

Mechthild HERZOG, The Migrant Workers' Advocate. The social policy of the European Parliament concerning the free movement of labour between 1951 and 1979. Mémoire de Master en Histoire européenne contemporaine, Université du Luxembourg 2014, sous la direction du prof. René Leboutte.

Im Mai 2014 begann mit den achten Direktwahlen eine neue Legislaturperiode für das Europaparlament (EP) – der einzigen EU-Institution, auf deren Zusammensetzung die Bürger der Europäischen Union unmittelbar Einfluss haben. Zentral im Wahlkampf etlicher Parteien waren soziale Themen: die Reduzierung von Jugendarbeitslosigkeit, bessere Unterstützung für Menschen im Ruhestand, gleicher Zugang zu Sozialleistungen, einfachere Migration. Soziale Themen haben in der europäischen Gemeinschaftspolitik von der ersten Stunde an einen schweren Stand gehabt – immer gab es Regierungen, die dafür gekämpft haben, diesen politischen Bereich in nationaler Hand zu behalten. Wirtschafts- und finanzpolitische Kompromisse wurden oft sehr viel einfacher gefunden. Nichtsdestotrotz existiert seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften ein Bewusstsein dafür, dass Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht getrennt betrachtet werden können. Und so waren soziale Aspekte von Anfang an präsent in der Arbeit der Gemeinschaftsinstitutionen, und im Besonderen

jener des Europaparlaments. Dieses legte in besonderem Maß Wert darauf, Sozialpolitik nicht nur mit dem Zweck verbesserter Wirtschaftsergebnisse zu betreiben, wie es die Kommission und besonders der Rat lange taten.

Die Analyse von Parlamentsdokumenten zur Arbeitnehmerfreizügigkeit – der Grundlage dieser Masterarbeit²⁰ – zeigt: Während es den anderen Gemeinschaftsinstitutionen vor allem darum geht, die Mobilität von Arbeitskräften zu fördern und damit Angebot und Nachfrage innerhalb der Gemeinschaft besser zu regeln, sprechen die Parlamentsabgeordneten sich für die Mitnahme von Familienmitgliedern und deren Bleiberecht im Aufnahmeland aus, für verbesserte Bildungsmöglichkeiten von immigrierten Kindern, für gleichen Zugang zu Krankenkassen und Sozialleistungen für in- und ausländische Arbeitnehmer und ihre Angehörigen. All diese Ziele stehen zunächst nicht im Fokus von Kommission und Rat, weil sie, zumindest bei oberflächlicher Betrachtung, nicht mit der Förderung wirtschaftlichen Wachstums der betroffenen Industrien zusammenhängen.

Es ist allerdings gerade für die ersten Jahrzehnte der Gemeinschaften wichtig zu betonen, dass das Parlament sich selbst im permanenten Kampf um mehr politischen Einfluss befindet. Kommission und Rat betrachten es lange nur als konsultatives Gremium – nicht zuletzt, weil die Gründungsverträge der verschiedenen Gemeinschaften nichts anderes vorsehen. Bis heute ignorieren die meisten Politikwissenschaftler und Historiker die Geschichte des Parlamentes vor seinen ersten Direktwahlen 1979, weil sie ihm bis dahin eine demokratische Legitimierung absprechen – und ebenso nennenswerten politischen Einfluss. Beides ist unberechtigt: Die Mitglieder der „Gemeinsamen Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“, die später zum Europaparlament wird, sind demokratisch in die nationalen Parlamente ihrer Herkunftsländer gewählt und von diesen auf Gemeinschaftsebene delegiert. Und wider alle Vertragsvorlagen erarbeiten diese sich über die Jahre und Jahrzehnte ein bemerkenswertes Ausmaß an Entscheidungskompetenzen in der Europapolitik.

Bei der Analyse von Dokumenten zur Arbeitnehmerfreizügigkeit lohnt es sich deshalb, über inhaltliche Aspekte hinaus ein Auge darauf zu haben, in welcher Art und mit welchem Duktus die Parlamentarier argumentieren. Aus der Analyse sämtlicher Resolutionen und Berichte der Institution zum genannten Thema lässt sich vor allem eines schlussfolgern:

Das Europaparlament antwortet, unabhängig davon, ob es gefragt wurde oder nicht. Die Delegierten reagieren auf Kommissions- und Ratsbeschlüsse, wann immer sie der Meinung sind, dass etwas nur unzureichend geregelt ist, verbessert werden müsse oder ganz grundsätzlich gemeinschaftliche sozialpolitische Richtlinien benötige. Von der Gründung der Montan-Union 1951 bis zum Ende der hier betrachteten Zeitspanne stehen die sozialen Aspekte der Arbeitnehmerfreizügigkeit nahezu ununterbrochen auf der Agenda des Parlamentes. Es konsultiert dazu Kommission und Rat und verlangt Änderungen zugunsten der Wanderarbeiter und ihrer Familien. Der Ton

²⁰ Grundlage dieser Masterarbeit ist ein Korpus bisher kaum beachteter Parlamentsdokumente. Zur Analyse der Sozialpolitik des Europaparlaments in Bezug auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit wurden rund 80 Dokumente aus dem Zeitraum zwischen 1951 und 1979 näher betrachtet, darunter hauptsächlich Berichte und Resolutionen. Zur Einordnung wurden zusätzlich verabschiedete Dokumente von Rat und Kommission (hauptsächlich Richtlinien, Verordnungen und Aktionsprogramme) aus demselben Zeitraum konsultiert.

der Resolutionen und manche spezifische Details ändern sich teilweise über die Jahre – aber es gibt keinen Zeitraum längerer Stille, noch weicht das Parlament in seinen Forderungen je zurück. Nicht einmal dann, wenn es weiß, dass seine Kritik weder gefragt ist noch nennenswerte Konsequenzen erzielen wird. Das führt dazu, dass die Institution, die in den Gründungsverträgen der Gemeinschaft zum Thema der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht einmal erwähnt ist, seit den späten 1960ern in wachsender Regelmäßigkeit zu allen Gemeinschaftsbeschlüssen in der Sache konsultiert wird.

Bestimmte Forderungen werden von den Abgeordneten über die Jahre hinweg immer wieder vorgebracht, teils in immer den gleichen Formulierungen. Von den ersten Jahren der Montan-Union an steht etwa der Mangel an Unterkünften für Wanderarbeiter auf der Parlamentsagenda. Die Notwendigkeit von Wohnmöglichkeiten wird aber als Grundvoraussetzung für deren Migrationswillen betont. Tatsächlich steigt die Aufmerksamkeit dafür innerhalb der Gemeinschaft, und Lösungen werden gesucht über Wohnungsbauprogramme und finanzielle Hilfen.²¹

Ähnlich großen Wert legen die Delegierten auf das große Thema sozialer Sicherheit: Immigrierte Arbeitskräfte und ihre engsten Familienangehörigen sollen denselben Zugang zu Versicherungen und Sozialhilfe haben wie jeder inländische Arbeitnehmer. In etlichen Resolutionen und Berichten wird außerdem gefordert, dass die Wanderarbeiter Sozialleistungen, auf die sie in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaften Anspruch erworben haben, in einen anderen transferieren können. Der bereits mehrfach erwähnte Zusatz „und ihre Familienangehörigen“ bedarf besonderer Betonung. Hierin zeigt sich unter anderem, wie sich die Forderungen der Parlamentarier über die Jahre hinweg ändern: Gilt es zu Beginn, ganz fundamental die Arbeits- und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer zu verbessern, kann der Fokus später auf deren Angehörige erweitert werden, als sich genannte Bedingungen für die Arbeitnehmer selbst zunehmend verbessern. Letzten Endes geht es immer darum, Unterschiede zwischen den Ansässigen und den innerhalb der Gemeinschaften Migrierenden abzubauen.

Die sich ändernde Position der Abgeordneten ist nicht nur im Wandel der Forderungen sichtbar, sondern ebenso in der Art der verabschiedeten Dokumente: In den 1950er-Jahren wählen die Parlamentarier vor allem die Form des Berichtes, um auf grundsätzliche Mängel und Notwendigkeiten in der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit hinzuweisen. Über die Jahre nimmt die Zahl der Berichte allerdings ab, stattdessen werden immer mehr Resolutionen verabschiedet. Die erreichen ihren quantitativen Höhepunkt in der zweiten Hälfte der 1960er- und anfangs der 1970er Jahre – der Zeit der finalen Implementierung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Dieser Wandel der Dokumentform zeigt: In den frühen Jahren der Gemeinschaft geht es den EU-Parlamentariern vor allem um Informationsübermittlung – in ihren Berichten weisen sie hin auf Mängel, Probleme und Bedürfnisse in den Mitgliedstaaten. Je mehr sie ihre Institution aber als handlungsberechtigtes Parlament verstehen, desto mehr fordern und kritisieren sie – durch ihre an Rat und Kommission gerichteten Resolutionen.

²¹ Verhältnismäßig investiert die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl („Montan-Union“) mehr Geld und Aufwand in Wohnungsbau als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Der Fokus auf Wanderarbeiter und auf vereinfachten Zugang für diese zu Unterkünften wächst allerdings in Letzterer.

Eine wichtige Grundlage der Forderung der Parlamentarier nach einer stringenteren Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ist die Unterzeichnung des Gründungsvertrages der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957, der entscheidende Veränderungen in diesem Bereich beinhaltet: Waren in der Montan-Union nur Experten frei in ihrer Berufsausübung in egal welchem Mitgliedstaat, wird diese Einschränkung mit den Römischen Verträgen formell aufgehoben. Es dauert allerdings weitere zehn Jahre, bis die Arbeitnehmerfreizügigkeit einen Punkt erreicht hat, an dem man sie als politisch umgesetzt bezeichnen kann.

Dass die politische Umsetzung nicht der Realität entspricht, betont das Europaparlament bis über das Jahr 1979 hinaus, kritisiert wiederholt Rat und Kommission für zu zurückhaltende Entscheidungen und zögerliches Handeln. Gerade zwischen Parlament und Kommission kommt es aber kaum zu größeren Konflikten – Hauptkritikpunkt der Abgeordneten ist, dass die Kommissare in Vorschlägen nicht weit genug gehen, nicht stark genug für mehr Integration auftreten. Die Beziehung von EP und Rat ist nicht ganz so harmonisch: Die Parlamentarier werfen den Ministern immer wieder mangelnden Willen zu wirklichem Fortschritt in der Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit vor. Diese Differenz zwischen den parlamentarischen Beziehungen zu Rat und Kommission ist letztlich zumindest teilweise strukturbedingt: Auf der einen Seite steht eine Gruppe von Vertretern nationaler Regierungsrepräsentanten, auf der anderen eine supranationale Institution. Die hintergründigen Interessen sind also von vornherein grundverschieden (freilich abhängig vom Integrationswillen der jeweils national regierenden Partei oder Koalition).

Das Parlament hält sich in seinen Interessensbekundungen kaum zurück; unter den Gemeinschaftsinstitutionen ist es wohl das EP, das am explizitesten für *'ever more integration'* eintritt. Ein Grund dafür mag nicht zuletzt in seiner Rolle liegen: Als hauptsächlich beratende, weniger entscheidungstragende Institution genießt es eine Vorschlags-, Forderungs- und Äußerungsfreiheit, die Kommission und Rat für die jeweilige Zeit schlicht und einfach nicht realisierbar erscheinen mag. Das Europaparlament als Motor der gemeinschaftlichen Sozialpolitik zu bezeichnen, wäre deshalb eindeutig übertrieben. Dennoch gibt es Anstöße in laufenden Diskussionen, belebt manche Debatte wieder, die zu stagnieren oder auszulaufen droht. Mitunter kommen sogar neue Impulse aus den Reihen der Delegierten. Auf diese Weise spielt das Parlament eine bemerkenswerte Rolle im Prozess, den Europäischen Gemeinschaften nicht nur ein wirtschaftliches, sondern ebenso ein soziales Gesicht zu geben. Es betont immer wieder die untrennbare Verbindung beider Bereiche, die in der Freizügigkeit der Arbeitnehmer eine erste konkrete Umsetzung erfährt. Während sie anfangs noch ein heikles politisches Thema war, hat sich die Arbeitnehmerfreizügigkeit über die Jahrzehnte zu einem der Stützpfeiler europäischer Integration entwickelt – und zu einem Sprungbrett für das Europaparlament zu immer mehr Einfluss. Den erreichen die Abgeordneten in einem Ausmaß, das ihnen innerhalb des institutionellen Rahmens der Gemeinschaft ohne ihre permanente Einmischung, ohne das ausdauernde Ringen um mehr Einbringungsmöglichkeiten wohl nicht zugestanden worden wäre; zumal nicht innerhalb so kurzer Zeit.