ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Meyer, Dirk

Article — Digitized Version

Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Meyer, Dirk (1990) : Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 70, Iss. 10, pp. 519-522

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/136688

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Dirk Meyer

Die Sozialcharta als Gegenstück zum EG-Binnenmarkt?

In der Diskussion um die Vollendung des Gemeinsamen Binnenmarktes rückt zunehmend die Forderung nach Berücksichtigung seiner sogenannten sozialen Dimension in den Mittelpunkt. Ist eine Vereinheitlichung der Struktur der sozialen Sicherung in den Mitgliedsländern zur Absicherung gegen negative Auswirkungen des Binnenmarktes sinnvoll?

Ende 1992 gilt als Datum für die Vollendung des Gemeinsamen Marktes. Bereits heute kann man davon ausgehen, daß die im sogenannten Weißbuch der EG-Kommission aufgeführten Programmpunkte nur zum Teil bis zu diesem Termin realisiert werden. Wesentliche, zugleich strittige Fragen harren einer Lösung bzw. wurden noch nicht aufgegriffen. Als Ziel einer Verwirklichung des Binnenmarktes werden Integrationsvorteile durch eine bessere Arbeitsteilung und größere Märkte genannt. So prognostiziert der Cecchini-Bericht einen Wachstumsschub durch höhere Einkommen und neue Arbeitsplätze.

Im Gegenzug stellt eine weitgehende Liberalisierung den Protektionismus nationaler Güter- und Arbeitsmärkte in Frage. Vor allem die Bereiche Verkehr und Kommunikation, Banken und Versicherungen, freie Berufe sowie die Bereiche der öffentlichen Versorgung und Auftragsvergabe befürchten den Abbau von Wettbewerbsschutz und den damit verbundenen Wegfall von Renten, die keine leistungsbedingten Einkommensbestandteile darstellen. Diese konnten bisher sowohl von den Kapitalgebern als auch seitens der jeweils dort beschäftigten Arbeitnehmer auf Kosten Dritter – Konsumenten und Steuerzahler – vereinnahmt werden.

Parallel zu den Widerständen gegen eine Liberalisierung und deren Umsetzung in nationales Recht wächst deshalb die Forderung nach Berücksichtigung einer sogenannten „sozialen Dimension". Das Kernstück bildet die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte, deren einstimmige Annahme durch den Ministerrat im Dezember 1989 an der Gegenstimme Großbritanniens scheiterte. Dennoch stellt die Sozialcharta das Forum dar, auf dessen Grundlage die EG-Kommission ein Aktionsprogramm zur Umsetzung sozialer Forderungen erarbeitet hat und deren konkrete Ausgestaltung in Form von EG-Richtliniengesetzen und nationalen Rechtsansprüchen in den nächsten Jahren zu erwarten ist.

Dr. Dirk Meyer, 32, ist wissenschaftlicher Assistent am Institut für Wirtschaftspolitik und Wettbewerb an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Zwei Integrationskonzepte

Will man die nationalen Abschottungen beseitigen, die Vorteile eines freien Güterhandels und ungehinderter Faktorwanderung genießen, also ganz allgemein die Kosten der Raumüberwindung senken, so muß man die Rahmenbedingungen für eine Zusammenführung der zum Teil recht unterschiedlichen Wirtschafts- und Sozialräume schaffen. Diese Integration kann auf zwei Wegen erfolgen.

Eine Harmonisierung auf dem Verordnungswege ebnet bestehende Unterschiede gleichsam verzögerungsfrei ein. Diese scheinbar sehr elegante und schnelle Lösung weist jedoch entscheidende Probleme auf. Je unterschiedlicher die einzelnen Niveaus bisher waren, desto schwieriger und zeitintensiver wird eine Kompromißfindung. Häufig werden Kompromisse im politischen Prozeß an Kopplungsgeschäfte gebunden, deren ökonomische Rationalität zumindest fragwürdig erscheinen muß. Eventuelle Unzufriedenheiten spiegeln sich in Nachbesserungen oder einer mangelhaften nationalen Umsetzung wider.

Die sofortige Gültigkeit einheitlicher Standards kann bei abrupter Anpassung der betroffenen Wirtschaftseinheiten (Unternehmen, Arbeitnehmer, Konsumenten) mit hohen Anpassungskosten und Reibungsverlusten verbunden sein. Die Angleichung an eine allseits gültige Norm setzt außerdem Informationen über das optimale

Niveau voraus – ein Wissen, daß es bei unterschiedlichen nationalen Zielen, Alternativen und Rahmenbedingungen gar nicht geben kann. Zudem können zukünftige, heute noch unbekannte Entwicklungen nicht berücksichtigt werden. Insbesondere bei Fehlentscheidungen macht sich eine einseitige Risikoverteilung bemerkbar. Bei einheitlichen Standards sind nationale Alleingänge und Innovationen, die immer eine Abkehr von geltenden Normen bedeuten, unmöglich. Dies mag nicht zuletzt ein hintergründiges Ziel eines entsprechenden Politiker-Kartells sein, das Alternativen und damit politischen Wettbewerb wirksam verhindern will.

Eine ganz andere Art der Harmonisierung bietet das Konzept vom Wettbewerb der Systeme an. Hiernach bestehen die nationalen Verschiedenheiten zunächst im scheinbaren Chaos des Wettbewerbs fort. Eine mehr oder weniger langsame, häufig nicht vollständige Angleichung ergibt sich erst im Prozeß des Wettbewerbs. Dies ermöglicht den Marktteilnehmern eine eher reibungslose Anpassung im Zeitablauf und läßt zugleich Raum für nationale Eigenständigkeiten und Außenseiter. Diese dezentrale Harmonisierung von unten erlaubt und fordert geradezu eine dynamische Weiterentwicklung und innovative Vorstöße. Zugleich bedeutet die Dezentralisierung eine Diversifizierung von Risiken.

Die bisherigen Schritte zur Vollendung des EG-Binnenmarktes standen weitgehend unter dem Einfluß des wettbewerblichen Konzeptes. Nicht zuletzt haben das sogenannte Crème-de-Cassis-Urteil des Europäischen Gerichtshofes sowie die Entscheidung zum Deutschen Reinheitsgebot für Bier klargestellt, daß für den Warenverkehr grundsätzlich das Ursprungslandprinzip gilt. Entsprechend einer Integration durch Wettbewerb gelten für die Anerkennung als Importgut die Bestimmungen des Herkunftslandes. Dies erleichtert den Handel und stellt wettbewerbsbeschränkende, regulierende Praktiken durch Konkurrenz von außen in Frage. Gleiches gilt für privatautonome, wettbewerbsbeschränkende Absprachen auf Produkt- und Faktormärkten, deren Wirksamkeit bei Außenseiterkonkurrenz zunichte wird.

Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen

Im Gegensatz zur Konzeption des Gemeinsamen Marktes, der auf die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer Integration abzielt, geht die Stoßrichtung der Sozialcharta in eine Verhinderung zu erwartender bzw. die Beseitigung eingetretener, einzelwirtschaftlicher Nachteile aufgrund eines gestiegenen internationalen Wettbewerbs. Die Beachtung der „sozialen Dimension" soll somit negative Auswirkungen des Binnenmarktes auf den „Bestand an sozialen Errungenschaften" vermeiden. Stichworte wie die „Minderung von Folgen bestimmter Gemeinschaftspolitiken" – gemeint sind notwendige Marktanpassungen im Bereich Kohle, Stahl, Schiffbau, Textil- und Landwirtschaft –, eine „Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen" oder gar die Befürchtung eines „unlauteren Wettbewerbs durch Ausnutzung der Arbeitskräfte" illustrieren die Absichten entsprechender Programme.

Der Vermutung, daß ein verstärkter internationaler Wettbewerb die Anpassungen und Positionen etablierter Anbieter in Frage stellt, ist als „Mustervorhersage" zuzustimmen. Gleichzeitig verbessern sich die Chancen leistungsfähiger, d.h. kostengünstigerer bzw. bedarfsgerechterer Angebote. Somit ist die Forderung nach einer sozialen Ergänzung und Flankierung des Einigungsprozesses keinesfalls eine denknotwendige Folge oder gar Voraussetzung einer Integration. Eine Gefährdung sozialer Standards ist nämlich nur dann zu erwarten, wenn den damit verbundenen Kosten keine entsprechende Produktivität gegenübersteht. Unter diesen Bedingungen wäre die Einführung einer „sozialen Dimension" jedoch höchst fragwürdig, da sie einen künstlichen Wettbewerbsschutz und eine Verlagerung interner Kosten auf Konsumenten, Steuerzahler, Kapitaleigner und Arbeitslose darstellen würde.

Staatliche Eingriffe zum vermeintlichen Schutz des Wettbewerbs werden häufig mit der Gefahr vor sogenannter „ruinöser Konkurrenz" begründet. Entsprechend richtet sich der Vorwurf eines Sozial-Dumpings vor allem gegen EG-Länder mit geringen Löhnen und Lohnnebenkosten (Griechenland, Portugal, Spanien), das mittelfristig zu einem Sozialabbau in den Hochlohnländern (Bundesrepublik, Frankreich, Benelux-Länder, Dänemark) führen würde. Gewerkschaften, aber auch Arbeitgeberverbände der betroffenen Länder fordern deshalb eine Sozialcharta mit Mindeststandards zum Schutz der Arbeitnehmer.

Aus ökonomischer Sicht ist zunächst der Begriff eines Sozial-Dumpings zu kritisieren. Unabhängig von einer wettbewerbspolitischen Bewertung wird als Dumping nämlich nur ein Angebot an unterschiedlichen Orten (z.B. Inland/Ausland) bezeichnet, bei dem die Preisdifferenzen nicht den Kostendifferenzen entsprechen. Da ein Bestandsschutz im Arbeitsverhältnis nicht kostenlos ist, spiegeln sich die unterschiedlichen Niveaus in den Arbeitskosten, speziell in den Lohnnebenkosten (Bundesrepublik: circa 84%) wider. Unterschiedliche Arbeitsbedingungen und Arbeitsplatzsicherungen sind somit Wettbewerbsparameter und können bei weitgehender Immobilität der Arbeitskräfte als Standortfaktor angese-

hen werden. Zudem läßt der Vorwurf des Sozial-Dumpings das Verhältnis der Arbeitsproduktivität zu den Arbeitskosten außer acht. Ein Vergleich der Lohnstückkosten verringert die internationalen Unterschiede bereits erheblich. Insofern können sich die Länder mit hohen sozialen Standards ihren Schutz aufgrund einer entsprechend hohen Arbeitsproduktivität grundsätzlich auch leisten.

Grundzüge der Sozialcharta

Bislang konzentrierte sich die EG-Sozialpolitik darauf, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer zu fördern und deren Umstellung bei fortschreitender Integration der Gütermärkte zu erleichtern. So standen die gegenseitige Anerkennung von Berufsabschlüssen und Diplomen, die sozialrechtliche Gleichstellung von Gastarbeitern aus anderen Mitgliedstaaten sowie Umschulungsbeihilfen im Vordergrund. Außerdem wurden Maßnahmen zur Sicherheit und zum Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verfaßt.

Die Sozialcharta und deren Umsetzung im Aktionsprogramm haben eine weitergehende Zielsetzung. Die zum Teil recht unterschiedlichen sozialpolitischen Regelungen der einzelnen Mitgliedstaaten sollen angeglichen und die Struktur der sozialen Sicherung vereinheitlicht werden. Die nachfolgende Zusammenstellung gibt die wesentlichen Programmpunkte wieder.

☐ Recht auf Freizügigkeit: Gleichbehandlung der Gastarbeiter in steuerlichen und sozialen Belangen; Harmonisierung der Aufenthaltsbedingungen/Familienzusammenführung; gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Befähigungsnachweisen; Übertragbarkeit sozialer Ansprüche.

☐ Sozialer Schutz: Recht auf sozialen Schutz; Recht auf Mindesteinkommen und angemessene Sozialhilfe; keine Angleichung der Systeme zur sozialen Sicherung (Krankheit, Alter, Arbeitslosigkeit).

☐ Gleichbehandlung von Männern und Frauen: herstellung formaler und realer Gleichheit; Förderung von Müttern im Arbeitsverhältnis.

☐ Koalitionsfreiheit und Tarifverhandlungen: Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit; Anregung von EG-Tarifverträgen mit entsprechendem Dialog der Sozialpartner auf Branchenebene.

☐ Beschäftigung und Arbeitsentgelt: Freie Wahl und Ausübung eines Berufes; Zahlung eines gerechten Entgeltes; Vereinheitlichung von Arbeitsverträgen; Mindestvorschriften bei Arbeitsbedingungen und sozialem Schutz.

☐ Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: Angleichung der Höchstarbeitszeiten und einheitliche Regelung einer Flexibilisierung; Angleichung unbefristeter Arbeitsverträge, speziell der Teilzeit- und Leiharbeit; Angleichung hinsichtlich regelmäßiger Überstunden und Schichtarbeit; Vereinheitlichung der Verfahren bei Massenentlassungen und Konkursen.

☐ Unterrichtung, Anhörung und Mitwirkung der Arbeitnehmer: Weiterentwicklung unter Berücksichtigung nationaler Rechtsordnungen; besondere Berücksichtigung der Arbeitnehmer bei Einführung technologischer Veränderungen, bei Umstrukturierung oder Verschmelzung von Unternehmen sowie bei Massenentlassungen und Konkursen; neue Regelungen zur Mitwirkung von Arbeitnehmern bei Unternehmen mit „europäischer Dimension"; Gewinn- bzw. Kapitalbeteiligung der Arbeitnehmer.

☐ Recht auf Berufsausbildung: Fort- und Weiterbildung; Bildungsurlaub; Einsatz von Mitteln des Strukturfonds.

☐ Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz: Harmonisierung nationaler Bestimmungen; spezielle Richtlinien für einzelne Wirtschaftszweige (Bau, Schifffahrt, Bergbau, Verkehr usw.).

Zur Finanzierung dieser Vorschläge stehen Mittel des Strukturfonds bereit, der sich aus Regional-, Sozial- und Agrarfonds zusammensetzt. Durch die Finanzierungs- und Vergabepraxis entfalten diese Fonds erhebliche regionalpolitische Wirkungen. In den Jahren 1984-89 wurden die Mittel um 200% aufgestockt. Bis 1993 können jährlich 29 Mrd. DM verausgabt werden. Als regionale Ausgabenschwerpunkte gelten Irland, Portugal, Spanien und Griechenland, sektoral werden vornehmlich die Krisenbranchen Kohle, Schiffbau, Stahl und Landwirtschaft gefördert.

Auswirkungen hoher Sozialnormen

Mit der Sozialcharta und ihrer Umsetzung ist generell ein Anstieg der Regulierungsintensität verbunden. Insbesondere eine Angleichung von Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Mitwirkung der Arbeitnehmer, Sicherheit und Gesundheitsschutz) stellt die Autonomie nationaler Gesetzgebung und Tarifgestaltung in Frage. Der gerade für mittelständische Unternehmen so wichtige und häufig ausgeschöpfte Gestaltungsspielraum bei der Festlegung von Arbeitsverhältnissen wird gefährdet.

EG-weite einheitliche Mindeststandards fördern eine Zentralisierung sozialpolitischer Entscheidungen und führen zu einer Abstimmung der Sozialpartner über die Landesgrenzen hinaus. Zwar mag die Höhe der sozia-

len Mindeststandards derzeit für die bundesrepublikanische Wirtschaft kaum zu Problemen führen, dennoch verleitet der einmal gefundene Einstieg zu weitergehenden Entwicklungen.

Eine Angleichung wesentlicher Bestandteile des Arbeitsverhältnisses nivelliert im Ergebnis Wettbewerbs- und Standortfaktoren und macht eine Ausnutzung komparativer Kostenvorteile durch internationale Arbeitsteilung und Handel unmöglich. Eine Ausweitung des Binnenmarktes, der Einbezug von Ländern mit geringerer Wirtschaftskraft und die Zunahme regionaler Unterschiede lassen im Gegenteil eine Differenzierung sozialer Regelungen und die Anwendung des Ursprungslandprinzips geboten erscheinen. Zudem zeigt die Erfahrung, daß ein sozialer Schutz erst mit zunehmendem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft finanzierbar wird.

Darüber hinaus nehmen die Befürworter einer Sozialcharta Probleme der Umsetzung in weniger entwickelten Volkswirtschaften in Kauf. Für diese betroffenen Länder können soziale Mindeststandards, die das Niveau bisheriger Regelungen übersteigen und nicht durch entsprechende Arbeitsproduktivitäten erwirtschaftet werden, eine Verschlechterung ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungsprobleme hervorrufen. Insofern liegt eine Durchsetzung möglichst hoher Sozialstandards im Interesse bundesdeutscher Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften. Sie bremst den Nettokapitalexport, verbessert die relative Wettbewerbsfähigkeit des Produktionsstandortes Bundesrepublik, und eine mögliche Zuwanderung von Arbeitskräften führt den Gewerkschaften neue Mitglieder zu.

Marktwidrige Mindeststandards machen häufig Folgeinterventionen notwendig. Entsprechend wurde der EG-Strukturfonds bereits vorsorglich ausgeweitet, nicht zuletzt um die finanziellen Folgekosten einer Sozialcharta aufzufangen. Die Finanzierung werden die reicheren EG-Länder, d.h. insbesondere die Bundesrepublik, übernehmen. Auf Umwegen wird die Verbesserung der relativen Wettbewerbsfähigkeit des Inlandes durch die Vorgabe von EG-Mindeststandards somit vom heimischen Steuerzahler getragen. Schließlich werden die bedrohten Produktionszweige der weniger entwikkelten EG-Länder protektionistische Maßnahmen verlangen, die den Zielen des Binnenmarktes entgegenlaufen.

Ein weiteres Problem stellen die sehr vagen Formulierungen der Sozialcharta und des Aktionsprogramms dar. Entweder muß eine baldige rechtsverbindliche Umsetzung auf nationaler Ebene erfolgen oder die verbleibende Rechtsunsicherheit wird durch Urteile des Europäischen Gerichtshof gefällt. Im letzten Fall wäre aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes eine Ausrichtung am höchsten Standard zu erwarten.

Den Kritikern einer Sozialcharta bleiben trotz alledem zwei Hoffnungen. Zum einen gilt für Bestimmungen, die die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer, die Berufsordnung sowie die Freizügigkeit betreffen, weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip im Ministerrat. Lediglich soziale Mindestvorschriften zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, insbesondere der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, können mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Außerdem zeigt die Diskussion ein entwickeltes Problembewußtsein der einkommensschwachen Länder hinsichtlich der Folgen hoher Sozialnormen. Dies wird sich im Niveau und Umfang zukünftiger Kompromisse widerspiegeln.

Fazit

Die Alternative zur Sozialcharta besteht in einem Wettbewerb der Systeme. Denn nicht die Sozialpolitik leidet unter einem internationalen Standortwettbewerb, sondern nur ihr irrationaler, d.h. wettbewerbsgeschützter und nicht durch entsprechende Produktivitäten gedeckter Teil. Einheitliche Regelungen sind deshalb nicht notwendig. Nationale, eigenständige Wege auf dem Gebiet der sozialen Sicherung, speziell auch dem Bestandsschutz im Arbeitsverhältnis, können im Gegenteil zu angepaßten Schritten führen. Dies wird besonders wichtig, wenn die Mobilität der Arbeitnehmer relativ gering ist und in einem europäischen Währungssystem der Wechselkurs als Anpassungshilfe ausfällt. Eine Gleichheit ist somit nicht Voraussetzung, sondern allenfalls Ergebnis einer zeitaufwendigen Integration.

Das soziale Niveau muß sich jedes Land grundsätzlich selbst erarbeiten. Eine Anhebung kann nur durch Produktivitätssteigerungen des Faktors Arbeit erfolgen. Hierzu sind Qualifizierungsanstrengungen und eine Kapitalintensivierung notwendig. Damit die Arbeitsplätze zusätzlich verstärkt mit Kapitalimporten ausgestattet werden können, muß dieser Standort für das anlagesuchende ausländische Kapital besonders attraktiv werden. Steigende Lohnnebenkosten durch soziale Mindeststandards bewirken jedoch das Gegenteil.

Langfristig kann nur der Schutz des Wettbewerbs durch national und international offene Märkte die Freiheit zu innovativen Vorstößen gewährleisten und die „soziale Dimension" auf eine ökonomisch stabile Grundlage stellen. Demgegenüber führt ein Schutz der Wettbewerber durch gleiche soziale Mindeststandards zu kartelliertem Verhalten und einem Stocken der wirtschaftlichen Entwicklung.