

Kotios, Angelos; Schäfers, Manfred

**Article — Digitized Version**

## Soziale Dimension und Kohäsion: Ergänzung oder Widerspruch?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Kotios, Angelos; Schäfers, Manfred (1990) : Soziale Dimension und Kohäsion: Ergänzung oder Widerspruch?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 4, pp. 200-206

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136627>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

Angelos Kotios, Manfred Schäfers\*

## Soziale Dimension und Kohäsion: Ergänzung oder Widerspruch?

*Die niedrigen Arbeitskosten und Sozialstandards der Länder an der Peripherie der EG, Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, gefährdeten die Beschäftigung und das soziale Netz des EG-Nordens, so wird neuerdings wieder argumentiert. Zur Sicherung des sozialen Status quo sei deshalb eine gemeinschaftliche Sozialpolitik mit einer Harmonisierung der Arbeits- und Sozialstandards notwendig. Wie stichhaltig ist diese Argumentation? Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Verwirklichung eines solchen „sozialpolitischen Aktionsprogramms“ für die Volkswirtschaften der Peripherie? Wie sind die sozial- und kohäsionspolitischen Ziele der Gemeinschaft miteinander zu vereinbaren?*

Nach der breiten Akzeptanz, die das Binnenmarktziel als marktwirtschaftlich orientierter Integrationsansatz in der Gemeinschaft fand, brach anschließend eine kontroverse Diskussion über die sozialpolitischen Folgen aus<sup>1</sup>. Die Debatte über diesen Fragenkomplex ist nicht neu. Schon bei den Verhandlungen über den EWG-Vertrag zeigte sich ein ähnlicher Konflikt<sup>2</sup>. So sahen damals die französischen Vertreter die Notwendigkeit, die unterschiedlichen arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen in den zukünftigen Mitgliedstaaten anzugleichen, um entsprechende Auswirkungen auf die Wettbewerbspositionen der Volkswirtschaften mit höheren Sozialleistungsniveaus auszuschalten. Von der Bundesrepublik Deutschland wurde hingegen vorgebracht, daß eine Ex-ante-Harmonisierung in diesem Bereich nicht notwendig sei, sondern mit der wirtschaftlichen Entwicklung quasi von selbst erfolge. Das Ergebnis war insofern ein klassischer Kompromiß, als er der Gemeinschaft sozialpolitische Kompetenzen in relativ abgegrenzten Bereichen zusprach<sup>3</sup>.

\* Der Beitrag entstand im Rahmen der DFG-Forschungsgruppe „Internationale Wirtschaftsordnung“ an der Universität Tübingen. Die Autoren danken der DFG und dem Land Baden-Württemberg für die gewährte Unterstützung. Prof. Dr. Molsberger und Prof. Dr. Starbatty danken für kritischen und konstruktiven Rat.

*Dr. Angelos Kotios, 32, und Manfred Schäfers, 28, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter der DFG-Forschungsgruppe „Internationale Wirtschaftsordnung“ an der Universität Tübingen.*

Die heutige Diskussion wurde von Gewerkschaftsvertretern eingeleitet; sie wurde bald von Mitgliedern der EG-Organe, nationalen Regierungen und den Arbeitgeberverbänden weitergeführt<sup>4</sup>. Ausgangspunkt war die Forderung, die EG-Kommission mit einer stärkeren sozialpolitischen Kompetenz auszustatten. Die Vielzahl an einzelstaatlichen Arbeits- und Sozialbestimmungen sollten dann von der Kommission harmonisiert werden, um zu verhindern, daß die Sozialstandards der EG-Länder sich „nach unten“ angleichen. Nur eine solche Ex-ante-Harmonisierung könne die in den wirtschaftlich weiter entwickelten Mitgliedstaaten der EG gewonnenen sozialen Rechte der Arbeitnehmer garantieren, so die Position der Befürworter<sup>5</sup>. Dagegen steht die Gruppe derer, die – wie damals die Bundesrepublik Deutschland – auf die marktmäßige Angleichung der Sozialstandards setzen und vor den Folgen einer voreiligen Angleichung warnen<sup>6</sup>. Für sie sind die Unterschiede

<sup>1</sup> Zu dieser Diskussion siehe folgende Überblicksarbeiten: W. Meier: Diskussion um die soziale Dimension der EG, in: Neue Zürcher Zeitung vom 25./26. Juni 1989; K.-H. Paqué: Die soziale Dimension des Binnenmarktes – Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft, 1989, Heft 1, S. 112 ff.; H. Rentmeister: Die „soziale Dimension“ des Binnenmarktes, in: Europa-Archiv, Folge 20/1989, S. 627 ff.

<sup>2</sup> Vgl. dazu B. Jensen: Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragstext der EG, in: H. Lichtenberg (Hrsg.): Sozialpolitik in der EG, Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration, Band 23, Baden-Baden 1986, S. 10 f.

<sup>3</sup> Vgl. zur Entwicklung der EG-Sozialpolitik Kommission der EG: Die Sozialpolitik der Europäischen Gemeinschaft, 3. Aufl., Luxemburg 1983; K.-H. Narjes: Sozialpolitik in den Europäischen Gemeinschaften, in: B. von Maydell, W. Kannengießer (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik, Pfullingen 1988, S. 376 ff., sowie den Sammelband von H. Lichtenberg, a.a.O.

in den Sozialsystemen das Spiegelbild divergierender Leistungsfähigkeiten der Volkswirtschaften und nicht ohne Gefahren für andere Ziele der Wirtschaftspolitik zu beseitigen.

Von den Befürwortern des „Sozialraums EG“ wird – bei allen Unterschieden im Detail – die Ausweitung des begrenzten sozialpolitischen Zuständigkeitsbereichs der Gemeinschaft gefordert: Die unterschiedlichen Vorschriften in den Mitgliedstaaten über die Arbeitsbedingungen und die sozialen Rechte der Arbeitnehmer beeinflussen über die Produktionskosten zum einen den innergemeinschaftlichen Handel und zum anderen die Standortwahl der Unternehmen. Infolge der Binnenmarktliberalisierung würden sich die unterschiedlichen Kostenbelastungen in einem wesentlich stärkeren Maße als bisher auswirken. Länder mit niedrigen sozialen Standards erhielten einen „unbilligen“ Wettbewerbsvorteil, der zu einer Steigerung ihrer Exporte bei einer gleichzeitigen Senkung der Importe und zudem zu einer Umleitung der Direktinvestitionen in diese Länder führen würde. Die Arbeitnehmer in den Ländern mit höherem sozialen Standard stünden demzufolge vor folgendem Dilemma: Entweder sie hielten die sozialen Standards, dies bedeute dann entsprechende Arbeitsplatzverluste, oder sie hielten die Beschäftigungslage, dies hieße Verlust errungener sozialer Rechte. Dieses Dilemma sei nur durch eine Harmonisierung der sozialen Rechte aller Arbeitnehmer in der EG aufzulösen, die natürlich auf einem möglichst hohen Niveau zu erfolgen habe. Diese Aufgabe könne allein die EG leisten.

### Vermeidung handelspolitischer Nachteile

Hinsichtlich der Ex-ante-Harmonisierung wird die These vertreten, daß eine Angleichung der Arbeits- und Sozialstandards zur Stärkung der Außenhandelsposition der „Hochstandardländer“ im Kerngebiet der EG wegen der geplanten Binnenmarktliberalisierungen notwendig sei. Grundsätzlich spricht gegen diese These, daß die Unterschiede bei den Arbeitskosten (d. h. den Löhnen und sozial begründeten Nebenkosten) zwi-

schen Volkswirtschaften das Ergebnis unterschiedlicher Produktivitäten und Wechselkurse sind. Erst die Summe dieser interdependenten Faktoren ergibt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft.

Dies gilt auch für die Volkswirtschaften der Gemeinschaft. So haben sich die unterschiedlichen Sozialstandards bereits in einem wesentlichen Ausmaß im intragegemeinschaftlichen Handel niedergeschlagen. Die Industriegüterexporte der Peripherieländer in die „Kern“-Länder der EG stoßen schon seit längerer Zeit auf keine nennenswerten Handelshemmnisse. Bei der gegenwärtigen Struktur von Produktion und Exporten der peripheren Volkswirtschaften sind auch im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes kaum Änderungen bei den Importen der nördlichen Mitgliedstaaten der EG zu erwarten<sup>7</sup>. Ganz im Gegenteil: Bei einer weiteren Liberalisierung in der Gemeinschaft ist von steigenden Importen der peripheren Volkswirtschaften auszugehen. Wie schon einmal nach ihrem Beitritt dürfte der Abbau noch bestehender Marktzugangsbarrieren in der Peripherie im Rahmen der Binnenmarktliberalisierung – bei ihren traditionell überbewerteten Währungen – eher die Leistungsbilanzen dieser neuen Mitgliedstaaten belasten<sup>8</sup>. Denn derartige Handelshemmnisse sind bei ihnen noch stärker vorhanden als in den „Alt-Mitgliedstaaten“.

### Verlust an Wettbewerbsfähigkeit

Auch darf der höhere Anteil der sozialen Leistungen an den gesamten Arbeitskosten in den entwickelten Mitgliedstaaten der Gemeinschaft nicht überbewertet werden. Dies muß nicht zwangsläufig zu Lasten ihrer Wettbewerbsfähigkeit gehen<sup>9</sup>. Die Zusammensetzung der Arbeitskosten ist von der Einkommensentwicklung und den Arbeitnehmerpräferenzen abhängig. Höhere Arbeitsproduktivität und höheres Einkommen in den entwickelten Volkswirtschaften der EG führen dazu, daß deren Arbeitnehmer verstärkt soziale Maßnahmen pekuniären Leistungen vorziehen. Dies erhöht nicht unbedingt die gesamten Arbeitskosten der dortigen Unternehmen<sup>10</sup>. In der Peripherie hingegen, so darf unter-

<sup>4</sup> Vgl. zu den verschiedenen Positionen W. A d a m y : Soziale Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, in: WSI-Mitteilungen, 42. Jg., 10/1989, S. 552 ff.

<sup>5</sup> Vgl. zur Position der Gewerkschaften: Europäischer Gewerkschaftsbund: EG-Charta für soziale Grundrechte, Brüssel 1988; DGB-Bundesvorstand (Hrsg.): 1992. Soziales Europa, 3 Teile, Düsseldorf 1989.

<sup>6</sup> Vgl. D. G r i m m et al.: EG-1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989, S. 20 ff.; Europa-Gruppe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung: Die Sozialcharta ist ein Irrweg, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1989; K.-H. P a q u é, a. a. O.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1989/90, Bonn 1989, Tz. 454 ff.; Bundesregierung: Jahreswirtschaftsbericht 1989, Ziff. 21.

<sup>7</sup> Von den geplanten Liberalisierungen bis Ende 1992 in der EG ist der traditionelle Industriehandel weniger betroffen als der Handel mit Dienstleistungen (Finanzdienstleistungen, Verkehr, Telekommunikation, beratende Dienste). Bei diesen wissens- und kapitalintensiven Diensten besitzen die nördlichen EG-Länder eindeutig komparative Vorteile.

<sup>8</sup> Vgl. Eurostat: Statistisches Jahrbuch, Außenhandel, Thema 6 – Serie A, 1987, S. 60 f.

<sup>9</sup> Vgl. zur Zusammensetzung der Arbeitskosten in den EG-Ländern das Statistische Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1989, S. 650, Tabelle 11, und zu den Niveaus, Strukturen und Finanzierung der Sozialleistungen Eurostat, Schnellberichte: Bevölkerung und soziale Bedingungen, 1989/2, Luxemburg.

<sup>10</sup> Vgl. Europa-Gruppe ..., a. a. O.

stellt werden, präferieren die Arbeitnehmer (noch) höhere Lohnanteile bei Verzicht auf eine bessere soziale Absicherung. Diese Präferenzen auf einem mittleren oder sogar möglichst hohen Niveau – wie vielfach gefordert worden ist – anzugleichen, hieße, die Produktionskosten in der Peripherie anzuheben. Die Folge für die peripheren Volkswirtschaften wäre ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit.

Eine weitere grundsätzliche Schwäche der hier untersuchten Hypothese liegt in der starken Betonung der Arbeits- und Sozialkosten für die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Handel<sup>11</sup>. Die moderne Außenhandels- theorie zeigt, daß der internationale Handel von vielen Einflußfaktoren abhängig ist. Die relativen Preise stellen nur einen aus der Vielzahl an möglichen Einflußfaktoren dar. Allein bei homogenen und leicht substituierbaren Gütern ist der Preis der entscheidende Faktor. Die Arbeits- und Sozialkosten sind wiederum nur eine Determinante für die Entwicklung der relativen Preise, die daneben, wie gesagt, von der Produktivitäts- und Wechselkursentwicklung abhängig ist.

Aus handelspolitischer Sicht ist eine Anpassung der Sozialstandards zum Schutz der „Hochstandardländer“ also nicht notwendig. Vielmehr lassen die chronischen Leistungsbilanzdefizite<sup>12</sup> der peripheren Volkswirtschaften eine Zunahme ihrer Exporte wünschenswert erscheinen. Dazu kann – neben einer entsprechenden restriktiven makroökonomischen Politik in Verbindung mit einer realen Abwertung der Inlandswährung – eine zurückhaltende Einkommens- und Sozialpolitik einen wichtigen Beitrag leisten. Ein harmonisierungsbedingter Anstieg der Arbeits- und Sozialkosten würde dem widersprechen. Und schließlich lehrt die Erfahrung, „...daß Prozesse der wirtschaftlichen Integration keineswegs eine Angleichung nationaler Systeme des Sozialstaats aus Effizienzgesichtspunkten erfordern“<sup>13</sup>. Auch ohne eine Ex-ante-Harmonisierung von Arbeits- und Sozialstandards wurde nach dem Zweiten Weltkrieg die Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft und in der EG immer intensiver. Eine weitere Liberalisierung in der EG, die eine bessere Allokation der Produktionsfaktoren in statischer und dynamischer Hinsicht ermöglicht, ist zum Nutzen aller beteiligten Volkswirtschaften. Infolge dieses Wohlfahrtsgewinns ist auch nicht mit einer Senkung, sondern einer Erhöhung der Einkommen und sozialen Standards auf Dauer in allen EG-Ländern zu rechnen.

<sup>11</sup> Vgl. W. Jungk: Integrationspolitische Grundlage der Sozialpolitik der EG, in: H. Lichtenberg, a. a. O., S. 41 ff.

<sup>12</sup> Vgl. EG-Kommission: Europäische Wirtschaft: Jahreswirtschaftsbericht 1988-1989, Nr. 38 (1988), S. 118 ff.

<sup>13</sup> K.-H. Paqué, a. a. O., S. 116.

Das zweite Argument<sup>14</sup>, das für eine europaweite Harmonisierung der sozialen Sicherungssysteme vorgebracht wird, baut auf den Bestimmungsgründen unternehmerischer Standortwahl auf. In der zunehmenden Mobilität des Kapitals sehen die Harmonisierungshänger in den zentralen EG-Mitgliedstaaten eine Gefahr für ihre Beschäftigung und soziale Lage: arbeitsintensive, technisch einfache Produktionen würden zunehmend in die peripheren Mitgliedstaaten verlagert, da dort billiger produziert werden könnte, so lautet die These.

### Vermeidung von Standortnachteilen

Auch wenn kein Zweifel besteht, daß durch die Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in der EG die Bedeutung nationaler Arbeits- und Sozialstandards zunehmen wird, sprechen einige Argumente gegen eine undifferenzierte standortbezogene These:

□ Erstens sind die verschiedenen Standortfaktoren in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Auch wenn über die exakte Bedeutung einzelner Standortfaktoren divergierende Meinungen bestehen, herrscht große Einmütigkeit darüber, daß bei vielen wichtigen Determinanten (z. B. Humankapital, Infrastruktur, Marktgröße und -nähe, Qualität und Stabilität der allgemeinen Wirtschaftspolitik, nationale Forschungslandschaft sowie Unternehmensbesteuerung) die nördlichen EG-Länder einen erheblichen Vorteil besitzen. Dies erklärt auch, warum der Löwenanteil der Direktinvestitionen der weiter entwickelten Länder der Gemeinschaft auf andere entwickelte Volkswirtschaften entfällt.

□ Zweitens müssen die unterschiedlichen Arbeits- und Sozialkosten im Zusammenhang mit den Arbeitsleistungen und dem gesamten wirtschaftlichen Umfeld gesehen werden. Hier zeigt sich, daß in den letzten Jahren in Spanien, Portugal und Irland – trotz einer Senkung der realen Lohnstückkosten – die Investitionsrentabilität und somit die Investitionsquoten gesunken sind<sup>15</sup>. Offensichtlich konnten selbst die relativ niedrigen Lohnkosten die anderen Nachteile dieser Länder nicht überkompensieren.

□ Drittens werden die globalen Vorteile, die sich bei einer Steigerung der Direktinvestitionen in der Peripherie ergeben würden, vernachlässigt. Einen Gewinn hätten alle: Die Peripherie könnte auf diese Weise ihr Wachs-

<sup>14</sup> Vgl. zur Standortdiskussion G. Volkman: EG-Binnenmarkt 1992 – Standortdiskussion, Europastrategien der Unternehmen und Arbeitnehmerinteressen, in: WSI-Mitteilungen, 42. Jg., 10/1989, S. 543 ff.

<sup>15</sup> Vgl. EG-Kommission: Europäische Wirtschaft, Nr. 38, a. a. O., S. 122 f., Tab. B 3.

tum vorantreiben, die anderen Länder könnten mehr Investitionsgüter exportieren, und die EG-Unternehmen könnten eine bessere Faktorallokation erreichen. Auf diese Weise würde die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in der Peripherie verbessert. Dies würde dort mittelfristig zu einer marktgerechten Erhöhung der Löhne und sozialen Leistungen führen.

Es wird deutlich, daß eine Verschlechterung der Sozialstandards in den Kernländern der EG als Folge eines zunehmenden Standortwettbewerbs nicht zu erwarten ist<sup>16</sup>.

### „Sozialdumping“ – ein Märchen

Wie haltbar, so bleibt zusammenfassend zu fragen, ist das Schlagwort vom „Sozialdumping“ der Peripherie? Der Begriff Sozialdumping bedeutet, die Peripherie würde bewußt auf marktgerechte Löhne und kostspielige Sozialvorschriften verzichten. Bei dem Versuch, dies zu bewerten, ist zu beachten, daß es nicht konsistent ist, einzelne Regelungen herauszugreifen, „...von denen fälschlicherweise auf die Wettbewerbseffekte des ganzen Arbeits- und Sozialsystems geschlossen wird“<sup>17</sup>. So stehen den geringen Lohn- und Sozialkosten in der Peripherie z. B. eine arbeitnehmerfreundliche Regelung der Aussperrung<sup>18</sup> und wesentlich höhere Arbeitsausfälle durch Streiks gegenüber, oder mit den Worten des Sachverständigenrates: „Die relative Standortattraktivität und Wettbewerbsfähigkeit eines Landes hängt nicht von einzelnen Regelungen, sondern von dem gesamten System der Arbeits- und Sozialregelungen ab, in dem sich Wettbewerbsvorteile und Wettbewerbsnachteile gegenrechnen lassen“<sup>19</sup>.

Auch politische Überlegungen sprechen gegen ein solches soziales Dumping. In freien Ländern mit unabhängigen Gewerkschaften dürfte es nahezu unmöglich sein, eine solche Politik lange durchzuhalten: Keine politische Partei kann die Interessen der größten Wählergruppe, der Arbeitnehmer, lange ungestraft unberücksichtigt lassen. Eine autoritäre Herabsetzung der Arbeits- und Sozialstandards liefe zudem Gefahr, durch Störung des sozialen Friedens kontraproduktiv zu wirken. Und zumindest in der südlichen Peripherie war die sozialistische Ideologie nach Überwindung der autoritären Regime die prägende politische Kraft.

Generell ist festzuhalten, daß es sich bei dem niedrigeren Niveau der Arbeits- und Sozialstandards in der Peripherie nicht um ein „schlechtes Spiel“ ihrerseits handelt. Vielmehr sind sie das Spiegelbild der unter-

schiedlichen Produktivitäten und Einkommensniveaus der EG-Volkswirtschaften. Eine künstliche Senkung der Exportpreise unter die inländischen Absatzpreise ist nicht nachweisbar. Die Außenhandelsdefizite der peripheren Volkswirtschaften künden denn auch eher vom Gegenteil: Sie haben bei der Gestaltung ihrer Arbeits- und Sozialstandards verstärkt auf ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit Rücksicht zu nehmen.

### Die Sozialcharta

Am 8. und 9. Dezember 1989 wurde die „Gemeinschaftscharta für die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer“ vom Europäischen Rat bei seinem Treffen in Paris – ohne die Stimmen der Briten – angenommen<sup>20</sup>. Zuvor hatte zwar die Gemeinschaft seit Mitte der achtziger Jahre mehrere Initiativen im sozialpolitischen Bereich entwickelt, aber diese beschränkten sich auf die bis dahin schon existierenden Elemente gemeinschaftlicher Sozialpolitik: Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Qualifizierung und der Mobilität der Arbeitnehmer, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und nicht zuletzt zur Sicherheit und zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer.

Unter dem zunehmenden Druck der Gewerkschaften, des Europäischen Parlaments, des Wirtschafts- und Sozialausschusses und einiger Regierungen sah sich die Kommission genötigt, darüber hinaus eine umfassende sozialpolitische Strategie zu entwickeln, die in dem Entwurf zur Erklärung der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, kurz Sozialcharta, mündete. Unterschiedliche Vorstellungen zwischen den Mitgliedstaaten über ihre konkrete Ausfüllung und die damit verbundenen Kompetenzfragen ließen jedoch die Charta zu einer eklektischen Sammlung äußerst vager Aussagen zu den verschiedensten Bereichen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik werden. Zudem mußte die Konkretisierung der Zielvorstellungen und die Kompetenzverteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten späteren Entscheidungen vorbehalten bleiben. So blieb die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte auf der Ebene einer politischen Erklärung, die keinen verbindlichen supranationalen sozialpolitischen Akt darstellte.

Trotz dieser Unverbindlichkeit darf aber der programmatische Charakter der Charta nicht übersehen wer-

<sup>17</sup> Sachverständigenrat, a. a. O., Tz. 461.

<sup>18</sup> Vgl. W. A d a m y, a. a. O., S. 551; zu weiteren Beispielen vgl. Das Märchen vom sozialen Dumping, in: EG-Magazin, Heft 9, September 1989, S. VIII.

<sup>19</sup> Sachverständigenrat, a. a. O., Tz. 461.

<sup>20</sup> Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Straßburg, in: EG-Magazin, Heft 12, Dezember 1989, S. V.

<sup>16</sup> Selbst eine temporäre Zurückhaltung bei der Einkommens- und Sozialpolitik in der Peripherie ändert vor dem Hintergrund ihrer zahlreichen Standortnachteile nichts an dieser Aussage.

den. So erklärten die Staats- und Regierungschefs der Gemeinschaft, daß sie die Charta als den „Bezugspunkt“ ansähen, der dafür Sorge, „...daß die soziale Dimension bei der Entwicklung der Gemeinschaft in Zukunft in stärkerem Maße berücksichtigt wird“<sup>21</sup>. In diesem Sinne nahmen sie das gleichzeitig von der Kommission vorgelegte sozialpolitische Aktionsprogramm an<sup>22</sup>.

### Elemente europäischer Sozialpolitik

Dieses Aktionsprogramm dient der Umsetzung der in der Charta festgelegten Grundsätze. Wie die Kommission selbst betont, fühlt sie sich dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet. Dies erklärt, warum es sich bei den dort anvisierten siebenundvierzig Initiativen um wenig verbindliche Instrumente handelt. Auch enthält das Aktionsprogramm im Unterschied zur Sozialcharta keine konkreten Aussagen über eine gemeinschaftliche Regelung des Tarifvertragsrechts und eine Angleichung der sozialpolitischen Leistungen der Mitgliedstaaten. Vielmehr nehmen auch hier die traditionellen Bereiche der EG-Sozialpolitik – wie der Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, ihre Freizügigkeit, die Berufsbildung, die Gleichstellung von Männern und Frauen und die Transparenz des Arbeitsmarktes – den größten Raum ein.

Diese schon klassischen Elemente europäischer Sozialpolitik sind für die Wettbewerbsfähigkeit der Peripherie weitgehend unbedenklich. Daneben enthält das Aktionsprogramm allerdings Harmonisierungsziele, die sich in ihrer praktischen Anwendung als nachteilig für die wirtschaftliche Entwicklung der Peripherie erweisen können. Dazu gehört die Absicht, Vorschriften über die tägliche Höchstarbeitszeit, über die Ruhezeiten und Nacharbeit, bezüglich des Urlaubs sowie der Wochenarbeitszeit und der Überstunden gemeinschaftsweit einzuführen. Dasselbe gilt für die Harmonisierungsbestrebungen im Bereich der Arbeitsvertragsgestaltung sowie von Massenentlassungen. Diese Punkte berühren unmittelbar die Wettbewerbsposition der Peripherie. Ähnlich bedenklich ist die von der Kommission geplante „Einbeziehung einer Sozialklausel“ in die öffentliche Auftragsvergabe, um einem „sozialen Dumping“ vorzubeugen<sup>23</sup>. Dies würde den Mitgliedstaaten im Herzen der EG ein Instrument liefern, das ihnen die Möglichkeit gibt, nahezu willkürlich Anbieter aus der Peripherie bei der Auftragsvergabe auszuschließen.

<sup>21</sup> Schlußfolgerungen des Vorsitizes, a. a. O.

<sup>22</sup> Vgl. EG-Kommission: Mitteilung der Kommission über ihr Aktionsprogramm zur Anwendung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, Dokumente, Kom (89) 568 endg.

<sup>23</sup> Vgl. EG-Kommission: Mitteilung..., a. a. O., S. 25 f.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind zuverlässige Prognosen über die weitere Ausgestaltung und Entwicklung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der Gemeinschaft nicht möglich. Aber es zeigt sich, daß die Gemeinschaft Maßnahmen plant, die zwar nicht vollkommen den Forderungen entsprechen, die mit dem Begriff „soziale Dimension“ verbunden waren, aber dennoch Initiativen enthalten, die sich nachteilig auf die weitere wirtschaftliche Entwicklung der Peripherie auswirken können. Eine kritische Begleitung der zukünftigen sozialpolitischen Maßnahmen der EG bleibt also dringend geboten. Insbesondere nach Einführung der gemeinschaftlichen Kohäsionspolitik gilt es, die Ziele und Prioritäten beider Politiken miteinander abzustimmen und ihre Instrumente nach Möglichkeit kompatibel zu gestalten.

### Die Kohäsionspolitik

Mit der Kohäsionspolitik betreibt die Gemeinschaft eine Strategie, die auf die wirtschaftliche Angleichung zwischen den Mitgliedstaaten und verschiedenen Regionen der Gemeinschaft zielt. Hintergrund ist, daß innerhalb der EG Abstand von der Vorstellung genommen wurde, die peripheren Volkswirtschaften könnten ihre wirtschaftlichen Anpassungsmaßnahmen im Vorfeld der Binnenmarktliberalisierungen ohne finanzielle Unterstützung aus Brüssel durchführen<sup>24</sup>. Mit dem Binnenmarktziel wurden daher die Art. 130 a – f in die Römischen Verträge aufgenommen. Hier wird die Gemeinschaft beauftragt,

- aktiv eine Politik zu betreiben, die die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Peripherie fördert, und
- sämtliche Gemeinschaftspolitiken auf ihre kohäsionspolitischen Implikationen zu überprüfen, um zumindest sicherzustellen, daß sie nicht im Widerspruch zum Kohäsionsziel betrieben werden.

Diese Regelungen sind unter der englischen Überschrift „cohesion“ im EWG-Vertrag zu finden. In seiner deutschen Fassung lautet der Titel „wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ – und es ist kein Zufall, daß hier der wirtschaftliche Aspekt an erster Stelle steht, denn das Instrumentarium zielt eben vorrangig auf die wirtschaftliche Stärkung der Peripherie. Dazu gehören

<sup>24</sup> Diese Ansicht findet sich auch vielfach in der Literatur, vgl. beispielsweise T. P a d o a - S c h i o p p a et al.: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für die Europäische Gemeinschaft, Wiesbaden 1988, S. 8, passim; M. F r e n k e l: Integrationsprobleme und ökonomische Wirkungen der europäischen Binnenmarktliberalisierung, in: Europa-Archiv, Folge 8, 1989, S. 249.

<sup>25</sup> Zur umfassenden Analyse des kohäsionspolitischen Instrumentariums vgl. M. S c h ä f e r s, J. S t a r b a t t y: Das Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaft zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, erscheint in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 28/90 (6. 7. 1990).

Transfers, zinsgünstige Darlehen und ein Einnahmesystem, das als indirekter Finanzausgleich angesehen werden kann<sup>25</sup>. Die Technologiepolitik kann von den Gemeinschaftspolitiken, die der kohäsionspolitischen Überprüfung unterliegen, als exemplarisch angesehen werden<sup>26</sup>.

Das wichtigste Instrument der Kohäsionspolitik sind die Finanzausschüsse der drei Strukturfonds (Regional-, Sozial- und Landwirtschaftsfonds, Abteilung Ausrichtung). In „Gemeinschaftlichen Förderkonzepten“ werden die Interventionen der drei Fonds aufeinander abgestimmt<sup>27</sup>. Den geographischen Schwerpunkt der Interventionen von rund 60 Mrd. ECU (1989-1993) stellt die Peripherie der EG dar, also Griechenland, Irland, Portugal und Spanien, aber auch der Mezzogiorno Italiens wird weiterhin kräftig profitieren. Der inhaltliche Schwerpunkt der Interventionen liegt in der Förderung von nationalen Infrastrukturprogrammen sowie von gewerblichen Investitionen und Innovationen. Außerdem werden Berufsbildungsprogramme und Maßnahmen, die der Einstellung Jugendlicher oder längerfristig Arbeitsloser dienen, finanziert. Daneben soll speziell die Anpassung der Produktionsstrukturen in der Landwirtschaft und Fischerei gefördert werden. Die Kreditpolitik der Gemeinschaft unterstützt die Ziele der EG-Strukturpolitik. So ist das gemeinsame Ziel die „Investitionsförderung in Problemregionen oder -sektoren“. Dazu wurden im Jahr 1988 Kredite in Höhe von rund 10 Mrd. ECU vergeben, von denen jeweils etwa ein Drittel in die gewerbliche Wirtschaft, in den Infrastruktur- und in den Energiebereich flossen<sup>28</sup>.

Daneben profitieren die peripheren Volkswirtschaften der EG von einer Neuregelung bei den eigenen Einnahmen der Gemeinschaft<sup>29</sup>. Zeitgleich mit der Reform der Strukturfonds wurde eine neue BSP-abhängige Einnahmequelle eingeführt. Auf diese Weise wurde die Mehrwertsteuer-Einnahme der EG entlastet, die ansonsten zwangsläufig zur Finanzierung der gestiegenen Ausgaben der Gemeinschaft hätte erhöht werden müssen.

<sup>26</sup> Zur Förderung nach technologiepolitischer Einbindung der Peripherie vgl. T. Padoa-Schioppa et al., a. a. O., S. 93 f.

<sup>27</sup> Vgl. Verordnung 2052/88, in: ABl. 185 vom 15. 7. 1988 sowie den von der Kommission herausgegebenen Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaft, Luxemburg 1989, der vorbildlich durch das Diktat der Europäischen Strukturpolitik führt. Vgl. zur Mittelverteilung ebenda, S. 18.

<sup>28</sup> Vgl. EG-Kommission: Report to the Council and to Parliament on the borrowing and lending activities of the Community in 1988, in: European Economy, Nr. 41 (7/1989), S. 6 - 66 und insbes. Tab. 8 - 10.

<sup>29</sup> Vgl. zu diesem Problemkreis R. Messal: EG-Finanzierung und Lastenverteilung – Die Reform des EG-Finanzierungssystems 1988, in: Schriftenreihe des BMF, Heft 42, Bonn 1989.

<sup>30</sup> Vgl. J. Starbatty, U. Vetterlein: Spitzentechnologie oder innere Kohäsion. Ein technologiepolitischer Zielkonflikt in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europa-Archiv, 44 Jg. (1989), S. 145 f.

Dieser – infolge der deutlich höheren Endnachfragekomponenten des Sozialprodukts in den peripheren Volkswirtschaften der EG – regressiv wirkende Mehrwertsteuer-Anteil der EG fiel ohne die neue verteilungsneutrale Einnahme stärker ins Gewicht. Auf diese Weise verbleibt der nationalen Finanzpolitik ein größerer Gestaltungsspielraum, den sie zur Stärkung der Wachstumskräfte im Inland nutzen kann.

### Implikationen der Technologiepolitik

Nicht zuletzt wird bei der EG-Kommission über die kohäsionspolitischen Implikationen der Technologiepolitik verstärkt nachgedacht. Die Peripherie fordert eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen. Sicherlich gehört auch ein gewisses Säbelrasseln dazu, um innerhalb dieses Politikfeldes ein „juste retour“ erreichen zu können – eben auch dann, wenn ansonsten die Voraussetzungen für eine entsprechende Beteiligung peripherer Unternehmen und Forschungseinrichtungen, ginge es allein nach qualitativen Gesichtspunkten, nicht gegeben sein sollten.

Hinzu kommt die gewachsene Erkenntnis, daß der technische Fortschritt von zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes ist. Ohne angemessene Beteiligung der Peripherie an den gemeinschaftlichen Technologieprogrammen, so wird befürchtet, werde die technologische und damit wirtschaftliche Kluft innerhalb der EG immer größer. Dazu erscheine es notwendig, die einseitige Ausrichtung auf „sophisticated technologies“, bei denen ein großes technologisches „Know-how“ zum Mitmachen benötigt wird und bei denen die marktmäßige Verwertung in weiter Ferne liegt, durch eine andere Strategie zu ersetzen oder zumindest zu ergänzen<sup>30</sup>. Dies hieße, es müßten vermehrt relativ marktnahe Technologien, die geringe Anforderungen an ein technologisches Vorwissen stellen, und Maßnahmen, die der Verbreitung von Technologien dienen, in den Förderkatalog aufgenommen werden.

Demnach kann die Kohäsionspolitik als das Gegenstück einer beschleunigten Harmonisierung der sozialen Standards angesehen werden. Sie erfordert – auch wenn sie sozialpolitische Elemente enthält – eine andere Marschrichtung<sup>31</sup>. Der finanzielle Spielraum, der

<sup>31</sup> Eine solche Strategie befürwortet auch das BMWi, in: Die soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht 12/88, S. 5, passim.

<sup>32</sup> Investitionsvolumen und Grenzproduktivität des Kapitals bestimmen in erster Linie die Wachstumsrate der peripheren Volkswirtschaften. Hinweise über die Wachstumsraten, die die Peripherie über den EG-Durchschnitt hinaus benötigt, damit sich das innergemeinschaftliche Wohlstandsgefälle auf weniger als 90 % verringert, finden sich in der Studie B: Einige gesamtwirtschaftliche Überlegungen über die Chancen und Bedingungen für den Aufholprozeß der ärmeren Länder der Gemeinschaft, in: Europäische Wirtschaft, Nr. 38, a. a. O., S. 124 f.

sich aus den geringeren sozialpolitisch motivierten Kosten für die peripheren Volkswirtschaften ergibt, muß der (privaten) Investitionstätigkeit zugute kommen, soll die wirtschaftliche Lücke in der EG kleiner werden<sup>32</sup>. Damit die Kohäsionspolitik erfolgreich ist, müssen bestimmte Prinzipien eingehalten werden. So ist darauf zu achten, daß

- die Peripherie ihren Wettbewerbsvorteil, der sich aus den geringeren sozialen Produktionskosten ihrer Volkswirtschaften ergibt, nicht verliert<sup>33</sup>;
- keine teuren nationalen sozialpolitischen Ausgabenprogramme zusätzlich beschlossen werden, sondern vielmehr eine Finanzpolitik betrieben wird, die eine nachhaltige Stärkung der privaten Investitionstätigkeit zum Ziel hat; dazu kann eine Senkung der staatlichen Haushaltsdefizite einen Beitrag leisten, da dann die Kapitalmärkte und damit der private Unternehmenssektor bei der Fremdfinanzierung von Investitionsobjekten entlastet werden<sup>34</sup>;
- die öffentlichen Infrastrukturen, aber auch die öffentliche Verwaltungspraxis den Bedürfnissen international operierender Unternehmen besser entsprechen<sup>35</sup>. Manche (komplementäre) private in- oder ausländische Investition wird so erst möglich oder als Folge einer verbesserten Rentabilität angeregt;
- die vielfach unzulänglichen Bildungs- und Ausbildungssysteme in den peripheren Mitgliedstaaten den internationalen Notwendigkeiten angepaßt werden<sup>36</sup>.

### **Angleichung der Sozialstandards**

Der Binnenmarkt braucht keine und die Kohäsionspolitik verträgt keine voreilige gemeinschaftliche Formulierung von sozialen Mindeststandards. Eine dirigistische Harmonisierung der Sozialstandards „nach oben“ würde das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht verbessern. Ganz im Gegenteil. Dem anfänglichen Konflikt über die Höhe der Mindeststandards würde ein Konflikt über den notwendigen Einkommens-transfer oder die nicht-tarifären Handelshemmnisse zugunsten der „armen“ Länder der EG folgen, da diese an Wettbewerbsfähigkeit verlieren würden. Letzteres stünde natürlich im Widerspruch zum Binnenmarktziel.

Dabei sollte nicht vergessen werden, daß der Binnenmarkt selbst eine soziale Dimension besitzt, indem er den peripheren Volkswirtschaften die Möglichkeit gibt, ihre komparativen Vorteile, die nun mal in erster Linie in den geringeren Lohn- und Sozialkosten liegen, auszuspielen. Für ihre wirtschaftliche Entwicklung ist der freie Wettbewerb der Systeme notwendig. Wenn ein Verbund von Arbeitgebern und Gewerkschaften im EG-Norden

sich gegen die niedrigeren Arbeitskosten im EG-Süden mit Hilfe der Harmonisierung auf hohem Niveau wehrt, so könnte sich nach der gleichen Logik ein entsprechender Kampfverband im Süden gegen ein „Technologie-dumping“ zur Wehr setzen und sich auf den Erziehungsprotektionismus berufen. Die Folge wäre eine Auflösung des Binnenmarktes. Von einer freien Arbeitsteilung können jedoch alle EG-Regionen profitieren, solange sie ihre komparativen Vorteile nutzen dürfen.

Sicherlich kann eine richtig definierte Sozialpolitik für ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes hilfreich sein. Diese müßte sich aber nicht auf ganze Volkswirtschaften, sondern auf die Personen beziehen, die im verstärkten Wettbewerb nicht mithalten konnten. Arbeits- und sozialpolitische Bemühungen können dabei einen wichtigen Beitrag zu einer konfliktarmen und sozialverträglichen Überwindung von Anpassungsproblemen leisten. Dies kann die Akzeptanz des einheitlichen Binnenmarktes, der schließlich auch dem Fortschritt in der Peripherie dient, stärken. Der Binnenmarkt kann jedoch seine produktiven Kräfte in den peripheren Mitgliedstaaten nur dann freisetzen, wenn das Prinzip des Wettbewerbs alle Wirtschaftsbereiche umfaßt. Dies gilt eben auch für die in allen EG-Mitgliedstaaten stark reglementierten Arbeitsmärkte.

Eine allgemeine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der sozialen Absicherung der Arbeitnehmer in den peripheren Mitgliedstaaten der EG wird zweifellos allseits gewünscht. Doch kann dies nicht per Dekret bzw. ein soziales Arbeitsprogramm von oben herab geschehen, sondern muß auf der Basis der wirtschaftlichen Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten der EG erfolgen. Eine Vorabharmonisierung der Sozialstandards innerhalb der EG würde die wirtschaftliche Entwicklung der Peripherie behindern und stünde daher im Widerspruch zum Kohäsionsziel. Sinnvoller erscheint es daher, wenn die Gemeinschaft in den wirtschaftlichen Aufholprozeß der Peripherie investiert – die Effizienz einzelner bestehender Instrumente einmal dahingestellt. Aus dieser Sicht wäre die allmähliche Angleichung der Sozialstandards in der EG die Krönung erfolgreicher Kohäsionspolitik.

<sup>33</sup> So sieht es auch die Europa-Gruppe, a. a. O.; ebenso der Dachverband der europäischen Arbeitgeber und Industrieverbände (Unice), vgl. Unternehmer kritisieren die Sozialcharta, in: FAZ vom 29. Januar 1990.

<sup>34</sup> Ähnlich die EG-Kommission, in: Economic convergence in the Community: a greater effort is needed, in: European Economy, Nr. 41 (7/1989), S. 92 f.; vgl. auch Europäische Wirtschaft, Nr. 38, a. a. O., S. 124 f.

<sup>35</sup> Vgl. auch die Studie „Die weniger begünstigten Regionen der Gemeinschaft“, in der die notwendigen Infrastrukturausgaben in den Peripherieländern (inklusive Italiens) auf über 153 Mrd. ECU für die nächsten zehn Jahre geschätzt werden, in: T. P a d o a - S c h i o p p a, a. a. O., Anhang E, S. 178.

<sup>36</sup> Vgl. auch BMWi, a. a. O., S. 11 ff.