de la CEE, und Jean Hasse, Chef de division, schrieben auch Anfang der 1970er Jahre einen Artikel über diese Thematik und vor allem über die dabei von der EG gespielte Rolle. Cf. HASSE, Jean/RIBAS, Jacques Jean, S. 78-98.

²¹⁷ Brief von Antonin Zelenka an Jean-Jacques Ribas, Directeur de la Sécurité sociale et des Services sociaux de la CEE, 19.6.1962; und Brief von Jean Hasse, Chef de division, an Antonin Zelenka, 7.8.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4.

gouvernementaux aient contribué à une meilleure connaissance de la législation et des réalisations dans les autres pays.²¹⁸

Man kann nur schwerlich von einer Annäherung zwischen den Mitgliedstaaten sprechen, da offenbar eine doppelte, entgegengesetzte Tendenz feststellbar ist. Einerseits hatten sich die innereuropäischen Sozialgesetzgebungen einander angeglichen, andererseits trafen die EG-Staaten zum Teil Entscheidungen, die die Kluft zwischen den verschiedenen Systemen noch vergrößerten. Antonin Zelenka ging sogar auf genaue Bestimmungen ein, die in den Mitgliedstaaten eingeführt worden waren, und die eher in die Richtung der zwei Verordnungen wiesen. Dennoch schienen dabei für die nationalen Regierungen keine gemeinschaftlichen Interessen in Betracht gekommen zu sein: „Toutefois, [...] ce sont des considérations de politique interne qui ont motivé cette réforme plutôt qu'un souci d'harmonisation ou l'influence des Règlements Nos 3 et 4.“²¹⁹

Das enttäuschende Ergebnis in einer allgemeineren Perspektive der Verordnungen Nr. 3 und Nr. 4 liegt zum einen an der Tatsache, daß die Regeltexte den Parteien einen sehr großen Spielraum ließen, und zum anderen am fehlenden Willen der Staaten, sich einander anzunähern. Man sollte bei der Ablehnung seitens der EG-Staaten jedoch nicht nur die fehlende Kooperation kritisieren. Sozialsysteme spiegeln viel mehr als nur eine Ansammlung von Leistungen wider. So meint Gabriele Bremme, „daß Sozialpolitik nicht nur ein wirtschaftlicher Kostenfaktor ist, sondern vor allem Bestandteil und Niederschlag der politischen Gesamtkonzeption und des sozio-politischen Gefüges eines Landes bildet, und nur mit diesem zusammen wandelbar ist, und daß die Unterschiede gegenwärtig noch zu groß sind, um sofort gemeinsame sozialpolitische Regelungen möglich zu machen.“²²⁰ Dennoch kann man auch die unzureichende Offenheit der meisten Staaten bemängeln, denn die Annäherung der Sozialsysteme machte nur geringe Fortschritte, unter anderem weil jeder Staat der Auffassung war, sein System bilde die beste Lösung, und man brauche aus diesem Grund nicht auf die Systeme der Nachbarstaaten einzugehen. Die Annäherung der Sozialsysteme scheiterte ebenfalls an der in jedem Staat unterschiedlichen historischen und kulturellen Auffassung der Rolle der sozialen Institu-

²¹⁸ Brief von Antonin Zelenka an Jean-Jacques Ribas, Directeur de la Sécurité sociale et des Services sociaux de la CEE, 19.6.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4, S. 1.

²¹⁹ *ibid.*, S. 2.

²²⁰ BREMME, Gabriele, S. 254.

tionen. Teile der französischen Bevölkerung wie die Kleinunternehmer, die Handwerker und die Selbständigen zeigten immer noch eine starke Abneigung gegen soziale Schutzmaßnahmen, die zum Teil auf die traumatischen Erfahrungen von 1848 und 1871 zurückzuführen waren; in Deutschland sah man die von Bismarck vererbten Sozialversicherungen als einen Teil deutscher Kultur, auf den man nicht verzichten wollte;²²¹ in Belgien blockierte der aus den starken Mutualités bestehende „Pluralisme institutionnel“²²² und die föderalistische Staatsorganisation ein zu starkes Vordringen des Staates; Luxemburg konnte es sich leisten, aufgrund des wirtschaftlichen Aufschwungs im Bereich des sozialen Schutzes nicht so aktiv zu sein; der niederländische Staat konnte nur langsam das seit Jahrzehnten existierende Versäulungssystem abbauen und sich gegen die verschiedenen Interessengruppen behaupten; in Italien fehlte schlicht und einfach der politische Wille, endlich ein umfangreiches Sozialnetz aufzubauen.

Die ILO und die Hohe Behörde hätten mehr erreichen müssen, wenn der Wille innerhalb beider Organisationen größer gewesen wäre: Bevor sie den Verhandlungsparteien die Initiative überließen, hätten sie, um eine größere Annäherung zu erreichen, vielleicht grundsätzlichere Änderungen der Systeme vorschlagen müssen. Trotz des eingeschränkten Handlungsspielraumes hätten beide Organisationen mutiger auftreten können, auch wenn die sechs EGKS-Länder sehr zurückhaltend auf die Angleichung, die Harmonisierung, usw. reagierten. Für ein so ehrgeiziges Ziel hätten die ILO und die Hohe Behörde Hand in Hand arbeiten müssen. Das war bei weitem nicht der Fall. Die Beziehungen der ILO zu den verschiedenen Regionalorganisationen blieben, insgesamt betrachtet, bei ihren regionalen Aktivitäten auf dem europäischen Kontinent als eines der größten Probleme erhalten.

Kapitel IV: Die Beziehungen der ILO zu den europäischen Regionalorganisationen und eigene Initiativen in diesem Bereich

Um in den verschiedenen Weltregionen einen großen Einfluß auszuüben, ist eine Weltorganisation wie die ILO auf Regionalorganisationen angewiesen. Letztere spielen dann eine Art Vermittlerrolle zwischen den nationalen Regierungen und

²²¹ cf. HUDEMANN, Rainer: „Sozialpartnerschaft oder Klassenkampf? Zu deutsch-französischen Spannungsfeldern seit dem 19. Jahrhundert“, in: *Europäische Sozialgeschichte. Festschrift für Wolfgang Schieder*, hrsg. von DIPPER, Christof/KLINKHAMMER, Lutz/NÜTZENADEL, Alexander, Berlin: Duncker & Humblot 2000, S. 176.

²²² cf. CARLIER, Michèle, S. 14-15.

der Weltorganisation. Gute Beziehungen zwischen den beiden Arten von Gebilden sind unerlässlich, da sonst eine Weltorganisation, um regionalangelegte Projekte durchzuführen, nicht über die notwendigen Stützen verfügt. Solche Beziehungen sind vor allem in der Gründungsphase von Organisationen von entscheidender Bedeutung, in der man noch nicht über die notwendigen Strukturen, Kenntnisse, Experten, usw., die bei der Lancierung der ersten Projekte notwendig sind, verfügt. Auf Grund der Folgen des Krieges war die Lage in Europa um so dramatischer. Die neuen Regionalorganisationen waren also ebenfalls stark von den schon existierenden Strukturen abhängig, die ihnen die notwendige Unterstützung anbieten konnten, um die (schwierige) Anfangsphase zu überwinden. Die ILO hat von Anbeginn an sowohl mit dem Europarat als auch mit den Europäischen Gemeinschaften ein gespanntes Verhältnis gehabt. In den folgenden Abschnitten soll nun untersucht werden, wie die ILO mit beiden Regionalgebilden kooperiert hat. Sie versuchte dabei selbst, einige europäische Regionalaktivitäten zu entwickeln, wobei sich ihr Ansatz von dem der sich nur als Vertretung von demokratischen Staaten verstehenden (westeuropäischen) Regionalorganisationen stark unterschied. Diese Ansätze der ILO auf regionaler Ebene sollen im letzten Abschnitt untersucht werden.

1. Die Zusammenarbeit der ILO mit dem Europarat

Bis zum Anfang der 1950er Jahre hatten sich die Beziehungen zwischen beiden Organisationen als nicht ganz einfach herausgestellt. Dabei scheint das Fehlen von vertraglichen Vereinbarungen vor allem für die ILO-Verantwortlichen ein Problem dargestellt zu haben (cf. weiter oben). In dieser Hinsicht wurden im Jahre 1951 große Fortschritte erzielt. Der ILO-Generaldirektor leitete zwischen beiden Führungsetagen ein Konsultationsverfahren ein.²²³ Die Verhandlungen gestalteten sich als äußerst schwierig, da keine Seite Zugeständnisse machen wollte. So pochten beide Institutionen auf das Recht, dreigliedrige Konferenzen einzuberufen. Der Europarat sah sich als gleichberechtigt an und schlug deshalb vor, daß die Konferenzen gemeinsam einberufen werden sollten. Die ILO-Verantwortlichen reagierten auf diesen Vorschlag fast gekränkt: „Without going so far as to say that it is wholly unacceptable in principle, it is clearly most undesirable that other organisations should attempt to undertake, or even to share the responsibility for a function which is

uniquely that of the ILO.“²²⁴ Die ILO verstand sich demnach als einzige Organisation, die das Recht hatte, dreigliedrige Konferenzen zu organisieren und durchzuführen. Diese enge Auslegung der Dreigliedrigkeit, die sicherlich von der ILO geprägt worden war, aber dennoch kein Sonderrecht bildete, führte zu sich hinziehenden Verhandlungen. Die ILO machte deshalb den Gegenvorschlag, dass nur sie selbst dreigliedrige Konferenzen einberufen könne. Dieser Vorstoß wurde hingegen von der Beratenden Versammlung nicht sehr positiv aufgenommen:

Or le projet d'accord proposé par le B.I.T. va dans une autre direction. Le projet qui, sous plusieurs rapports, a certainement des mérites, ne me semble pas répondre au désir de l'Assemblée concernant les conférences européennes du travail. Il rejette l'idée de la convocation conjointe par le Conseil de l'Europe et l'O.I.T. pour placer toute l'activité sous la seule égide de l'O.I.T. (Art. 3).²²⁵

Artikel 3 stellte nicht nur bei den Abschlußverhandlungen über das Kooperationsabkommen zwischen der ILO und dem Europarat, sondern auch danach immer wieder einen Zankapfel dar. Beide Seiten hatten unterschiedliche Interpretationen, und jeder Partner berief sich auf diesen Artikel, um die Lage zugunsten seines eigenen Interesses auszunutzen. Der Artikel wurde sogar einige Jahre nach Abschluß des Abkommens in einem internen Schreiben verwendet:

En général j'ai l'impression que les administrateurs du B.I.T. pensent que l'Article 3 de l'Accord entre les deux organisations, qui visent des conférences tripartites et qui n'a jamais été appliqué, doit être mis en application aussitôt qu'une question convenable sera traitée par le Conseil de l'Europe.²²⁶

Schließlich kam es im Juni 1951 zu einer Einigung, die vom ILO-Verwaltungsrat sofort positiv begrüßt wurde, wobei Herr Serrarens, der sowohl Mitglied des ILO-Verwaltungsrats als auch Vorsitzender des Sozialausschusses der Beratenden Ver-

²²³ cf. *Minutes of the 114th Session of the Governing Body, Geneva, 6-10 March 1951*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 110.

²²⁴ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 6.4.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 3.

²²⁵ Brief von P. J. S. Serrarens, 2.5.1951, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481, S. 2.

²²⁶ Memorandum. 7ème réunion du Conseil d'administration du B.I.T., von Finn Tennfjord, 1.12.1954, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 10.

sammlung des Europarats war, sich auf die durch Artikel 3 eröffneten Möglichkeiten bezog.²²⁷

Erstaunlich ist, daß der Europarat diesem Artikel seine Zustimmung gab, denn er beschränkte die Aktionsmöglichkeiten der Regionalorganisation im sozialen Bereich und vor allem in der Zusammenarbeit mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in erheblichem Maße. Die Absätze 2 und 3 des Artikels 3 waren, was die Einberufung von dreigliedrigen Konferenzen angeht, sehr eindeutig:

2. Whenever the Committee of Ministers of the Council of Europe deems it necessary to hold a European regional meeting of a tripartite character to deal with matters of interest to the Council of Europe which are within the sphere of action of the International Labour Organisation, it shall propose to the Governing Body of the International Labour Office, in accordance with Article 2 of this Agreement, that the latter convene such a meeting.

3. The International Labour Organisation will invite the Council of Europe to be represented at and participate in meetings of the Governing Body at which the arrangements for and reports of European regional meetings of a tripartite character are discussed.²²⁸

Die der ILO gemachten Zugeständnisse führten insofern zu einer Abhängigkeit des Europarates in gewissen Bereichen, als er vollkommen auf die Kooperation mit der ILO angewiesen war. Wie weiter oben gesehen, hatte sich die Beratende Versammlung gegen eine solche Lösung ausgesprochen, da aber innerhalb des Europarats das Ministerkomitee das letzte Wort hatte, wurde gegenüber der ILO die diplomatischste Lösung gewählt, auch wenn dies einen erheblichen Machtverlust in Europa bedeutete.

Der Abschluß einer Vereinbarung wirkte sich positiv auf die im festen Rahmen stattfindende Zusammenarbeit aus. Es waren jedoch vor allem der Europarat oder zumindest Teile der Straßburger Organisation (Generalsekretariat, Regierungsausschuß für soziale Fragen des Ministerkomitees), die sich für eine Zusammenarbeit mit der ILO einsetzten, während man innerhalb der Genfer Organisation eine zurück-

²²⁷ cf. *Minutes of the 115th Session of the Governing Body, Geneva, 1, 2, 21 and 22 June 1951*, Geneva: International Labour Office 1952, S. 101.

haltendere Haltung einnahm. Im Dezember 1951 verabschiedete die Beratende Versammlung eine Entschließung für das Ministerkomitee, die sich für eine gemeinsame Vorgehensweise der Mitgliedstaaten in sozialen Angelegenheiten aussprach. Das Generalsekretariat setzte sich dafür ein, daß diese Vorgehensweise nur in Zusammenarbeit mit der ILO erfolgen dürfe, auch wenn keine Details über die Art und den Umfang dieser Kooperation angegeben wurden.²²⁹ Die ILO-Verantwortlichen zeigten ebenfalls keine Eile, über eine Gestaltung der Kooperation zwischen beiden Organisationen zu verhandeln. Erst auf Drängen des Europarats, der auch mehrere Initiativen ergriffen hatte, machte man sich innerhalb der ILO mehr Gedanken über die Beziehungen: Im Mai 1953 hatte die Beratende Versammlung über ein Memorandum zur Rolle des Europarats im sozialen Bereich debattiert. Es wurde dabei vereinbart, daß man auch die Meinung der ILO über dieses Thema einholen sollte.²³⁰ Diese Anfrage wurde seitens des Europarats mit einer engen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sozialen Angelegenheiten verknüpft:

Co-operation with the International Labour Organisation is clearly of paramount importance in this connection. All questions of a social nature relating to Europe are of interest also to the International Labour Organisation. That Organisation has, as already mentioned, developed international standards in many important sectors of the social field, and it is equipped precisely for the kind of technical work on which the success of a social programme to a large extent depends.²³¹

Der Europarat, oder besser gesagt der Regierungsausschuß für soziale Fragen des Ministerkomitees, setzte sich ebenfalls für die Aktionen der ILO ein, indem er verlangte, die ILO-Übereinkommen sollten von allen Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert werden. Bei einigen Experten stieß dieser Vorschlag auf Unverständnis, da

²²⁸ Art. 3 des Agreements between the International Labour Organisation and the Council of Europe, in: *ibid.*, S. 105-107.

²²⁹ Report on my mission to Strasbourg (14-25 September 1952), von P. P. Fano, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 6.

²³⁰ cf. *Minutes of the 122nd Session of the Governing Body, Geneva, 29-30 May, 19 and 26 June 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 99.

²³¹ Auszug des Memorandums des Generalsekretariats des Europarats, in: Report on action taken on matters affecting the ILO at the Third Part of the Fifth Session of the Assembly of the Council of Europe (Strasbourg, 14-26 September 1953), von P. P. Fano, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1, S. 3.

sie der Auffassung waren, eine solche Maßnahme würde zu keinen konkreten Ergebnissen führen.²³²

Diese Unstimmigkeiten innerhalb des Europarats verschwanden nie vollständig. Insgesamt konnte die ILO dank der Experten, die sowohl in ihren Ausschüssen oder Organen als auch in denen des Europarats tagten, immer auf eine starke Unterstützung innerhalb der europäischen Regionalorganisation zählen. Allgemein ist festzuhalten, daß die Beratende Versammlung der ILO gegenüber grundsätzlich mißtrauisch blieb, während das Ministerkomitee eher an einer umfassenden Kooperation mit der ILO interessiert schien. Die Mitgliedstaaten waren ebenfalls in zwei Gruppen geteilt. Frankreich, Belgien und in gewisser Hinsicht auch Großbritannien achteten immer wieder darauf, daß auch innerhalb des Europarats die Interessen der ILO gewahrt wurden, während die skandinavischen Länder und Irland oft mehr Distanz verlangten. Die Unterstützung durch Frankreich, Belgien und Großbritannien ist auf die Geschichte der ILO zurückführen, die von diesen drei Staaten, allen voran Frankreich mit Albert Thomas und Arthur Fontaine, entscheidend geprägt wurde. Mit Jef Rens, ein ehemaliger belgischer Gewerkschaftler, Francis Blanchard, der nach einer Karriere als französischer Staatsbeamter ILO-Bediensteter wurde, und C. Wilfred Jenks, ein seit 1931 für die ILO arbeitender Engländer, waren alle drei Staaten auf höchster Ebene innerhalb der Genfer Organisation vertreten, denn sie übten ab dem Ende des Zweiten Weltkriegs alle hohe Funktionen in Genf aus.²³³ Der Verwaltungsapparat des IAA war auch mit überdurchschnittlich vielen Franzosen und Briten besetzt.²³⁴ Die skandinavischen Länder und Irland hatten als kleine Länder einen bedeutenderen Einfluß innerhalb einer Regionalorganisation mit 14 Mitgliedern als in einer Struktur mit ca. 60 Mitgliedern und mit einer weltweiten Ausstrahlung. Die skandinavischen Staaten und Irland glaubten nicht, daß die schon innerhalb des Europarats nur schwer lösbaren Probleme im noch größeren Rahmen der ILO besser behandelt werden würden. Die ablehnende Haltung dieser kleinen

²³² *ibid.*, S. 2.

²³³ Francis Blanchard war von 1951 bis 1956 Abteilungsleiter, ab 1956 Vizegeneraldirektor und ab 1965 stellvertretender ILO-Generaldirektor. 1973 wurde er zum ILO-Generaldirektor gewählt. C. Wilfred Jenks war ILO-Rechtsberater von 1940 bis 1948, danach wurde er zum Vizegeneraldirektor ernannt (bis 1964); von 1964 bis 1967 übte er die Funktion des stellvertretenden ILO-Generaldirektors aus und von 1967 bis 1970 war er erster stellvertretender ILO-Generaldirektor. 1970 wurde er ILO-Generaldirektor und verstarb 1973 im Amt. Jef Rens wurde 1944 zum Untergeneraldirektor ernannt und 1951 zum Vizegeneraldirektor. 1964 wurde er erster Vizegeneraldirektor und trat ein Jahr später aus allen ILO-Ämtern zurück.

Staaten war auch Teil ihrer Mentalität, die darauf beruhte, zuerst in einem kleineren Kreis nach einer Lösung zu suchen, bevor man sie der Weltöffentlichkeit vortrug.

Ab Ende 1953 kam es zu einer merklichen Abkühlung der Beziehungen, denn innerhalb des Europarats wurde die Schaffung eines europäischen Sozial- und Wirtschaftsrats erwogen. Ein solches Organ hätte eine direkte Konkurrenz für die ILO bedeutet. Und deshalb reagierten die ILO-Verantwortlichen zuerst ablehnend:

It poses the question of whether the setting up, at the present stage, of an economic and social council within the framework of the Council of Europe would not have the effect of weakening rather than strengthening the authority of all the international organisations dealing with economic and social problems, and the effectiveness of their work, by advancing still further the process of breaking up their respective spheres of competence. Finally, the Office points out that to create such a council alongside the Consultative Assembly of the Council of Europe, which is already an advisory body, would be simply to add to the existing machinery one more advisory body without any more extensive powers and without any basically different functions.²³⁵

Die ILO-Verantwortlichen distanzieren sich sogar von den Vertretern des Europarats, als das Projekt trotz der Bedenken der ILO fortgeführt wurde: „I found them, as I expected, rather disturbed by the cold reception given by the Governing Body to the latest proposals of the Council of Europe...“²³⁶

Bei der Analyse dieser ‚Krise‘ zwischen beiden Organisationen müssen die unterschiedlichen Positionen betrachtet werden. Auf der einen Seite versuchte die ILO natürlicherweise ihre traditionelle Vorrangstellung zu verteidigen. Dabei ist zu unterstreichen, daß sie zwar alles tat, um ihre Position zu untermauern, aber kaum bereit war, Konstruktives beizutragen. Konkret heißt das, dass sie den Europarat auf dem europäischen Kontinent im sozialen Bereich nur bedingt unterstützt hätte. Die

²³⁴ cf. BURGE, M. R. K.: „Some Aspects of Administration in the International Labour Office“, in: *Public Administration* 1/1945, S. 30.

²³⁵ *Minutes of the 123rd Session of the Governing Body, Geneva, 24-27 November 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 146.

²³⁶ Report on P. P. Fano's Mission to Strasbourg (13-15 January 1954), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8, S. 2.

ILO wollte jedoch die größtmögliche Kontrolle über den Europarat bewahren, wie es Artikel 3 des Kooperationsabkommens belegt.

Seitens des Europarats spielten andere Elemente eine Rolle. Erstens stand er unter einem gewissen Druck, da er bis zu diesem Zeitpunkt kaum faßbare Ergebnisse erzielt hatte, vor allem wenn man einen Vergleich mit der EGKS zieht, die von Anfang an viel dynamischer gewesen war. 1953 und 1954 waren ebenfalls die Jahre der großen Hoffnung (Ausarbeitung der Projekte für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft und eine Europäische Politische Gemeinschaft). Diese Projekte wurden jedoch zum Teil schon früh wieder in Frage gestellt und mußten mit der negativen Abstimmung der französischen Nationalversammlung endgültig aufgegeben werden.²³⁷ Ein weiteres Problem für den Europarat bildeten die fortdauernden Konflikte zwischen den verschiedenen Organen und Ausschüssen innerhalb der Organisation, die dazu führten, daß immer wieder neue, aber nicht koordinierte Ideen ausgearbeitet wurden, ohne daß eine konsequente Koordination hergestellt worden wäre. So war auch das Projekt des Europäischen Sozial- und Wirtschaftsrats innerhalb des Europarats nicht unumstritten, denn die Beratende Versammlung erhob dabei den Anspruch, alle weiteren europäischen Organe und Organisationen kontrollieren zu dürfen: „The Assembly has always insisted that all the other European regional organisations should be brought within the framework of the Council of Europe and that the Assembly should be given superior powers over them.“²³⁸ Das Ministerkomitee konnte diese Ansicht natürlich nicht teilen. Die Uneinigkeiten waren innerhalb der ersten europäischen Regionalorganisation so groß, daß eine endgültige Entscheidung über die Bildung eines solchen Organs vorläufig vertagt wurde. Gleichzeitig verbesserte diese Aufgabe die Beziehungen zur ILO, und schon im Mai 1954 konnte ILO-Generaldirektor Morse dem Generalsekretär des Europarats, Léon Marchal, schreiben:

It has been a matter of great satisfaction to me to know that our two organisations have been able to collaborate so closely in a matter of great concern to the ILO and that through their joint efforts it may be possible to evolve European standards of social security based

²³⁷ cf. NOACK, Paul: *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*, Düsseldorf: Droste 1977, S. 79-85.

on the world standards adopted by the International Labour Organisation.²³⁹

Ende des Jahres 1954 merkte die ILO langsam, daß sie innerhalb Europas an Einfluß verlor und einige traditionelle Partner sich immer mehr dem Europarat zuwandten, um seine Aktivitäten im Bereich der sozialen Angelegenheiten zu stärken. Sogar Frankreich, das bis zu diesem Zeitpunkt immer der größte Förderer der ILO gewesen war, schien sich nicht mehr sicher zu sein, ob die ILO auf europäischer Ebene wirklich unterstützt werden sollte. Die Lage verschlechterte sich vor allem dadurch, daß Guy Mollet²⁴⁰ Präsident der Beratenden Versammlung wurde, was die politische Unterstützung Frankreichs für die Regionalorganisation erheblich stärkte: „The Quai d’Orsay, for political reasons, and Mr. Guy Mollet, as Chairman of the Assembly, are inclined to look at the Council of Europe rather than the ILO as the most appropriate organ to undertake international action in the social field in Europe.“²⁴¹ Die französische Regierung schlug durch ihren damaligen Premierminister Pierre Mendès France die Schaffung eines neuen Sozialrats innerhalb des Europarats vor.²⁴² Diesmal, so scheint es, beteiligte sich die ILO von Anfang an an den Vorbereitungsplänen, so daß es keine Ablehnung gegen ein solches Organ seitens der ILO-Verantwortlichen gab. Diese weitere Episode zur Schaffung eines neuen Organs im Rahmen des Europarats belegt, daß man innerhalb der Regionalorganisation über keine klare Linie verfügte und immer wieder neue Vorschläge gemacht wurden, um vielleicht in der einen oder anderen Richtung einen Durchbruch zu erzielen. Die ILO-Bediensteten waren sich vielleicht ebenfalls dieser Tatsache bewußt, was zum Teil erklären würde, warum bei einem neuen Vorstoß von Mendès France kaum Reaktionen aus Genf zu vernehmen waren, während es in den früheren Fällen fast zu Überreaktionen gekommen war.

Das Jahr 1955, in dem die erste Europäische Regionalkonferenz der ILO stattfand (cf. weiter unten), stand ganz im Zeichen dieser Organisation. Der Europa-

²³⁸ Report on the Fourth Session of the Committee on Social Questions of the Consultative Assembly of the Council of Europe (Strasbourg, 1 April 1955), von P. P. Fano, 5.4.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 5, Fn. 2.

²³⁹ Brief von David A. Morse an Léon Marchal, 17.5.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7.

²⁴⁰ 1956 und 1957 Ministerpräsident Frankreichs

²⁴¹ Points to be borne in mind by the Director-General in his talks with the French Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labour and the Chairman of the Consultative Assembly of the Council of Europe, 19.10.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 3-22-2, S. 3.

²⁴² Memorandum. 7ème réunion du Conseil d’administration du B.I.T., von Finn Tennfjord, 1.12.1954, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 9-10.

rat hatte den Eindruck, durch das Abhalten der Regionalkonferenz hätte die ILO ihre dominante Rolle im sozialen Bereich noch weiter ‚ausgebaut‘, und für viele Mitglieder des Europarats müsse deshalb etwas unternommen werden: „The majority of the members of the Assembly are now aiming at recovering the initiative in the social field which was lost by the Council of Europe as a consequence of the ILO European Regional Conference.“²⁴³ Um eine bessere Kontrolle zu erreichen, versuchte man innerhalb der Beratenden Versammlung in Folge der ILO-Konferenz einen regelrechten Block der Europarat-Mitglieder zu schaffen.²⁴⁴ Für die ILO-Experten bedeutete dieser Vorstoß der Beratenden Versammlung eine neuerliche Infragestellung der ILO-Position in Europa. Im Unterschied zu den früheren Initiativen innerhalb des Europarats beinhaltete die letzte eine Gefahr für die innere Struktur der ILO. Wie bei vielen anderen Vorschlägen wurden die Überlegungen nach kurzer Zeit wieder aufgegeben. Im Laufe des Jahres 1955 wurde das Projekt des Sozial- und Wirtschaftsrats von gewissen Mitgliedern der Beratenden Versammlung wieder vorgelegt. Einige nutzten die Gelegenheit, um ihren Standpunkt über eine Zusammenarbeit mit der ILO genau darzulegen: „A paper submitted by Mr. Dehousses criticising the Governing Body reservations and arguing that the proposed European machinery has functions entirely different from those of the International Labour Organisation has been circulated to the Committee on Social Questions of the Consultative Assembly.“²⁴⁵ Die ILO enthielt sich jeglicher aggressiven Bemerkungen über den Sozial- und Wirtschaftsrat, unter anderem weil die Arbeitnehmervertreter innerhalb des ILO-Verwaltungsrats Druck ausübten, um zu verhindern, daß sich die ILO wieder negativ zum Projekt äußern würde.²⁴⁶

Noch Ende des Jahres 1955 wurden in einem internen Dokument des Europarats die hervorragenden Beziehungen zwischen beiden Organisationen unterstrichen. Hervorgehoben wurden vor allem die Vorteile für den Europarat, der durch

²⁴³ Report on the Fourth Session of the Committee on Social Questions of the Consultative Assembly of the Council of Europe (Strasbourg, 1 April 1955), von P. P. Fano, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 2.

²⁴⁴ Vermerk von Gilbert Sauvage, 22.4.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1:

„If the Assembly succeeds in substantiating its claim to control over policies of countries members of the Council of Europe within other international organisations, the representatives of the 15 such governments at the meetings of the ILO "would form a block governed by more or less rigid instructions", which would become increasingly difficult to handle.“

²⁴⁵ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 5.9.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 1.

²⁴⁶ Memorandum. 130th Session of the Governing Body of the I.L.O., von A. H. Robertson, 15.11.1955, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 3.

diese Kooperation mit den Arbeitgebern als auch mit den Arbeitnehmern Kontaktmöglichkeiten erhielt.²⁴⁷

Der Überblick über die Beziehungen zwischen dem Europarat und der ILO hinterläßt einen zwiespältigen Eindruck. Es kam zwar immer wieder zu kleineren Konflikten kam, aber man darf sie nicht überbewerten. Insgesamt entstand eine für beide äußerst ertragreiche Zusammenarbeit. Dabei ist hinzuzufügen, daß die ILO im Bereich der sozialen Sicherheit und der sozialen Angelegenheiten im allgemeinen immer in der Lage war, den Europarat gewissermaßen zu kontrollieren. Dieser versuchte zwar immer wieder, durch neue, zu Reibungen führende Initiativen an Unabhängigkeit zu gewinnen. Nur in den wenigsten Fällen gelang es ihm jedoch, sich dem Einflußkreis der ILO zu entziehen. Die Hauptgründe dafür lagen in der Tatsache, daß viele der Experten in beiden Organisationen tagten, und daß die ILO über viel mehr Ressourcen verfügte, nicht nur finanzieller Art, sondern vor allem menschlicher Natur. Die Abteilung für soziale Sicherheit verfaßte zahlreiche Texte für den Europarat, die erst in den 1960er Jahren mit dem Vertragsabschluß endeten. Aus diesem Grund hing der Europarat in gewisser Hinsicht von der ILO ab, während das umgekehrt wesentlich weniger der Fall war, auch wenn die ILO durchaus an einer erfolgreichen Zusammenarbeit nur interessiert sein konnte.

Die ILO setzte ihre Ideen in Zusammenarbeit mit dem Europarat zum großen Teil durch und konnte die Kontakte nach ihrer Auffassung gestalten. Die Kontakte mit den anderen hier untersuchten europäischen Regionalorganisationen erwiesen sich hingegen als problematischer.

2. Die ILO und die EGKS

Im Vorfeld der Verhandlungen zu den Pariser Verträgen, die zur Gründung der EGKS führten, versuchte die ILO, den Inhalt der Verträge geringfügig zu beeinflussen. Sie drängte in der Tat darauf, mit anderen internationalen Organisationen in den Vertrag aufgenommen zu werden. In den endgültigen Vertrag wurde kein Artikel über die Beziehungen zur ILO eingefügt; hingegen gab es einen Artikel, der die Beziehungen und die Kontakte zu den Vereinten Nationen und zur Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECE) regelte. In einem Zusatzprotokoll der Pariser Verträge wurde das Verhältnis zwischen der EGKS und dem Euro-

²⁴⁷ *ibid.*, S. 2-3.

parat definiert.²⁴⁸ Für die ILO-Verantwortlichen war dies ein herber Rückschlag, auch wenn in den ILO-Kreisen die Nicht-Erwähnung der ILO im EGKS-Vertrag nicht überinterpretiert wurde.²⁴⁹ Die Nicht-Berücksichtigung der ILO im Rahmen der EGKS-Vorbereitungen sollte nicht unbedingt als Desinteresse seitens der Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften an der Europäisierung der sozialen Sicherheit ausgelegt werden. Die ILO wurde nicht von Anfang an einbezogen, weil die Sozial- und Arbeitsrechte nicht das Hauptanliegen der EGKS waren, sondern als eines von vielen Randthemen betrachtet wurden. Die Pariser Verträge enthielten dementsprechend wenige Artikel, die sich mit der sozialen Sicherheit befaßten. Guy Perrin beschränkt sich in seiner Aufzählung auf die Artikel 3 und 69.²⁵⁰ Vor allem Artikel 69 behandelte die soziale Sicherheit, die aber immer im Zusammenhang mit der Bewegungsfreiheit der Arbeitnehmer genannt wurde. So besagt Artikel 69 §4: „[...] insbesondere haben sie [die Mitgliedstaaten, C. G.] untereinander alle etwa noch erforderlichen Vereinbarungen anzustreben, um zu erreichen, daß die Bestimmungen über die Sozialversicherung den Wechsel der Arbeitsplätze nicht behindern.“²⁵¹ Die EGKS beschränkte sich im Bereich der sozialen Sicherheit nur auf Koordinierungsbemühungen, wobei der Schwerpunkt auf der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer in allen EGKS-Ländern lag.

Die Nicht-Berücksichtigung der ILO in den Pariser Verträgen führte sogar zu einer intensiveren Aktivität der Genfer Organisation. So beschloß man in der ILO-Führungsetage, sich nicht an die Regierungen der Mitgliedstaaten zu wenden, damit diese eine Vermittlerrolle einnahmen, sondern sich direkt mit der Hohen Behörde in Verbindung zu setzen.²⁵² Den Ausgangspunkt dieser Überlegungen bildete die Position der EGKS-Verhandlungsparteien: Da bei der Ausarbeitung des Vertrages die ILO nicht berücksichtigt worden war, war auch nicht zu erwarten, daß sie sich nun mehr für eine Annäherung zwischen der EGKS und der ILO einsetzen

²⁴⁸ cf. Relations between the International Labour Organisation and the European Coal and Steel Community, von Jef Rens, 5.8.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 2.

²⁴⁹ Relations between the International Labour Organisation and the proposed European Coal and Steel Community, Clarence Wilfred Jenks, 20.2.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 1-2. „We therefore start our relations with the Community with the initial handicap that there is no specific reference to the ILO in the terms of the Treaty; this handicap should not, however, prove to be unduly serious if we make early approaches to the High Authority on the right basis in view of the number of obvious points of common interest.“

²⁵⁰ cf. PERRIN, Guy: „Les fondements...“, S. 490.

²⁵¹ *Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG)*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1987, S. 85.

würden. Durch gute Kontakte zur EGKS erhofften sich die ILO-Verantwortlichen eine bessere Umsetzung der ILO-Ziele in Europa: „[...] they [such bodies, C. G.] may become a far more powerful instrument for securing unified action in Europe for the implementation of ILO objectives than has ever existed in the past.“²⁵³ Man machte sich in Genf große Hoffnungen auf eine Zusammenarbeit mit den europäischen Regionalorganisationen und insbesondere mit der EGKS, um die Auswirkung der ILO-Normen auf dem europäischen Kontinent zu erweitern. Dabei dachte man in erster Linie nicht unbedingt an die soziale Sicherheit, denn die EGKS beschränkte sich auf sehr spezialisierte Industriegebiete. Es wurden vielmehr Überlegungen im Bereich der Sicherheit in den Bergwerken und in den Hütten vorgelegt,²⁵⁴ während die soziale Sicherheit in einer ersten Phase vollständig ausgeklammert wurde.

Trotz dieser bescheidenen Aufgabe der EGKS auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit machte sich die ILO einige Sorgen, die neu gegründete Regionalorganisation könnte ihr die Vormachtstellung auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit streitig machen:

Il s'agit de faire reconnaître par la Communauté la compétence de l'O.I.T. en matière sociale, et en s'appuyant sur les termes restrictifs du Traité instituant la Communauté, de permettre à l'O.I.T. de convoquer des conférences tripartites chargées de traiter les questions de travail qui ne manqueront pas d'être soulevées par l'action économique de la Communauté.²⁵⁵

Man kann sich die Frage stellen, ob diese Haltung der ILO begründet war, oder ob die ILO-Verantwortlichen nicht zu weit gingen, als sie von der EGKS verlangen wollten, diese müsse der ILO das Einberufungsvorrecht von europäischen dreigliedrigen Konferenzen einräumen. Der Aufbau der Vereinten Nationen und der Welt der internationalen Organisationen könnte dabei die sonderbar anmutende Haltung der ILO-Verantwortlichen erklären. Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurde eine Struktur von Sonderorganisationen errichtet, von denen jede einzelne auf ihrem

²⁵² Relations between the International Labour Organisation and the proposed European Coal and Steel Community, Clarence Wilfred Jenks, 20.2.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 2.

²⁵³ *ibid.*, S. 2.

²⁵⁴ *ibid.*, S. 3.

²⁵⁵ Relations entre l'O.I.T. et la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, von P. Blamont, 1.10.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 4.

Gebiet spezialisiert war und mit allen Mitteln ihr Fachgebiet verteidigte. Es kann also sein, daß die ILO das Auftreten der EGKS als eine Gefahr für ihr Sondergebiet ansah und deshalb keine Anstrengungen scheute, um der EGKS gegenüber klare Verhältnisse zu schaffen.

Im Jahr 1952, dem ersten Arbeitsjahr der EGKS, fanden die Kontakte zwischen den Verantwortlichen beider Organisationen vorerst nur sporadisch statt. Es kam nur langsam zu einem gegenseitigen Austausch. Nicht überraschend ging es im Oktober 1952 um eine Dienstleistung, die mit sozialem Recht oder Arbeitsrecht nichts zu tun hatte: Die EGKS bat die ILO, ihr ihre Dolmetscher zu ‚leihen‘, denn erstere verfügte noch nicht über das nötige Personal. Auch in diesem Fall kann man jedoch eine Art Konkurrenz zwischen der ILO und den Regionalorganisationen nicht ausschließen: „On doit noter que cette action a permis à la Haute Autorité de se passer des services du Conseil de l’Europe, et a été par conséquent vivement appréciée par M. Monnet lui-même et par les membres de la Haute Autorité.“²⁵⁶ Bei der Lektüre dieses Satzes bekommt man den Eindruck, daß die ILO den Europarat und die EGKS gegeneinander ausspielte, und daß die Hohe Behörde ein gewisses Vergnügen empfand, nicht vom Europarat abhängig zu sein. Dieses Beispiel soll das Mißtrauen der ILO gegenüber der EGKS veranschaulichen. Diese Haltung hatte eine gewisse Auswirkung auf die Beziehungen zwischen beiden Organisationen, die nur allmählich eine Vertrauensbasis aufbauten.

Innerhalb der EGKS war man sich über die Rolle und den Wert der ILO uneinig. Einige schätzten die Arbeit der ILO sehr, während andere sich unter ihrem Wert nichts Konkretes vorstellen konnten. Zwei Ereignisse vom November 1952 spiegeln diese gegensätzlichen Tendenzen innerhalb der EGKS wider. Am 6. November 1952 bat der Präsident der Hohen Behörde, Jean Monnet, den ILO-Generaldirektoren, David Morse, der Hohen Behörde einen Experten für soziale Sicherheit für drei Monate zur Verfügung zu stellen.²⁵⁷ Drei Wochen später schrieb jedoch Albert Guigui in seinem Bericht zu einer Mission bei der EGKS Folgendes:

On ne peut pas affirmer que la valeur de la contribution que peut apporter le Bureau à la Communauté apparaisse absolument évidente à tout le monde. La collaboration actuelle est exclusivement

²⁵⁶ *ibid.*, S. 2.

due à l'intervention de M. Finet. Pour le moment, elle est acceptée par M. Glisenti, qui, chargé du service social possède encore très peu de moyens, et semble étranger aux problèmes qui se posent dans deux industries clés qu'il ne connaît pas. Lorsque son service se trouvera renforcé d'éléments compétents, je ne serais pas surpris de le voir changer d'attitude à l'égard du Bureau.²⁵⁸

Die EGKS-Verantwortlichen schienen hinsichtlich ihrer Beziehungen zur ILO sehr geteilter Meinung zu sein, während der Rückgriff auf ILO-Experten doch so interpretiert werden könnte, daß die EGKS sich des Wertes der ILO-Arbeit durchaus bewußt war. Die Anfrage der EGKS schien, wie dem Bericht von Albert Guigui zu entnehmen ist, vor allem auf die Unerfahrenheit und den Mangel an Strukturen zurückzuführen zu sein. Die Unterstützung, die Mitglieder der Hohen Behörde, wie zum Beispiel Paul Finet, der Genfer Organisation gegeben haben, erklärt sich durch das ‚natürliche‘ Zugehörigkeitsgefühl zur ILO. Paul Finet hatte vor seiner Ernennung bei der Hohen Behörde eine lange internationale Gewerkschaftskarriere gemacht, die ihn des öfteren in Kontakt mit ILO-Bediensteten brachte. Er war sogar für einige Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg im IAA tätig.²⁵⁹

Ein Treffen auf der höchsten Ebene, also zwischen dem ILO-Generaldirektor und dem Vorsitzenden der Hohen Behörde, das die Situation hätten bereinigen können, fand erst am 3. Dezember 1952, also fast ein Jahr nach der effektiven Gründung der EGKS statt.²⁶⁰ Die Akten geben wenige Auskünfte über die Auswirkung dieses Treffens, auch wenn kurz danach die Verhandlungen zu einem Abkommen zwischen den beiden Organisationen begannen. In der Zwischenzeit hatte man im internen ILO-Schriftverkehr nochmals auf die steigende Konkurrenz für die ILO innerhalb Europas hingewiesen.²⁶¹

An der ILO-Verwaltungsratssitzung von Mai und Juni 1953 wurde dann zum ersten Mal über den Vorentwurf des EGKS-ILO-Abkommens diskutiert. Léon Jouhaux, der französische Arbeitnehmervertreter, sagte dabei: „The proposed agree-

²⁵⁷ cf. Brief von Jean Monnet an David A. Morse, 6.11.1952, in: EG-Archiv: Aktenmappe CEAB 5 – 103, S. 1.

²⁵⁸ Rapport sur ma mission auprès de la Communauté européenne du charbon et de l'acier à Luxembourg, von Albert Guigui, 28.11.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-9-1, S. 2-3.

²⁵⁹ „Paul Finet (belgischer Wirtschaftspolitiker)“, in: *Munzinger-Archiv: Internationales Biographisches Archiv.*, Ravensburg: Munzinger Archiv s. a.

²⁶⁰ G.B.121/I.O./D.4 121st Session, Februar-März 1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 3.

ment would enable the Office to exercise permanent supervision over the development of the Community.“²⁶² Damit kommt deutlich zum Vorschein, daß die ILO vorhatte, die europäische Regionalorganisation auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu kontrollieren. Es ist dabei schwer nachzuvollziehen, auf welcher Grundlage sich die ILO dieses Recht herausnahm. Um so überraschender ist, daß die Aussage von einem Franzosen stammt, der der ILO zwar ergeben war²⁶³ aber dennoch ihr gegenüber auch kritisch sein konnte. Der Inhalt dieser Aussage ist noch pikanter, wenn man sich eines der Hauptziele der EGKS, die deutsch-französische Aussöhnung, vergegenwärtigt, das wirklich kein Hauptthema der ILO war. Vielleicht sind die Worte Jouhaux’ anders zu deuten:

*Mr. Jouhaux emphasised that the European Coal and Steel Community required a certain degree of autonomy to allow it to operate efficiently. While he considered it essential that the International Labour Office should be in a position to follow the working of the Community and that an agreement should be made between the Director-General and the President of the High Authority, it was equally necessary to avoid any undue rigidity in the application of the agreement.*²⁶⁴

Dieses Konkurrenzverhältnis zweier ganz unterschiedlich ausgerichteter und mit stark unterschiedlichen Zielen bedachter Organisationen ist ungewöhnlich. Dabei scheint, wie im Falle Jouhaux, die Zugehörigkeit von Mitgliedstaaten, die beiden Organisationen angehörten, keinen Unterschied gemacht zu haben: Entweder unterstützte man die ILO oder man war für die EGKS. Das Zustandekommen eines Abkommens zwischen den beiden Organisationen ist in diesem Kontext besonders erstaunlich. Inhaltlich ähnelte es stark dem zwischen der ILO und dem Europarat abgeschlossenen Abkommen. Wichtigste Merkmale des Vertragsentwurfes waren „mutual consultation and reciprocal representation, the utilisation of legislative and statistical information and the exchange of documents and information between the two

²⁶¹ *ibid.*, S. 1.

²⁶² *Minutes of the 122nd Session of the Governing Body, Geneva, 29-30 May, 19 and 26 June 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 27.

²⁶³ Léon Jouhaux’ Karriere ist so eng mit der ILO verbunden, daß er der Genfer Organisation seinen 1951 erhaltenen Friedensnobelpreis übergab.

²⁶⁴ *Minutes of the 122nd Session of the Governing Body, Geneva, 29-30 May, 19 and 26 June 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 27-28.

bodies“.²⁶⁵ Da die EGKS weitgehende Befugnisse besaß, wurden Maßnahmen in das Abkommen aufgenommen, die üblicherweise den Mitgliedstaaten vorbehalten waren: So wurde zum Beispiel vorgesehen, daß die Hohe Behörde sich an die ILO wenden konnte, wenn sie ihre technische Zusammenarbeit der ILO benötigte.²⁶⁶ Insgesamt ließ das Abkommen jedoch beiden Vertragsparteien viele Freiheiten und beinhaltete kaum bindende Vorkehrungen. Im Juli 1953 trat das Abkommen zwischen der ILO und der EGKS in Kraft.

Ab 1953 bildeten die Arbeiten zum Abkommen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer den Schwerpunkt der Kontakte zwischen beiden Organisationen. Es kam auf anderen Gebieten oder zwischen anderen Organen der zwei Organisationen kaum zu einem Austausch. Anhand von internen Dokumenten soll kurz ein Gesamturteil über die Zusammenarbeit beider Organisationen bis zur Gründung der EWG gefällt werden. Die EWG brachte nämlich wieder andere Aspekte mit sich, die zu einer ganz neuen Konstellation zwischen der Weltorganisation und den europäischen Regionalorganisationen führte.

Von beiden Seiten wurde nach dem Abschluß des Kooperationsabkommens zwischen der ILO und der EGKS („Accord concernant la collaboration entre l’Organisation Internationale du Travail et la Communauté Européenne du Charbon et de l’Acier“) am 26. Juni 1953 von guten, wenn nicht sogar von sehr guten Beziehungen gesprochen. Als Beispiel ist man die Abteilung für Arbeitsprobleme in der EGKS zu nennen, die eine in der EGKS-Gründungsphase notwendige, technische Unterstützung von der ILO erhielt.²⁶⁷ Bei den ILO-Verantwortlichen schätzt man, daß diese äußerst positive Periode zwischen 18 und 24 Monate²⁶⁸ andauerte, bevor die ersten Uneinigkeiten zwischen beiden Organisationen auftraten:

Since about the middle of 1955, however, there has been a gradual change in the attitude of the High Authority towards collaboration with the I.L.O., characterised by a tendency on the part of the High Authority to try and push the I.L.O. into the background in connec-

²⁶⁵ *ibid.*, S. 96.

²⁶⁶ *ibid.*, S. 96.

²⁶⁷ Evolution des relations entre la Haute Autorité et le Bureau International du Travail, von Ettore Massaceci, 1.4.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CEAB 5-635, S. 3.

²⁶⁸ Brief for the Director-General in connection with his Forthcoming Meeting with the President of the High Authority of the European Coal and Steel Community, January 1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 2.

tion with projects involving both organisations, and to strike out alone in fields of the closest concern to the I.L.O. where, under the terms of the Agreement, the I.L.O. might have expected to be consulted or, at least informed.²⁶⁹

Für diese ‚Zurückhaltung‘ der Hohen Behörde gegenüber der ILO gab der gleiche ILO-Bedienstete folgende Erklärung: „For at least the last 12 months the High Authority has been subjected to an increasing stream of criticism, from the Common Assembly and various sectors of public opinion for its alleged failure to take concrete steps for the fulfilment of its social mission.“²⁷⁰ Die ILO deutete den teilweisen Rückzug der EGKS aus der Kooperation zwischen beiden Gruppierungen als eine Auswirkung des erhöhten Drucks, der von allen Seiten auf die Hohe Behörde ausgeübt wurde. Die ILO-Bediensteten waren der Auffassung, daß vor allem externe Faktoren eine Verschlechterung der Kooperation herbeigeführt hätten. Auffallend ist auch, daß die ersten Probleme im Jahr 1955 auftauchten, also zu einem Zeitpunkt, als die Vorbereitungen zu den Römischen Verträgen aufgenommen wurden und der Druck auf die EGKS noch größer geworden war. Die Kontakte zwischen den Komitees beider Gemeinschaften (d. h. der EGKS und der EWG) sollen nach Aussagen der oft nach Luxemburg reisenden ILO-Experten ebenfalls nicht die besten gewesen sein.²⁷¹

Hingegen kann man einem internen Dokument der Hohen Behörde deutlich entnehmen, daß die europäischen Beamten die Rolle der ILO zwar schätzten, aber nicht genau einsahen, warum diese in allen Projekten vollwertiges Mitglied sein sollte:

1. Le B.I.T. a cru voir une certaine "concurrence" dans les travaux entrepris par la Haute Autorité dans certains domaines. Cette crainte s'est exprimée par des allusions indirectes dans les discours prononcés à la Conférence Régionale Européenne de 1955. [...]
2. Les travaux préparatoires de la Convention Européenne de Sécurité Sociale pour les Travailleurs migrants ont donné et pourraient encore donner lieu à certaines divergences de vues : le B.I.T. a

²⁶⁹ *ibid.*, S. 2-3.

²⁷⁰ *ibid.*, S. 3.

jusqu'à présent été à l'origine de toutes les conventions multilatérales. Outre qu'il justifie ainsi son utilité, il en tire un bénéfice moral qui accroît son prestige.

La Convention en préparation sera de loin la plus importante de ce genre. Le B.I.T. tient à ce que son rôle à cette occasion ne soit pas diminué.²⁷²

Beide Gefüge hatten als Hauptziel, ihr Ansehen in der Öffentlichkeit zu verbessern, und waren auch bis zu einem gewissen Grade bereit, die Forderungen des Partners zu vernachlässigen. Die ILO versuchte zwar die EGKS mit Hilfe ihres größeren Fachwissens auf vielen Gebieten ‚zu kontrollieren‘, aber dies gelang ihr nicht, denn im Gegensatz zum Europarat waren die Aufgaben innerhalb der verschiedenen Organe der EGKS viel klarer bestimmt, so daß es nur in einzelnen Fällen zu internen Pannen kam. Die EGKS entwickelte sich auch schnell zu einer effizienten Struktur, die nicht mehr so stark von den Experten der Genfer Organisation abhängig war. Es ist unter anderem diese erhöhte Selbständigkeit, die zu einem Streitpunkt zwischen der ILO und der EGKS wurde. Die EGKS versuchte ab 1955, selber das zu Ende zu bringen, was von der ILO begonnen worden war. Doch wie zu erwarten war, ließ sich die ILO nicht einfach von der EGKS verdrängen. Beide Organisationen wollten die Früchte der harten Arbeit und den medienwirksamen Abschluß des Abkommens nicht der Partnerorganisation überlassen. Die ILO gab sich deshalb nicht mit einer Randrolle zufrieden.

Bei der Anwendung der gleichen Taktik wie gegenüber dem Europarat übersahen die ILO-Führenden im Fall der EGKS, daß diese über ganz andere Strukturen verfügte als der Europarat. Indem die ILO-Bediensteten immer wieder verlangten, an allen Sitzungen der Hohen Behörde oder des Ministerrats teilnehmen zu dürfen, haben sie sich dabei zum Teil selbst geschädigt. Diese Forderung wurde mit dem Argument begründet, daß die EGKS-Vertreter an allen Sitzungen aller ILO-Organen teilnehmen konnten. Dabei wurde nicht berücksichtigt, daß im Vergleich zu den ILO-Organen die Sitzungen der EGKS-Organen nicht jedem offen waren.

²⁷¹ cf. Report on the mission of Mr. Dobbernack and Mr. Zelenka to Luxembourg, 5-8 February 1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-103, S. 3.

²⁷² Annexe II: Difficultés dans les relations avec le B.I.T., Evolution des relations entre la Haute Autorité et le Bureau International du Travail, von Ettore Massaceci, 1.4.1957, in: EG-Archiv: Aktenmappe CEAB 5-635, S. 1.

Verständlicher wird die Haltung der ILO, wenn man weiß, daß sie alles unternahm, um das Verhältnis zur EGKS wieder zu verbessern.²⁷³ Mit der Gründung der EWG wurden die Beziehungen zwischen der Weltorganisation und den Organisationen aus Luxemburg und Brüssel noch komplizierter. Dies soll im nächsten Kapitel dargestellt werden.

3. Die regionalen Initiativen der ILO und ihre ‚Regionalisierung‘

Neben den Bemühungen der ILO, mit Hilfe der Regionalorganisationen eine bessere Implementierung ihrer Bestimmungen in Europa zu erreichen, unternahm sie ihrerseits auch Projekte, um sich auf europäischer Ebene besser durchzusetzen. Auf den anderen Kontinenten existierten schon seit längerer Zeit regionale ILO-Konferenzen. Für Lateinamerika wurde das erste ILO-Zusammentreffen in Santiago de Chile noch vor dem Zweiten Weltkrieg im Jahre 1936 organisiert. Kurz nach dem Krieg wurden dann ebenfalls Regionalkonferenzen für Asien veranstaltet (die erste im Jahre 1947).²⁷⁴ Schwieriger gestaltete sich die Frage für Europa, auch wenn schon Anfang der 1950er Jahre das Abhalten einer solchen Veranstaltung in Erwägung gezogen worden war.²⁷⁵ Die Einberufung einer Europäischen Regionalkonferenz wurde im Rahmen des ILO-Verwaltungsrats erst im Jahre 1952 erörtert.²⁷⁶ Seine Mitglieder hatten sich einstimmig (mit 27 zu 0 Stimmen;²⁷⁷ nicht einmal die Arbeitnehmervvertreter stimmten dafür) gegen die Abhaltung einer solchen Konferenz ausgesprochen. Bei den nächsten Sitzungen des ILO-Verwaltungsrates wurden ebenfalls Vorschläge für eine Europäische Regionalkonferenz gemacht. Jedes Mal wurde ein anderer Schwerpunkt vorgeschlagen (Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, wobei die der Bergleute besonders hervorgehoben werden sollten). Das ILO-Entscheidungsorgan weigerte sich dennoch immer wieder, auf das Thema einzugehen, obwohl die Arbeitnehmervvertreter sich dieses Mal für eine

²⁷³ cf. Brief for the Director-General in connection with his Forthcoming Meeting with the President of the High Authority of the European Coal and Steel Community, January 1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-3, S. 13.

²⁷⁴ cf. MONAT, Jacques, S. 206.

²⁷⁵ cf. zum Beispiel: Brief von Jean Brodier an P. J. S. Serrarens, 28.1.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 11-9-1.

²⁷⁶ Brief von A. Roberts, Vorsitzender der Arbeitnehmergruppe des Verwaltungsrates, an David A. Morse, 8.6.1953, in: EG-Archiv: Aktenmappe CEAB 4-428.

²⁷⁷ cf. *Minutes of the 118th Session of the Governing Body, Geneva, 11-14 March 1952*, Geneva: International Labour Office 1953, S. 15.

Konferenz einsetzen.²⁷⁸ Erst bei der Verwaltungsratssitzung vom November 1953 kam es zu einer Kehrtwende innerhalb des höchsten ILO-Gremiums. Das Merkwürdige bei diesem Meinungsumschwung war, daß die ILO-Bediensteten kurz davor ebenfalls ihre Position zu einer solchen Veranstaltung überdacht hatten, und zum Schluß gekommen waren, daß die ILO vielleicht dadurch positive Erfahrungen machen könnte. Die ILO wollte dabei ihre Rolle nicht nur auf einen der zwei Teile des europäischen Kontinents beschränken, wie es die meisten Regionalorganisationen oder Länder verlangten: „a situation might exist by the time the meeting can be held in which it could play a useful part in creating a larger measure of unity in Europe as a whole.“²⁷⁹ Sicherlich haben die ILO-Bediensteten alles unternommen, was in ihrer Macht stand, um zu erreichen, daß die meisten Verwaltungsratsmitglieder nun ihre Meinung revidierten. Sie konnten aber nicht alle Vertreter überzeugen. So stellte Pierre Waline, der langjährige Vertreter der Arbeitgeber im ILO-Verwaltungsrat, im Laufe der Debatte mehrmals die Frage nach dem Sinn einer solchen Konferenz. Der gleiche Redner verwies auf die geringen Erfolgchancen, da Europa durch den Eisernen Vorhang getrennt sei.²⁸⁰ Die nicht-europäischen Mitglieder des Verwaltungsrates, wie Yllanes Ramos, waren der Auffassung, die vorläufigen Themen der europäischen Regionalkonferenz (die Rolle der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Programmen zur Produktivitätserhöhung, die Methoden zur Finanzierung der Sozialleistungen und das Rentenalter) seien eigentlich Themen, die alle Erdteile betreffen würden. Deshalb solle eine solche Konferenz nicht auf europäischer sondern auf internationaler Ebene stattfinden.²⁸¹ In diesen Bemerkungen tauchte schon ein Problem auf, mit dem sich die ILO immer wieder auseinandersetzen mußte: Die Regionalisierung der Aktivitäten, um der unterschiedlichen Zusammensetzung der Organisation Rechnung zu tragen. Diese Regionalisierung wurde von verschiedenen Seiten scharf kritisiert, weil der ILO nachgesagt wurde, sie könne auf diese Weise ihren Pflichten als Weltorganisation nicht nachkommen.

Viel entscheidender für den Kontext dieser Arbeit ist die indirekte Kritik von Léon Jouhaux zur Rechtfertigung einer Regionalkonferenz in Europa:

²⁷⁸ cf. Fußnote 276.

²⁷⁹ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 19.8.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10, S. 1.

²⁸⁰ cf. *Minutes of the 123rd Session of the Governing Body, Geneva, 24-27 November 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 33.

²⁸¹ *ibid.*, S. 34.

Mr. Jouhaux was convinced that at the present time one factor was lacking in international action on European problems, namely action on the part of the I.L.O. [...] It was the task of the I.L.O. to see how the standardisation of social conditions could be achieved within the structure of Europe. [...] For all these reasons, it seemed to him most urgent that the I.L.O. should take action and should convene a European Regional Conference.²⁸²

Die Ausführungen von Léon Jouhaux gehen eigentlich genau in die entgegengesetzte Richtung wie die von Herrn Yllanes Ramos. Der französische Gewerkschafter forderte mit Nachdruck seitens der ILO mehr Präsenz in Europa, was einer Regionalisierung der Aktivitäten der ILO gleichgekommen wäre. Die lange Anlaufzeit zur Organisation einer Europäischen Regionalkonferenz verdeutlicht die Mühe der ILO, diese Forderungen in Taten umzusetzen. Trotz vieler Bedenken während der Debatte wurde schließlich eine deutliche Mehrheit zu Gunsten der Konferenz erreicht: Bei vier Enthaltungen stimmten 21 Mitglieder dafür und vier dagegen.²⁸³ Bei einer späteren Sitzung wurde dann endgültig festgelegt, daß die Erste Europäische ILO-Regionalkonferenz vom 24. Januar bis zum 5. Februar 1955 in Genf stattfinden würde.²⁸⁴ Die ILO-Verantwortlichen nahmen bewußt eine Verzögerung der Ereignisse in Kauf, was auch von mehreren Mitgliedern des ILO-Verwaltungsrates kritisiert wurde.²⁸⁵ Vor allem die Gründe für das Hinauszögern der Konferenz blieben vielen Mitgliedern unerklärlich. Es wurde dann die Vermutung aufgestellt, die ILO-Verantwortlichen wendeten diese Taktik an, weil schlicht und einfach keine Mittel zur Verfügung stünden, um 1954 eine Konferenz zu organisieren.²⁸⁶

Bevor auf die Konferenz selbst eingegangen wird, ist es zunächst notwendig, auf ein Ereignis aus dem Jahre 1954 zurückzukommen: Nachdem sie am 5. Februar 1940 ausgeschieden war, trat die Sowjetunion am 26. April 1954 der ILO wieder bei. Einige Tage später, am 12. Mai 1954, folgten ihr Weißrußland und die

²⁸² *ibid.*, S. 35 (Hervorhebung im Originaltext).

²⁸³ *ibid.*, S. 39.

²⁸⁴ *Minutes of the 127th Session of the Governing Body, Geneva, 16-19 November 1954*, Geneva: International Labour Office 1955, S. 59.

²⁸⁵ cf. *Minutes of the 126th Session of the Governing Body, Geneva, 25 June 1954*, Geneva: International Labour Office 1955, S. 18-20.

²⁸⁶ cf. Extract from an article published in "La tribune des nations" on 11 February 1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10, S. 2.

Ukraine.²⁸⁷ Von den Ostblockstaaten waren die Tschechoslowakei und Polen schon seit 1919 und Ungarn seit dem 18. September 1922 ILO-Mitglieder. Bis 1954 waren die Vertreter der Ostblockstaaten stark unterrepräsentiert und hatten nur selten aktiv an der Gestaltung der ILO-Politik teilgenommen, unter anderem weil die Sowjetunion lange Zeit der Auffassung war, die ILO sei nicht der geeignete Ort, um die Interessen der Arbeiter zu vertreten und zu verteidigen.²⁸⁸ Als sich die Sowjets dann für eine Neuaufnahme in die ILO entschieden, änderte sich die ganze Funktionsweise innerhalb der Weltorganisation. Da die Aufnahme der UdSSR erst kurz vor der Konferenz erfolgte, kann man vermuten, daß sie bei der ILO-Arbeitskonferenz von 1954 noch nicht richtig in der Lage war, ihr ganzes Gewicht geltend zu machen. Die darauf folgende wichtige Konferenz war nun eben die Europäische Regionalkonferenz. Als sie begann, war die am Anschluß an die Londoner Konferenz stattfindende Ratifikation der Pariser Verträge (19. bis 23. Oktober 1954), die den Beitritt der BRD in die NATO ermöglichten und die Souveränität und die Wiederbewaffnung Westdeutschlands zur Realität machten, gerade einmal drei Monate alt.²⁸⁹ Diese Verträge verstärkten noch die Blockbildung unter den Ostblockstaaten einerseits und denjenigen des Westens andererseits, und sie bedeuteten vor allem die Westeingliederung der Bundesrepublik Deutschland und die Militarisierung ihres Gebiets.²⁹⁰

a) Die Europäische Regionalkonferenz von 1955

Im Vorfeld der Konferenz hatten die ILO-Bediensteten versucht, möglichen politischen Debatten während der Konferenz zuvorzukommen, indem sie sich bei den französischen und britischen Regierungen abgesichert hatten, wichtige aktuelle außenpolitische Themen im Laufe der Konferenz nicht anzusprechen, um die Arbeit zwischen dem Westen und dem Osten nicht zu gefährden.²⁹¹ Es schien auch, als würden einige Regierungen der Konferenz eine große Bedeutung beimessen. Zum Beispiel wurden Frankreich und Belgien durch die jeweiligen Arbeitsminister vertreten.²⁹² Bei der Konferenz waren insgesamt 28 Staaten und die wichtigsten inter-

²⁸⁷ Bulletin officiel, 31.12.1954, S. 242-246.

²⁸⁸ cf. KÖHLER, Peter A.: *Aktivitäten*, S. 299.

²⁸⁹ cf. HERBST, Ludolf, S. 101-103.

²⁹⁰ cf. NOACK, Paul, S. 112-138.

²⁹¹ Notes on a meeting held on 17 January 1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10.

²⁹² cf. Décision portant désignation des membres de la Délégation française à la Conférence Régionale Européenne de l'Organisation Internationale du Travail, 18.1.1955; Brief von L. Hasse,

nationalen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgebervertretungen anwesend. Die Befürchtungen der ILO hinsichtlich einer politischen Instrumentalisierung der Konferenz durch den Beitritt der Sowjetunion und einiger ihrer Satellitenstaaten schienen sich voll zu bestätigen:

L'Union soviétique, l'Ukraine, la Biélorussie et celles des démocraties populaires qui n'étaient pas encore membres de l'O.I.T. avaient adhéré à l'Organisation. Ainsi l'U.R.S.S., l'Ukraine, la Biélorussie, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Bulgarie étaient représentées à la conférence. Ce fait devait donner à la conférence un aspect nouveau que l'on n'aurait pu prévoir de prime abord.²⁹³

Die ILO-Verantwortlichen hatten deshalb bei den Arbeitgebervertretern alle möglichen Vorsorgemaßnahmen getroffen, damit es nicht zu einem Eklat kam. Wie bei allen ILO-Konferenzen bestanden die nationalen Delegationen aus Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Die westlichen Arbeitgebervertreter hatten im Vorfeld der Konferenz den Status der osteuropäischen Arbeitgebervertreter in Frage gestellt. Daher sicherte Pierre Waline, der Arbeitgebervertreter im ILO-Verwaltungsrat, kurz vor dem Beginn der Konferenz dem Konferenzvorsitzenden zu, den Status der osteuropäischen Kollegen nicht zu überprüfen, aber dennoch darauf hinzuweisen, daß die westlichen Arbeitgebervertreter sie nur als zusätzliche Regierungsvertreter betrachten würden.²⁹⁴

Die Auswahl der Konferenzthemen läßt den Schluß zu, daß die ILO vorgesorgt hatte, um einen diplomatischen Streit zwischen den westlichen und den östlichen Staaten zu verhindern. Sie hatte sich schließlich auf folgende Themen festgelegt: Die Finanzierungsmethoden der Sozialleistungen, das Rentenalter und die Rolle der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Programmen zur Produktivitätssteigerung in Europa.

Generalsekretär des Belgischen Arbeitsministeriums, an David A. Morse, 21.1.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe RC 156-1-200-22 bzw. RC 156-1-200-7.

²⁹³ Conférence régionale européenne de l'Organisation Internationale du Travail. Mémoire du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, 8.3.1955 (SG (55) 1), in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 2.

²⁹⁴ Meeting in the office of the President of the Conference. Monday, 24 January 1955 at 4.30 p.m., in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10, S. 2.

Da die Themen an sich auch nur weit entfernt mit der sozialen Sicherheit zu tun hatten, soll hier nicht so sehr auf den Inhalt der Debatten eingegangen werden als auf den Ablauf der Konferenz. Die ILO-Quellen haben in dieser Hinsicht nur eine geringe Aussagekraft. Die damaligen Tageszeitungen sind hingegen relativ ausführlich auf diese Konferenz eingegangen und liefern somit viel Informationen. Die britische Zeitung *The Times* berichtete von „most impassioned debates“ im Rahmen der Ersten Europäischen Regionalkonferenz.²⁹⁵ Gemeint war damit der Beschluß der Konferenz, der den kommunistischen Arbeitgebervertretern erlaubte, an der Arbeit der Ausschüsse als stellvertretende Mitglieder teilzunehmen, obwohl sich die westlichen Kollegen strikt dagegen ausgesprochen hatten. Die westeuropäischen Arbeitgebervertreter waren nämlich wegen der Stimmen der Regierungs- und Arbeitnehmerdelegierten in dieser Sache überstimmt worden, die somit eine Teilnahme aller Vertreter der Volksdemokratien erzwangen. Die westlichen Arbeitgeberteilnehmer waren um so verbitterter, als eigentlich jede Gruppe solche Entscheidungen für sich treffen mußte: „He agreed that the employers' group was entitled to debar Communist employer delegates from the committees, but the final decision was the responsibility of the conference itself.“²⁹⁶ Auf Grund der bei dieser Konferenz gemachten Erfahrungen verlangten die Arbeitgebervertreter in der Folgezeit immer wieder eine Überarbeitung der ILO-Verfassung, um die ‚falschen‘ Arbeitgebervertreter aus den ILO-Versammlungen auszuschließen. Dieses Vorhaben gelang zwar nie, aber es zeigt, in welchem Umfang sich die innere Struktur der ILO mit dem Beitritt der Ostblockstaaten verändert hatte.

Die ILO-Verantwortlichen hatten im Vorfeld der Konferenz die westeuropäischen Staaten aufgefordert, keine politischen Reden zu halten und mit den Ostblockstaaten zusammenzuarbeiten. Der sowjetische Vertreter Arutiunian nutzte jedoch die erste Möglichkeit, die westlichen Staaten verbal anzugreifen, indem er die Ratifizierung der Pariser Verträge und die Militarisierung Westdeutschlands scharf verurteilte. Die Regierungsmitglieder der Westblockstaaten verhielten sich im Laufe der Konferenz äußerst zurückhaltend, wahrscheinlich, um die Debatten nicht noch mehr anzuheizen. Die Arbeitgeber hingegen antworteten bei jedem Angriff der Ostblockdelegierten mit einem Gegenangriff, wie zum Beispiel der britische Arbeitgebervertreter, Sir Richard Snedden:

²⁹⁵ „Communists as employers“, in: *The Times*, 29 January 1955.

²⁹⁶ *ibid.*

Saying that Mr. Arutiunian had introduced "hysterical ranting" against the ratification of the Paris agreements and the rearming of Germany, he warned delegates that "it may not be long before the work of the International Labour Office itself is crippled by the infiltration of large numbers of staff whose only real loyalty will be to the Communist Party."²⁹⁷

Der von Sir Richard Snedden vorgebrachte Punkt klang zwar ein wenig dramatisch, war aber nicht ganz von der Hand zu weisen, denn die Ostblockstaaten hatten ein ganz anderes Verständnis von der Unabhängigkeit der internationalen Bediensteten. Mit dem massiven Beitritt von Ostblockstaaten mußte auch die Zusammensetzung des Internationalen Arbeitsamts neu überprüft werden, denn jeder Mitgliedstaat der ILO hat unter Berücksichtigung seiner Größe das Recht auf eine gewisse Anzahl von Bedienstetenposten. Trotz der formellen Unabhängigkeit gegenüber dem Herkunftsland unterhielten die Bediensteten (vor allem bei denen höheren Ranges) je nach Fall mehr oder weniger enge Beziehungen mit ihren Heimatregierungen. Die Abhängigkeit gegenüber der Heimatregierung wurde im Fall der sowjetischen Bediensteten noch dadurch verstärkt, daß diese nur vier bis fünf Jahre in der ILO tätig waren und danach wieder in die Heimat zurückgerufen worden. In den 1950er Jahren dürfte sich dies innerhalb der ILO nicht so sehr bemerkbar gemacht haben, da die Besetzung von Bedienstetenposten durch Staatsbürger aus dem Ostblock nicht so schnell erfolgen konnte, aber nach und nach muß sich der Einfluß der kommunistischen Staaten innerhalb des Internationalen Arbeitsamts vergrößert haben. Die häufigen Wechsel der sowjetischen Beamten haben die Kontinuität der Arbeit innerhalb der ILO-Verwaltung sicherlich beeinträchtigt, da sich einige Projekte über einen sehr langen Zeitraum erstreckten. Das Hineintragen des Ost-West-Konfliktes in die Strukturen der ILO, die bis Mitte der 1950er Jahre davon verschont gewesen war, hat sicherlich keine positiven Auswirkungen auf die Arbeitsdynamik der Organisation gehabt. Man kann sogar davon ausgehen, daß in einigen Fällen die Animositäten zwischen den verschiedenen Beamten so groß waren, daß es zu einer Behinderung der Arbeit in einigen Abteilungen gekommen sein muß. Von diesem Phänomen dürfte die Abteilung für soziale Sicherheit nicht verschont geblieben sein, auch wenn sie relativ spät von ihm erfaßt wurde: Ab Juli 1968 mußte immer ein stellvertretender Abteilungs-

²⁹⁷ ibid.

leiter aus der Sowjetunion nominiert werden. In den wenigen Jahren, die er in Genf verbrachte, konnte er sich nur beschränkt in die Materie einarbeiten, um dann wieder in die Sowjetunion zurückberufen zu werden.

Aus dem Zeitungsartikel ist nicht ganz klar zu entnehmen, ob Sir Richard Snedden genau diesen Punkt ansprach, als er von „infiltration of large numbers of staff“ sprach. Falls es so wäre, dann muß man sagen, daß er über eine gewisse Weitsicht verfügte, denn zu diesem Zeitpunkt war überhaupt noch nicht abzusehen, wie sich die Zusammenarbeit zwischen den Ostblock- und den Westblockstaaten innerhalb der ILO gestalten würde. Vielleicht kam er zu diesem Schluß, indem er Parallelen mit der Entwicklung innerhalb der UNO zog.

Um auf die Regionalkonferenz zurückzukommen, so ist die Haltung der ILO-Verantwortlichen und vor allem des Generaldirektors während der 13-tägigen Veranstaltung doch ein wenig erstaunlich. Es ist schon kaum verständlich, daß sich die ILO-Bediensteten nur an die westeuropäischen Regierungen, namentlich Frankreich und Großbritannien wandten, um diplomatische Konflikte zwischen den zwei Staatenblöcken zu verhindern.²⁹⁸ Diese Taktik hätte nur zum Erfolg führen können, wenn die osteuropäischen Staaten ebenfalls gebeten worden wären, sich in politisch heiklen Themen zurückzuhalten. Schon wenige Tage nach Beginn der Konferenz nutzte der sowjetische Vertreter das Plenum, um die Außenpolitik der Westmächte zu kritisieren. Die extreme Zurückhaltung des Generaldirektors ist jedenfalls nur schwer nachzuvollziehen. In keiner seiner Reden vor der Konferenz erwähnte er die Spannungen, die zwischen den Ostblockvertretern und ihren westlichen Kollegen zum Vorschein gekommen waren. Er ging auch gar nicht auf den Ausschlußversuch der westeuropäischen Arbeitgebervertreter gegen ihre osteuropäischen Kollegen ein. Er beschränkte sich darauf, einen der positiven Aspekte der Konferenz hervorzuheben, nämlich „l'offre faite par le délégué de l'Union soviétique d'échanger des expériences sociales entre pays occidentaux et orientaux“.²⁹⁹ Offensichtlich versuchte der ILO-Generaldirektor zu keinem Zeitpunkt als Mittler zwischen den beiden Seiten zu fungieren. Er beschränkte sich auf seine Rolle als Ideengeber und Gestalter der Konferenz. Man sollte sich hierbei daran erinnern, daß die ILO sich den Anspruch

²⁹⁸ In den Akten befinden sich nur Dokumente über mit Vertretern aus Frankreich und Großbritannien geführte Gespräche. Möglich aber unwahrscheinlich ist, daß die Aufzeichnungen mit den Ostblockvertretern nicht in die Aktenmappen gelegt wurden. Vermutlich wurden mit den Ostblockstaaten überhaupt keine vorbereitenden Gespräche geführt.

²⁹⁹ DA PRATO, Carlo: La Conférence Européenne de l'O.I.T., in: *Le Monde*, 5 février 1955.

gestellt hatte, als Gesprächsforum bzw. sogar als Einigungsinstanz für Gesamteuropa zu dienen. Durch Verzicht auf jegliche Intervention für die eine oder andere Partei vermied es der Generaldirektor, Kritik auf sich oder auf seine Organisation zu ziehen, aber andererseits verfehlte er durch das Unterlassen eines aktiveren Handelns deutlich sein zweites Ziel. Diplomatische Zurückhaltung ist eines, aber wenn die Parteien so polemisch miteinander umgehen, und den Sinn einer Konferenz durch ihre Interventionen in Frage stellen, dann muß man sich fragen, ob ein entschiedenes Handeln nicht besser ist. Die Gemüter während der Konferenz zu besänftigen, war eigentlich die Aufgabe des Vorsitzenden, des damaligen schweizerischen Bundesrates für Wirtschaft, Rodolphe Rubattel, der dieser Aufgabe mit großer Sorgfalt nachkam: „J’ai fait ce que j’ai pu pour éviter une aggravation de la tension qui n’a cessé de régner entre employeurs de l’Est et de l’Ouest.“³⁰⁰ Rodolphe Rubattel verhinderte zum Beispiel, daß am letzten Konferenztag die Konferenz endgültig in einem verbalen Ost-West-Konflikt endete:

The spokesman of the United Kingdom Employers, Sir Richard Snedden, breaking with the custom whereby the delegates of the three groups are given an opportunity of making a dispassionate survey of the results achieved by a conference, decided to embark upon an extremely violent diatribe against the Eastern countries and their social policy. The former Swiss Federal Councillor, Mr. R. Rubattel, who had been an admirable President throughout this European meeting, had no wish to go back upon his record. He interrupted the fiery casuistry of the United Kingdom delegate, prevented his French and other colleagues from following his bad example, and persuaded the Soviet delegate not to take the floor, but merely to express his satisfaction at the firm line adopted by the President.³⁰¹

Anhand dieses Ausschnitts kann man feststellen, daß die eigentlichen Themen der Konferenz nebensächlich geworden waren, und daß die politischen Themen, die eigentlich nicht zur Tagesordnung gehörten, immer mehr in den Vordergrund rückten.

³⁰⁰ Brief von Rodolphe Rubattel an David A. Morse, 6.2.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10.

Dies führte dazu, daß ein offener Schlagabtausch zwischen den zwei Blöcken vom Konferenzvorsitzenden nur mit Mühe verhindert werden konnte. Im gleichen Artikel wird über den Abschluß der Konferenz gesagt: „It ended on 5 February in an atmosphere of chaos and confusion.“³⁰²

Insgesamt muß die Konferenz für die ILO-Verantwortlichen enttäuschend abgelaufen sein, denn die zu Beginn aufgestellten Themen hatten kaum Beachtung gefunden. Im Rahmen der Regionalkonferenz dürfen zwar keine Empfehlungen und Übereinkommen angenommen werden, dennoch können Entschiede, Resolutionen und Berichte an den ILO-Verwaltungsrat weitergeleitet werden, der dann allein über Aktionen der ILO entscheidet.³⁰³ Es wurden zwar Berichte angenommen und Entscheidungen getroffen, wie zum Beispiel über das Rentenalter, das nach Meinung des eingesetzten Ausschusses für Männer zwischen 60 und 65 Jahren und für Frauen zwischen 55 und 60 festgelegt werden sollte.³⁰⁴ Des weiteren wurde beschlossen, daß die ILO sich um umfassendere und vergleichbare Daten der Mitgliedstaaten bemühen sollte, denn es kam im Laufe der Debatten deutlich zum Ausdruck, wie schwer überhaupt ein Vergleich zwischen den Parteien anzustellen war. Alle Teilnehmer betonten, daß kaum vergleichbare Daten vorlägen.³⁰⁵ Entsprechend wurde von der ILO verlangt, mehr Daten zu erheben.³⁰⁶ Grundsätzlich sollte auch die Rolle der ILO in Europa angesprochen werden, da sie bis zu diesem Zeitpunkt gegenüber den Regionalorganisationen eine gewisse Vorrangstellung in Anspruch genommen hatte, ohne wirklich überzeugen zu können, auch wenn sie im Bereich der sozialen Sicherheit durchaus bemüht war, die Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten zu fördern. Im Verlauf der Gespräche wurde jedoch die Konstellation zwischen der ILO

³⁰¹ Extract from an article published in "La tribune des nations" on 11 February 1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10, S. 6.

³⁰² *ibid.*, S. 1.

³⁰³ Conférence régionale européenne de l'Organisation Internationale du Travail. Mémoire du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, 8.3.1955 (SG (55) 1), in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 1, Fn 1 :

„Les décisions des Conférences régionales revêtent la forme de résolutions ou de rapports adressés au Conseil d'Administration du Bureau International du Travail. L'adoption de conventions, qui est peut-être le moyen le plus efficace d'influencer la politique sociale des différents pays, échappe donc à la compétence d'une Conférence régionale. La suite à donner aux résolutions et aux rapports d'une Conférence régionale dépend de décisions ultérieures du Conseil d'Administration et aussi de la part du budget de l'O.I.T. qui peut être consacrée aux activités régionales.“

³⁰⁴ cf. Rapport de la Commission de l'âge de la retraite, janvier-février 1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe RC 156-1-505-3, S. 9.

³⁰⁵ „La première Conférence régionale européenne“, in: *Revue internationale du travail* 71 (avril 1955), S. 369.

³⁰⁶ *ibid.*, S. 369.

und den europäischen Regionalorganisationen kaum angeschnitten. Es wurden auch keine Vorschläge unterbreitet, wie die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren optimiert werden konnte. Nur der ILO-Generalsekretär befaßte sich mit diesem Thema.³⁰⁷ Die Ansprüche des ILO-Generaldirektors auf europäischer Ebene waren weitreichend. Sie führten aber zu keiner Reaktion: Weder von den vertretenen Regionalorganisationen noch von den Mitgliedstaaten wurde eine Antwort oder Gegendarstellung abgegeben. Es ist durchaus möglich, daß die politischen Spannungen eine umfassende Debatte über die Rolle der ILO in Europa bremsen, denn durch ihre neutrale Position verhinderte die ILO, von einer der zwei Parteien direkt angegriffen zu werden.

Die Konferenz wurde von Außenstehenden als „une des crises les plus graves que l'Organisation ait traversées depuis sa création en 1919“³⁰⁸ dargestellt. Für viele auch direkt bei der ILO arbeitenden Personen hatte diese erste Konferenz mit einer großen Anzahl von Ostblockstaaten verdeutlicht, daß die ILO nicht mehr in der Lage war, ihre zwei grundlegenden Prinzipien, die Universalität und die Dreigliedrigkeit, nebeneinander aufrechtzuerhalten.³⁰⁹ Es ist fast ein Paradox: Die ILO hatte diese Konferenz organisiert, um eine Rolle bei der Annäherung zwischen Ost- und Westeuropa zu spielen. Doch durch diese Konferenz wurde die Existenz der Organisation selbst zum Teil in Frage gestellt, und vor allem gab es bei den Themen, die der Organisation vorrangig am Herzen lagen, keine Fortschritte: Arbeitsnormen, soziale Sicherheit, usw. Im Bericht des Europarats über die ILO-Regionalkonferenz steht eine Bemerkung, die den Ausgang der Konferenz wohl am besten beschreibt: „Bien que, dans l'ensemble, le débat ait permis de récolter une ample moisson de renseignements intéressants et d'idées utiles, les controverses politiques ont parfois eu tendance à rejeter dans l'ombre les questions sociales et à apporter une certaine confusion dans la position naturelle des différents groupes.“³¹⁰

Um so überraschender war im Anschluß an die Konferenz die Reaktion der ILO-Verantwortlichen und vor allem des ILO-Verwaltungsrats. Innerhalb des

³⁰⁷ *ibid.*, S. 373-374.

³⁰⁸ „La présence des délégations "monolithiques" de l'Est est incompatible avec la structure tripartite de l'O.I.T.“, in: *Le Monde*, 10 février 1955.

³⁰⁹ *ibid.*:

„Un pareil conflit, estime M. Waline, ne se résoudra que par une modification de la constitution de l'O.I.T., qui choisira entre le tripartisme et l'universalité.“

³¹⁰ Conférence régionale européenne de l'Organisation Internationale du Travail. Mémoire du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe, 8.3.1955 (SG (55) 1), in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 13.

höchsten Entscheidungsorgans gab es zwar unterschiedliche Auffassungen zwischen dem sowjetischen Vertreter und seinen westlichen Kollegen, aber insgesamt zeigten die meisten Mitglieder ihre Zufriedenheit über die erreichten Ergebnisse. So sprach der Vertreter der englischen Regierung, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, von „the undoubted success of the First European Conference. Although, like all conferences, it had had its incidents...“³¹¹ Der Inhalt der Konferenz und die Spannungen zwischen den zwei Blöcken scheinen bei der Analyse im ILO-Verwaltungsrat nur eine nebensächliche Rolle gespielt zu haben. Viel mehr entbrannte erneut ein Konflikt zwischen dem sowjetischen Vertreter Arutiunian und den ILO-Vertretern über den Bericht der Konferenz, der nach Meinung von Arutiunian die Positionen der Ostblockstaaten nicht genügend darlegte.³¹² Der einzige, der wirklich seinen Unmut über den Konferenzverlauf zum Ausdruck brachte, war Pierre Waline. Er beteuerte, das Ganze sei unnötig gewesen, da die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen der vertretenen Staaten zu unterschiedlich seien, um gemeinsame Punkte zu finden.³¹³ Die Bewertung seitens aller übrigen Akteure fiel dagegen sehr positiv aus, obwohl die verschiedenen Vorkommnisse dem neutralen Beobachter diesen Eindruck nicht vermitteln konnten. Innerhalb des Verwaltungsrates waren die Meinungen über den Ausgang der Konferenz eher durchwachsen, wahrscheinlich weil es sich um einen offiziellen Rahmen handelte. Im internen Verkehr wurde die Konferenz sogar als „one of the most important events of the Organisation since it was created“³¹⁴ bezeichnet, was nach den gerade dargelegten Ausführungen doch etwas erstaunt.

Es scheint, als ob sich die ILO der Konsequenzen des Beitritts der Ostblockstaaten nicht ganz bewußt war. Auf Grund des Prinzips des Universalismus wäre auch gar nicht in Frage gekommen, den Beitritt dieser Staaten zu verbieten, aber die ILO hätte eine bessere Kontrolle der Debatten organisieren müssen, um Abschweifungen in Nicht-ILO-Themen zu verhindern oder sogar zu unterbinden. Statt dessen kam es zu einer aufsehenerregenden Konfrontation zwischen den westlichen Arbeitgebervertretern und den Delegierten aus den osteuropäischen Staaten. Die ILO-Verantwortlichen, die als Mittler zwischen dem Osten und dem Westen auftreten wollten, waren kaum in der Lage, die gegenseitigen Angriffe zu verhindern. Sie taten

³¹¹ *Minutes of the 128th Session of the Governing Body, Geneva, 1-4 March 1955*, Geneva: International Labour Office 1956, S. 11.

³¹² *ibid.*, S. 12-15.

³¹³ *ibid.*, S. 14.

³¹⁴ Vermerk von Gilbert Savage, 10.3.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10.

nichts, um eine Annäherung der Parteien zu erreichen oder sie zumindest zu einer apolitischen Zusammenarbeit zu bewegen und nahmen es hin, daß eine der drei Gruppen nicht mehr voll an der Arbeit der ILO teilnahm: „A violent reaction from the Employers and possibly even a withdrawal from the whole group into the ivory tower, are to be expected.“³¹⁵ Diese mißlungene Premiere wurde hingegen von den anderen Teilnehmern genau wahrgenommen und führte zu einer gewissen Zurückhaltung gegenüber der ILO.

b) Die Zeit nach der Regionalkonferenz von 1955

Eigentlich hätte man annehmen können, die ILO würde die europäischen Regionalkonferenzen in regelmäßigen Abständen organisieren. In den folgenden Jahren kam es aber nur selten zu Anregungen für das Abhalten einer zweiten europäischen Regionalkonferenz. Selbst der Europarat, der immer wieder Interesse an solchen Tagungen gezeigt hatte, blieb in dieser Periode sehr zurückhaltend: „The limits of the capacity of the ILO to act efficiently on the European plan[e] was, however, demonstrated by the first European Regional Conference, the purely political aspects of which threatened to overshadow its technical work.“³¹⁶ Man schien geteilter Meinung zu sein, ob die ILO in Konferenzen für Gesamteuropa von Nutzen sein könnte. Hingegen war man der Auffassung, sie könnte dem Europarat eine große Hilfe bei der Einberufung von ausschließlich aus Mitgliedstaaten des Europarats bestehenden Tagungen sein.³¹⁷ Der Europarat zeigte sich gegenüber der ILO noch viel kritischer als vor der Konferenz von 1955, denn der im Konferenzsaal geführte Streit hatte die Position der ILO in Europa merklich geschwächt. Unter den ILO-Bediensteten wurde nach anderthalb Jahren wieder (vorerst auf indirekte Weise) verlangt, sich intensiver in Europa zu engagieren:

Nous n'avons trouvé, ni dans le Compte rendu des travaux de la Conférence européenne, ni dans le débat qui s'est institué au Conseil d'administration sur ces travaux (Procès-verbaux des 128^{me} et 129^{me} sessions du Conseil d'administration, mars et mai-juin

³¹⁵ *ibid.*

³¹⁶ 130th Session of the Governing Body of the I.L.O., Bericht von Finn Tennfjord, 22.11.1955, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481, S. 3.

³¹⁷ *ibid.*, S. 3:

„Quite another thing would be a European tripartite conference organised at the request of the Council of Europe and limited to its Member States.“

1955), aucune suggestion concernant la périodicité qu'il conviendrait de donner à cette Conférence.³¹⁸

Diese Anmerkung könnte darauf schließen lassen, innerhalb der ILO fehle es an einer Kontinuität der Aktivitäten. Es ist in der Tat schwer zu verstehen, daß nach der Veröffentlichung des offiziellen Berichtes mit seinen nicht sehr positiven Ergebnissen der ersten europäischen Regionalkonferenz nicht unternommen wurde, eine zweite Veranstaltung zu organisieren, oder mindestens die Meinungen der Mitgliedstaaten in weiteren Studien besser zu untersuchen. Der ganze Ablauf hinterläßt den Eindruck, die ILO hätte diese Konferenz organisiert, um den europäischen Sozialpartnern zu zeigen, daß sie überhaupt noch existierte und in der Lage war, etwas für Europa zu unternehmen. Dieses Urteil klingt zwar hart, ist aber nicht von der Hand zu weisen, wenn man sieht, wie wenig Konsequenzen seitens der ILO-Verantwortlichen aus der Konferenz gezogen wurden.

Die ILO ergriff nur selten die Initiative; sie war hingegen wieder sehr schnell, um auf die Projekte der anderen Organisationen zu reagieren: Die ILO-Verantwortlichen wurden wieder erheblich aktiver, als sich anzudeuten begann, daß der Europarat und die OECE allein die Initiative für eine neue europäische Konferenz ergreifen könnten.³¹⁹ Die westeuropäischen Organisationen ließen jedoch klar und deutlich erkennen, daß sie nur an einer auf Westeuropa beschränkten Konferenz interessiert waren und unter keinen Umständen eine Wiederholung von 1955 wünschten.³²⁰ Die ILO konnte es sich nicht erlauben, in der Öffentlichkeit zu sehr als einer der Impulsgeber einer auf die westeuropäischen Länder beschränkten Veranstaltung zu erscheinen, denn sie hatte sich in allen Fällen eindeutig für eine Annäherung zwischen West- und Osteuropa ausgesprochen. Bei einer westeuropäischen Konferenz unter ihrer Leitung würde der Ostblock die Genfer Organisation mit dem Argument kritisieren, daß sie an einer Vertiefung der Spaltung Europas arbeite. Andererseits waren sich die ILO-Verantwortlichen (nach zwei Jahren) bewußt, daß eine Veranstaltung nach dem Muster von 1955 nur wenig Chancen gehabt hätte.³²¹ Die ILO befand sich zu Beginn des Jahres 1957 in einer unangenehmen Position, da es einerseits zu diesem Zeitpunkt keine Möglichkeit gab, zwischen Ost und West zu vermit-

³¹⁸ Vermerk von P. L'hommelaïs, 5.10.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-10.

³¹⁹ cf. Vermerk von P. P. Fano, 14.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2.

³²⁰ Vermerk von Jef Rens, 11.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

³²¹ *ibid.*, S. 1.

teln, sie es sich andererseits aber auch nicht erlauben konnte, sich nur auf Westeuropa zu konzentrieren. Mit der Zeit wurde es immer klarer, daß die ILO-Verantwortlichen doch eine rein westeuropäische Konferenz unterstützen würden. Der entscheidende Anstoß war wiederum die Angst, an Prestige zu verlieren, und der Wunsch, die Position der ILO in Europa zu stärken. Die ILO wollte sich ihre führende Position auf diesem Gebiet von keiner anderen Organisation streitig machen lassen und unter allen Umständen verhindern, daß der Europarat eine solche Veranstaltung einberief, weil er dann über die notwendigen Instrumente verfügt hätte, um weitere Konferenzen zu organisieren.³²² Offenbar spielten Themen wie die Verbesserung der sozialen Bedingungen in Europa oder eine mögliche Annäherung der Systeme bei den Überlegungen der ILO-Führungsetage nur eine zweitrangige Rolle. Die ILO-Bediensteten fürchteten sogar, daß „if the ILO did not take an initiative soon, it would gradually be cut out of the European picture.“³²³ Eine solche Bemerkung zu diesem Zeitpunkt erstaunt doch ein wenig, denn es ist zwar richtig, daß die ILO einige Probleme mit ihren europäischen Partnern hatte (cf. Beziehungen zur EGKS), aber dennoch war sie in einigen Projekten eingebunden, wie das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (cf. weiter oben) oder die Europäische Sozialcharta mit dem Europarat (cf. weiter unten) es belegen. Vielleicht handelte es sich um die Nachwirkungen der mißlungenen Konferenz von 1955.

Der Europarat drängte ab 1957 auf eine dreigliedrige Konferenz im Rahmen der Arbeiten zur Europäischen Sozialcharta. Dieses Projekt wurde schon zu Beginn der 1950er Jahre eingeleitet (schon Mitte 1955 hatte sich die Beratende Versammlung des Europarats für eine solche Konferenz ausgesprochen³²⁴), und nun benötigte man einen neuen Anstoß, um es zu Ende zu führen. Die ILO-Verantwortlichen ließen dabei jegliche Rücksicht auf die osteuropäischen Mitgliedstaaten fallen und zeigten spätestens im Februar 1957 ihre Zustimmung für ein solches Unterfangen:

It seems desirable that the ILO should take an active part in the convocation and work of the Conference. This seems necessary not

³²² cf. Note on a meeting in the Director-General's Office, 16.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

³²³ *ibid.*, S. 1.

only so as to maintain the prestige and position of the ILO as regards social matters in Europe, but also because a tripartite Conference under ILO auspices would give employers and workers a much greater say in any decisions which might be taken, and would provide the governments with a more realistic picture of the attitudes of the interests concerned than would a merely inter-governmental conference.³²⁵

Die ILO-Bediensteten haben immer wieder darauf hingewiesen, daß auf Grundlage des Artikels 3 des Kooperationsabkommens zwischen der ILO und dem Europarat offiziell das Ministerkomitee den Antrag für eine gemeinsame Konferenz stellen mußte. Auf diese Weise wurde gewährleistet, daß die Reaktion aus dem Osten nicht zu hart ausfallen würde. Bis zum Ende des Jahres wurden mehrere Varianten der Konferenz vorgeschlagen, wobei man feststellen muß, daß die OEEC³²⁶ und die französische Regierung³²⁷ eher eine Ministerkonferenz (ohne Teilnahme der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen) befürworteten, während der Europarat, die niederländische³²⁸ und die belgische Regierung, die im Laufe des Jahres ihre Position änderte,³²⁹ und natürlich die ILO sich für eine dreigliedrige Konferenz einsetzten. Bedenken gegen eine europäische Konferenz äußerten die BRD und das Vereinigte Königreich, auch wenn beide Staaten nicht grundsätzlich dagegen waren.³³⁰ Die ILO-Führungsetage ließ dabei alle Optionen offen, unter anderem indem sie sicherstellte, daß sie auch im Falle einer reinen Ministerkonferenz dennoch die Verhandlungsparteien einladen würde.³³¹ Die Position Frankreichs überrascht etwas, da dieses Land sich traditionell immer als ein Befürworter der ILO ausgezeichnet hatte. Im französischen Arbeitsministerium scheint man befürchtet zu haben, daß „les procédures de l'O.I.T. ne soient trop longues...“³³².

Am 10. Februar 1958 stellte schließlich das Ministerkomitee die offizielle Anfrage an den Verwaltungsrat der ILO, damit offiziell eine gemeinsame Konfe-

³²⁴ cf. Note sur les Conférences européennes tripartites prévues à l'accord entre l'O.I.T. et le Conseil de l'Europe, von P. P. Fano, 21.11.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S.1-2.

³²⁵ Proposed European Conference, 20.2.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

³²⁶ *ibid.*, S. 1.

³²⁷ Vermerk von Francis Blanchard, 13.8.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

³²⁸ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 10.7.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1-2.

³²⁹ Proposition de la délégation belge à l'O.E.C.E., in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

³³⁰ Vermerk: European Tripartite Conference, 13.1.1958, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2.

³³¹ Vermerk von Francis Blanchard, 13.8.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 1.

renz angekündigt werde.³³³ Wie schon in mehreren früheren Fällen geschehen, hätte der ILO-Verwaltungsrat eine negative Antwort geben können. Bei seiner März-Sitzung erfolgte auch prompt seitens des sowjetischen Vertreters Arutiunian Protest. Seine Bemerkungen richteten sich aber nicht so sehr gegen die Konferenz an sich, sondern gegen die Verwendung des Begriffs „europäisch“, da die Veranstaltung nicht als solche betrachtet werden könne, wenn nur die Mitglieder des Europarats eingeladen wurden.³³⁴ Arutiunian forderte lediglich als Ausgleichsmaßnahme eine zweite ‚richtige‘ europäische Regionalkonferenz für das Jahr 1959.³³⁵ Die Reaktion Arutiunians und der kommunistischen Regierungsvertreter stellt somit eine gewisse Überraschung dar.³³⁶ Dennoch ist es erstaunlich, daß die ILO-Verantwortlichen nichts von der Akzeptanz einer westeuropäischen Konferenz durch die Ostblockvertreter gewußt haben. In gewisser Hinsicht erinnert dieses Unwissen an die Ereignisse der 1955er Konferenz, als man gegenüber den westlichen Mitgliedstaaten alle notwendigen diplomatischen Vorkehrungen traf, ohne zu kontrollieren, wie sich die Ostblockstaaten verhalten würden. Die Reaktion der besagten Länder auf die geplante neue Konferenz zeugt eher davon, daß diese durchaus bereit waren, eine westeuropäische Konferenz unter der Schirmherrschaft der ILO zu akzeptieren. Es ist möglich, daß sie im Gegenzug Leistungen erwarteten, wie zum Beispiel das Organisieren von Kongressen für osteuropäische Staaten oder eine bessere Vertretung in den verschiedenen ILO-Organen, auch wenn es in den Quellen keine Angaben über einen solchen Handel gibt. Tatsache bleibt jedoch, daß die ILO ein weiteres Mal die Absichten einiger Mitglieder falsch einschätzte, was in diesem Falle zu erheblichen Verzögerungen führte, die zwar für die Arbeiten an der Europäischen Sozialcharta nicht entscheidend waren, die aber andererseits dem positiven Image der Organisation sicherlich nicht förderlich waren.

Es sollte noch etwas über die Tagesordnung gesagt werden. Von Beginn an waren die ILO-Bediensteten skeptisch gewesen, ob eine Tagesordnung mit nur einem Punkt (d. h. der Europäischen Sozialcharta) für eine solche Konferenz ausreichen würde. Dieses Thema war für das Internationale Arbeitsamt von gewisser Rele-

³³² *ibid.*

³³³ Brief von Lodovico Benvenuti an David A. Morse, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2.

³³⁴ cf. *Minutes of the 138th Session of the Governing Body, Geneva, 11-15 March 1958*, Geneva: International Labour Office 1959, S. 73.

³³⁵ *ibid.*, S. 27.

³³⁶ Report concerning the 138th Session of the Governing Body of the ILO, von Finn Tennfjord, 18.3.1958, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482, S. 2.

vanz, denn man befürchtete negative Auswirkungen, wenn man zu keinen konkreten Resultaten kommen würde.³³⁷ Deshalb wurde eine ganze Reihe von Vorschlägen gemacht: „Among items suggested for consideration were the European Social Charter, reduction of hours of work, intra-European migration, social problems of economic integration in Europe (follow-up of the Ohlin Report), social security questions and automation.“³³⁸ Im Endeffekt beschloß man, sich nur auf die Europäische Sozialcharta zu konzentrieren und die anderen Themen im Rahmen anderer Foren zu besprechen. Aus den im obigen Zitat enthaltenen Vorschlägen kann man entnehmen, daß die ILO-Bediensteten zwar über eine ganze Reihe von Ideen verfügten, aber nicht wirklich in der Lage waren, ein kohärentes und durchdachtes Entwicklungskonzept der sozialen Fragen in Europa vorzulegen. Trotz einer weitreichenden Erfahrung auf diesem Gebiet gelang es der ILO nie, ein in sich geschlossenes Programm über mehrere Jahre hinweg aufzustellen und durchzuführen. Einer der Ansprüche der ILO war und ist immer noch die Universalität; das bedeutet aber nicht, daß man sich nicht für eine regelmäßige Entwicklung in gewissen Bereichen einsetzen könnte. Die ILO hat vielleicht in dieser Phase ihrer Existenz zu sehr versucht, an allen sich mit Arbeits- und Sozialrechten befassenden europäischen Projekten teilzunehmen. Es wäre sinnvoller gewesen, eine Auswahl zu treffen und sie bis zum Ende zu betreuen. Wenn man Parallelen zwischen der ILO, der EG und dem Europarat zieht, so ist die EG ohne Zweifel die effizienteste der drei Organisationen gewesen. Sie hat sich auch am meisten spezialisiert. Durch ihre genauen Vorgaben hat sie immer ihr Ziel vor Augen gehabt, während der Europarat und die ILO wegen der Vielfalt ihrer Projekte im Endeffekt nicht so erfolgreich waren. Eine Initiative wie die dreigliedrige Konferenz für die Europäische Sozialcharta war sicherlich etwas Positives für Westeuropa. Das Resultat wäre viel ertragreicher gewesen, wenn die Genfer Organisation sie in eine Gesamtkonzeption eingebaut hätte.

Durch die Anfrage des Europarats vom 10. Februar 1958 hatte der ILO-Verwaltungsrat wieder die ganze Entscheidungsgewalt in seinen Händen und konnte über das Datum entscheiden. Bei der Sitzung von Mai-Juni 1958 wurde der Beschluß gefaßt, daß die dreigliedrige Konferenz vom 1. bis 13. Dezember 1958 in Straßburg

³³⁷ cf. Note on a meeting in the Director-General's Office, 16.1.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-6-2, S. 2.

³³⁸ *ibid.*, S. 2.

stattfinden sollte.³³⁹ Da diese Konferenz sich mit einem Thema auseinandersetzte, das nur am Rande mit der sozialen Sicherheit zu tun hatte, wird sie erst im dritten Teil, im Kapitel über die Kooperationsprojekte zwischen dem Europarat und der ILO, genauer untersucht werden.

Kapitel V: Die Entwicklung in den sechs Staaten

Es wurde bereits auf die Auswirkung der internationalen Zusammenarbeit bei einer möglichen Annäherung der Sozialgesetzgebungen eingegangen. Nach Meinung der Experten der damaligen Zeit soll es keine nennenswerten Bemühungen zu einer Angleichung der Sozialsysteme gegeben haben. Dennoch ist es interessant zu analysieren, wie sich die sechs Mitgliedstaaten der EGKS in dem Bereich der sozialen Sicherheit im Zeitraum von 1951 bis 1958 entwickelt haben. Man könnte erwarten, daß sie durch die gemeinsame EGKS-Struktur doch in gewissen Bereichen eine Vereinfachung oder zumindest ein besseres Verständnis der verschiedenen Systeme anstreben würden.

Bei dieser Analyse ist es ebenfalls wichtig, zu beobachten, ob die Zyklen zur Einführung von Sozialleistungen gleich sind, oder ob es Abweichungen gibt. Im ersten Teil wurde dargestellt, wie es nach dem Krieg zur Bildung von zwei verschiedenen Entwicklungsgruppen kam: Auf der einen Seite Staaten, die noch während des Krieges oder kurz danach eine neue Sozialgesetzgebung in Kraft setzten (Belgien, Frankreich), auf der anderen Seite die restlichen Staaten, die auf Grund der schlechten wirtschaftlichen Situation nicht in der Lage waren, so weitreichende Maßnahmen zu treffen, und deshalb vorerst eine ganze Reihe von provisorischen Regelungen annehmen mußten.

Aus der Länderanalysen kommt das ganze Gewicht der Traditionen zum Vorschein: Das Großherzogtum Luxemburg hatte sich für einen Sozialaufbau nach Berufsständen entschieden und wollte unter keinen Umständen diese Struktur aufgeben. Selbst die in den drei großen Nachbarstaaten intensiv geführten Diskussionen über Beveridge konnten keine Veränderungen luxemburgischen im Ansatz herbeiführen. In Belgien mußte bei jeder bedeutenden Veränderung des Sozialsystems auf die sowohl sprachliche als auch ideologische Pluralität der belgischen Gesellschaft Rücksicht genommen werden. Die Berücksichtigung der

³³⁹ *Minutes of the 139th Session of the Governing Body, Geneva, 30-31 May and 27 June 1958,*

Interessen der Wallonen, Flamen, Sozialdemokraten, Katholiken, Mutuelles und anderer Gruppen verhinderte einen klaren Bruch und eine Aufgabe der alten Traditionen. Die Niederlande waren das einzige Land unter den sechs EGKS-Gründerstaaten, das sich nicht auf eine zu gefestigte Tradition im Bereich des sozialen Schutzes stützen konnte. Die große Eintracht zu Gunsten einer grundlegenden Reform des Sozialsystems ermöglichte den Übergang vom Versäulungssystem hin zu einer in Ansätzen schon ersichtlichen nationalen Organisation. Frankreich mußte sich sowohl mit der Last der Traditionen als auch mit der Struktur seiner Gesellschaft auseinandersetzen. Die stark ausgeprägte und vom Liberalismus übernommene Idee der Selbstversorgung ohne staatliche Hilfe ließ sich nur langsam durch andere Konzepte ersetzen.³⁴⁰ Die Ideenerneuerung wurde von vielen konservativen und liberalen Kreisen gebremst, die das Konzept der sozialen Sicherheit schroff ablehnten. Die im Vergleich zu den anderen Ländern zahlreichen und an sich konservativen Landwirte, Selbständigen und Kleinunternehmer stellten sich gegen eine tiefgreifende Sozialreform durch den französischen Staat. In der BRD verhinderten ebenfalls die Anhänger der Traditionen einen Bruch mit den alten Sozialversicherungsanstalten. Die Bismarckschen Institutionen wurden als einer der wenigen Teile der deutschen Gesellschaftsstrukturen, die von den Nationalsozialisten nicht ‚mißbraucht‘ worden waren, verteidigt. Die vielen sich für eine Fortführung der Sozialversicherungen engagierenden Interessengruppen übten den notwendigen Druck aus, um ihr Ziel zu erreichen. Die Italiener hatten hingegen lange Zeit eine positive Erfahrung mit den faschistischen Strukturen gemacht. Deshalb waren sie nicht bereit, die während der Mussolini-Herrschaft aufgebauten Sozialeinrichtungen durch neue zu ersetzen. Die Koordination der Sozialsysteme in Europa wurde durch die von Land zu Land abweichenden Erfahrungen erschwert. Die sechs getrennten Länderanalysen sind ein weiterer Beleg dafür.

1. Luxemburg zwischen 1951 und 1958

Das kleinste der sechs Länder scheint dasjenige zu sein, das am wenigsten an der internationalen Debatte teilgenommen hat. Schon von 1945 bis 1950 hatte

Geneva: International Labour Office 1959, S. 40.

³⁴⁰ Zum Beispiel hielt sich die in den 1930er Jahren von Jacques Rueff vorgetragene Idee über einen Zusammenhang zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit und der des Arbeitslohns in Frankreich hartnäckig, obwohl sie wissenschaftlich leicht zu untergraben gewesen wäre. Cf. HATZFELD, Henri: *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Paris: Armand Colin 1971, S. 47-55.

das Land nur spärlich auf die Anregungen der ILO oder des Beveridge-Berichtes zurückgegriffen. Trotz dieser Zurückhaltung kann man feststellen, daß in der luxemburgischen Gesetzgebung Schritt für Schritt Änderungen vorgenommen wurden, die den damaligen Tendenzen entsprachen. So wurde im August 1951 beschlossen, die Krankenversicherung der Beamten und der Angestellten auf die Mehrzahl der Arbeitnehmer auszuweiten.³⁴¹ Im Dezember 1952 wurde dann ein Beihilfesystem im Bereich der Arbeitslosigkeit eingeführt.³⁴² Das Jahrzehnt zwischen 1951 und 1961 war gekennzeichnet durch die Öffnung des Systems der Sozialleistungen für die Selbständigen.³⁴³ Diese Systemausdehnung bedeutete noch keinen allgemeinen Sozialschutz für alle, aber sie verdeutlichte den Willen des Gesetzgebers, immer mehr Bevölkerungskreise zu schützen. So konnten die Selbständigen ab 1955-1957 der Krankenversicherung und der Mutterschaftsversicherung beitreten.³⁴⁴ Im Bereich der Arbeitsunfälle wurde sogar eine Pflichtversicherung für alle Arbeitnehmer beschlossen.³⁴⁵ Zur Verbesserung des sozialen Schutzes der Landwirte wurden Bemühungen unternommen, sie in das Invaliditäts- und Rentensystem aufzunehmen.³⁴⁶ Es ist jedoch nicht zu ersehen, ob man die rege gesetzgeberische Aktivität auf einen Einfluß der internationalen Debatte zurückführen kann. Luxemburg war eines der treuesten Mitglieder der ILO und wurde im Bereich der sozialen Sicherheit durch Armand Kayser vertreten, so daß man annehmen kann, daß das Land über die neuesten Entwicklungen wohl informiert war. Angesichts der wenigen aktiven Teilnahmen Luxemburgs an der Gestaltung der internationalen Vertragswerke über die soziale Sicherheit muß man aber einräumen, daß das Großherzogtum nur beschränkt bereit war, sein System den anderen anzupassen. Die Luxemburger Fachleute sprachen sich im Rahmen des ILO-Fragebogens zur Vorbereitung des Übereinkommens Nr. 102 gegen eine Ausweitung der sozialen Sicherheit auf die ganze Bevölkerung aus.³⁴⁷ Dabei muß man zwischen dieser Ablehnung und der konstanten Einbeziehung von

³⁴¹ cf. *Les développements récents en matière de sécurité sociale. XI^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Paris, 7-11 septembre 1953)*, Genève: AISS 1954, S. 95.

³⁴² *ibid.*, S. 95.

³⁴³ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 153.

³⁴⁴ *Les développements récents en matière de sécurité sociale (de juillet 1955 à fin 1957). XIII^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Londres, 12-22 mai 1958)*, Genève: AISS 1959, S. 8.

³⁴⁵ *ibid.*, S. 9.

³⁴⁶ *ibid.*, S. 10.

³⁴⁷ cf. Réponse du gouvernement luxembourgeois, 20.10.1950, in: ILO-Archiv: Aktenmappe ILC 34-414-1-40, S. 1.

neuen Personenkreisen in die Sozialleistungen nicht unbedingt einen Widerspruch sehen. Die Ausdehnung auf die Gesamtbevölkerung hätte eine schnelle, tiefgreifende und kostenspielige Reform des Systems bedeutet, die bestimmt nicht der luxemburgischen Tradition entsprochen hätte. Durch eine progressiv durchgeführte Anpassung des Systems an die neuen gesellschaftlichen Bedingungen dauerte es zwar etwas länger, die nicht geschützten Bevölkerungsteile in das System einzubeziehen, aber auf diese Weise kam es in den Konzepten der luxemburgischen sozialen Sicherheit zu keinem Bruch. Die Luxemburger wandten sich eindeutig von einer Methode nach dem Beveridge-Muster ab und hielten an der Institution der Sozialversicherungen für jedes einzelne Risiko fest. Dabei spielte das Festhalten an existierenden Traditionen sicherlich eine entscheidende Rolle: Das ganze luxemburgische System der Sozialversicherungen wurde nach Berufsständen aufgebaut. Selbst nach dem Zweiten Weltkrieg, als eine Umwandlung dieses Systems in ein universales nach Beveridge-Art am besten möglich gewesen wäre, hatten die luxemburgischen Entscheidungsträger an dem alten System festgehalten. Da die Berufsstände weiterhin erhalten blieben und sich die Ausweitung der Sozialversicherungen nach diesem Organisationsmuster richtete, kam der Übergang zu einem Beveridge-ähnlichen System nicht in Frage. Das Beibehalten der Sozialversicherungen wurde durch das Verhalten der drei großen Nachbarn im Bereich der sozialen Sicherheit bestätigt. Da Luxemburg aufgrund seiner Größe nur wenig Möglichkeiten hatte, selber neue Konzepte auszuarbeiten, hat es immer wieder die Modelle der drei großen Nachbarn übernommen.³⁴⁸ Weder die Bundesrepublik Deutschland noch Frankreich oder Belgien machten Anstalten, ihre Sozialversicherungen durch eine Volks- oder Einheitsversicherung zu ersetzen. Die luxemburgischen Experten wiederholten immer wieder, daß die Einheitsversicherung nicht der luxemburgischen Tradition der Berufsstände entsprechen würde und deshalb abzulehnen sei. Da die Sozialprobleme auch nicht so akut waren wie in den Nachbarstaaten, konnten die luxemburgischen Behörden in Ruhe die Erweiterung der sozialen Sicherheit durchführen.

2. Das belgische System von 1951 bis 1958

Obwohl die belgischen Sozialpartner noch während des Krieges ihr Sozialsystem überarbeiteten und modernisierten, wurde schon 1951 beschlossen,

³⁴⁸ cf. HUDEMANN, Rainer: „Am Schnittpunkt...“, S. 386-388.

einen Sonderausschuß für eine neuerliche Reform der sozialen Sicherheit einzusetzen.³⁴⁹ Ab diesem Jahr wurden die ersten Maßnahmen zugunsten der Selbständigen ergriffen, auch wenn es sich in einer ersten Phase nicht wirklich um Sozialleistungen im eigentlichen Sinn sondern um Zuschüsse handelte (z. B. bei Mutterschaftsfällen³⁵⁰). Das Jahr 1954 war ein wahrer Bruch mit der alten Politik, denn es wurde ein Gesetz verabschiedet, das eine Hinterbliebenen- und Alterspflichtversicherung für die Selbständigen einführte.³⁵¹ Dieses Gesetz hatte nur eine beschränkte Dauer und wurde 1956 durch ein weiteres ergänzt. Zur Eingliederung der Selbständigen in das System der sozialen Sicherheit waren mehrere Anläufe nötig gewesen, denn lange Zeit hatte sich keine Mehrheit im Parlament gefunden, um die parlamentarischen Vorschläge zu unterstützen.³⁵²

Insgesamt zeichnete sich die Periode von 1951 bis 1958 durch wenig Aktivität im Bereich der Sozialpolitik aus (mit der bemerkenswerten Ausnahme der Selbständigen). Die Regierung hatte andere Prioritäten, die mehr im wirtschaftlichen Bereich lagen.³⁵³ Das wirtschaftliche Wachstum drängte die soziale Sicherheit in den Hintergrund. Diese fehlende Tätigkeit im Bereich der sozialen Sicherheit ist ebenfalls auf die Ansicht der belgischen politischen Klasse zurückzuführen, die glaubte, die Grundlagen eines modernen Systems der sozialen Sicherheit schon 1944 gelegt zu haben. Da die Periode 1951-1958 durch ein instabiles Sozialklima gekennzeichnet war, konnte der belgische Gesetzgeber kaum nachhaltige Veränderungen vornehmen, die zu nationalen Debatten geführt und das Land möglicherweise um so mehr destabilisiert hätten. Verbesserungen wurden dennoch vorgenommen, um die Lage zu entspannen.³⁵⁴ Schließlich kann man sich ebenfalls die Frage stellen, ob die Entwicklung des belgischen Sozialsystems sich wegen der sprachlichen Trennung des Landes verlangsamte. Peter Flora und seine Mitarbeiter haben darauf hingewiesen, daß „religiöse und sprachliche Spannungen [...] tendenziell die Entwicklung staatlicher Wohl-

³⁴⁹ cf. *Les développements récents dans le domaine de la sécurité sociale. Xme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Vienne, 3-7 juillet 1951)*, Genève: AISS 1951, S. 10.

³⁵⁰ *ibid.*, S. 13.

³⁵¹ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 135.

³⁵² cf. *Les développements récents en matière de sécurité sociale. XIIme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Mexico, 23 novembre-3 décembre 1955)*, Genève/Rome: Editions internationales 1956, S. 60.

³⁵³ SPITAELS, Guy/VAN DER VORST, S. 121.

³⁵⁴ *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 135.

fahrtsinstitutionen“³⁵⁵ bremsen. Die flämische und die wallonische Gesellschaften sind unterschiedlich aufgebaut.³⁵⁶ Um einen Konsens zwischen beiden Regionen zu erreichen, sind zum Teil langwierige Verhandlungen notwendig, denn die Jahrzehnte zurückreichenden Traditionen können nicht ohne Weiteres durch eine für beide Regionen fremde Struktur ersetzt werden. Die Schaffung einer für beide Regionen annehmbaren Sozialstruktur bedeutet, daß Flandern und Wallonien die Unterschiede und Besonderheiten verstehen und akzeptieren. Zwar mußten sich die Niederlande nicht mit unterschiedlichen Sprachgemeinden auseinandersetzen, aber die gesellschaftliche Ordnung des östlichen Nachbarns Belgiens brachte ähnliche Probleme mit sich.

3. Die verspäteten Reformen in den Niederlanden

Da die Niederlande im Vergleich zu anderen Staaten, wie Belgien oder Frankreich, nach Beendigung des Krieges vorerst keine Neugestaltung des Sozialsystems vorgenommen hatten, sondern sich auf eine mehrjährige nationale Debatte über die Ausrichtung des zukünftigen Systems konzentrierten, kam es in diesem Land erst in den 1950er Jahren zu den erwarteten Neuerungen. Die meisten kontinentaleuropäischen Staaten hatten nur sporadisch Elemente des Beveridge-Systems auf ihre Institutionen übertragen, weil die existierenden Traditionen eine vollständige Umgestaltung nicht zuließen. Die Niederlande verfügten über weniger traditionsgebundene Institutionen, so daß von Anfang an eine vollkommen neue Ausrichtung des Systems denkbar war.³⁵⁷ Die verglichen mit den anderen europäischen Staaten relativ junge Bevölkerung und der erst später einsetzende wirtschaftliche Aufschwung schränkten jedoch zu kühne Reorganisationspläne ein.³⁵⁸ Das niederländische System baute sowohl kontinentaleuropäische Elemente als auch Bestandteile Beveridgescher Prägung ein, was manchen Autor veranlaßt hat, das niederländische System als einen Übergang zwischen den kontinentaleuropäischen und den britischen und skandinavischen Wohlfahrtsmodellen zu bezeichnen.³⁵⁹ Diese Entwicklung kann man vor allem durch eine Darstellung der Neuerungen belegen.

³⁵⁵ FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen: „Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1977, S. 712.

³⁵⁶ cf. LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 10.

³⁵⁷ cf. *ibid.*, S. 15.

³⁵⁸ cf. *ibid.*, S. 10.

³⁵⁹ cf. HASSE, Jean/RIBAS, Jean-Jacques, S. 95.

1952 wurde eine Arbeitslosenversicherung eingeführt. Mit der Bildung dieser Versicherung wurden Schutzmaßnahmen für das letzte in den Niederlanden noch nicht gedeckte Risiko eingeleitet. Andere Staaten wie Frankreich hatten zu diesem Zeitpunkt noch immer keine sozialvorsorglichen Maßnahmen gegen dieses Risiko getroffen. Das Jahr 1952 war auch der Beginn der Überarbeitungsperiode der Altersversicherung.³⁶⁰ 1956 wurde schließlich das neue Konzept der Altersversicherung vorgelegt. Die größte Innovation bildete die Ausweitung der Altersvorsorge auf die gesamte Bevölkerung. Es wurden sowohl die Selbständigen als auch alle Nichterwerbstätigen in die Altersversicherung aufgenommen. Jeder Bewohner der Niederlande zwischen 15 und 65 mußte im Gegenzug Beiträge zahlen. Ein weiteres Merkmal, das den nachhaltigen Einfluß Beveridges belegt, war die Altersrente selbst. Während die Beiträge einkommensbezogen blieben, wurde jedem Berechtigten die gleiche Grundrente ausgezahlt.³⁶¹ Beveridge hatte sowohl einen einheitlichen Beitrag als auch eine einheitliche Rente befürwortet. Die Niederlande übernahmen nur den zweiten Teil dieses Vorschlages, was eine größere Solidarität zwischen den verschiedenen Gesellschaftsklassen bewirkte, denn auf diese Weise zahlten die Wohlhabenden zum Teil die Renten der Einkommensschwächeren. Grundidee der Neuregelung war es, jedem Bewohner eine Mindestrente zu sichern. Auch dieser Gedanke wurde von Beveridge entlehnt.

Die Niederlande wurden ‚nur‘ als Zwischenmodell betrachtet, weil sie sich in Bezug auf die anderen Risiken nicht auf die Vorgaben aus Großbritannien stützten. Das auffallendste Beispiel bildete zweifellos der Schutz gegen Krankheiten. Die Niederlande verzichteten auf die Errichtung eines National Health System (NHS) britischer Prägung und behielten ihre Krankenversicherung, die auch lange Zeit fast ausschließlich den Arbeitnehmern zu Gute kam, bei.³⁶² Während in Großbritannien die Ausgaben des NHS fast ausschließlich durch Steuermittel beglichen wurden, beteiligte sich der niederländische Staat nicht an den Kosten der Krankenversicherung.

Innerhalb der Bevölkerung kam es zu keiner Ablehnung des Systems, obwohl die neue Ausrichtung doch für viele Bevölkerungsschichten eine stärkere Belastung bedeutete. Anscheinend waren die Niederländer auch 11 Jahre nach Beendigung des Krieges zu solidarischem Handeln bereit. Entscheidend war dabei sicher-

³⁶⁰ cf. MESSING, Alfred, S. 50.

³⁶¹ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 159.

³⁶² *ibid.*, S. 163.

lich das Fehlen einer ganzen Reihe von Institutionen, die in anderen Staaten, wie zum Beispiel Belgien, Frankreich und Deutschland, die Ablehnung ähnlicher Projektvorhaben bewirkte. Die gesellschaftliche Struktur der Niederlande könnte ebenfalls von Bedeutung gewesen sein. Ein Scheitern der Reformbemühungen wie in Frankreich mit seinem hohen Anteil an Selbständigen und besonders an Landwirten, die nicht bereit waren, hohe Beiträge zu zahlen, kam für die Niederlande mit ihrer viel ausgeglicheneren Bevölkerungsstruktur nicht in Betracht. Neben der ausgeglichenen Bevölkerungsstruktur hatten noch zwei weitere Elemente einen entscheidenden Einfluß auf die erfolgreiche Reformgestaltung. Zum ersten wollten die politischen Parteien unter allen Umständen innenpolitische Debatten vermeiden, da mit dem Entkolonialisierungsprozeß Indonesiens das Land schon genügend ausgelastet war.³⁶³ Innenpolitische Uneinigkeiten hätten die Stabilität des Landes sicher nicht gefördert. Deshalb waren sich die Regierungsparteien über den Ausbau der niederländischen sozialen Sicherheit einig. Zum zweiten wurde diese Einigkeit durch die starke Position der konfessionellen Parteien besonders deutlich. Sowohl die protestantische als auch die katholische Partei konnten aufgrund ihrer heterogenen Zusammensetzung Debatten über die soziale Ausrichtung nicht öffentlich austragen. Da die Arbeitnehmer in diesen Parteien die Mehrheit bildeten, wurden die meisten Entscheidungen im Bereich der Sozialpolitik zu ihren Gunsten getroffen.³⁶⁴ Diese Tendenz verstärkte sich noch mit der fast ununterbrochenen Regierungsteilnahme der sozialdemokratischen Partei, die somit die meisten ihrer sozialen Anliegen durchsetzen konnte.³⁶⁵ Die Niederlande suchten den inneren Zusammenhalt unter anderem auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, um die außenpolitischen Probleme zu lösen. Frankreich erlebte die genau entgegengesetzte Entwicklung: Die außenpolitischen Probleme brachten auch die innenpolitischen Projekte in Gefahr.

4. Frankreich und die Verwaltung der Reformen

Parallel zur Entwicklung in Belgien verliefen die 1950er Jahre in Frankreich ohne einschneidende Veränderungen der Leistungen, Organisation und Versichertenkreise im Bereich der sozialen Sicherheit. Man begnügte sich mit dem Status

³⁶³ cf. BECKER, Uwe/KERSBERGEN, Kees van, S. 66.

³⁶⁴ *ibid.*, S. 73.

³⁶⁵ *ibid.*, S. 67.

quo, obwohl dieser viele Gesellschaftskategorien aus dem Sozialsystem ausschloß.³⁶⁶ Belgien hatte sich zumindest für eine Erweiterung des Versichertenkreises eingesetzt, ein Schritt, der in Frankreich nicht zustande kam. Die vielen zwischen 1945 und 1948 ins Leben gerufenen Innovationen mußten selbstverständlich in den darauffolgenden Jahren umgesetzt und angepaßt werden. Ein weiteres Element, das für das eingeschränkte Handeln der Politiker im sozialen Bereich einbezogen werden muß, ist die instabile Innen- und Außenpolitik. Die verschiedenen Regierungen der IV. Republik hatten nur eine äußerst kurze Lebensdauer, was ein Handeln in langfristig angelegten Projekten, wie der sozialen Sicherheit, erschwerte.³⁶⁷ Zwar konnten die Projekte durch die im Amt verbliebenen Beamten weitergeführt werden, aber die häufigen Regierungswechsel erlaubten nur selten strategische Entscheidungen über die Ausrichtung der sozialen Sicherheit. Da auch immer wieder andere politische Parteien an der Macht waren, war keine ideologische Kontinuität möglich. 1953 kam es darüber hinaus zu einer wochenlangen Streikwelle, die die Lage nur noch weiter verschärfte. Der Dekolonisationsprozeß traf die Kolonialmacht Frankreich in erheblichem Maße und sorgte auf diesem Gebiet für Unruhe. Dementsprechend wurden viele innenpolitische Themen vernachlässigt.³⁶⁸

Die Zurückhaltung der politischen Entscheidungsträger erklärt sich auch zum Teil durch die bitteren Erfahrungen, die direkt nach der Nachkriegszeit gemacht worden waren. Die Erinnerung an die ‚Revolution‘ der Selbständigen und der Landwirte schreckte davor ab, sich noch einmal mit diesem brisanten Thema zu befassen. Es sind demnach vornehmlich gesellschaftliche Spannungen, die eine Fortführung der unternommen Reformversuche verhinderten.

Da Frankreich überhaupt keinen Schutz gegen Arbeitslosigkeit vorgesehen hatte, wurde Ende der 1950er Jahre eine Regelung für dieses Risiko verabschiedet. Das verspätete Eingreifen des französischen Gesetzgebers zur Einrichtung einer Arbeitslosenversicherung beruhte auf historischen Umständen. Verglichen mit Großbritannien, das als erstes Land schon 1911 eine Versicherung gegen die Arbeitslosigkeit einführte, hatte Frankreich die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit bis zu diesem

³⁶⁶ DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges, S. 45.

³⁶⁷ cf. RIOUX, Jean-Pierre: *La France de la Quatrième République*. Bd. 2: L'expansion et l'impuissance 1952-1958, Paris: Seuil 1983, S. 345-347.

³⁶⁸ cf. MAIER, Klaus A.: „Die Auseinandersetzung um die EVG als europäisches Unterbündnis der NATO 1950-1954“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 455-461.

Zeitpunkt überhaupt nicht gekannt. Deshalb betrachteten die Franzosen die Erwerbslosigkeit als ein nebensächliches Risiko.³⁶⁹ Auch die neue, im Jahre 1958 eingetretene Regelung konnte nur als Minimalziel bezeichnet werden, denn es handelte sich lediglich um eine freiwillige Arbeitslosenversicherung, was den Nutzen für die Arbeitnehmerschaft entscheidend verminderte.

Der 1956 eingerichtete nationale Solidaritätsfonds belegte das Festhalten an Fürsorgeprinzipien, die eigentlich in einem modernen System der sozialen Sicherheit nur eine nebensächliche Rolle spielen sollten. Dieser Fonds erlaubte es, unter Berücksichtigung des Einkommens zusätzliche Beihilfen an Rentenempfänger auszuzahlen.³⁷⁰ Ursache für die Einrichtung dieses Fonds war die andauernde Inflation der französischen Währung, die alle Renten stark entwertete.

Trotz einer zügig voranschreitenden Neuordnung der sozialen Institutionen Frankreichs befanden sich diese ein Jahrzehnt nach dem Krieg in einer tiefen Krise, die zwar durch externe Faktoren ausgelöst worden war (wirtschaftliche Mißlage, außenpolitische Probleme), aber zu keiner Infragestellung der sozialen Einrichtungen hätte führen müssen. Eine stärkere Anlehnung an Beveridges Prinzipien hätte wohl nichts an dieser Mißlage geändert, denn auch die sozialen Institutionen Großbritanniens mußten Anfang der 1960er erneut umgestaltet werden, weil das Ziel, den Meistbedürftigen zu helfen, bei weitem nicht erreicht wurde.³⁷¹ Im Unterschied zum britischen System hatte sich der französische Gesetzgeber stets gegen ein Eingreifen des Staates ausgesprochen. Mit der schlechten wirtschaftlichen Lage wurde die Präsenz des Staates bei der Finanzierung der verschiedenen Versicherungen jedoch immer dominanter.

Im Bereich der sozialen Sicherheit ragte Frankreich Ende der 1940er und Anfang der 1950er Jahre auf einer anderen Ebene heraus. Das Land war sich der internationalen Dimension der sozialen Sicherheit äußerst früh bewußt geworden, hatte sich aber in den ersten Jahren vornehmlich auf bilaterale Verhandlungen beschränkt und kaum versucht, Lösungen in internationalen Gremien zu erreichen. Da Frankreich in vielen Fällen das erste Land war, das auf dem sozialen Gebiet nach bilateralen Einigungen suchte, bildeten die bilateralen Abkommen zwischen ihm und einem anderen Land oft Präzedenzfälle und dienten als Vorlage für andere interessierte

³⁶⁹ cf. DURAND, Paul, S. 124.

³⁷⁰ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 141.

Länder.³⁷² Als Beispiel kann man das am 30. Juni 1951 unterzeichnete bilaterale Abkommen zwischen Frankreich und Dänemark nennen, das unter anderem als Vorlage für die Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit diente.³⁷³ Die Beurteilung der französischen sozialen Sicherheit fällt unter gewissen Aspekten negativ aus, denn gerade die Probleme, die man zwischen 1945 und 1948 behoben zu haben glaubte, kehrten in den 1950er Jahren bei der kleinsten wirtschaftlichen Krise zurück. Es ist unter diesen Umständen nicht verwunderlich, daß in dieser Phase kaum neue Personenkreise in das Sozialsystem aufgenommen wurden. Der französische Staat hatte schon ohne die neuen Kategorien viele Probleme zu lösen.

5. Italien und der Versuch, den Rückstand aufzuholen

Da Italien zwischen 1945 und 1951 kaum in der Lage gewesen war, eine Erneuerung der sozialen Institutionen durchzuführen, fand sie erst ab dem Beginn der 1950er Jahre statt. Der italienische Gesetzgeber verabschiedete zwischen 1951 und 1958 eine ganze Reihe von Gesetzen, die den Entwicklungsrückstand der italienischen sozialen Sicherheit im Verhältnis zu den anderen europäischen Systemen ein wenig wettmachte. Trotz des merklichen Aufschwungs Italiens im sozialen Bereich hätte man unter besseren Bedingungen mehr erreichen können, denn meistens fehlte es „am politischen Willen und der Durchsetzungskraft“³⁷⁴ unter den italienischen Entscheidungsträgern und Sozialpartnern. Ab dem Jahr 1953 kam es mit dem wirtschaftlichen Aufschwung zu einer stetigen Verbesserung der Leistungen und des sozialen Grundschutzes.³⁷⁵ Auffällig ist die fehlende Solidarität zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen während des italienischen Ausbaus des Sozialsystems, denn die Gewerkschaften setzten sich keineswegs für eine Ausdehnung der Sozialleistungen auf die Nicht-Arbeitnehmer ein.³⁷⁶ Dennoch entschieden sich die führenden Politiker für den Einbezug neuer Kategorien: 1955 wurde eine Krankenversicherung für Landwirte und ein Jahr später für Handwerker geschaffen. Die Landwirte erhielten 1957 zusätzlich eine Alters- und Invaliditätsversicherung.

³⁷¹ JANTZ, Kurt: „Zum System der Sozialen Sicherheit in England“, in: *Bundesarbeitsblatt* 14 (25.7.1957), S. 487.

³⁷² cf. DURAND, Paul, S. 414.

³⁷³ Conseil de l'Europe. Comité d'experts en matière. 22ème Session du 2 mars 1965 (EXP/SS (65) 3), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-22, S. 2.

³⁷⁴ IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 363.

³⁷⁵ cf. ABENDROTH, Wolfgang, S. 168-169.

³⁷⁶ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 110.

Die Erweiterung um neue Personenkreise erfolgte gleichsam aus dem Nichts und hängt einzig mit der extrem hohen Bedeutung der Landwirtschaft in diesem Land zusammen. Wegen des in einigen Regionen noch immer niedrigen Industrialisierungsgrads und der starken Stellung der Landwirtschaft in der italienischen Wirtschaft war das Einbeziehen der Landwirte und anderer naher Berufskategorien ein konsequenter Beschluß des italienischen Gesetzgebers.³⁷⁷

Allem Anschein nach ist die Rezeption der ILO-Prinzipien in Europa nicht so schnell erfolgt wie die der Ideen Beveridges, denn in den Ländern, die schnell ihre Reformen durchführten, fehlt jede Spur eines Einflusses der ILO. Da Italien länger brauchte, um sich mit den neuen Konzepten der sozialen Sicherheit vertraut zu machen, war eine Rezeption der ILO-Ideen parallel zu den Überlegungen Beveridges einfacher. In Italien wurde mindestens ein Gesetz dank einer Vorlage der ILO verfaßt und verabschiedet. Es ging in diesem Text vom 31. Juli 1956 um Vorbeugemaßnahmen im Bereich der Arbeitsunfälle.³⁷⁸ Ideologisch gesehen hatte das italienische Gesetz vom 4. April 1952 eine erheblich größere Reichweite, denn es setzte den Mindestbetrag einer Rente fest, auf den jeder Empfänger Anrecht hatte. Mit dieser Regelung wurde der Versicherungsaspekt zum Teil reduziert, denn die Versicherten mit nur wenigen Beiträgen erhielten nach dieser neuen Regelung komplette Mindestrenten.

Wie sehr die geschichtlichen Traditionen Fortschritte hemmen können, wird am Beispiel Italiens besonders deutlich: „It is no coincidence that the institutional framework inherited from Fascism remained more or less intact.“³⁷⁹ In Italien war die Begeisterung für den Beveridge-Bericht bei weitem nicht so groß wie in anderen Staaten, aber durch seine Verbreitung konnte er nicht vollständig ignoriert werden. Das mangelnde Interesse an diesen neuen Konzepten und das Festhalten an den von den Faschisten eingeführten Institutionen brachten keine erwähnenswerten Modernisierungen oder Verbesserungen des Systems. Der Faschismus hatte in vieler Hinsicht für das rückständige italienische Sozialsystem bemerkenswerte Verbesse-

³⁷⁷ *ibid.*, S. 147.

³⁷⁸ *Les développements récents en matière de sécurité sociale (de juillet 1955 à fin 1957). XIII^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Londres, 12-22 mai 1958)*, Genève: AISS 1959, S. 105: „Il est inspiré principalement du Règlement-type pour la sécurité dans les industries, préparé par l'Organisation internationale du Travail.“

cf. ebenfalls ZACCAGNINI, Benigno: „L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e l'Italia“, in: *Rassegna del lavoro* 6-7/1959, S. 820.

³⁷⁹ VICARELLI, Giovanna, S. 126.

rungen gebracht: Der Maßnahmenkatalog reichte von der Zusammenlegung der zahlreichen Verwaltungsinstitute über den bezahlten Urlaub bis zur Ausweitung der Sozialleistungen auf andere Arbeiterkategorien und neue Gebiete. Unter diesem Aspekt ist das Festhalten an einer erfolgreichen Periode verständlich.³⁸⁰ Der wirtschaftliche Aufschwung nach dem Krieg begünstigte zweifellos den Ausbau der Sozialleistungen, aber in manchen Bereichen blieben die Leistungen eindeutig auf einem zu niedrigen Niveau. Als Beispiel kann man die Maßnahmen zum Schutz gegen die Arbeitslosigkeit und die Familienbeihilfen nennen, die Ende der 1950er Jahre immer noch nicht einmal 50% der Arbeitnehmer Schutz gewährten.³⁸¹

Das größte Problem des italienischen Sozialsystems war jedoch ein anderes und konnte auch nicht in den 1950er Jahren gelöst werden. Die Unterschiede zwischen dem Süden und dem Norden vergrößerten sich noch mehr, und zu dieser Kluft kam noch eine zweite hinzu: Auf der einen Seite verfügten die Arbeitnehmer über eine garantierte soziale Sicherheit, während die Randgruppen nur minimale Sozialleistungen erhielten.³⁸² Italien war zu diesem Zeitpunkt von den sechs Gründerstaaten der EGKS eindeutig das Land, das sich am wenigsten die Prinzipien Beveridges zu eigen gemacht hatte. Die unterschiedlichsten Ursachen, die, wie gesehen, sowohl auf politischer als auch auf gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Ebene zu finden sind, führten zum Scheitern der britischen Konzepte.

6. Die BRD: Universales System oder nicht?

Wenn auch die Bundesregierung und der Bundestag sich erst ab der zweiten Legislaturperiode (1953-1957) intensiv mit der sozialen Sicherheit befassen konnten,³⁸³ blieb das Thema einer universalen Versicherung immer von großer Aktualität in den Kreisen der Sozialexperten und Krankenkassen. Die Frage einer Ein-

³⁸⁰ SCHWARZENBERG, Claudio: *Breve storia dei sistemi previdenziali in Italia*, Torino: ERI 1971, S. 175-178.

³⁸¹ zum Vergleich: Frankreich verfügte zu diesem Zeitpunkt über ein universales Familienbeihilfesystem und Großbritannien hatte eine Arbeitslosenversicherung für die gesamte Bevölkerung eingeführt.

cf. FEHRS, Detlef: „Die Löhne und Gehälter sowie die Kosten der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union. Ergebnisse einer Untersuchung des Unterausschusses „Arbeitsstatistik“ beim Sozialausschuß der Westeuropäischen Union“, in: *Bundesarbeitsblatt* 1959, S. 385.

³⁸² cf. VICARELLI, Giovanna, S. 126.

³⁸³ HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 428-432; und RIMLINGER, Gaston V.: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York: John Wiley & Sons 1971, S. 178.

heitsversicherung war hingegen schnell überholt, denn selbst die SPD tendierte ab 1952 dazu, die Idee der gleichen Rente für alle als überholt zu betrachten.³⁸⁴ Die Deutschen befaßten sich dabei erstaunlich viel mit dem britischen System, wahrscheinlich weil sie im Vergleich zu den anderen Staaten während des Krieges nur beschränkt Zugang zum Beveridge-Bericht erhalten hatten. Beleg für diese Auseinandersetzung mit dem britischen Plan war die Organisation einer Konferenz für deutsche Sozialexperten in London vom 1. bis 16. Januar 1953, die es den deutschen Sachverständigen ermöglichen sollte, sich ein genaues Bild von den britischen Institutionen zu machen.³⁸⁵ Genau zu diesem Zeitpunkt gewannen die Diskussionen über die Gestaltung der sozialen Sicherheit in Deutschland an Intensität. Sowohl in den Regierungskreisen als auch auf den Oppositionsrängen war man sich bewußt, daß eine Modernisierung der altgedienten Institutionen Bismarcks notwendig war. Beide großen Volksparteien stellten 1953 ihre Konzeptionen der zukünftigen sozialen Sicherheit in der BRD vor. Somit rückte das Soziale ins Zentrum der politischen Debatten.³⁸⁶ Mit beträchtlicher Verspätung im Vergleich zu den anderen Staaten Europas wurden Ausschüsse und Kommissionen eingesetzt, die stark an die Vorgehensweise der Briten zwischen 1940 und 1942 erinnerten. Einige Deutsche bezogen sich auch explizit auf die britischen Sozialexperten, um den Sinn dieser Arbeitsgruppen zu verdeutlichen. So schrieb Walter Auerbach über den Beirat für die Neuordnung der sozialen Leistungen: „A kind of Beveridge Committee has been appointed by the Federal Government to examine the outlines of a social security reform.“³⁸⁷ Im Jahre 1952 war ein Vorstoß der SPD zur Gründung eines deutschen Beveridge-Ausschusses noch abgelehnt worden.³⁸⁸ Die Befürworter eines Beveridge-Berichts für die BRD (die mehrheitlich der SPD nahe standen) hatten ab April 1952 noch mehr Aufwind erhalten, als Beveridge die Bundesrepublik besuchte und sich unzweideutig für eine solche Reform auf deutschem Boden aussprach:

First of all, it is possible that the time has come for Germany to overhaul her whole social insurance system. It was a great inven-

³⁸⁴ cf. BALDWIN, Peter: *Politics*, S. 202-203.

³⁸⁵ cf. LÜNENDONK, Heinrich: „Soziale Sicherung in England“, in: *Sozialer Fortschritt* 3/1953, S. 59-63 und 4/1953, S. 85-88 und GLOCK, Georg: „Die soziale Sicherheit in England“, in: *Die Ortskrankenkasse* 6/1953, S. 125-130.

³⁸⁶ HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 15.

³⁸⁷ Brief von Walter Auerbach an Herrn Haden, 8.11.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 2-0-24-10.

tion, in Bismarck's day in 1887, but ever since then it has grown up and grown up and grown up. I think you might even invite – not Lord Beveridge – but the German counterpart of him to make a survey of the whole of the German social insurance system. And probably he would find that it could be improved in a number of ways by being made more uniform, etc. – I need not go into it. I confess that if I was a young German of about 25 or so growing up now and if he read the Beveridge Report and if he read the earlier history of social insurance in Germany, I would say it would be rather interesting to see whether things ought not all to be examined afresh in this country. Well, that is one suggestion I make.³⁸⁹

Beveridge dachte wohl nicht an eine vollständige Anpassung seiner Ideen auf deutschem Boden, denn im weiteren Verlauf sprach er von „in your own German way“,³⁹⁰ aber er versuchte die Westdeutschen zu einem universaleren, einheitlicheren und gleichberechtigteren System zu bewegen. Auch zehn Jahre nach Erscheinen seines Berichts genoß Beveridge immer noch ein hohes Ansehen in der ganzen Welt und besonders in Westdeutschland. Er wurde während seiner Reise sowohl von Oppositionsführer Schumacher als auch von Bundeskanzler Adenauer empfangen:

I included a review and co-ordination of Social Insurance in Germany as the first of the problems for the present generation of Germans in my lecture at Bonn on Monday, April 21st, and I spoke about it both to Herr Schumacher and to Dr. Adenauer. I found both of these sympathetic to the idea [...] As the result of my talk with Dr. Adenauer I am hopeful that something practical will emerge.³⁹¹

³⁸⁸ cf. HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Policies“, S. 323-324.

³⁸⁹ „For each generation its own problems“ (Address given by Lord Beveridge in the British Centre „Die Brücke“ Bonn, on Monday, 21 April, 1952), in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 82, S. 4. Diese Rede wurde dann in der Zeitschrift *Sozialer Fortschritt* abgedruckt: BEVERIDGE, William: „Jede Generation...“, S. 105-107.

³⁹⁰ *ibid.*, S. 7.

³⁹¹ Visit to Germany – April, 1952. Report by William Beveridge, 28.4.1952, in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 82, S. 2.

Seitens der SPD gab es keine Zweifel an dem Kurs, den man in der BRD einschlagen müsse: Eine Volksversicherung sollte eingeführt werden.³⁹² Finanziert werden sollte das ganze Vorhaben durch Steuermittel und nicht mehr durch Beiträge, was von der CDU strikt abgelehnt wurde.³⁹³ Die SPD übernahm eine ganz Reihe von den im Bericht *Social Insurance and Allied Services* dargestellten Prinzipien, auch wenn sie sich für „less emphasis on centralization, unification and egalitarianism“³⁹⁴ aussprach. Die SPD und Beveridge waren also zu diesem Zeitpunkt in der Tat gleicher Meinung.

Beveridges Beurteilung der Ansichten Adenauers über die Sozialpolitik ist zum Teil überraschend, denn auch wenn Adenauer sich nicht grundsätzlich gegen das Projekt „Deutschland verbeveridgen“³⁹⁵ ausgesprochen hatte, so hatte er sich nie eindeutig für eine Übernahme solcher Ideen ausgesprochen und schien zu diesem Zeitpunkt selber nicht zu wissen, welche Lösung er vorziehen würde.³⁹⁶ Es stimmt, daß Adenauer bemüht war, in diesem Bereich Fortschritte zu machen, und daß seine eigenen Parteigenossen und die Beamten in den Ministerien ihn daran hinderten.³⁹⁷ Vor allem die hohen Beamten des Bundesarbeitsministeriums blockierten jegliche Modernisierungsbemühungen. Selbst Arbeitsminister Anton Storch, der in der Vergangenheit ein gemäßigter Anhänger der Einheitsversicherung gewesen war, hatte eine zweideutige Haltung eingenommen. Adenauer wurde zum Teil von der abwehrenden Haltung seines Ministers in seinen Bemühungen gehindert.³⁹⁸ Der Bundesarbeitsminister behinderte Adenauers Neugestaltungsprojekte der sozialen Institutionen in einem solchen Ausmaß, daß dieser beschloß, eine Arbeitsgruppe einzurichten, die wieder stark an britische parlamentarische Traditionen erinnerte. Die aus vier Sozialwissenschaftlern bestehende Gruppe erhielt den Auftrag, eine Gesamtkon-

³⁹² cf. ESPING-ANDERSEN, Gøsta: „Politische Macht und wohlfahrtsstaatliche Regulation“, in: *Arbeit und Politik: Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung*, hrsg. von NASCHOLD, Frieder, Frankfurt: Campus Verlag 1985, S. 475.

³⁹³ HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 431-432.

³⁹⁴ RIMLINGER, Gaston: *Welfare Policy*, S. 166.

³⁹⁵ Visit to Germany – April, 1952. Report by William Beveridge, 28.4.1952, in: Beveridge Papers: Aktenmappe XI 82, S. 2.

³⁹⁶ HOCKERTS, Hans Günter: „Adenauer als Sozialpolitiker“, in: *Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers*, hrsg. von BLUMENWITZ, Dieter/GOTTO, Klaus/MAIER, Hans/REPGEN, Konrad/SCHWARZ, Hans Peter, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1976, Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft, S. 472.

³⁹⁷ Über die konservative Einstellung der hochrangigen Beamten (hauptsächlich Maximilian Sauerborn und Josef Eckert) gegenüber einer fortschrittlichen Betrachtung der sozialen Sicherheit wurde schon weiter oben (im Rahmen der internationalen Verhandlungen) gesprochen.

³⁹⁸ HOCKERTS, Hans Günter: „Adenauer...“, S. 473.

zeption über die Neugestaltung der sozialen Sicherheit vorzulegen.³⁹⁹ Die Experten benötigten vier Monate um ihren Bericht, die Rothenfelser Denkschrift zu verfassen. Das ist eine Leistung, die der Bundesarbeitsminister in sechs Jahren nicht vollbracht hatte. Arbeitsminister Storch gelang es unter anderem dank eines Zusammenschlusses mit Finanzminister Schäffer, diesen Bericht aus den Kabinettsarbeiten auszuklammern.⁴⁰⁰

Neben dem Widerstand seitens einiger Bundesminister wurde die Tagesordnung der Bundesregierung im Sommer 1955 durch andere, dringendere Geschäfte bestimmt. Adenauer mußte sich im Rahmen der sowjetischen Entspannungsperiode auf die wichtigeren außenpolitischen Themen konzentrieren. Da innerhalb der Regierungskoalition außer Adenauer niemand auf eine Sozialreform drängte, kam das Vorhaben momentan zum Stillstand. Als Adenauer wieder eingreifen konnte, wurde er sich über den zu engen Zeitraum für eine Gesamtrevision des Sozialsystems in der laufenden Legislaturperiode bewußt. Deshalb schlug er ‚nur‘ die Ausarbeitung eines Gesamtkonzepts vor und beschränkte es später, nachdem eine schwere Erkrankung seinen Zeitplan wieder durcheinander gebracht hatte, auf eine Rentenreform, die im Jahre 1956 in Angriff genommen wurde und sicherlich auch wahltaktischen Gründe diente, da im Jahr 1957 Bundestagswahlen anstanden.⁴⁰¹ Die wichtigste Neuerung bei der Verbesserung der Alters- und Invaliditätsrenten bestand in einer Anpassung an die Entwicklung der Löhne und Gehälter. Dieses Verfahren wurde mit dem Begriff der ‚dynamischen Rente‘ bekannt und kann wie folgt erklärt werden: „Es wurden Verfahren gefunden, die die Entwicklung der Renten, also der Einkommen der nicht mehr erwerbstätigen Generation, in ein paralleles Verhältnis setzen zur Entwicklung der Arbeitseinkommen der erwerbstätigen Generation.“⁴⁰² Die Rentenreform, „die wichtigste Neuerung seit Einführung der Sozialversicherung“⁴⁰³, beschränkte sich auf einen Teilaspekt der sozialen Sicherheit; ihre Tragweite war aber bedeutend, denn zum ersten Mal wurde der nicht mehr erwerbstätige Anteil der Bevölkerung an der Lohnentwicklung beteiligt und die Renten nicht mehr als Zusatzeinkommen betrachtet. Der Generationenvertrag wurde zum ersten Mal mit dieser Reform wirklich angewandt.

³⁹⁹ *ibid.*, S. 474.

⁴⁰⁰ *ibid.*, S. 475.

⁴⁰¹ HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 298-319.

⁴⁰² HOCKERTS, Hans Günter: „Integration...“, S. 37.

⁴⁰³ STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Sozialversicherung...“, S. 166.

Diese Teilreform war ein Beleg für den fehlenden Spielraum des Bundeskanzlers, denn anstatt neuen Gesellschaftskreisen Schutz gegen soziale Risiken zu gewährleisten, wurden die Leistungen derjenigen Personen verbessert, die ohnehin schon einen Anspruch auf eine Rente hatten. Die Nicht-Erwerbstätigen und große Teile der Selbständigen blieben weiterhin ausgeschlossen. Die SPD hat dazu einen wichtigen Beitrag geleistet, denn nach manchen Aussagen wäre es ohne die zweite Volkspartei gar nicht zu einer Rentenreform gekommen, da man innerhalb der CDU zu sehr zerstritten war.⁴⁰⁴

In gleichem Maße kann man sich fragen, inwieweit Adenauer wirklich an einer vollständigen Reform des deutschen Sozialsystems interessiert war. Nach den (gewonnenen) Bundestagswahlen griff in den Reihen der CDU niemand mehr das Thema einer sozialen Neugestaltung auf, obwohl die SPD weiterhin darauf drängte. Aber als geschwächte Oppositionspartei⁴⁰⁵ konnte sie nur wenig bewirken. Das Urteil der Urnen bedeutete aber auch eine Absage an die Vorstellungen der SPD zugunsten eines sozialen Schutzes für die gesamte Bevölkerung, der zum größten Teil durch staatliche Mittel finanziert werden sollte. Anscheinend hatten sich die Bundesbürger für eine liberale Konzeption der sozialen Sicherheit entschieden. Die CDU hatte sich immer für eine personalisierte Versorgung eingesetzt und ein Intervenieren des Staates abgelehnt.⁴⁰⁶ Ein durch Steuern finanziertes System wäre wahrscheinlich auch kaum auf die Zustimmung der Bundesbürger gestoßen, denn die Beitragszahlung hatte schon zum damaligen Zeitpunkt in Deutschland eine jahrzehnte lange Tradition, die man nur schwerlich durch ein anderes System ersetzen konnte.⁴⁰⁷ Die einzige positive Auswirkung der Bundestagswahlen auf den Bereich der sozialen Sicherheit war der Wechsel an der Spitze des Arbeitsministeriums. Anton Storch, der sich gegen die Handwerker gestellt hatte, wurde von Theodor Blank ersetzt. Der neue Amtsinhaber zeigte eine weitaus größere Offenheit für eine Ausdehnung der sozialen Sicherheit auf andere Personenkreise und dabei hauptsächlich in Richtung der Selbständigen.⁴⁰⁸

Während die Rentenreform eigentlich nur die Position der Sozialleistungsbezieher verbesserte, war es 1954 und 1957 zu zwei Verbesserungen gekom-

⁴⁰⁴ VON BERLEPSCH, Hans-Jörg, S. 477.

⁴⁰⁵ Zur Erinnerung: Die CDU erreichte bei den 3. Bundestagswahlen die absolute Mehrheit.

⁴⁰⁶ HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Policies...“, S. 328.

⁴⁰⁷ BALDWIN, Peter: „Beveridge dans la longue durée“, S. 74.

⁴⁰⁸ BALDWIN, Peter: *Politics*, S. 272-273.

men, die in der Öffentlichkeit weit weniger Aufsehen erregten, aber dafür schon eher an die Beveridge-Konzepte anknüpften. 1954 trat endlich ein Gesetz in Kraft, das die Familienbeihilfen regelte. Im Bereich der Familienleistungen war die Bundesrepublik einer der letzten kontinentaleuropäischen Staaten, der unterstützende Maßnahmen für kinderreiche Familien vorsah. Das Gesetz war jedoch in seiner Reichweite äußerst bescheiden, denn es wurden zunächst Geldsummen erst ab dem dritten Kind gewährt, und in den ersten Jahren waren nur die Arbeitnehmer und die Selbständigen berechtigt, Kindergeld zu erhalten. Hingegen übernahm man bei der Höhe der Geldleistung Beveridges Idee, allen eine einheitlich festgelegte Summe zu überweisen.⁴⁰⁹

Im gleichen Jahr wie die Rentenreform wurde ein Gesetz angenommen, das eine Altersversicherung für Landwirte einrichtete. Mit diesem Beschluß wurde eine tatsächliche Erweiterung des Versichertenkreises erreicht. Seltsamerweise schenkte man diesem Gesetz kaum Beachtung, obwohl es sich um die erste Systemerweiterung seit dem Zusammenbruch des Naziregimes handelte, das im Jahr 1938 die Altersversicherung auf die Selbständigen und die Handwerker erweitert hatte. Die Erweiterung von 1957 blieb eine Ausnahme, denn in den folgenden Jahren wurden kaum Verbesserungen für die Nicht-Arbeitnehmer eingeführt.

Verglichen mit den anderen fünf Staaten fällt auf, wie umfassend in der BRD über die Zukunft des Sozialstaates debattiert wurde. Ausgangspunkt bildeten dabei in den meisten Fällen Beveridges Vorgaben, die in ihren wesentlichen Punkten von der SPD übernommen wurden.⁴¹⁰ Die SPD war zu ihrem Leidwesen kaum in der Lage, ihre Forderungen durchzusetzen, da sie sich in der Opposition befand.⁴¹¹ Die konservativen Kräfte konnten sich mit ihren Forderungen zur Erhaltung des Bismarckschen Systems behaupten, so daß fast keine von Beveridges Ideen übernommen wurde. Wie im Falle Italiens scheint die Rezeption der ILO-Ideen auch in der Bundesrepublik Deutschland intensiver gewesen zu sein als in den anderen vier Staaten, auch wenn ein konkreter Niederschlag auf die bundesdeutsche Gesetzgebung nicht nachzuweisen ist. Hans Günter Hockerts hat einen eindeutigen Einfluß der ILO vor allem auf die SPD ausgemacht.⁴¹² Leider geht Hockerts in seinen Ausführungen nicht genauer auf die Art und Weise ein, wie die ILO die SPD-Konzepte beeinflusst

⁴⁰⁹ cf. *Les développements récents en matière de sécurité sociale. XII^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Mexico, 23 novembre-3 décembre 1955)*, Genève/Rome: Editions internationales 1956, S. 19-20.

⁴¹⁰ HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Policies...“, S. 320.

⁴¹¹ cf. VON BERLEPSCH, Hans-Jörg, S. 481-482.

haben soll. Auf jeden Fall wäre es schwer, dies im Detail nachzuweisen, da die ILO nur allgemeine Regeln ausarbeitet, die man vielleicht in Gesetzestexten, aber nur schwerlich in einem Parteiprogramm wiederfindet.

Die Rückbesinnung auf die Bismarckschen Grundideen und die Aufgabe bzw. Ablehnung der in England ausgearbeiteten Konzepte ist ein weiterer Beleg für die Last der Traditionen, die nur in Ausnahmesituationen ausgeschaltet werden können, um einen Neubeginn zu erlauben. Als die Reform der sozialen Institutionen in der BRD aktuell wurde, waren die gesellschaftlichen Strukturen wieder so gefestigt, daß ein Neuanfang im Bereich der sozialen Sicherung nicht als realistisch betrachtet werden konnte. Auch wenn die SPD an der Macht gewesen wäre, hätte sie die Vorschläge Beveridges in der Bundesrepublik kaum umsetzen können, denn die zahlreichen Interessengruppen, wie die Krankenkassen und die Ärzteverbände, hätten sich mit allen ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln gewehrt. Das Beispiel des Gesundheitsdiensts ist dafür exemplarisch. Die SPD hatte sich zu Gunsten einer solchen Institution auf Bundesebene mobilisiert. Wie im Falle der Einheitsversicherung unter dem alliierten Kontrollrat hatten sich Ärzteverbände und Krankenkassen dagegengestellt. „Und auch vor diesen wich die SPD zurück.“⁴¹³

Die bundesdeutsche Entwicklung ist die erstaunlichste unter den sechs untersuchten Staaten, denn die BRD ist eindeutig der kontinentaleuropäische Staat, der sich am meisten mit Beveridge auseinandergesetzt hat. Dennoch ist sie gleichzeitig das Land, das am wenigsten Elemente des britischen Sozialen in seine Gesetzgebung einfließen ließ. Es ist schon vermehrt auf die Last der Traditionen als Ursache dieser Ablehnung hingewiesen worden. Dann muß man sich aber fragen, warum eine derart tiefgründige Auseinandersetzung stattgefunden hat, wenn schon von Anfang an feststand, daß ein universales System in der BRD nie zustande kommen würde. Denn außer der dynamischen Rente wurde ‚nur‘ eine vorsichtige Erweiterung zugunsten der Landwirte und die Schaffung eines Kindergeldsystems erreicht. Neben dem Gewicht der Tradition muß man wohl auch das Zugehörigkeitsgefühl der Versicherten zu den Institutionen berücksichtigen, das zwar schwer zu erfassen, aber anscheinend stark vorhanden ist.⁴¹⁴ Diese Zuneigung der bundesdeutschen Versicherten zu ihren Institutionen erklärte sich auch aus

⁴¹² HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Policies...“, S. 324.

⁴¹³ VON BERLEPSCH, Hans-Jörg, S. 476.

⁴¹⁴ RYS, Vladimir: „La sociologie...“, S. 28.

finanzieller Sicht, da die meisten Beitragszahler nicht bereit waren, mit ihren hohen jährlichen Beiträgen die Leistungen von neuen Mitgliedern zu bezahlen, die noch nie an der Kasse beteiligt waren. Die Einführung von Beveridge-nahen Konzepten scheiterte in der BRD nicht, weil man sich in den politischen Kreisen grundsätzlich gegen eine solche Ausrichtung der sozialen Sicherung stellte, sondern weil die Politiker einen derart heftigen Widerstand der Interessengruppen nicht erwartet hatten. Es kam zu einem wahren Sturm auf der Straße, der Ärzte, der Angestellten, der Handwerker, der Landwirte und der privaten Versicherungen⁴¹⁵ gegen die Einheitsversicherungspläne. Es handelt sich um Gesellschaftskategorien, die bei einer Realisierung eines solchen Vorhabens viel zu verlieren hatten. Die Angestellten, die Handwerker und die Landwirte wollten den Arbeitern nicht gleichgestellt werden, da sie um eine Abwertung ihrer Leistungen und Renten fürchteten. Die Ärzte wollten weiterhin ihren liberalen Beruf ausüben, ohne zu sehr vom Staat reguliert zu werden. Das Einführen einer Einheitsversicherung hätte sogar das Ende der privaten Versicherungen bedeutet. Die Interessengruppen fanden in den Experten des Bundesministeriums für Arbeit wie Josef Eckert und Maximilian Sauerborn unverhoffte, sich mit allen Mitteln für den Erhalt der Sozialversicherungen einsetzende Verbündete.

Zusammenfassung

Die Periode zwischen 1951 und 1958 kann sicherlich für die ILO als erfolgreich bewertet werden. 1952 kam es zur Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit. Mit diesem Text wurden die Grundsätze eines umfassenden sozialen Schutzes auf internationaler Ebene festgelegt. Das Übereinkommen Nr. 102 hatte eine weit größere Wirkung als die Empfehlungen Nr. 67 und 69 des Jahres 1944, obwohl inhaltlich die Unterschiede nicht so bedeutend waren. Schon die rechtliche Form (ein Übereinkommen und keine Empfehlung) hat die Verbindlichkeit des Übereinkommens Nr. 102 verstärkt. Die Konzeption des Textes trug ebenfalls zu seiner Verbreitung bei, denn zum ersten Mal befaßte sich ein international bindender Text nicht nur mit einem oder einigen sozialen Risiken, sondern faßte sie wirklich alle in einer Gesamtkonzeption zusammen.

⁴¹⁵ cf. RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat*, S. 155.

Auf regionaler Ebene konnten ebenfalls beachtliche Fortschritte erzielt werden. Mit der fortschreitenden Universalisierung der Genfer Organisation wurde man sich auch bewußt, daß man einen Teil der Aktivitäten ausschließlich auf die europäischen Staaten konzentrieren mußte.⁴¹⁶ Es wurden daher regionale Abkommen abgeschlossen, die zum größten Teil von der ILO konzipiert und verfaßt wurden: die Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit, die im Rahmen des Europarats ausgearbeitet wurden (1953), das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr (1956), das in Genf verfaßt wurde, und das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (1957), das für die EGKS erstellt wurde und später in die Verordnungen Nr. 3 und 4 der EG übernommen wurde. Mit den zwei wichtigsten europäischen Regionalorganisationen, dem Europarat und der EGKS, wurde eine zum Teil effiziente Zusammenarbeit erreicht, die sich in den oben genannten Abkommen niederschlug. Die ILO versuchte aber auch selbst in Europa präsenter zu sein. Als Beispiel dafür ist die Europäische Regionalkonferenz von 1955 zu nennen. Die ILO bemühte sich dabei, die Trennungerscheinungen zwischen dem Osten und dem Westen zu überwinden und brachte bei dieser Konferenz beide Seiten des Kontinents am gleichen Tisch zusammen.

Neben den achtbaren Ergebnissen, die durch die ILO erzielt wurden, gab es auch weniger erfreuliche Resultate. Das Übereinkommen Nr. 102 bildete ohne Frage einen Meilenstein in der Entwicklung der internationalen sozialen Sicherheit. Die gesamte Vorbereitungsarbeit verlief hingegen weit weniger positiv und hinterließ bei manchen Experten einen bitteren Nachgeschmack. Die von der ILO beauftragten Experten waren dreieinhalb Jahre vor der endgültigen Verabschiedung des Textes zusammengetroffen und hatten dabei einen genauen Arbeitskalender vorgelegt, der schon mit dem ersten Text nicht mehr aktuell war. Die Hinhaltetaktik und die Ablehnung durch eine Mehrzahl der Arbeitgeber aus den industrialisierten Ländern stimmten die Genfer Organisation ebenfalls nicht sehr positiv. Weit schlimmer war jedoch die Aufgabe der höheren Normen, die es der ILO erlaubt hätten, in Europa eine noch bedeutendere Rolle zu spielen, da diese höheren Normen für hochentwickelte Staaten konzipiert worden waren. Durch diesen Mißerfolg wurde die Vor-

⁴¹⁶ TROCLET, Léon-Eli: *Législation*, S. 426:

„Cette aspiration à l'universalité, qui fut un des postulats de la politique sociale internationale dès l'origine, semble mise en cause depuis peu par une recrudescence de manifestations régionales.“

zeigerolle der ILO in Westeuropa in einem nicht erwarteten Ausmaß beschädigt, denn erstens hatte der Europarat auf diese Normen gewartet, um die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit mit den ILO-Texten zu harmonisieren, und zweitens verlor die ILO die Initiative an die Straßburger Organisation, die sich nicht zweimal bitten ließ, um die höheren Normen in einen europäischen Text einzubauen.⁴¹⁷ Zwar kann die ILO nicht selbst für das Scheitern der höheren Normen verantwortlich gemacht werden, aber die unregelmäßigen Treffen der Sozialexperten, die Anhäufung von Sozialthemen und der Ausbau der technischen Zusammenarbeit hatten als Konsequenz, daß sie nicht mehr in der Lage war, sich in dem Ausmaße auf die soziale Sicherheit zu konzentrieren, das ihr lieb gewesen wäre. Die ‚kleine‘ Abteilung für soziale Sicherheit konnte nur eine begrenzte Menge von Projekten betreuen und mußte sich dabei auf die Erledigung der dringendsten Angelegenheiten beschränken.

Die Kluft zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern bei den zwei Konferenzen, auf denen das Übereinkommen Nr. 102 debattiert wurde, deuteten ebenfalls auf die immer größer werdenden Probleme der Genfer Organisation hin, die unnötig viel Zeit damit verbrachte, die auseinanderliegenden Lager auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Das Scheitern der höheren Normen war das Ergebnis der starren Positionen auf Seiten der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, denn letztere weigerten sich, einen fortschrittlicheren Text über das gleiche Thema zu bearbeiten. Dies war auch ein Hinweis auf den verloren gegangenen Elan, der die ILO noch während des Krieges (cf. die Konferenz von Philadelphia) und auch kurz nach diesem beflügelt hatte, aber auch auf die entschwundene Solidarität zwischen den Sozialpartnern bzw. den Gesellschaftsklassen. Es fand ein Rückfall in den ‚Klassenkampf‘ statt, bei dem keine Seite der anderen Konzessionen machen wollte. Das gleiche Bild wiederholte sich in den meisten entwickelten Industriestaaten. Als Beispiele kommen einem dabei Frankreich und die BRD sofort in den Sinn.

Die ILO-Verantwortlichen wurden sich mit dem Beitritt der neuen Staaten aus Afrika und Asien zudem bewußt, daß die Organisation trotz des Universalitätsanspruches ihre Aktionen an die verschiedenen Weltregionen anpassen mußte. Aber genau diese Anpassung zeigte der ILO ihre Grenzen auf, denn durch ihre Regionalarbeit mußte sie mit Regionalorganisationen zusammenarbeiten, und diese Kooperation verlief nicht in allen Fällen nach Wunsch. In Europa entstanden zwi-

⁴¹⁷ Es handelt sich um die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit und ihr Zusatzprotokoll (cf. weiter unten).

schen 1949 und 1957 drei wichtige Organisationen, an denen kein Weg vorbeiführte: Der Europarat, die EGKS und die EWG. Die Bildung solcher Entitäten bedeutete zugleich den Verlust der Vormachtstellung der ILO in einigen Bereichen. Diese Verlagerung zu Ungunsten der Genfer Organisation vollzog sich nicht von heute auf morgen. In den ersten Jahren spielte sie auf dem europäischen Kontinent eine nach wie vor dominante Rolle, wie es die dank ihrer Experten abgeschlossenen internationalen Abkommen belegen. Es war eher ein schleichender Machtverlust, den kaum jemand vermutet hätte. Die nationalen Experten wandten sich nach einigen Jahren Existenz der europäischen Regionalorganisationen denn auch mehr und mehr den Treffen des Europarats, der EGKS und der EWG zu und schickten nur ihre Stellvertreter nach Genf.⁴¹⁸

Da die ILO die Konkurrenz durch die europäischen Regionalorganisationen erkannte, unternahm sie mehrere Versuche, um deren Aktionsradius einzudämmen oder zumindest mitgestalten zu können. Diese Versuche waren zum Teil erfolgreich. Zwar erkannte der Europarat die Führungsrolle der ILO an, auch wenn es einige Male zu Spannungen zwischen beiden Organisationen kam. Hingegen wurde die Kooperation mit den EG im Laufe der Jahre immer angespannter, denn sowohl die EG als auch die ILO wollten im Bereich der sozialen Sicherheit Ergebnisse vorweisen. Bei der Ausarbeitung des Europäischen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer hatten beide Seiten den Eindruck, die andere würde zu viel an sich reißen. Obwohl die Kooperation zwischen der EGKS und der ILO in der ersten Phase sehr gut klappte, zeigten sich beide Seiten im Verlauf der Zeit vom Verhalten der Partnerorganisation immer enttäuschter. Vielleicht waren sich die ILO-Verantwortlichen nicht im Klaren über den Sinn solcher Regionalorganisationen und glaubten naiverweise, daß sie die Vormachtstellung der ILO in Europa problemlos untermauern könnten. Die ersten Anzeichen des unglaublichen Durchsetzungsvermögens der Europäischen Gemeinschaften wurden schon in den 1950er Jahren deutlich. Wie noch zu zeigen sein wird, verstärkten sie sich in den 1960er Jahren.

Der eigene Vorstoß der ILO in Europa verlief äußerst unglücklich und ist nur im Kontext des Kalten Krieges zu verstehen. Obwohl einige Länder marxistisch-sozialistischer Prägung ununterbrochen ILO-Mitglieder waren, wurde die Teilnahme

⁴¹⁸ Gespräch mit Giovanni Tamburi, dem ehemaligen Leiter der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit, 14. April 2000.

dieser Länder an den verschiedenen Konferenzen der ILO erst mit dem Beitritt der UdSSR, Weißrußlands und der Ukraine im April und Mai 1954 problematisch. Durch den Beitritt der UdSSR wurde der Kalte Krieg in die ILO hineingetragen, während er bis 1954 auf der ILO-Bühne nicht existiert hatte. Von diesem Zeitpunkt an wurden die schon vorhandenen Spannungen zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern durch einen neuen Aspekt verschärft. Zahlreiche westliche Arbeitgebervertreter betrachteten ihre osteuropäischen Amtskollegen als verkappte Regierungsvertreter und weigerten sich, mit ihnen zusammenzuarbeiten und sie in den Ausschüssen als Sprecher und Vertreter der Gruppe der Arbeitgeber zu betrachten. Vor diesem Hintergrund wurde 1955 die erste europäische Regionalkonferenz organisiert. Die ILO hatte sich vorgenommen, eine vereinheitlichende Rolle zwischen dem Osten und dem Westen des Kontinents zu spielen. Um sowohl die westlichen als auch die osteuropäischen Länder zu einer Teilnahme zu bewegen, hatten sich die ILO-Verantwortlichen für eine neutrale Tagesordnung entschieden, die Konflikte zwischen beiden Seiten verhindern sollte. Die Konferenz fand kurz nach den Konferenzen von Paris und London statt, bei denen die „Erweiterung des Brüsseler Paktes zur WEU“⁴¹⁹ und der Ausbau der NATO beschlossen worden waren. Die westlichen Arbeitgeber und die osteuropäischen Regierungsvertreter nutzten den Rahmen der Konferenz nicht, um über sozialpolitische Probleme zu sprechen, sondern um ihre Kritik gegen die anders ausgerichteten Staatssysteme vorzutragen, was zu einer vollständigen Abwertung der Konferenz führte. Die Vermittlungsversuche der ILO zwischen dem Osten und dem Westen scheiterten zum größten Teil, und die Genfer Organisation ging aus dieser Konferenz geschwächt hervor, was ihre Rolle als Koordinator für Europa anging.

Selbst bei einer Analyse der Lage in den sechs Gründerstaaten der EGKS kommt zum Vorschein, wie schwierig eine konvergente Entwicklung oder eine langsame Annäherung durch Bemühungen der ILO zu bewerkstelligen war (und wohl immer noch ist). Wenn man den Versuch unternimmt, die Staaten nach ihrer damaligen Zu- oder Abneigung zu Beveridge zu klassifizieren, entsteht folgendes Bild: Auf der einen Seite befinden sich Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Belgien,

⁴¹⁹ THOSS, Bruno: „Sicherheits- und deutschlandpolitische Komponenten der europäischen Integration zwischen EVG und EWG 1954-1957“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 476.

Luxemburg und Italien, die zwar alle großes Interesse an den Beveridge-Prinzipien bekundeten, sie aber kaum in Gesetzen oder sonstigen Regelungen umsetzten. Auf der anderen Seite stehen die Niederlande, die sich nur Schritt für Schritt und mit großer Behutsamkeit dem Beveridge-System annäherten. Von der nach dem Erscheinen des Beveridge-Berichts überall entstandenen Begeisterung war zehn Jahre danach in den kontinentaleuropäischen Staaten überhaupt nichts mehr zu spüren. Der Wunsch nach einem Schutz für die gesamte Bevölkerung war alltäglichen Sorgen und politischen Machenschaften gewichen. Entscheidend war wohl ebenfalls die Zusammensetzung der Regierungsmehrheiten in den jeweiligen Ländern. Es wurde schon genügend dargestellt, wie sich das Bild der sozialen Sicherheit in der BRD vielleicht anders gestaltet hätte, wenn die SPD einer der Regierungspartner gewesen wäre. Im Unterschied zu Großbritannien kam es in fast allen kontinentaleuropäischen Staaten zu Koalitionen zwischen zwei oder mehreren Parteien, was die Reformbestrebungen merklich bremste.⁴²⁰ In Großbritannien entstanden die neuen Sozialgesetze zwischen 1946 und 1948, als die Labour-Partei in der Regierungsverantwortung war. In Italien, Frankreich und der BRD waren in der Tat aus mehreren Parteien bestehende Koalitionen an der Regierung, was entweder zu einer Verzögerung der Reformen führte oder nur die Vollendung von Teilreformen erlaubte. In Belgien und Luxemburg entstand die neue soziale Ordnung noch vor der Wahl einer neuen demokratischen Regierung, so daß in diesen Fällen eine Beurteilung schwer fällt. Die Niederlande scheinen die einzige Ausnahme zu sein, da in diesem Land fast ständig Regierungen aus mehreren Parteien bestanden, die aber zügige Reformen nicht zu blockieren schienen. Wenn man die sechs Staaten nun vom Standpunkt des Modernisierungsstandes der Institutionen der sozialen Sicherheit betrachtet, dann kommt man ebenfalls zu keinem einheitlichen Bild. Im von 1950 bis 1959 dauernden Jahrzehnt unternahmen Länder wie Luxemburg, Belgien und Frankreich nur geringfügige Änderungen ihrer Sozialsysteme, weil sie die wichtigsten Veränderungen schon direkt nach dem Zweiten Weltkrieg vorgenommen hatten. Hingegen waren Italien, die Niederlande und natürlich die Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis circa 1952 nicht in der Lage gewesen, ihre Systeme neu zu gestalten, so daß sie diese Reformen erst Jahre nach den anderen Staaten durchführen konnten. Auch das Ausmaß der Neugestaltung wies von Land zu Land beachtliche Unterschiede auf. Zwar hatten nahezu alle Länder nach dem Krieg Schutzmaßnahmen gegen alle Risiken eingeführt

⁴²⁰ RYS, Vladimir: „La sociologie...“, S. 20.

(mit der Ausnahme Frankreichs auf dem Gebiet der Arbeitslosigkeit), aber einige Staaten hatten Mühe, neue Gesellschaftsklassen in die soziale Sicherheit mit einzubeziehen (z. B. die BRD), während andere diese Erweiterung fast selbständig vollzogen (z. B. die Niederlande und Luxemburg). Die entstandenen Unterschiede sind zum Teil auf auseinandergehende Auffassungen der Reformansätze zurückzuführen, denn jeder Staat legte seinen Schwerpunkt anders: Frankreich und Belgien entschieden sich, ihre Reformen auf der Grundlage eines ‚Plan général‘ durchzuführen; in den Niederlanden vollzog sich die Erneuerung auf der Grundlage eines gemeinschaftlichen politischen und sozialen Ansatzes; die BRD, Italien und Luxemburg erweiterten und verbesserten hingegen existierende Institutionen.⁴²¹ Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht verwunderlich, daß die ILO ihre größten Erfolge in Bereichen der sozialen Sicherheit erzielen konnte, in denen die internationalen Aspekte am ausgeprägtesten waren, wie bei den Wanderarbeitnehmern und den in mehreren Ländern arbeitenden Arbeitnehmern (den Rheinschiffen und den Arbeitnehmern im internationalen Verkehr), und daß kaum Einigungen in grundsätzlichen Fragen, wie der Universalisierung der sozialen Sicherheit und der Harmonisierung der Systeme erreicht werden konnten.

⁴²¹ PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 628.

Sechster Teil: Der Einflußverlust der ILO in Europa (1959-1969)

Kapitel I: Der Wandel innerhalb der ILO

Die ILO veränderte sich im Laufe der 1960er Jahre strukturell unter zwei Aspekten, die zusammengenommen einen erheblichen Einfluß auf ihre Effizienz und ihre Arbeit in Europa hatten. Sie kam ihren Aufgaben in Europa nicht etwa schlechter nach als früher, sondern sie mußte sich intensiver für andere Regionen oder für die Lösung von internen Problemen einsetzen, was zu einer Vernachlässigung ihres europäischen Aktivitätenfeldes führte. Dabei geriet der Ost-West-Konflikt, der ab Mitte der 1950er Jahre in die ILO hineingetragen worden war, in den Hintergrund, denn die neuen Gegebenheiten befanden sich auf Ebenen, auf denen er (vorläufig) nicht entscheidend war. Eine kurze Beschreibung der Veränderungen in der Mitgliedschaftsstruktur und deren Auswirkungen auf die Arbeit der ILO in Europa ist deshalb notwendig. Darüber hinaus muß analysiert werden, wie sich die Verhältnisse zwischen den drei vertretenen Gruppen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungsvertreter) entwickelten. Drittens soll kurz auf die Besetzung der Bedienstetenposten innerhalb des IAA eingegangen werden. Ein letzter Abschnitt wird sich dann mit den Problemen innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit befassen.

1. Der Beitritt der neuen Staaten und die Konsequenzen für die ILO

Schon in Teil V dieser Arbeit ist in Ansätzen erklärt worden, wie sich die Mitgliedschaft und das interne Funktionieren der ILO seit dem Beginn der 1950er Jahre verändert hatten. Dieser Prozeß kam ab dem Beginn der 1960er Jahre noch deutlicher zum Tragen, als eine ganze Welle von neuen Staaten der Genfer Organisation beitraten. Um das Ausmaß des Phänomens zu verdeutlichen, soll nur eine Zahl genannt werden (cf. auch Anhang 1): Zwischen 1955 und 1969 stieg die Zahl der Mitglieder von 70 auf 121, was einen Zuwachs von 73% bedeutete. Unter den neuen Mitgliedstaaten befanden sich nur vier europäische: Rumänien (11. Mai 1956), Spanien (28. Mai 1956), Zypern (23. September 1960) und Malta (4. Januar 1965). Alle anderen neuen Mitgliedstaaten stammten aus Asien, Afrika, Mittel- oder Lateiname-

rika. Der Bericht des Vertreters des Europarats bei der ILO-Arbeitskonferenz belegt am besten diesen Wandel innerhalb der Arbeitsorganisation:

J'ai une fois de plus été frappé par le nouvel aspect qu'a pris l'Organisation Internationale du Travail dans cette dernière décennie. Les délégués africains, dans leur pittoresques costumes nationaux et avec leurs discours politiques à la tribune, marquaient bien et d'une façon éclatante cette transformation.¹

Dieser Wandel hatte Konsequenzen für die Mehrheitsverhältnisse und die Vertretung in den Ausschüssen. Bis in die 1950er Jahre war das Gewicht der westlichen Staaten so ausschlaggebend (obwohl sie eigentlich nie die absolute Mehrheit besaßen), daß sie ihre Ansichten in den meisten Gremien trotz Gegenstimmen der Mitgliedstaaten aus den anderen Weltregionen durchsetzen konnten. Mit dem massiven Mitgliederanstieg war ein das Handeln nicht mehr möglich. Die westlichen Staaten verfügten über keine Mehrheit mehr.²

Die Entwicklungsländer versuchten zu Recht immer wieder, die ILO für ihre Anliegen zu nutzen. Da der Entwicklungsstand der neu beigetretenen Länder im sozialen Bereich stark hinter dem der industrialisierten Staaten zurückblieb, konzentrierte die ILO ihre Aktivitäten auf die anderen Kontinente und schenkte Westeuropa weniger Aufmerksamkeit.³ Bis zur Mitte der 1960er Jahre schienen sich die europäischen Länder nicht sonderlich für die Vernachlässigung des europäischen Kontinents durch die ILO zu interessieren. Danach kam es offenbar doch zu einigen kritischen Reaktionen gegenüber der Genfer Organisation. Als einziger Beleg für die zwischen den europäischen Staaten und der ILO entstandene Mißstimmung dient das Protokoll einer Unterredung zwischen dem deutschen Arbeitsminister Hans Katzer und dem ILO-Generaldirektor:

The question had arisen in Germany whether the I.L.O. in its present form was still really useful to the Federal Republic [...] finally, there was the question whether the I.L.O. was not attaching too

¹ Rapport de mission. Conférence internationale du travail, von Fadil H. Sur, 12.6.1963, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482 (Vol. 5), S.1-2.

² cf. GHEBALI, Victor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, Genève: Georg 1987, S. 53.

³ *ibid.*, S. 2.

much importance to the developing countries at the expense of the industrialised countries. The problems of the industrialised countries should not be underestimated. The industrialised countries had problems of training, re-training, mobility of labour, family income planning, etc.⁴

Es handelte sich um eine harte Kritik, die der deutsche Arbeitsminister an den Generaldirektor herantrug und die auch nicht vollkommen unberechtigt war. Katzer wollte vermutlich auf diese Weise die ILO dazu bewegen, mehr für die Anliegen der westlichen Staaten zu tun. In der gleichen Besprechung kam zum Ausdruck, daß die Meinung der Deutschen von anderen westeuropäischen Ländern geteilt wurde:

He [Minister Katzer, C. G.] knew that these feelings were shared by other delegations. Only last night he had had a talk with his Dutch colleagues in Geneva. The question had been asked "Why is the Geneva Conference important?". The answers that had been given – that it was important to meet one's colleagues and to exchange impressions – did not seem sufficient.⁵

Die vorgetragenen Punkte des deutschen Arbeitsministers verdeutlichten fast eine Krise in den Beziehungen der ILO zu ihren westeuropäischen Mitgliedern. Diese Vertrauenskrise beschränkte sich in Westeuropa nicht nur auf die Regierungen. Selbst einige Gewerkschaften, die sonst immer zu den uneingeschränkten Befürwortern der ILO gehörten, übten gegenüber der Genfer Organisation Kritik an ihrer Rolle auf dem europäischen Kontinent:

M. Cool a expliqué qu'il avait l'intention de parler en toute franchise et même brutalement des préoccupations que lui causent, ainsi qu'à l'organisation qu'il représente, les doutes exprimés par les militants des organisations syndicales européennes sur l'utilité de l'O.I.T. dans la défense de leurs intérêts, l'étude de leurs problèmes et la promotion de leur statut social. Selon M. Cool, ces militants s'interrogent de plus en plus fréquemment et ouvertement

⁴ Meeting between the Director-General and the Minister of Labour and Social Affairs of the Federal Republic of Germany, Mr. Hans Katzer, 7.6.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 1.

⁵ *ibid.*, S. 2.

sur les avantages professionnels et sociaux qu'ils retirent de la contribution de leurs pays aux dépenses de l'O.I.T., car ils ont le sentiment que cette organisation bien qu'elle ait été fondée dans l'intérêt de tous les travailleurs, consacre une attention trop exclusive aux pays en voie de développement et se désintéresse des problèmes du travail qui continuent à se poser dans les régions du monde les plus avancées.⁶

Sowohl die Arbeitnehmer als auch die westlichen Regierungen machten der ILO den gleichen Vorwurf: Sie würde die westliche Welt, wo immer noch Probleme vorhanden seien, zugunsten der Entwicklungsländer vernachlässigen. Während die Kritik seitens der Regierungen noch erträglich sein mochte, muß die gleiche von den Gewerkschaftlern stammende Kritik für die führenden Bediensteten der ILO besonders schmerzhaft gewesen sein, da man traditionell immer auf die Unterstützung der Gewerkschaften hatte zählen können. Wären es nur einige kritische Stimmen unter den drei Gruppen gewesen, hätten der Generaldirektor und seine engsten Mitarbeiter behaupten können, daß die Wahrnehmung der Mitglieder verzerrt sei, und daß die ILO nach wie vor ihren Pflichten nachkommen würde. Es war aber ein massiver Ansturm der Kritik, der die ILO einholte, und dieser wiederholte Tadel belegte nur, daß die ILO das europäische Arbeitsfeld verließ, um sich auf Asien, Afrika und Lateinamerika zu konzentrieren.

Auf der einen Seite war die Entscheidung der ILO, sich vermehrt um die Belange außereuropäischer Länder zu kümmern, berechtigt, denn in den Entwicklungsländern war man weit davon entfernt, Anschluß an das soziale Niveau des Westens zu finden. Auf der anderen Seite waren die Vorwürfe der westlichen Vertreter ebenfalls verständlich, denn sie hatten als Vollmitglieder der ILO das Recht, in die ILO-Programme einbezogen zu werden. Der rapide Zuwachs an Mitgliedern überrannte die ILO fast, die nicht einmal mehr in der Lage war, eine solche Herausforderung zu meistern. In seiner Beschreibung der Lage innerhalb der ILO ab 1960 spricht Robert W. Cox zwar nicht explizit von Krise, aber die Wortwahl und die Beschreibung der in dieser Periode stattfindenden Ereignisse lassen nur auf eine

⁶ Compte rendu d'un déjeuner de travail organisé par M. Cool, Président de l'Organisation régionale européenne de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (C.I.S.C.), 29.6.1964, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

Krise schließen.⁷ Wie schon im Zuge des Ost-West-Konflikts ab 1954 wurden Themen in die ILO hineingetragen, die zu einer Politisierung der Konferenzen führten und nur weit entfernt mit Sozialpolitik zu tun hatten. Die afrikanischen Staaten konnten zum Beispiel 1963 einen Ausschluß Südafrikas aus der ILO wegen der Apartheidpolitik dieses Landes durchsetzen.⁸ Die Thematisierung politischer Konflikte in den ILO-Versammlungen verschlechterte die Qualität und die Effizienz der Debatten, die nicht mehr sachlich geführt wurden, sondern oft emotional oder sogar propagandistisch.⁹ Unter diesen Bedingungen ist die gegenseitige Entfremdung kaum verwunderlich. Nach Meinung von Robert W. Cox hatte das Desinteresse der ILO an Westeuropa als Konsequenz, daß die Genfer Organisation auf dem alten Kontinent immer mehr von anderen internationalen Organisationen wie der OECD in den Schatten gestellt wurde.¹⁰ Die OECD konnte sich aber nur auf den Gebieten durchsetzen, auf denen sie auch über die nötige Erfahrung verfügte. Dies war aber in der sozialen Sicherheit nicht der Fall, wo die ILO trotz ihrer Zurückhaltung weit weniger Konkurrenten hatte als eben in Bereichen wie der Markt- oder der Einkommenspolitik.

Eine weitere Konsequenz dieser Mitgliederdiversifizierung war die fortschreitende Schaffung regionaler Interessengruppen, die vor den 1950er Jahren mit Ausnahme der nordischen Staaten und der lateinamerikanischen Länder im Rahmen der ILO kaum vorhanden gewesen waren. Diese neue Tendenz wurde als Gefahr gesehen, denn sie hätte den dreigliedrigen Aufbau der Organisation durch eine Abschwächung der Solidarität innerhalb der drei Gruppierungen in Gefahr bringen können.¹¹ Auch wenn diese Gefahr abgewendet werden konnte und es zu keinen regionalen Vorabstimmungen kam, kostete die Bekämpfung dieses Phänomens viel Kraft und viel Geduld seitens der ILO-Verantwortlichen, die sonst vielleicht für Europa oder für andere Themen hätte aufgebracht werden können.

Die ILO-Führung mußte in der Tat Anfang der 1960er Jahre ein ganzes Konzept über regionale Arbeit vorlegen. In den vorausgegangenen Jahren hatte man

⁷ COX, Robert W.: „ILO: Limited Monarchy“, in: *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, ed. by COX, Robert W./JACOBSON, Harold K., New Haven: Yale University Press 1973, S. 105.

⁸ *ibid.*, S. 107.

⁹ GHEBALI, Victor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, S. 72.

¹⁰ COX, Robert W., S. 111.

sich innerhalb des IAA kaum mit dieser Thematik befaßt, auch wenn es zu regionalen Kooperationsfällen gekommen war (z. B. in Lateinamerika ab 1936 oder in Europa mit den Rheinschiffen ab 1949 oder sogar schon vor dem Krieg, wenn man die gesamte Vorbereitungsarbeit einbezieht). Da sich aber ein Konkurrenzdenken zwischen den verschiedenen Weltregionen eingestellt hatte, hielt es die ILO für angebracht, ihre Position zur Regionalisierung darzulegen. Der wichtigste Punkt in der Argumentation der ILO-Verantwortlichen bildete ohne Frage das Festhalten an der Universalität der Genfer Organisation. Alle anderen Prinzipien und selbst die Regionalisierung sollten diesem Paradigma untergeordnet werden:

J'aurai pensé, a priori, que tout devrait, dans ce document, s'ordonner autour du thème de l'universalité de l'O.I.T., dont le principe devrait être rappelé avec force, et que toute mesure ou réforme dans le sens d'une décentralisation ou d'une régionalisation de nos activités devrait être subordonnée au maintien de ce principe.¹²

Francis Blanchard, einer der Untergeneraldirektoren des IAA, bemängelte dabei den schlechten internen Aufbau der ILO: Die Regionalkonferenzen standen (und stehen immer noch) unter der Kontrolle des ILO-Verwaltungsrats, obwohl eine direkte Beziehung zwischen der Internationalen Arbeitskonferenz und den Regionalkonferenzen weit logischer gewesen wäre. Blanchard setzte sich sogar für eine Teilersetzung der Internationalen Arbeitskonferenz durch Regionalkonferenzen ein.¹³ Begründet wurde dieser Vorschlag mit dem großen Zuwachs an Mitgliedern und den stark abweichenden Interessen zwischen den Staaten mit unterschiedlichem Entwicklungsstand.¹⁴ Andererseits war man sich innerhalb der ILO ebenfalls bewußt, daß eine zu weitreichende Regionalisierung der ILO-Aktivitäten fatale Auswirkungen haben könnte.¹⁵ Nichtsdestoweniger betrachtete man sie als eine Möglichkeit, besser mit

¹¹ BRINKMANN, Gisbert: „Supranationalität vs. Dreigliedrigkeit: Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Normensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 1994, S. 288.

¹² Memorandum von Francis Blanchard, 23.3.1961, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-4-17, S. 1.

¹³ *ibid.*, S. 5:

„D'autre part, les Conférences régionales devraient être plus fréquentes. Mais cela signifie que la Conférence internationale du Travail ne devrait se réunir que tous les deux ans.“

¹⁴ *ibid.*, S. 5.

¹⁵ Memorandum von Abbas Ammar. Regionalisation of the ILO's Activities, 29.3.1961, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-4-17, S. 2.

den regionalen Organisationen zusammenzuarbeiten, die immer mehr in Arbeitsgebiete der ILO eindringen würden.¹⁶ Die Regionalisierung wurde teilweise als eine Chance gesehen, verlorenen Boden gegenüber den regionalen Organisationen wieder gut zu machen. Diese intern geführte Debatte über die Regionalisierung des Aktivitätenfeldes der ILO verdeutlicht das Ausmaß der Krise, in der sich die Genfer Organisation befand. Es wurde an dem Fundament der Organisation selbst, der Universalisierung, gerüttelt. Die mit der Regionalisierung gefundene Antwort stellte aber eigentlich nur eine Aktualisierung der theoretischen Prinzipien gegenüber der alltäglichen Arbeit der ILO-Experten dar, die in einigen Regionen schon seit fast drei Jahrzehnten aktiv waren und regionale Normen ausgearbeitet hatten. Bei der ILO-Arbeitskonferenz vom Juni 1961 wurde dann eine Resolution vorgestellt und von den Vertretern auch angenommen, die gerade auf eine Verstärkung der regionalen Präsenz der ILO abzielte.¹⁷

Selbst wenn durch den Beitritt der neuen Staaten der Ost-West-Konflikt in den Hintergrund geriet, so verschwand er nie vollständig und verursachte immer wiederkehrende Spannungen in den verschiedenen Gremien der ILO. Es konnten aber bis zum Ende des Kalten Krieges keine zufriedenstellenden Lösungen gefunden werden. Die westlichen Arbeitgebervertreter weigerten sich über die ganze Periode hinweg, Vertreter aus den Ostblockstaaten für den ILO-Verwaltungsrat zu ernennen.¹⁸ Im Bereich der sozialen Sicherheit zum Beispiel war eine Zusammenarbeit zwischen dem Osten und dem Westen auf der Grundlage der doch stark unterschiedlichen Konzepte kaum möglich, da keine gemeinsame Grundlage gefunden werden konnte. Die westlichen Staaten dachten immer noch stark in Versicherungskonzepten und in verschiedenen Gesellschaftsklassen, während in den kommunistischen Volkdemokratien der Staat sowohl die Organisation als auch die Finanzierung übernehmen und somit jedem Bürger ein Mindesteinkommen sichern sollte.¹⁹

Die Stärke der ILO während und kurz nach dem Krieg bewirkte einen gewissen Zusammenhalt zwischen den Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern, die allesamt ihre Interessen hinter denen der Organisation zurückgestellt hatten. Diese Konstellation hatte sich, wie schon weiter oben gesehen, gelockert. Die

¹⁶ *ibid.*, S. 9.

¹⁷ *International Labour Conference. Forty-Fifth Session Geneva, 1961, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1962, S. 679-680.

¹⁸ GHEBALI, Victor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, S. 52.

¹⁹ *cf. ibid.*, S. 54.

auftretenden Rivalitäten zwischen den marktwirtschaftlichen, den marxistisch-leninistisch orientierten und den blockfreien Staaten brachten die Fundamente der Genfer Organisation, die immer versuchen mußte, einen Konsens zwischen den stark auseinanderlaufenden Interessen herbeizuführen, noch stärker ins Wanken.

2. Die unbefriedigende Vertretung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber

Während die Vertretung in den wichtigsten Organen durch die Verfassung der ILO festgelegt wurde, handelte man für die kleineren, sich unregelmäßig treffenden Ausschüsse auf keiner festen Grundlage. In den meisten Fällen wurde dem ILO-Verwaltungsrat durch die zuständige IAA-Abteilung ein Vorschlag unterbreitet, der dann von der Mehrheit des Verwaltungsrats formlos angenommen wurde. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter hatten sich mit ihrer Repräsentation in den wichtigsten ILO-Organen zufrieden gegeben. Ab den 1960er Jahren änderte sich aber ihre Haltung, denn sie verlangten eine verstärkte Präsenz ihre respektiven Gruppen in allen Arbeitsgruppen und begnügten sich nicht mehr mit im Verwaltungsrat vorgebrachten Berichten. Dieser Verhaltenswandel auf den beiden Seiten der Sozialpartner soll anhand des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit dargestellt werden. In diesem Fall hatte sich eigentlich der ILO-Verwaltungsrat von sich aus für eine Ausweitung der Vertretung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgesprochen,²⁰ da bis 1956 dieser Ausschuß fast ausschließlich aus Regierungsvertretern bestand. Diese Anhebung der Anzahl der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter war aber in einem Gesamtpaket von Maßnahmen eingeschlossen, das darauf abzielte, durch eine Erhöhung der Gesamtzahl der Experten des Ausschusses der neuen ILO-Zusammensetzung Rechnung zu tragen. Nach den Vorstellungen des Verwaltungsrates sollten neben der dreigliedrigen Delegation des Verwaltungsrates fünf bis sechs Experten mit dem Einverständnis der Arbeitnehmervertreter und noch einmal die gleiche Anzahl mit der Zustimmung der Arbeitgebervertreter ernannt werden.

Innerhalb des IAA war man sich nicht ganz sicher, wie die Zusammensetzung des Ausschusses aussehen sollte, denn 1958 schlug der Leiter der Abteilung für soziale Sicherheit, Antonin Zelenka, vor, die dreigliedrige Delegation des ILO-Verwaltungsrates durch vier weitere Regierungsexperten zu ersetzen:

²⁰ cf. *Minutes of the 131st session of the Governing Body, Geneva, 6-9 March 1956*, Geneva: International Labour Office 1957, S. 190

In para. 3 Mr. Zelenka suggests that the credit set aside for a Governing Body delegation to the Committee of Experts should be used to bring to Geneva four additional Government experts from Belgium, Mexico, the Netherlands and Turkey. If this could be done it would certainly strengthen the Committee, but it would mean that the Governing Body would be ready to withdraw its delegation.²¹

Zelenka hatte sicherlich vor, auf diese Weise die Effizienz und die Repräsentativität des Ausschusses zu stärken, der durch den Zuwachs an Arbeitnehmern und Arbeitgebern sicherlich mehr Zeit für Debatten zwischen den drei Gruppen aufwenden würde als in der Vergangenheit, als die Regierungsexperten fast nur unter sich gewesen waren. Die ILO-Verantwortlichen bezogen zu diesem Vorschlag nicht eindeutig Position, wiesen aber auf die wahrscheinliche Reaktion der Arbeitgebervertreter hin: „I very much doubt whether the Employer's group will agree to replacing the Governing Body delegation by four additional government experts and it seems to me quite possible that the Workers may take the same view.“²² Obwohl im ILO-Verwaltungsrat vorgeschlagen worden war, die Anzahl der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in diesem Ausschuss zahlenmäßig zu erhöhen, wurde ihm bei seiner Novembertagung eine Liste mit nur fünf Arbeitnehmern und fünf Arbeitgebern von insgesamt 34 Experten vorgelegt, was noch immer einer beträchtlichen Mehrheit an Regierungsexperten gleichkam.²³ Die ILO-Führungsetage schien sich wieder auf die ursprüngliche Aufgabe eines Sachverständigenausschusses besonnen zu haben: „Mr. Rao me fait justement observer qu'il s'agit "d'experts" et que dans le passé la pratique était de faire appel essentiellement sinon exclusivement à des experts gouvernementaux.“²⁴ Der Vertreter der Arbeitgeber im Verwaltungsrat, Pierre Waline, ließ sich jedoch nicht die Möglichkeit nehmen, auf die unzureichende Vertretung seiner Gruppe in diesem Ausschuss hinzuweisen.²⁵ Der Generaldirektor verschob die Entscheidung, um nach für alle Parteien befriedigenden Lösungen zu suchen. Bei der nächsten ILO-Verwaltungsratssitzung im März 1959 hatte sich die Zusammensetzung des Sachver-

²¹ Vermerk von Francis Blanchard, 9.7.1958, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-100.

²² Vermerk von Clarence Wilfred Jenks, 10.7.1958, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-100.

²³ *Minutes of the 140th session of the Governing Body, Geneva, 18-21 November 1958*, Geneva: International Labour Office 1959, S. 107.

²⁴ Vermerk von Francis Blanchard, 30.12.1958, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-100, S. 2.

ständigenausschusses nicht verändert, was Pierre Waline wiederum zu einer heftigen Reaktion veranlaßte.²⁶

Das gleiche Prozedere wiederholte sich jedes Mal, wenn der ILO-Verwaltungsrat beschloß, den Sachverständigenausschuß für eine Sitzung einzuberufen. Pierre Waline war dabei immer der erste, der auf die Untervertretung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebergruppen hinwies. So stand im Protokoll der ILO-Verwaltungsratssitzung von März 1962: „*Mr. Waline pointed out that, out of some 20 experts attending the meeting, there were only two from the Workers' side and two from the Employers' side, and expressed the hope that in future more room would be found for non-governmental experts.*“²⁷ Vor der nächsten Sitzung des Sachverständigenausschusses 1966 kam es ebenfalls zu Kritik sowohl von den Arbeitgebern als auch von den Arbeitnehmern, die diesmal durch ihren Vertreter Weissenberg erklärten „the number of employers' and workers' experts whom it was proposed to invite was insufficient.“²⁸ Auffallend ist dabei der Rückzug der ILO-Verantwortlichen, die noch einige Zeit zuvor von je sechs Arbeitnehmern und sechs Arbeitgebern gesprochen hatten. Die ILO-Bediensteten scheuten dabei nicht den Konflikt mit den beiden Gruppen, denn schon im Vorfeld hatte man festgehalten, daß es bei der Zusammensetzung des Ausschusses immer wieder zu Schwierigkeiten gekommen war, und aus diesem Grund sollten die Sondierungsgespräche schon früh stattfinden.²⁹

Die Darstellung der Zusammensetzung des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit kann vielleicht den Eindruck vermitteln, daß es sich dabei um eine anekdotische Episode der Arbeit des ILO-Verwaltungsrats oder des IAA handelte. Am Beispiel dieses Ausschusses soll aber nur belegt werden, wie die ILO immer mehr Zeit mit ihrem Versuch zubrachte, Konflikte, Reibungen und Uneinigkeiten über Details aus der Welt zu schaffen. Das Beharren der Arbeitnehmer und vor allem der Arbeitgeber auf einer nach ihrer Ansicht angemessenen Vertretung ihrer Gruppen in diesem Ausschuß führte zu endlosen Diskussionen, die einfach hätten vermieden werden können, wenn beide Gruppen der Arbeit der eigentlichen

²⁵ *Minutes of the 140th session of the Governing Body, Geneva, 18-21 November 1958*, Geneva: International Labour Office 1959, S. 62.

²⁶ *Minutes of the 141st session of the Governing Body, Geneva, 10-13 March 1959*, Geneva: International Labour Office 1960, S. 21.

²⁷ *Minutes of the 154th session of the Governing Body, Geneva, 5-8 March 1963*, Geneva: International Labour Office 1964, S. 42.

²⁸ *Minutes of the 167th session of the Governing Body, Geneva, 15-18 November 1966*, Geneva: International Labour Office 1967, S. 55.

Experten – die eben fälschlicherweise nur als Regierungsvertreter wahrgenommen wurden – vertraut hätten. Die ganze Problematik der Besetzung der Expertenplätze im Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit vergeudete viel Zeit und viel Kraft der ILO-Bediensteten, deren Rolle sicherlich auch unter anderem darin bestand, als Vermittler zwischen den verschiedenen Parteien der ILO zu fungieren. Ziel des Ausschusses war es, wie schon weiter oben dargelegt, dem ILO-Verwaltungsrat Vorschläge zur Aktualisierung der alten Übereinkommen über die soziale Sicherheit oder zur Ausarbeitung eines neuen Übereinkommens über die gleiche Problematik zu unterbreiten. Dadurch wurden auch seine Beschlüsse zuerst im dreigliedrig zusammengesetzten ILO-Verwaltungsrat erörtert und, falls lohnenswert, in einer zweiten Phase auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz gesetzt, um dort wiederum in aus Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern bestehenden Sonderausschüssen debattiert zu werden. Erst nach dieser letzten Phase konnte es bei einem von dem Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit vorgeschlagenen Thema zu einer Abstimmung (für ein Übereinkommen oder eine Empfehlung) kommen. Die Sachverständigen sollten dabei nur ihre fachliche Meinung zu bestimmten Themen darlegen und dem ILO-Verwaltungsrat als Stütze dienen. Die Haltung der Gewerkschaftler und der Arbeitgeber zeugte aber im Gegenteil von Mißtrauen, da sie anscheinend nicht zulassen wollten, einen Sachverständigenausschuß ohne ihre Aufsicht arbeiten zu lassen. Vielleicht wollten die beiden Sozialgruppen nur aus Prestigegründen vertreten sein.

Dabei entstand schon durch den Zuwachs an ILO-Mitgliedern ein Mehr an Arbeit für die Abteilung für soziale Sicherheit in bezug auf die Zusammensetzung des Ausschusses, denn alle Regionen und Tendenzen der sozialen Sicherheit sollten in diesem Gremium vertreten sein.³⁰ Die Abteilung für soziale Sicherheit verbrachte viel Zeit damit, administrative Probleme zu lösen, um alle neuen Mitglieder zufriedenzustellen und den Forderungen der Sozialpartner entgegenzukommen. Diese administrative Arbeit wirkte sich ohne Zweifel auf die restlichen Arbeitsgebiete der Abteilung aus, die unter der immer stärker wachsenden administrativen Belastung litten.

²⁹ Vermerk von Herrn Stedingk, 30.3.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1004-100.

³⁰ Vermerk von Antonin Zelenka, 19.5.1961, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1000-0:
 „Nous rencontrons des difficultés qui sont dues au fait que le nombre des Etats membres a sensiblement augmenté; il faudrait donc prévoir une augmentation correspondante du nombre des experts gouvernementaux.“

3. Die sowjetischen ‚Experten‘

In diesem Abschnitt soll das Interesse ausschließlich der Abteilung für soziale Sicherheit gelten. Obwohl die sowjetischen Republiken schon 1954 der ILO wieder beigetreten waren, dauerte es mehr als ein Jahrzehnt, bis die ersten sowjetischen Bediensteten in der ILO eingestellt wurden. Die meisten internationalen Bediensteten, die von der ILO einen Arbeitsvertrag erhielten, blieben den Rest ihrer aktiven Laufbahn in der Genfer Organisation. Auf diese Weise wurden sie, nachdem sie sich einige Jahre eingearbeitet hatten, mit der Zeit zu wahren Experten ihres Feldes. Bei den sowjetischen Bediensteten wurde auf Verlangen der sowjetischen Regierung eine andere Regelung gefunden: Sie blieben im Normalfall nur drei bis fünf Jahre, um dann wieder in die Sowjetunion zurückzukehren. Vielleicht wollte man eine zu große Anpassung an die westliche Lebensart oder sogar ein mögliches Überwechseln in den Westen verhindern. Bei so kurzen Arbeitsverträgen war es jedoch kaum möglich, sich wirklich mit der Materie vertraut zu machen, die in den jeweiligen Abteilungen als Grundlage diente. Da nach höchstens fünf Jahren der sowjetische Bedienstete wieder nach Moskau zurückgerufen wurde, kann man eine effiziente Arbeitsperiode von höchstens drei Jahren annehmen. Anscheinend wurden diese sowjetischen Beamten aber nicht nach Genf entsandt, um den sowjetischen Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit weltweit zu leisten, sondern um ihre westlichen Kollegen auszuspionieren.³¹ Ab Mitte der 1960er Jahre war also jeder mit einem sowjetischen Bediensteten besetzte Posten ein verlorener Posten, da kaum etwas produziert oder konzipiert, sondern nur ‚beobachtet‘ wurde.

In der Abteilung für soziale Sicherheit, die mit circa 30 Leuten besetzt war, wurde der erste sowjetische Bedienstete am 1. Juli 1968 eingestellt. Ein zweiter kam dann am 1. Januar 1969 hinzu. In beiden Fällen handelte es sich um hochrangige Bedienstete, was eine noch größere Auswirkung auf die Effizienz der ganzen Abteilung hatte. Wenn man aus einer Abteilung von 30 Leuten zwei nicht nutzen kann, weil sie für andere Gründe berufen worden sind und nicht über das nötige Fachwissen verfügen, dann kann man annehmen, daß pro Jahr mindestens ein oder zwei Großprojekte gestrichen werden müssen. Um Vergleichsmöglichkeiten zu haben, sollen einige Beispiele gegeben werden. Antonin Zelenka konzipierte das internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer (1950) und be-

³¹ Gespräch mit Helmut Creutz, einem ehemaligen ILO-Bediensteten, 23. Oktober 1999.

reitete im Anschluß das vorläufige europäische Abkommen über Soziale Sicherheit (1953) vor. Wilhelm Dobbernack verfaßte 1954 die erste Fassung des Abkommens für die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (1957).³² Guy Perrin konzentrierte sich während seiner ganzen Karriere in der ILO fast ausschließlich auf die Zusammenarbeit mit den europäischen Regionalorganisationen³³ und wurde dabei nur von Helmut Creutz assistiert. Die wichtigsten Arbeiten der Abteilung für soziale Sicherheit und vor allem die Ausarbeitung der internationalen Abkommen lagen häufig auf den Schultern einzelner Personen, die durch ihr Wissen und Können das internationale Recht der sozialen Sicherheit einen Schritt weiterbrachten. Mit der Einstellung der zwei sowjetischen Mitarbeiter konnte diese Arbeitsweise wohl nicht mehr auf die gleiche Art fortgesetzt werden, da diese Posten einnahmen, die für Experten notwendig gewesen wären. Dieser Umstand wurde noch durch Führungsprobleme innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit verschärft.

4. Die Probleme innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit

Ab Mitte der 1960er Jahre kam es innerhalb der Abteilung für soziale Sicherheit zu einer fast chaotischen Phase, die zwar zu großen Teil auf unglückliche Umstände zurückzuführen ist, jedoch bestimmt nicht zur Festigung der Position der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit beigetragen hat. Nach fast zwanzig Jahren als Mitarbeiter der Abteilung für soziale Sicherheit und davon zehn als Leiter derselben wurde Antonin Zelenka am 1. Mai 1965 in eine andere Abteilung (Research and Planning Department) versetzt.³⁴ Ein Jahr zuvor war sein langer Weggefährte Wilhelm Dobbernack pensioniert worden.³⁵ Zelenkas Versetzung war für ihn gleichzeitig eine Beförderung. Sie barg hingegen eine Gefahr für die Abteilung, denn mit Stein, Stack und Zelenka waren immer Leiter ernannt worden, die innerhalb der Abteilung äußerst aktiv gewesen waren und für eine gewisse Kontinuität innerhalb der Abteilung gesorgt hatten. Als Nachfolger von Zelenka wurde der Ecuadorianer Peter Thullen ernannt. Aus Altersgründen mußte er kurze Zeit darauf zurücktreten

³² cf. Vermerk von Maurice Stack. Experts' Meeting to prepare a Convention on the Social Security of Migrants for the Members of the European Coal and Steel Community. Geneva, 29 June – 8 July 1954, 13.7.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 05-8-100, S. 1.

³³ PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 2.

³⁴ Vermerk von Jef Rens. Staff Movements, 27.4.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-1-16.

³⁵ Conversation du Directeur Général avec Monsieur Claussen, Représentant du gouvernement allemand au Conseil d'administration, 5.11.1963, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 1.

(am 11. September 1967).³⁶ Dieser Rücktritt scheint die ILO-Verantwortlichen unerwartet getroffen zu haben, denn Thullen verließ frühzeitig seinen Posten (wahrscheinlich weil ihm noch Urlaubstage zustanden), ohne daß ein Nachfolger gefunden worden wäre.³⁷ Der ideale Nachfolgekandidat lehnte jedoch den Posten ab, was die Suche nach einem geeigneten Nachfolger noch mehr erschwerte: „J’ai eu l’autre jour un entretien avec le Directeur général au cours duquel a été soulevé le problème de la direction du Service de la sécurité sociale, suite à la décision de M. Perrin de décliner l’offre que le Directeur général lui a faite.“³⁸ Die ausgesuchte Wortwahl („le problème“) bezeugt, daß man sich über die Entwicklungen innerhalb der Abteilung Sorgen machte und schnellstens eine Lösung herbeigeführt werden mußte. Erst für den 1. November 1967 wurde als neuer Leiter für die Abteilung Carlos Andrade Marin, ein weiterer Ecuadorianer, gefunden. Unglücklicherweise kam der neue Abteilungsleiter im März 1968 bei einem Flugzeugunglück ums Leben.³⁹ Es dauerte wieder mehrere Monate, bis sich die ILO-Verantwortlichen auf eine Neubesetzung einigen konnten. Neuer Leiter wurde Giovanni Tamburi, aber er trat erst am 1. Januar 1969 sein neues Amt an, obwohl er (in einer anderen Abteilung) schon ILO-Bediensteter war, was eine schnelle Versetzung sicherlich ermöglicht hätte.⁴⁰ Antonin Zelenka, der seit Ende November 1967 pensioniert war, erlaubte sich, einzugreifen und kritisierte das ganze Vorgehen:

Mr. Zelenka came to see me today to discuss a staffing problem in the Social Security Branch. He said that he had seen most of the officials of the Social Security Branch during the last few weeks, that he was impressed by their technical qualifications and capacities, but that he felt that the Branch as a whole had deteriorated very sadly in the last few years due to lack of leadership. [...] It seemed to Mr. Zelenka that since the death of Dr. Andrade-Marín no-one had been holding the Branch together and that each Professional official in the Branch was doing more or less what he wished. The

³⁶ Vermerk von A. Flores, 18.7.1967, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-1-16.

³⁷ *ibid.*

³⁸ *ibid.*

³⁹ Vermerk von Francis Wolf, 8.3.1968, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-1-16.

⁴⁰ Vermerk von W. Furth, 26.6.1968, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 8-1-16.

work of the Branch had become seriously affected by this situation.⁴¹

Bei der Betrachtung der Vorgänge in der Abteilung für soziale Sicherheit entsteht der Eindruck, die Führungsetage der ILO hätte den Ernst der Lage nicht wirklich erkannt, denn in den 1960er Jahren verlor die Genfer Organisation in mancherlei Hinsicht den Kontakt im Bereich der internationalen sozialen Sicherheit. Zwischen 1965 und 1969 irrte die Abteilung für soziale Sicherheit ohne wirklichen Abteilungsleiter umher. Bei dem Rücktritt Thullens und dem Flugzeugunglück Andrade Marins kann man sicherlich der ILO keine Schuld zuweisen. Die ausbleibenden Reaktionen auf diese Ereignisse sind hingegen etwas befremdlich, denn es handelte sich hier um eine der Vorzeigabteilungen der ILO. Eine Bewertung der Auswirkungen dieser Ereignisse auf die internationale Ausstrahlung der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit ist nur schwer möglich. Die verschiedenen Organe, wie zum Beispiel der Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit und die Internationale Arbeitskonferenz, konnten trotz des Fehlens eines Abteilungsleiters über alle benötigten Dokumente verfügen. Dagegen hat die Zusammenarbeit mit außenstehenden Institutionen, Ländern und Organen – einem Gebiet, das fast vollständig unter der Kontrolle der Abteilung stand – einige Rückschläge erlitten. Es wurde schon erläutert, wie es zu einer folgenreichen Distanzierung zwischen den westlichen Staaten und der ILO kam. Es wird noch zu analysieren sein, wie sich diese Entfremdung auf die Zusammenarbeit der ILO mit dem Europarat und den EG, den wichtigsten europäischen Regionalpartnern der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, ausgewirkt hat.

5. Das Thema der sozialen Sicherheit innerhalb der ILO

1963 wurde sogar im Rahmen des ILO-Verwaltungsrates die Frage gestellt, ob die ILO ihre Mittel im Bereich der sozialen Sicherheit nicht verringern sollte, da andere Organisationen wie zum Beispiel die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit ungefähr die gleiche Zielsetzung verfolgten. Man war an dem Punkt angelangt, den die ILO in der ganzen Nachkriegszeit hatte verhindern wollen. Sie hatte mit allen Mitteln versucht, ihre Vorreiterrolle auf diesem Gebiet zu verteidigen, und hatte bei jeder Gelegenheit auf ihre Verdienste aufmerksam gemacht. Angesichts des Umfangs der Aufgaben der ILO, die sich immer mehr der technischen

⁴¹ *ibid.*

Zusammenarbeit widmen mußte, war das ein sinnvoller Vorschlag. Denn es sollten Aktivitäten aufgegeben oder zumindest in ihrem Umfang reduziert werden, für die sich renommierte Organisationen engagiert hatten:

The experts appeared to be querying whether it was really necessary to pursue studies into subjects which had already been dealt with exhaustively, not only by the Office itself but also by the International Social Security Association, and whether there might not be some risk of overlapping. [...] That being so, the Director-General should bear in mind the views of the experts and consider some reduction of the efforts and the resources devoted to that subject in favour of other matters which to many members of the Governing Body would seem more urgent.⁴²

Die soziale Sicherheit wurde demnach von einigen Mitgliedern des ILO-Verwaltungsrates als nebensächlich, wenn nicht sogar als unwichtig betrachtet. Diese Kritik muß im Kontext der Zunahme von auf dem sozialen Gebiet spezialisierten Organisationen gesehen werden, die in ihrer großen Mehrzahl nach 1945 entstanden waren. Genau gegen diese Verdoppelung der Strukturen hatte sich die ILO in den 1950er Jahren gewehrt. Die Vermehrung der Ansprechpartner auf dem Gebiet der internationalen sozialen Sicherheit hatte sich nicht nur auf die internationalen Organisationen ausgewirkt, sondern ebenfalls auf die Aktivitäten der Staaten. Diese Aktivitäten kamen kaum mit Hilfe der ILO zustande. Beispielhaft dafür ist die Anzahl der bilateralen Abkommen in diesem Bereich: Ihre Zahl, die sich 1951 auf ungefähr einhundert belief, hatte sich bis zum Jahre 1963 beinahe verdoppelt.⁴³ Die meisten internationalen Bestimmungen im Bereich der sozialen Sicherheit wurden demnach ohne Mitwirkung des dafür zuständigen internationalen Organs (der ILO) abgeschlossen.

Intern wurde diese Infragestellung der ILO-Rolle im Bereich der sozialen Sicherheit nicht kommentiert. Offiziell wurde auch nicht Stellung genommen. Das Schweigen der ILO-Verantwortlichen über das Anfechten der Position der Genfer Organisation auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit überrascht nicht sonderlich. Die

⁴² *Minutes of the 154th session of the Governing Body, Geneva, 5-8 March 1963*, Geneva: International Labour Office 1964, S. 42-43.

⁴³ cf. TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 246.

ILO führte einfach ihr vorgesehenes Programm in diesem Bereich durch, ohne auf die negative Beurteilung einiger Mitglieder ihres Verwaltungsrates einzugehen. Es wurde nur zu manchen Gelegenheiten, wie bei dem Beschluß zur Einberufung des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit, auf die Resolution Nr. 11 der Internationalen Arbeitskonferenz von 1962 hingewiesen, die eine Erweiterung des ILO-Arbeitsfeldes in der sozialen Sicherheit vorsah.⁴⁴ Die geäußerte Kritik an der Effizienz der ILO in der sozialen Sicherheit sollte hier nicht überbewertet werden, denn es handelte sich um ein einmaliges Ereignis. Die fehlende Reaktion der ILO hingegen läßt zwei Interpretationsmöglichkeiten zu: Entweder war man sich der unumgänglichen Position der Genfer Organisation so sicher, daß man den kritischen Ansatz einfach ‚überhörte‘, oder die ILO befand sich in einer derart schlechten Ausgangslage bei der Diskussion der sozialen Sicherheit auf weltweiter Ebene, daß sie nicht einmal in der Lage war, ihre Kritiker zum Schweigen zu bringen. Allem Anschein nach hatte die ILO ihre führende Rolle in der internationalen sozialen Sicherheit nicht festigen können. Die Umstände hatten sich jedoch nicht grundlegend verändert, denn die Organisation hatte immer noch eine entscheidende Bedeutung für die Errichtung und Verbesserung von Sozialsystemen in vielen Ländern. Die vorigen Abschnitte haben allerdings verdeutlicht, wie sehr die ILO in ihrer Ursprungsregion, Europa, an Machteinfluß verloren hatte. Die vorgetragenen Versäumnisse lassen sich vielleicht nur im Zusammenhang mit der Verschiebung der Machtverhältnisse zwischen den europäischen Regionalorganisationen und der ILO erklären. Trotz des Rückgangs ihrer Tätigkeiten in Europa war dieser Kontinent immer noch ein guter Gradmesser für die Akzeptanz der Organisation unter den Mitgliedstaaten. Wie schon erläutert, hatte die ILO in Europa auf vielen Gebieten an Sympathien eingebüßt.

Kapitel II: Das eigene Programm der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit

1949 hatte der Vorstand des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit ein genaues Programm vorgelegt, nach dem die Entwicklung der sozialen Sicherheit innerhalb der ILO erfolgen sollte (cf. Teil IV). Aufgrund ihrer vielfältigen Aktivitäten hatte die Organisation dieses ehrgeizige Programm zeitlich nicht einhal-

⁴⁴ cf. *Minutes of the 159th session of the Governing Body, Geneva, 11-13 June and 10 July 1964*,

ten können. Das in der Tat kompakte Programm war wohl auch mit dem Hintergedanken geschrieben worden, die ILO würde sich für einige Jahre bei jeder Internationalen Arbeitskonferenz mit einem Tagesordnungspunkt über soziale Sicherheit befassen. Unter den ILO-Verantwortlichen war man sich über die Notwendigkeit, dieses Programm zu Ende zu führen, einig, auch wenn sich im Rahmen des ILO-Verwaltungsrates immer wieder Stimmen gegen die Fortführung erhoben. Beispielhaft war die Ablehnung des Verwaltungsrates per Abstimmung, das neue Übereinkommen über die Gleichbehandlung auf die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz von 1958 zu setzen.⁴⁵ Langsam aber sicher erreichte die ILO eine Überarbeitung aller vor dem Krieg angenommenen Übereinkommen, die von der sozialen Sicherheit handelten, und vervollständigte das Netz mit neuen Übereinkommen.

Dabei wurde für die Überarbeitung der Übereinkommen immer auf die gleiche Prozedur zurückgegriffen: In einer ersten Phase wurde der Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit vom Verwaltungsrat für eine Sitzung mit einer festen Tagesordnung einberufen. Nach der Sitzung legte der Sachverständigenausschuß dem ILO-Verwaltungsrat einen mit Handlungsvorschlägen versehenen Bericht vor. Nach einer mehr oder weniger langen Bedenkzeit setzte der ILO-Verwaltungsrat das Thema der sozialen Sicherheit auf die Tagesordnung einer Internationalen Arbeitskonferenz, die dann in den meisten Fällen ein Übereinkommen über das Thema verabschiedete. Dabei wurde der Sachverständigenausschuß nur selten einberufen. Er traf zwischen 1945 und 1969 nur viermal zusammen (1950, 1959, 1962 und 1967). Da das vom 8. bis zum 20. Februar 1950 stattgefundenene Treffen schon eingehend dargestellt wurde, sollen nun die Ergebnisse der anderen Tagungen erläutert werden.

1. Die Tagung vom 26. Januar bis zum 7. Februar 1959 und ihre Auswirkungen

Die Voraussetzung guter Arbeitsbedingungen für die Sachverständigen wurde für diese Konferenz nicht geschaffen, denn aus Haushaltsgründen konnte die ILO dem Ausschuß nicht alle vorgesehenen Finanzmittel zur Verfügung stellen.⁴⁶

Geneva: International Labour Office 1965, S. 61.

⁴⁵ cf. *Minutes of the 137th session of the Governing Body, Geneva, 29 October-1 November 1957*, Geneva: International Labour Office 1958, S. 20-24.

⁴⁶ cf. *Rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 janvier – 6 février 1959 (CSSE/D.21.1958/9)*, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-401, S. 1.

Die interessantesten Punkte, die der Ausschuß zu behandeln hatte, waren erstens die Möglichkeit, ein internationales Instrument über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu verfassen, und zweitens, eine Urkunde über die Gleichbehandlung von Einheimischen und Ausländern auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit vorzulegen. Der Ausschuß hatte ebenfalls als Aufgabe, die Überarbeitungsmöglichkeiten aller vor dem Zweiten Weltkrieg angenommenen Übereinkommen der Sozialversicherungen in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 102 zu untersuchen. Schließlich sollte auch kontrolliert werden, ob die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 42 über die Berufskrankheiten aktualisiert werden konnten.⁴⁷

Der erste Punkt bildete zwar ein wichtiges Thema der internationalen sozialen Sicherheit, war aber für einen großen Teil der westeuropäischen Staaten nicht von sonderlich großem Interesse, da sie über verschiedene Instrumente verfügten, die diese Rechte wahrten. Einige dieser Instrumente wurden auch dank der Zusammenarbeit mit der ILO verabschiedet. Die Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit sicherten den europäischen (oder zumindest den aus den Mitgliedsländern des Europarates stammenden) Bürgern die Gleichbehandlung in allen Ländern, die das Abkommen ratifiziert hatten, zu. Die Verordnungen Nr. 3 und 4 garantierten ihrerseits die Wahrung der Rechte der Wanderarbeitnehmer im Bereich der sozialen Sicherheit. Diese zwei Rechtstexte beschränkten sich auf die sechs EG-Länder, aber ab 1959 wurde im Rahmen des Europarats eine in ihren Grundzügen ähnliche Regelung ausgearbeitet, die später zum Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit wurde. Die ILO-Projekte des ersten Tagesordnungspunktes beinhalteten nur wenige konstruktive Elemente, denn die von der ILO vorgeschlagenen Bestimmungen existierten schon längst in Westeuropa, das zu diesem Zeitpunkt der Genfer Organisation voraus war. Der Sachverständigenausschuß, dem nicht nur Experten aus Westeuropa angehörten, empfahl, ein Übereinkommen über die Gleichbehandlung bei einer der kommenden ILO-Arbeitskonferenzen auszuarbeiten und zu verabschieden. Dieser Beschluß wurde unter anderem deshalb gefaßt, weil sich das Übereinkommen Nr. 102 (das bei fast allen Debatten als Grundlage diente) in Bezug auf dieses besondere Problemfeld schon 1952 als nicht ausreichend erwiesen hatte.⁴⁸ In ihren Empfehlungen unterstrichen die Experten die Notwendig-

⁴⁷ *ibid.*, S. 1-2.

⁴⁸ Annexe I. Rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 janvier – 6 février 1959 (CSSE/D.21.1958/9 (Annexe I)), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-401, S. 1.

keit, alle Rechte der Wanderarbeitnehmer, wie die Wahrung der Anwartschaften, der erworbenen Rechte oder des Erhalts von Sachleistungen im Ausland in das Übereinkommen einzubeziehen. Es wurden auch Lösungsansätze vorgeschlagen, um die Vereinbarungsschwierigkeiten zwischen dem Territorialitätsprinzip und dem persönlichen Leistungsanspruch zu überwinden.⁴⁹

Der zweite Tagesordnungspunkt war für die europäischen Staaten interessanter, denn es sollten die nicht mehr zeitgemäße Übereinkommen von vor 1939 überholt werden, um sie auf den aktuellen Standard zu bringen. Die Liste beinhaltete zwölf Übereinkommen (Nr. 17, 24, 25, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 44, 48 und 56), die fast alle Gebiete der sozialen Sicherheit berührten. Die Sozialpolitik hatte sich in drei Jahrzehnten so rasant entwickelt, daß die neue Auffassung des sozialen Schutzes sich nicht mit den damaligen Konzepten vereinbaren ließ: „Un Etat membre a éprouvé de très grandes difficultés pour se conformer à tous les points de détail des conventions ratifiées lorsque, depuis la date des ratifications, il a modifié ses régimes en vue de les mettre en harmonie avec un nouveau concept de la sécurité sociale.“⁵⁰ Die Mehrzahl der Übereinkommen hatten zur damaligen Zeit nur die soziale Pflichtversicherung als Schutzinstrument anerkannt und alle anderen Formen des Schutzes abgelehnt. Die Übereinkommen beinhalteten bis ins Detail gehende Bestimmungen, was dem Prinzip der Rahmenbestimmungen der ILO nicht entsprach und die Vertragstexte äußerst unflexibel machte. Die Experten vermißten in den Regelwerken gesicherte Mindestleistungen und dynamische Verbesserungen. Es wurde ebenfalls bemängelt, daß die Übereinkommen einfach zu europäisch seien.⁵¹ Obwohl das Übereinkommen Nr. 102 eine Richtung vorgezeichnet hatte, die für die gesamte soziale Sicherheit wegweisend war, empfahlen die Experten, die Revision der alten Übereinkommen in vier verschiedenen Etappen durchzuführen: je eine internationale Urkunde über die Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, über die Leistungen bei Alter und Invalidität sowie an Hinterbliebene, über die Leistungen bei Krankheit und über die Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Dieser Entschluß bedeutete nicht die Aufgabe der Gesamtkonzeption der sozialen Sicherheit, sondern wurde offenbar aus praktischen Gründen getroffen. Einige Experten hatten sicherlich noch die Erfahrungen bei den Arbeiten über die Mindestnormen und den (gescheiterten) höhe-

⁴⁹ *ibid.*, S. 2-3.

⁵⁰ Annexe II. Rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 janvier – 6 février 1959 (CSSE/D.21.1958/9 (Annexe II)), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-401, S. 1.

ren Normen in Erinnerung. Die Arbeitsbelastung war so groß gewesen, daß wohl keine der zwei Urkunden zustande gekommen wäre, wenn man die Revision in einem Zug durchgeführt hätte. Das Nein der Arbeitgebervertreter zum neun Risiken deckenden Übereinkommen Nr. 102 wurde ohne Frage ebenfalls berücksichtigt.⁵² Durch eine getrennte Behandlung der sozialen Risiken sollten erstens die Arbeiten in den Ausschüssen erleichtert und zweitens die Chancen einer Annahme der Übereinkommen erhöht werden. Einer der Gründe für den Erfolg des Übereinkommens Nr. 102 war die Bündelung aller sozialen Risiken in einem internationalen Text. Durch den neuen Ansatz ging jene Komponente verloren, die eine klare Übersicht aller Grundpfeiler der sozialen Sicherheit erlaubt hatte. Mit dem neuen System wurde die ganze Thematik wieder komplizierter, was langfristig sicherlich einen Attraktivitätsverlust für einige ILO-Übereinkommen nach sich zog.

Einer der im Rahmen des Ausschusses unterbreiteten Vorschläge ging sogar weiter als der aktuelle Stand in einigen europäischen Staaten: eine Ausweitung der Leistungen auf die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer.⁵³ Hingegen kam es über die Höhe der neuen Übereinkommensnormen fast zu einem Rückschritt, denn erst nach einer Debatte unter den Experten wurde vereinbart, daß die neuen Leistungsnormen in Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 102 stehen mußten und nicht unter den Leistungen der dortigen Bestimmungen liegen dürften, aber es wurde auch darauf hingewiesen, daß die Werte nicht zu hoch sein sollten.⁵⁴

Beim Übereinkommen Nr. 42 über die Entschädigung bei Berufskrankheiten (1934) ging es nicht nur um einen Rückstand des internationalen Textes gegenüber den neuen Konzepten der sozialen Sicherheit: Die technischen Fortschritte im Bereich der Medizin hatten eine Überarbeitung des Übereinkommens notwendig gemacht. Dieses Vertragswerk machte als einziges Dokument auch keinen Sinn mehr, da diese Problematik im breiteren Rahmen der Entschädigung bei hohen Berufsrisiken eingebettet war. Neben der Empfehlung, ein neues Rechtsinstrument zu verabschieden, wurde vorgeschlagen, auf nationaler Ebene eine Liste von Berufskrankheiten zu erstellen, für die Erstattungsmöglichkeiten vorhanden sein sollten. Dieser Punkt war für die sechs EG-Staaten ebenfalls kaum eine Verbesserung, denn

⁵¹ *ibid.*, S. 3.

⁵² cf. z. B. *International Labour Conference. Thirty-Sixth Session Geneva, 1952, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1953, S. 309.

⁵³ Annexe II. Rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 janvier – 6 février 1959 (CSSE/D.21.1958/9 (Annexe II)), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1002-401, S. 9.

schon 1962 kam es zur Verabschiedung einer Empfehlung auf europäischer Ebene, die einer europäischen Liste der Berufskrankheiten gleichkam.⁵⁵

Der europäische Standard im sozialen Schutz hatte ein solch hohes Niveau erreicht, daß die Normensetzung bei den europäischen Regionalorganisationen und der ILO parallel verlief oder sogar in einigen Fällen die europäischen Institutionen bei der Festsetzung von neuen Normen weiter waren. Das schwindende Interesse der europäischen Staaten an den Übereinkommen der ILO ist deshalb nicht verwunderlich.

Der erste Tagesordnungspunkt wurde relativ schnell vom ILO-Verwaltungsrat als Thema einer Internationalen Arbeitskonferenz festgelegt, denn 1961 kam es zur ersten Diskussionsrunde über das Übereinkommen Nr. 118 über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit).⁵⁶ Bei der nächsten Konferenz (1962) wurde dann das Übereinkommen verabschiedet. Grundgedanke war es, die Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien zu schützen. Selbst die Mehrheit der Arbeitgebervertreter sprach sich für das Übereinkommen aus. Ein kleines Drittel stimmte gegen das Regelwerk mit der Begründung, die Bestimmungen des Übereinkommens seien unzureichend.⁵⁷ Ein italienischer Arbeitnehmervertreter wies auch explizit auf die schon bestehenden identischen Regelungen des europäischen gemeinsamen Marktes hin: „I appeal to the spirit of co-operation of those countries which, by means of special regional arrangements such as the Common Market in Europe, have undertaken to supply the same principles of solidarity and social justice as we have adopted in the present Convention.“⁵⁸ Dieses Übereinkommen brachte demnach nicht viele Neuerungen für die europäischen Länder, sondern dehnte bisher auf Europa beschränkte Normen international aus. Die ILO hatte schon frühere Übereinkommen über die Gleichbehandlung in Kraft gesetzt, aber Übereinkommen Nr. 118 war dasjenige, welches das Thema am vollständigsten behandelte. Das Übereinkommen Nr. 118 erfuhr bei weitem nicht den Widerhall, den das Übereinkommen Nr. 102 erhalten hatte. Mit dem Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit hatte die ILO ihr internationales Ansehen noch steigern können. Durch das Regel-

⁵⁴ *ibid.*, S. 10.

⁵⁵ PERRIN, Guy: „Le rôle...“, S. 465.

⁵⁶ *International Labour Conference. Forty-Fifth Session Geneva, 1961, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1962, S. 545-546.

⁵⁷ *International Labour Conference. Forty-Sixth Session Geneva, 1962, Record of Proceedings*, Geneva: International Labour Office 1963, S. 455.

⁵⁸ *ibid.*, S. 475.

werk von 1962 wurde dieses Ziel bei weitem verfehlt, weil auf regionaler Ebene schon zu viele ähnliche Lösungen vorhanden waren.

Die Untersuchung des Themas der Gleichbehandlung zeigt aber, wie sehr sich die Beziehungen zwischen Westeuropa und der Genfer Organisation innerhalb eines Jahrzehnts gewandelt hatten. Während 1944 und sogar noch 1952 die ILO als großes Vorbild diente, war im Jahre 1962 die Lage in Westeuropa genau umgekehrt, denn zum Zeitpunkt der Annahme existierten schon seit 1958 (Inkrafttreten der Verordnungen Nr. 3 und 4 der EG), wenn nicht sogar 1956 (Inkrafttreten der Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit des Europarats für die meisten EG-Staaten), Regelungen über die Gleichbehandlung. Diese Umkehrung der Ausgangslage kann nur anhand der Schwerpunktverlagerung innerhalb der ILO erklärt werden. Da sie vermehrt mit Staaten zu tun hatte, die im Bereich der sozialen Sicherheit nur wenig entwickelt waren, konnte sie kaum mit der von der EG (und unter Einschränkungen von dem Europarat) vorgegebenen Normengesetzgebung mithalten. Deshalb ‚überholten‘ die EG das Niveau der ILO, auch wenn diese in theoretischer Hinsicht noch die Oberhand behielt.⁵⁹

2. Die Tagungen von 1962 und 1967 und ihre Umsetzung in Übereinkommen

Bei der Tagung vom 26. November bis zum 8. Dezember 1962, die erst im März 1962 vom ILO-Verwaltungsrat festgelegt worden war, ging es wiederum zum Teil um Punkte, die schon beim vorigen Treffen der Sachverständigen erörtert worden waren. Auf der Tagesordnung standen neben der Erörterung der sozialen Sicherheit und ihrer Anwendung in den Entwicklungsländern sowie der Resolution über die Ausweitung der Rolle der ILO auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit, die Erarbeitung der in den neuen internationalen Instrumenten enthaltenen Prinzipien für die Leistungen im Falle von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten und für die Alters-, Invaliditäts- und Hinterbliebenenrenten.⁶⁰ Noch in der ersten Sitzung wurden „les longs intervalles qu’il y avait entre les réunions de la Commission et la possibilité de convoquer celle-ci plus régulièrement et plus fréquemment en vue de faciliter

⁵⁹ cf. VAN LANGENDONCK, Jef: „Le but de la sécurité sociale“, S. 63.

⁶⁰ Rapport de la Commission d’experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 novembre – 8 décembre 1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1003-200, S. 1-2.

ses travaux“ angesprochen.⁶¹ Auch wenn diese Kritik eher nebensächlich scheint, so wurde darin ein Problem wieder aufgegriffen, gegen das – wie dargestellt – Pierre Laroque zwischen 1949 und 1952 verzweifelt angegangen und das nach fast 15 Jahren immer noch nicht behoben worden war. Ein Grund für die Unregelmäßigkeit der Treffen des Sachverständigenausschusses lag nämlich sicherlich in der finanziellen Lage der ILO, die stark von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhing. Solche finanziellen Engpässe zeigten aber eindeutig, daß die ILO die soziale Sicherheit nur wie ein Anliegen wie jedes andere betrachtete und sie auf diesem Gebiet nicht mehr Zeit und Geld investieren wollte. Es waren Entscheidungen dieser Art, die der Genfer Organisation ihre Überlegenheit auf dem sozialen Gebiet gekostet haben, und nicht so sehr die Verschiebung der Interessen auf die Entwicklungsländer, denn neben der technischen Zusammenarbeit hätte die ILO ebenfalls eine aktive europäische Regionalpolitik betreiben können.

Die Diskussionen über die Arbeitsunfälle und die Berufskrankheiten einerseits und die Leistungen bei Invalidität und Alter sowie an Hinterbliebene andererseits bildeten nur eine Ergänzung der schon 1959 geführten Debatten.⁶² Die Empfehlungen des Sachverständigenausschusses führten zu zwei internationalen Urkunden: Das Übereinkommen Nr. 121 über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (1964) und das Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene (1967). Inhaltlich brachten diese Übereinkommen keine sonderlichen Neuerungen für die industrialisierten Staaten, denn es mußte ein Mittelweg zwischen allen Mitgliedstaaten gefunden werden, was eine Nivellierung der Bestimmungen nach unten bedeutete. Der Kreis der geschützten Personen wurde so elastisch definiert, daß es für die europäischen Staaten kein Problem darstellte, die Bedingungen der Übereinkommen zu erfüllen. Die niedrigen Ansprüche für die europäischen Staaten konnten zu keiner Verbesserung der Lage in Westeuropa führen. Man darf deshalb annehmen, daß das Interesse an den neuen Übereinkommen nur höflich war.

Die vom 6. bis zum 18. März 1967 stattfindende Tagung setzte die Revisionsarbeiten fort und konzentrierte sich dabei auf die letzten noch nicht behandelten

⁶¹ *ibid.*, S. 2.

⁶² cf. Annexe I et Annexe II. Rapport de la Commission d'experts pour la sécurité sociale. Genève, 26 novembre – 8 décembre 1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1003-200.

Punkte.⁶³ Im gleichen Jahr wurde das nächste Übereinkommen von der ILO-Arbeitskonferenz durch die Mehrheit der Vertreter angenommen: Übereinkommen Nr. 128 über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene. Dieser Ausschuß konzentrierte sich auf die Revision der Vorkriegsübereinkommen über die ärztliche Betreuung. 1969 wurde dann ein neues Übereinkommen zu diesem Thema, das Übereinkommen Nr. 130 über ärztliche Betreuung und Krankengeld, verabschiedet. Erst bei dieser Sitzung sprach man das Thema der Familienleistungen an. Zur Erinnerung: Die ILO hatte dieses Thema während des Krieges ausgeklammert, obwohl die Vorbildstaaten wie Neuseeland und Großbritannien Kindergeldmaßnahmen eingeführt hatten. Die ILO hatte sich bei ihren Projekten im Bereich der sozialen Sicherheit (mit Ausnahme des Übereinkommens Nr. 102) nicht mehr mit dieser Problematik auseinandergesetzt. Die im Übereinkommen Nr. 102 verfaßte Regelung schien den ILO-Verantwortlichen ausreichend zu sein. Der Sachverständigenausschuß vertrat eine andere Meinung und hielt an dem Prinzip fest, daß „pour chacune des éventualités couvertes par la convention concernant la norme minimum (n°102), un instrument séparé devrait établir une norme supérieure.“⁶⁴ Die Herangehensweise an das Problem verdeutlichte den Rückstand, den die ILO nun auf einigen Gebieten hatte. Lange Zeit hatten die ILO-Normen als Maßgabe gedient, die die Mitgliedstaaten als Muster betrachten sollten. In den meisten Fällen hatten dabei zweifellos die fortschrittlichsten Maßnahmen in dem einen oder anderen Land der Genfer Organisation wiederum als Vorbild gedient (cf. z. B. der Beveridge-Bericht und die Empfehlungen Nr. 67 und 69). Die Lage änderte sich anscheinend ab dem Ende der 1950er Jahre. Während die ILO früher selber die Vorgaben festgelegt hatte, konnte sie von nun an nur noch dem Tempo der Mitgliedstaaten zu folgen versuchen und ihre Bestimmungen an die der am weitesten entwickelten Länder anpassen. Dabei ist schwer zu klären, inwieweit die Aufnahme der Entwicklungsländer in die ILO-Gremien zu dieser Positionsverschiebung beigetragen hat. Eine Antwort auf diese Fragestellung würde Aufschluß geben, ob die ILO selbst diesen Rückstand gegenüber den industrialisierten Ländern in Kauf genommen hat, um sich den anderen Weltregionen zu widmen, oder ob sie von dem Tempo der Neuerungen in Europa, Nordamerika

⁶³ Report of the Commission of Social Security Experts, 6 – 18 March 1967 (CSSE/D.1.1967), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI-CSSE 1004-501(A).

⁶⁴ CRAIG, Isabel/TOMES, Igor: „Origines et activités de la Commission d’experts pour la sécurité sociale de l’OIT“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 566.

und Ozeanien überrascht worden ist und ihm nicht folgen konnte. Leider gibt es keine ausreichenden Hinweise für die eine oder andere Interpretation.

Von vielen wurden diese neuen Übereinkommen im Bereich der sozialen Sicherheit als eine Art höhere Norm bewertet. Ein Teil der Argumentation des Sachverständigenausschusses gründete auf einer ähnlichen Idee.⁶⁵ Die verlangten Niveaus der neuen Übereinkommen waren tatsächlich höher. Sie bildeten jedoch für die westeuropäischen Staaten kaum einen Anreiz, die nationale Gesetzgebung zu verbessern.⁶⁶ Vor allem war aber die Überarbeitung der Vorkriegsübereinkommen Ende der 1960er Jahre immer noch nicht beendet. Nach Aussage von Guy Perrin konnten die Experten erst 1988 ihre Arbeit beenden, also vier Jahrzehnte nach der Vorgabe des Vorstandes des Sachverständigenausschusses von 1949.⁶⁷ Während sich der Rückstand der ILO gegenüber der Gesetzgebung der fortschrittlichsten Staaten in gewisser Hinsicht rechtfertigen läßt, gibt es keine rationale Erklärung für dieses langwierige Verfahren. Selbst die Anhäufung von Arbeit aus den anderen Tätigkeitsbereichen wäre nur ein Scheinargument, denn es vergingen insgesamt vier Jahrzehnte, um alle zwischen 1925 (Nr. 17) und 1936 (Nr. 56) verfaßten Übereinkommen zu erneuern. In der Zeit, in der sich der Sachverständigenausschuß mit dieser Arbeit befaßte, konnten nur beschränkt andere Themen auf die Tagesordnung gesetzt werden, was der ILO sicherlich nicht half, mit den fortschrittlichsten Ländern Schritt zu halten. Es handelte sich zwar nicht um eine Periode wie zwischen 1935 und 1945, in der die Sozialpolitik sich in einer wahren Aufbruchstimmung befand, aber es kamen trotzdem Neuerungen hinzu wie zum Beispiel die Dynamisierung der Renten, die die Genfer Organisation nur oberflächlich behandeln konnte.

Der positive Aspekt dieser Überarbeitung von alten Übereinkommen war der weltweit unternommene Versuch, eine minimale Harmonisierung der Sozialleistungen zu erreichen. Die Angleichung der Gesetzgebungen der mehr als 100 ILO-Mitgliedstaaten schien zwar etwas utopisch, aber durch eine einheitliche Vorgabe an alle wurde zumindest die Richtung gewiesen, wie der soziale Schutz auszusehen habe. Die Übereinkommen hatten zwar keine bindende Kraft, aber auch bei einer Nichtratifikation konnte jeder ILO-Rechtstext durchaus eine positive Wirkung auf nationale Gesetzgebungen haben. Als Beispiel kann man die Empfehlungen Nr. 67

⁶⁵ PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 99 (mars 1969), S. 301.

⁶⁶ cf. Übereinkommen Nr. 118, Nr. 121, Nr. 128 und Nr. 130.

und 69 von 1944 anführen, die nur grob die Richtlinien vorgaben und dennoch eine nicht zu unterschätzende Wirkung auf die nationalen Gesetzgebungen entfalteten.

Die europäischen Staaten hatten sich, wie jetzt zu untersuchen sein wird, ein wenig aus der ILO zurückgezogen, um auf regionaler Ebene ihre Projekte in diesem Bereich fortzusetzen. An den meisten dieser Projekte war die ILO beteiligt, was den Leistungsunterschied zwischen den innerhalb der ILO erzielten Ergebnissen und den Errungenschaften in Westeuropa in Zusammenarbeit mit ihr um so erstaunlicher macht. Dieser Umstand zeugt vom immer noch vorhandenen Fachwissen der ILO-Experten. Das Problem kann daher wohl nicht in der Abteilung für soziale Sicherheit gelegen haben und wahrscheinlich auch nicht im Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit, denn jedes Mal, wenn dieser einberufen wurde, kam es einige Jahre danach zur Verabschiedung eines ILO-Übereinkommens. Die Berichte des Ausschusses haben vermutlich das Annahmeverfahren sogar beschleunigt. Das Problem muß eher bei der Internationalen Arbeitskonferenz oder beim ILO-Verwaltungsrat gesucht werden. Vor allem letztere Institution, oder besser gesagt die Arbeitgebervertreter, haben sich gegen sozialpolitische Tagesordnungspunkte gestellt.⁶⁷ Im Rahmen des ILO-Verwaltungsrats wurden die grundlegenden Entscheidungen über die Politik und die Ausrichtung der ILO getroffen, was die Verzögerung der Revision der Übereinkommen erklärt. An den Verzögerungen haben die Verhandlungsparteien oft einen wichtigen Anteil. Deshalb soll die Haltung der Mitgliedstaaten innerhalb der ILO kurz beleuchtet werden.

Entscheidend für die ILO und alle anderen internationalen Organisation war die Politisierung der Debatten. Solange sich die ILO bei ihrer Arbeit auf die „technical and “non-controversial” aspects“⁶⁸ konzentrierte, hatte sie nur wenig Mühe, die westeuropäischen Staaten an den Verhandlungstisch zu bringen und mit ihnen ein für alle zufriedenstellendes Abkommen zu schließen. Das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer ist dafür das Paradebeispiel: Das Problem des sozialen Schutzes der Rheinschiffer war für alle Staaten ein Problem; die politische Brisanz war dabei keine Hürde, und die Lösungen beschränkten sich auf technische Anpassungen der vorhandenen Systeme. Sobald die

⁶⁷ cf. PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 588.

⁶⁸ Es wurde weiter oben schon auf diese Problematik eingegangen. Zur Erinnerung, cf. *Minutes of the 137th session of the Governing Body, Geneva, 29 October-1 November 1957*, Geneva: International Labour Office 1958, S. 20-24.

ILO oder die europäischen Regionalorganisationen die Schwelle der reinen technischen Koordinierung der europäischen Sozialsysteme überschritten, bildete sich unter den Verhandlungsparteien ein erheblicher Widerstand. Je weiter die ILO ging, um so mehr sträubten sich die Länder gegen eine Fortsetzung der immer politischer werdenden Arbeiten. Mit dem Kalten Krieg wurden viele der vorher noch von allen als technisch betrachteten Themen zu Politika. Die unterschiedlichen Auffassungen über den Aufbau der Sozialsysteme belegen die starke Polarisierung, die ein solches Thema bei einer internationalen Konferenz herbeiführen konnte. Die Jahrzehnte zurückgehende Geschichte der nationalen Sozialsysteme hätte noch mehr Zündstoff in die Diskussionen gebracht. Die Mitgliedstaaten blockierten deshalb die aufkommenden Bestrebungen der ILO und der europäischen Regionalorganisationen bewußt, denn sie waren an einer Politisierung eines ansonsten kaum in den Schlagzeilen stehenden Bereiches nicht interessiert. Sie wollten ihre traditionsreichen Systeme auch selbst für eine bessere Völkerverständigung auf internationaler Ebene nicht opfern.

Kapitel III: Die regionalen Abkommen in Zusammenarbeit mit der ILO

Bei einigen der internationalen Abkommen, die jetzt angesprochen werden, hatten die Vorbereitungsarbeiten schon sehr früh begonnen. Sie wurden der Klarheit wegen nicht in den vorigen Abschnitten vorgestellt, auch wenn sie rein chronologisch durchaus in die Periode 1949-1959 hineingehört hätten. Dabei handelt es sich ausschließlich um im Rahmen des Europarats ausgearbeitete Texte. Die Ursache für die sich über Jahre hinweg hinziehende Arbeit liegen in diesem Falle nicht bei der ILO oder ihren Mitarbeitern. Die Verzögerungen wurden einzig und allein durch den Europarat verursacht.

Hingegen kam es nach der Beendigung des europäischen Abkommens über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer und seiner Umwandlung in die Verordnungen Nr. 3 und 4 zu keiner weiteren sich in Abkommen niederschlagenden Zusammenarbeit zwischen der ILO und den EG, die als Ziel die Verfassung eines internationalen Regelwerkes gehabt hätte. Die Gründe sind vielfältig und sollen dann in einem weiteren Abschnitt über die Zusammenarbeit der ILO mit den europäischen Regionalorganisationen dargelegt werden, denn die ILO beschränkte sich nicht nur

⁶⁹ HAAS, Ernst B.: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization.*

auf den Abschluß von regionalen Abkommen, sondern war in einer ganzen Reihe von anderen Feldern aktiv.

1. Die Europäische Sozialcharta

Dieses internationale Regelwerk beinhaltet eigentlich nur wenige Punkte, die sich mit dem Bereich der sozialen Sicherheit befassen, denn wie es der Name schon sagt, handelt es sich um eine Art Europäische Grundcharta der sozialen Rechte. Der Begriff ‚soziale Rechte‘ wurde dabei sehr weit gefaßt. Als soziale Rechte wurden das Recht auf Arbeit, das Versammlungsrecht, das Recht auf Tarifverhandlungen, der Schutz der Kinder und Jugendlichen, das Recht auf Weiterbildung, usw. genannt.⁷⁰ Nur ein Artikel befaßt sich mit der sozialen Sicherheit (Art. 12).

Das Projekt der Europäischen Sozialcharta wurde am 16. April 1953 zum ersten Mal erwogen. Das Generalsekretariat des Europarats verfaßte ein Memorandum über diese Thematik.⁷¹ Die Europäische Sozialcharta wurde dabei als eine Fortsetzung der Aktivitäten des Europarats auf dem Gebiet der Menschenrechte betrachtet. Die Entscheidungsinstanzen des Europarats waren sich dabei nicht einig, bis zu welchem Grad die ILO eingebunden werden sollte. In der ersten Phase wurde auch kein einziger Mitarbeiter der UN-Sonderorganisation in die Arbeiten miteinbezogen, und der ILO-Verwaltungsrat wurde ‚nur‘ in regelmäßigen Abständen informiert.⁷² Insgesamt verlief die erste Phase sehr chaotisch. Man war sich in den verschiedenen Gremien des Europarats selber nicht im Klaren, wie die Europäische Sozialcharta aussehen sollte. Einige wollten einen umfassenden und auf ILO-Normen basierenden Text verfassen, während andere sich für eine nicht zu weitgehende Vorlage einsetzten:

The Committee on Social Questions of the Assembly, in a previous discussion of the Charter, had failed to agree as to whether this instrument should contain only general principles of social policy

Stanford: Stanford University Press 1964, S. 6.

⁷⁰ cf. SAMUEL, Lenia: *Droits sociaux fondamentaux. Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Straßbourg: Editions du Conseil de l'Europe 1997, 498 S.

⁷¹ *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. I: Du Memorandum présenté par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur le rôle du Conseil dans le domaine sociale (16 avril 1953) à la 8ème Session ordinaire de l'Assemblée Consultative (24 octobre 1956), S. 1-3.

⁷² cf. Report on the Second Session of the Social Committee of the Committee of Ministers of the Council of Europa (Strasbourg, 4-7 May 1955), von P. P. Fano, 16.5.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 3.

based on the Declaration of Philadelphia and on the covenants on human rights of the United Nations, or whether it should include detailed provisions binding upon the signatories.⁷³

Die Meinungen waren jedoch so verschieden, daß es kaum möglich war, zu einer einheitlichen Ansicht zu kommen. Dabei vertraten vor allem der Regierungsausschuß für soziale Fragen des Ministerkomitees und der Sozialausschuß der Beratenden Versammlung stark abweichende Meinungen. Die Unterschiede beruhten auf diametral entgegengesetzten Auffassungen über den Aufbau der Europäischen Sozialcharta. Das Ministerkomitee vertrat die Ansicht, die Europäische Sozialcharta müsse auf Prinzipien beruhen, die den größten gemeinsamen Nenner für alle Mitgliedstaaten bilden würden. Die Beratende Versammlung war hingegen der Auffassung, ein ehrgeiziger Text sei notwendig, um überhaupt von Europäischer Sozialcharta sprechen zu können.⁷⁴ Beide Organe beschlossen, ihre eigenen Vorentwürfe zu verfassen: „The Committee of Ministers has instructed its Social Committee (composed of high officials of labour ministries of the countries concerned) to draft it. [...] At the same time the Consultative Assembly took parallel action.“⁷⁵ Albert Delpérée und C. Gilon weisen in ihrem Artikel auf die mangelhafte Kooperation unter den Europarat-Organen hin.⁷⁶ Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Gremien der europäischen Organisation wurde aber noch durch weitere Unstimmigkeiten überdeckt, denn selbst innerhalb der verschiedenen Ausschüsse konnten sich die Sozialexperten nicht immer von gemeinsamen Standpunkten überzeugen lassen.⁷⁷

Die ILO hielt sich in dieser Phase äußerst bedeckt und unterließ es, sich direkt in die Arbeiten und Verhandlungen einzumischen. Diese Haltung war für die Genfer Organisation ungewöhnlich. In anderen Fällen, wie zum Beispiel bei den Verhandlungen zum Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, hatte die ILO von den EGKS-Verantwortlichen immer wieder eine

⁷³ cf. Points to be borne in mind by the Director-General in his talks with the French Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Labour and the Chairman of the Consultative Assembly of the Council of Europe, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 3-22-2, S. 1.

⁷⁴ cf. „La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail“, in: *Revue internationale du travail* 84 (novembre 1961), S. 390.

⁷⁵ *ibid.*, S. 1.

⁷⁶ DELPEREE, Albert/GILON, C.: „La Charte sociale européenne“, in: *Revue du travail* 10/1958, S. 1216: „Les organes du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres et l'Assemblée consultative, se sont trouvés en concurrence, sinon en opposition, dans l'établissement de la Charte sociale européenne.“

⁷⁷ cf. Fußnote 73.

engere Einbeziehung der ILO-Experten verlangt. Im Falle der Europäischen Sozialcharta stellte die ILO dem Europarat keine Forderungen und begnügte sich mit den aus Straßburg stammenden Informationen. Diese Zurückhaltung seitens der ILO hatte wohl mit der Erkenntnis zu tun, daß der Europarat zwangsläufig früher oder später die Dienste der ILO in Anspruch nehmen würde. Stellvertretend für das große Selbstvertrauen der Genfer Organisation in dieser Angelegenheit waren die Ausführungen von Henry Hauck, dem französischen Regierungsvertreter im ILO-Verwaltungsrat: „The drafting of such a document was of course a longterm operation upon which the Council of Europe would not embark without collaborating closely with the I.L.O. as well as with other interested organisations.“⁷⁸ Ein weiterer Grund, der die ILO-Verantwortlichen so selbstsicher machte, war vielleicht der schon festgelegte Abschlußrahmen der Arbeiten. Es stand noch gar nicht fest, wie die Europäische Sozialcharta selbst aussehen würde, aber die meisten Organe des Europarats hatten sich schon auf eine von der ILO einzuberufende Abschlußkonferenz festgelegt. Diese Meinung vertrat zum Beispiel der Sozialausschuß der Beratenden Versammlung.⁷⁹ Hiermit wußte man in Genf, daß zu einem gegebenen Zeitpunkt die Straßburger Experten ihre Genfer Kollegen nach ihrer Meinung fragen würden. Wegen der vielen Unstimmigkeiten war es schwierig, einen guten Vorentwurf zu verfassen. Der erste Vorentwurf, der vom Sozialausschuß der Beratenden Versammlung stammte, wurde im Mai 1955 vorgelegt und von den ILO-Experten intern als äußerst mangelhaft beurteilt: „Or, il ressort d'une première lecture, que cette deuxième partie contient à la fois des droits, des principes et de vagues déclarations générales qui frisent parfois le lieu commun.“⁸⁰ Nach diesen Ergebnissen vertrat man innerhalb der ILO die Ansicht, daß man sich intensiver um die Europäische Sozialcharta kümmern müsse, da sonst keine Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Artikeln existieren würden, und, was für die ILO viel wichtiger war, sonst keine Übereinstimmung zwischen der Europäischen Sozialcharta und den ILO-Texten garantiert wäre.⁸¹

⁷⁸ *Minutes of the 123rd session of the Governing Body, Geneva, 24-27 November 1953*, Geneva: International Labour Office 1954, S. 78.

⁷⁹ Report of Mission. Third Part of the Sixth Session of the Consultative Assembly of the Council of Europe, von P. P. Fano, 29.12.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 1:
„The Committee on Social Questions is still of the opinion that the final word on the charter should be given by a tripartite conference to be held under the auspices of the ILO.“

⁸⁰ Vermerk von E. Herz, 7.5.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 1.

⁸¹ Vermerk von C. Wilfred Jenks, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 2:
„It is, however, most desirable that the terms of any such instrument should harmonise as completely as possible with ILO action...“

Für diesen wenig erfolgreichen Anfang der Europäischen Sozialcharta und die in dieser Hinsicht existierenden Beziehungen zwischen den Europarat- und ILO-Experten kann noch ein weiterer Faktor entscheidend gewesen sein. Die ILO hatte vor allem bei informellen Treffen durch die Mitglieder der Abteilung für soziale Sicherheit Kontakte mit dem Europarat geknüpft. Es waren natürlich noch andere Abteilungen miteinbezogen worden, wie zum Beispiel die Abteilung für internationale Beziehungen um ihren Leiter P. P. Fano, aber die meisten Kontakte liefen doch über die Abteilung für soziale Sicherheit.⁸² Da die Europäische Sozialcharta kein unmittelbares Betätigungsfeld der Abteilung für soziale Sicherheit war, wurden die Vertreter anderer Abteilungen, wie der von P. P. Fano, nach Straßburg entsandt. Durch die fehlende Erfahrung auf beiden Seiten ist die Zusammenarbeit vielleicht in der ersten Phase nicht so erfolgreich verlaufen, wie man es in den anderen Bereichen gewohnt war. Es handelt sich hier lediglich um eine Vermutung, denn leider gibt es keinen Beleg, der diese Hypothese bestätigen würde. Lediglich eine Randbemerkung eines Bediensteten des Europarats würde sie zum Teil stützen:

J'ai fait valoir à M. Blamont que, dans le manque de coordination évident[e] entre nos deux secrétariats au sujet du CIRF et de la Conférence tripartite, un élément a joué à mon avis : le fait que la Division des Relations extérieures du BIT n'ait joué absolument aucun rôle et n'ait jamais pris contact avec moi ni pour l'une ni pour l'autre de ces deux affaires.⁸³

Diese Bemerkung wurde einige Jahre nach dem Beginn der Arbeiten zur Europäischen Sozialcharta verfaßt. Zum Zeitpunkt dieses Berichts war die Europäische Sozialcharta schon unterzeichnet worden, und die ILO und der Europarat trafen gerade Maßnahmen, mit denen gewährleistet werden sollte, daß die Charta bei Inkrafttreten des Vertragstextes funktionsfähig war. Die zwei Kritikpunkte beziehen sich auch auf andere Kooperationsbereiche zwischen der ILO und dem Europarat. Dennoch kann man vermuten, daß die ILO-Abteilung für internationale Beziehungen auch schon einige Jahre zuvor nicht die für beide Organisationen notwendige Koordination ge-

⁸² So tauchen die Namen von Herz, Blessing und Blamont nicht oder nur selten in den anderen Aktenmappen auf, die zur Thematik ILO-Europarat eingesehen wurden.

⁸³ A Monsieur Modinos, von S. Sforza, 10.9.1963, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 4-5.

leistet hatte, was in den Jahren zwischen 1953 und 1956 zu einer gewissen ‚Kontaktleere‘ bezüglich der Europäischen Sozialcharta geführt hatte.

Ein zweiter Vorschlag (vom Generalsekretariat vorgelegt, der nie den Titel Vorentwurf erhielt) wurde anscheinend viel besser verfaßt, denn von den ILO-Experten kam kaum Kritik. Dabei wurde zum Beispiel auch der Artikel zur Gründung eines neuen Wirtschafts- und Sozialrates gestrichen, was unter anderem von den ILO-Verantwortlichen massiv gefordert worden war.⁸⁴ Während die Konflikte zwischen den Organen des Europarats unterschwellig weiterbestanden, entstanden zwischen den nationalen Delegationen ebenfalls Uneinigkeiten. Die eine Hälfte der Delegationen hielt am ersten Vorentwurf des Textes fest, während die zweite sich für den Vorschlag des Generalsekretariats entschied.⁸⁵ Der größte Unterschied zwischen dem zweiten Text und dem ursprünglichen Text war das Kontrollverfahren. Wie schon kurz angesprochen, war im ersten Entwurf die Schaffung eines Wirtschafts- und Sozialrats vorgesehen, dessen Hauptaufgabe die Einhaltung der Sozialcharta gewesen wäre. Im zweiten Text wurde vorgeschlagen, die Aufsicht durch regelmäßige Regierungsberichte zu gewährleisten.⁸⁶ Die ILO hatte sich gegen die erste Lösung gestellt, weil der Wirtschafts- und Sozialrat ein direkter neuer Konkurrent für die Genfer Organisation gewesen wäre. Dies sollte unter allen Umständen verhindert werden, denn die ILO war der Auffassung, daß in Europa schon genügend Organisationen existierten. Die Meinung über dieses Thema innerhalb des Europarats war hingegen gespalten.

Am 20. April 1956 wurde der zweite Vorentwurf der Beratenden Versammlung vorgelegt.⁸⁷ Es handelte sich dabei um eine Koproduktion des Sozialausschusses und des Wirtschaftsausschusses der Beratenden Versammlung.⁸⁸ Die Beratende Versammlung arbeitete, ohne auf die Forderungen des Ministerkomitees zu achten. Diese getrennte, ja überflüssige Doppelarbeit kommt in den zusammengestellten Dokumenten des Europarats zur Geschichte der Europäischen Sozialcharta

⁸⁴ Report on the meetings of the Committee on Social Questions and the Economic Committee of the Consultative Assembly of the Council of Europe, held in Paris on 23-24 January 1956, von P. P. Fano, 1.2.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 1.

⁸⁵ *ibid.*, S. 1-2.

⁸⁶ Memorandum présenté par la Division des Affaires économiques (AS/EC (7) 21), 13.1.1956, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. III: 1956, S. 24.

⁸⁷ cf. *Charte sociale européenne et Conférence économique et sociale européenne* (Doc. 488), 20.4.1956, in: *ibid.*, S. 457-485.

⁸⁸ cf. HEYDE, Peter L.: „Die Europäische Sozialcharta“, in: *Arbeit und Recht* 3/1962, S. 70.

sehr gut zum Vorschein.⁸⁹ Da jedoch die Mitglieder der Beratenden Versammlung mit ihrem Text immer noch nicht zufrieden waren, wurde ein neuerlicher Bericht verlangt, der eine Art Überarbeitung darstellte, und in dem die Schaffung einer „Convention européenne des droits sociaux et économiques“ vorgeschlagen wurde.⁹⁰ Die Beratende Versammlung nahm diesen letzten Bericht ebenfalls nicht an, denn seine Vorschläge, die unter anderem die Schaffung des Postens eines ‚europäischen Kommissars‘ enthielten, wurden von vielen als überflüssig angesehen. Die Mehrheit der Beratenden Versammlung setzte sich statt dessen für dreigliedrige ILO-Konferenzen ein.⁹¹ Die Lage wurde mit den verschiedenen, stark abweichenden Fassungen immer unübersichtlicher. Die ILO blieb dabei die ganze Zeit im Hintergrund und begnügte sich mit der Entsendung eines Vertreters zu jeder wichtigen Debatte. Die Lage änderte sich jedoch am 26. Oktober 1956, als die Beratende Versammlung eine Empfehlung an das Ministerkomitee mit der Aufforderung leitete, einen Vorentwurf der Europäischen Sozialcharta zu verfassen, und einen Sonderbeauftragten für die Zusammenarbeit mit der ILO und den anderen betroffenen internationalen Organisationen zu ernennen.⁹² Die ILO wurde von diesem Zeitpunkt an erheblich häufiger in die Vorbereitungsarbeiten der Europäischen Sozialcharta eingebunden, auch wenn sie sich immer im Hintergrund bewegte und kaum direkt eingriff.

Die Aufwertung der ILO in den Arbeiten zur Europäischen Sozialcharta wurde nicht von allen Delegationen positiv aufgenommen. Einige belgische, französische, und österreichische Abgeordnete, wie zum Beispiel der ehemalige Minister Toncic, reagierten mit gewissem Mißtrauen, während norwegische, dänische und vor allem britische Abgeordnete sehr davon angetan waren, möglicherweise mit der Genfer Organisation zusammenarbeiten zu können.⁹³ Auch wenn die ILO nach wie vor nur einen Beobachterstatus hatte, erlaubte sie sich, in die Debatten einzugreifen, was bis zur Kursänderung der Beratenden Versammlung nicht der Fall gewesen war:

⁸⁹ Der erste Teil trägt den Titel „Travaux de l'Assemblée consultative et de ses commissions“ und der zweite ist mit der Aufschrift „Travaux du Comité social et du Comité des ministres“ versehen.

⁹⁰ Charte sociale européenne: Rapport sur l'établissement d'une convention européenne des droits sociaux et économiques (Doc. 536), 27.9.1956, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. III: 1956, S. 525-555.

⁹¹ cf. *Minutes of the 133rd session of the Governing Body, Geneva, 20-24 November 1956*, Geneva: International Labour Office 1957, S. 4 (point 4 TOP).

⁹² Recommandation 104 (1956) relative à une Convention européenne des droits sociaux et économiques, 26.10.1956, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. III: 1956, S. 634.

⁹³ Deuxième partie de la huitième session ordinaire de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 15-26 octobre 1956), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 4.

J'ai dû intervenir à plusieurs reprises, non seulement pour faire valoir certains des arguments soulevés par les divisions techniques du Bureau (et que plusieurs membres du Comité social se sont généralement chargés de présenter) mais surtout pour essayer d'empêcher que les dispositions contenues dans le texte proposé par le groupe de travail, et reprises par le projet de la délégation gouvernementale du Royaume-Uni, ne soient sensiblement affaiblies par les amendements de caractère restrictif proposés en cours de débat par certaines délégations, et principalement par la délégation de la République fédérale d'Allemagne. Ces interventions m'ont mis fréquemment en opposition avec M. Geller, lequel a manifesté, vers la fin de la réunion l'humeur qu'il en ressentait.⁹⁴

Der ILO-Experte verteidigte die fortschrittlichsten Maßnahmen der Europäischen Sozialcharta gegen die Abschwächungsversuche einiger Delegationen, als wenn es sich um einen Text seiner eigenen Organisation gehandelt hätte. Er schreckte auch nicht davor zurück, sich gegen den deutschen Delegierten zu stellen, obwohl für die ILO selbst nicht so viel auf dem Spiel stand. Dieses Auftreten verdeutlichte die neue Rolle der Genfer Organisation, die zwar selber nicht in die Redaktionsarbeiten eingebunden war, sich aber verpflichtet fühlte, ein gewisses Niveau der Europäischen Sozialcharta zu verteidigen.

Der Regierungsausschuß für soziale Fragen ließ sich beim Verfassen der Charta viel mehr Zeit. Im Dezember 1957 legte er seinen Text vor.⁹⁵ Dieser war zwar im Vergleich zu den vorigen Fassungen ein großer Fortschritt aber er stellte bei weitem noch nicht die Endfassung dar. Er sollte auch hauptsächlich als Arbeitsgrundlage für die vorgesehene dreigliedrige Konferenz dienen. Das Ministerkomitee hatte im Laufe des Monats Juni erwogen, eine solche Veranstaltung zu organisieren. Am 13. Mai 1957 wurde der Generalsekretär des Europarats über die Möglichkeit der Einberufung einer Konferenz informiert.⁹⁶

⁹⁴ Cinquième session du Comité social des Ministres du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 15-19 juillet 1957), Rapport de mission, von Philippe Blamont, 9.8.1957, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 5-6.

⁹⁵ cf. Rapport du Comité social soumettant le projet de Charte sociale européenne, 20.12.1957 (CM (57) 176), in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. IV: 1957, S. 383-404.

⁹⁶ Organisation éventuelle d'une Conférence tripartite (Lettre de la Délégation des Pays-Bas), 13.5.1957 (CM (57) 74), in: *ibid.*, S. 461.

a) Die dreigliedrige Konferenz von 1958 in Straßburg

Bevor die Konferenz überhaupt organisiert wurde, kam es innerhalb des Europarats zu nur schwer lösbaren Auseinandersetzungen, die unter anderem darauf zurückzuführen waren, daß man sich erst jetzt über die Tragweite des im Juni 1951 mit der ILO unterzeichneten Abkommen zur Zusammenarbeit bewußt wurde. Nach Artikel 3 des Abkommens hatte die ILO das ausschließliche Recht, eine dreigliedrige Regionalkonferenz einzuberufen. Der Europarat besaß nach diesen Bestimmungen kein Recht, allein eine solche Konferenz zu organisieren. Diese Tatsache führte bei einigen Mitgliedern des Europarats zu heftigen Reaktionen, vor allem wenn man die Entwicklung der Mitgliedschaft der ILO seit der Unterzeichnung des Kooperationsabkommens berücksichtigte:

Il m'apparaît inadmissible que la préparation et l'organisation d'une conférence chargée d'examiner une Charte sociale européenne et l'ensemble de la politique du Conseil de l'Europe dans le domaine social soient uniquement confiées à un organe dont le Conseil d'administration comprend des représentants des pays de l'Est, et plus particulièrement de l'URSS.⁹⁷

Um weitere diplomatische Eklats zu verhindern, wurde schließlich eine Vereinbarung getroffen, wonach keine Partei sich auf Artikel 3 des Abkommens beziehen würde. Eine Revision des Abkommens wurde aber abgelehnt, da sie viel Zeit verlangt hätte und man unter Zeitdruck stand. Da der sich nur viermal im Jahr treffende ILO-Verwaltungsrat das letzte Wort über eine solche Konferenz hatte, kam es erst im März 1958 zum endgültigen Beschluß über das Abhalten einer dreigliedrigen Konferenz. Einziger Tagesordnungspunkt war die Untersuchung des Entwurfs der Europäischen Sozialcharta.⁹⁸ Die Konferenz fand vom 1. bis zum 12. Dezember 1958 in Straßburg statt. Es muß nochmals auf die Zusammensetzung der Delegationen hingewiesen werden. Obwohl der Europarat überhaupt keine dreigliedrig organisierte Institution war, wurde eine Konferenz nach ILO-Muster veranstaltet. Die ILO hatte dabei nicht den entscheidenden Anstoß gegeben, auch wenn sich viele der Experten

⁹⁷ Lettre du président de la Commission sociale relative à la Conférence tripartite européenne, 16.7.1957 (AS/Per (9) 2), in: *ibid.*, S. 465.

⁹⁸ Brief von David A. Morse an den Generalsekretär des Europarates, 14.3.1958, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. V: 1958, S. 160-161.

des Europarats immer wieder auf die ILO bezogen, um eine solche Tagung zu rechtfertigen.⁹⁹ Jede Delegation bestand aus zwei Regierungs-, einem Arbeitnehmer- und einem Arbeitgebervertreter. Eine gewisse Übereinstimmung der Delegationen mit den Vertretungen an den ILO-Konferenzen war bei einigen Staaten unverkennbar. Die französische Delegation hatte als Regierungsvertreter Paul Ramadier und Henry Hauck entsandt, die auch für Frankreich im ILO-Verwaltungsrat saßen, als Arbeitgeber Pierre Waline, den langjährigen stellvertretenden Vorsitzenden des ILO-Verwaltungsrates. Nur Gabriel Ventejol, der Generalsekretär der französischen Gewerkschaft CGT-FO, war kein Vertrauter der ILO-Kreise. Die Konferenzprozedur verlief gemäß den ILO-Vorschriften und nicht nach denen des Europarates.¹⁰⁰ Wie bei den ILO-Konferenzen vertraten die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber entgegengesetzte Positionen. Erstere verlangten einen Text, der sehr weit gehen sollte, während letztere sich eine Europäische Sozialcharta mit abgeschwächten Prinzipien wünschten.¹⁰¹ Die Regierungen verteilten sich auf zwei Lager. Die französische Regierung verlangte zum Beispiel eine Europäische Sozialcharta auf sehr hohem Niveau.¹⁰² Der deutsche Regierungsvertreter hingegen forderte ein flexibles Instrument, was ein nicht so hohes Niveau bedeutete, damit die Europäische Sozialcharta von so vielen Staaten wie möglich ratifiziert werden konnte.¹⁰³ Das Ergebnis war eine Mischung aus beiden Tendenzen, die aber immer noch zu keiner befriedigenden Endfassung führte.

b) Der Artikel über die soziale Sicherheit

Wie schon eingangs erwähnt, befaßte sich die Europäische Sozialcharta nur in einem Artikel mit der sozialen Sicherheit. Dieser Artikel wurde unter anderem deshalb allgemein verfaßt, um alle verschiedenen Konzepte der sozialen Sicherheit

⁹⁹ cf., zum Beispiel, Report on the Second Session of the Social Committee of the Committee of Ministers of the Council of Europa (Strasbourg, 4-7 May 1955), von P. P. Fano, 16.5.1955, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 3.

¹⁰⁰ Conférence tripartite convoquée par l'Organisation internationale du travail à la demande du Conseil de l'Europe. Compte rendu des travaux. Strasbourg 1er-12 décembre 1958, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. V: 1958, S. 409.

¹⁰¹ *Minutes of the 141st session of the Governing Body, Geneva, 10-13 March 1959*, Geneva: International Labour Office 1960, S. 90.

¹⁰² Henry Hauck. Conférence tripartite convoquée par l'Organisation internationale du travail à la demande du Conseil de l'Europe. Compte rendu des travaux. Strasbourg 1er-12 décembre 1958, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. V: 1958, S. 455.

¹⁰³ M. Geller, *ibid.*, S. 456:

„C'est pourquoi nous nous sommes fixé pour but, au Comité social, d'élaborer un instrument qui puisse recueillir le plus grand nombre possible de ratifications et être largement appliqué.“

zu berücksichtigen, die entweder auf der Grundidee der Sicherung der Einkünfte oder der des Rechts auf ein soziales Existenzminimum beruhten. Es wurde zusätzlich ein Unterschied zwischen sozialer Sicherheit und Sozialhilfe gemacht. Letztere erhielt einen eigenen Artikel (Artikel 13 in der Endfassung der Europäischen Sozialcharta).

In einer ersten Phase wurde das Recht auf soziale Sicherheit nicht einmal einbezogen. Im 1956 an die Mitgliedstaaten verschickten Fragebogen zur Vorbereitung der Sozialcharta war dieses Recht schlicht und einfach ausgelassen worden. Belgien, Griechenland, die Niederlande, das Vereinigte Königreich, die Türkei und mit Vorbehalt auch Italien (dieses Land setzte sich für den Erhalt der Rechte der sozialen Sicherheit für die Wanderarbeitnehmer ein) schlugen vor, dieses Recht in die Europäische Sozialcharta einzufügen.¹⁰⁴ Dank einiger der sechs EGKS-Gründerstaaten (Belgien, Frankreich, Italien und die Niederlande) kam es zu einer regen Debatte. Die belgische Delegation und die Niederlande konzentrierten sich vor allem auf Nebenpunkte. Italien beharrte auf einer Einbeziehung der Rechte der Wanderarbeitnehmer (und erhielt sie). Frankreich versuchte, das höchste Niveau für die Europäische Sozialcharta zu erreichen. Dieses Vorhaben scheiterte unter anderem an der Ablehnung durch die nordischen Staaten.¹⁰⁵ Die Bundesrepublik Deutschland und Luxemburg griffen hingegen kaum in die Debatten ein.

Inhaltlich blieb der Artikel über die soziale Sicherheit über lange Zeit noch allgemeiner, weil er sich auf einen anderen Text bezog, der ebenfalls in den Gremien des Europarats in Vorbereitung war: „Les Hautes Parties Contractantes s’engagent à porter leurs régimes de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, en se fondant sur les normes définies dans un Code européen de sécurité sociale.“¹⁰⁶ Die Arbeiten der Europäischen Ordnung für soziale Sicherheit dauerten so lange an, daß eine explizite Bezugnahme auf diesen Text mit der Zeit immer unwahrscheinlicher wurde. Bei der Konferenz vom Dezember 1958 bezog man sich immer noch auf die Europäische Ordnung, auch wenn die Vorgaben ein wenig höher angesetzt worden waren:

¹⁰⁴ Charte sociale européenne. Travaux préparatoires: Article 12. Document provisoire établi par la Division des Affaires Sociales, 23.4.1970, (CE/Soc/Tr.Pr. (70) 14), S. 16.

¹⁰⁵ *ibid.*, S. 24, 25, 30, 31, 33.

¹⁰⁶ Partie II. Art. 9. Charte sociale européenne et Conférence économique et sociale européenne (Doc. 488), 20.4.1956, in: *Charte sociale européenne...*, vol. III: 1956, S. 465.

XII. Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif de ce droit, les Hautes Parties Contractantes s'engagent:

- (39) à établir ou maintenir un régime de sécurité sociale;
- (40) à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau minimum satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification du Code européen de Sécurité sociale;
- (41) à s'efforcer d'élever progressivement le régime de sécurité sociale à un niveau plus haut...¹⁰⁷

Die Bestimmungen waren in dieser zweiten Fassung immer noch sehr allgemein formuliert, aber zumindest wurde zum einen eine in der ersten Fassung noch nicht so genau definierte Mindestnorm festgelegt, die erreicht werden mußte, und zum anderen wurde mit dem Bestreben nach einer Verbesserung der Systeme ein dynamisches Element hinzugefügt.

Die dreigliedrige Konferenz bewirkte eine größere Einflußnahme der ILO. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurde immer auf die extreme Zurückhaltung der ILO-Experten hingewiesen, die auch kaum eingriffen. Dennoch hatte sich die vorläufige Fassung der Europäischen Sozialcharta hauptsächlich auf Texte der ILO gestützt.¹⁰⁸ Ab der dreigliedrigen Konferenz machte die ILO konkrete Vorschläge, um endlich Fortschritte zu erreichen, und um die größtmögliche Übereinstimmung zwischen der Europäischen Sozialcharta und den ILO-Übereinkommen zu erreichen.¹⁰⁹ Die meisten Vorschläge der ILO wurden auch übernommen. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Straßburger Konferenz erstellte man eine neue Fassung, die am 22. Januar 1960 von der Beratenden Versammlung mit 73 Ja-Stimmen und nur einer Gegenstimme angenommen wurde.¹¹⁰ Da ein Ende der Arbeiten zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit immer noch nicht absehbar war, mußte eine andere Lösung gefunden werden. Im September 1960 unterbreitete die britische Delegation

¹⁰⁷ Partie II. Art. 12. Rapport du Comité social soumettant le projet de Charte sociale européenne, 20.12.1957 (CM (57) 176), in: *Charte sociale européenne...*, vol. IV: 1957, S. 393. Hervorhebungen im Original.

¹⁰⁸ cf. M. Dehousse. Conférence tripartite convoquée par l'Organisation internationale du travail à la demande du Conseil de l'Europe. Compte rendu des travaux. Strasbourg 1er-12 décembre 1958, in: *Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires*, vol. V: 1958, S. 405-406.

¹⁰⁹ cf. „La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail“, in: *Revue internationale du travail* 84 (décembre 1961), S. 521.

¹¹⁰ HEYDE, Peter L.: „Die Europäische Sozialcharta“, S. 71.

folgenden Vorschlag: „Etant donné que le Code européen de sécurité sociale n'est pas signé, la délégation du Royaume-Uni demande que référence soit faite, dans ce paragraphe, non plus au code mais à la Convention Internationale du Travail n°102 sur la norme minimum de sécurité sociale.“¹¹¹ Dieser Vorschlag war eigentlich schon in anderer Form von den Arbeitnehmervertretern bei der dreigliedrigen Konferenz von Straßburg vorgetragen worden. Diese hatten sowohl eine Bezugnahme auf die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit als auch einen Hinweis auf das Übereinkommen Nr. 102 verlangt.¹¹² Nach langen Debatten wurde beschlossen, auf das Übereinkommen Nr. 102 Bezug zu nehmen. Es war hauptsächlich die französische Delegation, die sich dagegen aussprach.¹¹³ Das Ersetzen der Europäischen Ordnung durch das Übereinkommen Nr. 102 bildete keine grundsätzliche Veränderung, denn beide Texte wurden auf ähnliche Weise konzipiert (cf. weiter unten) und definierten die Aktivitätenfelder der sozialen Sicherheit auf identische Weise.¹¹⁴ Der endgültige Wortlaut des Artikels lautete in seinen ersten Absätzen wie folgt:

Article 12 – Droit à la sécurité sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la sécurité sociale, les Parties contractantes s'engagent:

1. à établir ou maintenir un régime de sécurité sociale;
2. à maintenir le régime de sécurité sociale à un niveau satisfaisant, au moins égal à celui nécessaire pour la ratification de la Convention internationale du travail (n°102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale...¹¹⁵

Im weiteren Verlauf des Textes wurden auch Bestimmungen über die Gleichbehandlung, die Wahrung der Anwartschaften und die Wahrung der erworbenen Rechte festgeschrieben. Ein tiefgreifender Einfluß der Normen der ILO auf die Texte des Europarats ist unbestreitbar. Der Europarat hatte eigentlich auf internationaler Ebene keine anderen Referenzmöglichkeiten. Der einzige weitere in Betracht kommende Text war noch nicht vollendet, und sonst gab es ganz einfach keine anderen Refe-

¹¹¹ Conseil de l'Europe. Charte sociale européenne. Travaux préparatoires: Article 12. Document provisoire établi par la Division des Affaires Sociales, 23.4.1970, (CE/Soc/Tr.Pr. (70) 14), S. 63.

¹¹² *ibid.*, S. 54.

¹¹³ *ibid.*, S. 71.

¹¹⁴ *ibid.*, S. 72.

renztexzte. Man hätte sich auch auf die Universelle Erklärung der Menschenrechte beziehen können, die ebenfalls das Recht auf soziale Sicherheit vorgab, aber ein solcher Bezug hätte wieder etwas Abstraktes bedeutet, und der Europarat brauchte ein bindendes, mit genauen Normen versehenes Abkommen.

Obwohl schon Anfang 1960 die endgültige Fassung der Charta weitgehend abgeschlossen war, kam es erst Ende 1961 zur Paraphierung der Europäischen Sozialcharta. Am 18. November 1961 wurde in Turin der feierliche Akt vollzogen. Selbst die ILO-Verantwortlichen konnten sich über die in der Sozialcharta enthaltenen Errungenschaften nur zum Teil freuen, denn sie waren mit den Bestimmungen nicht ganz zufrieden. So sagte der stellvertretende Generaldirektor Rens, die ILO sei stolz, an diesem Unternehmen teilgenommen zu haben, aber er fügte im weiteren Verlauf seiner Rede auch hinzu:

En lisant cette Constitution de 1919 dans laquelle l'O.I.T. s'inspirait si profondément de l'expérience européenne, et la Charte sociale européenne de 1961 – près d'un demi-siècle sépare ces deux documents – je constate que nous n'avons peut-être pas progressé autant que nous l'aurions dû. J'en suis à la fois un peu déçu et un peu inquiet.¹¹⁶

Dabei wandte er sich weniger an die ILO als an die europäischen Staaten, die es seiner Ansicht nach versäumt hätten, weiterhin am sozialen Fortschritt zu arbeiten. Die ILO forderte die europäischen Staaten auf, im sozialen Bereich wieder eine Vorreiterrolle zu übernehmen, die seiner Meinung nach vernachlässigt worden war. In den anderen untersuchten Texten kam immer wieder zum Ausdruck, daß es oft die ILO gewesen war, die als Vermittler zwischen den verschiedenen Gruppen und Mitgliedstaaten fungiert hatte, um für alle annehmbare Lösungen zu finden. Im Falle der Europäischen Sozialcharta kehrte sich dieses Bild um: Den europäischen Staaten wurde vorgeworfen, in den letzten Jahrzehnten nicht genug unternommen zu haben. In diesem Kontext wurde der Europarat in der Rede von Jef Rens gar nicht erwähnt, obwohl er der Initiator dieses neuen internationalen Vertragswerks gewesen war. Die

¹¹⁵ *Charte sociale européenne. Recueil de textes*, Straßburg: Editions du Conseil de l'Europe 1997, S. 25.

¹¹⁶ Note pour le discours que M. Rens doit prononcer à Turin à l'occasion de la signature de la Charte sociale européenne, Octobre 1961, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 4.

große Hoffnung bestand darin, der Europarat würde die begonnene Arbeit fortsetzen.¹¹⁷

Insgesamt betrachtet, bildete die Europäische Sozialcharta in vielerlei Hinsicht einen Kompromißtext.¹¹⁸ Inhaltlich wurde sie von den neuen Entwicklungen schnell überholt, da sie nicht auf dem Recht des persönlichen Leistungsanspruchs beruhte.¹¹⁹ Die stark eingeschränkten Kontrollmöglichkeiten sind ebenfalls von einigen Spezialisten scharf verurteilt worden, denn sie machen jegliche Kontrolle der tatsächlichen Beachtung der niedergeschriebenen Prinzipien unmöglich.¹²⁰ Die Mitgliedstaaten des Europarats haben den Vertragstext unterschiedlich beurteilt. Die Haltung gegenüber der Ratifikation ist dabei ein erster Hinweis auf die Einstellung der sechs Gründerstaaten der EGKS: Während die BRD und Italien die Sozialcharta schon 1965 ratifizierten, ließen sich die anderen vier Staaten erheblich mehr Zeit: Frankreich trat der Europäischen Sozialcharta erst im April 1973 bei, die Niederlande im Mai 1980 und Belgien und Luxemburg gar erst 1990 und 1991.¹²¹ Dabei stellten die aufgestellten Maßnahmen und Normen für keinen der sechs Staaten eine unüberwindliche Hürde dar, da die meisten Bestimmungen schon im nationalen Recht verankert waren und kein neues europäisches Recht schufen.¹²² Auch vor den Gerichten wurde der Wert des Textes unterschiedlich ausgelegt: Die französischen Richter weigerten sich, der Europäischen Sozialcharta irgendeine unmittelbare rechtliche Auswirkung zuzugestehen, eine Interpretation, die von Belgien ebenfalls übernommen wurde. Der niederländische Hoge Raad hat dagegen eine direkte Anwendung des europäischen Abkommens zugelassen.¹²³ Dieser Umstand dürfte die Befürworter einer langsamen Angleichung oder Annäherung der Sozialpolitiken der europäischen Staaten nicht sehr positiv gestimmt haben, denn die Europäische Sozialcharta beinhaltet kaum Neuerungen, die eine solche Angleichung beschleunigt hätten. Die un-

¹¹⁷ *ibid.*, S. 4.

¹¹⁸ *ibid.*, S. 2.

¹¹⁹ PERRIN, Guy: „L’avenir du droit de la sécurité sociale“, in: *Cent ans de droit social en Belgique. Actes de la journée commémorative du 12 novembre 1986*, Revue du travail – Revue belge de sécurité sociale, 1986 (N° spécial), S. 89.

¹²⁰ cf. VAN LANGENDONCK, Jef: „Le but de la sécurité sociale“, S. 58.

¹²¹ *Charte sociale européenne. Recueil de textes*, Straßburg: Editions du Conseil de l’Europe 1997, S. 111-112.

¹²² HEYDE, Peter L.: „Die Europäische Sozialcharta“, S. 71.

¹²³ cf. OTTEVAERE, A.: „Le juge belge et les normes internationales de sécurité sociale“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 8: Par-delà les frontières, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 106.

terschiedlichen richterlichen Auslegungen gehen sogar genau in die entgegengesetzte Richtung.

Der positivste Aspekt der Europäischen Sozialcharta ist sicherlich die exzellente Zusammenarbeit zwischen dem Europarat und der ILO, die eigentlich viel besser ihr ganzes Fachwissen geltend machen konnte, indem sie im Hintergrund blieb und von dort aus Anregungen machte. In der Tat entstanden kaum Konflikte zwischen den beiden Organisationen; die einzige Ausnahme war wohl die Einberufung der dreigliedrigen Konferenz, als einige Europarat-Mitglieder nicht akzeptieren wollten, daß der anders zusammengesetzte ILO-Verwaltungsrat die letzte Entscheidungsinstanz für eine solche Konferenz darstellen würde. Vielleicht entstand deshalb eine reibungslose Kooperation, weil sich die ILO auf die technische Zusammenarbeit beschränkte und keine Führungsansprüche stellte. Die klare Verteilung der Aufgaben zwischen der ILO und dem Europarat ermöglichte eine effizientere Zusammenarbeit. Diese Effizienz wurde jedoch durch die Konflikte innerhalb des Europarats wieder zunichte gemacht. Das unruhige Klima in der europäischen Regionalorganisation könnte eher darauf hindeuten, daß die ILO bewußt nicht in vollem Umfang in die Arbeiten einbezogen wurde, weil man einen Text des Europarats verabschieden wollte.

2. Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit

Wie es der Titel der Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit schon andeutete, sollte im Anschluß an dieses erste internationale Abkommen ein zweiter Text verfaßt werden, um eine sicherere Grundlage im Bereich der sozialen Sicherheit in Europa zu schaffen. Schon im Juni 1949 (also vor dem Beginn der Arbeiten zur Europäischen Sozialcharta) hatte die Beratende Versammlung eine Empfehlung über die Soziale Sicherheit verfaßt, in der eine Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit¹²⁴ angestrebt wurde.¹²⁵ Ausschlaggebend für diesen Schritt waren nach Ansicht der Beratenden Versammlung die unzureichenden Ratifikationen der ILO-Übereinkommen. Dieser Mangel an Ratifikationen erlaubte

¹²⁴ In der deutschen Begrifflichkeit wurde lange Zeit der Ausdruck „Europäischer Kodex der Sozialen Sicherheit“ verwendet. Im Endeffekt setzte sich der Begriff „Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit“ durch. Es scheint, daß die Begriffsverschiebung jedoch erst nach Abschluß der Arbeiten, also erst durch die offizielle Übersetzung erfolgte.

¹²⁵ „Recommandations au Comité des ministres adoptées le 6 septembre en conclusion du débat (Doc. 79)“, in: *Assemblée Consultative. Première Session 10 août – 8 septembre 1949. Documents de Séance*, Strasbourg: Conseil de l'Europe 1949, S. 216.

eben keine Verallgemeinerung und keine Koordination der Prinzipien der sozialen Sicherheit für Gesamteuropa.¹²⁶ Der Ansatz der Beratenden Versammlung für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit war also eng mit den Arbeiten der ILO verbunden, was den Einfluß dieser damaligen Organisation in der europäischen Debatte nur verstärkte. Weniger positiv waren allerdings die Beweggründe zu Gunsten der Europäischen Ordnung, denn wären die ILO-Texte genügend ratifiziert und weitgehend angewendet worden, hätte es kaum eines neuerlichen internationalen Abkommens bedurft.

Ein Jahr später definierte die Beratende Versammlung ihr Projekt genauer. Dabei wurde deutlich angekündigt, daß dieses neue internationale Abkommen keine Harmonisierung der verschiedenen Systeme, sondern lediglich eine Erhöhung der Schutzniveaus erreichen sollte.¹²⁷ Dabei ist nicht klar, ob der Europarat diesen Entschluß faßte, um die Mitgliedstaaten nicht abzuschrecken, oder ob er sich wirklich mit einer bescheideneren Aufgabe begnügte. Die interessantesten Punkte waren im übrigen sicherlich das Heranziehen der ILO für die Vorbereitungsarbeiten einer dreigliedrigen Konferenz unter der Bezeichnung „European Labour Conference“.¹²⁸ Der Europarat drückte in den ersten Jahren seines Bestehens oft den Wunsch aus, dreigliedrige Konferenzen als Verabschiedungsorgane zu institutionalisieren. Dieser immer wiederkehrende Wunsch spiegelt vielleicht die Ansicht vieler Abgeordneten wider, das Modell der ILO werde nach den Erfahrungen des Zweiten Weltkrieges als ideal betrachtet. In einer dreigliedrigen Konferenz waren nämlich die wichtigsten Gesellschaftskomponenten Europas vertreten. Dieser Ansatz kam den meisten Gewerkschaften entgegen, die nach 1945 hofften, eine wichtigere Rolle in den Geschehnissen ihres Landes zu spielen.¹²⁹ Die Angst vor dem Kommunismus und der beeindruckende Siegeszug des Kapitalismus in Westeuropa verminderte jedoch den Wunsch nach solchen Konferenzen immer mehr. Die durchwachsenen Erfolge der ILO in den 1950er Jahren haben ebenfalls zu einem Überdenken der besten Verab-

¹²⁶ cf. „Préambule aux Recommandations 33, 34 et 35 relatives à la sécurité sociale (Doc. 79)“, in: *Conseil de l'Europe. Assemblée Consultative. Première Session Ordinaire 10 août – 8 septembre 1949. Textes adoptés par l'Assemblée*, Strasbourg: Conseil de l'Europe 1949, S. 41.

¹²⁷ „Recommendation 28 (Doc. AS (2) 99)“, in: *Compilation of Recommendations and Resolutions adopted by the Consultative Assembly during its Second Session (First Part – August 1950)*, Strasbourg: Council of Europe 1950, S. 43.

¹²⁸ *ibid.*, S. 43.

¹²⁹ cf. beispielhaft der DGB und die sogenannte „Politik der konstruktiven Zusammenarbeit“: PIRKER, Theo: *Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland*, Teil 1: 1945-

schiedungsprozedur seitens der Entscheidungsträger des Europarats geführt. Ein weiterer Grund, der aber nur im Falle der Europäischen Ordnung Bestand gehabt hätte, ist die in der ersten Phase anscheinend existierende Zurückhaltung der ILO gegenüber einer solchen Konferenz. Die ILO soll zuerst verlangt haben, allein eine dreigliedrige Konferenz einzuberufen. Die Europarat-Verantwortlichen waren über diese Forderung etwas überrascht, denn eine nur von der ILO einberufene Regionalkonferenz hätte ihren Sinn nicht erfüllt, da ILO-Regionalkonferenzen keine Übereinkommen oder sonstige bindende Rechtstexte verabschieden können.¹³⁰ Nach dieser erstaunlichen Forderung wurde die Lage wieder entspannter, als man sich darauf einigte, zusammen eine Konferenz einzuberufen. Es wurde sogar beschlossen, eine engere Zusammenarbeit zwischen den Sekretariaten beider Organisationen einzurichten.¹³¹ Im Endeffekt scheint sich die ILO-Leitung jedoch bewußt gewesen zu sein, eine Politik betrieben zu haben, die die Einberufung einer ‚Europäischen Arbeitskonferenz‘ verhindern sollte. Anders ist die folgende Aussage nicht zu interpretieren: „The supremacy of the I.L.O. is thus well maintained, and the menace of a European Labour Conference, adopting a text which might be inconsistent with I.L.O. Conventions, has receded, if not altogether disappeared.“¹³² Man könnte der Ansicht sein, die ILO hätte in diesem Fall taktisch gut agiert, da sie das Organisieren einer Europäischen Arbeitskonferenz abwenden und gleichzeitig ihre Beziehungen zum Europarat verbessern konnte. Der taktische Sieg gegen den Europarat war vielleicht im Gegenteil ein Rückschlag für die europäische Entwicklung, denn statt eine Konferenz abzuhalten, die Fortschritte gebracht hätte, wurde in Europa lange Zeit überhaupt keine Konferenz dieser Art einberufen. Die ILO hätte vielleicht ein mögliches Konkurrenzverhältnis zwischen der europäischen und der internationalen Arbeitskonferenz in Kauf nehmen sollen, um die europäische soziale Sicherheit zu dynamisieren. Statt dessen dachte sie nur daran, den Europarat an seiner Entfaltung zu hindern und unternahm (mit Erfolg) den Versuch, das Abhalten einer unter der Kontrolle des Europarats stattfindenden dreigliedrigen Konferenz zu unterbinden.

1952. Vom Ende des Kapitalismus zur Zähmung der Gewerkschaften, München: Olle & Wolter 1960, S. 213.

¹³⁰ cf. Bericht von Herrn Paris, 3.10.1950, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 1), S. 2.

¹³¹ Relations avec le B.I.T. von N. Falchi, Dezember 1950 oder Januar 1951, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 2), S. 3.

¹³² Mission to attend 4th Session of the Committee of Social Security Experts of the Council of Europe, Strasbourg, 26 September – 2 October 1951, von Maurice Stack, 2.10.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-4, S. 3.

Die Straßburger Konferenz von 1958 blieb denn auch die einzige dieser Art,¹³³ denn für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit wurde diese Möglichkeit ziemlich schnell aufgegeben, was ein weiterer Beleg für den Stimmungsumschwung für diese Art von Veranstaltungen war.

Im November 1950 nahm das Ministerkomitee Stellung und unterstützte das Vorhaben der Beratenden Versammlung.¹³⁴ Mit dieser Stellungnahme waren eigentlich alle zu berücksichtigenden Organe um ihren Standpunkt gebeten worden, und da alle sich positiv ausgesprochen hatten, hätte man schon Ende 1950 mit den Redaktionsarbeiten beginnen können. Die Arbeiten kamen jedoch nicht in Gang, weil der Europarat in seiner Anfangsphase auf diesem Gebiet nicht ‚autonom‘ genug war. Eine gewisse Abhängigkeit der Straßburger Organisation gegenüber der ILO wurde vor allem in dem Moment auffällig, als der Vorschlag unterbreitet wurde, das Ende der Internationalen Arbeitskonferenz von 1951 (in der die erste Diskussionsrunde über das Übereinkommen Nr. 102 stattfand) abzuwarten, um auf die vielleicht nützlichen Konferenzergebnisse zurückgreifen zu können: „Mr. Paris declared that no action was envisaged with regard to a social security code for Europe until after the International Labour Conference in June.“¹³⁵ Da jedoch die ILO-Konferenz von 1951 (wie vorgesehen) keine endgültigen Ergebnisse über die Ausrichtung des Übereinkommens Nr. 102 gebracht hatte, wurden die ersten Arbeiten wiederum um ein Jahr verschoben: „The European agreement could, I think, hardly be settled until after the 1952 Conference, since only then would the text of the international Convention have been adopted.“¹³⁶ Man muß sich fragen, welches Ziel die ILO dabei verfolgte. Der Europarat schien nämlich in dieser Phase vollständig auf das Fachwissen der Genfer Organisation angewiesen zu sein, was einen Beginn der Arbeiten ohne die ILO-Experten kaum realistisch erscheinen ließ. Die ILO hingegen schien gar nicht daran interessiert zu sein, die Arbeit für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit aufzunehmen. Auf der einen Seite kann man verstehen, daß das Hauptinteresse dem Übereinkommen Nr. 102 galt, und daß man bemüht war, zwischen den beiden Texten

¹³³ Zur Erinnerung: Die Europäische Regionalkonferenz von 1955 war zwar auch dreigliedrig, fand aber in einem ganz anderen Rahmen statt.

¹³⁴ cf. „Résolution (50) 52, 4.11.1950“, in: *Résolutions du Comité des Ministres. Première à neuvième Session 1949-1951*, Strasbourg: Conseil de l'Europe 1952, S. 67.

¹³⁵ Notes on meeting between the Director-General and Mr. Paris concerning relations between the I.L.O. and the Council of Europe, 30.1.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 2.

¹³⁶ Brief von Maurice Stack an Pierre Laroque, 31.7.1951, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156, S. 2.

übereinstimmende Bestimmungen zu verfassen, was ein Abwarten der Ergebnisse der Internationalen Arbeitskonferenz von 1952 rechtfertigte. Der Verzicht auf die höheren Normen war dabei wohl die wichtigste Entscheidung der Konferenz für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit: „L’ajournement des travaux de la Conférence internationale du travail sur la norme supérieure de sécurité sociale a transformé les données du problème, qui s’est trouvé posé en termes nouveaux devant le Conseil de l’Europe.“¹³⁷ Andererseits war schon 1951 bekannt, wie die grobe Struktur des Übereinkommens aussehen würde. Vorentwürfe auf der Grundlage der ersten Projekte des Übereinkommens hätten durchaus verfaßt werden können.

Der Verzicht auf die höheren Normen hatte zumindest den Vorteil, dieses Thema an den Europarat zu übertragen. Es entstand auch ein engerer Zusammenhang zwischen dem ILO-Übereinkommen und dem noch zu schaffenden Europarat-Text, denn der Ausgangspunkt der Arbeiten wurde nun in enger Beziehung mit dem Übereinkommen festgelegt: „It was agreed that, as the point of departure for the framing of a Code, Council of Europe Members should ratify Convention No. 102 in respect of more than the minimum number of 3 branches.“¹³⁸ Das Ministerkomitee brauchte jedoch erstaunlich viel Zeit, um zu reagieren, denn erst in einer Resolution von 1954 verlangte es ein höheres Niveau für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit, als das im Übereinkommen Nr. 102 festgelegt worden war.¹³⁹ Diese Resolution erwähnte ebenfalls ein Zusatzprotokoll, das im Vergleich zur Europäischen Ordnung noch höhere Normen beinhalten sollte.

Die Arbeiten des Europarats zur Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit verzögerten sich noch mehr, denn der Leiter des zuständigen Ausschusses, Léon Watillon, beschloß, auf die Untersuchung der EGKS zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu warten. Da man aber nicht gewillt war, wieder so viel Zeit wie im Fall des ILO-Übereinkommens verstreichen zu lassen, wurde letzten Endes entschieden, selbst dann mit der Arbeit fortzufahren, wenn die EGKS selber nicht schnell ihre Ergebnisse vorstellen würde.¹⁴⁰ Es hatte sich nämlich herausgestellt, daß die Bestimmungen über die Wanderarbeitnehmer einen nicht zu unterschätzenden

¹³⁷ DURAND, Paul, S. 430.

¹³⁸ Report on Mission to attend the 6th Session of Committee of Social Security Experts of the Council of Europe. Strasbourg, 26-29 October, 1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-6, S. 2.

¹³⁹ Conseil de l’Europe. Resolution (54) 13, 1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7.

¹⁴⁰ Brief von Finn Tennfjord an Maurice Stack, 23.10.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7.

Teil der Europäischen Ordnung ausmachen würden, und daß man auf die Daten der EGKS zurückgreifen wollte, um doppelte Arbeit zu verhindern.¹⁴¹ Es wurde schon zu diesem Zeitpunkt über einen Ausgleichsfonds gesprochen, obwohl man noch gar nicht genau wußte, wie die Europäische Ordnung aussehen würde. Das Problem der Wanderfamilien wurde später sogar aus den Arbeiten ausgeklammert, bis man im Rahmen der EGKS zu einer Lösung kam.¹⁴² Das Tempo, mit dem die Arbeiten vorankamen, war jedoch erschreckend niedrig. Seit 1950 hatte man sich über das Vorgehen geeinigt, und nach mehr als drei Jahren lag immer noch nicht der geringste Entwurf vor. Eines der Probleme war auf die Einstellung der Mitgliedstaaten zu der Europäischen Ordnung zurückzuführen: „However, the discussion gradually revealed that most experts – the Belgian and the French were exceptions – wanted a Code that would exhibit their respective countries’ legislation in the most advantageous manner.“¹⁴³ Anscheinend waren viele Mitgliedstaaten des Europarates nicht an höheren Normen interessiert (was das Scheitern der höheren Normen der ILO auch belegt). Für sie sollte die Europäische Ordnung nur verfaßt werden, um ihre Sozialsysteme ins beste Licht zu rücken. Die sich für einen fortschrittlicheren Text einsetzenden Staaten weigerten sich, die Europäische Ordnung für ein solches Vorhaben umzuorientieren, so daß die Diskussion relativ schnell auf andere Probleme überging. Da ursprünglich die Mindestnormen und die höheren Normen im gleichen Rahmen verfaßt und verabschiedet werden sollten, waren Probleme wie die Auslegung der Texte oder Kontrollmechanismen gar nicht angesprochen worden. Die ILO hätte nämlich nach Verabschiedung des Textes die Aufsicht über alle Verfahren gehabt. Bei einer Übernahme der höheren Normen durch den Europarat waren Konflikte zwischen beiden Organisationen möglich, da die ILO die Texte theoretisch anders auslegen konnte als der Europarat.¹⁴⁴ In diesem Falle wollte man seitens der ILO sicherlich verhindern, daß sich erstens eine abweichende Interpretationslinie zur ILO-Konzeption bildete und zweitens die Kontrolle über einen dem Übereinkommen Nr. 102 sehr ähnlichen Text verloren ging. Um eine Kontinuität in der Interpretation der Texte zu gewährleisten, schlug man vor, die Berichte der Mitgliedstaaten zu den Bestimmungen der Europäischen Ordnung durch das IAA überprüfen zu lassen. Dieses

¹⁴¹ Brief von Maurice Stack an Finn Tennfjord, 6.11.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7.

¹⁴² Report on 7th Session of Committee of Social Security Experts of Council of Europe, Strasbourg 23-26 March 1954, von Maurice Stack, 31.3.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7, S. 4.

¹⁴³ *ibid.*, S. 2.

Thema beschäftigte die Experten und die verschiedenen Gremien der zwei Organisationen über zwei Jahre hinweg. Nach langem Zögern einigte man sich schließlich auf ein solches Verfahren, was für die Mitgliedstaaten bedeutete, daß sie für die Europäische Ordnung die Berichte nach ILO-Muster verfassen mußten.¹⁴⁵

Noch heikler war das Thema des Niveaus der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit und wie man dieses Niveau kalkulieren sollte. In einer ersten Phase mußte man sich zuerst verständigen, wie groß der Unterschied zwischen dem Übereinkommen Nr. 102 und der Europäischen Ordnung sein sollte. Ausgangspunkt waren dabei die Normen des Übereinkommens Nr. 102. Durch die enge Verknüpfung mit diesem Text der ILO wußte man zum Beispiel genau, welche Länder welche Risiken abdeckten und welche nicht (cf. weiter oben: Die Bedeutung des Übereinkommens Nr. 102). Auf dieser Grundlage wollte man das neue Vertragswerk gestalten. Es wurden dazu zwei verschiedene Methoden ausgearbeitet (offensichtlich beide durch die ILO-Experten¹⁴⁶): Die erste beruhte auf der relativen Gewichtung der Sozialleistungssysteme, während die zweite vom Niveau des Übereinkommens Nr. 102 ausging und eine Erhöhung der Sozialleistungen oder der Leistungshöhe vorschlug.¹⁴⁷ Die erste Methode mit den Namen „méthode des poids ajustés“¹⁴⁸ hatte den Vorteil, einen Vergleich zwischen den verschiedenen Modellen zu ermöglichen, denn jeder Sozialversicherungszweig erhielt einen Wert (wobei 100 die Gesamtsumme aller Zweige bildete): Das Gewicht eines im Einklang mit den Vorgaben des Übereinkommens Nr. 102 funktionierenden Altersversicherungssystems glich 30 Punkten, ein Krankengeldsystem war 8 Punkte wert, usw. Diese Gewichte wurden noch mit zwei Koeffizienten multipliziert: Der erste Koeffizient sollte messen, inwieweit der Sozialversicherungszweig über der Minimalnorm lag, was die Anzahl der geschützten Personen anbetrifft, und der zweite sollte anzeigen, in welchem Umfang die tatsächlichen Leistungen über die Mindestleistungen hinausgingen.¹⁴⁹ Diese Methode führte zu folgendem Ergebnis:¹⁵⁰

¹⁴⁴ Vermerk von P. P. Fano, 23.4.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-7.

¹⁴⁵ Brief von Finn Tennfjord an Antonin Zelenka, 10.8.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-10.

¹⁴⁶ Brief von L. Féraud an Giuseppe Glisenti, 31.8.1954, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-0, S. 1.

¹⁴⁷ DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges, S. 724.

¹⁴⁸ cf. Conseil de l'Europe. Comité des experts en matière de sécurité sociale, 7ème session. Rapport préparé par le Bureau international du travail, 9.2.1954 (EXP/Soc. (54) 1).

¹⁴⁹ DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges, S. 724.

¹⁵⁰ *ibid.*, S. 724.

République fédérale d'Allemagne	216,04
Belgique.....	200,68
France	239,02
Italie	98,67
Luxembourg.....	247,12
Pays-Bas.....	163,27

Diese Zahlen belegen ein weiteres Mal die immer noch stark abweichenden Unterschiede zwischen den sechs Staaten, obwohl sie im Rahmen der EGKS parallel verlaufende wirtschaftliche Entwicklungen kannten. Auffallend ist ebenfalls das Mittelmaß der deutschen Institutionen, die sich nur noch an dritter Stelle befanden. Zwar war der schlechte Schutz gegen soziale Risiken in Italien bekannt, doch nach dieser Meßmethode verfehlte das italienische System sogar das Niveau der Mindestnormen (das auf 100 festgelegt worden war) knapp. Innerhalb des Europarats war dieses Rechnungssystem stark umstritten. Es waren dabei hauptsächlich die nordischen Staaten, die Einwände gegen diese Methode erhoben.¹⁵¹ Nach ihrer Auffassung konzentrierte sich dieses Rechnungsverfahren zu sehr auf demographische Daten. Man hätte eigentlich eher Einwände aus den südeuropäischen Ländern erwartet, deren Mängel aufweisende Systeme durch diese Methode offen dargelegt worden wären. Vermutlich wollten auch die Mitgliedstaaten zu viele Vergleichsmöglichkeiten zwischen den nationalen Systemen verhindern,¹⁵² denn dies hätte den Bürgern gezeigt, wo man im internationalen Vergleich stand, und da von jeher jeder Staat immer behauptet hat, er habe das beste System, wollte man eine solche übersichtliche Darstellung verhindern. Die Forschung hat dieses Modell ebenfalls kaum rezipiert, vielleicht weil man in den Regierungskreisen Vergleichsmöglichkeiten unterbinden

¹⁵¹ *ibid.*, S. 724.

¹⁵² Grundsätzlich hatten aber Belgien, die Niederlande, Luxemburg und Frankreich einem System mit Gewichtung zugestimmt, während die deutschen und italienischen Antworten in den Archivakten nur unvollständig vorhanden sind. Fest steht, daß sowohl die englische als auch die dänische Regierung sich gegen eine Gewichtung aussprachen, was wahrscheinlich für eine definitive Ablehnung des Gewichtungsprinzips ausreichte. Cf. Comité des Experts en matière de sécurité sociale. Code de sécurité sociale pour les membres du Conseil de l'Europe. Réponse des Pays-Bas au Questionnaire proposé par le B.I.T., in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-44, S. 1; Ministère du Travail, de la Sécurité sociale et des Mines. Questionnaire. Réponses, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-40, S. 2; Conseil de l'Europe. Comité des experts en matière de sécurité sociale. Réponse du Gouvernement Belge au questionnaire proposé par le Bureau international du Travail sur le Code Européen de Sécurité Sociale, 27.4.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-7, S. 1; Replies to Questionnaire, first part (Denmark), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-18, S. 1-2; und Reply of the United Kingdom Government to the Questionnaire drafted by the International Labour Office, 5.3.1953, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156-1-25, S. 1-2.

wollte.¹⁵³ Das Werk von Jacques Doublet und Georges Lavau, *Sécurité sociale*, bildet dabei die große Ausnahme.¹⁵⁴

Das zweite Modell, das im Endeffekt auch übernommen wurde, war eine Vereinfachung des ersten. Statt komplizierte Gewichtungen einzuführen, erhielten nur die zwei wichtigsten Sozialversicherungszweige eine andere Gewichtung als die anderen. Ausschlaggebend waren dafür die finanziellen Kosten der Zweige. Die Altersrentenversicherung erhielt die Gewichtung 3 und die Krankenversicherung die Gewichtung 2. Es wurden auch keine Koeffizienten eingeführt, mit denen ursprünglich die Abweichungen von den Mindestnormen und der effektive Schutz der Bevölkerung berücksichtigt werden sollten. Durch die Aufgabe beider Koeffizienten verschwand auch jegliche Möglichkeit, die nationalen Systeme miteinander zu vergleichen. Die Einführung einer differenzierten Gewichtung erlaubte es nur, die finanziellen Bemühungen der Staaten besser zu berücksichtigen. Die Kosten waren bei den Altersrenten und der Krankenversicherung in der Tat viel höher, und die demographische Entwicklung der westeuropäischen Staaten deutete daraufhin, daß diese zwei Sozialversicherungszweige finanziell in der Zukunft noch schwerer wiegen würden. Die Gewichtung dieser zwei Zweige ist unter historischen Gesichtspunkten jedoch vollkommen unlogisch, denn der Aufbau der nationalen Systeme ist in fast allen Staaten nach dem gleichen Muster abgelaufen. Nach der Unfallversicherung wurden in den meisten europäischen Ländern erst die Altersversicherung und dann die Krankenversicherung eingeführt.¹⁵⁵ Das zweite Modell, das lediglich eine Gewichtung für zwei schon fest eingegliederte Sozialversicherungszweige einführte, brachte eigentlich gar keine Neuerung, denn fast alle westeuropäischen Staaten besaßen schon solche Vorkehrungen. Man hätte deshalb Anreize in anderen Bereichen vorsehen sollen, wie in denen der Familienleistungen (z. B. für die BRD) oder der Arbeitslosenleistungen (z. B. für Frankreich). Der Ansatz dieses zweiten Modells stellte im Vergleich zum Übereinkommen Nr. 102 nur einen unwesentlichen Fortschritt dar.

Die Parteien waren sich ebenfalls uneinig in der Frage, wie groß der Unterschied zwischen dem Übereinkommen Nr. 102 und der Europäischen Ordnung der

¹⁵³ Für eine genaue Beschreibung des Prinzips, cf. Code de sécurité sociale pour les membres du Conseil de l'Europe. Questionnaire proposé par le B.I.T., 10.12.1952, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 7-4-156, 43 S.

¹⁵⁴ DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges, S. 724-725.

¹⁵⁵ cf. FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen, S. 730.

Sozialen Sicherheit sein sollte. Man war sich nicht einig, ob die Ordnung eher höhere Normen vorgeben sollte, damit die Staaten Verbesserungen in ihren Systemen einführen, oder ob sie keine zu strengen Bedingungen festschreiben sollte, damit die größtmögliche Anzahl von Staaten die Europäische Ordnung ratifizieren konnte. Es wurden deshalb einige Vorbedingungen festgelegt: Die Europäische Ordnung sollte von der größtmöglichen Anzahl von Mitgliedstaaten des Europarats ratifiziert werden; das Niveau der Bestimmungen sollte höher als das des Übereinkommens Nr. 102 sein, und es mußten Anreize geschaffen werden, damit die Staaten ihre Systeme weiter entwickelten. Dieser Entschluß wurde gefaßt, da man die Ansicht vertrat, daß eine nur für eine Minderheit von Staaten ratifizierbare Europäische Ordnung wenig Sinn ergeben hätte.¹⁵⁶ Um aber auch der Lage der am weitesten entwickelten Länder Rechnung zu tragen, wurde beschlossen, ein Zusatzprotokoll für diese zu gestalten, damit sie ebenfalls Bemühungen unternahmen, ihre Systeme zu verbessern:

Pour obtenir ce dernier résultat, le B.I.T. a proposé l'établissement d'un double instrument: le Code proprement dit et un Protocole impliquant un niveau plus élevé, auquel pourront adhérer des pays ayant ratifié le Code. On aurait donc trois catégories de pays:

- 1) ceux qui ne peuvent pas encore ratifier le Code – une minorité d'environ 1/3,
- 2) ceux qui l'ont ratifié – la majorité,
- 3) ceux qui ont ratifié le Code et le Protocole – une autre minorité dans laquelle se trouveront sans doute, et peut-être presque exclusivement les pays de la Communauté.¹⁵⁷

Der Kreis der letzten Kategorie von Staaten wurde von den EGKS-Beamten auf eigenartige Weise zusammengestellt („presqu'exclusivement les pays de la Communauté“). Wie schon mehrmals wiederholt, war zu diesem Zeitpunkt kaum anzunehmen, daß Italien sowohl dem Protokoll als auch der Europäischen Ordnung würde beitreten können. Hingegen verfügten einige Nicht-EGKS-Staaten, wie das Vereinigte Königreich oder die skandinavischen Staaten, über derart komplette Systeme, daß sie eher die Bedingungen erfüllen würden als manche EGKS-Staaten. Die Ver-

¹⁵⁶ Note d'information sur le Code européen de sécurité sociale, 16.9.1955 (Doc. 6955/55 f), in: EG-Archiv: Aktenmappen CEAB 5 – 102 (1955), S. 1.

¹⁵⁷ *ibid.*, S. 2.

bindung zwischen dem Übereinkommen Nr. 102 und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit wurde durch eine zusätzliche Bedingung noch enger. Der Regierungsausschuß für soziale Fragen (und anscheinend nicht das IAA) legten fest, daß eine Ratifizierung der Europäischen Ordnung nur dann möglich wäre, wenn man vorher dem Übereinkommen Nr. 102 beigetreten war.¹⁵⁸ Diese Vorbedingung mag überraschen, sie war aber eigentlich logisch, denn die Europäische Ordnung bildete eine höhere Ebene als das Übereinkommen Nr. 102. Wenn man so will, stellten die Europäische Ordnung und das Protokoll der Sozialen Sicherheit die im Rahmen der ILO nicht zustande gekommenen höheren Normen dar.¹⁵⁹ Lange Zeit hatte es nicht danach ausgesehen, als würde es zu einer solchen Lösung kommen, denn die meisten Staaten hatten sich, nach Hans Wiebringshaus' Meinung, von dem ILO-Übereinkommen abgrenzen wollen.¹⁶⁰ Der erste Vorentwurf war denn auch fast eine genaue Kopie des Übereinkommens Nr. 102 mit höheren Werten. Die Vorlage rief bei einigen Delegationen eine gewisse Mißstimmung hervor. Diese machten ihrem Unmut Luft, so daß die Arbeiten abermals unterbrochen werden mußten.¹⁶¹ Die Uneinigkeiten betrafen nur Detailfragen, die jedoch als politisch brisant erachtet wurden. Die sehr ähnlichen Wortlaute der drei Vertragstexte (Übereinkommen Nr. 102, Europäische Ordnung und Protokoll der Sozialen Sicherheit) zerstörten auch alle Hoffnungen der letzten Wenigen, die noch auf eine dreigliedrige Konferenz gehofft hatten. Als Begründung für die Nichteinberufung wurde argumentiert, die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter hätten die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 102 ausreichend mitgestaltet: „The Deputies also decided that the Code should not be submitted to the Tripartite European Conference since both employers' and workers' representatives had extensively collaborated in the preparation of Convention No. 102 which was the basis of the European Code.“¹⁶²

Nachdem alle Uneinigkeiten beigelegt werden konnten, ging die Arbeit seitens der Experten sehr schnell. Ende 1955 muß wohl schon der erste Vorentwurf vorlegen haben, denn der Europarat verlangte von den ILO-Experten im April 1956

¹⁵⁸ *ibid.*, S. 4.

¹⁵⁹ cf. DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Le droit...“, S. 366.

¹⁶⁰ cf. WIEBRINGHAUS, Hans, S. 515.

¹⁶¹ *ibid.*, S. 515.

¹⁶² Report on Mission to Strasbourg to Attend the Tenth Session of the Committee of Experts on Social Security of the Council of Europe (29-31 October, 1956), von L. E. Bodmer und S. Boye, 20.11.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-10, S. 2.

eine Neufassung der Texte.¹⁶³ Die nationalen Delegationen verfolgten natürlich zum Teil unterschiedliche Ziele. Dies kam bezüglich des Artikels 22 (Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit) der Europäischen Ordnung am Beispiel Belgiens und der Niederlande einerseits und Italiens andererseits klar zum Vorschein:

Les représentants de la Belgique et des Pays-Bas ont suggéré – comme dans le cas des indemnités de maladie – de porter le montant de la prestation à 60%.

Le représentant de l'Italie a déclaré que, compte tenu de la situation particulière de son pays, même le pourcentage proposé dans le projet actuel (50%) était trop élevé. On devrait revenir au pourcentage prévu dans le projet de Code (45%).¹⁶⁴

Dieser Auszug zeigt, wie unterschiedlich die Erwartungen der Mitgliedstaaten waren. Während Belgien und die Niederlande sich für sehr hohe Normen einsetzten, die wahrscheinlich schon in den jeweiligen Systemen erreicht worden waren, versuchte Italien, die Sätze so niedrig wie möglich zu halten, wohlwissend, daß die eigenen Leistungen bei weitem nicht so hoch waren. Dank des Protokolls wurden jedoch alle Konfliktpunkte gelöst.

Im August 1956 hatten die Experten ihre Arbeit abgeschlossen.¹⁶⁵ Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit und ihr Zusatzprotokoll wurden jedoch erst acht Jahre später unterzeichnet. Diese Verzögerung kam offenbar dadurch zustande, daß man sich im Ministerkomitee nicht über die Details einig werden konnte.¹⁶⁶ Nach einem auffällig langen Tauziehen zwischen den Parteien kam es am 16. April 1964 (also mehr als zweieinhalb Jahre nach der Unterzeichnung der erst vier Jahre später in Angriff genommenen Europäischen Sozialcharta) zum feierlichen Akt für die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit. Bemerkenswert war dabei, daß einige Staaten an der Unterzeichnung des Vertragstextes nicht teilnahmen. Dar-

¹⁶³ Report on Mission to Attend the Ninth Session of the Committee of Experts on Social Security of the Council of Europe (Strasbourg, 10-13 April 1956), 21.4.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-9, S. 3.

¹⁶⁴ Conseil de l'Europe. Rapport de la neuvième Session du Comité des Experts en matière de Sécurité Sociale, 17.4.1956 (CM (56) 53), S. 21. Hervorhebungen im Original.

¹⁶⁵ Brief von Finn Tennfjord an Antonin Zelenka, 10.8.1956, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-10:

„As I have already told Dr. Bodner [Bodmer, C. G.] in a private letter, the Ministers' Deputies decided to consider the work of the European Code as finished from the point of view of the Experts and to submit the draft Code to the Assembly for opinion during the second part of its 1956 Session.“

unter war auch Frankreich als einziges EG-Mitglied.¹⁶⁷ Über die Beweggründe der Franzosen ist nichts bekannt. Von den damaligen 17 Mitgliedstaaten des Europarats unterzeichneten vorerst nur neun die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit. Die Ratifikationen ließen hingegen noch länger auf sich warten.¹⁶⁸ Die ersten Länder, die die Europäische Ordnung und das Protokoll ratifizierten, waren Schweden und Norwegen (im Jahre 1967). Die Europäische Ordnung trat zum 1. März 1968 in Kraft. Die EG-Mitgliedstaaten traten dem neuen europäischen Abkommen zu sehr unterschiedlichen Zeitpunkten bei: Die Niederlande folgten kurz auf die zwei skandinavischen Länder (1967), gefolgt von Luxemburg (1968), Belgien (1969) und der Bundesrepublik Deutschland (1969). Italien gesellte sich 1977 hinzu, trat aber dem Protokoll nicht bei.¹⁶⁹ Frankreich trat der Europäischen Ordnung erst am 18. Februar 1987 bei.¹⁷⁰

Über den Wert eines solchen Vertragswerkes läßt sich streiten. Die Europäische Ordnung mit dem Protokoll bildete ja eine Art höhere Norm des Übereinkommens Nr. 102. Diese Tatsache wird vor allem klar, wenn man sich die Ratifizierungsbedingungen vor Augen hält: Das Übereinkommen Nr. 102 verlangte die Erfüllung von drei der neun Sozialversicherungszweige, die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit sechs von neun Zweigen und das Protokoll acht von neun Zweigen, wobei die zwei letztgenannten auch höhere Anforderungen stellten, was die Höhe der Leistungen und den Mindestprozentsatz an geschützten Personen anbetrifft.¹⁷¹ Das ganze Verfahren, vor allem mit dem Verzicht auf Vergleichsmöglichkeiten, hinterließ den Eindruck, als ob sich die Mitgliedstaaten nicht zu weit vorwagen wollten. Den wesentlichen Aspekt der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit bildete zweifelsohne das durch das enge Verhältnis entstehende dynamische Element. Auch wenn durch dieses Vertragswerk nie zur Debatte stand, eine engere Koordinie-

¹⁶⁶ WIEBRINGHAUS, Hans, S. 515.

¹⁶⁷ Note d'information sur le Code européen de sécurité sociale et son protocole. Comparaison avec la Convention 102, 1964 (V/11737/64 – F), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-04, S. 9.

¹⁶⁸ Rapport de mission. Vingt-deuxième session du Comité d'experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 22-26 mars 1965), von Helmut Creutz, 1.4.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-22, S. 3.

¹⁶⁹ cf. VILLARS, Charles: *Le Code européen de Sécurité sociale et le protocole additionnel*, Genève: Georg 1979, (Schweizerische Beiträge zum Europarecht; 23), S. 5-6.

¹⁷⁰ cf. BONNET, René: „Sécurité sociale et relations internationales“, in: *Revue française des affaires sociales* 3/1985, S. 205.

¹⁷¹ DUPEYROUX, Jean-Jacques/DURAND, Paul/ROUAST, André, S. 528-529.

rung oder gar eine Harmonisierung der Sozialsysteme anzustreben¹⁷², so hätte man sowohl von den beiden internationalen Organisationen als auch von den Mitgliedstaaten mehr Innovationsgeist erwarten können. Die ILO muß man dabei ein wenig ausklammern, denn sie legte zwei Varianten vor, wobei die interessanteste der beiden von den Mitgliedstaaten abgelehnt wurde. Zufrieden konnten sicherlich die ILO-Experten sein, denn sie hatten ihre höheren Normen, die von der Internationalen Arbeitskonferenz abgelehnt worden waren, zumindest auf europäischer Ebene durchgesetzt. Und da außerhalb Westeuropas nur noch Osteuropa, Nordamerika, Australien und Neuseeland für die zweite Stufe in Betracht kamen, kann man feststellen, daß die von der ILO gefundene ‚Ersatzlösung‘ durchaus Sinn machte. Die ILO-Experten waren darüber hinaus die Ideengeber der Verhandlungen gewesen. Im Gegensatz zur Europäischen Sozialcharta, wo sie sich meistens im Hintergrund gehalten hatten, war ihr Beitrag in diesem Fall unverzichtbar.

3. Das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit

Dieses erst in den 1970er Jahren zum Abschluß gebrachte internationale Abkommen (der feierliche Akt fand am 14. Dezember 1972 in Paris statt) würde bei einer umfangreichen Analyse den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Es soll hier deshalb nur kurz auf die Vorbereitungsarbeiten eingegangen werden, da ja wiederum eine enge Zusammenarbeit zwischen ILO- und Europarat-Experten stattfand.

Ausgangspunkt der Überlegungen waren sowohl die Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit als auch die Verordnungen Nr. 3 und 4 der EG. Trotz aller Bemühungen war es dem Europarat nicht gelungen, den Geltungsbereich der zwei Verordnungen auf ganz Westeuropa oder mindestens auf die Europarat-Mitglieder auszuweiten. Aus diesem Grund wollte der Europarat seinen eigenen Text zur sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer verabschieden. Die Bestimmungen der Vorläufigen Europäischen Abkommen über die Soziale Sicherheit von 1953 befaßten sich zwar schon mit dieser Thematik, aber wie es ihr Name besagt, sollten diese Übergangstexte durch einen umfassenderen ersetzt werden. Die ersten Sondierungsgespräche zwischen Experten beider Organisationen fan-

¹⁷² Note d'information sur le Code européen de sécurité sociale, 16.9.1955 (Doc. 6955/55 f), in: EG-Archiv: Aktenmappen CEAB 5 – 102 (1955), S. 1:

„Le but poursuivi est de réaliser entre les pays d'Europe une équivalence suffisante aux niveaux sociaux et des charges qui en découlent.“

den im November 1959 statt.¹⁷³ Damals gehörten die Arbeiten über die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit für die Experten schon längst der Vergangenheit an, auch wenn dieses Thema immer wieder in den Hauptorganen der Straßburger Organisation debattiert wurde. Schon am 1. Dezember 1959 bat der Generalsekretär des Europarats den ILO-Generaldirektor um Hilfe bei der Redaktion eines neuen Abkommens für die Mitgliedstaaten des Europarats.¹⁷⁴ In der Antwort des IAA am 5. Januar 1960 wurde angekündigt, daß im Juli 1960 der erste Vorentwurf fertig sein würde.¹⁷⁵ Die Schnelligkeit des Verfahrens vor allem auf Seiten der ILO überrascht doch sehr. In vergleichbaren Fällen hatten sich die ILO-Verantwortlichen immer viel Zeit gelassen und die verschiedenen Organe der Genfer Organisation eingeschaltet. Die kurze Zeitspanne zwischen Anfrage und Antwort belegt, daß man diesmal den ILO-Verwaltungsrat gar nicht benachrichtigt hatte. Diese Verfahrensänderung läßt sich nur schwer erklären. Im Brief von C. Wilfred Jenks, dem ILO-Untergeneraldirektor, wird auch gar nicht erwähnt, ob der ILO-Verwaltungsrat benachrichtigt werden sollte oder nicht. Die ILO-Verantwortlichen scheinen in diesem Fall sehr selbständig gehandelt zu haben, was eigentlich nicht zu den Gewohnheiten der Organisation gehörte.

Der Ansatz dieses neuen Vertragswerks hatte nur noch indirekt etwas mit den ILO-Texten zu tun. Es wurde immer wieder auf die Verordnungen Nr. 3 und 4 der Europäischen Gemeinschaften hingewiesen. Zwar war die ILO der ursprüngliche Ideengeber dieser zwei ‚EG-Gesetze‘, aber es wurde nie auf die Rolle der Genfer Organisation hingewiesen. Im Gegenteil, die Experten lobten immer die großen Koordinationsbemühungen, die in den EG-Ländern unternommen worden waren, und den dadurch entstandenen Einfluß auf ganz Westeuropa.¹⁷⁶ Die ILO wurde dabei überhaupt nicht erwähnt: Die EG erhielten das ganze Lob für eine Leistung, die eigentlich zum großen Teil dank der Arbeit der ILO-Experten zustande gekommen war. Das

¹⁷³ Rapport de mission. Quatorzième séance du Comité d’experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l’Europe (Strasbourg, 4-6 novembre 1959), von Wilhelm Dobbernack, 17.11.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-14, S. 1-2.

¹⁷⁴ Das Original wurde im ILO-Archiv nicht gefunden. Es wird nur im folgenden Dokument darauf Bezug genommen: Vermerk von Antonin Zelenka, 21.12.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-14.

¹⁷⁵ Brief von Clarence Wilfred Jenks, 5.1.1960, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-14.

¹⁷⁶ Conseil de l’Europe. Rapport de mission. Seizième session du Comité d’experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l’Europe (Strasbourg, 5-9 février 1962), von Guy Perrin, 14.2.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-16, S. 3:

„Elle est due essentiellement à l’influence de la C.E.E., à l’exemple des règlements européens de sécurité sociale appliqués depuis trois ans dans le cadre de l’Europe des Six...”

Anerkennungsproblem für die geleistete Arbeit der ILO lag darin, daß der Anwendungsbereich sich erstens auf wenige Länder beschränkte, die zusammen eine Gemeinschaft bildeten, und daß zweitens die Anziehungskraft zwischen den zwei Regionalorganisationen durch die doppelte Mitgliedschaft im Europarat und in den EG viel größer war als in Richtung der ILO. Letztere wurde als etwas Diffuses, Technisches und vielleicht sogar zu Heterogenes betrachtet. Wie sehr die Arbeiten für das neue Abkommen von den EG abhingen, wird am folgenden Beispiel deutlich:

M. Juhl-Christensen désirait vous entretenir, en relation avec la prochaine réunion du Comité d'experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe, à Strasbourg (23-27 octobre 1961), de la situation nouvelle créée par la demande d'adhésion à la Communauté économique européenne (C.E.E.) que le Danemark a récemment déposée à la suite de l'Irlande et du Royaume-Uni. L'adhésion de ces pays à la C.E.E. devant entraîner, selon lui, la modification des règlements du Conseil de la C.E.E. concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants, pour leur permettre de participer au système de coordination établi par ces règlements, il se demande s'il ne conviendrait pas de reconsidérer la perspective dans laquelle est abordée au Conseil de l'Europe l'élaboration d'une convention européenne concernant la sécurité sociale des étrangers et des migrants.¹⁷⁷

Anscheinend waren sich einige Experten über die Auswirkungen eines mit der sozialen Sicherheit nicht verbundenen Ereignisses innerhalb der EG so unsicher, daß man die ganze Arbeit für das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit unter einem anderen Aspekt betrachten wollte. Anhand dieser Vorbereitungsarbeiten kam deutlich zum Ausdruck, wie die EG in wenigen Jahren auf allen sozialen Gebieten unumgänglich geworden waren und somit die ILO von ihrer jahrzehntelang unangefochtenen Führungsrolle in allen wichtigen Angelegenheiten verdrängt hatten.

Verglichen mit den Verhandlungen über die Verordnungen Nr. 3 und 4 gestalteten sich die über das neue internationale Abkommen viel schwieriger, weil in

¹⁷⁷ Vermerk von Guy Perrin, 29.9.1961, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-15. P. Juhl-Christensen war der damalige dänische Experte für soziale Sicherheit sowohl in den ILO- als auch in den Europarat-Gremien.

diesem Fall die Sozialsysteme von 16 Staaten miteinander koordiniert werden mußten.¹⁷⁸ Schon bei den Arbeiten für das Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer hatte es jahrelang gedauert bis man sich unter den sechs Mitgliedstaaten einig war. Die Verhandlungen führten auch zur Bildung von zwei Gruppen: Auf der einen Seite befanden sich die EG-Länder, unterstützt von Griechenland und der Türkei, auf der anderen die skandinavischen Länder und Großbritannien. Auch wenn immer noch zum Teil erhebliche Unterschiede vorhanden waren, bildeten die EG-Staaten einen starken Zusammenschluß. Die ersten Koordinierungsmaßnahmen hatten eine identische Ausrichtung der Sechs bewirkt. Da sich offenbar alle Parteien der Reichweite des Abkommens bewußt waren, konnte ziemlich schnell ein Durchbruch im Bereich der Altersrenten erzielt werden. Es waren die skandinavischen Länder, die zuerst dem Druck der EG-Staaten nachgaben.¹⁷⁹ Die Zugeständnisse lagen vor allem im technischen Bereich und erlaubten endlich den Durchbruch in den Verhandlungen: Die skandinavischen Länder verabschiedeten sich partiell vom Territorialitätsprinzip, um das Prinzip des persönlichen Leistungsanspruchs zu übernehmen. Diese Übernahme hatte als Konsequenz, daß sich alle westeuropäischen Staaten die gleiche Grundkonzeption aneigneten, was den Abschluß von internationalen Verträgen und auch die Koordinierung und sogar die Harmonisierung der westeuropäischen Sozialsysteme in Zukunft vereinfachen würde. Obwohl auf dem Gebiet der Rentenauszahlungen relativ schnell eine Einigung entstand, bekundeten die Verhandlungspartner im Bereich der Koordinierung zwischen den beitragspflichtigen und den durch Steuermittel finanzierten Sozialversicherungszweigen große Einigungsschwierigkeiten. Auch in diesem Fall standen sich die skandinavischen Länder und die EG-Staaten gegenüber. Während die skandinavischen Staaten nach und nach Sozialsysteme eingeführt hatten, die nicht an die Zahlung von Beiträgen gebunden waren, gründeten die Systeme der EG-Staaten, mit Ausnahme der Niederlande in einigen Fällen, hauptsächlich auf der Beitragspflicht. Keine Partei wollte Konzessionen machen. Die Positionen waren so verhärtet, daß die ILO alles unternahm, um die Verhandlungen in eine lösungsweisende Richtung zu lenken: „La discussion ne progressant plus, le représentant du Bureau a été amené

¹⁷⁸ Conseil de l'Europe. Comité d'experts en matière de sécurité sociale (15ème Session). Rapport au Comité des Ministres (CM (61) 194), 7.12.1961, S. 36. Hervorhebung im Original.

¹⁷⁹ Rapport de mission. Dix-huitième session du Comité d'experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 9-13 septembre 1963), von Micheline Birien, 19.9.1963, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-18, S. 3.

à suggérer les grandes lignes d'un système de relations entre pays connaissant le même type de législation (A, B, c'est-à-dire, schématiquement, prestations contributives ou prestations non contributives) et entre pays à législation de type différent.¹⁸⁰ Da die beiden Auffassungen stark von einander abwichen, mußte ein Mittelweg vorgeschlagen werden, der eine Anwendungsbeschränkung ausschließlich auf die Arbeitnehmer vorsah (alle anderen Kategorien wurden demnach ausgeschlossen) und der auf der Reziprozitätsklausel basieren sollte. Vor allem hatte dieser Vorschlag eine scharfe Trennung der beiden Konzepten zur Folge. Eine Zeit lang wurde versucht, mit diesen zwei parallel verlaufenden Systemen zu arbeiten, aber einige Experten verlangten ab Anfang 1965 wieder eine einfachere Lösung, da das Aufstellen von drei verschiedenen Systemen (eines zwischen den beitragspflichtigen Systemen unter sich, ein anderes nur zwischen den beitragsfreien Sozialsystemen unter sich und ein letztes zwischen den beitragspflichtigen und beitragsfreien Systemen) von vielen als zu kompliziert betrachtet wurde:

Après étude des propositions précédentes, certains experts se sont inquiétés du déséquilibre apparent des obligations respectivement imposées par ce système de coordination aux régimes contributifs et aux régimes non contributifs [...] En conséquence, ils ont demandé de rechercher un système plus simple, plus équitable et plus complet, qui s'inspirerait des principes consacrés par le règlement n°3 en matière de totalisation des périodes de liquidation et de transfert des prestations et qui serait applicable également aux régimes contributifs et aux régimes non contributifs.¹⁸¹

Wenn man die technischen Details außer acht läßt, dann erkennt man, daß die Annäherung der zwei unterschiedlichen Grundausslegungen durch parallel verlaufende Koordinierungsmaßnahmen fehlschlug und daß man sich für einfachere, aber unvollständigere Lösungen entschied. Vielleicht hatte man sich bei den nationalen Delegationen und den internationalen Organisationen zu viel vorgenommen. Eine Annäherung der beitragspflichtigen und beitragsfreien Sozialsysteme wurde auf jeden

¹⁸⁰ Rapport de mission. Dix-neuvième session du Comité d'experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe (Strasbourg, 12-15 novembre 1963), von Micheline Birien, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-1004-19, S. 2.

Fall zum Teil rückgängig gemacht. Helmut Creutz hat die zu großen Unterschiede in den Grundkonzepten bei den Mitgliedern als Ursache für die ungenügenden Fortschritte bei den Verhandlungen für das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit ausgemacht.¹⁸² Die Zusammensetzung des Europarats ist nur ein Teil der Antwort, die diesen Teilmißerfolg erklärt. Die Mitgliedstaaten zeigten auch nicht genügend Bereitschaft, ihre Systeme zu reformieren, um eine gemeinsame Grundlage zu schaffen, die ein europäisches Koordinierungsmodell geschaffen hätte. Die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten des Europarats wird an der Fortführung der Arbeiten und an dem Inkrafttreten des Abkommens deutlich: Die Arbeiten dauerten bis ins Jahr 1972 (die Unterzeichnung fand am 14. Dezember 1972 statt), und das Abkommen trat erst am 1. März 1977 in Kraft. Bis 1985 waren nur die Niederlande und Luxemburg dem Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit beigetreten.¹⁸³ Daß ein 1959 gestartetes und mit Tausenden von Arbeits- und Verhandlungsstunden verbundenes Projekt nach 26 Jahren nur zwei Vertragsparteien hat, kann wahrlich nicht als Erfolg gewertet werden.¹⁸⁴

Warum dieses Projekt des Europarats nur eine so geringe Resonanz erhielt, läßt sich aber nicht nur aus der heterogenen Mitgliedschaft der Straßburger Organisation erklären. Möglicherweise war das ganze Unternehmen zu ehrgeizig: Es sollte ein für 16 Staaten geltendes und in enger Anlehnung an die Normen der ILO und der EG verfaßtes Vertragswerk geschaffen werden. Die Vorgaben waren also zahlreich, und nur an einem gut harmonisierenden Verhandlungstisch wäre es zu einem positiven Abschluß gekommen. Das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit entstand vielleicht auch zu einem Zeitpunkt, wo man sich innerhalb der Mitgliedstaaten nicht mehr so sehr auf die internationale soziale Sicherheit konzentrierte, da mit der Europäischen Sozialcharta, den Verordnungen Nr. 3 und 4 (die dann Anfang der 1970er Jahre überarbeitet wurden) und der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit mehrere europäische Abkommen das Thema abhandelten und für viele Staaten einen ausreichenden Schutz gewährten.¹⁸⁵

¹⁸¹ Conseil de l'Europe. Comité d'experts en matière de sécurité sociale. 22ème Session. Projet de Convention européenne concernant la sécurité sociale des étrangers et des migrants, 2.3.1965 (EXP/SS (65) 3), S. 4.

¹⁸² CREUTZ, Helmut, S. 398.

¹⁸³ cf. BONNET, René, S. 212.

¹⁸⁴ Die heutige Anzahl der Vertragsparteien liegt mit insgesamt sieben Beitritten immer noch sehr tief.

¹⁸⁵ BONNET, René, S. 216.

Kapitel IV: Die ILO und die europäischen Regionalorganisationen in den 1960er Jahren

Eine Voraussetzung für eine effiziente Kooperation zwischen zwei oder mehreren Organisationen ist ein gutes Verhältnis unter den Bediensteten und Experten beider Institutionen. Da oft viele Komponenten in Betracht kommen und sehr verschiedene Interessen verfolgt werden, ist es nicht immer einfach, beide Partner zufriedenzustellen. Dies ist um so mehr der Fall, als die ILO sich immer mehr zu einer Weltorganisation wandelte, während die zwei regionalen Organisationen nach wie vor ihre Identität suchten. Bei der Beurteilung der zwischenorganisatorischen Beziehungen muß man auch sehr vorsichtig sein, denn Konflikte zwischen den Führungsetagen bedeuten nicht zwangsläufig, daß auf den unteren Etagen das gleiche Klima herrscht wie zwischen den Experten. Beziehungen zwischen Organisationen können sich auch sehr schnell wandeln, wie schon dargestellt wurde. Die Analyse der Beziehungen zwischen der ILO und den europäischen Institutionen ist deshalb nicht allumfassend, sondern soll nur den Gesamteindruck über die Rolle der ILO in Europa abrunden.

Über die Zusammenarbeit zwischen der ILO und dem Europarat in der Periode von 1958 bis 1969 ist schon anhand von drei Abkommen ausführlich gesprochen worden. Diese Kooperation konzentrierte sich in den meisten Fällen auf konkrete Aspekte und auf einige Organe. Deshalb soll nochmals ausführlich auf die Zusammenarbeit zwischen diesen zwei Organisationen eingegangen werden. Trotz der ausgezeichneten Zusammenarbeit entstanden zwischen der Straßburger und der Genfer Organisation gewisse Reibungen.

Obwohl die Zusammenarbeit mit den EG nicht zum Stillstand kam, arbeitete die ILO keine weiteren internationalen Abkommen mit ihnen aus. Dies ist ein weiterer Beleg für die nicht einfachen Kontakte zwischen den zwei Organisationen. Das heißt aber nicht, daß die EG vollkommen auf die Dienste der ILO verzichteten. Die Hilfe der ILO-Experten verlagerte sich jedoch auf andere Gebiete, die weniger im Rampenlicht der Öffentlichkeit standen.

1. Die ILO-Europarat-Beziehungen

Abgesehen von dem immer wieder schwelenden Problem des Artikels 3 des Kooperationsabkommens zwischen der ILO und dem Europarat, das – wie darge-

stellt – in regelmäßigen Abständen zu einigen Mißstimmungen führte, hatte die ILO ein ausgezeichnetes Verhältnis zum Europarat. Die drei internationalen Abkommen (die Europäische Sozialcharta, die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit und das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit) schweißten den Europarat und die ILO noch stärker zusammen. Eine gewisse Konkurrenz zwischen den beiden Organisationen verschwand jedoch nie vollständig. Sie war auf die ähnlichen Themengebiete zurückzuführen, für die sich beide Institutionen interessierten: „The Working Group on Social Questions had noted the existence of certain areas in which the danger of inter-agency overlap might exist. These included vocational training, social security and in particular the social security rights of migrant workers.“¹⁸⁶ Vor allem die Konkurrenz im Bereich der sozialen Sicherheit dürfte den ILO-Verantwortlichen nicht sonderlich gefallen haben, denn dieses Gebiet wurde lange Zeit als ILO-Sonderdomäne betrachtet. Das Selbstbewußtsein des Europarats auf diesem Gebiet war stark gewachsen, und die Straßburger Organisation überließ dem Genfer Mitstreiter nicht mehr alle Initiativen im Bereich der sozialen Sicherheit. Die Gefahr der Strukturverdoppelung wurde bei einigen gemeinsamen Sitzungen auch angesprochen, aber offenbar wollte niemand wirklich eine bessere Aufteilung der Aktivitäten unter den zwei Organisationen erreichen. Beide Führungen meinten sicherlich, der Konkurrent würde mit der Zeit nicht mehr in der Lage sein, der eigenen Organisation Schaden zuzufügen. Dennoch hätte man von beiden Organisationen erwarten können, daß sie sich besser abstimmen würden, um eben doppelte Strukturen und zweimal geleistete Arbeit zu verhindern. ILO-Generaldirektor Morse hatte zwar versucht, die Arbeiten des Europarates mit denen seiner Organisation zu koordinieren. Die Art und Weise, wie sich die ILO-Bediensteten diese Koordination vorstellten, erweckte aber wieder einmal eher den Eindruck, die ILO würde versuchen, die Oberhand über die europäische Regionalorganisation zu behalten:

En conclusion, le message verbal de M. Morse peut se résumer ainsi : n'agitez pas la question devant le Comité des Ministres, venez en parler directement avec moi, non pas sur la base de vos propositions mais des miennes, qui sont déjà adoptées sans l'être par le Conseil d'administration du BIT, et qui nous offrent toutes garan-

¹⁸⁶ Mission of Director-General to Paris and Strasbourg, 3-10 February, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 2.

ties de voir vos besoins satisfaits, vu que je vous promettrai la priorité et que vous n'aurez à payer qu'au reçu des commandes que vous aurez faites. Surtout pas d'initiatives nouvelles car il y aurait alors double emploi.¹⁸⁷

Mit diesem Diskurs erreichte die ILO nur, daß der Europarat seinen eigenen Weg gehen und noch sporadischer mit ihr wirklich zusammenarbeiten würde.

Erklären lassen sich die besseren Kontakte zwischen beiden Organisationen durch die allgemeine Lage: Man machte sich nicht zu viele Gedanken über mögliche Überschneidungen, weil man sich in beiden Organisationen bewußt war, daß seit den Verordnungen Nr. 3 und 4 eigentlich die EG ein gewichtiges Wort im Bereich der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer zu sagen hatten. Man kann also die guten Beziehungen zwischen Genf und Straßburg als eine Art Schulterschluß gegenüber den aufkommenden Institutionen aus Luxemburg und Brüssel sehen.

Ab Anfang der 1960er Jahre wurden jedoch die Kontakte zwischen dem Europarat und der ILO immer seltener. Mindestens zwei Gründe erklären diese ‚Distanzierung‘: Erstens konzentrierten sich die beiden Organisationen jeweils auf andere Schwerpunkte. Die ILO investierte immer mehr Zeit und Geld in die technische Zusammenarbeit, während der Europarat sich den Menschenrechten widmete. Zweitens konnten es sich die Experten beider Organisationen aus Zeitmangel immer seltener leisten, an Sitzungen teilzunehmen, die für sie zwar vom diplomatischen Standpunkt wichtig waren, bei denen sie aber kaum neue Erkenntnisse gewinnen konnten:

Si même, en effet, il faut toujours veiller à tenir grand compte des invitations que nous adresse le B.I.T., étant donné l'extrême importance de nos relations avec cette organisation, la réunion à laquelle le Secrétaire Général est cette fois invité ne revêt pas un très grand intérêt pour le Conseil de l'Europe : les discussions qui y seront tenues n'entrent guère dans le cadre de nos préoccupations et

¹⁸⁷ A Monsieur Modinos, von S. Sforza, 10.9.1963, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 5.

elles concernent un secteur trop particulier et trop technique du domaine social.¹⁸⁸

Und so geschah es, daß sich immer weniger ILO-Experten nach Straßburg und Euro-parat-Experten nach Genf begaben, um an Sitzungen der jeweils anderen Institution teilzunehmen. Möglicherweise war man in beiden Organisationen der Ansicht, daß die Schwerarbeit geleistet worden war und jeder nun wieder seinen eigenen Aufgaben in seinem Umfeld nachgehen sollte. Die entstehende Kontaktleere läßt sich sonst nur schwerlich erklären. Die ILO-Experten nahmen zum Beispiel zwischen 1963 und 1965 an keiner einzigen Plenarsitzung der Beratenden Versammlung teil: „Je peux vous informer que le B.I.T. n’a pas été représenté à l’Assemblée pendant les deux dernières années. [...] A mon avis, même si le B.I.T. n’a pas récemment participé aux travaux de l’Assemblée, il serait regrettable d’affaiblir nos liens avec cette importante Organisation.“¹⁸⁹ Interessant ist der Kontext dieses Zitats: Anscheinend war man sich im Europarat nicht sicher, ob man einen Vertreter zur nächsten Internationalen Arbeitskonferenz nach Genf entsenden sollte oder nicht. Um sich einen genauen Überblick zu verschaffen, wurde unter anderem die Anwesenheit der ILO-Experten bei den Sitzungen der Beratenden Versammlung berücksichtigt, da man der Ansicht war, daß die Internationale Arbeitskonferenz und die Sitzungen der Beratenden Versammlung eine ähnliche Funktion ausübten. Eine Abwesenheit der ILO-Experten bei den Sitzungen der Beratenden Versammlung läßt sich durch die große Bandbreite an behandelten Themen rechtfertigen. Nichtsdestotrotz entsandte die ILO regelmäßig Vertreter (hauptsächlich Guy Perrin und Helmut Creutz) in die zwei auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit wirklich aktiven Gremien, nämlich in den Sozialausschuß der Beratenden Versammlung und den Sachverständigenausschuß für soziale Sicherheit des Ministerkomitees: „Cependant le B.I.T. est régulièrement représenté par un observateur auprès du Comité Social et par deux observateurs au Comité d’Experts en matière de Sécurité Sociale.“¹⁹⁰ Anscheinend ließ aber auch in diesem Fall die Teilnahme der ILO-Experten zu wünschen übrig, denn kaum einen Monat später waren die Mitglieder des Sozialausschusses positiv überrascht, als ein ILO-Experte an der Sitzung teilnahm:

¹⁸⁸ Note à l’attention du Service des relations extérieures, von J. Schroeder, 30.7.1964, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482 (Vol. 5).

¹⁸⁹ Note à l’attention de M. le Secrétaire Général Adjoint, von Finn Tennfjord, 24.8.1964, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2482 (Vol. 5).

La présence d'un représentant de l'OIT à la Commission Sociale a semblé d'autant plus appréciée qu'elle était inespérée. Ainsi le Président de la Commission (M. Molter, Belgique), l'un de ses vétérans (M. Radius, France) et le rapporteur (Mme Seweriin) m'ont manifesté leur plaisir de voir, à cette occasion, un représentant de l'OIT, dont l'absence prolongée avait été déplorée, tandis que les membres du Secrétariat (M. Tennfjord, M. Adinolfi) me confirmaient que tel était effectivement le sentiment des membres de la Commission, que le détachement de l'OIT avait déçus.¹⁹¹

Die Distanzierung der ILO bedeutete für den Europarat einen Prestigeverlust, denn die Teilnahme eines einzigen ILO-Experten an Europarat-Sitzungen konnte so interpretiert werden, als würde man in Genf die Sitzungen des Europarats als wenig ertragreich für die ILO betrachten.

Die beiden Organisationen konzentrierten sich offensichtlich so sehr auf ihre eigenen Aufgabengebiete, daß sie ganz einfach nicht mehr die Energie hatten, an den Debatten der Partnerorganisation teilzunehmen. Vielleicht fiel auch die Enttäuschung auf beiden Seiten ins Gewicht. Wie gesehen, hatten beide Organisationen nach dem Krieg hohe Erwartungen in sich und in ihre Mitglieder gesetzt. Sie konnten sie aber nur zum Teil erfüllen. Über die Gründe dieses Scheiterns ist schon ausführlich berichtet worden, aber man darf annehmen, daß beide Organisationen sich von der Partnerschaft mehr erhofft hatten, als im Endeffekt dabei herausprang. Seitens der ILO beschränkte man sich deshalb nach einigen Jahren darauf, nur noch in den Gremien anwesend zu sein, die für die Genfer Organisation wirklich von Interesse waren. Und da die wichtigsten Entscheidungen in den Gremien und Ausschüssen des Ministerkomitees gefällt wurden, vernachlässigte man in Genf die Sitzungen der verschiedenen an die Beratende Versammlung angegliederten Organe, wie eben die des Sozialausschusses. Eine solche Haltung erscheint in Anbetracht des Zeit- und Geldmangels äußerst logisch; sie kann jedoch im Rahmen der Beziehungen zweier Organisationen zu erheblichen Spannungen führen, die schließlich in einem Bruch enden können. So weit kam es zwischen der ILO und dem Europarat nicht, aber durch das

¹⁹⁰ *ibid.*

¹⁹¹ Réunion de la Commission Sociale de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe. Strasbourg, 27 septembre 1965, Rapport de Mission, von Jacques Lemoine, 28.9.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 04-12, S. 2.

Vernachlässigen der Beratenden Versammlung hatte die ILO immer einen Teil des Europarats gegen sich. Um wirklich die ganze Institution auf ihrer Seite zu haben, hätte die Genfer Organisation wohl mehr Zeit und mehr Experten mobilisieren müssen. Weiter oben wurde vermehrt auf die kritischen Bemerkungen der Beratenden Versammlung über die ILO hingewiesen. Die ILO unternahm jedoch nie wirklich etwas, um eine Verbesserung herbeizuführen.

2. Die Kontakte zu den Europäischen Gemeinschaften

Die Kontakte der ILO mit den EG konnten nie wirklich so intensiv sein wie die mit dem Europarat, da die verschiedenen Gremien der EG den ILO-Experten bei weitem nicht so zugänglich waren, wie es der Fall in Straßburg war. Diese Ausgangslage bewirkte, daß beide Parteien selber andere Kontaktmöglichkeiten ausarbeiten mußten, um miteinander zu arbeiten. Die ILO versuchte jedoch lange Zeit vergeblich zu erwirken, in allen Gremien der EG vertreten zu sein. Der letzte nachgewiesene Versuch stammt vom Juli 1962:

Cependant, depuis la conclusion de l'Accord [du 7 juillet 1958 entre l'O.I.T. et la Communauté, C. G.], la question de la représentation réciproque n'a toujours pas été réglée. En effet, l'O.I.T. maintient que, pour accorder à la Communauté le droit de se faire représenter automatiquement aux réunions de la Conférence internationale du Travail et du Conseil d'administration, elle doit exiger que la Communauté reconnaisse à l'O.I.T. le droit de se faire représenter d'une manière également automatique aux réunions des principaux organes de la Communauté, c'est-à-dire de la Commission, du Conseil des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Conseil économique et social européen. Ces organes étant autonomes, la Commission de la Communauté maintient, de son côté, qu'elle n'a pas pouvoir pour engager le Conseil des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Conseil économique et social.¹⁹²

Die schwierige Kooperation bei der Ausarbeitung des Europäischen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer hatte die Kontakte

zwischen den beiden Organisationen jedoch merklich abgekühlt. Die im Dezember 1958 gegründete Verwaltungskommission zur Anwendung der Verordnungen Nr. 3 und 4 hatte den ILO-Experten (hauptsächlich Guy Perrin) erlaubt, immer einen nach wie vor guten Einblick in die Sozialsysteme der Sechs zu haben und die Kontakte zu den nationalen Sozialexperten und auch zu den Europäischen Institutionen aufrechtzuerhalten. Auch wenn die Verwaltungskommission nur wenige Befugnisse hatte und nur selten im Rampenlicht stand, verlief die Zusammenarbeit zwischen der ILO und der Kommission vorerst äußerst schlecht. Es war eigentlich die ganze Einrichtungsphase der Verwaltungskommission, die die meisten Probleme bereitete, da es unter anderem um die Vertretung der Sechs und der internationalen Behörden ging: „Comme vous le verrez, nous sommes en conflit, amical, je l’espère, avec la Communauté sur la question de la représentation du B.I.T. au sein de la Commission administrative.“¹⁹³ Die ILO-Abteilung für soziale Sicherheit hatte immer wieder den Eindruck, sie würde von der Generaldirektion für soziale Sicherheit und soziale Dienste der Kommission ausgenutzt und ihre Arbeit würde kaum gewürdigt:

Je déplore la succession d’incidents qui marquent nos relations avec les services de M. Ribas, alors que ce dernier n’hésite nullement à faire appel au concours du B.I.T. lorsque celui-ci lui est utile, et je trouve que nous sommes bien mal récompensés des services que nous rendons à la Communauté dans le domaine de la Sécurité sociale.¹⁹⁴

Zwar ging es bei der Verwaltungskommission nicht um grundsätzliche Entscheidungen, aber der Frust der ILO-Bediensteten kam bei jeder kleinen Demütigung deutlich zum Vorschein. Selbst der Leiter der Abteilung für soziale Sicherheit, Antonin Zelenka, verlor ein wenig die Kontenance: „Je ne suis pas heureux d’apprendre cette nouvelle qui s’ajoute à une série déjà longue de petits coups d’épingles – sans importance peut-être, mais significatifs quand même.“¹⁹⁵ Auch ein Treffen zwischen Walter Hallstein, dem Kommissionspräsidenten, und dem ILO-Generaldirektor David A. Morse konnte die Gemüter in den zwei Abteilungen nicht beruhigen, ob-

¹⁹² Mémorandum sur la collaboration entre l’Organisation internationale du Travail et la Communauté économique européenne, 11.7.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 2.

¹⁹³ Vermerk von Francis Blanchard, 5.3.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4.

¹⁹⁴ Vermerk von Jacques Lemoine, 24.6.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4.

¹⁹⁵ Vermerk von Antonin Zelenka, 24.6.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4.

wohl bei diesem Treffen der Wunsch nach engen Beziehungen zwischen der ILO und den EG beteuert wurde.¹⁹⁶ Dies zeigt, wie sehr die Kontakte auf höchster Ebene positiv verlaufen können, während der Umgang zwischen den Experten, also auf den Ebenen, wo die alltägliche Arbeit gemacht wird, sehr rauh sein kann. Im Endeffekt wurde aber eine für beide Seiten annehmbare Lösung gefunden und die ILO-Experten hatten weiterhin eine große Bedeutung bei allen technischen Sozialfragen. Im Juli 1962 wurden in einem internen ILO-Dokument die wichtigsten Kooperationsbeispiele der ILO mit den EG zusammengefaßt. Die Liste beinhaltete zehn Beispiele, die sich in Studien, finanziellen Teilnahmen oder technischer Zusammenarbeit niederschlugen.¹⁹⁷ Die Reibungen in der Verwaltungskommission konnten also nicht verhindern, daß es zu einer engen Kooperation der ILO mit den verschiedenen Dienststellen der EG kam.

Die Verwaltungskommission hätte übrigens bei weitem nicht ausgereicht, um alle Aspekte zu erörtern, die beide Organisationen betrafen, und wo eine gemeinsame Arbeit sinnvoll erschien. Aus diesem Grund wurde auf Grundlage des Kooperationsabkommens vom 15. Juli 1958 im Oktober und November 1961 die Errichtung einer permanenten Kontaktstruktur beschlossen. Sie erhielt den Namen „Permanentener Kontaktausschuß“ („Comité permanent de contact“),¹⁹⁸ was eigentlich regelmäßige Treffen zwischen den beiden Organisationen impliziert hätte. Nach der formellen Gründung des Ausschusses verging aber fast ein Jahr, bevor Vertreter beider Institutionen zusammentrafen. Die erste Zusammenkunft fand nämlich erst am 20. September 1962 statt. Ziel der ersten Sitzung war es „d’assurer la coordination des liaisons et de la collaboration entre le Bureau international du Travail et de la Commission de la Communauté économique européenne“.¹⁹⁹ Die Tagesordnung befaßte sich kaum mit der sozialen Sicherheit oder allgemeiner mit der Sozialpolitik, sondern konzentrierte sich auf Punkte wie die Zusammenarbeit in den Bereichen der Fortbildung, der Sicherheit und der Hygiene am Arbeitsplatz, die technische Zusammenarbeit beider Länder auf dem afrikanischen Kontinent oder die finanzielle Teil-

¹⁹⁶ Rapport de Mission, 1.5.1959, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2, S. 1.

¹⁹⁷ Principaux exemples de collaboration entre le B.I.T. et la C.E.E., in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 1.

¹⁹⁸ cf. Mémoire sur la collaboration entre l’Organisation internationale du Travail et la Communauté économique européenne, 11.7.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 3.

¹⁹⁹ Première réunion du Comité permanent de contact (Jeudi 20 septembre 1962) (D.40.1962), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1, S. 1.

nahme an weiteren Projekten.²⁰⁰ Dennoch hatte man sich auch entschlossen, das Thema des Sozialen anzusprechen. Der Punkt auf der Tagesordnung war auch sehr ehrgeizig: „Collaboration au sujet de l’harmonisation des systèmes sociaux européens“²⁰¹ Die Harmonisierung sollte in einer ganzen Reihe von Bereichen, wie den Berufskrankheiten, der Arbeitszeit, dem Schutz von Frau und Kind, den Tarifverhandlungen und auch der sozialen Sicherheit, erreicht werden. Es handelte sich dabei einzig um Vorstellungen der Kommission. Die ILO nahm die Gelegenheit wahr, wieder einmal ihre Dienste anzubieten: „M. Rens a assuré les représentants de la Commission que les experts du B.I.T. se tiendraient à la disposition de la C.E.E. pour l’aider dans ses efforts d’harmonisation des systèmes sociaux européens.“²⁰² Da das Treffen für beide Seiten sehr erfolgreich verlief, wurde vereinbart, die nächste Sitzung eventuell im Januar 1963 stattfinden zu lassen.²⁰³ Dazu kam es nicht, obwohl die ILO ab Dezember 1962 versuchte, mit der Europäischen Kommission einen Termin zu vereinbaren.²⁰⁴ Als Erklärungen wurden verschiedene dringlichere Angelegenheiten angegeben: Die langwierigen Verhandlungen mit Großbritannien über einen Beitritt zur EWG und die über den Assoziierungsvertrag der EWG mit den afrikanischen Staaten hatten alle Beamten der Kommission so sehr in Anspruch genommen, daß andere Themen in den Hintergrund gerieten.²⁰⁵ Zwar stellten die Verhandlungen mit Großbritannien einerseits und mit den afrikanischen Ländern andererseits durchaus wichtige Angelegenheiten für die Europäische Kommission dar, aber mit dem Vorbringen dieser Entschuldigungen wurde auch deutlich, wie zweitrangig die Kontakte mit der ILO waren. Diese mußte sich deshalb gedulden, und es wurde seitens der europäischen Institution als neuer Termin Mai 1963 vorgeschlagen.²⁰⁶ Das Desinteresse der europäischen Kommissare an der ILO wurde immer offenkundiger: „La réunion suivante devait se tenir à Bruxelles en juillet 1963, mais elle fut décommandée à la dernière minute, deux des trois commissaires intéressés ayant préféré les fastes pontificaux à la réunion du Comité de contact.“²⁰⁷

²⁰⁰ *ibid.*, S. 2.

²⁰¹ *ibid.*, S. 5.

²⁰² *ibid.*, S. 5.

²⁰³ *ibid.*, S. 9.

²⁰⁴ cf. Note pour Monsieur le Directeur Général, von J. Fafchamps, 14.3.1963, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 1.

²⁰⁵ *ibid.*, S. 2.

²⁰⁶ *ibid.*, S. 3.

²⁰⁷ Troisième réunion du Comité permanent de contact BIT/CEE, von Jacques Lemoine, 16.12.1964, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1, S. 1.

Die ILO hielt sich vorerst zurück, neue Vorschläge zu machen, da aber seitens der Europäischen Gemeinschaften nichts unternommen wurde, unterbreitete die ILO schließlich einen neuen Termin: Am 9. Januar 1964 fand endlich die zweite Sitzung des Permanenten Kontaktausschusses statt.²⁰⁸ Hauptanlaß für das Treffen war die technische Zusammenarbeit im Kongo, die zwischen der ILO und der EWG besser koordiniert werden sollte. Da die Ergebnisse dieser zweiten Tagung so enttäuschend waren, wurde ein für Juli 1964 vorgesehener Termin gestrichen. Die beiden Organisationen ließen die Kontakte über diesen Ausschuß vorerst ein Jahr lang ruhen, bis sie einen neuen Versuch unternahmen. Die Tagesordnung der dritten Sitzung bot darüber hinaus kaum genügend Gesprächsstoff für die Einberufung des Permanenten Kontaktausschusses: Ein Meinungsaustausch über die Zusammenarbeit zwischen der ILO und der EWG auf dem Gebiet der technischen Hilfe in Afrika und in anderen Weltregionen, das Internationale Zentrum für technische und berufliche Fortbildung und die Zusammenarbeit zwischen der ILO und der EWG im sozialen Bereich, wobei nur die Fortbildung und die Hygiene und Sicherheit am Arbeitsplatz thematisiert wurden.²⁰⁹

Ob eine vierte Sitzung des Permanenten Kontaktausschusses stattfand, ist aus den Akten nicht ersichtlich. Insgesamt fällt die Beurteilung der Beziehungen zwischen der ILO und den EG aber nicht besonders positiv aus, denn die Zusammenarbeit brachte in den 1960er Jahren in allen Bereichen kaum Fortschritte. Die einzige Ausnahme bildete anscheinend die soziale Sicherheit.²¹⁰ Im Gegensatz zum Europarat, der den ILO-Experten seine Organe öffnete, verhinderten die EG eine Teilnahme der externen Sachverständigen, was natürlich die Kooperation zwischen der ILO und den Europäischen Gemeinschaften erschwerte. Die unterschiedlichen Strukturen sind jedoch nicht die einzige Ursache für diese abwehrende Haltung, denn sonst hätte man vielleicht eine Besserung der Lage durch die Neugestaltung der Organe Mitte der 1960er Jahre verzeichnen können. Die Fusion der Exekutivorgane der EG am 1. Juli

²⁰⁸ cf. Deuxième réunion du Comité permanent de contact (Bruxelles, 9 janvier 1964) (I/4732/64-F), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1.

²⁰⁹ cf. Comité permanent de Contact B.I.T./C.E.E. Troisième réunion, Genève, 11 mars 1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1.

²¹⁰ Mémorandum sur la collaboration entre l'Organisation internationale du Travail et la Communauté économique européenne, 11.7.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 2.

„Non seulement les réunions du Comité de contact sont-elles très espacées mais, sauf dans le domaine de la sécurité sociale, les relations entre services généraux et techniques du BIT et de la CEE sont fort distantes, voire inexistantes, et l'échange de renseignements et de documentation extrêmement réduit.

1967 hatte ebenfalls keine positiven Auswirkungen auf die Kontakte der beiden Organisationen. Die Kontakte wurden im Gegenteil noch spärlicher, und diese Tendenz verstärkte sich mit dem Ausbau der EG: „Les liens, autrefois relativement étroits, qui existaient entre le BIT et la CECA, se sont progressivement affaiblis au fur et à mesure du développement de la Communauté économique européenne qui a pris le pas sur l’institution créée par le Traité de Paris, surtout depuis la fusion des exécutifs.“²¹¹ Die Beziehungen wurden zwar nicht schlechter. Sie wurden aber vor allem oberflächlicher und brachten der ILO keine Vorteile und keinen Fortschritt. Das einzige Gebiet, auf dem die Zusammenarbeit positiv verlief, war weiterhin die soziale Sicherheit. Die Kooperation lief dort unter anderem deshalb so gut, weil die ILO Guy Perrin damit beauftragt hatte, sich auf die soziale Sicherheit der europäischen Staaten zu konzentrieren und besonders für die EG zu arbeiten. Ab 1962 wurde Guy Perrin von Helmut Creutz unterstützt, der kurz davor ILO-Bediensteter geworden war.²¹² Es handelte sich oft um eine sehr technische Hilfe und um die Verbesserung von vorhandenen Texten. So half die ILO den EG, die Verordnungen Nr. 3 und 4 auf die Saisonarbeiter und grenzüberschreitenden Arbeitnehmer auszudehnen.²¹³ Ab März 1964 wurden die ILO-Experten auch damit beauftragt, an der Revision der Verordnungen Nr. 3 und 4 zu arbeiten, die sich bis in die 1970er Jahre hinzog.²¹⁴ Die von Guy Perrin und Helmut Creutz geleistete Arbeit überschritt also nie einen von den EG im voraus festgelegten Arbeitsrahmen. Die Hilfe war so technisch, daß man auf keinen Fall eine große Rezeption durch die Öffentlichkeit erwarten konnte. Es gibt, so scheint es, keine Veröffentlichungen über die Zusammenarbeit der ILO und der EG in der Verwaltungskommission oder bei der Revision der Verordnungen Nr. 3 und 4. Offenbar war diese diskrete Arbeitsstimmung ein Vorteil für alle Parteien: „La collaboration entre le BIT et la CEE dans le domaine de la sécurité sociale est si étroite et active qu’elle ne fait guère parler d’elle, mais la CEE y attache beau-

Cet état des choses tient pour partie au fait que la CEE ne tient pas de réunions comparables à celles des Conseils d’administration ou des Conférences des autres organisations...”

²¹¹ Considérations sur les relations entre le BIT et les Communautés européennes, von Jacques Lemoine, 8.3.1972, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 1.

²¹² Gespräch mit Giovanni Tamburi, ehemaligem Leiter der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit, 14. April 2000.

²¹³ cf. TROCLET, Léon-Eli: *Eléments*, S. 299.

²¹⁴ cf. Brief von Jacques-Jean Ribas an Antonin Zelenka, 25.3.1964, in: ILO-Aktenmappe SI 12-4, S. 1.

coup de prix, et c'est un atout à ne pas négliger.“²¹⁵ Es ist daher gar nicht auszuschließen, daß die ILO nicht in der Lage gewesen wäre, auch auf diesem Gebiet die Kontakte aufrechtzuerhalten, wenn die EG kein so großes Interesse gehabt hätten. Die ILO konnte jedoch auf den Gebieten, auf denen sie sich so viel vorgenommen hatte wie bei der Harmonisierung und der Koordinierung der sozialen Sicherheitssysteme, keine Verbesserungen herbeiführen. Die EG bestimmten die Themen, und die ILO-Experten konnten nichts anderes tun, als ihre Arbeit zu verrichten. Es war ihnen kaum möglich, die Tagesordnung zu verändern, um eigene Interessen zu vertiefen.

Es wurde immer deutlicher, das die ILO zunehmend an Einfluß verlor. Die EG investierten immer mehr in Programme, die eigentlich in das Ressort der ILO gehörten: „L'extension fournie aux Communautés dans le domaine de la sécurité sociale à l'Europe des dix-sept, à l'Amérique centrale, à l'OCAM et à l'OERS constitue une démonstration frappante de cette thèse.“²¹⁶ Die EG machten der ILO sogar auf einigen ihrer traditionellen Arbeitsfelder Konkurrenz. Diese Entwicklung setzte nicht erst Ende der 1960er Jahre ein. Schon zum Beginn der 1960er Jahre hatte die Europäische Kommission beispielsweise eine Konferenz über die soziale Sicherheit organisiert.

a) Die Konferenz von Dezember 1962

Von den Ergebnissen her brachte diese Konferenz kaum Fortschritte. Sie steht aber stellvertretend für das neue Bewußtsein der EG und für den sich langsam vollziehenden Einflußschwund der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit. Wenn man darüber hinaus die grundlegende Idee dieser Konferenz kennt, kommt noch deutlicher zum Vorschein, wie die EG ihren Führungsanspruch in der europäischen Politik und in diesem Fall der Sozialpolitik unterstrichen, auch wenn die Regierungen im Endeffekt den Vorstellungen der Kommission nicht entgegenkamen:

C'est pourquoi dès 1960, la Commission prépara une Conférence européenne sur la Sécurité sociale essentiellement consultative, dont l'objet était d'amener les intéressés à se prononcer sur cette

²¹⁵ Troisième réunion du Comité permanent de contact BIT/CEE, von Jacques Lemoine, 16.12.1964, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1, S. 5.

²¹⁶ Considérations sur les relations entre le BIT et les Communautés européennes, von Jacques Lemoine, 8.3.1972, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 2.

notion d'harmonisation en sécurité sociale. [...] Or, les gouvernements n'acceptèrent de participer à cette Conférence – qui eut lieu en décembre 1962 – qu'à titre d'observateurs et de n'intervenir dans les débats que pour les mises au point de caractère technique qui s'avéreraient nécessaires. Les résultats de la Conférence furent ainsi considérablement limités.²¹⁷

Über die Vorbereitungen und die Aufgabenverteilung bei der Konferenz ist nur äußerst wenig bekannt. Die ILO-Archivmappen enthalten nur die bei der Konferenz offiziell verteilten Dokumente, und die Historischen Archive der EG umfaßten zum Zeitpunkt der Einsicht noch immer nicht die Dokumente der 1960er Jahre, obwohl die rechtliche Sperrfrist schon längst abgelaufen war. Die spärliche Dokumentationslage könnte aber auch ein Hinweis auf die Schnelligkeit sein, mit der diese Konferenz anberaumt wurde. Über die europäischen ILO-Regionalkonferenzen wurde immer Jahre im voraus debattiert, gerechnet und gesprochen. Wenn die Konferenz von Dezember 1962 in so kurzer Zeit organisiert wurde, dann wäre das ein weiteres Indiz für die steigende Dynamik und Effizienz der EG im Gegensatz zur ILO, wo der Verwaltungsrat immer wieder längere Debatten über alle möglichen Themen führte. Selbst wenn die Aussage von Jean Hasse und Jacques Jean Ribas stimmt, daß die Konferenzvorbereitungen schon 1960 begannen, dann sind zwei Vorbereitungsjahre immer noch wenig im Vergleich zu den Anlaufzeiten, die die ILO für Regionalkonferenzen benötigte. Die Einladung der ILO zu dieser Konferenz wurde jedenfalls erst Anfang April 1962 verschickt,²¹⁸ was zwar für eine Einladung nicht zu spät, aber doch relativ kurzfristig ist, wenn man bedenkt, daß die ILO selbst an der Organisation der Konferenz beteiligt war. Da es die erste Konferenz dieser Art war, die von den EG organisiert wurde, kann man vermuten, daß die europäische Organisation zum Teil auf die Hilfe der Genfer Organisation angewiesen war. Schon vor der eigentlichen Konferenz bedankte sich eines der Mitglieder der Kommission, Lionello Levi Sandri, für die Hilfe der ILO.²¹⁹

Die Themen der vom 10. bis zum 15. Dezember 1962 stattfindenden Konferenz hätten ebenfalls Bestandteil einer ILO-Regionalkonferenz sein können:

²¹⁷ HASSE, Jean/RIBAS, Jean-Jacques, S. 79.

²¹⁸ Brief von Lionello Levi Sandri an David A. Morse, 2.4.1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-7-1000.

„Die Erweiterung des Anwendungsbereichs der sozialen Sicherheit“, „die Finanzierung der sozialen Sicherheit“ und „die Leistungen der sozialen Sicherheit“.²²⁰ Antonin Zelenka vertrat das IAA und hielt in Brüssel eine Rede über die „Tendenzen der sozialen Sicherheit in der Welt“.²²¹ Von den Teilnehmern her ähnelte die Brüsseler Veranstaltung einer ILO-Konferenz, denn es waren Vertreter der Ministerien, der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eingeladen worden. Auffallend war in den verschiedenen Beiträgen, wie sehr die Redner für eine Annäherung, ja sogar eine Harmonisierung der Sozialsysteme der EG-Mitgliedstaaten plädierten. Zwar wurde zwar auf die unterschiedlichen Auffassungen der Mitgliedstaaten hingewiesen,²²² aber die meisten Redner waren der Meinung, daß die Entwicklung der Sozialsysteme in unterschiedliche Richtungen nicht mehr angebracht (wenn auch nicht zu verhindern) sei, und verlangten deshalb mehr als eine einfache Koordinierung der Systeme:

L'harmonisation n'est pas une simple coordination, telle que les règlements 3 et 4 l'ont amorcée pour les travailleurs migrants, ni une unification des divers systèmes nationaux, laquelle serait assez peu réaliste dans l'état actuel des choses.

Elle consiste en une recherche systématique d'équivalences.

On entend par équivalences l'alignement progressif des niveaux de protection accordés, dans chacun des six pays de la CEE, sur le niveau le plus favorable aux travailleurs, pour chaque branche ou risque considéré, dans le cadre d'une comparaison générale périodique des degrés de protection accordés pour l'ensemble des branches ou risques.²²³

²¹⁹ cf. Première réunion du Comité permanent de contact (Jeudi 20 septembre 1962) (D.40.1962), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-2-1, S. 5.

²²⁰ cf. Conférence sur la Sécurité sociale. Conclusions. Thème 1: Extension du champ d'application de la sécurité sociale; Thème 2: Financement de la sécurité sociale; Thème 3: Prestations de sécurité sociale, in: IGO 051-7-1000.

²²¹ Tendenz der Sozialen Sicherheit in der Welt von Herrn Zelenka, Abteilungsleiter für soziale Sicherheit im Internationalen Arbeitsamt, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-7-1000, 26 S.

²²² La Sécurité sociale dans la Communauté européenne. Discours prononcé[s] par le prof. Lionello Levi Sandri à l'occasion de la Conférence européenne sur la sécurité sociale, organisée par les trois Communautés européennes (Bruxelles, 10 – 15 décembre 1962), in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-7-1000, S. 5.

²²³ Conclusions de MM. VEILLON et COPPO, Rapporteur et co-rapporteur de synthèse. Conférence européenne sur la sécurité sociale. Thème 3: Les prestations de la sécurité sociale, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-7-1000, S. 5.

Mit diesem langen Zitat soll nur veranschaulicht werden, wie weit die Forderungen der Konferenz gingen. Sicherlich wurden dabei zum Teil persönliche Meinungen vorgetragen, aber im Vergleich zum Anspruchsniveau der europäischen ILO-Regionalkonferenz stellte man in Brüssel höhere Forderungen. Es wurde auch vorgeschlagen, die Systeme so schnell wie möglich auf weitere Kategorien auszudehnen.²²⁴ Die Ansprüche waren wohl deshalb so hoch, weil die Konferenz zu einem Zeitpunkt stattfand, als die Kommission versuchte, vermehrt soziale Aspekte in die gemeinschaftliche Politik einzuführen. Ausgangspunkt der Kommission waren dabei die unterschiedlichen Interpretationen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Reichweite des Artikels 118 des EWG-Vertrages, der eine enge Zusammenarbeit im Bereich der sozialen Sicherheit vorsah.

b) Das Scheitern einer gemeinsamen Politik im Bereich der sozialen Sicherheit

Da die Bemühungen der Kommission zu Gunsten einer engeren Kooperation der Mitgliedstaaten erfolglos geblieben waren, verstärkte das EWG-Exekutivorgan seine Aktivitäten im Bereich der sozialen Sicherheit. Anderthalb Jahre nach der Brüsseler Konferenz wurde auch der Ministerrat aktiv, als er (am 21. April 1964) den Vorschlag unterbreitete, eine informelle Gesprächsrunde der Sozialpartner (mit Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Arbeitsministern und Kommissionsvertretern) zu veranstalten.²²⁵ Ideengeber war dabei der niederländische Minister Veldkamp gewesen. Da diese Idee jedoch schwer durchführbar schien, wurde am 15. Oktober 1964 ein veränderter Vorschlag gemacht, der dem Ratspräsidenten erlaubte, Vertreter der Sozialpartner zu empfangen, um ihre Meinungen über bestimmte Themen einzuholen.²²⁶

Der Versuch, mehr Soziales in die europäische Integration einfließen zu lassen, wurde jedoch mit einem Schlag unterbrochen, als sich herausstellte, daß die zwei wichtigsten Partner in den EG, die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich sich gegen solche Treffen stellten.²²⁷ Dabei wollte man innerhalb der Kommission nur eine minimale Harmonisierung erreichen, um mindestens zu einer identischen

²²⁴ *ibid.*, S. 2.

²²⁵ cf. Memorandum concernant la politique sociale dans la Communauté économique européenne. Annexe du document 1321/1/66 (SOC 190 rév. 1), 1.12.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 4.

²²⁶ *ibid.*, S. 5.

²²⁷ cf. FABRA, Paul: „Les Six examineront les politiques communes“, in: *Le Monde*, 20 décembre 1966, S. 22.

Terminologie zu kommen: „En ce qui concerne la sécurité sociale, il semble tout particulièrement nécessaire que la Communauté s’efforce d’harmoniser les notions et définitions utilisées dans les différents systèmes sociaux des Etats membres, et notamment dans les systèmes de sécurité sociale.“²²⁸ Die Kommission mußte deshalb ihre Ansprüche in diesem Bereich merklich zurückschrauben und sich den Anordnungen der Mitgliedstaaten beugen, die keine gemeinschaftliche Politik im Bereich der sozialen Sicherheit wünschten. André Laurent vertritt eine andere Position, denn nach seiner Meinung hatten die für die Sozialpolitik verantwortlichen Dienststellen der EG kein Interesse an einer tiefgreifenderen Sozialpolitik innerhalb des Gemeinschaftsraums gezeigt, so daß eine Harmonisierung gar nicht erfolgen konnte.²²⁹ Wie auch immer die Ausgangslage war, kann man vermuten, daß die ILO wahrscheinlich gar keine Einwirkungsmöglichkeiten auf die gemeinschaftliche Sozialpolitik gehabt hätte, wenn die Kommission in ihren Projekten hätte fortfahren können. Innerhalb des IAA war man sich über die Auswirkungen einer solchen Entwicklung ebenfalls klar:

Si l’harmonisation doit aller au-delà du stade actuel que des commentateurs moins indulgents que M. Lemoine ont pu qualifier de "fabrique de notons", elle constituera tout autre chose que la recherche d’un dénominateur commun (exemple de la Société anonyme Européenne) et il n’est pas certain que les bons offices du Bureau puissent alors présenter un intérêt.²³⁰

Die Tatsache, daß die EG-Mitgliedstaaten die Arbeit der Kommission im Bereich der sozialen Sicherheit behinderten, führte aber zu keiner Verbesserung der Beziehungen zwischen den EG und der ILO. Letztere hoffte auf einen neuen Aufschwung, indem sie auf ihre Werte, wie die Dreigliedrigkeit und den Universalismus, ihre längere Erfahrung und eine gewisse moralische Autorität vertraute.²³¹ Die Lage änderte sich jedoch kaum. Die Kontakte blieben zwar äußerst freundlich, aber die EG hatten ganz einfach kein Verlangen nach zu engen Beziehungen mit der ILO und wollten sich

²²⁸ Memorandum concernant la politique sociale dans la Communauté économique européenne. Annexe du document 1321/1/66 (SOC 190 rév. 1), 1.12.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 5.

²²⁹ cf. LAURENT, André, S. 206-207.

²³⁰ Considérations supplémentaires sur les relations entre le BIT et les Communautés, mars 1972, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 2.

²³¹ *ibid.*, S. 1.

nicht auf zu konkrete Programme mit der Genfer Organisation einlassen. Die ILO-Experten hingegen waren nicht gewillt, sich mit der passiven Rolle des „documentaliste“²³² zu begnügen, und versuchten, ihre Einflußmöglichkeiten zu erweitern. Dabei zeigte sich in aller Deutlichkeit, daß die ILO es selber nicht mehr in der Hand hatte, die EG zu einer Umstimmung ihrer Position gegenüber der Genfer Organisation zu bewegen. Es waren zu viele externe und interne Faktoren vorhanden, auf die die ILO nur schlecht einwirken konnte. Der von außen ausgeübte Druck erlaubte es den Gemeinschaftsorganen nicht mehr, allzu viel Rücksicht auf die anderen Organisationen zu nehmen. Es mußten Resultate vorgelegt werden, und die langsame, über den ILO-Verwaltungsrat verlaufende Methode verzögerte den ganzen Handlungsmodus viel zu sehr.²³³ Die Stimmung in den Beziehungen der Genfer Organisation mit ihren Brüsseler und Luxemburger Pendants hing auch stark vom Interesse der jeweiligen Kommissare an der ILO ab. Bei einem zu offenen Desinteresse seitens des für soziale Angelegenheiten zuständigen Kommissars konnten die ILO-Verantwortlichen kaum mehr regelmäßige Kontakte mit den verschiedenen Dienststellen der Kommission und der Hohen Behörde pflegen.²³⁴

Das für die EG interessanteste Merkmal der ILO hätte vielleicht ihr dreigliedriger Aufbau bilden können, der es erlaubte, am Puls der Sozialpartner zu sein. Die Ablehnung der Einberufung von Konferenzen mit den Sozialpartnern seitens der Mitgliedstaaten bewirkte aber genau das Gegenteil. Die ILO wurde wahrscheinlich ab Oktober 1964 für manchen EG-Verantwortlichen noch uninteressanter. Sie mußte von daher den Schwerpunkt auf andere Qualitäten setzen, wie zum Beispiel die von ihr ausgearbeiteten Konzepte im Bereich der Sozialpolitik.²³⁵

Das Hauptproblem in den Beziehungen zwischen der ILO und den EG lag jedoch wahrscheinlich nicht so sehr in den bis jetzt erörterten Problemen, sondern in der für beide unterschiedlich verlaufenden Entwicklung. Die ILO hatte sich nach dem Zweiten Weltkrieg trotz exzellenter Voraussetzungen nur mit Mühe an die neuen Tendenzen in der sozialen Sicherheit und der Sozialpolitik anpassen können. In den 1950er Jahren hatte sie es dank der bestehenden Netze mit den nationalen Experten und der hervorragenden Arbeit einzelner ILO-Bediensteter (Zelenka,

²³² *ibid.*, S. 2.

²³³ *Considérations sur les relations entre le BIT et les Communautés européennes*, von Jacques Lemoine, 8.3.1972, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 1.

²³⁴ *ibid.*, S. 1.

Dobbernack und Stack) noch geschafft, an fast allen bedeutsamen Projekten der sozialen Sicherheit in Europa teilzunehmen. Diese Erfolge verdeckten jedoch den schleichenden Zerfall der ILO in diesem Bereich, der damit zusammenhing, daß sie sich auf den anderen Kontinenten engagieren mußte. Die EG legten genau den umgekehrten Weg zurück: Die EGKS war auf ein Sondergebiet spezialisiert gewesen, was erste Erfahrungen im Umgang mit Mitgliedstaaten erlaubte und eine grobe Richtlinie für die späteren Projekte aufzeigte. Auf Grund des Erfolges der EGKS wurden dann Euratom und vor allem die EWG ins Leben gerufen. Die entstandene Dynamik (die natürlich nicht rückschlagsfrei verlief) beschleunigte die gesamte Integrationsbewegung innerhalb der Gemeinschaft. Die Entscheidungsverfahren mußten beschleunigt werden, und deshalb kam eine Zusammenarbeit mit der Genfer Organisation immer seltener zustande. Man kann fast sagen, daß durch die unterschiedliche Ausrichtung (die EWG war wirtschaftlich, europäisch, während die ILO sozial, universal war) eine unausweichliche Entfremdung stattfand. Es sind diese Unterschiede, die das Scheitern der Kooperationsbemühungen zwischen der ILO und den EG verständlich machen.

Kapitel V: Die eigenständigen Bemühungen der ILO in Europa

Da die Zusammenarbeit mit den europäischen Regionalorganisationen nur bedingt Erfolg hatte, mußte die ILO auf ihre eigenen Programme zurückgreifen, um ihren Einfluß in Europa aufrecht zu erhalten. Die Lage hatte sich aber seit den Anfängen des europäischen Wiederaufbaus stark verändert. Die ILO hatte sich bemüht, mit (fast) allen europäischen Regionalorganisationen Kooperationsabkommen abzuschließen: Europarat, EGKS, EWG, OEEC. Diese Regionalabkommen und vor allem die Dienste der ILO hatten nach Auffassung ihrer Führung zu einer gewissen Dynamik geführt.²³⁵ Der Abschluß von Abkommen hatte die Regionalorganisationen aber nicht daran gehindert, ihren eigenen Weg zu gehen, um sich früh von der Genfer Organisation selbständig zu machen. Die Beziehungen zwischen der ILO und den Regionalorganisationen wurden auch unter ganz anderen Voraussetzungen offiziell

²³⁵ *Considérations supplémentaires sur les relations entre le BIT et les Communautés*, mars 1972, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-15-1, S. 2-3.

²³⁶ Meeting between the Director-General and the Minister of Labour and Social Affairs of the Federal Republic of Germany, Mr. Hans Katzer, 7.6.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 2:

„In all these organisations the I.L.O. had been the impulse for greater interest and activities in the social field.“

verkündet, denn zum Zeitpunkt der Unterzeichnungen (mit Ausnahme der EWG anfangs der 1950er) hatte man seitens der ILO nicht mit den Konsequenzen des Kalten Krieges gerechnet. In Anbetracht dessen mußte sie ihre gesamte europäische Regionalpolitik wieder überdenken, denn die ILO war weder auf zu unterschiedliche Staatssysteme vorbereitet, wie es der Streit um die Dreigliedrigkeit zwischen den westlichen Arbeitgebervertretern und den Ostblockstaaten belegte, noch war sie darauf eingestellt, unterschiedliche Programme für West- und Osteuropa zu schaffen. Die ILO versuchte, unter keinen Umständen Partei für die eine oder andere Seite zu ergreifen, um die Annäherungsbestrebungen nicht zunichte zu machen. Sie konnte ihre Ideen zu diesem Themengebiet nicht immer passend vermitteln, denn sie wurde zum Beispiel als „l’Organisation la plus réactionnaire du monde“²³⁷ abgestempelt, obwohl sich ihre Direktoren immer wieder für eine Annäherung zwischen dem Osten und dem Westen eingesetzt hatten.

Die passendste Möglichkeit, um die Länder beider Seiten des Eisernen Vorhanges an einen Tisch zu bringen, war zweifelsohne die Einberufung einer weiteren Europäischen Regionalkonferenz, aber die ILO tat sich mit dieser Idee schwer. Der Europarat war hingegen sehr an einer Konferenz in der Zusammensetzung von 1958 interessiert (nur die Mitgliedstaaten des Europarats und vor allem ohne die osteuropäischen Staaten als Teilnehmer). Die ablehnende Haltung der ILO gegenüber einer neuerlichen Europäischen Regionalkonferenz muß auch bei den Europarat-Bediensteten spürbar gewesen sein, denn offenbar waren direkt nach der Konferenz von 1958 zwar fast alle Organe in Straßburg für die schnelle Einberufung einer Regionalkonferenz, aber bis Januar 1962²³⁸ wurde gar keine direkte Anfrage bei der ILO gestellt.²³⁹ Die ILO-Führung reagierte jedoch äußerst zaghaft auf diesen Vorschlag und antwortete, daß vor einer derartigen Veranstaltung noch viel Arbeit anstand.²⁴⁰ Die Führung der ILO nannte den Vertretern des Europarats drei Vorbedingungen, ohne die die Organisation einer Konferenz nicht in Angriff genommen werden konnte:

²³⁷ *Compte rendu des entretiens du Directeur général avec M. Jean Möri, stellvertretender Vorsitzende des ILO-Verwaltungsrats*, 2.12.66, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²³⁸ *Proposed Second Tripartite European Conference. Summary of developments*, 18.11.64, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

²³⁹ *Rapport de mission à M. le Secrétaire Général*, von S. Sforza, 19.2.63, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

²⁴⁰ *ibid.*, S. 1.

Mais, aux yeux du BIT, il faut que trois conditions soient réunies :

- être assurés que la Conférence sera un succès;
- ne pas créer pour le BIT des problèmes politiques inutiles; il faut par conséquent, que le but de la Conférence se situe sur un terrain aussi peu politique que possible;
- une préparation intensive, politique, diplomatique et technique.

Accessoirement, il faut aussi savoir qui prendra l'initiative de convoquer une nouvelle Conférence tripartite.²⁴¹

Beim Europarat erwartete man offensichtlich keine allzu enge Koordinierung zwischen den beiden Organisationen, denn am 4. April 1963 verabschiedete die Beratende Versammlung eine Resolution über die Einberufung einer europäischen Konferenz. Dieser Entschluß rief bei den ILO-Verantwortlichen eine ziemlich heftige („assez vivement“) Reaktion hervor, denn für sie war das Anberaumen einer solchen Veranstaltung verfrüht.²⁴² Im September 1963 hatte man versucht, den ILO-Generaldirektor für dieses Projekt zu gewinnen, aber seitens des IAA wollte man unter keinen Umständen die Einberufung einer Konferenz überstürzen. Man nahm deshalb eine abwartende Haltung ein.²⁴³

Langsam stieg der Druck auf die ILO-Verantwortlichen. Bei einer privaten Unterredung mit dem ILO-Generaldirektor Morse regte der Vorsitzende des Internationalen Bundes Christlicher Gewerkschaften Cool ebenfalls die Idee einer Europäischen Regionalkonferenz an.²⁴⁴ Dieser Vorstoß wurde von den anderen europäischen Gewerkschaften unterstützt.²⁴⁵ Innerhalb der ILO gab es dagegen immer noch eine große Abwehrhaltung gegenüber einer europäischen Konferenz in dreigliedriger Besetzung: Die politischen Probleme wurden als zu groß erachtet und man glaubte, es gebe nicht genügend Gesprächsstoff für eine solche Veranstaltung. Insgesamt ver-

²⁴¹ Rapport de mission à M. le Secrétaire Général, von S. Sforza, 19.2.63, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

²⁴² Note à l'attention de Monsieur le Secrétaire Général, von Fadil H. Sur, 29.6.64, in: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 3.

²⁴³ A Monsieur Modinos, von S. Sforza, 10.9.1963, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

²⁴⁴ Compte rendu d'un déjeuner de travail organisé par M. Cool, Président de l'Organisation régionale européenne de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (C.I.S.C.) (Genève, le 29 juin 1964), in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 3.

²⁴⁵ Proposed Second Tripartite European Conference. Summary of developments, 18.11.64, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 6.

lief für die ILO der ganze Prozeß zu schnell.²⁴⁶ Man wollte sich in Genf mehr Zeit lassen, um in Ruhe nachzudenken, ob eine Regionalkonferenz angebracht sei oder nicht. Wie zweideutig die Haltung der ILO-Offiziellen war, belegt der Bericht zum Treffen mit Cool. Auf Cools Anfrage hinsichtlich einer neuen Europäischen Regionalkonferenz steht im Protokoll folgende Antwort: „M. Rens a donné l'assurance que le Bureau était prêt à renouveler cette intéressante expérience.“ Am Rand steht aber ein großes Fragezeichen, was bedeutet, daß einer der Berichtempfänger (der eine höhere Funktion gehabt haben muß, da das Dokument aus dem Büro des Generaldirektors stammt) über den Vorschlag höchst überrascht war. Noch überraschender war anscheinend für den Leser der Vorgang, den Jef Rens vorschlug: Zum Satz „Il a ajouté que les organisations syndicales européennes ont elles-mêmes les moyens d'intéresser le Conseil de l'Europe à formuler une telle demande, que le Bureau serait ensuite tout disposé à satisfaire“²⁴⁷ befinden sich am Rand ebenfalls ein Frage- und ein Ausrufezeichen. Diese Analyse verdeutlicht die Uneinigkeit zwischen den verschiedenen hohen Bediensteten der ILO über die Europäische Regionalkonferenz und, weit schlimmer, über die Rolle, die die ILO dabei spielen sollte.

Anscheinend hatte die ILO-Spitze keine Lehren aus den früheren Konflikten zwischen dem Osten und dem Westen innerhalb der ILO gezogen, denn auf Grund der eingetretenen Besserung der Beziehungen zwischen den ost- und westeuropäischen Staaten in den ILO-Gremien schlug man vor, die kommunistischen Staaten in die Vorbereitungen einzubeziehen. Die Haltung der ILO den osteuropäischen Staaten gegenüber kann vielleicht durch die Hilflosigkeit der Genfer Organisation in Westeuropa erklärt werden, da sie für diesen Teil der alten Welt keine großen Projekte mehr hatte und offenbar die Auffassung vertrat, daß eine Besserung nur durch eine Ost-West-Kooperation zustande kommen konnte.²⁴⁸ Natürlich hing die Einbeziehung des Ostens in eine zusammen mit der ILO einberufene Konferenz auch von der Zustimmung des Europarats ab, aber wegen des Kooperationsabkommens

²⁴⁶ *ibid.*, S. 2-5.

²⁴⁷ Compte rendu d'un déjeuner de travail organisé par M. Cool, Président de l'Organisation régionale européenne de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (C.I.S.C.) (Genève, le 29 juin 1964), in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 3. Die Hervorhebung stammte von einem der Berichtleser.

²⁴⁸ Meeting between the Director-General and the Minister of Labour and Social Affairs of the Federal Republic of Germany, Mr. Hans Katzer, 7.6.1966, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 1-24-1-1, S. 2:

„At this stage it seemed to the Director-General that it was difficult to do more in Europe unless we could cope with the East-West problem, that is, with Europe as a whole.“

zwischen der ILO und dem Europarat konnte die Straßburger Organisation sich nur schwerlich dagegen stellen. Als die ILO dann beim Generalsekretär des Europarats wegen einer eventuellen Teilnahme des Ostens nachfragte, antwortete man tatsächlich, daß man gegen eine Anwesenheit von osteuropäischen Beobachtern nichts einzuwenden habe.²⁴⁹ Gleichzeitig wurde die gleiche Hinhaltetaktik wie im Vorfeld der ersten Europäischen Regionalkonferenz angewandt: Die ILO-Leiter verschoben das mögliche Datum der zweiten Regionalkonferenz in Europa auf einen immer späteren Termin. Zuerst wurde argumentiert, daß aus Zeitmangel eine Konferenz im Jahre 1965 unmöglich stattfinden könne.²⁵⁰ Das müßige Spiel zog sich dabei wiederum über mehrere Jahre hin. Schon Anfang 1965 verkündete David A. Morse informell, die Organisation einer Konferenz sei vor 1967 kaum zu bewerkstelligen.²⁵¹ Auch wenn bei der ILO immer wieder finanzielle Engpässe eine entscheidende Wirkung auf das Abhalten von solchen Veranstaltungen hatten, so ist es schon verwunderlich, woher der ILO-Generaldirektor schon im Januar 1965 wußte, daß im Jahre 1966 unmöglich eine Europäische Regionalkonferenz stattfinden könne. Er fand auch immer wieder neue Argumente, um die Vorbereitungen zu verzögern. So wurde angegeben, man wolle eine Prozedur nach den Bestimmungen des Europarats verhindern, da sie sehr kompliziert sei. Der Generaldirektor des Europarats blieb aber in allen Fällen sehr taktvoll und verlor nie die Beherrschung. Er und seine Mitarbeiter nahmen offensichtlich das Hin und Her der ILO mit Fassung auf. Diese Haltung ist den Straßburger Bediensteten einerseits zwar positiv anzurechnen, sie zeugte aber andererseits auch von einer fehlenden Dynamik innerhalb des Europarats. Statt selber die Fäden in die Hand zu nehmen und mit einer anderen Regionalorganisation eine solche Veranstaltung zu organisieren, wartete man auf eine Entscheidung aus Genf.

Zur Verteidigung der ILO-Leitung ist die Abwehrhaltung einiger wichtiger Arbeitgebervertreter zu erwähnen. Pierre Waline war wie so oft in der Vergangenheit gegen eine zu große Aktivität der ILO im sozialen Bereich, und für ihn war die Einberufung einer neuerlichen Europäischen Regionalkonferenz eine überflüssige Aktion der ILO. Dabei führte er ein Argument ins Feld, das wegen seiner Richtigkeit nur schwer abzuweisen war und bei den nicht europäischen Kollegen des ILO-

²⁴⁹ Proposed Second European Tripartite Regional Conference. Exchange of Views Between the Director-General and the Secretary-General of the Council of Europe, 23.11.64, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²⁵⁰ cf. Tripartite Conference, 24.11.1964, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

Verwaltungsrats bestimmt auf Zustimmung traf: „d’une part, l’argument utilisé par M. Waline (meilleure utilisation des fonds pour un autre but), et d’autre part, le report après 1968 de cette conférence, avaient certains partisans.“²⁵²

Trotz der unklaren Position der ILO-Führungsränge und der abwehrenden Haltung der Arbeitgebervertreter des Verwaltungsrates kam es langsam zu Fortschritten. Zwischen den beiden Organisationen hatte man sich schon im November 1964 über eine mögliche, zum Teil von den Gewerkschaften angeregte Tagesordnung Gedanken gemacht. Die Meinungen gingen in einigen Aspekten stark auseinander, aber immerhin war man sich in den Grundzügen einig. So hatte man sich verständigt, einen Punkt über die Ratifizierung der ILO-Übereinkommen und einen weiteren über die Harmonisierung der Sozialpolitik auf die Tagesordnung zu setzen. Da zwei Themenbereiche nicht reichen würden, wurde noch nach einem dritten Tagesordnungspunkt gesucht. Der Generalsekretär des Europarats schlug die Reduzierung der Arbeitszeiten vor, obwohl dieses Thema einen gewissen Konfliktstoff in sich barg.²⁵³

Selbst wenn in regelmäßigen Abständen Fortschritte zu verzeichnen waren, mußte man auch immer wieder Rückschläge hinnehmen. Im April 1965 stellte plötzlich die ILO den Anspruch, die Konferenz allein einzuberufen, obwohl sie bis zu diesem Zeitpunkt sich so verhalten hatte, als würde sie die ganze Initiative dem Europarat überlassen. Ausgangsidee war dabei die Teilnahme der osteuropäischen Staaten, die, so die Überlegung, wahrscheinlich eher überredet werden könnten, wenn die Konferenz von der ILO organisiert werden würde und nicht vom Europarat.²⁵⁴ Die ILO hatte sich eine Teilnahme der osteuropäischen Staaten immer gewünscht; ab 1965 machte sie die osteuropäische Teilnahme zur Voraussetzung für das Abhalten einer Konferenz.²⁵⁵ Auch wenn diese *Conditio sine qua non* der ILO die Organisation der Konferenz nicht vereinfachte, bildete sie kein unüberwindbares Hindernis. Viel schlimmer war hingegen die immer breitere Gegenwehr durch die westeuropäischen Arbeitgebervertreter, die sich anscheinend alle hinter Pierre Waline reihten und mit allen Mitteln versuchten, das Zustandekommen einer solchen

²⁵¹ Memorandum von Niels Borch-Jacobsen, 20.1.65, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 1.

²⁵² *Compte rendu des entretiens du Directeur général avec M. Jean Möri*, 2.12.66, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²⁵³ *Proposed Second European Tripartite Regional Conference. Exchange of Views Between the Director-General and the Secretary-General of the Council of Europe*, 23.11.64, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²⁵⁴ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 2.4.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

Veranstaltung zu verhindern.²⁵⁶ Die neue Gegenlage innerhalb der verschiedenen Gruppen der ILO hatte ebenfalls Konsequenzen für die Handlungsfähigkeit ihres Generaldirektors. Zwar gab die ILO-Leitung ihre vorsichtige Haltung bei der ILO-Leitung nie ganz auf, aber in Anbetracht der Vorgespräche über eine vorläufige Tagesordnung und der sichtlichen Fortschritte hätte man eine Beschleunigung des Verfahrens erwarten können. Die stark divergierenden Haltungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter innerhalb der ILO hinderten David A. Morse jedoch ständig daran, seine auf Vorsicht basierende Position aufzugeben und das Thema einer neuen Konferenz öffentlich anzusprechen.²⁵⁷ Externe Probleme, wie zum Beispiel die Beziehungen zu den Regionalorganisationen, waren dabei für die ILO offenbar nie das Haupthindernis für die Einberufung einer europäischen Konferenz. Es waren hauptsächlich die Animosität zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern innerhalb der ILO und die finanziellen Engpässe, die die ILO daran hinderten, im Bereich der Regionalkonferenz zur Entfaltung zu kommen. Die Reibungen der verschiedenen Gruppen untereinander zeigen, daß diese unter keinen Umständen Konzessionen machen wollten, obwohl die Genfer Organisation ein Forum der Annäherung und der Diskussion für die Sozialpartner sein sollte.

Das finanzielle Problem der ILO ist an einigen wenigen Stellen schon kurz angeschnitten worden. Die Konzentration ihrer finanziellen Mittel auf Programme in den Entwicklungsländern hatte zur Konsequenz, daß sie nicht über genügend Ressourcen verfügte, um in Europa ein vollständiges Programm durchzuführen. Die nicht gesicherte Finanzbasis der Konferenz war auch ein Grund, warum man das Datum der zweiten Europäischen Regionalkonferenz immer wieder verschob. Beispielshaft dafür war das Festlegen des Konferenzjahres. Sowohl 1967 als auch 1969 kamen ab 1966 nicht mehr in Frage, weil man sich schon auf eine Asiatische bzw. Afrikanische Regionalkonferenz in diesen beiden Jahren verständigt hatte.²⁵⁸ Deshalb

²⁵⁵ *ibid.*, S. 1. Das „you“ bezieht sich auf David A. Morse, dem ILO-Generaldirektor.

²⁵⁶ Vermerk von W. Furth, 15.6.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18.

²⁵⁷ *Compte rendu de la réunion concernant la convocation éventuelle d'une conférence régionale tripartite européenne*, 22.6.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1-2:

„Le Directeur général a également rappelé que depuis la première conférence régionale européenne, il avait toujours évité d'évoquer l'idée de convoquer une nouvelle conférence car il avait le sentiment qu'une telle convocation poserait des problèmes politiques au sein des groupes travailleur et employeur. En conséquence, il avait l'habitude de répondre aux demandes émanant des pays de l'Europe de l'Est qu'il valait mieux utiliser nos ressources pour donner satisfaction aux pays en voie de développement.“

²⁵⁸ Subject: Telephone Conversation between the Secretary General and Mr. Jenks of ILO, von H. Klebes, 15.7.1966, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 1.

mußten sich der Europarat und die ILO auf 1968 festlegen, da es sonst keine andere Möglichkeit gab. Die Tatsache, daß man sich erst nach der Auswahl der beiden anderen Konferenzjahre auf dieses Jahr für die Europäische Regionalkonferenz einigen konnte, dokumentiert die zweitrangige Position Europas im ILO-Programm. Zu keinem Zeitpunkt wurde erwogen, eine der anderen Regionalkonferenzen zu verlegen, um sich auf Europa konzentrieren zu können. Das Problem der Finanzierung der Konferenz wurde selbst vom Generaldirektor angesprochen, denn die ILO hatte immer auf die Abhaltung von Konferenzen in Mitgliedstaaten gehofft, um ihren Anteil an den Kosten reduzieren zu können:

Le Directeur général a expliqué ensuite qu'on avait de plus en plus de difficultés à trouver des pays hôtes désireux de recevoir les conférences régionales de l'O.I.T., compte tenu du fait que si la moitié des dépenses impliquées par de telles conférences était couverte par l'O.I.T., l'autre moitié devait être couverte par le pays hôte.²⁵⁹

Allem Anschein nach wollte man dieses Verfahren ändern, denn es fanden sich immer weniger Staaten, die bereit waren die Hälfte der Kosten zu übernehmen. Eine komplette Kostendeckung durch die ILO bedeutete jedoch einen noch größeren Zeitabstand zwischen den Regionalkonferenzen, da man annehmen kann, daß das Budget für solche Konferenzen nicht erhöht werden sollte. In all diesen Finanzproblemen kann man schon die Vorzeichen der Haushaltskrise der 1970er Jahre erkennen, als die Vereinigten Staaten wiederholt erklärten, nicht bereit zu sein, für 25% des ILO-Haushalts aufzukommen.²⁶⁰ Der Höhepunkt der Finanzkrise war der Rückzug der Vereinigten Staaten aus der ILO von 1977 bis 1980 (auch wenn politische Gründe mindestens genauso entscheidend waren, um die mehrjährige Abwesenheit der Vereinigten Staaten zu erklären).

Selbst innerhalb der ILO wurde man sich bewußt, daß auf Grund des steigenden Drucks das Abhalten einer Europäischen Regionalkonferenz nahezu unausweichlich war. Sowohl seitens des Europarats als auch der großen internationalen Gewerkschaftsbündnisse, wie des IBCG und der WGB, ließen sich Zeichen der

²⁵⁹ Réunion du bureau du Conseil d'administration, mardi 15 novembre 1966, 20 heures, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

²⁶⁰ Note à l'attention de Monsieur le Secrétaire Général, von Fadil H. Sur, 16.3.1971, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

Ungeduld gegenüber der ILO erkennen.²⁶¹ Vor allem aber hatte man festgestellt: „L'O.I.T. est en train de perdre du terrain en Europe, à un moment où les pays de l'Est comme ceux de l'Ouest sont d'accord pour qu'une telle conférence ait lieu.“²⁶² Für den ILO-Generaldirektor ging es hauptsächlich darum, den Widerstand der Arbeitgeber und einiger Arbeitnehmer der ILO zu brechen, die sich gegen eine solche Veranstaltung ausgesprochen hatten.²⁶³ Schwer nachzuvollziehen ist die Position der europäischen Arbeitnehmervertreter im Rahmen des ILO-Verwaltungsrates. Diese hatten sich sowohl gegen eine ILO-Europarat-Konferenz als auch gegen eine Ost-West-Konferenz ausgesprochen. Die einzige logische und plausible Erklärung ist, daß die Mehrzahl dieser Gewerkschafter wohl aus sozialistischen oder sozialdemokratischen Zentralen stammten, da der IBFG anscheinend der einzige internationale Bund war, der gegen eine solche Konferenz Stellung bezogen hatte, und in dem der Antikommunismus am ausgeprägtesten war. Auf der anderen Seite fürchtete die ILO-Leitung eine Wiederholung der katastrophalen Konferenz von 1955, als es zum Kooperationsstillstand zwischen westlichen und östlichen Arbeitgebern gekommen war. Um einer solchen Konfrontation vorzubeugen, hatte man schon erste Pläne geschmiedet, damit es nicht zu einem derartigen Eklat kommen konnte. Der Konferenzrahmen sollte aus diesem Grund sehr eng definiert werden. Möglich waren dabei eine Konferenz ohne Ausschüsse, mit einem aus allen Mitgliedern bestehenden Ausschuß oder das Verbot der Verabschiedung jeglicher politisch ausgerichteter Resolution.²⁶⁴ Auf diese Weise sollte eine sachliche Diskussion zwischen den ost- und westeuropäischen Staaten gewährleistet und jegliche Abschweifung auf politisch brisante Themen unterbunden werden. Die Suche nach einem neutralen Gesprächsfeld wurde mit der vorläufigen Wahl der Themen („problèmes techniques et non pas idéologiques“)²⁶⁵ noch deutlicher: Es sollte ein Thema über die Mobilität der Arbeitnehmerschaft, eines über die Jugendprobleme in den industrialisierten Staaten und eines über die soziale Sicherheit behandelt werden.

²⁶¹ Réunion du bureau du Conseil d'administration, mardi 15 novembre 1966, 20 heures, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²⁶² *ibid.*, S. 2.

²⁶³ cf. Compte rendu de la réunion concernant la convocation éventuelle d'une conférence régionale tripartite européenne, 22.6.1965, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 3.

²⁶⁴ Réunion du bureau du Conseil d'administration, mardi 15 novembre 1966, 20 heures, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

²⁶⁵ *ibid.*, S. 3.

Trotz der regen Tätigkeit innerhalb der ILO zu Gunsten der Europäischen Regionalkonferenz versuchte der ILO-Generaldirektor noch einmal, das Datum auf 1969 zu verschieben, vermutlich wegen der negativen Einstellung des ILO-Verwaltungsrates. Da sich jedoch der Generalsekretär des Europarats, Peter Smithers, diesmal weigerte, auf eine Verschiebung der Konferenz einzugehen und sogar damit drohte, die Konferenz allein durch seine Institution zu organisieren, blieb David A. Morse keine andere Wahl, als sich für eine Tagung im Jahre 1968 auszusprechen.²⁶⁶ Die diplomatischen Bemühungen der ILO-Bediensteten konnten die westeuropäischen Arbeitnehmervertreter des ILO-Verwaltungsrats umstimmen, aber es drohte immer noch Gefahr von der Seite der Arbeitgebervertreter, von denen man nicht wußte, wie sie sich verhalten würden. Bei der ILO-Verwaltungsratssitzung im Juni 1967, stemmte sich Pierre Waline immer noch energisch gegen die Europäische Regionalkonferenz und meinte, die vorhandenen Gelder sollten für andere Regionen investiert werden.²⁶⁷ Im Januar 1967 hatte sich der ILO-Generaldirektor endlich entschlossen, den Verwaltungsrat über die Einberufung einer neuen Europäischen Regionalkonferenz zu informieren.²⁶⁸ Bei der 168. Sitzung des Verwaltungsrats wurde dann offiziell verkündet, daß eine Europäische Regionalkonferenz im Jahre 1968 stattfinden würde.²⁶⁹ Dieser Schritt gefiel natürlich einigen Vertretern überhaupt nicht, aber wenn David A. Morse es wagte, dem ILO-Verwaltungsrat diese Frage zu stellen, dann war er sich sicher, die übriggebliebenen Gegner einer Konferenz zu überstimmen. Um die letzten Unschlüssigen umzustimmen, konzentrierten sich die ILO-Bediensteten darauf, immer wieder die Vermittlerrolle der ILO zwischen dem Osten und dem Westen hervorzuheben.²⁷⁰ Aus diesem Zitat wird das doppelte Ziel dieser Konferenz deutlich. Zwar sollte auch Europa auf diese Weise Hilfe zukommen, aber vor allem sollte durch eine Annäherung weltweit eine Verbesserung erreicht werden. Die vollständige Konferenzvorbereitung zielte deshalb darauf ab, alle Möglichkeiten einer Politisierung der Debatten auszuschalten. Selbst die

²⁶⁶ *Compte rendu des entretiens du Directeur général avec M. Jean Möri*, 2.12.66, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

²⁶⁷ cf. *Minutes of the 169th session of the Governing Body, Geneva, 2-3 and 30 June 1967*, Geneva: International Labour Office 1968, S. 26.

²⁶⁸ Vermerk von C. Wilfred Jenks, 12.1.1967, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 1.

²⁶⁹ cf. *Minutes of the 168th session of the Governing Body, Geneva, 27 February-3 March 1967*, Geneva: International Labour Office 1968, S. 51.

²⁷⁰ Vermerk von Jacques Lemoine, 13.1.1967, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 15-3-1, S. 2: „In dealing with "Europe" the I.L.O. cannot distinguish between the two groups and must indeed, help to

Arbeitgebervertreter verlangten Debatten in Plenarsitzungen und verzichteten auf die Bildung von Ausschüssen, obwohl sie durch solche Gremien über erheblich mehr Einfluß verfügt hätten.²⁷¹ Man widmete darüber hinaus der Tagesordnung viel Zeit, um Themen mit geringer Sprengkraft auszuwählen. So wurde zum Beispiel das ursprüngliche Thema der sozialen Sicherheit gestrichen. Es ist anzunehmen, daß dieser Tagesordnungspunkt zu einigen Reibungen zwischen den kommunistischen und den marktwirtschaftlich orientierten Staaten hätte führen können, denn die Konzeptionen des sozialen Schutzes waren vollkommen unterschiedlich. Damit wurde aber auch ein Ziel der ILO verpaßt, denn sie konnte sich in Europa auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit einmal mehr nicht in die Debatten einschalten. Schließlich einigte man sich im Verwaltungsrat auf folgende Themen: Aspekte der Arbeitnehmerschaft im Lichte der jüngsten wirtschaftlichen Entwicklung Europas, Lohnsicherheit im Kontext der strukturellen Veränderungen und Lage der Jugendlichen in den europäischen Staaten.²⁷²

Die zweite Europäische Regionalkonferenz hätte vom 2. bis zum 14. Dezember 1968 in Genf stattfinden sollen. Sie wurde jedoch im November 1968 verschoben,²⁷³ ohne daß ein neuer Termin festgelegt wurde.²⁷⁴ Die Ereignisse des Prager Frühlings änderten die Lage vollständig und machten jegliche Bemühungen einer Annäherung zunichte. Die ILO-Führungsspitze entschied sich dennoch relativ spät für eine Verschiebung der Konferenz. Pierre Waline hatte schon viel früher eine solche Maßnahme gefordert. Im August 1968 hatte er Kontakt mit den ILO-Offiziellen aufgenommen und gemeint: „A son avis, ceci oblige à ajourner sine die cette conférence, sans la supprimer car il est impossible qu’une réunion puisse se tenir pen-

seek a rapprochement, which is imperative in the wider world context. Here again, the I.L.O. may provide a meeting ground.“

²⁷¹ Compte rendu des entretiens du Directeur général, le samedi 3 juin 1967, à 9 heures, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1. Die meisten Ausschüsse wurden nämlich mit je einem Regierungs-, einem Arbeitnehmer- und einem Arbeitgebervertreter pro Land gebildet, während die Plenarzusammensetzung immer die Präsenz von zwei stimmberechtigten Regierungsvertretern erlaubt.

²⁷² cf. *Minutes of the 169th session of the Governing Body, Geneva, 2-3 and 30 June 1967*, Geneva: International Labour Office 1968, S. 68.

²⁷³ Hinweis für den fortgeschrittenen Vorbereitungsstand der Konferenz sind die Berichte der Konferenz, die allesamt schon fertiggestellt worden waren. Cf. *Deuxième Conférence Régionale Européenne. Genève, 1968. Première question à l'Ordre du jour: Rapport du Directeur Général. Evolution technique et progrès social: Problèmes et perspectives*, Genève: Bureau International du Travail 1968, 124 S.

²⁷⁴ Press. ILO Governing Body takes action on population policy, Asian manpower plan and other matters, 15.11.1968, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 2.

dant les mois qui viennent, dans l'atmosphère actuelle.“²⁷⁵ Selbst unter den hohen Bediensteten der ILO war man sich über den Sinn der vorgesehenen Sitzung in einem solchen Kontext nicht mehr sicher. Und im September 1968 wurde dann selbst bei der ILO-Leitung eine mögliche Verlegung der Konferenz in Erwägung gezogen, auch wenn bestimmte Bedingungen vorausgesetzt wurden:

If postponement proves to be desirable, the objective should be to get a unanimous decision to postpone with a minimum of discussion. This is desirable both to avoid the discussion of the postponement precipitating all of the political problems and to ensure that the postponement does a minimum of damage to both the prospects for June and thereafter and the resumption at the earliest possible date of our plans for Europe.²⁷⁶

Die ILO wollte unter keinen Umständen die Konsequenzen des Prager Aufstandes in ihre Strukturen importieren und wieder einer Austragung der Konflikte zwischen dem Osten und dem Westen in ihren Institutionen beiwohnen müssen. Auch wenn alle Außenstehenden der Auffassung waren, daß die ILO durchaus vom Ost-West-Konflikt betroffen war, so meinten die ILO-Verantwortlichen, in den letzten Jahren durchaus einen Dialogansatz zwischen den kommunistischen und den westlichen Staaten eingeleitet zu haben: „What is at stake for the ILO is everything which has been achieved in recent years to promote a détente.“²⁷⁷ Die Konfrontation hatte zwar nicht die gleiche Intensität wie im Jahre 1955, aber die Einschätzung einer „Détente“ zwischen Osteuropa und Westeuropa scheint ein wenig realitätsfremd gewesen zu sein. Die regelmäßig an den ILO-Sitzungen teilnehmenden Europarat-Experten waren da einer ganz anderen Meinung: „Reprise de toutes les polémiques des années passées entre pays occidentaux d'une part et pays socialistes ou en voie de développement d'autre part.“²⁷⁸ Es gibt keine rationale Erklärung für die falsche Einschätzung des Ost-West-Konfliktes durch die ILO-Führungsräte. Anscheinend waren David A. Morse, Jef Rens, Clarence Wilfred Jenks und die anderen hohen

²⁷⁵ Note pour le dossier du Cabinet, von C. Barbeau, 23.8.1968, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18.

²⁷⁶ Brief von C. Wilfred Jenks an David A. Morse, 3.9.1968, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 3.

²⁷⁷ *ibid.*, S. 2. Hervorhebung im Original.

²⁷⁸ Note à l'attention de Monsieur le Secrétaire Général, von Fadil H. Sur, 16.3.1971, in: Europarat-Archiv: Aktenmappe 2481 (Vol. 3), S. 2.

Bediensteten der ILO überzeugt, durch ihre guten Dienste eine Annäherung zwischen dem Osten und dem Westen zu erreichen. Wie man heute weiß, hatte eine Politik der guten Dienste im Ost-West-Konflikt keine Zukunftsperspektiven. Die ILO hätte sich deshalb mit einer Teilung Europas in zwei Regionen abfinden und Regionalkonferenzen in beiden Hälften des Kontinents organisieren müssen.

Man kann der ILO im Falle der Verschiebung der Regionalkonferenz keinen Vorwurf machen, denn es ist kaum anzunehmen, daß die westeuropäischen Staaten und besonders die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter einfach zur Tagesordnung übergegangen wären, ohne die Vorfälle in der Tschechoslowakei anzusprechen. Aber es ist unter anderem auf die Verzögerungstaktik der ILO-Leitung zurückzuführen, daß es nicht früher zur Einberufung einer Europäischen Regionalkonferenz kam. Hätten sich die ILO-Bediensteten zum Beispiel für die Jahre 1965, 1966 oder 1967 entschieden, die ja alle einmal zur Debatte standen, dann hätte man die Konferenz reibungslos organisieren können. Die ILO konnte jedoch den inneren, aus vornehmlich Arbeitgeber- und einigen Arbeitnehmervvertretern bestehenden Gegensatz nicht unter Kontrolle bekommen, was zu diesem jahrelangen Hin und Her führte. Wegen der für die Genfer Organisation bedrohlichen Situation hätte die ILO-Leitung viel aggressiver handeln müssen, denn es ging ja im Grunde um die Präsenz der ILO in Europa. Selbst der Generaldirektor und seine Assistenten hatten das erkannt, aber sie ließen sich soviel Zeit, bis es nur noch zu einer Absage der Konferenz kommen konnte.

Die ILO scheiterte demnach selbst an ihren eigenen Initiativen, weil sie die Lage in Europa und die Position der Konfliktparteien falsch beurteilte, und weil die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Gruppen innerhalb der ILO immer mehr zu einem Konfrontationskurs geriet. Vielleicht hätte die ILO ihre Position in Europa noch retten können, wenn sie kurzfristig eine weitere Europäische Regionalkonferenz anberaumt hätte. Da Ost- und Westeuropäer mehr denn je auf Konfrontationskurs gingen, schien dieses Unterfangen schwierig. Man unternahm jedoch nicht einmal einen Versuch, denn bei der ILO-Verwaltungsratssitzung von Ende Juni 1969 wurde eine Verschiebung der zweiten Europäischen Regionalkonferenz auf unbefristete Zeit beschlossen.²⁷⁹ Danach versuchte man, eine Konferenz zwischen 1972 und

²⁷⁹ cf. *Minutes of the 176th session of the Governing Body, Geneva, 26 June 1969*, Geneva: International Labour Office 1970, S. 12.

1973 festzulegen.²⁸⁰ Sie fand aber erst 1974 statt, also fast fünf Jahre nach dem ursprünglichen Termin.²⁸¹ Das ganze Ausmaß des Scheiterns der Bemühungen der ILO in Europa wurde nach Auffassung von Robert W. Cox durch zwei Ereignisse verdeckt, die sich beide 1969 abspielten:²⁸² Durch den Besuch von Papst Paul VI. bei der Internationalen Arbeitskonferenz vom Juni 1969 und die Verleihung des Friedensnobelpreises am 10. Dezember 1969 konnte der Eindruck erweckt werden, die ILO würde im sozialen Bereich immer noch eine bedeutende Rolle spielen. Im Gegensatz zu den Regionalkonferenzen, den Expertentreffen, den internationalen Abkommen mit den EG oder dem Europarat bescherten beide Ereignisse von 1969 der ILO viel öffentliche Aufmerksamkeit. Mit diesen zwei medienwirksamen Ereignissen ließ sich vorübergehend vertuschen, daß die ILO in Europa kaum noch Fuß fassen konnte, daß sie mit den EG seit dem Ende der 1950er Jahre kein bedeutendes Abkommen mehr erarbeitet hatte und der Permanente Kontaktausschuß zwischen den beiden Institutionen kaum zufriedenstellende Resultate gezeitigt hatte. Die ILO erreichte hingegen eine bessere Bilanz mit dem Europarat, die vielleicht nie zustande gekommen wäre, wenn die Projekte der Straßburger Organisation nicht Anfang oder Mitte der 1950er Jahre in Angriff genommen worden wären. Vor allem wurde die ILO im Bereich der sozialen Sicherheit fast vollkommen inaktiv. Zwar verabschiedete man bei den Internationalen Arbeitskonferenzen der 1960er Jahre eine ganze Reihe von Übereinkommen. Sie brachten aber den europäischen Staaten gar keine fortschrittlichen oder originellen Konzepte, wie dies noch in den 1940er und 1950er Jahren der Fall gewesen war. Die ILO hatte endgültig ihre Ideengeberrolle verloren, ohne daß eine andere Organisation dabei ihr Vermächtnis übernahm. In Westeuropa versuchte dies die Europäische Kommission einige Zeit. Sie wurde jedoch von den Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen behindert. Somit entstand in Europa eine Situation, in der zwei Organisationen (die ILO und der Europarat) nicht (mehr) über die Mittel verfügten, um die soziale Sicherheit auf dem alten Kontinent voranzutreiben, während die dritte (die Europäischen Gemeinschaften) zwar über die technischen und fachlichen Kenntnisse verfügt hätte, aber nicht die rechtlichen Voraussetzungen mitbrachte, um sich auf diesem Feld vorzuwagen.

²⁸⁰ Note on Dinner Conversation at the Director-General's Apartment, 15.6.1970, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18.

²⁸¹ Record of the Second European Regional Conference (Geneva, 14-23 January 1974), in: *Minutes of the 192nd Session of the Governing Body, Geneva, 26 February-1 March 1974*, Geneva: International Labour Office 1974, S. VI/1.

Als Katalysator hatte die ILO auf dem Gebiete der sozialen Sicherheit bei den meisten europäischen Staaten ausgedient. Sie verfügte nicht mehr über den für den sozialen Fortschritt dieser Länder notwendigen Hubraum. Zeitweilig entstand sogar bei einigen europäischen Teilnehmern der Eindruck, die Anforderungen würden wieder rückwirkend gemacht oder in eine für sie ungünstige Richtung gelenkt. Um auf internationaler oder regionaler Ebene das Konzept der sozialen Sicherheit voranzutreiben, wurde nach anderen, für die Erfordernisse besser angepaßten Katalysatoren gesucht. Dabei stießen die westeuropäischen Staaten zwangsläufig auf die von ihnen selbst gegründeten Regionalorganisationen. Aber auch die selbst gebastelten Katalysatoren entpuppten sich in vieler Hinsicht als unzureichend, weil die westeuropäischen Staaten ihnen selber die Machtbefugnisse eingeschränkt hatten. Beim Europarat stimmte die Aufgabenteilung zwischen der Beratenden Versammlung und dem Ministerkomitee nicht.²⁸³ Die schnelle Abkehr von dieser so hoffnungsvoll gestarteten Organisation hielt die Mitgliedstaaten davon ab, sich für eine Änderung der Statuten des Europarats einzusetzen. Hingegen wäre eine Erweiterung der Aufgabengebiete der EG keine übermenschliche Aufgabe gewesen.

Die Haltung der sechs untersuchten Staaten blieb in dieser Hinsicht auffallend konservativ. Die Europäische Kommission unternahm mehrmals Koordinierungs- und Harmonisierungsversuche, die aber von den Mitgliedstaaten gestoppt wurden. Man kann nur Vermutungen anstellen über das Warum dieser Haltung. Sie ist auf jeden Fall der Beleg dafür, daß die sechs EGKS-Gründerstaaten trotz der weit betriebenen Integration noch nicht bereit waren, auf ihre Grundkonzepte der sozialen Sicherheit und auf ihre nationalen Besonderheiten zu verzichten. Offenbar war jedes Land von den Vorteilen seines Systems und den Nachteilen der Systeme der Nachbarstaaten überzeugt, denn es wurden nur Bemühungen in den Bereichen unternommen, in denen sich der Status quo nicht aufrechterhalten ließ, wie zum Beispiel bei den Wanderarbeitnehmern. Der ehemalige Sozialminister der Niederlande, Veldkamp, der 1964 vergeblich versucht hatte, eine gemeinsame Politik im Bereich der sozialen Sicherheit zu erreichen, ging mit den Mitgliedstaaten sehr hart ins Gericht:

²⁸² COX, Robert W., S. 111.

²⁸³ cf. RENTIER, Jeanine: *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, Paris: Editions A. Pedone 1954, (Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège; 4), S. 145.

Si les Etats membres désiraient vraiment une politique sociale commune énergique, axée notamment sur l'harmonisation ou l'égalisation des systèmes de sécurité sociale, il ne serait pas difficile d'interpréter le Traité [de Rome, C. G.] de telle sorte qu'il constituerait néanmoins une bonne base juridique pour une telle politique sociale commune.²⁸⁴

Sicherlich hatte jeder Staat auf Grund seiner historischen Entwicklung, der unterschiedlichen politischen, demographischen und soziokulturellen Kontexte andere Schwerpunkte gelegt: Die Bundesrepublik Deutschland hatte sich traditionell auf die Altersversicherung konzentriert, während Frankreich viel in die Familienleistungen investierte, Belgien in die Arbeitslosenversicherung und Luxemburg in die Arbeitsunfallversicherung.²⁸⁵ Wegen der unterschiedlichen Ausrichtungen weigerten sich die Mitgliedstaaten, einen Mindestnenner im Bereich der sozialen Sicherheit festzulegen. Da jeder Staat ohne Rücksicht auf die Sozialsysteme der Nachbarstaaten weiter gesetzgeberisch aktiv war, entwickelte sich die Lage im EG-Raum nicht unbedingt zum Positiven: „Non seulement les divergences entre les législations restent importantes, mais elles se sont, dans certains cas, même accrues.“²⁸⁶ Im nächsten Teil soll zum letzten Mal auf den Ausbau der Sozialsysteme in den Mitgliedstaaten eingegangen werden.

Kapitel VI: Die Entwicklung in den sechs Mitgliedstaaten (1959-1969)

Trotz der zum Teil in entgegengesetzte Richtungen verlaufenden Konsolidierung der Sozialsysteme in den sechs EGKS-Gründerstaaten kam es zwischen 1959 und 1969 zu einer Reduzierung der Kluft zwischen den frühen ‚Reformstaaten‘ (Belgien, Frankreich und Luxemburg) und den Nachzüglern (die BRD, die Niederlande und Italien). Da die meisten Staaten mindestens eine für mehrere Jahrzehnte gedachte Teilreform verabschiedet hatten, reduzierten sich die Aktivitäten aller Staaten im Bereich der sozialen Sicherheit merklich. Natürlich mußten immer wieder Gesetze aktualisiert oder neu verfaßt werden, aber insgesamt war man der Auffas-

²⁸⁴ VELDKAMP, G.M.J.: „L'harmonisation...“, S. 677.

²⁸⁵ cf. SANDMANN-BREMME, Gabriele, S. 21.

²⁸⁶ HASSE, Jean/RIBAS, Jean-Jacques, S. 81.

sung, das Nötigste getan zu haben. Dabei war es mit Ausnahme der Niederlande zu keinem richtigen Bruch gekommen, wie es in Großbritannien der Fall gewesen war. In allen Staaten spielte bei den Neuerungen der 1960er Jahre immer weniger die Suche nach einem allumfassenden Schutz eine Rolle, sondern eher die Ausgabenkontrolle, die wegen der sich stark modifizierenden demographischen Pyramide und der technischen Fortschritte in einigen Zweigen, wie der Krankenversicherung oder der Altersversicherung, immer schwieriger wurde. Da alle westeuropäischen Staaten mit diesen Problemen konfrontiert wurden, haben diese Änderungen zum Teil nur eine geringe Aussagekraft bezüglich der eigentlichen Grundausrichtungen in den jeweiligen Ländern. Die 1960er Jahre scheinen jedoch in vieler Hinsicht das letzte Jahrzehnt für die Übernahme der Beveridge-Ideen gewesen zu sein. Danach wurden die aus England stammenden Konzepte immer häufiger als unzureichend betrachtet. Es ist aber besonders die wirtschaftliche Lage, die tiefgreifendere Reformen verhinderte. Mit den ersten Anzeichen einer Wirtschaftskrise Ende der 1960er Jahre wurden alle Bestrebungen für eine Verbesserung des Schutzes gegen Sozialrisiken ad acta gelegt. Die damaligen Regierungen und Ministerien konnten sich natürlich nicht auf eine kommende Krise einstellen, aber die 1960er Jahre geben ein fast endgültiges Bild vom Umfang einer universellen sozialen Sicherheit in den jeweiligen Ländern.

1. Luxemburg und die langsame Erweiterung (1959-1969)

Die sich in den 1950er Jahren andeutende Tendenz der Erweiterung der Sozialleistungen setzte sich im nächsten Jahrzehnt fort. Es wurden ebenfalls vermehrt Bemühungen unternommen, eine gewisse Harmonisierung zwischen den verschiedenen Systemen zu erreichen. Daneben wurde auch die Palette an Sozialleistungen vervollständigt: Wie der große östliche Nachbar, die Bundesrepublik Deutschland, hatte Luxemburg lange Zeit auf gesetzlich festgelegte Familienleistungen verzichtet und dieses Risiko der Privatwirtschaft und den Privatversicherungen überlassen. Erst 1959 wurde der Anspruch auf Familienleistungen auf die ganze Bevölkerung gesetzlich ausgedehnt, wobei dennoch nicht von einem kompletten Neuanfang gesprochen werden konnte, denn es wurde, wie es die luxemburgische Tradition verlangte, ein allgemeines Familienleistungssystem und daneben eines für die Ange-

stellten errichtet.²⁸⁷ Wie beim großen westlichen Nachbar, Frankreich, hatten die luxemburgischen Behörden jahrzehntelang die Arbeitslosenversicherung vernachlässigt, so daß das Großherzogtum zu Beginn der 1960er Jahre dieses Risiko immer noch in unvollständiger Weise deckte. Bei Arbeitslosigkeit konnte man in Luxemburg nur Leistungen erhalten, die eigentlich mit der Sozialhilfe gleich zu stellen waren.²⁸⁸

Mit Ausnahme dieser zwei Sozialzweige verfügte Luxemburg über ein durchaus modernes Sozialsystem, das sich dennoch kaum auf die Konzepte Beveridges berief. Die Sozialleistungen wurden in den 1960er Jahren auch auf fast alle Bevölkerungsschichten ausgeweitet. Am 13. März 1962 trat das Gesetz zur Einführung einer Krankenkasse für Landwirte in Kraft. Mit diesem Gesetz war fast die gesamte Bevölkerung Luxemburgs gegen die Risiken Krankheit, Mutterschaft und Todesfall geschützt.²⁸⁹ Obschon langsam aber sicher der Großteil der luxemburgischen Bevölkerung durch das Sozialsystem geschützt wurde, hatte man in den Regierungskreisen nie die Absicht, ein Universalsystem nach Beveridges Muster zu errichten. Fast alle Bewohner des Großherzogtums waren zwar sozial geschützt, aber nicht dank des Konzeptes eines für alle geltenden Mindestschutzes, wie es Beveridge vorgeschlagen hatte. Luxemburg hielt im Gegenteil am Prinzip der Sozialversicherung fest und machte, wie fast alle westeuropäischen Länder, nur bei den Familienleistungen eine Ausnahme, indem diese ohne finanzielle Vorbedingungen ausgezahlt wurden. 1964 wurde dann noch die Harmonisierung der unterschiedlichen Rentensysteme verwirklicht. Da nunmehr fast die gesamte Bevölkerung geschützt war, und das System problemlos funktionierte, geschah in diesem Jahrzehnt ansonsten nicht mehr viel in der luxemburgischen sozialen Sicherheit.

Das luxemburgische Sozialsystem gehört ohne Zweifel zu denen, die sich modernisiert hatten, ohne auf die alten Traditionen zu verzichten. Aufgrund des geringen Umfangs des Systems mußte man auch Vorsicht walten lassen, was diese stille und bedachte Reform erklärt. Wie im Falle der Familienleistungen und der Arbeitslosenversicherung, war der Einfluß der zwei größten Nachbarn unübersehbar.

²⁸⁷ „Développements et tendances de la sécurité sociale, 1958-1960. Rapport présenté à la XIVe Assemblée générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Istanbul, septembre 1961)“, in: *Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale* 6-8/1962, S. 23.

²⁸⁸ cf. RIBAS, Jacques Jean: „Quelques aspects financiers...“, S. 33.

²⁸⁹ cf. *Développements et tendances de la sécurité sociale (1961-1963). Rapport I de la XVme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Washington D.C., septembre-octobre 1964)*, Genève: AISS 1965, S. 482.

Hingegen läßt sich kaum belegen, ob die ILO oder das englische System den luxemburgischen Sozialexperten in ihren Überlegungen Lösungen aufgezeigt haben. Und trotz der nicht zu verachtenden Fortschritte des luxemburgischen Systems in Richtung einer größeren Einheitlichkeit müssen die immer noch zahlreichen Sondersysteme bemängelt werden, die wohl wiederum auf das französische Beispiel zurückzuführen sind.

2. Belgien und das Schließen der Lücken (1959-1969)

Die 1950er Jahre hatten sich schon durch eine geringe Aktivität im Bereich der belgischen sozialen Sicherheit ausgezeichnet, und diese Tendenz setzte sich in den 1960er Jahren fort. Die gesetzgeberische Aktivität wurde in zwei Richtungen weitergeführt. Erstens wurden die Selbständigen in entscheidenden, kleinen Schritten den Arbeitnehmern gleichgestellt, und zweitens verbesserte der belgische Gesetzgeber die Leistungen in einer ganzen Reihe von Sozialzweigen. Auffallendstes Gesetz des Jahrzehnts war sicherlich die 1963 vollzogene Reform der Kranken- und Invaliditätsversicherung.²⁹⁰ Der Gesetzgeber wollte mit diesem neuen Gesetz die Leistungen der Versicherten den neuen Gegebenheiten anpassen. Drei Jahre zuvor hatte man per Gesetz eine Verbesserung der Arbeitsunfall- und Berufskrankheitsversicherung bewirkt. Insgesamt war die belgische Sozialgesetzgebung für den einheimischen Arbeitnehmer durch eine Verstärkung des sozialen Schutzes auf fast allen Gebieten gekennzeichnet, auch wenn dies während einer sozial unruhigen Periode geschah.²⁹¹ Die sozialen Unruhen waren unter anderem auf die Unzufriedenheit der Selbständigen zurückzuführen, die die „Parität“ mit den Arbeitnehmern forderten.²⁹² 1962 wurde deshalb von einer vom Ministerium für den Mittelstand beauftragten Arbeitsgruppe ein sogenanntes Sozialstatut für selbständige Erwerbstätige ausgearbeitet. Sie zog zwar nicht den Schluß, daß es zu einer Gleichstellung von Arbeitnehmern und Selbständigen kommen sollte, schlug aber die teilweise Öffnung des Krankenversicherungssystems (assurances „gros risques“) für die Selbständigen vor, was dann mit dem Gesetz von 1963 erreicht wurde.²⁹³ Das Gesetz von 1963 wurde ohnehin als „l’amorce d’une généralisation de l’assurance soins de santé“,²⁹⁴ d. h. als erster

²⁹⁰ cf. *Entwicklung und Tendenzen...*, S. 135.

²⁹¹ *ibid.*, S. 135.

²⁹² *ibid.*, S. 135.

²⁹³ *ibid.*, S. 138.

²⁹⁴ MARCELIS, Didier, S. 29-30.

Schritt zu einer Verallgemeinerung der Sozialversicherungen für die ganze Bevölkerung angesehen. Im Bereich der Familienleistungen war die Gleichstellung sogar schon fast eine Tatsache. Die selbständigen Erwerbstätigen waren zu diesem Zeitpunkt gesetzlich gegen die Risiken Alter, Krankheit und Berufskrankheiten versichert und hatten Anspruch auf Familienbeihilfen und Hinterbliebenenrenten.²⁹⁵ Die belgische Tendenz erinnerte in den 1960er Jahren stark an die luxemburgische: Sie verfolgte ebenfalls das Ziel der Verbesserung der Leistungen, ohne jedoch die noch nicht genügend Geschützten zu vergessen, und deshalb wurde das belgische System immer mehr auf andere Kategorien ausgeweitet.

Die Frage, ob sich das belgische System an Beveridge anlehnte, ist nur schwer zu beantworten, wenn man die unterschiedlichen Meinungen der Experten als Maß nimmt. Einige, wie Léon-Eli Troclet, glaubten an einen solchen Einfluß, während andere, wie Henry Fuss, keinen Zusammenhang zwischen dem belgischen Projekt und dem Beveridge-Bericht erkennen konnten.²⁹⁶ Es soll hier nicht noch einmal auf schon Gesagtes zurückgegriffen, sondern nur darauf hingewiesen werden, daß der Streit unter den Experten auch eine gewisse Tendenz des belgischen Systems widerspiegelte. Zwar wurde es nicht direkt nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine Universalisierung der Sozialzweige umgestellt, aber man schickte sich schon sehr schnell an, eine Einbeziehung anderer Gesellschaftsklassen zu erreichen. Eine solche Philosophie war zum Beispiel lange Zeit in der deutschen und französischen Gesellschaft²⁹⁷ weit weniger verbreitet, denn man verstand den Sozialschutz ausschließlich als Schutz durch Versicherung. Die Belgier gaben dabei die Sozialversicherungen nicht auf, aber sie versuchten, ihre auf wenige Gesellschaftsgruppen gerichtete Auswirkung zu vergrößern. Das Einbeziehen von neuen Bevölkerungsschichten, ohne Rücksicht auf Einkommen oder Beiträge, belegte die allmähliche Distanzierung von den allmächtigen Sozialversicherungen.

Wie die luxemburgischen, italienischen und französischen Systeme hatte das belgische den großen Nachteil, eine Vielfalt von historisch vererbten Sondersystemen unter einem Dach zu vereinen. Auch wenn es davon nicht so viele Sondersysteme wie in Italien gab, so hat man bei einer Umfrage zur Revision der Verordnungen Nr. 3 und 4 mindestens 20 verschiedene noch bestehende Systeme ausge-

²⁹⁵ *Entwicklungen und Tendenzen...*, S. 139.

²⁹⁶ cf. PEEMANS-POULET, Hedwige: „Pour les pensions...“, S. 32.

²⁹⁷ Im Fall Frankreichs entstand eine solche Philosophie erst nach dem Scheitern der Reform.

macht.²⁹⁸ Die Last der Traditionen erschwerte die Zusammenlegung dieser Sondersysteme. Die Vielzahl von unterschiedlichen Versicherungsträgern veranlaßte den einen oder anderen Autor, eine Vereinheitlichung der Systeme zu fordern.²⁹⁹

Das Auffällige am belgischen System sind die fehlenden Einflußquellen. Alle belgischen Autoren weisen immer wieder auf die Bismarckschen Grundsteine des belgischen Systems hin³⁰⁰ und vermitteln den Eindruck, daß es nach Bismarck für Belgien keinen externen Einfluß mehr gab. Wenn es keine direkte Auswirkung der Beveridge-Konzepte oder der ILO-Ideen gegeben hat, so müßte man mindestens einige Parallelen mit Frankreich oder der Bundesrepublik Deutschland feststellen. In der Literatur äußert sich aber niemand zu diesem Thema, und es gibt auch keine Anhaltspunkte zu einer solchen Wechselwirkung.

3. Die Niederlande und das allgemeine System

Da die Niederlande als eines der letzten Länder mit ihren Reformen begannen und diese auch sehr umfassend waren, hatte der niederländische Gesetzgeber bis Ende der 1950er Jahre noch nicht alle wichtigen Gesetze verabschieden können. Das niederländische System war überdies das einzige, das sich einen wahren Bruch mit den Sozialversicherungen erlaubte und in einigen Zweigen eine Universalisierung wagte, die doch sehr an Beveridge erinnerte. Im vorigen Teil wurde schon auf die Erweiterung der Altersrente zugunsten der gesamten Bevölkerung hingewiesen. Diese Bewegung setzte sich nun in anderen Zweigen fort. Den nächsten Schritt bildete eine Universalisierung der Witwen- und Waisenrenten, die im April 1959 verwirklicht wurde.³⁰¹ Die komplette Reform des Familienleistungssystems erregte weit mehr Aufsehen, denn diese neue Maßnahme traf eine viel größere Anzahl von Haushalten als die Reform über die Hinterbliebenenversicherung von 1959. In der Anfangsphase der niederländischen Familienbeihilfen hatte man sie auf bestimmte Kategorien, wie die Arbeitnehmer, beschränkt. Mit der zum 1. Januar 1963 in Kraft tretenden Reform von 1962 wurden die Familienbeihilfen auf die gesamte in den

²⁹⁸ Note introductive sur la révision des règlements n°3 et n°4 concernant la "Sécurité sociale des travailleurs migrants", 16.3.1964 (2831/V/64-F), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4-01, S. 2.

²⁹⁹ cf. MARCELIS, Didier, S. 33-34.

³⁰⁰ cf. PEEMANS-POULLET, Hedwige: „Les droits des membres de la famille en sécurité sociale“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1/1994, S. 78.

³⁰¹ cf. PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 629.

Niederlanden seßhafte Bevölkerung ausgedehnt.³⁰² Mit diesen letzten zwei Gesetzen hatte man in den Niederlanden einen Grundschatz für die Gesamtbevölkerung erreicht. Zwar waren immer noch viele Leistungen an einen festen Lohn gebunden, aber für die Grundrisiken waren alle Personen inbegriffen. Dabei hatte dieses Land seinen eigenen Weg beschritten: Man hatte zwar Beveridges Grundidee übernommen, aber die Realisierung vollzog sich auf eine ganz andere Art und Weise. Die meisten sich an Beveridge-Prinzipien anlehenden Länder hatten eine Erweiterung der Sozialleistungen nach Gesellschaftskategorien durchgeführt.³⁰³

Die Niederländer hielten viel stärker an dem Prinzip der Universalisierung fest, als es die ersten Nachkriegsjahre erahnen ließen. Mit der Bundesrepublik Deutschland waren die Niederlande (und mit Einschränkungen Frankreich) das einzige Land, das auf eine Tradition von Einkommenshöchstgrenzen als Zulassungskriterium zum Beitritt in die Kasse zurückgriff. Die Ansätze beider Länder gingen nach 1945 immer weiter auseinander, was die Beibehaltung der Höchstgrenzen anging. Die Bundesrepublik hatte nämlich vor, ihre Höchstgrenzen sogar noch zu erweitern, während man sich in den Niederlanden entschlossen hatte, diese für einige Arbeitnehmerkategorien großen Hindernisse abzubauen.³⁰⁴ Diese unterschiedliche Auffassung beschränkte sich nicht nur auf die Krankenversicherung, sondern durchzog alle Sozialzweige. Die Niederländer übernahmen im Gegensatz zu den Deutschen weite Teile der grundlegenden Konzepte der sozialen Sicherheit und beschränkten ihr System nicht auf verbesserte Sozialversicherungen. Im Gegensatz zu den anderen europäischen Staaten, in denen entweder direkt im Anschluß an das Kriegsende eine Übernahme der Beveridge-Grundsätze erfolgte oder ein Festhalten an den Bismarckschen Prinzipien erkennbar wurde, bewerkstelligten die Niederländer eine konzeptuelle Reform erst zehn bis 15 Jahre nach der Beendigung des Zweiten Weltkrieges. Der Umfang und das Tempo der niederländischen Reform waren dabei nicht

³⁰² „Développements et tendances de la sécurité sociale...“, in: *Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale* 6-8/1962, S. 23.

³⁰³ PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 629.

³⁰⁴ cf. Conférence européenne sur la sécurité sociale. Conclusions. Thème 1: Extension du champ d'application de la sécurité sociale. Bruxelles, 10-15 décembre 1962, in: ILO-Archiv: Aktenmappe IGO 051-7-1000, S. 3.

durch eine Ansammlung von Zufällen bestimmt, sondern zeugten von einem politischen Willen.³⁰⁵

Der fortschrittliche Geist der niederländischen Institutionen läßt sich auch am neuen Gesetz zur Versicherung bei Arbeitsunfähigkeit erkennen, das am 1. Juli 1967 in Kraft trat. Während die meisten Staaten an einer Trennung der Ursachen der Arbeitsunfähigkeit weiterhin festhielten (also eine Trennung zwischen Krankheitsfall, Invalidität und Arbeitsunfall aufrecht erhielten), legte man diese drei Risiken in einem Gesetz zusammen.³⁰⁶ Der niederländische Gesetzgeber konzentrierte sein Augenmerk also nicht mehr auf die Ursache des Lohnverlusts, sondern sein Ziel war es, bei momentaner Arbeitsunfähigkeit unter allen Umständen die Lohnfortzahlung und die notwendigen Sachleistungen zu sichern. Der Versichertenkreis beschränkte sich zwar auf die Arbeitnehmer, aber es wurde eine Ausdehnung auf andere Kategorien ermöglicht.³⁰⁷ Das Hauptproblem dieser neuen sozialen Entwicklung lag in der fehlenden Koordinierung zwischen den Niederlanden und den anderen EWG-Staaten.³⁰⁸ Es kann in der Tat bedauert werden, daß die niederländischen Behörden ihre Reform ohne Abstimmung mit den anderen fünf Mitgliedstaaten vollzogen, denn die Koordinierung unter den Sechs war, wie schon gesehen, auf wenige Fälle beschränkt.

Die niederländische Entwicklung zeigt, daß eine umfangreiche Neugestaltung des sozialen Schutzes zu einem späteren Zeitpunkt durchaus immer noch möglich ist, auch wenn man nicht von der durch den Krieg entstandenen Solidarität profitierte. Natürlich war an einen vollständigen Umsturz des Systems nicht zu denken; es mußte eine Politik der langsamen Schritte eingeleitet werden. Über die politischen Umstände zur Entwicklung des Sozialstaates ist in den Niederlanden nicht viel bekannt.³⁰⁹ Die politische Konstellation mit konfessionellen Parteien, die nicht in der Lage waren, die Seniorpartner bei Koalitionen zu bilden, und die von allen Parteien unterstützte Sozialpolitik, deren Aufbau sich stark auf Beveridges Prinzipien stützten, deuten auf einen ausgeprägten überkonfessionellen Konsens hin. Die Sozial-

³⁰⁵ cf. ERDMANN, Ernst Gerhard: „Probleme harmonisierter Sozialpolitik“, in: *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, hrsg. von Bildungswerk Europäische Politik, Köln: Europa Union Verlag 1964, (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik; 6), S. 44.

³⁰⁶ cf. BOSSCHER, Annette E.: „La nouvelle loi sur l'assurance en cas d'incapacité de travail aux Pays-Bas“, in: *Droit social* 11/1967, S. 588.

³⁰⁷ *ibid.*, S. 589.

³⁰⁸ *ibid.*, S. 591.

³⁰⁹ cf. DE SWAAN, Abram, S. 236.

partner und die verschiedenen Parteien versuchten, gemeinsame Lösungen zu finden. Einen derartig starken Zusammenhalt konnte kein anderes Land vorweisen. In der Bundesrepublik Deutschland war der Gegensatz zwischen Regierung und Opposition aber auch zwischen den Interessengruppen so stark, daß eher eine Politik der Konfrontation entstand. In Frankreich waren die Gegensätze zwischen den Parteien nicht zu groß. Die nachhaltige Ablehnung des sozialen Fortschritts durch die „classes moyennes non salariées“ und den „caractère archaïque des relations industrielles en France“³¹⁰ haben jegliche Entwicklung nach niederländischem Muster zunichte gemacht. In Belgien zeigten die belgischen Sozialpartner einen eindrucksvollen Konsens bei der Verfassung des Planes von 1944, obwohl selbst dieser nicht von allen Interessengruppen, zum Beispiel den Ärzten, getragen wurde. Danach konnte eine solche Einigkeit nicht mehr herbeigeführt werden: Die Konflikte zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern wurde immer ausgeprägter; währenddessen gingen die zwei Hauptgemeinschaften Belgiens, die Flamen und die Wallonen, immer mehr auf Distanz zueinander. In Italien fehlte als Grundvoraussetzung der politische Wille, überhaupt ein umfangreiches Sozialnetz aufzustellen. Aber auch in diesem Land bereitete die Kluft zwischen dem Norden und dem Süden selbst dem mutigsten Reformpolitiker größte Kopfzerbrechen. Neben den Niederlanden wurde einzig die Sozialpolitik des Großherzogtums Luxemburg durch einen über Jahre hinweg aufrechterhaltenen Konsenswillen aller Parteien getragen. Da die Armut in Luxemburg nicht so ausgeprägt war wie in den anderen Berichtsländern, und die Sozialpolitik nie als eine Priorität der Parteigeschäfte betrachtet wurde, erhielt sie nie die Brisanz, die sie in den Nachbarstaaten hatte.³¹¹

4. Frankreich und die Selbständigen (1959-1969)

Frankreich hatte immer noch unter den Konsequenzen der ‚Revolte‘ der Selbständigen zu leiden, denn weil es kurz nach dem Krieg kein vollständiges System besaß, mußte nun versucht werden, den Schutz mit Teilmaßnahmen auf andere gesellschaftliche Gruppen auszudehnen. Die politischen Kräfte mobilisierten sich auf Grund der schlechten Erfahrungen aus der Vergangenheit kaum. Vielleicht war man nun doch der Meinung, auf diese Weise am besten den Interessen der verschiedenen Sozialklassen Rechnung zu tragen, denn viele Experten hatten auch die Generalisie-

³¹⁰ HATZFELD, Henri: *Du paupérisme*, S. 264 und 310.

rung mit dem Argument kritisiert, man würde damit nicht die gesellschaftliche Vielfalt Frankreichs berücksichtigen.³¹² Die Behauptung, die Unterschiede zwischen den verschiedenen Gesellschaftsklassen hätten das Scheitern der Reform von 1945-1947 besiegelt, scheint gewagt, denn es waren teilweise genau die zwischen 1945 und 1947 gegen die Generalisierung der sozialen Sicherheit kämpfenden Kategorien, die vorsichtig eine Erweiterung des Schutzes gegen Sozialrisiken verlangten.³¹³ Die Ablehnungsfront der Selbständigen und der Landwirte gegen ihre Einbeziehung in die soziale Sicherheit bröckelte immer mehr ab, was eine allmähliche Einführung von Sozialversicherungen für diese Gesellschaftsklassen erleichterte. Die Selbständigen und die Landwirte machten diesen Schritt aber nicht, weil sie plötzlich nur noch die Vorteile der sozialen Sicherheit sahen, die sie Jahrzehnte lang verschrien hatten. Sie forderten vielmehr ihre Eingliederung in das System, weil ihre wirtschaftliche Lage sich für viele (und dabei hauptsächlich für die Landwirte und die kleinen Händler) zum Schlechteren entwickelt hatte. Durch einen Beitritt in die verschiedenen Sozialversicherungen erhofften sie sich, wenigstens ihre Existenzgrundlage zu sichern. Während nach dem Krieg ein schneller und effizienter Wandel der sozialen Institutionen möglich gewesen wäre, konnte in den 1960er Jahren keine Rede mehr davon sein. Jede Verbesserung oder Ausdehnung eines Sozialzweiges vollzog sich erst nach langen Überlegungen und Debatten. Es wurden dabei nicht zwangsläufig große Veränderungen an dem allgemeinen System oder den Sondersystemen vorgenommen. Frankreich entwickelte in der Tat in dieser Zeitspanne seine Zusatzsysteme weit mehr als seine Nachbarn. Die ergänzenden Systeme werden aber von vielen internationalen Organisationen, wie zum Beispiel der OECD, nur dann in ihren Statistiken berücksichtigt, wenn sie gesetzlich verankert sind, was selten der Fall ist.³¹⁴ Ihre Entwicklung in Frankreich und in den anderen europäischen Ländern wurde deshalb von den internationalen Organisationen nicht sehr positiv aufgenommen. Offenbar war die Förderung der Zusatzsysteme Inhalt eines politischen Konzeptes,

³¹¹ cf. BRAUN, Michael, S. 34 und 588.

³¹² RIBAS, Jacques-Jean: „Sécurité sociale et classes sociales en France“, in: *Droit social* 7-8/1952, S. 477.

³¹³ BALDWIN, Peter: *Politics*, S. 253.

³¹⁴ cf. ANDRE, Christine: „Protection sociale et systèmes de retraites. Une comparaison France-Allemagne“, *Comparing social welfare systems*, Volume 2: Rencontres de Berlin. France – Allemagne, Paris: MIRE 1996, S. 242. Die ILO geht in ihren Analysen noch einen Schritt weiter, denn sie berücksichtigt nur die gesetzlich festgelegten Sozialsysteme. Alle nicht gesetzlich geregelten Schutzmaßnahmen werden nicht in ihre Untersuchungen einbezogen. Cf. *The Cost of Social Security*.

das, wenn man Guy Perrins Aussage Glauben schenken kann, sowohl von der Regierungsseite als auch von den Sozialpartnern unterstützt wurde.³¹⁵ Der Vorteil des Zusatzsystems liegt in seiner Ergänzung des allgemeinen Systems. Ab dem Ende der 1960er Jahre und im Zuge der ersten wirtschaftlichen Rückschläge wurde in vielen Staaten deutlich, daß ein vollständiger Schutz nicht durch das allgemeine System gesichert werden konnte. Deshalb förderten die meisten Regierungen den Aufbau von zusätzlicher Sicherungssysteme, die jedoch in vielen Fällen fast ausschließlich durch die Beiträge der Versicherten finanziert wurden und deshalb nur den Beitragszahlenden offen standen.³¹⁶

Neben den Zusatzsystemen wurden aber in Frankreich auch die allgemeinen Systeme aufgebessert. Die selbständigen Landwirte und ihre Familienangehörigen kamen 1961 in den Genuß eines „generellen, die wesentlichen sozialen Risiken erfassenden Systems“.³¹⁷ Die selbständigen Landwirte wurden in die Kranken-, Mutterschafts- und Invaliditätsversicherung aufgenommen. Sie gehörten zu den bevorzugten Kategorien, denn andere, wie die unselbständigen landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, erhielten erst 1968 das Recht, sich gegen das Risiko Krankheit zu versichern.³¹⁸ 1966 wurde darüber hinaus eine Kranken- und Mutterschaftspflichtversicherung für die freien Berufe gegründet.³¹⁹ Die französische Entwicklung lief somit parallel zu der der anderen europäischen Staaten, die ihre soziale Sicherheit immer mehr in die zwei Richtungen ‚Personenkreis‘ und ‚Risiko‘ ausdehnten.

Selbst auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung kam es in Frankreich endlich zu einer Neuerung. In den Jahren 1958/59 war eine freiwillige Arbeitslosenversicherung gegründet worden, die aber nur eine beschränkte Wirkung hatte. Im Jahr 1967 wurde sie dann auf die ganze Bevölkerung ausgedehnt.³²⁰ Damit schloß man in Frankreich eine Lücke in der sozialen Sicherheit, denn erstens stellte der Schutz gegen die Arbeitslosigkeit in vielen Ländern einen ‚Grundschutz‘ dar, der in Frankreich nicht existierte, und zweitens wurde auf diese Weise der letzte Eckstein

Seventh International Inquiry, 1964-1966 with a supplement on the scope of social security schemes, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1972, S. 385.

³¹⁵ PERRIN, Guy: „Les régimes complémentaires et la sécurité sociale“, in: *Revue française des affaires sociales* 2/1972, S. 41.

³¹⁶ *ibid.*, S. 41-42.

³¹⁷ ABENDROTH, Wolfgang, S. 165.

³¹⁸ cf. BARJOT, Alain, S. 389.

³¹⁹ cf. *Entwicklungen und Tendenzen...*, S. 141.

der französischen Architektur der sozialen Sicherheit gelegt. Der Beobachter mag über die späte Gründung einer allgemeinen Arbeitslosenversicherung überrascht sein. Sie gehörte nie zu den Prioritäten des französischen Gesetzgebers, der sich ja lange Zeit fast ausschließlich den Familienleistungen und den Altersrenten gewidmet hatte. Ein weiterer Grund für das relative Desinteresse der Franzosen an Schutzmaßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit war die verhältnismäßig niedrige Arbeitslosenzahl. Erst 1967 erreichte man in Frankreich den sonst in Europa ‚üblichen‘ Wert.³²¹

Die Neuerungen des französischen Systems stellten jedoch nicht die 1945 so ersehnte Einheit wieder her. Es blieb im Gegenteil eine Ansammlung von Sonder-systemen um das allgemeine System herum zurück, die darüber hinaus ab dem Beginn der 1960er Jahre von den Zusatzsystemen ergänzt wurden. Wie in fast allen westeuropäischen Ländern wurden neue Kategorien in die soziale Sicherheit eingegliedert, aber es kristallisierten sich keine klaren Tendenzen der Ausrichtung der französischen sozialen Sicherheit heraus. Exemplarisch für die Mischung aus allen Orientierungen war die Finanzierung der Sozialzweige. Die Franzosen hatten sich aus Tradition gegen jegliche finanzielle Unterstützung des Staates gewehrt.³²² Angesichts der wiederholten Defizite der französischen Institutionen der sozialen Sicherheit wurde jedoch ein öffentlicher Eingriff unausweichlich. Fast niemand erhob aber die Stimme, um ein solches Einwirken des Staates in bisher zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern geteilte Aufgaben zu verhindern. Die staatliche Intervention gehört zu den immer wiederkehrenden Merkmalen des französischen Systems. Durch die starke Zentralisierung hat „die Staatsexekutive in größerem Maße als in Deutschland auf die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen regulierend Einfluß“³²³ genommen. Dieser Umstand fällt nicht nur bei einem Vergleich zu Deutschland, sondern zu allen anderen Berichtsländern auf. Trotz des Eingreifens des Staates konnte bezeichnenderweise keine Vereinheitlichung der französische Sicherungssysteme erreicht werden, denn die aus den Berufsständen stammenden Traditionen erwiesen sich stärker als die Zentralisierungsbestrebungen.

³²⁰ cf. BASLE, Maurice/LEROSIER, Jean-Jacques, S. 235.

³²¹ cf. KORPI, Walter, S. 29.

³²² cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 251.

³²³ KISSLER, Leo/ZUMFELDE, Meinhard/JANSEN, Peter/HUNOUT, Patrick: *Arbeitskampfkulturen. Recht und Strategien von Streik und Aussperrung im deutsch-französischen Vergleich*, Frankfurt: Campus 1997, S. 47.

5. Italien und die Schutzverbesserungen

Da Italien trotz größerer Anstrengungen im sozialen Bereich immer noch nicht das Niveau der westlichen Partner erreicht hatte, konzentrierten sich die Bemühungen des italienischen Gesetzgebers auf eine Anhebung der sozialen Leistungen und auf eine Verbesserung des Schutzes gegen die Sozialrisiken. Das Ende der 1950er Jahre stand ganz im Zeichen dieser Verbesserungen, denn 1959 wurden die existierenden Sozialversicherungen auf die Handwerker ausgeweitet.³²⁴ Im Jahre 1959 trat zudem das neue Gesetz über die Krankenversicherung in Kraft, das sowohl die Sach- als auch die Geldleistungen in beachtlichem Maße verbesserte. Das Ausmaß der Änderungen war so umfangreich, daß sie unter dem Namen „kleine Reform“ zusammengefaßt wurden.³²⁵ Die kleine Reform beschränkte sich ausschließlich auf die Krankenversicherung, aber man darf ihre Tragweite nicht unterschätzen, denn sie brachte in Italien eine bis dahin unbekannte Leistungshöhe. Die Krankenversicherung war zuvor um weitere Arbeitnehmerkategorien erweitert worden.³²⁶ Auch wenn diese horizontalen und vertikalen Verbesserungen auf eine langsame Generalisierung des Schutzes gegen einige Risiken hindeuteten, wurden Ende der 1950er Jahre Beschlüsse getroffen, die in die entgegengesetzte Richtung gingen. Italien besaß im Gegensatz zu vier der anderen EGKS-Gründersstaaten bis zum Ende der 1950er Jahre kein Sondersystem für Bergarbeiter. Es führte eines ein,³²⁷ obwohl die neuen Tendenzen der sozialen Sicherheit auf eine Vereinfachung der Systeme und auf eine Gleichstellung aller Versicherten zielten.

In Italien fehlte eine führende Hand, die den stufenweise notwendigen Umbau der sozialen Sicherheit garantiert hätte. Beim zaghaft umgesetzten Reformkurs spielte, wie dies auch der Fall in Frankreich war, die soziale Struktur der italienischen Bevölkerung eine entscheidende Rolle, denn der Anteil der Landwirte war in Italien im Vergleich zu den anderen westeuropäischen Staaten immer noch sehr

³²⁴ ARTONI, Roberto/ZANARDI, Alberto: „The evolution of Italian pension system“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 3: Florence Conference. France – Southern Europe, Paris: Mission Recherche et Expérimentation (MIRE) 1997, S. 243-244.

³²⁵ „Développements et tendances de la sécurité sociale, 1958-1960. Rapport présenté à la XIVe Assemblée générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Istanbul, septembre 1961)“, in: *Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale* 6-8/1962, S. 50.

³²⁶ *ibid.*, S. 51.

³²⁷ cf. DOUBLET, Jacques: „L'harmonisation des législations européennes de sécurité sociale“, in: *Droit social* 12/1960, S. 669.

hoch.³²⁸ Des weiteren war das sehr unterschiedliche Entwicklungsniveau sowohl unter den Regionen Italiens als auch in der italienischen Bevölkerung bildete lange Zeit eine Hürde beim Ausbau der sozialen Sicherheit. Die getroffenen Entscheidungen blieben deshalb äußerst bruchstückhaft. Ein Beispiel dafür bildet die soziale Sicherheit im Bereich der Landwirtschaft. Während Unterstützungsmaßnahmen für den Beitritt von Selbständigen aus der Landwirtschaft in die Sozialversicherungen ergriffen wurden, blieb den Arbeitnehmern in der gleichen Branche eine solche Unterstützung verwehrt, obwohl es dafür eigentlich kein triftigen Grund gab.³²⁹ Hingegen wurden durch ein Gesetz von 1961 die stark abweichenden Familienleistungen in drei Kategorien zusammengelegt, was eine entscheidende Vereinfachung des Familiensozialzweiges mit sich brachte.³³⁰ Das italienische System pendelte immer wieder zwischen Vereinfachung und Verkomplizierung der verschiedenen Sozialversicherungen.

Zwanzig Jahre nach dem Beveridge-Bericht versuchte man in Italien wiederum mit dem Verfassen eines Berichts durch eine beauftragte Expertengruppe eine Dynamik zu Gunsten einer vollständigen Reform des italienischen Systems der sozialen Sicherheit herbeizuführen. Der im Oktober 1963 vom Arbeits- und Wirtschaftsrat (CNEL) vorgelegte Bericht übernahm dabei manche Ideen von Beveridge, ohne jedoch ebenso weitgehende Reformen zu verlangen. Es wurde unter anderem die Schaffung eines durch Staatsgelder finanzierten nationalen Gesundheitsdienstes, die Ausdehnung der Familienleistungen auf Arbeitslose und Pensionierte und die Einbeziehung der Selbständigen in die Kranken- und in die Arbeitsunfallversicherungen vorgeschlagen.³³¹ Einige Konzepte des CNEL-Berichts waren vom Beveridge-Bericht weit entfernt, wie zum Beispiel die Finanzierung der Systeme, mit denen dem Anspruchsberechtigten das Einkommen aus seiner Erwerbstätigkeit garantiert werden sollte. Dieser Bericht spiegelte auf der einen Seite die unscharfe Ausrichtung des transalpinen Reformkurses wider, und auf der anderen Seite paßte er genau in den allgemeinen Diskussionsrahmen über die wahren Ziele der gesamten sozialen Sicherheit.³³² In der Folge dieses Berichts wurde dann auch das Gesetz vom 21. Juli

³²⁸ *Entwicklungen und Tendenzen...*, S. 147.

³²⁹ cf. ABENDROTH, Wolfgang, S. 169.

³³⁰ *Développements et tendances de la sécurité sociale (1961-1963). Rapport I de la XV^{me} Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Washington D.C., septembre-octobre 1964)*, Genève: AISS 1965, S. 477.

³³¹ *ibid.*, S. 478.

³³² *Entwicklungen und Tendenzen...*, S. 152. Hervorhebung im Original.

1965 über die Einführung einer sogenannten „Sozialrente“ angenommen, die jedem eine Mindestrente sichern sollte. Die italienische Gesetzgebung distanzierte sich dabei etwas vom Konzept der Garantie der Einkommen aus Erwerbstätigkeit und wandte sich mehr dem der Garantie eines Existenzminimums zu. Eine grundlegende Neuerung dieses Gesetzes war der Anspruch der gesamten Bevölkerung und nicht nur der Arbeitnehmer auf eine Sozialrente. Diese wurde vom sogenannten „Fondo sociale“ (Sozialfonds) gedeckt, der selber zu 90% durch Staatsgelder finanziert wurde.³³³ Diesem Gesetz folgte im Jahr 1966 ein weiteres, das die gewerblichen Bereiche in die Institutionen der sozialen Sicherheit aufnahm.³³⁴ Am 30. April 1969 erhielten die Personen, die unter dem Gesetz von 1965 keinen Anspruch auf eine Rente erhalten hatten, nun bedingungslos ein Anrecht auf eine.³³⁵

Insgesamt betrachtet, kann die Ausweitung auf andere Kategorien als die Arbeitnehmer als erfolgreich angesehen werden, aber offenbar erfolgte sie nicht auf der Grundlage eines ausgeklügelten Gesamtplanes, sondern war auf den Druck der gesellschaftlichen Gruppen zurückzuführen.³³⁶ Die Ausdehnung auf fast alle Bewohner Italiens wurde sogar in den IVSS-Bericht über die weltweiten Entwicklungstendenzen in der Sozialen Sicherheit, *Développement et tendances de la sécurité sociale*, als Beispiel aufgenommen,³³⁷ was wirklich als eine Anerkennung der großen Fortschritte des italienischen Systems gesehen werden sollte. Viele Probleme blieben allerdings ungelöst, denn es reihten sich in Italien viel zu viele Sondersysteme nebeneinander. Es wurde schon auf die Komplexität der französischen und belgischen Systeme hingewiesen. Die Anzahl der italienischen Systeme übertraf jedoch bei weitem die der anderen europäischen Staaten. Man hat mehr als 40 unterschiedliche Sondersysteme ausgemacht,³³⁸ obwohl immer wieder eine Vereinfachung in Angriff genommen wurde. Einige Autoren vertreten sogar die Meinung, die Verbesserungen in Italien wären eigentlich bis Mitte der 1960er Jahre nur oberflächlich geblieben.³³⁹ Man kann annehmen, daß erst einige Jahre nach dem wirtschaftlichen Aufschwung die Auswirkungen auf den Ausbau der sozialen Institutionen sichtbar

³³³ cf. IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 365.

³³⁴ cf. ARTONI, Roberto/ZANARDI, Alberto, S. 244.

³³⁵ cf. IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 365.

³³⁶ *Entwicklungen und Tendenzen...*, S. 153.

³³⁷ cf. FISHER, Paul, S. 6.

³³⁸ Note introductive sur la révision des règlements n°3 et n°4 concernant la "Sécurité sociale des travailleurs migrants", 16.3.1964 (2831/V/64-F), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-4-01, S. 2. Zur Erinnerung: Belgien besaß ungefähr 20 Sondersysteme und Frankreich 15.

wurden. Giovanna Vicarelli geht noch einen Schritt weiter, denn sie ist der Auffassung, man habe sich in Italien mit dem Konzept des Wohlfahrtsstaates in den 1950er und 1960er Jahren nicht anfreunden können.³⁴⁰ Falls diese Aussage stimmt, müßte man die Reichweite der Neuerungen der 1960er Jahre als nicht so bedeutsam betrachten. Wahrscheinlich liegt die Wahrheit jedoch in der Mitte. Der Bericht von 1963 und die Einführung der Sozialrente 1965 waren Vorzeichen einer stärkeren Anlehnung an die universellen Prinzipien der sozialen Sicherheit. Man kann, wie Giovanna Vicarelli, der Auffassung sein, die Aufnahme von universellen Merkmalen in das italienische Sozialsystem hätte erst in den 1970er Jahren stattgefunden,³⁴¹ aber richtiger wäre es zu sagen, daß sich dieser Prozeß über viele Jahre hinweg erstreckt hat und die ersten Maßnahmen zu Gunsten einer Verallgemeinerung der sozialen Sicherheit schon früher getroffen wurden. Peter Flora und seine Mitarbeiter legen ebenfalls den Beginn der Bemühungen für eine Reorganisation und eine Vereinheitlichung des italienischen Systems auf 1965 fest.³⁴² Im Gegensatz zu den anderen europäischen Staaten erfolgten die wichtigsten Modernisierungsschübe des italienischen Sozialsystems erst in den 1970er Jahren. Diese außergewöhnlich späte Überarbeitung erklärt sich eben durch das Desinteresse der Italiener an der internationalen Diskussion über die soziale Sicherheit, durch die politische Inaktivität³⁴³ und vor allem durch die verschobene Industrialisierungsperiode Italiens im Verhältnis zum Rest des Kontinents.

Der Ausbau des italienischen Sozialsystems wurde durch die gewerkschaftlichen Streitigkeiten gebremst. Wie die französische ist auch die italienische gewerkschaftliche Landschaft durch einen ausgeprägten Pluralismus gekennzeichnet. Während alle französischen Gewerkschaften mit Ausnahme der CGC den Regierungen immer kritisch gegenüber standen, verlief durch die italienischen Gewerkschaften eine Linie, die Regierungsbefürworter und -anhänger voneinander trennte: Die traditionell dem PCI sehr nahe stehenden CGIL nahm immer eine ent-

³³⁹ IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 363.

³⁴⁰ cf. VICARELLI, Giovanna, S. 127.

³⁴¹ *ibid.*, S. 128-129.

³⁴² cf. FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen, S. 742.

³⁴³ Wie wenig über die Entwicklung der sozialen Sicherheit als historisches Phänomen und als Gesamtkonzept reflektiert wurde, wird anhand Luciano Brunellis „Bibliografia 1945-1964“, in: *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, hrsg. von Comitato di studio per la sicurezza sociale, Bologna: Il Mulino 1965, S. 349-480 deutlich. Von den ca. 140 Seiten befassen sich nur vier mit der historischen Entwicklung (S. 374-377) und elf mit der sozialen Sicherheit. Der Rest der Bibliographie konzentriert sich auf die einzelnen Risiken, die getrennt abgehandelt werden.

sprechende Oppositionshaltung ein. Die zwei anderen Gewerkschaften, CISL und UIL, unterhielten jedoch sehr enge Beziehungen zu den Regierungsparteien DC, PSI, PRI und PSDI. Die weitgehend „unterentwickelte Autonomie der Gewerkschaften gegenüber den Parteien“³⁴⁴ verhinderte eine effiziente Vertretung der Arbeitnehmer, obwohl gerade die italienischen Gewerkschaften sich für eine universelle Vertretung aller Italiener stark machten. Die Italiener sollten nicht nur als Erwerbstätige vertreten werden, sondern ebenfalls als Produzenten, Konsumenten, Dienstleistungsnehmer und Bezieher von Sozialleistungen. Während in einigen Ländern die Gewerkschaften eine bedeutende Rolle beim Ausbau der Sozialsysteme spielten,³⁴⁵ waren die wegen ihrer zu engen Beziehungen zu den Parteien und gegenseitigen Kritiken geschwächten italienischen Gewerkschaften nicht in der Lage, solche Impulse für das eigene System zu geben.

6. Die Bundesrepublik und die Anpassungen des Systems

Da man sich in weiten Kreisen der politischen Parteien mit der Rentenreform von 1957 zufrieden gab, wurde „ein sozialpolitisches Reformwerk von ähnlich umwälzender und weitreichender Wirkung“³⁴⁶ in den Jahren nach 1957 nicht mehr in Angriff genommen. Mit Ausnahme der SPD, die sich in regelmäßigen Abständen immer wieder mit einer Einheitsrente oder dem Konzept der „Volksrente“ auseinandersetzte,³⁴⁷ erwies sich die Bundesrepublik Deutschland auf dem Gebiet der Sozialversicherung als auffallend konservativ. Es wurde immer wieder an das Prinzip der Versicherung erinnert,³⁴⁸ und der Gesetzgeber konzentrierte sich hauptsächlich darauf, den nicht so wohlhabenden, aber arbeitenden Klassen ein Einkommen zu sichern. Hingegen hatten die nicht erwerbstätigen Personen immer noch kaum An-

³⁴⁴ TELLJOHANN, Volker: „Italien: Das wiedergewonnene Selbstbewußtsein der Gewerkschaften“, in: *Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa*, hrsg. von MÜCKENBERGER, Ulrich/SCHMIDT, Eberhardt/ZOLL, Rainer, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 1996, S. 247.

³⁴⁵ Der Beveridge-Bericht fand seinen Ursprung in einer Kritik der englischen Gewerkschaften an dem existierenden System.

³⁴⁶ HENTSCHEL, Volker: „Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat. Grundzüge der Politik sozialer Sicherung in vier Jahrzehnten“, in: *Deutsche Rentenversicherung* 5/1989, S. 301.

³⁴⁷ cf. BARTHOLOMÄI, Reinhart: „Der Volksversicherungsplan der SPD“, in: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, hrsg. von BARTHOLOMÄI, Reinhart/BODENBENDER, Wolfgang/HENKEL, Harro/HÜTTEL, Renate, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft 1977, S. 161.

³⁴⁸ Zum Beispiel bei der Rolle des Staates als Finanzierer der sozialen Sicherheit; cf. HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 431-432.

rechte auf Sozialleistungen.³⁴⁹ Das Gewicht der Bismarckschen Traditionen und die lange Isolierung Deutschlands von der internationalen Debatte über die soziale Sicherheit wären eigentlich keine unüberwindbaren Hürden für eine universelle soziale Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland gewesen. Im Endeffekt scheiterte ein solches Vorhaben nämlich am nachhaltigen Widerstand der Interessengruppen, die sich aus einer überraschenden Koalition von Angestellten, Selbständigen, Handwerkern, Landwirten, privaten Versicherungen, Ärzteverbänden und zahlreichen Sozialexperten zusammensetzten. Dabei konnten die Interessengruppen auf einflußreiche Personen zählen: Die Angestellten konnten, dank Adenauers Wunsch, mit dem DAG einen Gegenpol zum DGB zu bilden, sich der Unterstützung des Bundeskanzlers in vielen Fällen sicher sein.³⁵⁰ Die Landwirte wurden zwar nicht mehr direkt durch eine Bauernpartei in der Legislative vertreten, konnten aber sicher sein, innerhalb der CSU und in weiten Teilen der CDU Verteidiger für ihre Anliegen zu finden. Die Sozialexperten besetzten ihrerseits die strategisch wichtigen Stellen im Bundesministerium für Arbeit dank Josef Eckert und Maximilian Sauerborn.³⁵¹

Wie sehr die soziale Sicherheit an Traditionen und an die Geschichte gebunden ist, wird auch an den Erfolgen bzw. Mißerfolgen der Reformunternehmungen sichtbar. Wie schon erwähnt wurde, hat die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Staaten von jeher den Schwerpunkt auf die Altersrenten gelegt. Die Reform dieses Sozialzweigs wurde als erste in Angriff genommen und erfolgreich abgeschlossen. Im Bereich der Krankenversicherung verlief die Entwicklung hingegen vollkommen anders. Man hatte sich unter den Parteien verständigt, nach der Rentenreform eine Überarbeitung der Krankenversicherung durchzuführen, aber „zu einer grundlegenden Reform der Krankenversicherung ist es in der Bundesrepublik jedoch nicht mehr gekommen.“³⁵² Sowohl der Reformversuch von 1959 als auch der von 1963 scheiterten. Natürlich waren die Interessengruppen im Bereich der Krankenversicherung, also Krankenkassen und Ärzteverbände, besser organisiert als die Vertreter der Rentenversicherung, und bei der Reform von 1957 hatten die Versicherten

³⁴⁹ KAIM-CAUDLE, Peter: „Moving on from Beveridge“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 241.

³⁵⁰ cf. HOCKERTS, Hans Günter: *Entscheidungen*, S. 371.

³⁵¹ *ibid.*, S. 114-117.

³⁵² STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Gesetzliche Krankenversicherung“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 9-10/1983, S. 620.

fast nur eine Verbesserung ihrer Lage zu erwarten, während die Pläne für die Krankenversicherungsreform Konzessionen und Abstriche von allen Beteiligten verlangten. Dennoch hätte man in diesem Sozialzweig ebenfalls Hoffnungen auf eine Reform hegen können. Alle um ihre Positionen fürchtenden Interessengruppen verhielten sie und klammerten sich an teilweise stark überholte Konzepte der sozialen Sicherheit. Dieses gegensätzliche Bild der Reformen der sozialen Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland paßte in die damals vorherrschende Stimmung hinsichtlich einer Modernisierung oder gar einer Anpassung des deutschen Systems an die neuen Leitlinien der internationalen Diskussion. Zwar wurde in der BRD viel über die Universalisierung der Sozialversicherung debattiert, wahrscheinlich viel mehr als in den anderen europäischen Staaten,³⁵³ aber die schließlich vorgenommenen Neuerungen betrafen eigentlich Aspekte, bei denen eine Entscheidung zu Gunsten der Verallgemeinerung oder der Beibehaltung des alten Systems nicht zur Debatte stand.

Da die Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Familienleistungen wirklich viel nachzuholen hatte, konnten zumindest in diesem Sozialzweig die Verbesserungen durch Gesetze vorgenommen werden. Es handelte sich dabei nicht um grundsätzliche Veränderungen, sondern vor allem um Leistungsverbesserungen. 1961 wurde ein Gesetz verabschiedet, das das Kindergeld ab dem zweiten Kind gewährte (davor hatte eine Familie nur ab dem dritten Kind Anrecht auf Kindergeld). Ab 1964 wurden die Kosten der Familienleistungen vom Bundeshaushalt getragen.³⁵⁴ Davor hatten die Arbeitgeber für die Kosten aufkommen müssen. Diese Maßnahme war Bestandteil des Sozialpakets von 1963, das ebenfalls die gescheiterte Krankenversicherungsreform beinhaltete.

Wie in den meisten anderen europäischen Staaten (wohl mit Ausnahme Italiens) war die Periode 1959-1969 auf dem Gebiet der Sozialpolitik eine ruhigere Phase. Die wenigen Neuerungen bekräftigten jedoch den Eindruck, daß man in der BRD keine vollständige Reform wünschte. Dies wurde von einigen Expertenkreisen heftig kritisiert: „Schon Auerbach hatte ja in seiner denkwürdigen Schrift » Mut zur

³⁵³ Röpke sagt genau das gleiche: „Mit einer Gründlichkeit und Grundsätzlichkeit, wie sie mir aus keinem anderen Lande bekannt sind, wird heute in Deutschland erörtert, wie die Frage der Lebensvorsorge der Massen aus dem höchst unbefriedigenden Zustande eines stets neu zu stopfenden Flickwerks herausgeführt und in einer Weise gelöst werden kann...“, aus: RÖPKE, Wilhelm: „Probleme der kollektiven Alterssicherung“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Februar 1956, S. 5.

³⁵⁴ SANDMANN-BREMME, Gabriele, S. 27.

sozialen Sicherheit « darauf hingewiesen, daß eine Sozialreform nicht – wie er schon damals feststellte – über permanente Verbesserungen der Sozialleistungen erreicht werden kann.³⁵⁵ Die politischen Entscheidungsträger wählten jedoch genau diesen Weg, um der sozialen Sicherheit in der BRD zu einem echten Durchbruch zu verhelfen. Passend zum ganzen Kontext war dabei das Schicksal der Volksversicherung, die 1964 von der SPD vorgeschlagen wurde. Es handelte sich um den letzten Versuch, in der Bundesrepublik eine Einheitsrente durchzusetzen. Ernst Schellenberg, der Erfinder der Volksversicherung, hatte bewußt den Begriff „Volksversicherung“ und nicht „Einheitsrente“ gewählt, um eine klare Trennlinie zwischen den zwei Konzepten zu ziehen. In der Tat war geplant, bei der Volksversicherung nur die Arbeitnehmer und die Angestellten zu versichern. Alle Arbeitnehmer und vor allem alle Angestellten sollten aufgenommen werden.³⁵⁶ Bis zu diesem Zeitpunkt hatte es immer eine Einkommenshöchstgrenze gegeben, die vielen Angestellten den Zutritt in die Rentenversicherung verwehrte. Trotz dieser nur angestrebten Teilreform, die eine Erweiterung des Versichertenkreises bedeutet hätte, wurde die SPD-Idee der Volksversicherung von den Regierungsparteien mit der Einheitsrente gleichgesetzt, so daß es schließlich zu gar keiner Reform kam. Auf diese Weise hätte man der laut SPD ungerechten Trennung von Angestellten und anderen Arbeitnehmern ein Ende gemacht; und es hätte somit zu mehr Gerechtigkeit innerhalb der sozialen Sicherheit kommen können.³⁵⁷ Volker Hentschel macht einen Unterschied zwischen drei Arten von Gesetzen, die die soziale Sicherheit nach der Reform von 1957 konsolidiert und weiterentwickelt haben:

[...] erstens durch Neuordnungsgesetze, die einzelne Sicherungszweige umfassend aber gleichsam entlang historisch vorgezeichneter Linien veränderten Bedürfnissen und Zwecken anpaßten;
zweitens durch Gesetze, die neuartige Prinzipien und Verfahren der sozialen Sicherung einführten oder bestätigten;

³⁵⁵ MUHR, Gerd: „Sozialpolitik in der Nachkriegszeit – Betrachtungen aus der Sicht des DGB“, in: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, hrsg. von BARTHOLOMÄI, Reinhart/BODENBENDER, Wolfgang/HENKEL, Harro/HÜTTEL, Renate, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft 1977, S. 479.

³⁵⁶ cf. BARTHOLOMÄI, Reinhart, S. 162.

³⁵⁷ cf. ESPING-ANDERSEN, Gøsta: „Politische Macht“, S. 475.

drittens durch Gesetze, die die Voraussetzungen, die Art und die Höhe herkömmlicher Leistungen verbesserten...³⁵⁸

Während die dritte Kategorie von Gesetzen nur von geringem Interesse ist, da die Industriestaaten normalerweise in regelmäßigen Abständen die Sozialleistungen verbessern, geben die zwei ersten Arten von Rechtstexten Hinweise auf die Einstellung des Gesetzgebers zur Weiterentwicklung der sozialen Einrichtungen eines Landes. Für die Periode 1959-1969 nennt Volker Hentschel nur drei Neuordnungsgesetze: das Bundessozialhilfegesetz von 1961, das Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz von 1963 und das Arbeitsförderungsgesetz von 1969.³⁵⁹ Das erste Gesetz war ein weiterer Beleg für das Festhalten an deutschen Traditionen, denn es bedeutete die Aufrechterhaltung von zwei unterschiedlichen Sozialsystemen mit den Sozialversicherungen auf der einen Seite und der Sozialhilfe auf der anderen. Das Gesetz von 1963 dürfte in seiner Tragweite ebenfalls eingeschränkt gewesen sein, denn es betraf einen Sozialzweig, in dem bedingt durch die rückläufigen Arbeitsunfälle immer weniger Fälle behandelt werden mußten.³⁶⁰ Das bedeutete zwar nicht, daß es gar keine Unfälle dieser mehr gab, aber zumindest doch, daß dieser Sozialzweig an Bedeutung verlor. Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 kann eigentlich nicht ohne weiteres als ein reiner Rechtstext der sozialen Sicherheit angesehen werden, da es eine ganze Reihe anderer sozialer Maßnahmen beinhaltet, wie die „Förderung von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“.³⁶¹ Unter den Gesetzen von prinzipieller Bedeutung enthält die Liste von 1959 bis 1969 nur einen einzigen Rechtstext: Das Lohnfortzahlungsgesetz von 1969. Dieses Gesetz war in der Tat ein großer Fortschritt in den Vereinheitlichungs- und Vereinfachungsbemühungen des deutschen Gesetzgebers, denn es wurde hiermit die Gleichstellung der Arbeiter mit den Angestellten bei der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall erreicht. Die dieses Vorhaben kennzeichnenden, langwierigen Verhandlungen³⁶² belegen, wie schwer

³⁵⁸ HENTSCHEL, Volker: „Die Bundesrepublik Deutschland...“, S. 301.

³⁵⁹ *ibid.*, S. 301.

³⁶⁰ cf. FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen, S. 732.

³⁶¹ HENTSCHEL, Volker: „Die Bundesrepublik Deutschland...“, S. 304.

³⁶² Der erste Gesetzentwurf dieser Art war schon in der zweiten Legislaturperiode des Bundestages (1953-1957) eingereicht worden, und wenn die Sonderentwicklung der französischen Zone hinzugezogen wird, dann wurden schon mit den Sozialversicherungs-Anpassungsgesetzen von 1949 erste Schritte in diese Richtung getan (cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 343-362).

man sich in der Bundesrepublik tat, die alte Ordnung und die langjährigen Traditionen zu überwinden.³⁶³

Die Forscher sind sich einig, daß bis 1969 eigentlich keine großen Neuerungen stattfanden und erst ab diesem Jahr wieder vermehrt unternommen wurde, die deutschen Institutionen zu modernisieren und auszuweiten.³⁶⁴ Der Regierungswechsel hat dabei natürlich eine entscheidende Rolle gespielt: Die Sozialdemokraten zeigten eine größere Bereitschaft als die Konservativen, auf Kosten des Staates die Sozialleistungen zu erweitern und ließen sich durch die Warnungen der Wirtschaft, die deutsche Konkurrenzfähigkeit würde darunter leiden, nicht einschüchtern.³⁶⁵ Bei allen Modernisierungsbestrebungen stand die Universalisierung der Sozialleistungen kaum im Zentrum der Interessen; es ging viel mehr darum, die schon bestehenden Renten zu verbessern. Dieses Ergebnis wurde dank der Dynamisierung der Renten erreicht. Sie ging auf eine politische Entscheidung zurück, die in den 1950er Jahren getroffen worden war. Die SPD forderte eine Einheitsversicherung, die von der CDU/CSU-FDP-Regierungskoalition abgelehnt wurde. Und diese Linie setzte sich trotz des Machtwechsels 1966 bzw. 1969 fort. Das Sozialsystem der BRD wurde aber auch ohne Einheitsversicherung auf weitere Gesellschaftskategorien ausgeweitet; diese Ausdehnung vollzog sich viel langsamer als in Großbritannien. Michael Stolleis hat vier kontinuierliche, „überparteiliche“ Tendenzen der Fortentwicklung der sozialen Sicherheit in diesem Land ausgemacht, die ein Beleg für die horizontale und vertikale Entwicklung sind.³⁶⁶ In der Bundesrepublik Deutschland zeichneten sich demnach genau die gleichen Entwicklungen wie in den anderen europäischen Staaten ab, bloß daß die Deutschen die Anpassungen an die neuen Gegebenheiten der sozialen Sicherheit langsamer vollzogen als die Staaten, die sich für eine Einbeziehung der gesamten Bevölkerung entschieden. Wie fast alle kontinentaleuropäischen Staaten hielt die Bundesrepublik Deutschland an einer Trennung der Sozialversicherungen von der Sozialhilfe oder Sozialfürsorge fest. Die Konsequenz war die Ausgrenzung ganzer Gesellschaftsgruppen, die die Aufnahmebedingungen nicht erfüllten. Bei-

³⁶³ cf. *ibid.*, S. 305.

³⁶⁴ cf. MUHR, Gerd, S. 479.

³⁶⁵ STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Sozialversicherung...“, S. 167.

³⁶⁶ *ibid.*, S. 168-170:

„das ständige Ringen um Überschaubarkeit und Verständlichkeit des gesamten Sozialleistungs-, aber auch insbesondere des Sozialversicherungssystems; [...] die Ausdehnung der Sozialversicherung auf immer weitere Personenkreise; [...] ihre ständige Ausdehnung auf neue Risiken und ihre Erweiterung des Leistungskatalogs; [...] die bereits angesprochene Dynamisierung fast aller wiederkehrenden Geldleistungen.“

spielhaft ist die Krankenversicherung: Zwar deckte sie Mitte der 1960er Jahre ca. 86% der Bevölkerung ab,³⁶⁷ was von allen Seiten als großer Fortschritt angesehen wurde, aber das bedeutete immer noch die Ausgrenzung von 14% der bundesdeutschen Bevölkerung, also mehr als 7,5 Millionen Menschen, die vom Sozialnetz nicht aufgefangen wurden oder wegen zu hohem Lohn den Pflichtversicherungen nicht beitreten durften.

Betrachtet man alle sechs Länder zusammen, so kommt man zum Schluß, daß sich nur die Niederlande mit einigen Einschränkungen für einen Schutz der gesamten Bevölkerung gegen einige Grundrisiken aussprachen. Alle restlichen fünf Staaten behielten ihre auf Versicherungen basierenden Systeme bei und entschieden sich, ihre sozialen Einrichtungen nur stufenweise zu modernisieren. Die Trennung zwischen den verschiedenen Gesellschaftsklassen blieb in einigen Ländern stark ausgeprägt, zum Beispiel in Italien, Frankreich und Belgien mit ihren Sondersystemen oder in der BRD mit der Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten. Ohne Zweifel wurden in allen sechs Ländern erstaunliche Fortschritte gemacht, aber man war von der Erklärung von Philadelphia oder der Atlantik-Charta weit abgerückt und zeigte kaum Interesse, sich diesen damaligen Idealzielen anzunähern. Dies war auf jeden Fall der Schluß, den der ehemalige niederländische Sozialminister Veldkamp zog: „Il n'existe dans aucun des six pays un système idéal de sécurité sociale qui comporte une couverture aussi adéquate que possible de tous les risques sociaux.“³⁶⁸

Zusammenfassung

Nach einem Jahrzehnt ansehnlicher Ergebnisse auf der europäischen Bühne wurde die ILO in den 1960er Jahren mit einem schwindenden Einfluß auf dem alten Kontinent konfrontiert. Dafür waren sowohl interne Gründe als auch externe Gegebenheiten verantwortlich. Wenn man sich zuerst auf das interne Funktionieren der ILO konzentriert, dann fällt auf, daß das IAA sowohl gegen Spannungen zwischen dem Osten und dem Westen als auch zwischen dem Norden und dem Süden angehen mußte. Während der Kalte Krieg schon seit Mitte der 1950er Jahre ebenfalls im Rahmen der ILO ausgetragen wurde, verschärften sich die Nord-Süd-Antagonismen mit dem rasanten Zuwachs an neuen Mitgliedstaaten (cf. Anhang 1). Dieses neue Gefälle innerhalb einer sich zum Universalismus bekennenden Organi-

³⁶⁷ SANDMANN-BREMME, Gabriele, S. 10.

sation erschwerte die Arbeit der ILO, die von nun an fast immer gezwungen war, differenzierte Programme oder Normen vorzuschlagen, um den unterschiedlichen Entwicklungsständen Rechnung zu tragen. Sie mußte, um diese Antagonismen zu überbrücken, ebenfalls einen Mittelweg finden, der in der sozialen Sicherheit von Pierre Laroque und Antonin Zelenka auf folgende Weise beschrieben worden ist:

En fait, l'effort de l'Organisation internationale du Travail, dans le domaine de la sécurité sociale comme d'ailleurs dans les autres aspects de la législation sociale, a tendu essentiellement voire exclusivement, à réaliser un certain équilibre international du niveau de protection sociale.³⁶⁹

Während noch vor dem Krieg das Gefälle zwischen den ILO-Staaten nicht allzu stark ausgeprägt war, wurde die Kluft zwischen den sozial hochentwickelten Ländern und den restlichen mit dem Beitritt der neuen Staaten eklatant. Sowohl der Generaldirektor als auch der ILO-Verwaltungsrat waren deshalb gezwungen, ehrgeizigere Ziele in Europa zum Wohle der anderen Mitgliedstaaten zurückzustellen.

Darüber hinaus mußte die ILO mit anderen Problemen zurechtkommen, wie zum Beispiel der eigenartigen Auffassung der Sowjetunion und ihrer Satellitenstaaten über die Rolle von internationalen Bediensteten. Fast alle sowjetischen Bediensteten innerhalb der ILO wurden eingestellt, um Informationen für das Mutterland zu sammeln und nicht um zum Fortschritt im Bereich der Arbeitsnormen beizutragen. Das IAA hatte ebenfalls immer Mühe, die Arbeitgeber und Arbeitnehmer zufriedenzustellen. Beide Gruppen forderten immer mehr. Anschaulich werden diese Forderungen bei der Betrachtung der Zusammensetzung des Sachverständigenausschusses für soziale Sicherheit, der bis zu diesem Zeitpunkt immer nur aus Experten bestanden hatte. Man investierte viele Stunden, um die Forderung nach einer jeweils eigenen Vertretung der beiden Gruppen durchzusetzen. Bei jeder Einberufung wiederholte sich die Prozedur von neuem, denn Arbeitgeber und Gewerkschaftler wollten eine gerechte Verteilung der Ausschußsitze erreichen. Diese Lahmlegung des Entscheidungsapparats der Abteilung für soziale Sicherheit wurde Mitte der 1960er Jahre durch das Nicht-Einschreiten der ILO-Verantwortlichen bei der Besetzung des

³⁶⁸ VELDKAMP, G.M.J. (1968): „L'harmonisation...“, S. 681.

³⁶⁹ LAROQUE, Pierre/ZELENKA, Antoine: „L'équilibre international du coût de la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 68 (oct.-nov. 1953), S. 356.

und kaum Fortschritte brachte. Mit dem Europarat hatte die ILO die Projekte der Europäischen Sozialcharta (1961), der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (1964) und des Europäischen Abkommens über Soziale Sicherheit (1972) zwar erfolgreich abgeschlossen. Die Errungenschaften der ILO für das Jahrzehnt 1960-1969 werden jedoch dadurch stark relativiert, daß die Verhandlungen zu diesen drei internationalen Verträgen bereits allesamt in den 1950er Jahren begonnen worden waren. Der Einflußverlust der ILO ist schon erstaunlich, vor allem wenn man bedenkt, daß sie die einzige in Europa tätige Organisation war, die wirklich langfristige Vorhaben hätte planen können, zumal alle wichtigen europäischen Regionalorganisationen erst nach dem Krieg gegründet wurden. Die ILO hatte aber immer wieder Probleme, ihr eigenes Programm durchzuführen. Beispielhaft dafür ist das viel zu lange Programm zur Überarbeitung der Vorkriegsübereinkommen über die Sozialversicherungen, das sich bis in die 1980er Jahre hinauszögerte. Die ILO schien auf die Entwicklung in Europa nicht gefaßt zu sein. Ihre zögernde Haltung gegenüber den Europäischen Regionalkonferenzen, die in regelmäßigen Abständen vom Europarat verlangt wurden, vermittelt den Eindruck, das IAA hätte nicht so recht gewußt, ob solche Veranstaltungen überhaupt Sinn machen würden. Es ist vielleicht unter anderem auf diese unentschlossene Handlungsweise zurückzuführen, daß die EG 1962 ihre eigene Konferenz organisierten.

Zur Verteidigung der ILO sollte man die 1960er Jahren in Bezug auf den Bereich der sozialen Sicherheit in Europa als Übergangsjahre bezeichnen. Die teilweise Passivität der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene gegenüber Reformen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit hatte vermutlich ebenfalls eine Auswirkung auf die internationalen Aktivitäten der europäischen Länder. Bei einer genaueren Betrachtung der Lage in den sechs EG-Staaten fällt die nur langsame Annäherung der Reformperioden auf. In den Staaten, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg schnell für Reformen entschlossen hatten, wurden nur wenige neue Gesetze verabschiedet. Die getroffenen Maßnahmen trafen dabei fast ausschließlich neue Kategorien, die bis dahin von den Leistungen der Sozialeinrichtungen ausgeschlossen waren. Luxemburg hatte zum Beispiel ab dem Beginn der 1960er Jahre fast der gesamten Bevölkerung einen Schutz gegen die Risiken Krankheit (cf. Anhang 3), Mutterschaft und Todesfall zugestanden. Auch in Belgien kam es zu einer Verallgemeinerung der Krankenversicherung, von der zwar nicht so viele Gesellschaftsgruppen profitierten wie in Luxemburg, die aber dennoch eine nicht zu verachtende Verbesserung des Systems

Schlußbetrachtung

Die Schlußfolgerungen müssen sich auf drei verschiedene Ebenen konzentrieren: Erstens die Errungenschaften der ILO in Europa, zweitens die Kooperation der ILO zwischen den europäischen Regionalorganisationen und drittens die Wechselwirkungen der westeuropäischen Staaten.

Die ILO hat in Westeuropa nicht das erreicht, was man von ihr mit den Empfehlungen Nr. 67 (betreffend Sicherung des Lebensunterhalts) und Nr. 69 (betreffend ärztliche Betreuung) hätte erwarten können. Zwar hat sie nie direkt behauptet, sie würde ein Beveridge-ähnliches System in ganz Europa durchsetzen, aber die ganze Welt blickte nach dem Ende des Krieges auf die Genfer Organisation mit der Hoffnung, sie würde zur Schaffung einer sozial gerechteren Welt beitragen. Und das Beveridge System verkörperte nun einmal diese bessere Welt. Die ILO hat vor allem im Bereich der Harmonisierung der Sozialsysteme nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt. Sie hatte zwar mit dem Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit eine erste Etappe bewältigt. Auf die ersehnte Weiterentwicklung der höheren Normen wartete man jedoch vergeblich, obwohl dies fester Bestandteil des ILO-Programms war. Zwar enthielt dieses Übereinkommen klare Angaben über Inhalt und Ausmaß der sozialen Sicherheit, es beinhaltete aber keine genaue Definition der sozialen Sicherheit. Es wurden auch immer wieder neue Übereinkommen über die Teilaspekte der sozialen Sicherheit verabschiedet, wie die Übereinkommen Nr. 118, 121, 124, 128 und 130, aber sie erreichten nie die hohe Rezeption des Übereinkommens Nr. 102. Sie vermittelten auch nicht mehr das Gesamtkonzept der sozialen Sicherheit, wie es das Übereinkommen Nr. 102 getan hatte, sondern behandelten immer nur einzelne Aspekte des sozialen Schutzes.

Wenn man die Aktivitäten der ILO im Bereich der Koordinierung der europäischen Systeme analysiert, fällt die Beurteilung viel positiver aus. Betrachtet man nur die Verträge, die auf die alleinige Tätigkeit der ILO zurückzuführen sind (auch wenn der Anstoß nicht immer von der Genfer Zentrale stammte), so ragen das Internationale Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer (1950) und das Europäische Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr (1956) hervor. Beide Abkommen waren für besondere Arbeitnehmerkategorien gedacht und betrafen deshalb nur einen kleinen Personenkreis. Man darf deshalb aber ihre Wirkung nicht unterschätzen. Das Internationale Ab-

kommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer war das erste multilaterale Abkommen, das den Arbeitnehmern erlaubte, zeitlich begrenzte Sach- und Geldleistungen zu beziehen. Der Inhalt des Rheinschiffer-Abkommens hatte eine Auswirkung auf alle folgenden multilateralen Abkommen in Europa. Der Ausschluß einiger Risiken zeigte aber auch (was dann später mit der Überarbeitung des Abkommens geändert wurde), daß die europäischen Staaten ihre Sozialsysteme den Bürgern anderer Länder nur zögernd öffneten. Die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten wurde noch deutlicher mit dem Europäischen Übereinkommen über die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr, denn nur sechs Staaten ratifizierten es.¹ Im Rahmen der ILO war es anscheinend nicht möglich, die Errungenschaften der häufig reisenden Arbeitnehmer auf andere Kategorien zu erweitern. Dies kann als weiteres Zeichen gedeutet werden, daß die europäischen Staaten die Koordinierung auf ein absolutes Minimum beschränken wollten.

Die ILO beging vielleicht in der Gründungsphase der europäischen Regionalorganisation einen Fehler: Sie sah den Europarat und die EG viel zu sehr als direkte Kontrahenten und nicht genügend als mögliche Partner, die bei der Realisierung von Projekten in Europa hätten helfen können. Trotz dieses Mißtrauens kam aber eine Zusammenarbeit mit dem Europarat, der EGKS und später der EWG zustande. Mit dem Europarat entstand eine Vielfalt an Projekten, die sich zum Teil über mehrere Jahre erstreckten. Die Form der Kooperation war in jedem der einzelnen internationalen Abkommen, die schließlich verfaßt wurden, unterschiedlich. Die Redaktion der Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit von 1953 ging zügig voran, aber die ILO scheint keinen entscheidenden Einfluß dabei ausgeübt zu haben. Sie hielt sich bei den Vorbereitungsarbeiten der Europäischen Sozialcharta (1961) ebenfalls eher im Hintergrund, obwohl der ganze Vorgang sehr schleppend vorankam und die ersten Fassungen äußerst unbefriedigend waren. Bei diesem Text, der eigentlich nur in wenigen Punkten mit sozialer Sicherheit zu tun hatte, spielte die ILO die Rolle eines Koordinators. Die Normen und die grundlegenden Texte der Genfer Organisation bildeten dennoch in vielen Punkten die Grundlage dieser europäischen Charta der sozialen Grundrechte. Beispielhaft war die dreigliedrige Konferenz von Straßburg im Jahre 1958. Diese Veranstaltung wurde nicht nur nach ILO-Muster organisiert, also mit Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und Regierungsvertretern, sondern die Tagesordnung bestand ausschließlich aus einem

¹ cf. PERRIN, Guy: *Histoire*, S. 406.

Vergleich der ILO-Normen mit dem vorläufigen Text der Europäischen Sozialcharta. Weitreichender war der Einfluß der ILO bei der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit und beim Zusatzprotokoll (1964). Dieser Text trägt fast vollständig ihre Handschrift. Ursprünglich sollte dieser Text zwar an die ILO-Normen gekoppelt werden (es wurde zum Beispiel eigens auf den Ausgang der ILO-Arbeitskonferenzen von 1951 und 1952 gewartet, um die Ergebnisse in die Europäische Ordnung einfließen zu lassen), aber der Verzicht auf die höheren Normen der sozialen Sicherheit eröffnete der Europäischen Ordnung einen noch engeren Zusammenhang mit den ILO-Normen. Da die höheren Normen auf internationaler Ebene nicht verabschiedet worden waren, wurde vorgeschlagen, sie auf europäischer Ebene einzuführen. Dieser Vorstoß wurde anfänglich nicht von allen Mitgliedern des Europarats positiv aufgenommen, aber mit der Zeit beruhigten sich die Gemüter, und die Europäische Ordnung und das Zusatzprotokoll wurden als Fortsetzungen des Übereinkommens Nr. 102 verfaßt. Enttäuschend dabei waren die Lösungen, für die sich die Mitgliedstaaten entschieden. Ursprünglich hatten sich die ILO-Experten einen Modus ausgedacht, nach dem sich der Stand der nationalen Systeme gut miteinander vergleichen ließ. Dieses Verfahren wurde jedoch als zu kompliziert abgelehnt und ein ‚einfacheres‘ gewählt, das keine Vergleichsmöglichkeiten bot.

Kurz erwähnen sollte man im Rahmen der Zusammenarbeit der ILO mit dem Europarat auch das Europäische Abkommen über Soziale Sicherheit, das zwar erst 1972 unterzeichnet, aber schon seit 1959 vorbereitet wurde. Der Ansatz dieses Textes war die Ersetzung der Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit durch ein moderneres Regelwerk. Mit diesem internationalen Abkommen wurde eine langsame Schwerpunktverschiebung in der europäischen sozialen Sicherheit deutlich, denn es waren nicht ILO-Texte, die als Grundlage dienten, sondern Texte der EG (an denen jedoch die ILO einen erheblichen Anteil hatte). Dem Europarat war es viel wichtiger, seine Normen mit denen der Europäischen Gemeinschaften in Einklang zu bringen als sich zu sehr auf die oft nur als Rahmengesetzgebung dienenden ILO-Normen zu stützen.

Zwar wurden mit keiner anderen europäischen Organisation mehr internationale Abkommen ausgearbeitet als mit dem Europarat, aber das wichtigste internationale Abkommen, das die ILO mit einer europäischen Regionalorganisation verfaßte, war das mit der EGKS ausgearbeitete Europäische Abkommen über die Soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (1957). Um so paradoxer erscheint es,

daß dieses Abkommen wegen der Gründung der EWG nie in Kraft trat. Es ist schwer zu beurteilen, ob die Nichtratifizierung des Abkommens ein schwerer Nachteil für die ILO war. Das Abkommen wurde schließlich fast wortwörtlich in die zwei Verordnungen Nr. 3 und 4 übernommen. Zwar hatte man dabei sicherlich nicht an eine Auslöschung des Namens der ILO als Verfasser gedacht, aber durch die Übertragung des ILO-Textes in primäres EG-Recht wurde dies ein Faktum. Mit diesen Rechtstexten wurde das erreicht, was man für Gesamtwesteuropa nicht erreicht hatte: Die Erweiterung der Bestimmungen der vorigen Abkommen der Rheinschiffer und der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr zugunsten aller Wanderarbeitnehmer. Dieser Vorgang wurde durch verwandte Sozialsysteme erleichtert. Im Gegensatz zum Europarat, in dem Länder mit zum Teil stark von einander abweichenden Systemen am Verhandlungstisch saßen (was die jahrelangen Verhandlungen erklärt), bestanden die EG aus Mitgliedstaaten mit ähnlichen sozialen Einrichtungen. Einzig die Niederlande unterschieden sich von den anderen Ländern ab. Die Zusammensetzung der EG hatte einen Einfluß auf alle Gremien, die in Westeuropa zusammentrafen, denn durch ihre früh erzielten Abkommen in vielen Bereichen setzten die Luxemburger und Brüsseler Behörden Maßstäbe, die bei späteren Verhandlungen zwangsläufig wieder in Betracht gezogen werden mußten. Diese Konstellation hatte zur Folge, daß sowohl der Europarat als auch die ILO das Nachsehen hatten, denn die Vorlagen wurden immer eindeutiger von den EG festgelegt. Die ILO spielte zwar bei ihrer Ausarbeitung eine nicht zu unterschätzende Beraterrolle (zum Beispiel im Rahmen der Verwaltungskommission), aber im Endeffekt wurden die Übereinkünfte immer als Errungenschaften der Sechs betrachtet.

Aus diesen Gründen wären für die ILO gute Beziehungen zu den europäischen Regionalorganisationen von Vorteil gewesen. Insgesamt muß man ihre Beziehungen zum Europarat bzw. den EG als durchwachsen beurteilen. Zwar kam es immer wieder zu einer ausgezeichneten Kooperation, aber sie wurde oft von bürokratischen oder ‚diplomatischen‘ Vorfällen überschattet. Bei einer Beurteilung der Kontakte der ILO mit den zwei europäischen Organisationen muß man das Verhältnis mit dem Europarat eher als positiv beurteilen und das mit den EG als durchwachsener. Bei den EG haben zweifelsohne die hohen Erwartungen und die ehrgeizigen Ziele zu konkurrenzartigen Bedingungen geführt, und zwar nicht nur innerhalb der Institutionen, sondern ebenfalls im Verhältnis zu den anderen Mitstreitern. So war es nicht überraschend, gewisse Reibungen zwischen der ILO und den EG festzustellen.

Anscheinend verlief die Zusammenarbeit mit der EGKS besser. Es ist nicht auszuschließen, daß die hohe Zahl von Gewerkschaftlern in der Hohen Behörde die Kontakte zwischen beiden Organisationen gefördert hat, was im Rahmen der EWG nicht mehr der Fall war. Paul Finet, der belgische Gewerkschaftler, war lange Zeit als Leiter der sozialen Abteilung der Hohen Behörde der erste Ansprechpartner der ILO. Mit den Verordnungen Nr. 3 und 4 erreichten die EG jedoch ihr Optimum im Bereich der sozialen Sicherheit und konnten fortan nicht mehr so viel auf diesem Gebiet bewirken, da sich mehrere Mitgliedstaaten dagegen stellten. Während mit der EGKS wenigstens ein internationales Abkommen realisiert werden konnte, entstand mit der EWG eine Zusammenarbeit, die sich auf das Verwalten des schon Erreichten beschränkte. Die im Zuge der Verordnungen Nr. 3 und 4 entstandene Verwaltungskommission erlaubte einen regelmäßigen Kontakt zwischen den ILO- und EG-Experten, aber in diesem Organ konnten keine neuen Akzente in der sozialen Sicherheit der Sechs gesetzt werden. Es ging einzig darum, die nationalen Gesetzgebungen im Rahmen der EG-Rechtstexte zu koordinieren. Mit dem Permanenten Kontaktausschuß wurde dann in den 1960er Jahren ein letztes Mal versucht, den ILO-EG-Beziehungen einen größeren Umfang zu verleihen, aber dieses Vorhaben scheiterte ebenfalls.

Die Kontakte zum Europarat hingegen können für den Berichtszeitraum im allgemeinen als weitaus positiver bezeichnet werden, obwohl es auch in diesem Fall zu einigen Reibungen kam. So tauchten in regelmäßigen Abständen immer wieder Probleme mit der Beratenden Versammlung auf, die sich der Genfer Organisation gegenüber dann stets sehr kritisch äußerte. Die Anfangsphase verhieß nichts Gutes, denn die erste Kontaktaufnahme zwischen Straßburg und Genf verlief eher schlecht. Beide Institutionen hatten ihre Probleme, mit den neuen Umständen zurecht zu kommen. Die ILO versuchte, ihre in Europa führende Rolle im Bereich der sozialen Sicherheit zu verteidigen, während der Europarat sich bemühte, seine eigenen Vorstellungen durchzusetzen. Die unterschiedlichen Ziele hatten zwar eine unangenehme Anfangsperiode zur Folge; die differierenden Auffassungen konnten aber bald auf einen gemeinsamen Nenner gebracht werden und somit den Weg für eine fruchtbare Kooperation ebnen. Man könnte meinen, die internationalen Abkommen der 1960er Jahre hätten den ILO-Europarat-Beziehungen einen neuen Schwung gegeben. Dieser Eindruck trügt, denn die Abkommen der 1960er und die der 1970er wurden eigentlich zum größten Teil in den 1950er und spätestens Mitte der 1960er Jahre ausgear-

beitet. Die Arbeit der ILO- und der Europarat-Experten war somit schon viel früher beendet als die Daten der Verträge es anzeigen. Das immer häufigere Fernbleiben der Experten von den Sitzungen der spezialisierten Organe der Partnerorganisation ist hierbei ein entscheidender Hinweis auf die sich abkühlende Kooperation zwischen der ILO und dem Europarat.

Es wäre jedoch falsch, die Ursache für das Scheitern einer ‚einheitlichen‘ europäischen sozialen Sicherheit einzig und allein bei der ILO und den europäischen Regionalorganisationen zu sehen. Die Analyse der Entwicklung in den sechs Mitgliedstaaten hat gezeigt, daß kaum Versuche unternommen wurden, eine koordinierte Handlungsweise zwischen den Sechs zu entwickeln, obwohl die Probleme sehr ähnlich waren (wenn auch zum Teil zeitlich verschoben). Jedes Land beschritt ungeachtet der Entwicklungen in den Nachbarstaaten seinen Weg weiter. Die wenigen Versuche – wie zum Beispiel in den 1960er Jahren durch den niederländischen Arbeitsminister Veldkamp – wurden im Keim erstickt. Selbst das Beveridge-System, das von den Fachleuten in den sechs Staaten gelobt wurde, hatte in keinem einzigen Land Zukunftsperspektiven. Einzig die Niederlande übernahmen eine Art hybrides Modell. Allem Anschein nach war man sich trotz der immer größeren Austauschmöglichkeiten in den internationalen Gremien, wie zum Beispiel im Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit der ILO, dem Regierungsausschuß für soziale Fragen des Ministerkomitees und dem Sozialausschuß der Beratenden Versammlung des Europarats oder der Expertengruppen der EG, kaum näher gekommen, was die Konzeption der sozialen Sicherheit anbetraf. Sicherlich unternahmen die Sechs auf einigen Gebieten der sozialen Sicherheit gemeinsame Anstrengungen, um die Lage der Versicherten zu verbessern. Es handelte sich aber fast ausschließlich um Maßnahmen zu Gunsten der Wanderarbeitnehmer oder verwandter Kategorien. Zu keinem Zeitpunkt wurde erwogen, eine tiefgreifendere Annäherung oder gar eine Harmonisierung mit dem Ziel zu verwirklichen, nationale Reformen immer in Abstimmung mit den Partnerstaaten durchzuführen, um dadurch eine gewisse Kontinuität im EWG-Raum zu gewährleisten. Kaum ein Experte versuchte, die sozialen Probleme europäisch zu betrachten; es wurde immer wieder auf die nationale Ebene Bezug

genommen.² Die Arbeit der ILO und in gewissem Sinne auch die der europäischen Regionalorganisationen hätte nur in vollem Umfang erfolgreich sein können, wenn eine ganze Reihe von Voraussetzungen erfüllt worden wäre: Das Zurseitelegen der nationalen Denkschablonen, die Konsensbereitschaft sowohl der politischen Parteien als auch der Interessengruppen, und zwar nicht nur auf nationaler Ebene, sondern auch auf europäischer, die Überwindung der nationalen Traditionen, die Auseinandersetzung mit den Nachteilen und Vorteilen der anderen Systeme der sozialen Sicherheit, um nur die wichtigsten Punkte einer langen Liste aufzuzählen. Eine Harmonisierung der Sozialsysteme blieb deshalb eine Utopie, denn ohne vorherige Abstimmung zwischen den Sechs konnte eine so weitreichende Annäherung unter keinen Umständen erreicht werden. Bei den Sechs nahm man diese Barrieren zwischen den nationalen Sozialsystemen in Kauf, denn man war in einigen Ländern der Überzeugung, die besten sozialen Einrichtungen zu haben. Selbst eine Koordinierung wurde auf diese Weise jedoch zunichte gemacht: „Par conséquent aussi longtemps qu’une harmonisation des régimes de sécurité sociale ne sera pas réalisée dans les différents pays et sur le plan européen, leur coordination ne pourra pas être simple.“³ Es wäre übertrieben, von böser Absicht bei den EGKS-Mitgliedstaaten zu sprechen. Man war wahrscheinlich ideologisch noch nicht so weit, die Konzepte und Ideen der Partner zu übernehmen, obwohl dies durchaus im Sinne der europäischen Integration gewesen wäre. In einigen Ländern spielten auch geschichtliche Hintergründe eine Rolle. Beveridge hatte zwar in seinem Bericht als erster die Konzepte der Einheit, der Universalisierung und der Vereinheitlichung als Grundlage der sozialen Sicherheit dargelegt, aber diese Ideen wurden in Folge der Weltwirtschaftskrise und des Zweiten Weltkriegs auch in anderen Staaten debattiert.⁴ Da die Idee der Einheitsversicherung in Deutschland zum ersten Mal von den Nationalsozialisten mit einer solchen Intensität vorgetragen wurde,⁵ ist es nicht verwunderlich, daß sich dieses

² DELPEREE, Albert: *Politique*, S. 251:

„Et dans la mesure où nous avons connaissance des phénomènes sociaux, cette connaissance est nationale et donc fragmentaire. Le phénomène global, c’est-à-dire l’Europe en tant que telle, nous échappe presque complètement.“

³ Note introductive sur la révision des règlements n°3 et n°4 (16.3.1946), Commission et Haute Autorité (2831/V/64-F), in: ILO-Archiv: Aktenmappe SI 12-04-01, S. 3.

⁴ HOCKERTS, Hans Günter: „Einleitung und Auswertung“, in: *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, hrsg. von TENFELDE, Klaus, Stuttgart: Klett-Cotta 1991, (Industrielle Welt; 51), S. 399.

⁵ Die erste Entwürfe einer Einheitsversicherung wurden in der Zwischenkriegszeit von den deutschen Gewerkschaften erarbeitet, ohne jedoch groß an die Öffentlichkeit zu gelangen. Erst mit Robert Ley wurde dieses Konzept wirklich in ganz Deutschland bekannt. Für die Gewerkschaften: cf.

Konzept des sozialen Schutzes im Nachkriegsdeutschland nicht durchsetzen konnte. Die aufgezwungene Versicherungsanstalt Berlin (VAB) war eine weitere ‚schlechte‘ Erfahrung für die Deutschen,⁶ so daß es einem Wunder geglichen hätte, wenn sich die BRD nach ihrer Gründung für ein Beveridge-ähnliches System entschieden hätte.⁷ Durch einen engeren Gedanken- und Ideenaustausch mit den englischen Sozialexperten, wie er zum Beispiel 1953 erfolgte, hätte man vielleicht dennoch eine Annäherung an dieses System schaffen können.⁸ Betrachtet man die Entwicklung der deutschen Sozialeinrichtungen im internationalen Kontext, so muß man zugeben, daß der Rückzug Deutschlands aus den internationalen Organisationen einem Rückschlag gleichkommt, denn bis zum Beveridge-Bericht 1942 war die deutsche Konzeption des sozialen Schutzes in der internationalen Debatte so dominant gewesen, „daß eine Alternative zu dem von Deutschland eingeschlagenen Weg noch schwer denkbar und sozusagen international noch wenig hoffähig war.“⁹ Für die deutschen Experten hätte die Übernahme eines auf dem Beveridge-Bericht aufbauenden Systems viel mehr bedeutet, als sich nur den neuen Gegebenheiten der Zeit anzupassen. Implizit hätte man in Deutschland anerkennen müssen, daß das eigene System nur noch zweite Wahl war und man die eigenen Institutionen nicht mehr unterstützen konnte.

Die französischen Reformer hatten viel mehr gewagt und einen vollständigen Plan der sozialen Sicherheit vorgelegt. Auch in Frankreich scheiterte die Einführung eines Beveridge-ähnlichen Systems. Dabei spielten sowohl kulturelle und politische als auch soziologische und psychologische Elemente einen entscheidenden Part. Die frühe Rückkehr der konservativen Kräfte, die sich gegen solche Projekte stellten, erschwerte die Annahme eines universellen Schutzsystems.¹⁰ Grundsätzlich hatten die Franzosen auch immer einen allzu großen Eingriff des Staates abgelehnt und versucht, ihr System so liberal wie möglich zu gestalten. Im französischen Plan der sozialen Sicherheit sahen viele eine Gefahr für die liberalen Werte der französischen Republik. Aus diesem Grund wurden Beveridges Forderungen in diesem Plan

STANDFEST, Erich: „Hundert Jahre „Kaiserliche Botschaft““, in: *Soziale Sicherheit* 11/1981, S. 324.

⁶ In der französischen Besatzungszone wurden mit der Einheitsversicherung gute Erfahrungen gemacht, doch sie blieb eine Ausnahme, die durch das eifrige Betreiben von Josef Eckert und Maximilian Sauerborn und das resolute Auftreten der Interessengruppen wie zum Beispiel der Ersatzkrankenkassen schnell verdrängt wurde (cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 361).

⁷ cf. REIDEGELD, Eckart: *Sozialversicherung*, S. 398-403.

⁸ cf. AUERBACH, Walter: „Beveridge-Plan...“, S. 134-139 und 166-173.

⁹ cf. HOCKERTS, Hans Günter: „Sicherung im Alter...“, S. 305.

¹⁰ cf. HOCKERTS, Hans Günter: „Die Entwicklung...“, S. 149.

abgeschwächt.¹¹ Aber selbst solche Zugeständnisse, welche die Besonderheiten der französischen Gesellschaft berücksichtigen sollten, reichten nicht aus, denn der ganze Mittelstand und die Landwirte weigerten sich, an den neuen sozialen Institutionen teilzunehmen.¹² Die Mehrzahl von Beveridges Ideen konnten deshalb vorläufig nicht in Frankreich implementiert werden.

Das Beispiel Italiens verdeutlicht am besten, wie enttäuschend die interkulturellen Rezeptionsvorgänge zwischen den europäischen Staaten verliefen. In Italien kam es zwar nach Beendigung des Krieges zu einer Rezeption von Beveridges Werk, aber es wurden dabei nie wirklich Konsequenzen für die nationale Lage gezogen. Der politische Wille sowohl seitens der Regierungsvertreter als auch seitens der führenden Gewerkschaftler zu einer tiefgreifenden Reform der sozialen Einrichtungen fehlte im Nachkriegsitalien vollkommen.¹³ Zwar läßt sich dieses Manko zum Teil durch das Erbe des Faschismus erklären, der Italien für mehrere Jahrzehnte seinen Stempel aufdrückte: Die Idee eines Mindesteinkommens keimte während dieser Zeit auf, und zahlreiche soziale Institutionen wurden.¹⁴ Die italienischen Entscheidungsträger richteten sich so sehr nach dem vorliegenden Muster, daß es kaum mehr möglich war, zu einer Reform und zu einer vertieften internationalen Kooperation zu gelangen.

In Belgien fand zwar eine intensive, aber immer wieder in Frage gestellte Rezeption des Beveridge-Berichts statt; sie schlug sich jedoch nicht in dem belgischen Plan nieder, der auf den schon existierenden belgischen Einrichtungen aufbaute.¹⁵ In Luxemburg vollzog sich eine ähnliche Entwicklung, ohne daß man jedoch auf einen allgemeinen Plan für das Großherzogtum zurückgreifen mußte.¹⁶

Das niederländische System war 1945 zweifelsohne das am wenigsten fortgeschrittene. Es ist nur diesem Umstand zu verdanken, daß die niederländischen Entscheidungsträger sich für bestimmte Risiken an Beveridges Lösungen orientierten. Peter A. Köhler hat für die Gründungsperiode der Sozialversicherungen, also zwischen 1883 und 1918, folgende Theorie aufgestellt und belegt: „Je effektiver in einem Land solche Institutionen waren, desto weniger drängend auch das Erfordernis

¹¹ cf. LAROQUE, Pierre: „De l'assurance...“, S. 638.

¹² cf. BREMME, Gabriele, S. 169.

¹³ cf. IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas, S. 363.

¹⁴ cf. VICARELLI, Giovanna, S. 122-126.

¹⁵ cf. FUSS, Henri, S. 843.

¹⁶ cf. LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 8.

der Entstehung von Sozialversicherung war.“¹⁷ Nach dem Zweiten Weltkrieg wiederholte sich das gleiche Phänomen in den meisten westeuropäischen Staaten. Da der überwiegende Teil von ihnen schon seit Jahrzehnten über soziale Einrichtungen verfügte, hatten Ideen, wie ein nationaler Gesundheitsdienst oder eine zentralisierte Verwaltung, die von Beveridge gefordert wurden, kaum eine Möglichkeit, sich durchzusetzen. In den Niederlanden kam es ab 1945 und im Gegensatz zu den anderen fünf Staaten nicht zu einer Reorganisation der bestehenden sozialen Einrichtungen, sondern es wurde versucht, ein grundlegend neues Werk zu errichten.¹⁸ Da mit Ausnahme Frankreichs und Belgiens (die dennoch keine Beveridge-ähnlichen Systeme erhielten) kein Land die aus dem Krieg entstandene Solidaritätswelle nutzte, um seine sozialen Institutionen zu erneuern, konnte eine Neuordnung erst später erfolgen. Und weil die sozialen Systeme in fünf der sechs EGKS-Gründerstaaten (die Niederlande hatten zwar auch schon soziale Einrichtungen, sie waren aber noch nicht so weit entwickelt) schon ein fester Bestandteil der nationalen Traditionen geworden waren, vermochten nur die Niederlande einen schüchternen Schritt in Richtung der Beveridge-Konzepte zu wagen.

Wenn man sich nun wieder der ILO zuwendet, dann fällt auf, wie zaghaft ihre Versuche auf dem Gebiet der sozialen Neuordnung Europas vor 1950 blieben. Es wurde dabei als Ursache mehrmals auf die Strukturveränderungen sowohl innerhalb der Genfer Organisation (größere Spannungen zwischen den drei Gruppen, eine sich rasant verändernde Mitgliedschaft und das Hinzukommen von anderen Tätigkeitsfeldern) als auch in der UNO-Familie (Spannungen mit dem ECOSOC und unklare Aufgabenabgrenzungen zwischen den verschiedenen UN-Sonderorganisationen)¹⁹ hingewiesen. Hinzu kam die unklare Legitimität der ILO. Sie war zwar die einzige internationale Organisation, die ein eindeutiges Mandat im sozialen Bereich hatte, aber sie sollte weltweite Ziele erfüllen. In den ersten Nachkriegsjahren nahm niemand Anstoß an einer solchen Diskrepanz, aber mit dem immer engeren Zusammenwachsen Westeuropas und der immer größeren Kluft zu Osteuropa vermehrten sich die kritischen Stimmen gegen Entscheidungen, die weltweit agierende Organe über westeuropäische Angelegenheiten trafen. Aber die Gewerkschaften setzten sich

¹⁷ KÖHLER, Peter A.: „Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 57.

¹⁸ cf. LAROQUE, Pierre: „Les tendances...“, S. 15.

immer wieder mit dem Hinweis zu Gunsten der ILO ein, sie sei das einzige funktionierende dreigliedrige Organ.²⁰ Die ILO-Verantwortlichen zögerten nie, dieses Argument aufzugreifen, um die ILO-Position zu stärken. Durch ihren Status als Weltorganisation befand sich die ILO in einer unangenehmen Position: Auf der einen Seite hatten ihre Organe keine Legitimität, um Entscheidungen über Westeuropa zu fällen, aber auf der anderen Seite wurde sie immer wieder als modellhafte Organisation herangezogen, denn ihre einmaligen Strukturen waren auf regionaler Ebene nicht übernommen worden. Die ILO hatte insgesamt zu viele Gegner, um wirklich der Rolle gerecht zu werden, die sie sich im Anschluß an den Beveridge-Bericht und die Empfehlungen Nr. 67 und Nr. 69 selbst angemaßt hatte: Die Arbeitgebervertreter arbeiteten bei bestimmten Themen nur widerwillig mit den anderen Gruppen zusammen; Teile der europäischen Regionalorganisationen sahen die ILO vor allem als Konkurrenten; die afrikanischen und asiatischen Länder vertraten die Meinung, daß sich die ILO auf ihre Probleme und nicht auf die Europas konzentrieren sollte; schließlich waren selbst die westeuropäischen Staaten bemüht, die internationale Politik nicht zu sehr mit dem Thema der sozialen Sicherheit zu belasten. Dieser letzte Punkt ist besonders wichtig, um die durchwachsene Bilanz der ILO im Bereich der sozialen Sicherheit zu verstehen. Der Schutz gegen die sozialen Risiken stellte nur in der Periode zwischen 1941 und circa 1950 eine Priorität für die europäischen Regierungen dar. Ausgangspunkt des verstärkten Interesses an diesem ansonsten vernachlässigten Thema bildete die schon erwähnte Atlantik-Charta. Ihre Umsetzung variierte von Land zu Land. In Großbritannien spiegelten die Gesetze der Labour-Regierung aus den Jahren 1946 und 1948 zur Anwendung des Beveridge-Berichts sehr genau die Konzepte des englischen Experten wider. In Frankreich wurde die notwendige Debatte über die Zukunft des Landes mit der Ablehnung des Laroque-Planes 1948 ad acta gelegt. Gleiches passierte im besetzten Deutschland, wo 1948 die Alliierten mit Ausnahme der Franzosen in ihrer Besatzungszone²¹ die Einführung einer Einheitsversicherung vertagten. Die ILO hatte deshalb eine gewisse Mühe, die Mitgliedstaaten für ein nicht vorrangiges Thema zu motivieren. Wahrscheinlich hat man selbst innerhalb der ILO die soziale Sicherheit nicht als eine der Prioritäten der

¹⁹ cf. TORTORA, Manuela, S. 195 und 253.

²⁰ cf. *Compte rendu d'un déjeuner de travail organisé par M. Cool, Président de l'Organisation régionale européenne de la Confédération internationale des syndicats chrétiens (C.I.S.C.)*, 29.6.1964, in: ILO-Archiv: Aktenmappe Z 10-3-18, S. 1.

²¹ cf. HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik*, S. 307ff.

Organisation angesehen. Es wurden zunehmend andere Themen in den Vordergrund gerückt, die zwar, wie die Versammlungsfreiheit, das Recht auf Tarifverhandlungen, usw., ebenfalls wichtig waren, die aber die soziale Sicherheit zu einem Randthema degradierten. Dieser Ansatz im Bereich der sozialen Sicherheit war nicht nur in den 1950er Jahren problematisch, sondern kam in regelmäßigen Abständen wieder auf:

For many individuals, be they citizens or commentators, the structures and policies of social protection are believed to be humdrum and banal, the stuff of low politics. In contrast, debates about human rights, European citizenship, and the stewardship of economic relations are exalted as high politics. Such a distinction, though commonly observed, is a false one [...]. Social protection systems both embody and exemplify the value and practices of democratic polities which seek to promote cohesion, solidarity and reciprocity.²²

Die Europäischen Regionalkonferenzen von 1955 und 1968²³ sind ein Beispiel für die Unterordnung der sozialen Sicherheit und der Sozialpolitik unter sogenannte höhere Ziele. Die ILO-Führung suchte durch diese Veranstaltungen nicht so sehr, eine gemeinsame Politik im Sozialen zu erreichen, sondern eine Annäherung zwischen dem Osten und dem Westen. Die Konferenzen sollten eine Diskussionsplattform für die kommunistisch und die liberal-demokratisch orientierten Staaten bilden. Die Darstellungen der zusammen mit dem Europarat und den EG geleisteten Arbeit der ILO haben ebenfalls belegt, wie ambivalent die Tätigkeit der Genfer Organisation war: Auf der einen Seite sollte durch eine bessere Koordinierung wenn nicht sogar Harmonisierung der Sicherungssysteme der soziale Schutz in Europa verbessert werden. Auf der anderen Seite kam immer deutlicher zum Vorschein, wie wichtig es der ILO war, dabei auch ihre Position zu stärken und für ihre Arbeit gewürdigt zu werden. Selbst innerhalb der ILO mit ihrem klaren sozialen Mandat wurde also die soziale Sicherheit für ‚höhere‘ Ziele instrumentalisiert.

Als letzter Punkt muß betrachtet werden, ob die Koordinierungsmaßnahmen der ILO und der anderen europäischen Organisationen zu einer Annäherung

²² *Consensus Programme*, Vol. 1: Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe, York: Pantheon 1999, S. 11.

²³ Die Konferenz von 1968 wurde wegen des sowjetischen Einmarsches in die CSSR annulliert.

der europäischen Staaten geführt haben. Würde man sich für diesen Punkt einzig auf volkswirtschaftliche Werte konzentrieren, dann würde die Antwort einstimmig positiv ausfallen. Vor allem ab Beginn der 1960er Jahre stiegen die Ausgaben für die Sozialsysteme gemessen am Bruttosozialprodukt in einem rasanten Tempo an. Während der Höchstunterschied zwischen den Sechs in den 1950er Jahren noch 7%-Punkte groß war, hatte er sich am Ende der 1960er Jahre auf 1%-Punkt reduziert (cf. Anhang 2). Die Darstellungen zu den drei Perioden haben aber verdeutlicht, daß diese parallelen Entwicklungen in den wenigsten Fällen auf eine koordinierende Politik zurückzuführen waren sondern eher auf den allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung Europas. Hartmut Kaelble ist zu dem Schluß gekommen, daß sich langsam eine europäische Gesellschaft herausbildete. Dem kann auf Grund der Ergebnisse der vorliegenden Arbeit nur bedingt zugestimmt werden. Als erster Punkt streicht Kaelble die „Besonderheiten der europäischen Gesellschaften“ heraus.²⁴ Auf die Sozialsysteme übertragen, müßte man meinen, daß die westeuropäischen Staaten ähnliche soziale Einrichtungen besitzen. Zwar wird in jedem Land der EG ein großer Teil der Bevölkerung geschützt, aber die Form und Gestaltung dieses Schutzes unterscheidet sich dennoch stark von einem Land zum anderen. Durch den Krieg und den Beveridge-Bericht wurde eine Konstellation geschaffen, die einer Annäherung der Strukturen der sozialen Einrichtungen hätte förderlich sein können. Diese Chance wurde wegen des Festhaltens an nationalen Traditionen nicht wahrgenommen. Wenn man den Blickwinkel nicht auf die Sechs beschränkt, sondern auf ganz Westeuropa ausweitet, dann vergrößerte sich die Spaltung zwischen den Staaten. Auf der einen Seite schufen die skandinavischen Länder im Zuge Großbritanniens Beveridge-ähnliche Systeme an. Auf der anderen Seite behielten die kontinentaleuropäischen Staaten ihre auf Bismarck zurückgehenden Institutionen. In der Mitte befanden sich die Niederlande als Bindeglied.

Als zweiten Punkt nennt Kaelble die „Divergenzen und Konvergenzen zwischen europäischen Gesellschaften“,²⁵ wobei er der Auffassung ist, daß es immer mehr Konvergenzen und immer weniger Divergenzen zwischen den europäischen Gesellschaften gibt. Bei diesem Aspekt muß man Kaelble Recht geben: Direkt nach dem Krieg waren große Unterschiede zwischen den Sechs vorhanden. Sie wurden im

²⁴ KAEUBLE, Hartmut: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980*, München: Beck 1987, S. 11.

²⁵ *ibid.*, S. 12.

Laufe der Jahre immer geringer, so daß am Ende der 1960er Jahre alle sechs EG-Staaten sich auf die nächste Reformwelle vorbereiteten. Diese parallel verlaufende gesetzgeberische Aktivität ist unter den Sechs keineswegs koordiniert worden. Die Unterschiede blieben auch aus diesem Grund bis weit in die 1960er Jahre sehr groß: Italien, die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande brauchten zwischen zehn und 20 Jahre, um ihre sozialen Gesetzgebungen einigermaßen zu modernisieren, während die drei restlichen Staaten schon vor 1950 ihre Systeme an die neuen Gegebenheiten angepaßt hatten.

Die dritte Fragestellung von Hartmut Kaelble betrifft die Austauschbeziehungen, „d. h. den Austausch von politischen Ideen und Konzepten, von wissenschaftlichem Wissen und von Kultur“,²⁶ usw. Auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit erkennt man hinsichtlich dieses Austausches einen klaren Mangel. Trotz der vielen Gremien nicht nur im Rahmen der ILO, sondern auch der europäischen Organisationen konnten die nach wie vor voneinander abweichenden nationalen Konzepte mit ihren unterschiedlichen Schwerpunkten kaum auf gemeinsame Nenner vereinfacht werden. Jedes Land beharrte auf seinen Ideen des sozialen Schutzes und interessierte sich nur wenig für die des Nachbarn. Sicherlich waren die Grundlagen der Sechs ähnlich, wenn nicht sogar zum Teil identisch. Sie beruhten dabei keineswegs auf einer gewollten Übernahme der Prinzipien aus einem anderen Staat. Auch in der internationalen Diskussion verteidigte man immer wieder nur die eigenen Interessen, entweder um die besten Bedingungen für seine Bürger zu erhalten (cf. Italien und die Wanderarbeitnehmer), oder um das eigene System zu schützen (cf. Frankreich und das Festhalten an dem Territorialitätsprinzip). Das Festhalten an den eigenen Prinzipien konnte auch unter keinen Umständen zu Fortschritten innerhalb der EG führen. Die Mitgliedstaaten wünschten keine europäische Sozialpolitik, weil sie sonst Zuständigkeiten in diesem Bereich hätten aufgeben müssen.

Über Kaelbles vierten Punkt, die Bildung von organisierten Strukturen unterhalb der europäischen Institutionen,²⁷ hat diese Arbeit keinen Aufschluß geben können, da er nicht Ziel der Untersuchung war. Im Rahmen der ILO hat man jedoch feststellen können, daß einige europäische Verbände, wie der europäische Zweig des IBCG, der Europäische Bund Freier Gewerkschaften und die europäischen Vertreter der Fédération internationale des ouvriers du transport (FIOT), durchaus aktiv an der

²⁶ ibid., S. 12.

²⁷ ibid., S. 13.

Gestaltung ihrer Problemlösungen teilnahmen und sich des öfteren in die Debatten der ILO oder der europäischen Regionalorganisationen einschalteten.

Schließlich erwähnt Kaelble als letzten Punkt die „Einstellung zu Europa nicht nur der Eliten, sondern auch der Durchschnittsbürger“.²⁸ Über die Haltung des normalen Bürgers im Bereich des sozialen Europas kann hier nichts gesagt werden. Enttäuschend ist auf jeden Fall die Einstellung der hohen Beamten und Sozialexperten der sechs EGKS-Staaten gegenüber der europäischen sozialen Sicherheit. Mit einer Ausnahme, Pierre Laroque, setzte sich kein einziger Sozialexperte für eine Annäherung der nationalen Sozialgesetzgebungen ein. In den Sitzungen der Ausschüsse der ILO oder der europäischen Organisationen beschränkten sie sich auf die Verteidigung ihrer nationalen Interessen und versuchten zu keinem Zeitpunkt, selber die Initiative zu ergreifen. Trotz der immer engeren Kontakte mit den ILO-Experten entstand nur selten ein Ideenaustausch über nationale oder grenzüberschreitende Probleme. Es bildete sich bei den Sachverständigen des Ausschusses für soziale Sicherheit überhaupt kein europäisches Bewußtsein heraus, obwohl zu diesem Zeitpunkt die Begriffe ‚europäische Integration‘ oder ‚europäisches Aufbauwerk‘ in aller Munde waren. Man hätte vermuten können, daß im Laufe der Zeit innerhalb dieser Ausschüsse, informellen Sitzungen oder Konferenzen eine gewisse Gruppendynamik entstehen würde, zumal in vielen Fällen die Staaten über Jahre hinweg von den gleichen Experten vertreten wurden: Luxemburg wurde immer wieder von Armand Kayser vertreten; Frau G. J. Sternberg und später A.C.M. van de Ven repräsentierten die Niederlande, Alberto Coppini und danach Carlo Carloni Italien; Belgien entsandte entweder Léon Watillon oder Albert Delpérée, Frankreich Pierre Laroque und später Alain Barjot oder Jacques Doublet; Kurt Jantz wurde ab 1955 als Nachfolger von Maximilian Sauerborn zum Vertreter der BRD ernannt. In den europäischen Organisationen läßt sich ebenfalls eine gewisse Kontinuität feststellen, mit Paul Finet in der Hohen Behörde, Lionello Levi Sandri in der Kommission und Finn Tennfjord in der sozialen Abteilung des Europarats. Aus dieser ganzen Liste ragt nur ein Name heraus: Pierre Laroque. Er war der einzige, der sich für eine internationale Wahrnehmung der sozialen Sicherheit einsetzte und auch internationale Lösungsansätze vorschlug. Alle anderen wollten oder konnten ihre Beamtenfunktion nicht überschreiten und blieben treue Diener ihres Staates und nicht des europäischen Ideals. Um jedoch die europäische Integration in dem Bereich der sozialen Sicherheit weiter

voranzubringen, war ein Pierre Laroque nicht ausreichend. Jeder Mitgliedstaat hätte mindestens seines eigenen Pierre Laroque bedurft, um die Konzepte der Nachbarstaaten zu akzeptieren. Und in diesem Kontext sollte Pierre Laroque nicht als französischer Beveridge verstanden werden, wie ihn manch ein Autor beschrieben hat,²⁹ sondern als Jean Monnet der Sozialpolitik. Die Akzeptanz Europas unter den Sachverständigen hätte viel größer sein müssen, um das soziale Europa voranzubringen. Den meisten Experten war anscheinend der europäische Gedanke und die Schaffung einer europäischen Gesellschaft vollkommen gleichgültig, wenn nicht sogar ein Dorn im Auge.

Die ILO hat sicherlich nicht die Impulse gegeben, die man von einer solchen Organisation nach dem Zweiten Weltkrieg hätte erwarten können, aber sie brachte zahlreiche Initiativen auf den Weg. Hätten die westeuropäischen Staaten den notwendigen Willen gehabt, dann hätten sie die Ansätze der Genfer Organisation wieder aufgenommen und sie auf eigene Weise vertieft. Da dieser Vorgang jedoch weder in den 1950er Jahren noch in den 1960er Jahren stattfand, versucht man noch heute, eine europäische Sozialpolitik zu schaffen, obwohl von den Experten schon längst erkannt worden ist, daß sich eine Verbesserung der nationalen Institutionen hauptsächlich durch die Kenntnisse der anderen Systeme erreichen läßt:

Le troisième objectif consiste à déterminer, sur la base de la situation de chaque pays, les tendances de l'évolution de l'institution sur le plan international. Poursuivre des recherches en cette direction n'est pas une entreprise académique représentant une « recherche pure » en sciences sociales. En raison de l'importance des facteurs sociologiques externes pour la formation et le développement de régimes nationaux de sécurité sociale, l'étude des tendances internationales présente un intérêt direct pour la planification de la politique sociale nationale.³⁰

Die bessere Kenntnis der anderen Systeme bildet ebenfalls nur den ersten Schritt auf dem Weg zu einer Annäherung der Sozialsysteme. Die weiteren Schritte bestehen in einer umfassenden Betrachtung der nationalen Traditionen, die bei einer

²⁸ *ibid.*, S. 13.

²⁹ BALDWIN, Peter: *Politics*, S. 163-164.

³⁰ RYS, Vladimir: „Etudes internationales...“, S. 284.

Internationalisierung der sozialen Sicherheit, sei es auf Weltebene oder im Rahmen der europäischen Institutionen, unbedingt berücksichtigt werden müssen. Denn ohne eine bedeutende Überzeugungsarbeit bei den Interessengruppen wie den Versicherten, Krankenkassen, Versicherungen, Gewerkschaften, Ministerien usw., die von Land zu Land sehr unterschiedliche Standpunkte vertreten und ganz verschiedene Machtpositionen innehaben, sind kaum Fortschritte zu erzielen. Der Staats- und Verwaltungsaufbau ist ebenfalls ein entscheidender Faktor. Die Implementierung des Beveridge-Berichts verlief in vieler Hinsicht reibungslos, weil die staatliche Verwaltung in den entsprechenden Bereichen kaum vorhanden war, während in Deutschland von Anfang an alle Verwaltungsstellen sich gegen eine umfassende Reform stellten.³¹ Sozialsysteme werden mit der Zeit zu einem Bestandteil der Kultur eines Staates. Dieser Aspekt wurde bei den deutschen und französischen Reformbemühungen zu sehr vernachlässigt. Aus dem gleichen Grund schenkten Belgier, Luxemburger und Italiener dem Beveridge-Bericht kaum Beachtung. Einzig die Niederländer verfügten über keine sattelfeste Kultur des sozialen Schutzes, was einen Neuanfang ermöglichte. Um in Europa eine vorsichtige Annäherung in die Wege zu leiten, wird es notwendig sein, die verschiedenen Sozialtraditionen zu berücksichtigen, um daraus einen für alle akzeptablen Mittelweg zu finden.

³¹ cf. RIEGER, Elmar: *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaats*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, S. 144.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Quellen

Mündliche Quellen

Gespräch mit Giovanni Tamburi, ehemaligem Leiter der ILO-Abteilung für soziale Sicherheit, 14. April 2000.

Gespräch mit Norbert Creutz, ehemaligem ILO-Beamten, 23. Oktober 1999.

Archivdokumente

Archiv des Europarats (Abk.: Europarat-Archiv):

Aktenmappen:

2481 (International Labour Organisation – General File. Volume 1: 1949/1951.

Volume 2: 1951/1958. Volume 3: 1961/1974. Volume 4: Report 1951/1955.

Volume 5: Report 1955/1958. Volume 6: Report 1958/1962. Volume 7: Report 1962/1964. Volume 8: Report 1964/1969. Annexe 1: 1963/1966).

2482 (International Labour Organisation – Conferences. Volume 1: 1951/1955.

Volume 2: 1955. Volume 3: 1955/1958. Volume 4: 1959/1963. Volume 5: 1963/1972).

2483 (50th Anniversary of the International Labour Organisation. 1968/1969).

09761 (Sécurité sociale: Accord européen. Vieillesse, Invalidité et Aux Survivants. Volume 1: 1951/1956. Volume 2: 1956/1957. Volume 3: 1958/1960. Volume 4: 1960/1963).

0973 (European Social Security Code). Volume 2: 1957/1976.

ES 133 (Direction des Affaires Economiques et Sociales. Relations entre l'U.E.O. le B.I.T. General File. 1949-1958).

ES 134 (Direction des Affaires Economiques et Sociales. Relations avec le B.I.T. General File. 1955-1958).

ES 135 (Direction des Affaires Economiques et Sociales. Relations avec le B.I.T. General File. 1961-1962).

ES 136 (Direction des Affaires Economiques et Sociales. Relations avec le B.I.T. General File. 1963-1964).

ES 137 (Direction des Affaires Economiques et Sociales. Relations avec le B.I.T. General File. 1973).

Historisches Archiv der ILO (Abk.: ILO-Archiv):

Aktenmappen:

IGO 03-5 (Brussels Treaty Organisation: Exchange of documents).

IGO 03-6 (Brussels Treaty Organisation: Factory inspection (Questionnaire sent to governments concerning the organisation of labour inspection)).

IGO 03-7 (Brussels Treaty Organisation: Social Security Division regarding social security systems in several West European countries).

IGO 03-7-1000 (Brussels Treaty Organisation: Social Security Meetings).

IGO 03-8 (Brussels Treaty Organisation: Resolutions of the ILO Industrial Committees. Procedure to be adopted).

IGO 03-9 (Brussels Treaty Organisation: Correspondence regarding International Labour Conventions and Recommendations).

IGO 03-10 (Brussels Treaty Organisation: Social Committee).

IGO 03-10-1 (Brussels Treaty Organisation: Social Committee. Family Budget Statistics).

IGO 03-12 (Brussels Treaty Organisation: ILO representation at meetings).

IGO 03-2 (Brussels Treaty Organisation: Relations (general)).

IGO 04-1004-1 (Council of Europe. Committee of experts on Social Security. 1st meeting. June 1950, Strasbourg).

IGO 04-1004-10 (Council of Europe. 10th Session of the Committee of Experts in Social Security. 29 October-2 November 1956).

IGO 04-1004-11 (Council of Europe. 11th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg. February 1957).

IGO 04-1004-12 (Council of Europe. 12th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg 4-7 March 1958).

IGO 04-1004-13 (Council of Europe. 13th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 20-22 May 1959).

IGO 04-1004-14 (Council of Europe. 14th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 3-6 November 1959).

IGO 04-1004-15 (Council of Europe. 15th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 15-19 May 1961).

IGO 04-1004-16 (Council of Europe. 16th Session of the Committee of Experts

on Social Security. Strasbourg).

IGO 04-1004-17 (Council of Europe. 17th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 10-14 September 1962).

IGO 04-1004-18 (Council of Europe. 18th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 9-13 September 1963).

IGO 04-1004-19 (Council of Europe. 19th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 12-15 November 1963).

IGO 04-1004-2 (Council of Europe. Committee of experts on Social Security. 2nd meeting. November 1950, Strasbourg).

IGO 04-1004-20 (Council of Europe. 20th Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 7-11 September 1964).

IGO 04-1004-21 (Intergovernmental Organisations. Council of Europe – 21st Session of the Committee of Experts on Social Security (Strasbourg, 30.11-4.12.64)).

IGO 04-1004-22 (Intergovernmental Organisations. Council of Europe – 22nd Session of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg, 22.-26.3.1965).

IGO 04-1004-3 (Council of Europe. Committee of experts on Social Security. 3rd meeting. May 1951, Strasbourg).

IGO 04-1004-4 (Council of Europe. Committee of experts on Social Security. 4th Session. Strasbourg. 1951).

IGO 04-1004-5 (Council of Europe. 5th meeting of the Committee of experts on Social Security. Strasbourg – 10 March 1952).

IGO 04-1004-6 (Council of Europe. 6th session of the Committee of experts on Social Security. Strasbourg. 27.10.1952).

IGO 04-1004-7 (Council of Europe. 7th meeting of the Committee of experts on Social Security. Strasbourg).

IGO 04-1004-8 (Council of Europe. 8th meeting of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg. 6-10 September 1955).

IGO 04-1004-9 (Council of Europe. 9th Meeting of the Committee of Experts on Social Security. Strasbourg 10-13 April 1956).

IGO 04-12 (Europarat; 1956...).

IGO 04-13 (Europarat).

IGO 04-3-1(A) (Europarat: Abkommen für Zusammenarbeit).

- IGO 04-4-2 (Conseil de l'Europe. Sécurité sociale (général); 1949...).
- IGO 05-1004 (Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Comité interimaire. Réunion du 1er au 3 avril 1954).
- IGO 05-1006 (Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. Conseil spécial de Ministres. Ministres du travail. Meetings).
- IGO 05-1008 (EGKS: Commission des affaires sociales de l'Assemblée commune).
- IGO 051-1 (CEE: Conférence intergouvernementale pour le Marché commun et l'Euratom; 1955...).
- IGO 051-14 (CEE: Libre circulation des travailleurs; 1959...).
- IGO 051-2 (CEE: Correspondance générale (depuis l'entrée en vigueur de l'accord du 7.7.1958).
- IGO 051-2-1 (CEE: Comité permanent de contact: 1ère et 2ème réunions du 20.9.1962 et du 9.1.1964).
- IGO 051-2-1 (CEE: Comité permanent de contact; 1962-1965).
- IGO 051-3 (CEE: Accord de coopération avec le BIT; 1958-1959).
- IGO 051-5 (Communauté européenne économique: Echange de documents; 1959...).
- IGO 051-7 (CEE: Questions de sécurité sociale; 1959...).
- IGO 051-7-1000 (CEE: Conférence européenne sur la sécurité sociale; 10-15 décembre 1962).
- IGO 05-3 (European Coal and Steel Community. General Relations and Agreement). Jacket 1: August 1952-June 1955. Jacket 2: June 1955...
- IGO 05-3. Jacket 1: European Coal and Steel Community. General Relations and Agreement. August 1952-June 1955.
- IGO 05-8 (ECSC: Social Security Questions and Meetings). Jacket 1. Jacket 2: 1953. Jacket 3: (Correspondence) 1954-...
- IGO 05-8-0 (ECSC: Social Security Questions. Requests for information).
- IGO 05-8-100 (A) (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale. Réunion préparatoire d'experts. Genève, 29 juin-8 juillet 1954. Documents. Français).
- IGO 05-8-100 (B) (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale. Réunion préparatoire d'experts. Genève, 29 juin-8 juillet 1954. Documents. Allemand, italien, néerlandais).

- IGO 05-8-100 (Convention européenne concernant la sécurité sociale. Réunion préparatoire d'experts. Genève, 29 juin-8 juillet 1954).
- IGO 05-8-101 (A) (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion préparatoire d'experts (2me phase), 13-23 avril 1955. Documents français).
- IGO 05-8-101 (B) (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion préparatoire d'experts (2me phase) IV. 1955. Documents allemands).
- IGO 05-8-101 (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Deuxième réunion préparatoire d'experts. Genève, 1955).
- IGO 05-8-102 (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion préparatoire d'experts (3ème phase). Octobre 1955).
- IGO 05-8-103 (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion de travail 1956).
- IGO 05-8-104 (A) (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion des experts de sécurité sociale. Genève, 11-23 mars 1957; Genève, 10-13 juillet 1953. Documents).
- IGO 05-8-104 (B) (CECA: Convention européenne concernant la Sécurité sociale des travailleurs migrants. Genève, 11-23 mars 1957. Amendements).
- IGO 05-8-104 (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Comité d'experts: Genève, mars 1957, juillet 1957. Luxembourg, mai 1957).
- IGO 05-8-104-1 (CECA: Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. Signature (Rome 9.12.1957) et expédition aux gouvernements).
- IGO 05-8-105 (A) (Convention européenne 'Sécurité sociale Travailleurs migrants'. Arrangement relatif aux modalités d'application. Réunion à Genève, 28 janvier-6 février 1958. Documents).
- IGO 05-8-105 (Convention européenne "Sécurité sociale travailleurs migrants": Arrangements relatifs aux modalités d'application. Réunion à Genève, 28 janvier-8 février 1958).
- IGO 05-8-106 (A) (Convention européenne "Sécurité sociale Travailleurs

migrants". Arrangement relatif aux modalités d'application. Réunion à Genève, 29 avril-10 mai 1958. Documents).

IGO 05-8-106 (Convention européenne "Sécurité sociale Travailleurs migrants". Arrangement relatif aux modalités d'application. Réunion à Genève, 29 avril-10 mai 1958).

ILC 26-100-1 (Future policy programme, Philadelphia 1944).

ILC 26-100-1-1 (Comments by the Secretary General..., Philadelphia 1944).

ILC 26-100-1-2 (Declaration of the aims and purposes of the ILO, Philadelphia 1944). ILC 26-100-2 (Economic Policies for Social Objectives, Philadelphia 1944).

ILC 26-100-2-1 (Recommendations to the United Nations for present and post-war Social Policy, Philadelphia 1944).

ILC 26-100-2-2 (Social Clauses to be imposed to Axis Countries, Philadelphia 1944).

ILC 26-100-7 (Distribution of the Constitution and Standing Orders, Philadelphia, 1944).

ILC 26-102 (Notification of Agenda to Trade Unions, Philadelphia 1944).

ILC 26-103 (Documents, Philadelphia 1944).

ILC 26-200-22 (Nomination of Delegates France, Philadelphia 1944).

ILC 26-200-40 (Nomination of Delegates Luxembourg, Philadelphia 1944).

ILC 26-200-42 (Nomination of Delegates Netherlands, Philadelphia 1944).

ILC 26-200-7 (Nomination of Delegates Belgium, Philadelphia 1944).

ILC 26-303-19 (Distribution of the Philadelphia Declaration, Philadelphia 1944).

ILC 26-900-3 (Committee on Social Security Minutes-French, Philadelphia 1944).

ILC 26-900-4 (Committee on Social Security Documents-French, Philadelphia 1944).

ILC 34-414 (34th Session of I.L.C. 4th Item on the Agenda. Report on Objectives and Minimum Standards of Social Security).

ILC 34-414-01 (International Labour Conference. 34th Session, Geneva, June 1951. Report IV(2) on Objectives and Minimum Standards of Social Security. Correspondence relating thereto and Distribution).

ILC 34-414-1-7 (International Labour Conference. 34th Session, Geneva, June 1951. Objectives and Minimum Standards of Social Security. Replies from

- Governments. Belgium).
- ILC 34-414-1-22 (International Labour Conference. 34th Session. Agenda. Item IV. Objectives and Minimum Standards of Social Security. Replies from Governments. France).
- ILC 34-414-1-34 (International Labour Conference. Objectives and Minimum Standards of Social Security. Replies from Governments – Germany).
- ILC 34-414-1-40 (34th Session of the ILC, Geneva 1951. 4th Item on the Agenda: Report on Objectives and Minimum Standards of Social Security. Replies from the Governments – Luxemburg).
- ILC 34-414-1-42 (International Labour Conference. 34th Session, Geneva, June 1951. 4th Item on the Agenda: Objectives and Minimum Standards of Social Security. Replies from Governments. Netherlands).
- ILC 34-507 (International Labour Conference. 34th Session – Geneva – June 1951. Commission de sécurité sociale (général)).
- ILC 34-507-1 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Documents (English – French – Spanish).
- ILC 34-507-4 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Minutes (English)).
- ILC 34-507-5 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Minutes (French)).
- ILC 34-507-6 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Minutes (Spanish)).
- ILC 34-507-7 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Draft Reports (English – French – Spanish).
- ILC 34-507-8 (34th Session of the I.L.C. Geneva, June 1951. Committee on Social Security. Amendments).
- ILC 35-415(A) (Social Security. 35th Session of the I.L.C. 5th Item on the Agenda. Report on Minimum Standards of Social Security and Despatch).
- ILC 35-415(A)-01 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda. Report on Minimum Standards of Social Security. Correspondence relating thereto).
- ILC 35-415(A)-1-7 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Minimum Standards of Social Security). Replies from Governments. Belgium).

- ILC 35-415(A)-1-22 (International Labour Conference. 35th Session – Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Minimum Standards of Social Security). Replies from Governments. France).
- ILC 35-415(A)-1-24 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Minimum Standards of Social Security). Replies from Governments. Germany).
- ILC 35-415 (A)-1-40 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Minimum Standards of Social Security). Replies from Governments. Luxembourg).
- ILC 35-415 (A)-1-42 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Minimum Standards of Social Security). Replies from Governments. Netherlands).
- ILC 35-415 (B) (Social Security. 35th Session of the I.L.C. 5th Item on the Agenda. Report on Objectives and Advanced Standards of Social Security).
- ILC 35-415 (B)-01 (Social Security. International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. 5th Item on the Agenda (Objectives and Advanced Standards of Social Security). Correspondence relating thereto).
- ILC 35-507-0 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Draft Report. English (signed copy), French and Spanish).
- ILC 35-507 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva June 1952. Committee on Social Security. General).
- ILC 35-507-1 (35th Session of the I.L.C. Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Documents. English, French, Spanish).
- ILC 35-507-1-1 (35th Session of the I.L.C. Geneva, 1952. Committee on Social Security. Amendments (English, French, Spanish).
- ILC 35-507-4 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Minutes. English).
- ILC 35-507-5 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Minutes. French).
- ILC 35-507-6 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Minutes. Spanish).
- ILC 35-507-7 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Reports (signed) (English, French,

Spanish).

ILC 35-507-9 (International Labour Conference. 35th Session, Geneva, June 1952. Committee on Social Security. Recod votes).

P 1188 (Maurice Richard Stack).

P 1188/E (Maurice Richard Stack, expert).

P 1188/B (Maurice Richard Stack (Documents précédant la nomination)).

P 1289 (Osvald Stein).

P 3611 (Antoine Zelenka). Jacket 1: ... à 1974.

P 5418/B (Wilhelm Dobbernack).

RC 156 (European Regional Conference; 1951-1955).

RC 156-1-0 (European Regional Conference: Preliminary Arrangements for Brussels; Correspondence with the Belgian correspondent).

RC 156-1-100 (European Regional Conference: Agenda and Convocation).

RC 156-1-1201-1 (Protestation de conseillers techniques ouvriers de la délégation française contre la nomination du délégué des travailleurs de France).

RC 156-1-125-1 (European Regional Conference: Circular to trade unions).

RC 156-1-1303-1 (Resolution by Federation Nationale des Ouvriers du Luxembourg: Minimum social standards).

RC 156-1-1400 (Communications of the resolutions and conclusions adopted to European governments and the international organisations concerned).

RC 156-1-200-22 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: France).

RC 156-1-200-24 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: Germany).

RC 156-1-200-34 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: Italy).

RC 156-1-200-40 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: Luxembourg).

RC 156-1-200-42 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: Netherlands).

RC 156-1-200-7 (Nomination of delegates for the European Regional Conference: Belgium).

RC 156-1-400 (Director's report: preparation).

RC 156-1-400-0 (Director's report: comments).

- RC 156-1-502-2 (Selection committee: documents).
- RC 156-1-504-3 (Committee on the methods of financing social security benefits. Reports and minutes).
- RC 156-1-505-3 (Committee on age of retirement: Reports and minutes).
- RL 7-1-1 (Gouvernement belge; 1944-...).
- RL 7-1-6 (Ministère de l'emploi et du travail; 1948-...).
- RL 7-2-4 (Fédération des industries belges; 1948-...).
- RL 7-2-4-2(P) (Landelijk Algemeen Christelijk Verbond van Werkgevers=Fédération des patrons catholiques de Belgique; 1940-1941).
- RL 7-3-1 (Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB); 1944-...).
- RL 7-3-2 (Algemeen Christen Vakverbond=Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique; 1940-1948).
- RL 7-3-5 (Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique (CGSLB); 1950-...).
- RL 22-1-5 (Ministère des Affaires sociales (1946-1965).
- RL 22-2-6 (Conseil national du patronat français (CNPFF); 1948-1965).
- RL 22-3-1 (FO; 1948 (Gründung von FO)-...).
- RL 22-3-11 (CFDT; 1964 (Gründungsjahr)-...).
- RL 22-3-11 (CFTC; 1939 und 1945-...).
- RL 22-3-2 (CGT; 1945).
- RL 24-1-13 (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung; 1949-...).
- RL 24-1-21 (Bundesarbeitsgericht; 1954-...).
- RL 24-2-12 (Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände; 1948-...).
- RL 24-3-19 (DGB; 1948 (Aufnahme der Kontakte)-...).
- RL 24-3-52 (CGB; 1950-...).
- RL 25-4-28 (Relations with Sir William Beveridge, Oxford).
- RL 34-1 (Gouvernement italien; 1945-...).
- RL 34-1-14 (Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale; 1955-...).
- RL 34-2-13 (Unione Cristiana Imprenditori Dirigenti (UCID)=Union chrétienne des entrepreneurs dirigeants; 1947-...).
- RL 34-3-16 (Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL); 1949-...).
- RL 34-3-17 (Unione Italiana del Lavoro (UIL); 1949-...).
- RL 34-3-2 (Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL); 1946-...).
- RL 40-3-1 (Confédération Générale du Travail (CGT; Luxembourg); 1945-...).

- RL 40-3-3 (Fédération des syndicats libres du Grand-Duché de Luxembourg=Freie Letzeburger Arbechterverband; 1949-...).
- RL 42-3-17 (Chritelijk National Vakverbond (CNV); 1940 und 1947-1964).
- RL 42-3-24 (Eenheidsvakcentrale (EVC, kommunistisch); 1947-1964 (Auflösung)).
- RL 42-3-33 (Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV); 1939 und 1945-...).
- SI 01-2 (Social Security: international correspondence between ILO Geneva and ILO Montreal (05/1947-03/1952)).
- SI 01-3 (Social Security: correspondence with A. Zelenka (05/1960-03/1965)).
- SI 01-4 (Social Security: correspondence between ILO Social Insurance Section Montreal and various sections in Geneva (05/1941-11/1948)).
- SI 02 (Reports, studies and memoranda on Social Security).
- SI 02-1 (Preparation for the European Regional Conference: The financing of Social Security; 1955).
- SI 02-2 (Preparation for the European Regional Conference: Retirement age; 1955).
- SI 2-0-7 (Belgique: Sécurité sociale (général; 1944-...).
- SI 4-0-7-1 (Social Security: Correspondence with Dr. Jérôme Dejardin, Bruxelles).
- SI 2-0-7-3 (Office national de la Sécurité sociale belge; 1952-1960).
- SI 2-0-22 (France: Sécurité sociale (général); 1945-1965).
- SI 2-0-22-1 (Direction générale de la sécurité sociale; 1953-1965).
- SI 2-0-24 (Allemagne: Sécurité sociale (général; 1952-1965).
- SI 2-0-24-2 (Social Security: Germany; correspondence with Bipartite Control Office, Frankfurt (06/1948-06/1948)).
- SI 2-0-24-4 (Social Security: Germany; correspondence with H. Strebel, Berlin – including 1948 conference paper on the introduction of social insurance for workers of greater Berlin (06/1948-02/1953)).
- SI 2-0-24-8 (Social Security: Germany, Federal Republic; correspondence with the association of social insurance institutions – including 1950 article by M. Stack on the role of ILO for social security, for publication in Ortskrankenkasse (08/1950-09/1964)).
- SI 2-0-24-10 (Social Security: Germany, Federal Republic; correspondence with

W. Auerbach, Hannover – including definition of social insurance (11/1954-02/1964)).

SI 2-0-25-01 (Survey of British Social Insurance Schemes (Post-War Reconstruction). Financial and Administrative Arrangements).

SI 2-0-25-1 (Survey of British Social Insurance Schemes (Post-War Reconstruction).

SI 2-0-25-2 (Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services (Beveridge Committee). Evidence presented by ILO. London, May 6 + 13, 1942).

SI 2-0-25-2-1 (Interdepartmental Committee on Social Insurance and Allied Services. Draft Report (Beveridge Committee).

SI 2-0-25-2-17 (Czech Summary of the Beveridge Report).

SI 2-0-25-2-2 (Beveridge Report Comments),

SI 2-0-25-2-3 (Revision of Beveridge Plan).

SI 2-0-25-3 (Social Security Correspondence with Ministry of Pensions and National Insurance, London).

SI 2-0-25-3-1 (Correspondence with Departmental Committee on Industrial Diseases set up by the Minister of National Insurance London).

SI 2-0-34 (Italie: Sécurité sociale (général); 1946-...).

SI 2-0-34-4 (Social Security: Italy – correspondence with Istituto Nazionale della Previdenza Sociale: 1958 draft by A. Zelenka entitled „Régimes financiers de l'assurance pensions“, for publication in Previdenza Social (social security financing of pension schemes)).

SI 2-0-40 (Luxembourg: Sécurité sociale (général; 1948-...).

SI 2-0-42 (Social Security: Netherlands – 1998 review of draft article for International Social Security Review on disability benefits; 1998 mission report by W. van Ginneken regarding poverty alleviation; 1991 M. Cichon; 1982 T. Higuchi; 1994 visitors from Tilburg University; social security legislation Act No. 617 (1917) on family benefits, No. 284 (1963) on social assistance; 1957 overview on the social security system (05/1942-...)).

SI 2-0-156-0 (Social Security: Social Security Agreement for Rhine inland waterway boatmen in Western Europe – 1950 questionnaire replies from Belgium, France, Germany, Federal Republic, Netherlands, Switzerland, UK; various drafts).

- SI 2-0-156-1 (Social Security: Social Security Agreement for Rhine inland waterway boatmen in Western Europe – Correspondence on Social Insurance Questions regarding Rhine Boatmen). Jacket 1: 01/1947-12/1948. Jacket 2: 01/1949-12/1949.
- SI 2-0-156-24 (Social Security: Social Security Agreement for Rhine inland waterway boatmen in Western Europe – Correspondence regarding translation into German (11/1949-12/1949)).
- SI 2-0-156-4 (Social Security: Social Security Agreement for Rhine inland waterway boatmen in Western Europe – correspondence regarding translation into German (01/1952-12/1953)).
- SI 4-0-24 (Social Security: Health Questions: Germany).
- SI 4-0-42 (Social Security: Health Questions: Netherlands).
- SI 05-2 (Social Security: technical conferences at regional level of ISSA and Inter-American Committee on Social Security, Latin America – including 1969 conference paper by L. Mantecon on EDP in social security administration (02/1969-...)).
- SI 5 (Social Security and Unemployment Insurance: General).
- SI 5-01 (Social Security: Cost of Unemployment Insurance and Assistance in Italy and Germany).
- SI 5-0-22-1 (Social Security: Unemployment Insurance: France).
- SI 6 (Social Security: Family Allowances (General) (01/10/1950-...)).
- SI 6-0 (Social Security: Family Allowances (Requests for Information) (01/09/1949-...)).
- SI 6-0-7 (Social Security: Family Allowances: Belgium (01/10/1959-31/08/1969)).
- SI 6-0-22 (Social Security: Family Allowances: France).
- SI 6-0-24 (Social Security: Family Allowances: Germany (01/09/1954-...)).
- SI 6-0-34 (Social Security: Family Allowances: Italy).
- SI 7-0-42 (Social Security: Legislation Netherlands (01/11/1955-...)).
- SI 7-1-0 (Social Security Legislation for Civil Servants: Requests for Information (01/04/1949-31/12/1953)).
- SI 7-02-1 (Social Security: Tables on Social Security Legislation. Dispatch and Correspondence thereon (01/04/1959-31/07/1960)).
- SI 7-4-156-01 (Social Security: Council of Europe: Groupe de travail sur

l'adaptation des instruments normatifs en matière de sécurité sociale
(01/01/1977-31/12/1980)).

SI 7-2-0 (Social Security. Legislation. Systems of S.S. in various countries.
Request for information).

SI 7-4-156 (Social Security. European Code of Social Security (C.E.). Jacket 1:
July 1951-March 1964. Jacket 2: 1.4.1964-...).

SI 7-4-156-0 (Social Security. European Code of Social Security (Council of
Europe). Request for Information).

SI 7-4-156-1-18 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Denmark).

SI 7-4-156-1-22 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of France; 19.6.1953).

SI 7-4-156-1-24 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Germany, Federal Republic; 20.10.1953).

SI 7-4-156-1-34 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Italy; 5.12.1953).

SI 7-4-156-1-40 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Luxembourg; 24.3.1953).

SI 7-4-156-1-42 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of the Netherlands; 15.4.1953).

SI 7-4-156-1-45 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Norway).

SI 7-4-156-1-58 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government
of Sweden).

SI 7-4-156-1-7 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the
"European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government

- of Belgium; 27.4.1953).
- SI 7-4-156-1-79 (Social Security. Council of Europe's code of practice, the "European Code of Social Security" – questionnaire reply from the government of Sarre; March 1953?).
- SI 12-3 (Migrant Workers: European Social Security Agreement).
- SI 12-3-1 (Migrant Workers: European Social Security Agreement (Council of Europe)).
- SI 12-3-2 (Migrant Workers: Comité intergouvernemental pour les Migrations européennes).
- SI 12-4 (A) (European Regulation concerning Social Security of Migrant Workers (CEE) – Administrative Commission Documents). Jacket 1: 1958. Jacket 2: 1959. Jacket 3: 1959. Jacket 4: 6 octobre 1959-29 février 1960...
- SI 12-4 (European Regulation Concerning Social Security of Migrant Workers (CEE) – Administrative Commission). Jacket 1: 22.10.1958-25.6.1959. Jacket 2: July 1959-August 1960. Jacket 3: September 1960-December 1961. Jacket 4: 1 January 1962-31 October 1963, Jacket 5: 1 November 1963-1 April 1965, Jacket 6: 1 April 1965-31 December 1965. Jacket 7: 1 January 1966-31 December 1967. Jacket 8: 1.1.1968-31.12.1969.
- SI 12-4-01 (Revision of European Regulation Nos. 3 and 4 concerning Social Security of Migrant Workers (European Economic Community))
- SI 12-4-1 (Administrative Commission (C.E.E.) – Administrative Questions)
- SI 12-4-1-1 (European Regulations concerning Social Security of Migrant Workers C.E.E. – Administrative Commission)
- SI 12-4-3 (European Regulations concerning Social Security for Migrant Workers – Frontier Workers and Seasonal Workers)
- SI 12-4-4 (Commission économique européenne. Règlement concernant la sécurité sociale des gens de mer (1.1.1965-))
- SI 22-1 (Social security: social security agreement re transport workers engaged in inland transport – reports for the ILO Governing Body session 128, March 1955, and session 127, Rome, Nov 1954 (August 1954-January 1967)).
- SI 22-1-100 (Social security: preparatory meeting on social security for workers transport engaged in international transport, Geneva, 07-13 Dec 1955 – Convocation (October-December 1955)).
- SI 22-1-115 (Social security: social security agreement re transport workers

engaged in inland transport – invitations to International Governmental Organizations (international organizations) (November-December 1955)).

SI 22-1-400 (Social security: preparatory meeting on social security for transport workers, Geneva, 07-13 Dec 1955 – English, French documents of series CSST/D (December 1955-May 1956)).

SI 22-1-401 (Social security: international conference on the Draft European Convention (social security agreement) concerning social security of transport workers engaged in international transport – incl. Minutes CSST/D.45, 1955 Rev. 2 and CSST/D.44.1955 (May-July 1956)).

SI 22-1-1401 (Social security: preparatory meeting re the draft European Convention (social security agreement) re social security of transport workers engaged in international transport, Geneva, 07-13 Dec 1955 – incl. ILO Governing Body document G.B. 134/I.C./D.3/2).

SI 22-2-100 (Social security: international conference on the Draft European Convention (social security agreement) concerning social security of transport workers engaged in international transport – convocation (May-July 1956)).

SI 22-2-100-1 (Social security: international conference on the Draft European Convention (social security agreement) concerning social security of transport workers engaged in international transport – observations by governments (May-September 1956)).

SI 22-2-116 (Social security: seminars – invitation to nongovernmental organizations (April-May 1956)).

SI 22-2-307 (Social security: international conference on the Draft European Convention (social security agreement) concerning social security of transport workers engaged in international transport – administrative aspects (June 1956)).

SI 22-2-400 (Social security: international conference on the Draft European Convention (social security agreement) concerning social security of transport workers engaged in international transport – French version of the Convention (July 1956-August 1962)).

SI 1000 (Committee of Social Security Experts. Reconstitution of the Correspondence Committee on Social Insurance).

SI 1000-01 (Appointment of a Committee to study the prevision on Social Insurance and related Questions to be included in the Peace settlement).

SI 1000-02 (Committee of Social Security Experts. Representation of the IACSS

and the ISSA. (IACSS – Interamerican Cttee. on Social Security. ISSA – International Association on Social Security).

SI 1000-03 (Proposal by the French Government concerning the Convocation of an International Conference of Experts on Social Security).

SI 1000-04 (Suggestions concerning an International Body for Social Security).

SI 1002-0 (Social Security. Committee of Experts on Social Security. 2nd meeting (Preparation)).

SI 1101-100 (Social Insurance Committee. 1st Meeting. Montreal – May 1948).

SI 1101-201 (Social Security Committee. Montreal, 1948. Documents English).

SI 1101-202 (Social Security Committee. Montreal, 1948. Documents French).

SI 1101-203 (Correspondence Committee of Social Security Experts. Montreal, 1948. Documents Spanish).

SI 1101-307 (Social Security Committee. Montreal, 1948. Financial and Administrative Arrangements).

SI 1102-100 (Committee of Social Security Experts. 2nd Bureau Meeting. Geneva, 24-28 oct. 1949).

SI-CSSE 1000-0 (Committee of Social Security Experts. Composition). Jacket 1. Jacket 2. Jacket 3: 1957-1961. Jacket 4: 1962-1964. Jacket 5: 1965-1967. Jacket 6: 1968-1969.

SI-CSSE 1001-0 (Committee of Social Security Experts 1st Session. New Zealand 8.-17.2.1950. Preparation).

SI-CSSE 1001-100 (Committee of Social Security Experts 1st Session. New Zealand 8.-17.2.1950. Convocation).

SI-CSSE 1001-110 (Committee of Social Security Experts 1st Session. New Zealand 8.-17.2.1950. Despatch of Documents).

SI-CSSE 1001-115 (Committee of Social Security Experts 1st Session. New Zealand 8.-17.2.1950. Invitations to other International Organisations).

SI-CSSE 1001-1400 (Meeting of Social Security Experts. 1st Session, New Zealand, 1950. Despatch of Reports to Governments and Replies).

SI-CSSE 1001-201 (Meeting of Social Security Experts. 1st Session, New Zealand 1950. Documents (English)).

SI-CSSE 1001-202 (Meeting of Social Security Experts. 1st Session, New Zealand 1950. Documents (French)).

SI-CSSE 1001-301 (Committee of Social Security Experts. 1st Session, New

Zealand 1950. Material Arrangements).

SI-CSSE 1001-302 (Proposed Meeting of the Committee of Social Security Experts. New Zealand, 1950. Travelling Arrangements (Hotel Accomodation)).

SI-CSSE 1001-303 (Meeting of the Committee of Social Security Experts. New Zealand, 1950. Publicity).

SI-CSSE 1001-307 (Proposed Meeting of the Committee of Social Security Experts. New Zealand, 1950. Financial Arrangements).

SI-CSSE 1001-330 (Committee of Social Security, 1st Session, Wellington, 1950. Letters despatched from Wellington).

SI-CSSE 1001-400-0 (Committee of Social Security Experts. 1st Session, Wellington 1950. Report (Signed)).

SI-CSSE 1002-100 (Social Security. Committee of Social Security Experts. Meeting 26.1-7.2.1959. Convocation).

SI-CSSE 1002-110 (Social Security. Committee of Social Security Experts. 2nd Session. Geneva, 26.1-6.2.1959. Despatch of Documents).

SI-CSSE 1002-300 (Social Security. Committee of Social Security Experts. 2nd Session. Geneva, 26.1-7.2.1959. Premises, Material Arrangements, etc.).

SI-CSSE 1002-401 (Committee of Social Security Experts. Geneva, 26.1-7.2.1959. Signed Reports).

SI-CSSE 1002-501(A) (Committee of Social Security Experts. Geneva, 26.1-7.2.1959. Documents (English)).

SI-CSSE 1002-501(B) (Committee of Social Security Experts. Geneva, 26.1-7.2.1959. Documents (French)).

SI-CSSE 1003-100 (Social Security. Committee of Social Security Experts. Meeting 1962. Convocation).

SI-CSSE 1003-200 (Social Security. Committee of Social Security Experts. 3rd Session. Follow-up of the Meeting)

SI-CSSE 1003-300 (Social Security. Committee of Social Security Experts. Meeting, 1962. Material Arrangements, etc.)

SI-CSSE 1003-501(A) (Committee of Social Security Experts. Geneva, November-December 1962. Documents A) English).

SI-CSSE 1003-501(B) (Committee of Social Security Experts. Geneva, November-December 1962. Documents B) French).

SI-CSSE 1003-501(C) (Committee of Social Security Experts. Geneva,

- November-December 1962. Documents C) Spanish).
- SI-CSSE 1004-100 (Committee Meeting of Social Security Experts (Geneva, 1967) – Agenda and Convocation.
- SI-CSSE 1004-200 (Committee of Social Security Experts (Geneva, 6-18 March 1967): Follow-up of the Meeting.
- SI-CSSE 1004-300 (Committee of Social Security Experts (6-18 March 1967) Material Arrangements).
- SI-CSSE 1004-501 (A) (Committee of Social Security Experts, 6-18 March 1967. Documents A) English)
- SI-CSSE 1005-100 (Committee of Social Security Experts – Geneva, 24 November – 3 December 1975). Agenda and Convocation (2 Jackets)).
- SI-CSSE 1-01 (Committee of Social Security Experts. Circular Letters).
- SI-CSSE 1-02 (Committee of Social Security Experts. Circular Letters). Jacket 1: 1957-1959. Jacket 2: 1960-1961.
- SI-CSSE 1-22-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. Laroque. Paris)
- SI-CSSE 1-22-1-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. A. Barjot. France)
- SI-CSSE 1-22-1-3 (Committee of Social Security Experts. Mr. Clement Michel (France)).
- SI-CSSE 1-22-2 (Committee of Social Security Experts – 1957 – Mr. J. Doublet (France)).
- SI-CSSE 1-22-2-1 (Committee of Social Security Experts – 1957 – M. D. Motte (France)).
- SI-CSSE 1-22-2-2 (Committee of Social Security Experts – 1957 – Mr. René Appel (France)).
- SI-CSSE 1-22-2-4 (Committee of Social Security Experts. Mrs. G. Seeuws. France).
- SI-CSSE 1-22-3-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. Ch. Gatinel. France).
- SI-CSSE 1-24-1-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. K. Jantz. Federal Republic of Germany).
- SI-CSSE 1-34-1-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. G. Caporaso. Italy).
- SI-CSSE 1-34-1-2 (Committee of Social Security Experts. Mr. A. M. Coppini.

Italy).

SI-CSSE 1-34-2 (Committee of Social Security Experts – 1957 – Mr. C. Carloni (Italy)).

SI-CSSE 1-34-2-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. R. Bellacci. Italy).

SI-CSSE 1-34-2-2 (Committee of Social Security Experts – 1957 – Mr. E. Parri (Italy)).

SI-CSSE 1-42-1 (Committee of Social Security Experts. Miss J. G. Stemberg. La Haye).

SI-CSSE 1-42-1-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. A. C. M. van de Ven. Netherlands).

SI-CSSE 1-42-2-2 (Committee of Social Security Experts – 1957 – Mr. H. Korte (Netherlands)).

SI-CSSE 1-7-1 (Social Security. Committee of Social Security Experts. M. L. Watillon. Bruxelles).

SI-CSSE 1-7-1-1 (Committee of Social Security Experts. Mr. A. Delperee. Belgium).

SI-CSSE 1-7-1-2 (Committee of Social Security Experts. Mr. J. Dejardin (Belgique)).

SI-CSSE 1-7-2-2 (Committee of Social Security Experts. Mr. P. Arets. Belgium).

V 25-2 (Sir William Beveridge. US-Canadian Tour)

Z 1-7-1-1 (Cabinet's Files: Relations with the Belgian Government).

Z 1-22-2-1 (Cabinet's Files: Mr. Pierre Waline).

Z 1-24-1-1 (Cabinet's Files: Relations with Germany).

Z 1-25-4-1 (Cabinet's Files: Correspondence between Mr. Stein and Sir William Beveridge).

Z 1-42-1-1 (Cabinet's Files: Relations with the Netherlands Government).

Z 3-22-2 (Cabinet's Files: Mission of Director-General to Paris). Jacket 1:

February 1949, July 1949, April 1950, May 1951, August 1951, November 1951, December 1951, May 1952, Oct.-Nov. 1952. Jacket 2: 1953-

Z 3-24-1 (Cabinet's Files: Director-General's Mission to the Federal Republic of Germany. March 1953, March/April 1959, March 1968).

Z 3-25-1 (Cabinet's Files: Mr. Stein's Mission to London (April-May 1942)).

- Z 3-34-1 (Cabinet's Files: Mission of the Director-General to Italy (December 1953)).
- Z 3-40-1 (Cabinet's Files: Director-General's Mission to Luxembourg (December 1952)).
- Z 3-42-1 (Cabinet's Files: Director-General's Mission to the Netherlands (March 1964)).
- Z 3-42-1 (Cabinet's Files: Director-General's Visit to the Netherlands. May 1950).
- Z 3-7-1 (Cabinet's Files: Director-General's Mission to Belgium. 4-6 August 1966).
- Z 6-1-5 (Cabinet's Files: Brussels Five-Power Treaty (Cooperation between the countries of Western Europe). Collaboration with ILO).
- Z 6-2-34 (Cabinet's Files: Italy. Press Comments on I.L.O.).
- Z 8-1-16 (Cabinet's Files: Social Security Branch).
- Z 8-1-16 (Cabinet's Files: Social Security Section, 1944).
- Z 8-3-23 (Cabinet's Files: Staff Questions: Osvald Stein, 1941-1947).
- Z 8-4-17 (Cabinet's Files: Regionalisation of the I.L.O.'s Activities).
- Z 10-3-10 (Cabinet's Files: First European Regional Conference 1955).
- Z 10-3-18 (Cabinet's Files: Second European Regional Conference 1968).
- Z 10-5-12 (Cabinet's Files: International Labour Conference. 34th Session, Geneva. June 1951).
- Z 10-5-13 (Cabinet's Files: International Labour Conference. 35th Session, Geneva. June 1952).
- Z 10-6-2 (Cabinet's Files: Tripartite European Conference (Council of Europe, OEEC, ILO)).
- Z 11-2-9-2 (Cabinet's Files: Dossiers du Cabinet; Confédération mondiale du travail).
- Z 11-9-1 (Cabinet's Files: Social Security Questions).
- Z 12-1-3 (Cabinet's Files: Correspondence between Mr. Carter Goodrich and Mr. Stein, 1943).
- Z 14-2-8 (Cabinet's Files: Economic and Social Council. Economic Commission for Europe).
- Z 15-15-1 (Cabinet's Files: Dossiers du Cabinet; CEE).
- Z 15-15-1 (Cabinet's Files: European Economic Community).

Z 15-3-1 (Cabinet's Files: Council of Europe).

Z 15-9-1 (Cabinet's Files: The European Coal and Steel Community).

Beveridge Papers im Archiv der London School of Economics (Abk.: Beveridge Papers):

Aktenmappen:

I 21 (Personal and family. German documents, photocopies and translations relating to Beveridge Report, found in Hitler's bunker, Berlin, and sent to WHB, 1951).

III 50 (Unemployment and labour exchanges. ILO; memoranda and correspondence about unemployment problems, 1920).

VIII 58 (Reports. Summaries, foreign translations and pamphlets about Report, 1942-45. Includes Appendix G to Report, Memoranda from Organisations, 1942).

VIII 59 (Reports. Photostat and TS copies and translations of German documents about Report found in Hitler's bunker, Berlin 1943; article and photostat copy about WHB in das Reich, 1944).

XI 52 (Visits abroad. Germany (Berlin and North Germany), 1946. Correspondence and memoranda about visit to Germany).

XI 53 (Visits abroad. Germany (Berlin and North Germany), 1946. Diary of visit, 1946).

XI 54 (Visits abroad. Germany (Berlin and North Germany), 1946. Correspondence and papers arising from visit, 1946-47. Includes speech notes for House of Lords debate, Oct 1946).

XI 55 (Visits abroad. Germany (Berlin and North Germany), 1946. Memoranda, articles and other material for lectures and articles, 1946).

XI 56 (Belgium and Netherlands, 1946. Correspondence about lecture tour, 1946-47).

XI 57 (Belgium and Netherlands, 1946. Lecture notes and photographs, 1946).

XI 58 (Belgium and Netherlands, 1946. One of eight TS French translations of Beveridge Report, 1946).

XI 59 (Belgium and Netherlands, 1946. Press Cuttings).

XI 60 (Germany, 1947. Correspondence about visit to investigate conditions in Germany, 1946-47).

XI 61 (Germany, 1947. Correspondence from Germans arising out of visit,

1947).

XI 62 (Germany, 1947. Notebook and diary of visit, 3 Jan-3 Feb 1947).

XI 63 (Germany, 1947. WHB's articles on conditions in Germany, 1947).

XI 64 (Germany, 1947. Material for an urgent Message from Germany, 1946, and record of visit, 1947).

XI 73 (Germany and Belgium, 1949. Correspondence about lecture tour to Hamburg, Brussels and Ghent (March) and Berlin and Frankfurt (Sept), 1947-51).

XI 74 (Germany and Belgium, 1949. Lectures and notes, 1949).

XI 75 (Germany and Belgium, 1949. Photographs of Hamburg, 1949).

XI 76 (Germany and Belgium, 1949. Press cuttings, 1949).

XI 79 (Germany (Dortmund), 1952. Correspondence about visit, 1952).

XI 80 (Germany (Dortmund), 1952. Lectures and material in new scenes, 1951-52).

XI 81 (Germany (Dortmund), 1952. Books and pamphlets about Dortmund and Social Security).

XI 82 (Germany (Dortmund), 1952. Press cuttings and photographs, 1952).

XI 83 (Germany (Dortmund), 1952. Report to Aycliffe Development Corporation about visit and related correspondence, 1952).

Historisches Archiv der Europäischen Gemeinschaften (Abk.: EG-Archiv):

Aktenmappen:

CEAB 1 – 360 (Relations entre l'Assemblée Commune et les organisations internationales: OIT, GATT, OECE, CEE, UEO. 1955-1956).

CEAB 1 – 556 (Relations entre l'Assemblée CECA et les organisations internationales (OIT, GATT, OECE, UEO, ...). 1954-1956).

CEAB 1 – 603 (Relations entre l'Assemblée CECA et les organisations internationales. 1955.).

CEAB 1 – 614 (Relations entre l'Assemblée CECA et les organisations internationales. 1955-1956).

CEAB 2 – 354 (Relations entre l'Assemblée CECA et l'Organisation Internationale du Travail. 1955-1956).

CEAB 4 – 429 (Relations entre la Haute Autorité et l'Organisation Internationale du Travail (OIT) 1954-1956).

CM1/1953 – 153: Conseil des Ministres 1953: Relations entre la CECA et

- l'Organisation Internationale du Travail. 27.5.1953-4.8.1953).
- CM1/1956 – 19 (Procès-verbaux des réunions restreintes du Conseil à Luxembourg, les 3.5.1956 et 5.6.1956).
- CEAB 5 – 105 (Constitution de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) 1954-1956).
- CM2 – 104 (1958) (23. Réunion du Comité des représentants permanents à Bruxelles 10.9.1958).
- CM2 – 106 (1958) (25. Réunion du Comité des représentants permanents à Bruxelles (25.9.1958)).
- CM2 – 114 (1958) (33. Réunion du Comité des représentants permanents à Bruxelles (20.11.1958).
- CM1/1955 – 64 (Communiqués de presse du BIT 3.5.1955-13.12.1955).
- CM1/1955 – 291 (Convention européenne de la sécurité sociale établie par le BIT. 1954-1955).
- CM1/1955 – 293 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants établie par le BIT. 1954-1955).
- CM1/1955 – 294 (Sécurité sociale).
- CM1/1955 – 295 (Sécurité sociale: régime applicable aux ouvriers des industries de la CECA).
- CM1/1956 – 334 (Etude de la Haute Autorité des obstacles à la mobilité et des problèmes sociaux de réadaptation des travailleurs, juin 1956).
- CM1/1956 – 347 (Elaboration de la convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants).
- CM1/1956 – 379 (Communiqués de presse et publications du B.I.T. de janvier à juin 1956).
- CM1/1956 – 380 (Communiqués de presse et publications du B.I.T. de juillet à décembre 1956).
- CM1/1957 – 363 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Texte en version italienne).
- CM1/1957 – 364 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Texte en version néerlandaise).
- CM1/1957 – 365 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion du comité des experts de sécurité sociale, Genève, 11-23 mars 1957).

- CM1/1957 – 366 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunion du comité des experts de sécurité sociale, Genève, 11-23 mars 1957).
- CM1/1957 – 367 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Réunions du comité des experts de sécurité sociale).
- CM1/1957 – 368 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Différentes réunions).
- CM1/1957 – 369 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Différents textes).
- CM1/1957 – 370 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Protocole additionnel).
- CM1/1957 – 371 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Documents divers pour la signature).
- CM1/1957 – 372 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Textes officiels).
- CM1/1957 – 373 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Correspondance).
- CM1/1957 – 374 (Convention européenne de sécurité sociale des travailleurs migrants. Application).
- CM1/1957 – 375 (Harmonisation des régimes de sécurité sociale).
- CM1/1957 – 376 (Correspondance relative à la transmission d'un recueil de monographies sur les régimes de sécurité sociale dans les pays de la CECA et au Royaume-Uni).
- CM1/1957 – 400 (Bureau International du Travail. Communiqués de presse).
- CM1/1957 – 401 (Bureau International du Travail. Communiqués de presse).
- CM1/1958 – 379 (Bureau International du Travail. Communiqués de presse).
- CM1/1958 – 380 (Bureau International du Travail. Communiqués de presse).
- CEAB 4 – 428 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1953).
- CEAB 5 – 101 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1953).
- CEAB 5 – 102 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1955).
- CEAB 5 – 103 (Relations entre le Bureau International et la Haute Autorité de la

CECA, 1952).

CEAB 5 – 104 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1953).

CEAB 5 – 635 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1957-1958).

CEAB 5 – 714 (Documentation du Bureau International du Travail, 1958).

CEAB 5 – 715 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 716 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 717 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 1197 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1957-1960).

CEAB 5 – 2022 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1961-1964).

CEAB 5 – 2023 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1965).

CEAB 5 – 2024 (Relations entre le Bureau International du Travail et la Haute Autorité de la CECA, 1965-1966).

CM2/1958 – 925 (Sécurité sociale des travailleurs migrants).

CM2/1958 – 926 (Sécurité sociale des travailleurs migrants).

CM2/1958 – 927 (Sécurité sociale des travailleurs migrants).

CM2/1958 – 928 (Sécurité sociale des travailleurs migrants).

CM2/1958 – 929 (Sécurité sociale des travailleurs migrants).

CEAB 5 – 718 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 719 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 720 (Documentation du Bureau International du Travail, 1959).

CEAB 5 – 833 (Documentation du Bureau International du Travail, 1960).

CEAB 5 – 834 (Documentation du Bureau International du Travail, 1960).

CEAB 5 – 835 (Documentation du Bureau International du Travail, 1960).

CEAB 5 – 836 (Documentation du Bureau International du Travail, 1960).

Charte sociale européenne. Recueil des Travaux préparatoires,

vol. I: Du Memorandum présenté par le Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe sur le rôle du Conseil dans le domaine sociale (16 avril 1953) à la 8ème Session ordinaire de l'Assemblée Consultative (24 octobre 1956), 506 S.

vol. II: De la Recommandation n°104 relative à une Convention européenne des

droits sociaux et économiques, adoptée par l'Assemblée Consultative le 26 octobre 1956 à la Conférence Tripartite tenue à Strasbourg du 1er au 12 décembre 1958, 402 S.

vol. III: 1956, 872 S.

vol. IV: 1957, 480 S.

vol. V: 1958, 630 S.

Public Record Office (Abk.: PRO):

Aktenmappen:

CAB (Records of the Cabinet Office):

76 (Social Insurance and Allied Services. Meetings 1-6. Papers 1-22 (1941)).

77 (Social Insurance and Allied Services. Meetings 1-15 (1942)).

78 (Social Insurance and Allied Services. Meetings 16-38 (1942)).

79 (Social Insurance and Allied Services. Papers 1-56 (1942)).

80 (Social Insurance and Allied Services. Papers 57-99 (1942)).

81 (Social Insurance and Allied Services. Papers 100-129 (1942)).

82 (Social Insurance and Allied Services. Papers 130-172 (1942)).

87 (War Cabinet and Cabinet: Committees on Reconstruction, Supply and other matters: Minutes and Papers (RP, SLAO and other Series). Social Insurance and Allied Services.

Veröffentlichte Quellen

The Atlantic Charter, August 14, 1941, in: LANGSAM, Walter Consuelo: *Historic Documents of World War II*, Princeton: Van Nostrand Company 1958, S. 72-75.

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Die sozialpolitische und rechtliche Bedeutung der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation sowie ihrer sonstigen Aktivitäten auf internationaler und innerstaatlicher Ebene“, Bundesdrucksache 12/3495, 21.10.1992, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. Wahlperiode, Drucksachen Band 457*, Bonn: Deutscher Bundestag und Bundesrat 1992, 26 S.

„Bekanntmachung vom 8. Januar 1958 über das Inkrafttreten sowie über den Geltungsbereich I. des Vorläufigen Europäischen Abkommens vom 11. Dezember 1953 über Soziale Sicherheit unter Ausschluß der Systeme für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen sowie des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen, II. des Vorläufigen Europäischen

- Abkommens vom 11. Dezember 1953 über die Systeme der Sozialen Sicherheit für den Fall des Alters, der Invalidität und zugunsten der Hinterbliebenen sowie des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen, und III. des Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11. Dezember 1953 sowie des Zusatzprotokolls zu diesem Abkommen“, in: *Bundesgesetzblatt. Teil II. Jahrgang 1958*, hrsg. vom Bundesminister der Justiz, Bonn: Bundesanzeiger-Verlag 1959, S. 18-59.
- Bulletin Officiel*, hrsg. von Bureau International du Travail, 1945-1969.
- Charte sociale européenne. Recueil de textes*, Straßburg: Editions du Conseil de l'Europe 1997, 495 S.
- Constitution of the International Labour Organization and Standing Orders of the International Labour Conference*, Genf: International Labour Office 1994, 78 S.
- Deuxième Conférence Régionale Européenne. Genève, 1968. Première question à l'Ordre du jour: Rapport du Directeur Général. Evolution technique et progrès social: Problèmes et perspectives*, Genève: Bureau International du Travail 1968, 124 S.
- Deuxième Conférence Régionale Européenne. Genève, 1968. Deuxième question à l'Ordre du jour: Les aspects de l'évolution économique récente en Europe qui concernent la main d'oeuvre*, Genève: Bureau International du Travail 1968, 207 S.
- Deuxième Conférence Régionale Européenne. Genève, 1968. Troisième question à l'Ordre du jour: La sécurité des revenus face aux changements structuraux*, Genève: Bureau International du Travail 1968, 125 S.
- International Labour Office – Bureau international du travail: *Minutes of the private sittings of the Governing Body - Procès-verbaux des séances privées du Conseil d'administration 1941-1969*.
- International Labour Office – Bureau international du travail: *Minutes of the sittings of the Governing Body - Procès verbaux des séances du Conseil d'administration 1941-1969*.
- Munzinger-Archiv: Internationales Biographisches Archiv*. Ravensburg: Munzinger-Archiv s. a.
- Organisation Internationale du Travail: *Première Conférence Régionale Européenne. Genève, janvier-février 1955. Compte-rendu des travaux*, Genève: Bureau International du Travail 1956, 423 S.

- Organisation Internationale du Travail: *Première Conférence Régionale Européenne. Genève, janvier-février 1955. Première question à l'Ordre du jour: Rapport du Directeur Général*, Genève: Bureau International du Travail 1954, 154 S.
- Organisation Internationale du Travail: *Première Conférence Régionale Européenne. Genève, janvier-février 1955. Deuxième question à l'Ordre du jour: Le rôle des employeurs et des travailleurs dans les programmes tendant à augmenter la productivité en Europe*, Genève: Bureau International du Travail 1954, 127 S.
- Organisation Internationale du Travail: *Première Conférence Régionale Européenne. Genève, janvier-février 1955. Troisième question à l'Ordre du jour: Le financement de la sécurité sociale*, Genève: Bureau International du Travail 1954, 155 S.
- Organisation Internationale du Travail: *Première Conférence Régionale Européenne. Genève, janvier-février 1955. Quatrième question à l'Ordre du jour: L'âge de la retraite*, Genève: Bureau International du Travail 1954, 155 S.
- „Règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants“, in: *Journal officiel des Communautés européennes* 1956 (16.12.1958), S. 561-596.
- „Règlement n° 4 fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants“, in: *Journal officiel des Communautés européennes* 1956 (16.12.1958), S. 597-664.
- Report of the Director-General. 1st Item on the Agenda of the International Labour Conference, 1944-1969.*
- SAMUEL, Lenia: *Droits sociaux fondamentaux. Jurisprudence de la Charte sociale européenne*, Straßbourg: Editions du Conseil de l'Europe 1997, 498 S.
- Social Insurance and Allied Services. Report by Sir William Beveridge. Presented to the Parliament by Command of His Majesty November 1942*, London: Her Majesty's Stationery Office 1942 (Reprinted 1984), 299 S.
- Übereinkommen und Empfehlungen 1919-1952*, Genf: Internationales Arbeitsamt 1954, 912 S. *Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EWG, EAG)*, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1987, 649 S.

Darstellungen

- AARON, Henry: „Social Security: International Comparisons“, in: *Studies in the Economics of Income Maintenance*, ed. by ECKSTEIN, Otto, Washington: The Brookings Institutions 1967, S. 13-48.
- ABELSHAUSER, Werner: „Erhard ou Bismarck? L'orientation de la politique sociale allemande à la lumière de la réforme de l'assurance sociale des années cinquante“, in: *Comparing social welfare systems*, Volume 2: Rencontres de Berlin. France – Allemagne, Paris: MIRE 1996, S. 115-143.
- ABEL-SMITH, Brian: „Le rapport Beveridge: ses origines et ses conséquences“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 5-19.
- ABEL-SMITH, Brian: „The Beveridge Report: Its Origins and Outcomes“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 10-22.
- ABENDROTH, Wolfgang: „Soziale Sicherheit nach dem zweiten Weltkrieg: Die sozialgeschichtlichen Ursachen der Extension der sozialen Sicherheit“, in: *Festschrift zum achtzigsten Geburtstag von Georg Lukács*, hrsg. von BENSELER, Frank, Neuwied: Luchterhand 1965, S. 151-175.
- „Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 12/1953, S. 479-481.
- ACHINGER, Hans: *Soziale Sicherheit*, Stuttgart: Vorwerk Verlag 1953, 139 S.
- ACHINGER, Hans: *Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik. Von der Arbeiterfrage zum Wohlfahrtsstaat*, Hamburg: Rowohlt 1958, 174 S.
- ALBER, Jens: *Der Sozialstaat in der Bundesrepublik 1950-1983*, Frankfurt: Campus 1989, 391 S.
- ALCOCK, Antony: *History of the International Labour Organisation*, London: MacMillan 1971, 384 S.
- ALTENSTETTER, Christa: „German Social Security Programs: An Interpretation of their Development 1883-1985“, in: *Nationalizing social security in Europe and America*, ed. by ASHFORD, Douglas E./KELLEY, E. W., Greenwich: Jai Press Inc. 1986, S. 73-97.
- „Analyse comparative sur les tendances actuelles de la sécurité sociale en Europe“, in: Association Internationale de Sécurité Sociale: *Huitième Assemblée*

- Générale, 4 au 9 octobre 1947. Rapport et Résolutions. Statuts et Règlements*, Montréal: AISS 1948, S. 52-65.
- ANDRE, Christine: „Protection sociale et systèmes de retraites. Une comparaison France-Allemagne“, *Comparing social welfare systems*, Volume 2: Rencontres de Berlin. France – Allemagne, Paris: MIRE 1996, S. 241-269.
- ANDRES, Klaus: „Der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften und die Gewerkschaften“, in: *Europäische Gemeinschaft und Gewerkschaften*, hrsg. von ALBERS, Detlev, (Bremer Politikwissenschaftliche Studien; 1), Bremen: Universität Bremen 1993, S. 162-188.
- ARTONI, Roberto/ZANARDI, Alberto: „The evolution of Italian pension system“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 3: Florence Conference. France – Southern Europe, Paris: Mission Recherche et Expérimentation (MIRE) 1997, S. 243-265.
- ASHFORD, Douglas E.: „The British and French Social Security Systems: Welfare States by Intent and by Default“, in: *Nationalizing social security in Europe and America*, ed. by ASHFORD, Douglas E./KELLEY, E. W., Greenwich: Jai Press Inc. 1986, S. 245-271.
- ASHFORD, Douglas E.: *The Emergence of the Welfare States*, Oxford: Basil Blackwell 1986, 352 S.
- „Aspects sociaux de la coopération économique européenne“, in: *Revue internationale du travail* 74 (août 1956), S. 111-138.
- Au service de la sécurité sociale. L'histoire de l'Association internationale de la sécurité sociale 1927-1987*, éd. par l'Association internationale de la sécurité sociale, Genève: AISS 1986, 62 S.
- AUERBACH, Walter: „Beveridge-Plan – 10 Jahre danach. Erfahrungen und Lehren“, in: *Soziale Sicherheit* 1/1953 und 2/1953, S. 134-139 und 166-173.
- AUERBACH, Walter: „Vier Professoren und ein Finanzminister“, in: *Soziale Sicherheit* 9/1955, S. 257-263.
- BADGER, Anthony J.: *The New Deal. The Depression Years, 1933-1940*, New York: Hill and Wang 1989, 392 S.
- BALDWIN, Peter: „Beveridge dans la longue durée“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 61-83.

- BALDWIN, Peter: „Beveridge in the *Longue Durée*“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 37-55.
- BALDWIN, Peter: *The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1875-1975*, Cambridge: Cambridge University Press 1990, 353 S.
- BARETTONI ARLERI, Alberto: *Diritto della sicurezza sociale. Scritti di diritto pubblico*, Milano: Giuffrè 1979, 430 S.
- BARJOT, Alain: „La sécurité sociale“, in: SAUVY, Alfred: *Histoire économique de la France entre les deux guerres*, tome 3, Paris: Fayard 1965, S. 365-393.
- BARTHOLOMÄI, Reinhart: „Der Volksversicherungsplan der SPD“, in: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, hrsg. von BARTHOLOMÄI, Reinhart/BODENBENDER, Wolfgang/HENKEL, Harro/HÜTTEL, Renate, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft 1977, S. 161-171.
- BARTOCCI, Enzo: „Alle origini del welfare state“, in: *Il welfare italiano. Teorie, modelli e pratiche dei sistemi di solidarietà sociale*, a cura di COTESTA, Vittorio, Roma: Donzelli Editore 1995, S. 3-49.
- BARTOLOMEI DE LA CRUZ, Hector G./EUZEBY, Alain: *L'organisation internationale du travail (OIT)*, Paris: PUF (Que sais-je?) 1997, 126 S.
- BASLE, Maurice/LEROSIER, Jean-Jacques: „Les premières lois sociales“, in: *Revue française des affaires sociales* 1/1981, S. 223-241.
- BECKER, Uwe/KERSBERGEN, Kees van: „Der christliche Wohlfahrtsstaat der Niederlande. Ein kritischer Beitrag zur vergleichenden Politikforschung“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1986, S. 61-77.
- BEGUIN, Bernard: *Le tripartisme dans l'Organisation internationale du travail*, Genève: Carnegie Endowment for International Peace, 64 S.
- BEISSEL, François: „La création de l'assurance pension des employés privés“, in: *Chambre des Employés privés 1924-1974. Cinquantième anniversaire*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 161-181.
- BENVENUTI, L.: „Les buts sociaux et politiques de la Chartes sociale européenne“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 5/1962, S. 657-666.
- BEVERIDGE, Janet: *Beveridge and his plan*, London: Hodder and Stoughton 1954, 239 S.

- BEVERIDGE, William: „Der Beveridgeplan“, in: *Soziale Sicherheit*, hrsg. von KÜLP, Bernhard/SCHREIBER, Wilfrid, Köln: Kiepenheuer & Witsch 1971, S. 310-322.
- BEVERIDGE, William: „Jede Generation hat ihre eigenen Probleme“, in: *Sozialer Fortschritt* 1/1952, S. 105-107.
- BIRKELBACH, Willi: „Soziale Sicherheit im Rahmen Europas“, in: *Die Neue Gesellschaft* 5/1957, S. 354-362.
- BLANCHARD, Francis: „Historique du bureau international du travail“, in: *Revue française des affaires sociales* n° Hors-série (novembre 1994), S. 5-12.
- BLANCHARD, Francis: „La Belgique, les Belges et l'O.I.T.“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 851-875.
- BLANK, Theodor: „Deutschland und die Internationale Arbeitsorganisation“, in: *40 Jahre Internationale Arbeitsorganisation. Vorträge*, hrsg. von Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Berlin: Duncker & Humblot 1959, S. 39-43.
- BLOCH, Max: „Les assurances sociales dans l'Allemagne d'après-guerre“, in: *Revue internationale du travail* 58 (septembre 1948), S. 330-374.
- BONNET, René: „Les travailleurs détachés à l'étranger et la sécurité sociale“, in: *Droit social* 9-10/1968, S. 526-535.
- BONNET, René: „Sécurité sociale et relations internationales“, in: *Revue française des affaires sociales* 3/1985, S. 199-224.
- BOONSTRA, Klara: *The ILO and The Netherlands. Different views concerning government influence on the relationship between workers and employers*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 1996, 288 S.
- BOSSCHER, Annette E.: „La nouvelle loi sur l'assurance en cas d'incapacité de travail aux Pays-Bas“, in: *Droit social* 11/1967, S. 588-591.
- BOURQUIN, Irène: « Vie ouvrière » und Sozialpolitik: Die Einführung der « Retraites ouvrières » in Frankreich um 1910. Ein Beitrag zur Geschichte der Sozialversicherung, Bern: P. Lang 1977, 343 S.
- BRAUN, Michael: *Die luxemburgische Sozialversicherung bis zum Zweiten Weltkrieg. Entwicklung, Probleme und Bedeutung*, Stuttgart: Klett-Cotta 1982, (Beiträge zur Wirtschaftsgeschichte; 15), 666 S.
- BREMME, Gabriele: *Freiheit und soziale Sicherheit. Motive und Prinzipien sozialer Sicherung, dargestellt an England und Frankreich*, Stuttgart: Enke 1961, 262 S.

- BRINKMANN, Gisbert: „Supranationalität vs. Dreigliedrigkeit: Die Beteiligung der Europäischen Gemeinschaft an der Normensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation“, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 1994, S. 271-301.
- BRUNELLI, Luciano: „Bibliografia 1945-1964“, in: *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, hrsg. von Comitato di studio per la sicurezza sociale, Bologna: Il Mulino 1965, S. 349-480.
- BULDER, Elles: *The social economics of old age. Strategies to maintain income in later life in the Netherlands 1880-1940*, Rotterdam: Dissertation 1993, 281 S.
- BURGE, M. R. K.: „Some Aspects of Administration in the International Labour Office“, in: *Public Administration* 1/1945, S. 21-31.
- CALMES, Christian/BOSSAERT, Danielle: *Geschichte des Großherzogtums Luxemburg*, Luxemburg: Editions Saint-Paul 1996, 589 S.
- CAMPOPIANO, Renato: „Une mesure de prévoyance sociale en faveur des travailleurs migrants“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 10-11/1953, S. 373-378.
- CARLIER, Michèle: *La genèse de l'Assurance Maladie-Invalidité obligatoire en Belgique*, Bruxelles: CRISP 1980, (Courrier hebdomadaire du CRISP; 872-873), 47 S.
- CARLONI, Carlo: „La sicurezza sociale“, in: *Rassegna del lavoro* 6-7/1959, S. 1001-1010.
- „La Charte sociale européenne et les normes internationales du travail“, in: *Revue internationale du travail* 84 (novembre 1961), S. 388-411; 84 (décembre 1961), S. 506-522.
- CHASSARD, Yves/QUINTIN, Odile: „La protection sociale dans la Communauté européenne: Vers la convergence des politiques“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 105-123.
- CHAUVEAU, C.: *Loi sur les Assurances sociales. Commentaire juridique, financier et administratif*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence 1928, 1253 S.
- CLASEN, Jochen: „Beveridge or Bismarck for the Unemployed?“, in: *Beveridge Plan 1942-1992. Fifty years on*, ed. by MORGAN, W. John, Nottingham: University of Nottingham 1994, S. 63-83.

- COLLIER, David/MESSICK, Richard E.: „Prerequisites versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption“, in: *American Political Science Review* 4/1975, S. 1299-1315.
- COLLINS, Doreen: *The European Communities. The Social Policy in the First Phase*, Volume 1: The European Coal and Steel Community 1951-70; Volume 2: The European Economic Community 1958-72, London: Martin Robertson 1975, 128 S. und 286 S.
- COLOMBO, Ugo M.: *Principii ed ordinamento della assistenza sociale*, Milano: Giuffrè 1977, 627 S.
- „Communists as employers“, in: *The Times*, 29 January 1955.
- „La Conférence tripartite spéciale de la batellerie rhénane“, in: *Revue internationale du travail* 61 (février 1950), S. 111-125.
- CONRAD, Christoph: „Alterssicherung“, in: *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, hrsg. von HOCKERTS, Hans Günter, München: Oldenbourg 1998, (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte; 76), S. 101-116.
- Consensus Programme*, Vol. 1: Change and Choice in Social Protection. The Experience of Central and Eastern Europe, York: Pantheon 1999, 157 S.
- „La convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 11/1956, S. 480-486.
- The Cost of Social Security 1949-1957*, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1961, 238 S.
- The Cost of Social Security 1958-1960*, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1964, 296 S.
- The Cost of Social Security, 1949-1954*, ed. by the International Labour Office, Geneva: ILO 1958, 209 S.
- The Cost of Social Security. Eighth international inquiry, 1967-1971 with a supplement on the cost of non-statutory schemes*, ed. by the International Labour Office, Geneva: ILO 1976, 189 S.
- The Cost of Social Security. Seventh International Inquiry, 1964-1966 with a supplement on the scope of social security schemes*, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1972, 429 S.

- The Cost of Social Security. Sixth International Inquiry, 1961-1963*, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1967, 353 S.
- COX, Robert W.: „ILO: Limited Monarchy“, in: *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organizations*, ed. by COX, Robert W./JACOBSON, Harold K., New Haven: Yale University Press 1973, S. 102-138.
- CRAIG, Isabel/TOMES, Igor: „Origines et activités de la Commission d’experts pour la sécurité sociale de l’OIT“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 553-580.
- CREMER, R.: „Le mouvement mutualiste en Belgique“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1/1964, S. 12-132.
- CREUTZ, Helmut: „L’OIT et la sécurité sociale des étrangers et des migrants“, in: *Revue internationale du travail* 97 (avril 1968), S. 381-401.
- CRIJNS, L. H. J.: „La politique sociale de la Communauté européenne“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 6-7-8/1987, S. 795-816.
- CRIJNS, Léo/LAURENT, André: „L’action de la Commission des Communautés européennes en matière de sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 117 (septembre-octobre 1978), S. 615-627.
- DA PRATO, Carlo: La Conférence Européenne de l’O.I.T., in: *Le Monde*, 5 février 1955.
- DÄHLER, Emil: *Die Sozialpolitik der internationalen Arbeitsorganisation und ihr Einfluß auf die Sozialgesetzgebung der Schweiz*, St-Gallen: Kolb 1976, 305 S.
- DÄUBLER, Wolfgang/KITTNER, Michael/LÖRCHER, Klaus (Hrsg.): *Internationale Arbeits- und Sozialordnung. Ausgewählte und eingeleitete Dokumente*, Köln: Bund Verlag 1990, 1245 S.
- DE SWAAN, Abram: *Der sorgende Staat. Wohlfahrt, Gesundheit und Bildung in Europa und den USA der Neuzeit*, Frankfurt: Campus 1993, 345 S.
- DELHUVENNE, Maurice: „Quarante ans de sécurité sociale (1935-1975). Une société en mutation“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 10-12/1979, S. 679-702.
- DELPEREE, Albert/GILON, C.: „La Charte sociale européenne“, in: *Revue du travail* 10/1958, S. 1216-1232.
- DELPEREE, Albert: „L’harmonisation de la sécurité sociale dans les trois Etats du Benelux“, in: *Benelux. Bulletin trimestriel économique et statistique* 1-2/1970, S. 16-21.

- DELPEREE, Albert: „Les droits sociaux et la Charte sociale européenne“, in: *Revue de droit international et comparé* 4/1968, S. 549-581.
- DELPEREE, Albert: „Y a-t-il une politique sociale européenne?“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 11-12/1967, S. 1557-1572.
- DELPEREE, Albert: *Politique sociale et intégration européenne*, Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence 1956, 288 S.
- DENAEYER, J.: „Approche historique de la structure et des modalités de financement des pensions des travailleurs salariés“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1-3/1986, S. 3-91.
- „Développements et tendances de la sécurité sociale, 1958-1960. Rapport présenté à la XIVe Assemblée générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Istanbul, septembre 1961)“, in: *Bulletin de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale* 6-8/1962, S. 5-242.
- Développements et tendances de la sécurité sociale (1961-1963). Rapport I de la XVme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Washington D.C., septembre-octobre 1964)*, Genève: AISS 1965, 639 S.
- Développements et tendances de la sécurité sociale (1964-1966). Rapport I. XVIe Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Leningrad, mai 1967)*, Genève: AISS 1969, 120 S.
- Les développements récents dans le domaine de la sécurité sociale. Xme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Vienne, 3-7 juillet 1951)*, Genève: AISS 1951, 93 S.
- Les développements récents en matière de sécurité sociale (de juillet 1955 à fin 1957). XIIIme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Londres, 12-22 mai 1958)*, Genève: AISS 1959, 156 S.
- Les développements récents en matière de sécurité sociale. XIIme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Mexico, 23 novembre-3 décembre 1955)*, Genève/Rome: Editions internationales 1956, 251 S.
- Les développements récents en matière de sécurité sociale. XIme Assemblée Générale de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale (Paris, 7-11 septembre 1953)*, Genève: AISS 1954, 118 S.
- DIMITRIJEVIC, Paul: *L'Organisation internationale du Travail. Histoire de la représentation patronale*, Genève: Georg 1972, 512 S. DOBBERNACK,

- Wilhelm: „Internationale Zusammenarbeit in der Sozialversicherung“, in: *Bundesarbeitsblatt* 1/1950, S. 105-109.
- DÖRING, Diether/KLAMMER, Ute: „Soziale Sicherung in Europa – Tendenzen in der Entwicklung der Ausgaben und ihrer Finanzierung“, in: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*, hrsg. von DÖRING, Diether/HAUSER, Richard/SCHMÄHL, Winfried, Berlin: Duncker & Humblot 1999, (Sozialpolitische Schriften; 78), S. 21-38.
- DORION, Georges/GUIONNET, André: *La sécurité sociale*, Paris: PUF (Que sais-je?) ⁶1997, 127 S.
- DOUBLET, Jacques/LAVAU, Georges: *Sécurité sociale*, Paris: PUF ²1961, 753 S. .
- DOUBLET, Jacques: „L’harmonisation des législations européennes de sécurité sociale“, in: *Droit social* 12/1960, S. 668-670.
- DOUBLET, Jacques: „La sécurité sociale et les frontières: formation d’un droit international“, in: *Population* 2/1955, S. 263-276. .
- DRAPERIE, Richard: „Rôle et place de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 489-505.
- DREYFUS, Michel: *La Mutualité: une histoire maintenant accessible*, Paris: Mutualité française 1988, 119 S.
- DUFTY, Norman F.: „Organizational growth and goal structure: the case of the I.L.O.“, in: *International Organization* 3/1972, S. 479-498.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques/DURAND, Paul/ROUAST, André: *Sécurité sociale*, Paris: Dalloz ³1961, (Précis Dalloz), 679 S.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques: „L’évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale“, in: *Droit social* 2/1966, S. 110-118.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Le droit à la sécurité sociale dans les déclarations et pactes internationaux“, in: *Droit social* 6/1960, S. 365-378.
- DUPEYROUX, Jean-Jacques: „Quelques réflexions sur le droit à la sécurité sociale“, in: *Droit social* 5/1960, S. 288-307.
- DURAND, Paul: *La politique contemporaine de Sécurité sociale*, Paris: Dalloz 1953, 643 S.

- ECKERT, Josef: „Der Chef der Hauptabteilung IV (Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung) des Bundesarbeitsministeriums“, in: *Die Krankenversicherung* 1/1954, S. 5.
- ECKERT, Josef: „Grundlage der Sozialversicherung und Kriegsopferversorgung“, in: *Bundesarbeitsblatt* 1/1950, S. 100-104.
- ECKERT, Josef: *Zur Neugestaltung der deutschen Sozialversicherung*, München: Rechts- und Wirtschaftsverlag ²1947, 142 S.
- „Employers' Boycott at Geneva“, in: *The Times*, 31 January 1955.
- „Enquête sur le coût de la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 65 (juin 1952), S. 773-843.
- Entwicklung und Tendenzen der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und in Großbritannien. Bericht von Prof. J.-J. Dupeyrou*, Luxembourg: Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1966, 189 S.
- ERDMANN, Ernst Gerhard: „Probleme harmonisierter Sozialpolitik“, in: *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, hrsg. von Bildungswerk Europäische Politik, Köln: Europa Union Verlag 1964, (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik; 6), S. 33-45.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta: „Politische Macht und wohlfahrtsstaatliche Regulation“, in: *Arbeit und Politik: Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung*, hrsg. von NASCHOLD, Frieder, Frankfurt: Campus Verlag 1985, S. 467-503.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press ⁵1997, 248 S.
- ETIENNE, Emile: „Cent ans de législation sociale“, in: *Le Luxembourg. Livre du Centenaire*, éd. sous les auspices du Gouvernement Grand-Ducal, Luxembourg: o. V. 1948, S. 219-250.
- „L'évolution de la sécurité sociale dans la République fédérale d'Allemagne depuis 1949“, in: *Revue internationale du travail* 66 (novembre-décembre 1952), S. 538-557.
- Expenditure trends in OECD countries 1960-1980*, ed. by the OECD, Paris: OECD Publications s. a., 131 S.
- FABRA, Paul: „Les Six examineront les politiques communes“, in: *Le Monde*, 20 décembre 1966, S. 1 und 22.

- FARMAN, Carl H.: „Die Entwicklung der Leistungen der sozialen Sicherheit von 1935 bis 1955 in der Welt“, in: *Bulletin der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit* 11/1956, S. 418-428.
- FEHRS, Detlef: „Die Löhne und Gehälter sowie die Kosten der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Westeuropäischen Union. Ergebnisse einer Untersuchung des Unterausschusses „Arbeitsstatistik“ beim Sozialausschuß der Westeuropäischen Union“, in: *Bundesarbeitsblatt* 1959, S. 384-389.
- FISCHER, Peter: „Die Bundesrepublik und das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 279-299.
- FISCHER, Wolfram: „Wirtschaftliche Bedingungen und Faktoren bei der Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 91-102.
- FISHER, Paul: „Développements et tendances de la sécurité sociale 1967-1969“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1/1971, S. 3-40.
- FLORA, Peter/ALBER, Jens/KOHL, Jürgen: „Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1977, S. 707-772.
- FLORA, Peter/ALBER, Jens: „Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe“, in: *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. by FLORA, Peter/HEIDENHEIMER, Arnold J., New Brunswick: Transaction Books 1981, S. 37-80.
- FLORA, Peter: „Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive“, in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages 17.-20. April 1979 im Internationalen Congress Centrum (ICC) in Berlin*, hrsg. von MATTHES, Joachim, Frankfurt: Campus-Verlag 1979, S. 82-136.
- FLORA, Peter: „Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive“, in: *Die Entstehungen des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, hrsg. von MOMMSEN, Wolfgang

- J., Stuttgart: Klett-Cotta 1982, (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London; 11), S. 353-398.
- FRERICH, Johannes/FREY, Martin: *Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland*, 3 Bände, München: Oldenburg 1993.
- FRIED, Egbert: *Rechtsvereinheitlichung im Internationalen Arbeitsrecht. Eine Untersuchung zur Methode der Rechtsvereinheitlichung am Beispiel der Internationalen Arbeitsorganisation*, Frankfurt: Metzner 1965, (Arbeiten zur Rechtsvergleichung; 26), 224 S.
- FRIED, John H. E.: „Relations between the United Nations and the International Labor Organization“, in: *American Political Science Review* 41 (1947), S. 963-977.
- FUSS, Henri: „La genèse du projet d'accord de solidarité sociale“, in: *Revue du travail* 7-8/1958, S. 827-849.
- GALANT, Henry C.: *Histoire politique de la sécurité sociale française 1945-1952*, Paris: Armand Colin 1955, 200 S.
- GHEBALI, Victor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, Genève: Georg 1987, 332 S.
- GHEBALI, Victor-Yves: *La France en guerre et les organisations internationales 1939-1945*, Paris: Mouton 1969, 273 S.
- GHEBALI, Victor-Yves: *Organisation internationale et guerre mondiale: le cas de la Société des nations et de l'Organisation internationale du travail pendant la seconde guerre mondiale*, Grenoble: Université de Grenoble (Doctorat) 1975, 1051 S.
- GHEBALI, Victor-Yves: *The International Labour Organisation. A Case Study on the Evolution of U.N. Specialised Agencies*, Dordrecht: M. Nijhoff 1988, 291 S.
- GHEZA FABBRI, Lia: *Solidarismo in Italia fra XIX e XX secolo. Le società di mutuo soccorso e le casse rurali*, Torino: G. Giappichelli 1996, 198 S.
- GILLESPIE, John Stearns: *The role of the director in the development of the International Labour Organisation*, New York: Columbia University (Dissertation) 1956, 498 S.
- GLOCK, Georg: „Die soziale Sicherheit in England“, in: *Die Ortskrankenkasse* 6/1953, S. 125-130.
- GOODRICH, Carter/GAMBS, John S.: „Results of International Labor Conference, April-May 1944“, in: *Monthly Labor Review* 7/1944, S. 1-12.

- GORDON, Margaret S.: *Social security policies in industrial countries. A comparative analysis*, Cambridge: Cambridge University Press 1990, 377 S.
- GOZZI, Gustavo: *Modelli politici e questione sociale in Italia e in Germania fra Otto e Novecento*, Bologna: il Mulino 1988, (Annali dell'Istituto storico italo-germanico; 9), 373 S.
- GRÜNDGER, Fritz: „Beveridge meets Bismarck: Echo, Effects, and Evaluation of the Beveridge Report in Germany“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 134-153.
- GRUNER, Erich: „Soziale Bedingungen und sozialpolitische Konzeptionen der Sozialversicherung aus der Sicht der Sozialgeschichte“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 103-122.
- GRÜNINGER, Rolf: *Inwieweit verstärken internationale Übereinkommen den Schutz der schweizerischen Koalitionsfreiheit? Begründen oder Verstärken diese Übereinkommen auch eine Arbeitskampffreiheit in der schweizerischen Rechtsordnung*, Littau: Bühlmann-Fenner 1985, 148 S.
- GUASCO, R. A. F./VAN DER MEER, R. H./HUIJ, J. A./BAARS, D.: *Het sociaal verzekeringsrecht in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson ²1979, 581 S.
- HAAS, Ernst B.: „System and Process in the International Labor Organisation. A Statistical Afterthought“, in: *World Politics* 1/1962, S. 322-352.
- HAAS, Ernst B.: *Beyond the Nation-State. Functionalism and International Organization*. Stanford: Stanford University Press 1964, 595 S.
- HAAS, Ernst B.: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London: Stevens & Sons 1958, 552 S.
- HAAS, Ernst B.: *When knowledge is power: three models of change in international organizations*, Berkeley: University of California Press 1990, 266 S.
- HAGE, Jerald/HANNEMAN, Robert/GARGAN, Edward T.: *State Responsiveness and State Activism. An examination of the social forces and state strategies that explain the rise in social expenditures in Britain, France, Germany and Italy 1870-1968*, London: Unwin Hyman 1989, 319 S.

- HARRIS, Jose: „Beveridge's Social and Political Thought“, in: *Beveridge and Social Security. An International Retrospective*, ed. by HILLS, John/DITCH, John/GLENNERSTER, Howard, Oxford: Clarendon Press 1994, S. 23-36.
- HARRIS, Jose: *William Beveridge. A Biography*, Oxford: Clarendon Press ²1997, 511 S.
- HARRISON, Reginald J.: *Europe in Question. Theories of Regional International Integration*, London: George Allen & Unwin 1974, 256 S.
- HASSE, Jean/RIBAS, Jacques Jean: „Les actions de la Communauté dans le domaine de la Sécurité sociale et le budget social européen“, in: *Droit social* 11/1971, S. 78-98.
- HATZFELD, Henri: *Du paupérisme à la sécurité sociale*, Paris: Armand Colin 1971, 344 S.
- HEIDENHEIMER, Arnold J.: „The Indexation of Pension Entitlements: The West German Initiative in Comparative Perspective“, in: *Nationalizing social security in Europe and America*, ed. by ASHFORD, Douglas E./KELLEY, E. W., Greenwich: Jai Press Inc. 1986, S. 181-194.
- HEISE, Bernt: *Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und ihre Bedeutung für die Arbeitnehmer*, Düsseldorf: Deutscher Gewerkschaftsbund 1969, 104 S.
- HEISE, Bernt: *Sozialpolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Zweckmässigkeit und Grenzen einer sozialen Harmonisierung im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen zur sozialen Sicherheit*, Göttingen: O. Schwartz 1966, 305 S.
- HENTSCHEL, Volker: „Die Bundesrepublik Deutschland als Sozialstaat. Grundzüge der Politik sozialer Sicherung in vier Jahrzehnten“, in: *Deutsche Rentenversicherung* 5/1989, S. 290-314.
- HENTSCHEL, Volker: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik (1880-1980). Soziale Sicherung und kollektives Arbeitsrecht*, Frankfurt: Suhrkamp 1983, 316 S.
- HERBST, Ludolf: *Option für den Westen. Vom Marshallplan bis zum deutsch-französischen Vertrag*, München: dtv 1989, 264 S.
- HERNANDEZ, Salvatore: „Profili storici“, in: *Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, hrsg. von Comitato di studio per la sicurezza sociale, Bologna: Il Mulino 1965, S. 11-72.
- HEYDE, Peter L.: „Die Europäische Sozialcharta“, in: *Arbeit und Recht* 3/1962, S. 70-74.

- HEYDE, Peter L.: „Gewerkschaften und internationale Sozialpolitik“, in:
Gewerkschaft, Wirtschaft, Gesellschaft. Beiträge zu wirtschaftlichen und sozialen Gegenwartsfragen, hrsg. von NEMITZ, Kurt/BECKER, Richard, Köln: Bund-Verlag 1963, S. 393-407.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Adenauer als Sozialpolitiker“, in: *Konrad Adenauer und seine Zeit. Politik und Persönlichkeit des ersten Bundeskanzlers*, hrsg. von BLUMENWITZ, Dieter/GOTTO, Klaus/MAIER, Hans/REPGEN, Konrad/SCHWARZ, Hans Peter, Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt 1976, Bd. 2: Beiträge der Wissenschaft, S. 466-487.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Anton Storch (1892-1975)“, in: *Zeitgeschichte in Lebensbildern. Aus dem deutschen Katholizismus des 19. und 20. Jahrhunderts*, Band 4, hrsg. von ARETZ, Jürgen/MORSEY, Rudolf/RAUSCHER, Anton, Mainz: Grünewald 1980, S. 250-266.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Deutsche Nachkriegssozialpolitik vor dem Hintergrund des Beveridge-Plans. Einige Beobachtungen zur Vorbereitung einer vergleichenden Analyse“, in: *Die Entstehungen des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, hrsg. von MOMMSEN, Wolfgang J., Stuttgart: Klett-Cotta 1982, (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London; 11), S. 325-350.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Die Entwicklung vom Zweiten Weltkrieg bis zur Gegenwart“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 141-166.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Einführung“, in: *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, hrsg. von HOCKERTS, Hans Günter, München: Oldenbourg 1998, (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte; 76), S. 7-25.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Einleitung und Auswertung“, in: *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, hrsg. von TENFELDE, Klaus, Stuttgart: Klett-Cotta 1991, (Industrielle Welt; 51), S. 395-405.
- HOCKERTS, Hans Günter: „German Post-War Social Policies against the Background of the Beveridge Plan. Some Observations Preparatory to a Comparative Analysis“, in: *The Emergence of the Welfare State in Britain and*

- Germany. 1850-1950*, ed. by MOMMSEN, Wolfgang J., London: Croom Helm 1981, S. 315-339.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Integration der Gesellschaft: Gründungskrise und Sozialpolitik in der frühen Bundesrepublik“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 1/1986, S. 25-41.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Sicherung im Alter. Kontinuität und Wandel der gesetzlichen Rentenversicherung 1889-1979“, in: *Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zum Kontinuitätsproblem*, hrsg. von CONZE, Werner/LEPSIUS, M. Rainer, Stuttgart: Klett-Cotta 1983, (Industrielle Welt; 34), S. 296-323.
- HOCKERTS, Hans Günter: „Soziale Errungenschaften? Zum sozialpolitischen Legitimitätsanspruch der zweiten deutschen Diktatur“, in: *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. Festschrift für Gerhard A. Ritter zum 65. Geburtstag*, hrsg. von KOCKA, Jürgen/PUHLE, Hans-Jürgen/TENFELDE, Klaus, München: Saur 1994, S. 790-804.
- HOCKERTS, Hans Günter: *Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialpolitik 1945 bis 1957*, Stuttgart: Klett-Cotta 1980, 463 S.
- HOEGNER, Wilhelm: *Der schwierige Aussenseiter. Erinnerungen eines Abgeordneten, Emigranten und Ministerpräsidenten*, München: Isar Verlag 1959, 344 S.
- HOFFMANN, Dierk: *Sozialpolitische Neuordnung in der SBZ/DDR. Der Umbau der Sozialversicherung 1945-1956*, München: Oldenbourg 1996, (Studien zur Zeitgeschichte; 47), 366 S.
- HUDEMANN, Rainer: „Am Schnittpunkt der Kulturen. Stadtentwicklung und Nationalstaatsbildung in Luxemburg im 19. und frühen 20. Jahrhundert“, in: *Grenzen erkennen – Begrenzungen überwinden. Festschrift für Reinhard Schneider zur Vollendung des 65. Lebensjahrs*, hrsg. von HAUBRICHS, Wolfgang/JÄSCHKE, Kurt-Ulrich/OBERWEIS, Michael, Sigmaringen: Jan Thorbecke Verlag 1999, S. 385-397.
- HUDEMANN, Rainer: „Sozialpartnerschaft oder Klassenkampf? Zu deutsch-französischen Spannungsfeldern seit dem 19. Jahrhundert“, in: *Europäische Sozialgeschichte. Festschrift für Wolfgang Schieder*, hrsg. von DIPPER,

- Christof/KLINKHAMMER, Lutz/NÜTZENADEL, Alexander, Berlin: Duncker & Humblot 2000, S. 173-184.
- HUDEMANN, Rainer: *Sozialpolitik im deutschen Südwesten zwischen Tradition und Neuordnung 1945-1953. Sozialversicherung und Kriegsoferversorgung im Rahmen französischer Besatzungspolitik*, Mainz: Hase & Koehler 1988, (Veröffentlichungen der Kommission des Landtages für die Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz; 10), 621 S.
- HYDEN, Sven: „L’OIT et la sécurité sociale du point de vue des employeurs“, in: *Revue internationale du travail* 4/1969, S. 505-512.
- IGL, Gerhard/SCHULTE, Bernd/SIMONS, Thomas: *Einführung in das Recht der sozialen Sicherheit von Frankreich, Großbritannien und Italien*, Berlin: J. Schweitzer Verlag 1978, (Vierteljahresschrift für Sozialrecht; Beiheft 1), 478 S.
- Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und ihre Bedeutung für die Arbeitnehmer*, hrsg. vom Österreichischen Gewerkschaftsbund, Wien: Velagsanstalt Gutenberg 1969, 119 S.
- Die Internationale Arbeitsorganisation und die Menschenrechte. Bericht des Generaldirektors and die Internationale Arbeitskonferenz. Zweiunfünfzigste Tagung, 1968*, Genf: Internationales Arbeitsamt 1968, 137 S.
- „Interview mit dem Bundesarbeitsminister“, in: *Soziale Sicherheit* 6/1952, S. 166-168.
- ISMAYR, Wolfgang: „Die politischen Systeme Westeuropas im Vergleich“, in: *Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. von ISMAYR, Wolfgang, Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 9-52.
- JÄGER, Markus: „Der Schutz der sozialen Grundrechte im Rahmen des Europarats“, in: *Vierzig Jahre Europarat*, hrsg. von SCHMUCK, Otto, Europa Union Verlag 1990, S. 195-220.
- JANTZ, Kurt: „La réforme du régime des pensions de la République fédérale d’Allemagne“, in: *Revue internationale du travail* 83 (février 1961), S. 151-174.
- JANTZ, Kurt: „Zum System der Sozialen Sicherheit in England“, in: *Bundesarbeitsblatt* 14 (25.7.1957), S. 480-487.
- JARRE, Dirk: „Subsidiarity in Social Services Provision in Germany“, in: *Social Policy and Administration* 3/1991, S. 211-217.

- JAUNIAUX, Arthur: „Les développements récents dans le domaine de la sécurité sociale“, in: Association Internationale de Sécurité Sociale: *Neuvième Assemblée Générale, Rome 3-8 octobre 1949. Compte rendu. Rapports et monographies nationales. Résolutions et conclusions*, Genève: AISS 1950, S. 15-44.
- JENKS, Clarence Wilfred: *Human rights and international labour standards*, London: Stevens 1960, 159 S.
- JOHNSTON, George Alexander: *The International Labour Organisation. Its Work for Social and Economic Progress*, London: Europa Publications 1970, 363 S.
- JONES, Ginette: „Die Entstehung der Sozialversicherungen und ihre Bedeutung für die Situation der Frauen“, in: *„Wenn nun wir Frauen auch das Wort ergreifen...“. 1880-1950 Frauen in Luxemburg – Femmes au Luxembourg*, hrsg. von GOETZINGER, Germaine/LORANG, Antoinette/WAGENER, Renée, Luxembourg: Ministère de la Culture 1997, S. 223-238.
- KAELBLE, Hartmut: *Auf dem Weg zu einer europäischen Gesellschaft. Eine Sozialgeschichte Westeuropas 1880-1980*, München: Beck 1987, 194 S.
- KAIM-CAUDLE, Peter: „Moving on from Beveridge“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 223-248.
- KAYSER, Armand: „Die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft“, in: *Sozialrecht und Sozialpolitik. Festschrift für Kurt Jantz zum 60. Geburtstag*, hrsg. von PETERS, Horst, Stuttgart: Kohlhammer 1968, S. 17-22.
- KERSCHEN, Nicole: „De l’assurance chômage à l’assurance employabilité. Evolution des droits et des obligations de la personne“, in: *Bulletin luxembourgeois des questions sociales* 5-6 (1998), S. 243-257.
- KERSCHEN, Nicole: „Modernisation et amélioration de la protection sociale“, in: *Bulletin luxembourgeois des questions sociales* 4 (1997), S. 113-127.
- KERSCHEN, Nicole: „The influence of the Beveridge Report on the French social security plan of 1945“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 1: Oxford Conference. France – United Kingdom, Paris: MIRE 1994, S. 115-143.

- KILBY, Peter/TAIRA, Koji: „Différences dans le développement de la sécurité sociale dans un groupe sélectionné de pays“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 2/1969, S. 151-167.
- KIRKPATRICK, Elizabeth: „La revalorisation des droits acquis dans les systèmes de sécurité sociale de six pays“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 3/1978, S. 324-339.
- KISSLER, Leo/ZUMFELDE, Meinhard/JANSEN, Peter/HUNOUT, Patrick: *Arbeitskampfkulturen. Recht und Strategien von Streik und Aussperrung im deutsch-französischen Vergleich*, Frankfurt: Campus 1997, 113 S.
- KLAMMER, Ute: „Das italienische Sozialleistungssystem – Leistungen, Finanzierungsprobleme und Lösungsansätze“, in: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*, hrsg. von DÖRING, Diether/HAUSER, Richard/SCHMÄHL, Winfried, Berlin: Duncker & Humblot 1999, (Sozialpolitische Schriften; 78), S. 189-317.
- KLAMMER, Ute: „Zur Umgestaltung der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung – Europäische Wege und ihre Relevanz für die deutsche Diskussion, in: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*, hrsg. von DÖRING, Diether/HAUSER, Richard/SCHMÄHL, Winfried, Berlin: Duncker & Humblot 1999, (Sozialpolitische Schriften; 78), S. 431-455.
- KNEUBÜHLER, Helen Ursula: *Die Schweiz als Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation. Ihre unbefriedigende Ratifikationspolitik als Ergebnis strukturell erneuerungshemmender innerstaatlicher Entscheidungsprozesse*, Bern: Stämpfli & Cie AG 1982, 169 S.
- KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A.: „Sozialversicherung: Pfade der Entwicklung“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 13-41.
- KÖHLER, Peter A.: „Entstehung von Sozialversicherung. Ein Zwischenbericht“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 19-88.

- KÖHLER, Peter A.: *Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen*, Baden-Baden: Nomos 1987, (Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht; 4), 1232 S.
- KORPI, Walter: „The development of social citizenship in France since 1930: comparative perspectives“, in: *Comparing social welfare systems in Europe*, Volume 1: Oxford Conference. France – United Kingdom, Paris: MIRE 1994, S. 9-47.
- KÖTTER, Utz: „Von sozialpolitischer Abstinenz zur Dominanz der europäischen Wirtschaftsordnung? Das Verhältnis von europäischer und nationaler Sozialpolitik in den letzten drei Dekaden“, in: *Sozialpolitische Trends in Deutschland in den letzten drei Dekaden. Eve-Elisabeth Schewe zum 70. Geburtstag*, hrsg. von SCHULZ-NIESWANDT, Frank/SCHEWE, Gisela, Berlin: Duncker & Humblot 2000, (Sozialpolitische Schriften; 81), S. 197-226.
- LA ROSA, Michele/BENEDETTI, Luigi/Franzoni, Flavia/GRAZIOLI, Patrizia: *Solidarietà, equità e qualità. In difesa di un nuovo Welfare in Italia con lo scritto di Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services*, Milano: Franco Angeli 1995, 192 S.
- LAGRANGE, François: „Social Security in France from 1946 to 1982“, in: *Nationalizing social security in Europe and America*, ed. by ASHFORD, Douglas E./KELLEY, E. W., Greenwich: Jai Press Inc. 1986, S. 59-72.
- LAMBEAUX, Olivier: „L'accord international de sécurité sociale applicable aux bateliers du Rhin“, in: *Droit social* 10/1957, S. 510-518.
- LANDELIUS, Torsten: *Workers, employers and governments: a comparative study of delegations and groups at the International Labour Conference, 1919-1964*, Stockholm: P. A. Nordstedt 1965, 553 S.
- LANDY, Ernest Alfred: „L'influence des normes internationales du travail: Possibilités et bilan“, in: *Revue internationale du travail* 101 (juin 1970), S. 611-664.
- LANDY, Ernest Alfred: *The Effectiveness of International Supervision. Thirty Years of I.L.O. Experience*, London: Stevens & Sons 1966, 268 S.
- LAROQUE, Pierre/ZELENKA, Antoine: „L'équilibre international du coût de la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 68 (oct.-nov. 1953), S. 353-367.

- LAROQUE, Pierre: „De l’assurance sociale à la sécurité sociale: l’expérience française“, in: *Revue internationale du travail* 57 (juin 1948), S. 624-645.
- LAROQUE, Pierre: „L’Organisation internationale du travail et la sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 513-524.
- LAROQUE, Pierre: „Le plan français de sécurité sociale“, in: *Revue française du travail* 1/1946, S. 9-20.
- LAROQUE, Pierre: „Les tendances des législations de sécurité sociale des pays signataires du Pacte de Bruxelles“, in: *Bulletin de l’Association internationale de la sécurité sociale* 1-2/1953, S. 3-25.
- LAROQUE, Pierre: „Problèmes internationaux de sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 66 (juillet 1952), S. 1-32 et (août 1952), S. 127-159.
- LAROQUE, Pierre: „Quarante ans de sécurité sociale“, in: *Revue française des affaires sociales* 3/1985, S. 7-35.
- LAROQUE, Pierre: *Au service de l’homme et du droit. Souvenirs et réflexions*, Paris: Comité d’histoire de la sécurité sociale 1993, 376 S.
- Lasting peace the I.L.O. way. The story of the International Labour Organisation*, Geneva: International Labour Office 1951, 124 S.
- LAURENT, André: „L’harmonisation des régimes de sécurité sociale dans la Communauté économique européenne“, in: *Finances publiques et sécurité sociale – Public Finance and Social Security. Congrès de Turin. Septembre 1968. XXIVe session*, Lyon: Institut international de finances publiques 1969, S. 203-220.
- LEAPER, Robert: „Le rapport Beveridge dans son contexte historique“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 21-43.
- LEBLANC, Simon/POUCET, Thierry: *Les mutualités*, Bruxelles: CRISP 1989, (Courrier hebdomadaire du CRISP; 1228-1229), 52 S.
- LEBOUTTE, René/PUISSANT, Jean/SCUTO, Denis: *Un siècle d’histoire industrielle (1873-1973). Belgique, Luxembourg, Pays-Bas. Industrialisation et sociétés*, Paris: Editions SEDES 1998, 298 S.
- LECLERC, M.: „La sécurité sociale en France. Le régime général“, in: *Notes et études documentaires* 3090 (15.5.1964), 51 S.
- LEE, Eddy: „La Déclaration de Philadelphie: rétrospective et prospective“, in: *Revue internationale du travail* 4/1994, S. 513-531.

- LEIENBACH, Volker/WEBER, Axel: *Soziale Sicherung in Europa. Die Sozialversicherung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, Baden-Baden: Nomos Verlag 1989, 178 S.
- LEMAITRE, Philippe: „Les ministres des affaires sociales proposent une prudente coopération sur des objectifs précis“, in: *Le Monde*, 21 décembre 1966.
- LEVI SANDRI, Lionello R.: „Le convenzioni e le raccomandazioni dell’O.I.L. come “norme minime,“, in: *Rassegna del lavoro* 6-7/1959, S. 847-856.
- LEVI SANDRI, Lionello R.: *Istituzioni di legislazione sociale*, Milano: Giuffrè 1979, 468 S.
- LIEFMANN-KEIL, Elisabeth: „Zur Entwicklung der Sozialversicherungsreform“, in: *Deutsche Versicherungszeitschrift* 10/1951, S. 222-225.
- LÖRCHER, Klaus: „Die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und das Arbeitsrecht der Bundesrepublik“, in: *Recht der Arbeit. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis des Arbeitsrechts* 5/1994, S. 284-292.
- LÜNENDONK, Heinrich/PRELLER, Ludwig: „Das englische Sicherungssystem und Deutschland. Ein Briefwechsel als Abschluß“, in: *Sozialer Fortschritt* 5/1953, S. 102-106.
- LÜNENDONK, Heinrich: „Die Notwendigkeit einer Sozialreform und ihre Voraussetzungen“, in: *Die Ortskrankenkasse* 18-19/1953, S. 436-441.
- LÜNENDONK, Heinrich: „Soziale Sicherung in England“, in: *Sozialer Fortschritt* 3/1953, S. 59-63 und 4/1953, S. 85-88.
- MACHACEK, Rudolf: „Die internationale Arbeitsorganisation: (International Labour Organisation - ILO)“, in: *Arbeit, Recht und Gesellschaft: Festschrift Walter Schwarz zum 65. Geburtstag*, hrsg. von MARTINEK, Oswin, Wien: Manz 1991, S. 753-766.
- MACKENROTH, Gerhard: „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“, in: *Soziale Sicherheit*, hrsg. von KÜLP, Bernhard/SCHREIBER, Wilfrid, Köln: Kiepenheuer & Witsch 1971, S. 265-275.
- MACMAHON, John: „The International Labour Organization“, in: *The Evolution of International Organizations*, ed. by LUARD, Evan, London: Thames and Hudson 1966, S. 177-199.
- MAGREZ, Michel: „Les plans de réforme du droit de la sécurité sociale“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 487-510.

- MAIER, Klaus A.: „Die Auseinandersetzung um die EVG als europäisches Unterbündnis der NATO 1950-1954“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 447-474.
- MANNOURY, J.: *Hoofdtrekken van de sociale verzekering*, Alphen aan den Rijn: Samson 1967, 244 S.
- MARCELIS, Didier: „1945-1995: Les tendances dans l'évolution de l'assurance-soins de santé“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 4: Où va la santé?, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 23-46.
- MARTÍ BUFILL, Carlos: „Les conventions sur la sécurité sociale et le rôle joué par l'OIT dans l'établissement de normes“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 538-552.
- MAUPAIN, Francis: „Les relations de l'OIT et la CEE“, in: *Revue générale de droit international public* 1/1990, S. 49-90.
- MELAS, Reinhold: „Die Bedeutung der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit für die Entwicklung der sozialen Sicherheit“, in: *Sozialrecht und Sozialpolitik. Festschrift für Kurt Jantz zum 60. Geburtstag*, hrsg. von PETERS, Horst, Stuttgart: Kohlhammer 1968, S. 5-15.
- MESSER, Otto: „Die Arbeit des Europarates auf dem Gebiet des Sozial- und Gesundheitwesens“, in: *Das Europa der Siebzehn. Bilanz und Perspektiven von 25 Jahren Europarat*, Bonn: Europa Union Verlag 1974, S. 163-185.
- MESSING, Alfred: *Die soziale Altersversicherung der Niederlande*, Dissertation Freiburg 1957, 210 S.
- MIRA, Giuseppe: „Mutualità, solidarismo e previdenza sociale nell'associazionismo operaio“, in: *Per una storia della previdenza sociale in Italia. Studi e documenti*, Roma: I.N.P.S. 1962, S. 49-79.
- MONAT, Jacques: *L'Organisation internationale du travail et le régionalisme*, Lyon: Université de Lyon (doctorat) 1955, 376 S.
- MONTCEAU, Marc: *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris: PUF (Que sais-je?) 1959, 128 S.

- MOREAU, J.: „Réflexions sur une politique communautaire“, in: *L'avenir de la sécurité sociale*, sous la dir. de DELEECK, Herman, Paris: Economica 1987, S. 205-211.
- MORELLET, Jacques: „L'influence des conventions internationales du travail sur la législation française“, in: *Revue internationale du travail* 4/1970, S. 363-392.
- MORSE, David A.: „Erziehungs- und Bildungsaufgaben der Sozialpartner in der industriellen Arbeitswelt“, in: *40 Jahre Internationale Arbeitsorganisation. Vorträge*, hrsg. von Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Berlin: Duncker & Humblot 1959, S. 25-38.
- MORSE, David A.: *L'origine et l'évolution de l'O.I.T. et son rôle dans la communauté mondiale*, Paris: Librairie économique et sociale 1969, 125 S.
- MUHR, Gerd: „Dr. Walter Auerbach †“, in: *Soziale Sicherheit* 5/1975, S. 131.
- MUHR, Gerd: „Sozialpolitik in der Nachkriegszeit – Betrachtungen aus der Sicht des DGB“, in: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, hrsg. von BARTHOLOMÄI, Reinhart/BODENBENDER, Wolfgang/HENKEL, Hardo/HÜTTEL, Renate, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft 1977, S. 477-487.
- MULLIKEN, Otis E.: „The International Labor Conference at Philadelphia“, in: *Department of State Bulletin* 250 (8.4.1944), S. 316-325.
- MULLIKEN, Otis E.: „The International Labor Organization“, in: *Department of State Bulletin* 247 (18.3.1944), S. 257-262.
- NAGEL, S. Günter/THALAMY, Christian: *Le droit international de la sécurité sociale*, Paris: PUF (Que sais-je?) 1994, 125 S.
- NEIRINCK, J. D.: *Social Policy of the EEC Commission. A General Survey: Achievements and Trends at the end of 1967*, Louvain: Colloquium Falconis 1967, 59 S.
- NOACK, Paul: *Das Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Entscheidungsprozesse vor und nach dem 30. August 1954*, Düsseldorf: Droste 1977, (Bonner Schriften zur Politik und Zeitgeschichte; 17), 202 S.
- NORDHORN, Karlhugo/SCHWE, Dieter: *Übersicht über die Soziale Sicherung*, Bonn: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung⁸ 1970, 294 S.
- ORDA, Karl-Heinz: „Im Vorfeld der Rentenreform“, in: *Sozialpolitik nach 1945. Geschichte und Analysen*, hrsg. von BARTHOLOMÄI, Reinhart/BODENBENDER, Wolfgang/HENKEL, Hardo/HÜTTEL, Renate, Bonn: Verlag Neue Gesellschaft 1977, S. 95-107.

- „L’Organisation internationale du Travail depuis la guerre“, in: *Revue internationale du travail* 67 (février 1953), S. 117-169.
- OSTERKAMP, Karl: „Wie’s die anderen machen. Soziale Sicherung in England“, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 3/1953, S. 179-182.
- OTTEVAERE, A.: „Le juge belge et les normes internationales de sécurité sociale“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 8: Par-delà les frontières, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 95-111.
- PANAYOTOPOULOS, Marios: *La sécurité sociale des travailleurs migrants. Etude sur les règlements de la CEE et la situation de la Suisse*, Genève: Georg 1973, 518 S.
- PARROTT, Alec L.: „La sécurité sociale: ce rêve des années de guerre, sera-t-il le cauchemar des années de paix?“, in: *Revue internationale du travail* 131 (mars 1992), S. 389-409.
- PAVARD, F.: „La sécurité sociale en France. Les régimes autres que le régime général“, in: *Notes et études documentaires* 3091 (19.5.1964), 78 S.
- PEEMANS-POULLET, Hedwige: „Les droits des membres de la famille en sécurité sociale“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1/1994, S. 29-93.
- PEEMANS-POULLET, Hedwige: „Pour les pensions des travailleurs salariés, la sécurité sociale fête son septantième anniversaire...“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 7: Quand vient le temps de la retraite, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 29-66.
- PERRIN, Guy: „Cent ans d’assurance sociale“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 8-9/1983, S. 837-873.
- PERRIN, Guy: „Cent ans d’assurance sociale“, in: *Travail et société* 2/1984, S. 195-208; 3/1984, S. 319-330; 4/1984, S. 421-433.
- PERRIN, Guy: „Introduction au droit international de la sécurité sociale. Coordination des législations nationales“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1-2/1991, S. 3-59.
- PERRIN, Guy: „L’action de l’Organisation internationale du Travail en faveur de la coordination et de l’harmonisation des législations de sécurité sociale“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 10/1969, S. 1115-1179.
- PERRIN, Guy: „L’assurance sociale – ses particularités – son rôle dans le passé, le présent et l’avenir“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der*

- Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 29-75.
- PERRIN, Guy: „L’avenir du droit de la sécurité sociale“, in: *Cent ans de droit social en Belgique*. Actes de la journée commémorative du 12 novembre 1986, *Revue du travail – Revue belge de sécurité social*, 1986 (N° spécial), S. 81-93.
- PERRIN, Guy: „La Convention européenne dans le contexte des instruments internationaux de coordination des législations de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 3/1978, S. 316-323.
- PERRIN, Guy: „La sécurité sociale au passé et au présent“, in: *Revue française des affaires sociale* 1/1979, S. 87-131.
- PERRIN, Guy: „La sécurité sociale comme mythe et comme réalité“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 10/1966, S. 1039-1075.
- PERRIN, Guy: „La sécurité sociale des étrangers et des migrants selon les instruments de l’Organisation internationale du Travail (OIT)“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 3/1981, S. 315-333.
- PERRIN, Guy: „Le plan Beveridge: les grands principes“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1-2/1992, S. 45-59.
- PERRIN, Guy: „Le rôle de l’Organisation internationale du travail dans l’harmonisation des conceptions et des législations de sécurité sociale“, in: *Droit social* 9-10/1970, S. 457-467.
- PERRIN, Guy: „Les fondements du droit international de la sécurité sociale“, in: *Droit social* 12/1974, S. 479-492.
- PERRIN, Guy: „Les prestations non contributives et la sécurité sociale“, in: *Droit social* 3/1961, S. 179-188.
- PERRIN, Guy: „Les régimes complémentaires et la sécurité sociale“, in: *Revue française des affaires sociales* 2/1972, S. 35-53.
- PERRIN, Guy: „Pour une théorie sociologique de la sécurité sociale dans les sociétés industrielles“, in: *Revue française de sociologie* 3/1967, S. 299-324.
- PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 99 (mars 1969), S. 279-324.
- PERRIN, Guy: „Réflexions sur cinquante années de sécurité sociale“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 616-657.

- PERRIN, Guy: „Soziale Sicherheit gestärkt“, in: *Bundesarbeitsblatt* 12/1980, S. 12-23.
- PERRIN, Guy: *Die Ursprünge des internationalen Rechts der sozialen Sicherheit*, München: J. Schweitzer Verlag 1983, (Vierteljahresschrift für Sozialrecht; Beiheft 3), 84 S.
- PERRIN, Guy: *Histoire du droit international de la sécurité sociale*, Paris: Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale 1993, (La Sécurité sociale. Son histoire à travers les textes; 5), 741 S.
- PERRIN, Guy: *Sécurité sociale*, Lausanne: Réalités sociales 1993, 219 S.
- PERSIANI, Mattia: *Diritto della previdenza sociale*, Padova: CEDAM ⁸1996, 279 S.
- PETERS, Horst: *Die Geschichte der sozialen Versicherung*, Bonn: Asgard-Verlag ³1978, 240 S.
- PETRILLI, Giuseppe: „La politique sociale de la Commission“, in: *Bulletin des Communautés Européennes* 5/1959, S. 5-13.
- PFEFFER, Karl Heinz: „Hintergründe des Beveridge-Planes“, in: *Das XX. Jahrhundert* 4/1943, S. 164-166.
- PIRKER, Theo: *Die blinde Macht. Die Gewerkschaftsbewegung in Westdeutschland*, Teil 1: 1945-1952. Vom Ende des Kapitalismus zur Zähmung der Gewerkschaften, München: Olle & Wolter 1960, 319 S.
- PIZZUTI, Felice Roberto: *La sicurezza sociale tra previdenza assistenza e politica economica. L'evoluzione del sistema italiano dal dopoguerra ad oggi e le prospettive di riforma attuali*, Napoli: Liguori Editore 1990, 256 S.
- PÖHLER, Kay: „Das niederländische Sozialleistungssystem – Leistungen, Finanzierungsprobleme und Lösungsansätze“, in: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*, hrsg. von DÖRING, Diether/HAUSER, Richard/SCHMÄHL, Winfried, Berlin: Duncker & Humblot 1999, (Sozialpolitische Schriften; 78), S. 319-429.
- PONS, Vittorio: „Le plan Beveridge: vingt ans après“, in: *Mélanges offerts à Léon-Eli Troclet*, Bruxelles: Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles 1967, S. 205-221.
- POST, Harry: *Pillarization: An Analysis of Dutch and Belgian Society*, Aldershot: Avebury 1989, 295 S.
- „La première Conférence régionale européenne“, in: *Revue internationale du travail* 71 (avril 1955), S. 361-385.

- „La présence des délégations "monolithiques" de l'Est est incompatible avec la structure tripartite de l'O.I.T.“, in: *Le Monde*, 10 février 1955.
- „Die Privatversicherung nimmt das Wort“, in: *Sozialer Fortschritt* 6/1956, S. 113-115.
- RAMADIER, Paul: „La sécurité sociale devant le B.I.T.“, in: *Droit social* 1952, S. 505-507.
- Rapport sur la comparaison du système britannique de sécurité sociale avec les systèmes des pays de la Communauté*, pub. par la Commission des Communautés Européennes, Luxembourg 1968, 86 S.
- RECKER, Marie-Luise: *Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg*, München: Oldenbourg 1985, (Studien zur Zeitgeschichte; 29), 325 S.
- REICHENBACH, Bernhard: „"Royal Commissions" und Sozialgesetzgebung. Praxis und Bedeutung außerparlamentarischer Ausschüsse in England“, in: *Sozialer Fortschritt* 1/1952, S. 107-109.
- REIDEGELD, Eckart: „Die „klassische Sozialversicherung“ in der Entscheidung: Deutsche und alliierte Kräfte und Interessen vor und nach 1945“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 11/1984, S. 649-675; und 12/1984, S. 730-745.
- REIDEGELD, Eckart: *Die Sozialversicherung zwischen Neuordnung und Restauration: Soziale Kräfte, Reformen und Reformpläne unter besonderer Berücksichtigung der Versicherungsanstalt Berlin (VAB)*, Frankfurt: Haag und Herchen 1982, 481 S.
- REIFFERS, Charles: „L'assurance maladie dans le Grand-Duché de Luxembourg de 1900 à nos temps“, in: *Chambre des Employés privés 1924-1974. Cinquantième anniversaire*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 183-196.
- RENTIER, Jeanine: *L'activité du Conseil de l'Europe dans le domaine social*, Paris: Editions A. Pedone 1954, (Collection scientifique de la faculté de droit de l'Université de Liège; 4), 206 S.
- RIBAS, Jacques Jean: „La sécurité sociale et les services sociaux dans le cadre de la politique sociale de la Communauté économique européenne“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 2/1960, S. 121-130.
- RIBAS, Jacques Jean: „Quelques aspects financiers de la sécurité sociale dans les pays du Marché commun“, in: *Revue internationale du travail* 84 (juillet-août 1961), S. 29-54.

- RIBAS, Jacques Jean: „Sécurité sociale et classes sociales en France“, in: *Droit social* 7-8/1952, S. 477-484.
- RICHARDSON, John Henry: *Economic and Financial Aspects of Social Security. An International Survey*, London: George Allen & Unwin 1960, 270 S.
- RIEGER, Elmar: *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaats*, Opladen: Westdeutscher Verlag 1992, 257 S.
- RIMLINGER, Gaston V.: „Bemerkungen zu Prof. Floras Analyse des Wohlfahrtsstaates“, in: *Die Entstehungen des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*, hrsg. von MOMMSEN, Wolfgang J., Stuttgart: Klett-Cotta 1982, (Veröffentlichungen des Deutschen Historischen Instituts London; 11), S. 399-403.
- RIMLINGER, Gaston V.: *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America, and Russia*, New York: John Wiley & Sons 1971, 362 S.
- RIOUX, Jean-Pierre: *La France de la Quatrième République*, 2 Bände, Paris: Seuil 1980-1983.
- RITTER, Gerhard A.: „Introduction“, in: *Comparing social welfare systems*, Volume 2: Rencontres de Berlin. France – Allemagne, Paris: MIRE 1996, S. 25-39.
- RITTER, Gerhard A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München: Oldenbourg 1989, 233 S.
- RITTER, Gerhard A.: *Sozialversicherung in Deutschland und England. Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München: Beck 1983, 188 S.
- ROCH, Roger: „Un plan de sécurité sociale“, in: *Revue du travail* 10/1958, S. 1175-1215.
- ROELS, Roger: „Genèse de l'assurance-chômage“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 511-535.
- ROOM, Graham: „Social Policy and the European Commission“, in: *Social Policy and Administration* 3/1991, S. 175-183.
- RÖPKE, Wilhelm: „Probleme der kollektiven Alterssicherung“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. Februar 1956, S. 5.
- „Russian protest in I.L.O.“, in: *The Times*, 7 February 1955.
- RYS, Vladimir: „Etudes internationales sur la sécurité sociale: problèmes et perspectives“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 7-8/1966, S. 255-284.

- RYS, Vladimir: „La sociologie de la sécurité sociale“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 1/1964, S. 3-38.
- SAINT-JOURS, Yves: „France“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 210-212.
- SAINT-JOURS, Yves: „Landesbericht Frankreich“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 181-268.
- SANDMANN-BREMME, Gabriele: „Systeme sozialer Sicherheit in den Ländern der EWG“, in: *Die EWG als Sozialgemeinschaft*, hrsg. vom Bildungswerk Europäische Politik, Köln: Europa Union Verlag 1964, (Europäische Schriften des Bildungswerks Europäische Politik; 6), S. 9-32.
- SANDULLI, Pasquale: „Ein Schlaglicht auf die Besonderheiten der Situation Italiens“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 385-386.
- SAUERBORN, Maximilian: „Ministeraldirektor Josef Eckert 65 Jahre alt“, in: *Bundesarbeitsblatt* 21/1954, S. 648.
- SAVELSBERG, Gertrud: „Sozialversicherung. Entwicklung und heutiger Stand“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Tübingen: Gustav Fischer Verlag 1956, S. 604-617.
- SCHEWE, Dieter/SCHENKE, Klaus/MEURER, Anne/HERMSEN, Karl-Werner: *Übersicht über die Soziale Sicherung*, Bonn: Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1977, 394 S.
- SCHMIDT, Manfred G.: *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich ²1998, (Grundwissen Politik; 2), 334 S.
- SCHORR, Alvin L.: *Social Security and Social Services in France*, Washington: Department of Health, Education, and Welfare 1965, 48 S.

- SCHROEDER, Georges: „L'évolution de la sécurité sociale: des régimes professionnels vers un système de protection généralisé“, in: *Diagonales à travers le droit luxembourgeois. Livre jubilaire de la Conférence Saint-Yves 1946-1986*, Luxembourg: o. V. 1986, S. 803-811.
- SCHROEN, Michael: „Das politische System Luxemburgs“, in: *Die politischen Systeme Westeuropas*, hrsg. von ISMAYR, Wolfgang, Opladen: Leske + Budrich 1997, S. 381-406.
- SCHROEN, Michael: *Das Großherzogtum Luxemburg. Portait einer kleinen Demokratie*, Bochum: Studienverlag Brockmeyer 1986, (Politikwissenschaftliche Paperbacks; 10), 143 S.
- SCHULZ, Günther: „Soziale Sicherung von Frauen und Familien“, in: *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, hrsg. von HOCKERTS, Hans Günter, München: Oldenbourg 1998, (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte; 76), S. 117-149.
- SCHWARZENBERG, Claudio: *Breve storia dei sistemi previdenziali in Italia*, Torino: ERI 1971, 224 S.
- SECHE, Jean-Claude: „Bilan de jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes relative aux Règlements n°3 et 4 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants“, in: *Revue trimestrielle de droit européen* 3/1968, S. 475-512.
- „La sécurité sociale aux Pays-Bas“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 1/1970, S. 3-61.
- SHOUP, Carl S.: „Comments on the Paper by André Laurent, “ L’harmonisation des régimes de sécurité sociale dans la Communauté économique européenne”“, in: *Finances publiques et sécurité sociale – Public Finance and Social Security. Congrès de Turin. Septembre 1968. XXIVe session*, Lyon: Institut international de finances publiques 1969, S. 221-225.
- SILBURN, Richard: „Beveridge and the war-time consensus“, in: *Social Policy and Administration* 1/1991, S. 80-86.
- SITZLER, Friedrich: „40 Jahre Internationale Arbeitsorganisation“, in: *40 Jahre Internationale Arbeitsorganisation. Vorträge*, hrsg. von Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Berlin: Duncker & Humblot 1959, S. 15-24.

- SMELSER, Ronald: „Robert Ley: The Brown Collectivist“, in: *The Nazi Elite*, ed. by SMELSER, Ronald/ZITELMANN, Rainer, Houndmills: Macmillan 1993, S. 144-154.
- SMELSER, Ronald: *Robert Ley: Hitler's Labor Front Leader*, Oxford: Berg 1988, 330 S.
- Social Security Programs Throughout the World 1958... including five charts summarizing the principal legislative provisions*, ed. by U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Washington: U.S. Government Printing Office 1958, 91 S.
- Social Security Programs Throughout the World 1961*, ed. by U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Washington: U.S. Government Printing Office 1961, 191 S.
- Social Security Programs Throughout the World 1967*, ed. by U.S. Department of Health, Education, and Welfare, Washington: U.S. Government Printing Office 1967, 239 S.
- SOLEM, Erik: *The Nordic Council and Scandinavian Integration*, New York: Praeger 1977, 201 S.
- „Sommaire des législations nationales de sécurité sociale des Etats Membres de la Communauté européenne“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 12/1953, S. 474-478.
- SØRENSEN, Vibeke: „Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?“, in: *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, ed. by OLESEN, Thorsten B., Odense: Odense University Press 1995, S. 40-61.
- SPIRENBURG, Dirk/POIDEVIN, Raymond: *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier*, Bruxelles: Bruylant 1993, 919 S.
- SPITAEELS, Guy/VAN DER VORST, Pierre: „Achille van Acker, père de la sécurité sociale?“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 117-146.
- SPROEDT, Bernd: *Koalitionsfreiheit und Streikrecht in den universellen und europäischen Kollektivabkommen (Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und*

- kulturelle Rechte, IAO-Abkommen, Europäische Sozialcharta und Europäische Menschenrechtskonvention*), München: Schön 1972, 130 S.
- STACK, Maurice: „Le projet de Convention internationale sur la norme minimum de sécurité sociale“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 4/1952, S. 141-148.
- STACK, Maurice: „Les questions de sécurité sociale à la Conférence régionale européenne de l'O.I.T.“, in: *Bulletin de l'Association internationale de la sécurité sociale* 1-2/1955, S. 3-14.
- STANDFEST, Erich: „Hundert Jahre „Kaiserliche Botschaft““, in: *Soziale Sicherheit* 11/1981, S. 321-325.
- STEIN, Oswald: „Vers la sécurité sociale“, in: *Revue internationale du travail* 44 (septembre 1941), S. 255-283.
- STOLLEIS, Michael: „Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung“, in: *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft*, hrsg. von ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1979, S. 387-411.
- STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Gesetzliche Krankenversicherung“, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 9-10/1983, S. 612-623.
- STOLLEIS, Michael: „Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland. Rechtsgeschichtliche Entwicklung“, in: *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 69 (1980), S. 155-175.
- STOLLEIS, Michael: *Quellen zur Geschichte des Sozialrechts*, Göttingen: Musterschmidt 1976, (Quellensammlung zur Kulturgeschichte; 20), 269 S.
- STORCH, Anton: „War erwarten die Arbeitnehmer von der Neuordnung der deutschen Sozialversicherung?“, in: *Arbeitsblatt für die britische Zone* 4/1947, S. 139-141.
- STRÅTH, Bo: „The Illusory Nordic Alternative to Europe“, in: *Cooperation and Conflict* 4/1984, S. 102-114.
- STUMP, Wolfgang: „Anton Storch (1892-1975)“, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 1-2/1976, S. 129-139.
- SUR, Fadil H.: „La Charte sociale européenne. Dix années d'application 1965-1975“, in: *Annuaire européen XXII* (1974), S. 88-136.

- SÜSS, Winfried: „Gesundheitspolitik“, in: *Drei Wege deutscher Sozialstaatlichkeit. NS-Diktatur, Bundesrepublik und DDR im Vergleich*, hrsg. von HOCKERTS, Hans Günter, München: Oldenbourg 1998, (Schriftenreihe der Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte; 76), S. 55-100. TELLJOHANN, Volker: „Italien: Das wiedergewonnene Selbstbewußtsein der Gewerkschaften“, in: *Die Modernisierung der Gewerkschaften in Europa*, hrsg. von MÜCKENBERGER, Ulrich/SCHMIDT, Eberhardt/ZOLL, Rainer, Münster: Verlag Westfälisches Dampfboot 1996, S. 235-251.
- „Les tendances de la sécurité sociale dans la période d'après-guerre“, in: *Revue internationale du travail* 59 (juin 1949), S. 731-749; 60 (juillet 1949), S. 31-54; 60 (août 1949), S. 125-149; 60 (septembre 1949), S. 262-289.
- TEPPE, Karl: „Zur Sozialpolitik des Dritten Reiches am Beispiel der Sozialversicherung“, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 17 (1977), S. 195-250.
- THILL, André: „150 ans de Politique de Protection Sociale au Luxembourg (1839-1989)“, in: *Questions sociales* 9 (1989-1990), S. 3-207.
- THILL, André: „Das Konzept der Gesamtsicherheit“, in: *Questions sociales* 9 (1989-1990), S. 3-207.
- THILL, André: „Esquisse de l'évolution de l'Assurance-accidents industrielle et de l'Assurance-Vieillesse-Invalidité“, in: *Cinquantenaire Chambre du Travail Luxembourg*, Luxembourg: o. V. 1974, S. 123-162.
- THILL, André: „La protection sociale“, in: *Mémorial 1989. La société luxembourgeoise de 1839 à 1989*, sous la dir. de GERGES, Martin, Luxembourg: Les Publications mosellanes 1989, S. 619-664.
- THOSS, Bruno: „Sicherheits- und deutschlandpolitische Komponenten der europäischen Integration zwischen EVG und EWG 1954-1957“, in: *Vom Marshallplan zur EWG. Die Eingliederung der Bundesrepublik Deutschland in die westliche Welt*, hrsg. von HERBST, Ludolf/BÜHRER, Werner/SOWADE, Hanno, München: Oldenbourg 1990, (Quellen und Darstellungen zur Zeitgeschichte; 30), S. 475-500.
- TIKRITI, Abdul-Karim: *Tripartism and the International Labour Organisation. A Study of the Legal Concept: Its Origins, Function and Evolution in the Law of Nations*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International 1982, 417 S.
- TITMUSS, Richard M.: *Problems of Social Policy*, London: Longmans 1950, 596 S.

- TORTORA, Manuela: *Institution spécialisée et organisation mondiale: étude des relations de l'OIT avec la SDN et l'ONU*, Bruxelles: Bruylant 1980, 519 S.
- Trente ans de combat pour la justice sociale. 1919-1949*, hrsg. von Organisation internationale du travail, Genf: Bureau international du Travail ²1950, 179 S.
- TROCLET, Léon-Eli: *Eléments de droit social européen*, Bruxelles: Editions de l'Institut de Sociologie de l'Université Libre de Bruxelles 1963, 358 S.
- TROCLET, Léon-Eli: *Législation sociale internationale*, Bruxelles. Editions de la librairie encyclopédique 1952, 716 S.
- VALTICOS, Nicolas: „La charte sociale européenne (Sa structure - son contenu - le contrôle de son application)“, in: *Droit social* 5/1963, S. 466-482.
- VAN DER VORST, Pierre: „Achille van Acker, parrain de la Sécurité sociale“, in: *Journal des tribunaux de travail* 107 (1975), S. 193 und 206-208.
- VAN LANGENDONCK, Jef: „Aktuele betekenis van het verslag van de rijkommissarissen over de hervorming van de sociale zekerheid (1951)“, in: *Cent ans de droit social belge – Honderd jaar belgisch sociaal recht*, sous la dir. de VAN DER VORST, Pierre, Bruxelles: Bruylant 1986, S. 473-485.
- VAN LANGENDONCK, Jef: „Le but de la sécurité sociale“, in: *Cinquante ans de sécurité sociale... et après?*, vol. 1: La sécurité sociale: reflets de la société, publ. par Ministère de la Prévoyance sociale, Bruxelles: Bruylant 1995, S. 49-65.
- VANTHEMSCHE, Guy: *La sécurité sociale. Les origines du système belge: le présent face à son passé*, Bruxelles: De Boeck-Wesmael 1994, 200 S.
- VELDKAMP, G. M. J.: „L'extension de la protection sociale à des secteurs de la population autres que les travailleurs: La dynamique de l'Etat-providence et les relations professionnelles en Europe occidentale“, in: *Travail et société* 1/1977, S. 59-68.
- VELDKAMP, G. M. J.: „Introduction. Die Sozialversicherung im Rahmen der Aufgaben, Möglichkeiten und Vorhaben einer europäischen Sozialpolitik“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 485-487.
- VELDKAMP, G. M. J.: „L'harmonisation de la sécurité sociale dans la Communauté économique européenne“, in: *Droit social* 12/1968, S. 674-687.

- VERDIER, Jean-Maurice: „L’apport des normes de l’OIT au droit français du travail“, in: *Revue internationale du travail* 5-6/1993, S. 747-761.
- VICARELLI, Giovanna: „Welfare systems and social change. One hundred years of health and social policies in Italy“, in: *Comparing social welfare systems*, Volume 3: Florence Conference. France – Southern Europe, Paris: MIRE 1997, S. 109-131.
- VILLARS, Charles: „L’influence des normes de l’OIT sur l’harmonisation de la sécurité sociale au sein du Conseil de l’Europe“, in: *Revue internationale du travail* 3/1979, S. 367-378.
- VILLARS, Charles: *Le Code européen de Sécurité sociale et le protocole additionnel*, Genève: Georg 1979, (Schweizerische Beiträge zum Europarecht; 23), 231 S.
- „La vingt-sixième session de la Conférence internationale du Travail, Philadelphie, avril-mai 1944“, in: *Revue internationale du travail* 50 (juillet 1944), S. 22-27.
- VOIRIN, Michel: „La sécurité sociale des migrants et les droits de l’homme. Le droit communautaire au carrefour du droit international et du droit interne“, in: *Revue trimestrielle de droit européen* 4/1968, S. 720-745.
- VON BERLEPSCH, Hans-Jörg: „„Sozialpolitische Sozialpolitik“? Zur sozialpolitischen Konzeption und Strategie der SPD in den Jahren 1949 bis 1966“, in: *Arbeiter im 20. Jahrhundert*, hrsg. von TENFELDE, Klaus, Stuttgart: Klett-Cotta 1991, (Industrielle Welt; 51), S. 461-482.
- VON BEYME, Klaus: *Das politische System Italiens*, Stuttgart: Kohlhammer 1970, 187 S.
- VON FERBER, Christian: „Soziale Sicherung in Westeuropa. Soziologische Gesichtspunkte zur Entstehung, zur gegenwärtigen Situation und zum Vergleich der Systeme sozialer Sicherheit“, in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, hrsg. von MATTHES, Joachim, Frankfurt, New York: Campus Verlag 1979, S. 744-766.
- WALINE, Pierre: „Au B.I.T.: coexistence pacifique ou combative?“, in: *Revue des Deux Mondes*, 1.8.1960, S. 1-14.
- WALINE, Pierre: „La crise de l’Organisation internationale du Travail“, in: *Revue des Deux Mondes* 15 (1.8.1959), S. 478-490.
- WALINE, Pierre: *Un patron au Bureau international du travail (1922-1974)*, Paris: Editions France-Empire 1976, 301 S.

- WATILLON, Léon: „Etude du Règlement n°4 appliquant et complétant le Règlement n°3 de la Communauté Economique Européenne concernant la Sécurité Sociale des travailleurs migrants“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1958, S. 347-360.
- WATILLON, Léon: „La Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1958, S. 89-182.
- WATILLON, Léon: „La Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux“, in: *Droit social* 4/1957, S. 251-255.
- WATILLON, Léon: „Le Règlement n°3 de la Communauté Economique Européenne“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 1958, S. 221-322.
- WATILLON, Léon: „Les « interprétations » de la Commission administrative de la Communauté Economique Européenne“, in: *Revue belge de sécurité sociale* 4/1960, S. 451-454.
- WEALE, Albert: „Social Policy and European Union“, in: *Social Policy and Administration* 1/1994, S. 5-19.
- WEDDIGEN, Walter: „Sozialversicherung. Theorie“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Tübingen: Gustav Fischer Verlag 1956, S. 594-604.
- WEISSENBERG, Gerhard: „Les activités de l’Organisation internationale du travail en matière de sécurité sociale dans l’optique des travailleurs“, in: *Revue internationale de sécurité sociale* 4/1969, S. 489-504.
- WEISSER, Gerhard: „Soziale Sicherheit“, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Tübingen: Gustav Fischer Verlag 1956, S. 396-412.
- WIEBRINGHAUS, Hans: „Die Sozialversicherung im Rahmen der Funktionen, der Möglichkeiten und der sozialpolitischen Vorhaben des Europarats“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 507-538.
- WILDE, Klaus: „Hundert Jahre Sozialversicherung in Deutschland“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47/81 (21.11.1981), S. 3-20.
- WISCHEROPP, Doris: „Das französische Sozialleistungssystem – Leistungen, Finanzierungsprobleme und Lösungsansätze“, in: *Soziale Leistungen und ihre Finanzierung. Länderstudien zu Frankreich, Italien und den Niederlanden*, hrsg. von DÖRING, Diether/HAUSER, Richard/SCHMÄHL, Winfried, Berlin: Duncker & Humblot 1999, (Sozialpolitische Schriften; 78), S. 39-187.

- ZACCAGNINI, Benigno: „L'Organizzazione Internazionale del Lavoro e l'Italia“, in: *Rassegna del lavoro* 6-7/1959, S. 817-821.
- ZIPPERER, Manfred: „Die Zusatzsysteme zur Sozialen Sicherheit in Europa“, in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 2/1974, S. 259-291.
- ZÖLLNER, Detlev: „Bundesrepublik Deutschland“, in: *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans A., Berlin: Duncker & Humblot 1983, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 8), S. 205-209.
- ZÖLLNER, Detlev: „Die Funktionserfüllung der gesetzlichen Alterssicherung im Rückblick“, in: *Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag*, hrsg. von SCHENKE, Klaus/SCHMÄHL, Winfried, Stuttgart: Kohlhammer 1980, S. 195-203.
- ZÖLLNER, Detlev: „Landesbericht Deutschland“, in: *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, hrsg. von KÖHLER, Peter A./ZACHER, Hans F., Berlin: Duncker & Humblot 1981, (Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht; 6), S. 51-179.

Zeittafel

Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
12.8.1941	Unterzeichnung der Atlantik-Charta zwischen Churchill und Roosevelt			
5.11.1941		Resolution der ILO zu Gunsten der Atlantik-Charta		
2.12.1942	Veröffentlichung des Beveridge-Berichts			
26.3.1943				Niederlande: Bildung der Van Rhijn-Kommission I
1.5.1943				Belgien: Fertigstellung des CEPAG-Projekts
24.4.-12.5.1944		Philadelphia-Konferenz mit der Verabschiedung der Empfehlungen Nr. 67 und 69		
10.5.1944		Verabschiedung der Erklärung von Philadelphia		
28.12.1944				Belgien: Arrêté-loi zur Reform der Sozialversicherungen
8.5.1945	Ende des Zweiten Weltkriegs in Europa			

Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
19.10.1945		Wiederaufnahme Italiens in die ILO		Frankreich: Ordonnance du 19 octobre 1945 zur Reform der Sozialversicherungen
30.6.1946		Abkommen zwischen der ILO und der UNO		
16.4.1948			Gründung der OEEC	
17.3.1948			Gründung der Organisation des Brüsseler Paktes	
4.4.1949			Gründung der NATO	
5.5.1949			Gründung des Europarats	
24.5.1949			Gründung der BRD	
24.-29.5.1949		Gründungssitzung des CSSE		
25.10.1949			Die BRD wird Vollmitglied der OEEC	
31.10.-5.11. und 5.-14.12.1949		Rheinschiffer-Konferenzen		
8.-20.2.1950		Erste Sitzung des CSSE		
9.5.1950			Schuman Erklärung zur EGKS	
27.7.1950		Unterzeichnung des Internationalen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer		

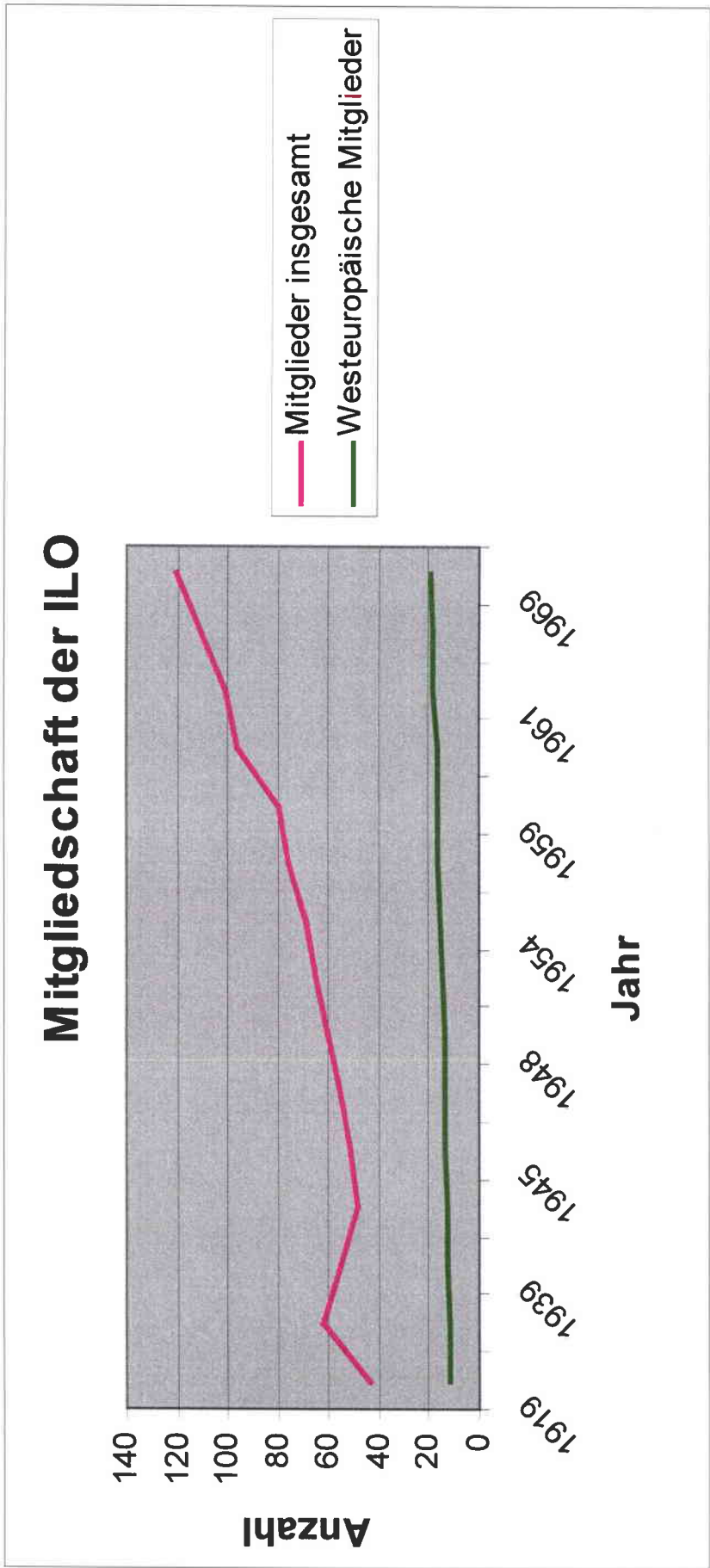
Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
24.8.1950			Resolution der Beratenden Versammlung des Europarats für eine Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit	
18.4.1951			Unterzeichnung des Vertrages über die EGKS	
2.5.1951			Beitritt der BRD in den Europarat	
12.6.1951		Aufnahme der BRD in die ILO		
Juni 1951		Kooperationsabkommen zwischen der ILO und dem Europarat		
4.4.1952				Italien: Gesetzliche Festlegung einer Mindestrente
28.6.1952		Verabschiedung des Übereinkommens Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit		
1.6.1953		Inkrafttreten des Internationalen Abkommens über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer		

Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
Juli 1953			Inkrafttreten des Kooperationsabkommens zwischen der ILO und der EGKS	
11.12.1953			Unterzeichnung der Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit im Rahmen des Europarats	
26.4.1954		Wiederaufnahme der UdSSR in die ILO		
1.7.1954			Inkrafttreten der Vorläufigen Europäischen Abkommen über Soziale Sicherheit	
30.8.1954			Französische Nationalversammlung lehnt den EVG-Vertrag ab	
28.9-3.10.1954			Neun-Mächte-Konferenz in London	
19.-23.10.1954			Unterzeichnung der Pariser Verträge	
13.11.1954				BRD: Kindergeldgesetz
24.1.-5.2.1955		Erste Europäische Regionalkonferenz der ILO		

Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
1.-3.6.1955			Außenministerkonferenz in Mes- sina	
9.7.1956		Unterzeichnung des Europäi- schen Übereinkommens über die Soziale Sicherheit der Arbeit- nehmer im internationalen Ver- kehr		
29.10.1956	Angriff Israels auf Ägypten			
5.-6.11.1956	Frankreich und Großbritannien lösen die Suez-Krise aus			BRD: Rentenregelungsgesetz
25.3.1957			Unterzeichnung der Römischen Verträge zur Gründung der EWG und Euratoms	
9.12.1957			Unterzeichnung des Europäi- schen Abkommens über die So- ziale Sicherheit der Wanderar- beitnehmer	
7.7.1958		Abschluß des Kooperationsab- kommens zwischen der ILO und der EG		
1.-13.12.1958			Dreigliedrige Konferenz zur Europäischen Sozialcharta in Straßburg	

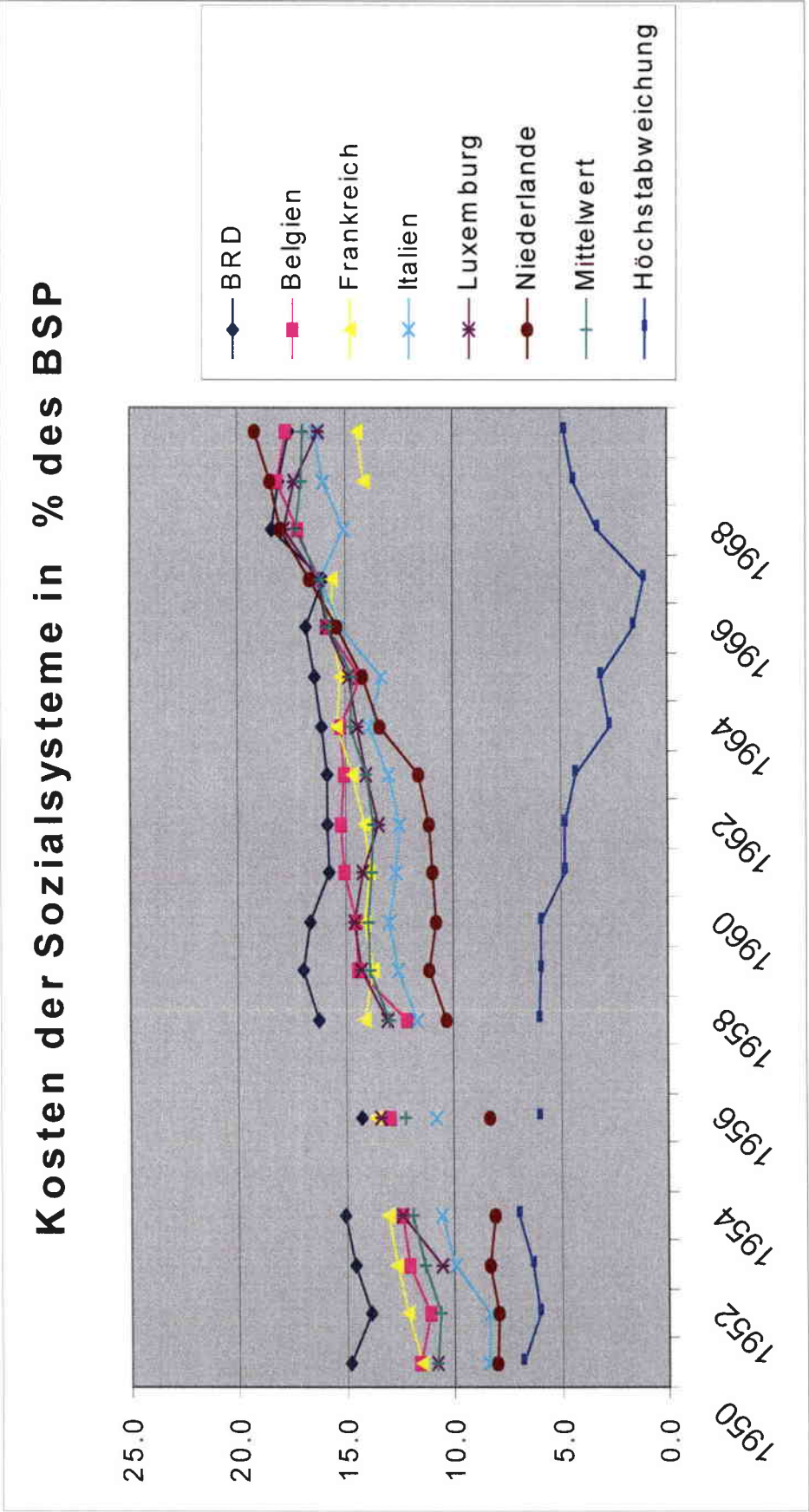
Datum	Ereignisse weltweit	Ereignisse innerhalb der ILO	Ereignisse in Europa	Ereignisse in den Sechs
14.12.1958			Umwandlung der OEEC in die OECD	
19.12.1958			Gründungssitzung der EWG-Verwaltungskommission	
1.1.1959			Inkrafttreten der Verordnung Nr. 3 (die das Abkommen vom 9.12.1957 ersetzte)	
26.1.-7.2.1959		Zweites Treffen des CSSE		
1.5.1960		Inkrafttreten des Europäischen Übereinkommens über die Soziale Sicherheit der Arbeitnehmer im internationalen Verkehr		
18.11.1961			Unterzeichnung der Europäischen Sozialcharta	
13.3.1962				Luxemburg: Gesetzliche Krankenkassen für die Landwirte
20.9.1962		Erste Sitzung des Permanenten Kontaktausschusses ILO-EG		
26.11.-8.12.1962		Drittes Treffen des CSSE		
10.-15.12.1962			Konferenz der EG zur sozialen Sicherheit	
1.1.1963				Niederlande: Kinderbeihilfen für die gesamte Bevölkerung

Anhang 1



Quelle: GHEBALLI, Victor-Yves: *L'Organisation internationale du Travail (OIT)*, Genève: Georg 1987 und MACHACEK, Rudolf: „Die internationale Arbeitsorganisation: (International Labour Organisation - ILO)“, in: *Arbeit, Recht und Gesellschaft: Festschrift Walter Schwarz zum 65. Geburtstag*, hrsg. von MARTINEK, Oswin, Wien: Manz 1991, S. 753-766.

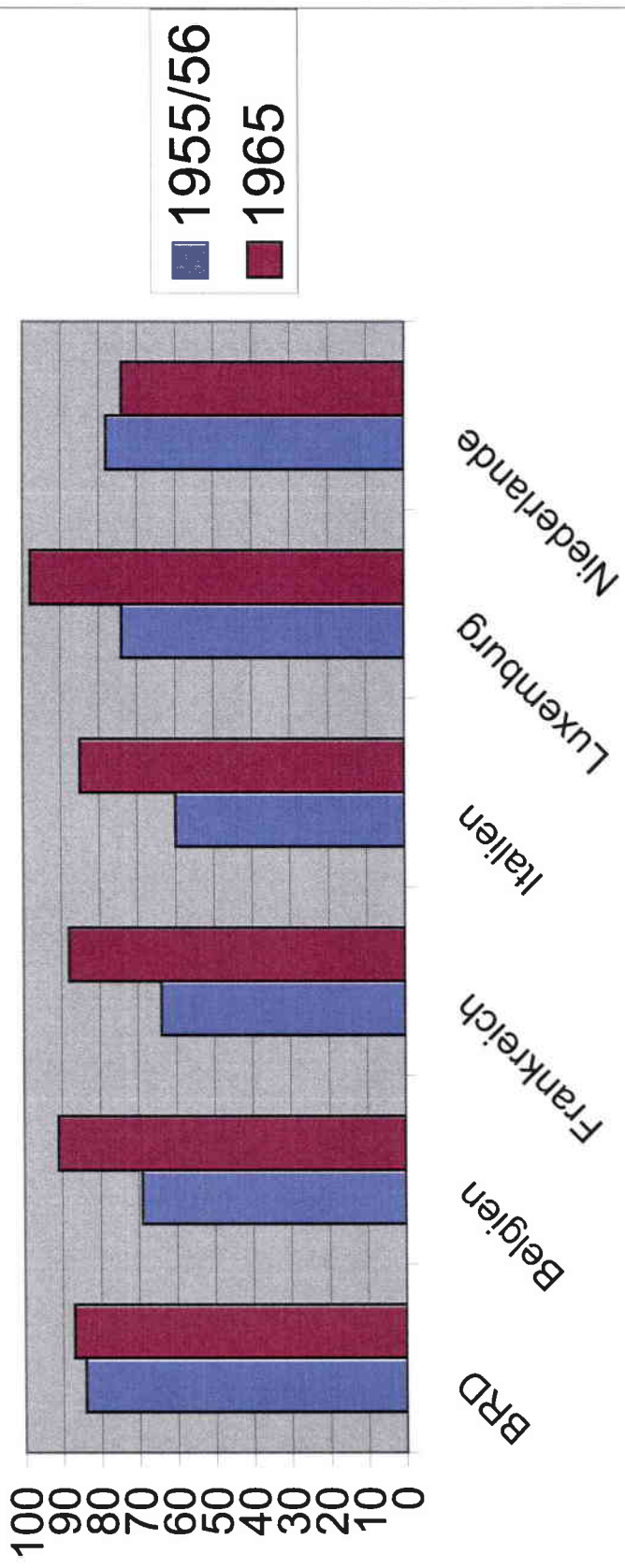
Anhang 2



Quelle: *The Cost of Social Security. 1949-1966*, Geneva: International Labour Office 1958, 1961, 1964, 1967, 1972, 1976.

Anhang 3

Anteil der gegen Krankheit geschützten Bevölkerung
in 1955/56 und 1965



Quelle: *The Cost of Social Security. Seventh International Inquiry, 1964-1966 with a supplement on the scope of social security schemes*, ed. by International Labour Office, Geneva: ILO 1972.

Abkürzungsverzeichnis

AISS	Association Internationale pour la Sécurité Sociale (cf. IVSS)
BIT	Bureau internationale du Travail (cf. IAA)
BRD	Bundesrepublik Deutschland
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CECA	Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
CEE	Communauté Economique Européenne
CEPAG	Commission belge pour l'étude des problèmes de l'après-guerre
CESS	Commission des Experts pour la Sécurité Sociale
CGC	Confédération Générale des Cadres
CGIL	Confederazione Generale Italiana del Lavoro
CGT	Confédération Générale du Travail
CIMAS	Conférence Internationale de la Mutualité et des Assurances Sociales
CIRF	Centre International de Recherches sur la Formation Professionnelle – International Vocational Information and Research Centre
CISC	Confédération internationale des syndicats chrétiens (cf. IBCG)
CISL	Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Nationaler Arbeits- und Wirtschaftsrat
CNPF	Conseil National du Patronat Français
CNR	Conseil national de la Résistance
CSSE	Committee of Social Security Experts - Sachverständigenausschuß für Soziale Sicherheit
CSSR	Tschechoslowakische Sozialistische Republik
DAG	Deutsche Angestellten-Gewerkschaft
DC	Democrazia Cristiana
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DP	Deutsche Partei
ECOSOC	Economic and Social Council
ECSC	European Coal and Steel Community (cf. EGKS)

EG	Europäische Gemeinschaften
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FIOT	Fédération internationale des ouvriers du transport
FO	Force Ouvrière
FSM	Fédération Syndicale Mondiale (cf. WGB)
GB	Governing Body – ILO-Verwaltungsrat
IAA	Internationales Arbeitsamt
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
IBCG	Internationaler Bund Christlicher Gewerkschaften
IBFG	Internationaler Bund der Freien Gewerkschaften
ILO	International Labour Office – Internationales Arbeitsamt
ILO	International Labour Organisation - Internationale Arbeitsorganisation
IVSS	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
LSE	London School of Economics
MRP	Mouvement Républicain Populaire
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NHS	National Health System
NS	Nationalsozialismus
OCAM	Organisation Commune Africaine et Malgache
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OECE	Organisation Européenne de Coopération Economique
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation – Organisation für Europäische Wirtschaftszusammenarbeit
OERS	Organisation européenne de recherches spatiales
OIT	Organisation internationale du Travail (cf. ILO)
ONU	Organisation des Nations Unies (cf. UNO)
PCI	Partito Comunista Italiano
PEP	Politische und Wirtschaftliche Planung

PRI	Partito Repubblicano Italiano
PRO	Public Record Office
PSDI	Partito Socialista Democratico Italiano
PSI	Partito Socialista Italiano
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TUC	Trades Union Congress
UdSSR	Union der sozialistischen Sowjetrepubliken
UIL	Unione Italiana del Lavoro
UN	United Nations – Vereinte Nationen
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNO	United Nations – Vereinte Nationen
USA	United States of America – Vereinigte Staaten von Amerika
VAB	Versicherungsanstalt Berlin
WEU	Westeuropäische Union – Westeuropean Union
WFTU	World Federation of Trade Unions
WGB	Weltgewerkschaftsbund