

Cédric Guinand: *Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) und die soziale Sicherheit in Europa (1942–1969)* (Europäische Hochschulschriften: Reihe 3, Geschichte und ihre Hilfswissenschaften 948). Peter Lang, Bern u. a. 2003. XV, 550 S., 49,60 €

Besprechung in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, 92. Band, Heft 1 (2005), S. 77-78.

In der Sozialpolitik hat die internationale Perspektive in den letzten Jahrzehnten zunehmend an Bedeutung gewonnen. Schon deshalb ist die Arbeit von Guinand verdienstvoll und wichtig. Analysiert wird der Einfluss der ILO auf die Systeme der sozialen Sicherheit der sechs EGKS-Gründerstaaten. Die vom Autor untersuchte Phase war für die europäische Sozialpolitik prägend, da sich die Frage stellte, ob soziale Risiken mit traditionellen lohnzentrierten Sozialversicherungen und einer nachgelagerten Sozialhilfe abzudecken seien oder ob ein alle Sozialrisiken und Personengruppen umfassendes, einkommensunabhängiges System sozialer Sicherheit im Sinne des Berichts der Beveridge-Kommission von 1942 überlegen ist. Hatte die ILO seit ihrer Gründung 1919 zur weltweiten Verbreitung des Sozialversicherungsmodells Bismarckscher Prägung beigetragen, so änderte sich ihre Position in der Folge des Beveridge-Berichts in wichtigen Punkten. Entscheidender Wendepunkt in der ILO-Politik war die Internationale Arbeitskonferenz von 1944 in Philadelphia, bei der auch die Verbindung zum Völkerbund aufgelöst und die ILO in der Folge zu einer Sonderorganisation der UNO wurde. Hier entwickelte die ILO ein Konzept der sozialen Sicherheit, das alle Sozialrisiken umfasste: Der gesamten Bevölkerung sollte Zugang zur medizinischen Versorgung garantiert werden, während die übrigen Sozialleistungen nur auf alle Arbeitnehmer und Selbständige ausgeweitet wurden.

Guinand sieht die Rolle der Genfer Organisation in dieser Phase differenziert und beschreibt die Aufbruchstimmung und Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten noch während und unmittelbar nach dem Krieg. Diese gute Ausgangslage konnte die ILO nutzen und führte zu einem ihrer größten Erfolge: 1952 verabschiedete die ILO ein verbindliches Übereinkommen (Nr. 102) über Mindestnormen der sozialen Sicherheit (S.212–225). Bereits in den 50er Jahren deutete sich aber der nachhaltige Bedeutungsverlust der ILO in Europa an. Als eine Ursache ist der Mitgliederzuwachs durch viele neue asiatische und afrikanische Länder zu sehen. Insbesondere die zunehmende Heterogenität der Mitglieder stellte eine Herausforderung dar, da die ohnehin thematisch breit ausgerichtete ILO nun im Bereich der sozialen Sicherheit differenzierte Empfehlungen und Normen erarbeiten musste. Der Versuch der Abteilung für soziale Sicherheit, höhere Normen für die hoch entwickelten

Industriestaaten als Ergänzung der Mindestnormen einzuführen, scheiterte jedoch in erster Linie an den starren Positionen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern. Auf diese Weise entstand in Europa ein Vakuum in der Koordinierung der sozialen Sicherheit, das die neu gegründeten europäischen Regionalorganisationen Europarat, EGKS und EWG zunehmend ausfüllten. Darüber hinaus wurde mit dem Beitritt der UdSSR 1954 „der Kalte Krieg in die ILO hineingetragen“ (S. 334). Zwar bemühte sich die Genfer Organisation zwischen Ost und West zu vermitteln, dieser Versuch missglückte aber bereits mit der ersten europäischen Regionalkonferenz von 1955, die für den politischen Systemwettbewerb instrumentalisiert wurde und sozialpolitische Themen in den Hintergrund drängte (S. 291–300). Damit wurde die Position der ILO nachhaltig geschwächt.

Insgesamt macht Guinand deutlich, dass die ILO vorwiegend in technischen Fragen der Koordinierung der europäischen Sozialsysteme (z.B. die Abkommen über die soziale Sicherheit der Rheinschiffer und Wanderarbeitnehmer, 1950/1957) eine dominante Rolle spielen konnte. Hingegen scheiterte sie regelmäßig am Widerstand einzelner Mitgliedsstaaten bei politisch besetzten Themen, insbesondere bei den Versuchen, die traditionsreichen nationalen Sozialsystemen anzugleichen (S. 371/372). Guinand bietet in dieser Dissertation einen beachtlichen Detailreichtum durch die akribische Analyse von Dokumenten und Akten. Dabei beschränkt er sich nicht auf das ILO-Archiv, sondern berücksichtigt ebenso das Historische Archiv der Europäischen Gemeinschaften in Florenz, das Archiv des Europarats in Straßburg sowie die Akten zur Beveridge-Kommission und den persönliche Nachlass Beveridges.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive könnte die mangelnde theoretische Orientierung der Arbeit kritisiert werden. Gerade in der Auseinandersetzung zwischen ILO und den verschiedenen europäischen Organisationen bleibt der Autor bei einer Beschreibung der Entwicklungen stehen und vergisst, theoriegeleitet nach den Interessen und Motiven der Akteure zu fragen. Alles in allem ein einschlägiges Buch für Sozialhistoriker, die sich mit sozialen Sicherungssystemen beschäftigen, aber auch für Sozialpolitiker, die an einer Offenlegung der historischen Wurzeln der aktuellen Auseinandersetzungen über die sozialen Sicherungssysteme interessiert sind.