

Berthold, Norbert

Article — Digitized Version

Sozialunion in Europa - notwendig oder überflüssig?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berthold, Norbert (1993) : Sozialunion in Europa - notwendig oder überflüssig?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 8, pp. 414-418

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137035>

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.

Norbert Berthold

Sozialunion in Europa – Notwendig oder überflüssig?

In der Diskussion über die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion wird vielfach deren Ergänzung um eine soziale Dimension in Form einer Sozialunion gefordert. Ist eine EG-weite Harmonisierung sozialpolitischer Standards für den Erfolg der weiteren Integrationsschritte notwendig? Auf welchem Wege ist das Ziel einer konvergenten Entwicklung in Europa am ehesten zu erreichen?

Die Diskussion um die Ratifizierung der Verträge von Maastricht, bei der die politischen Entscheidungsträger wieder einmal die Warnungen der Ökonomen in den Wind schlugen, konzentrierte sich vor allem auf die Frage, ob es sinnvoll sei, in Europa möglichst bald eine Währungsunion zu installieren. Dabei scheinen die Verfechter eines solchen folgenschweren währungspolitischen Schrittes nicht nur eine fundamentale Erkenntnis W. Euckens außer acht zu lassen, wonach zwischen der wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Ordnung interdependente Beziehungen bestehen. Sie scheinen wohl auch die Logik marktwirtschaftlicher Ordnungen nicht zu verstehen, wonach die wirtschaftlichen Subsysteme selbst wiederum wechselseitig miteinander verbunden sind. Es ist eben nicht möglich, die währungspolitischen Entscheidungen von den sonstigen wirtschafts- und sozialpolitischen Aktivitäten zu trennen. Die anhaltenden währungspolitischen Turbulenzen im Europäischen Währungssystem sind nicht nur ein Beleg für diese Zusammenhänge. Sie bestätigen auch eindrucksvoll eine Aussage von F. Machlup, wonach ökonomische Gesetzmäßigkeiten ihre eigenen Wege haben, sich gegen Illusionen durchzusetzen¹.

Es erscheint deshalb sinnvoll, sich bei der Diskussion um die wirtschaftliche und monetäre Integration in Europa auch über die beabsichtigten sozial- und verteilungspolitischen Maßnahmen der EG einige Gedanken zu machen. Die EG-Kommission weist immer wieder darauf hin, daß gewisse sozial- und verteilungspolitische Aktivitäten auf zentraler europäischer Ebene notwendig seien, um eine Wirtschafts- und Währungsunion über-

haupt funktionsfähig zu gestalten². Es wird nun aber, vor allem im Zusammenhang mit der Rolle eines richtig verstandenen Subsidiaritätsprinzips in der EG³, bisweilen bezweifelt, ob eine Wirtschafts- und Währungsunion wirklich nur dann funktioniert, wenn sie auch um eine Sozialunion ergänzt wird⁴. Es liegt deshalb nahe, der Frage nachzugehen, ob eine weitgehende Ex-ante-Harmonisierung der sozialpolitischen Aktivitäten in Europa wirklich notwendig ist, damit die geplante Wirtschafts- und Währungsunion überhaupt funktioniert, oder aber, ob eine Sozialunion in Europa nur ein weiterer Faktor ist, der den Erfolg einer solchen Union in Frage stellt.

Die Vorstellungen über die „soziale Dimension“ einer Wirtschafts- und Währungsunion gehen in Europa seit langem – eigentlich schon seit der Gründung der EWG – weit auseinander. Es erscheint deshalb sinnvoll, sich zunächst einmal darüber klar zu werden, welche Aufgaben der staatlichen Sozialpolitik in einer Gesellschaft oder Staatengemeinschaft zufallen, die sich – wie die EG – grundsätzlich für eine marktwirtschaftliche Ordnung entschieden hat.

Die Antwort auf diese Frage liegt auf der Hand: Einerseits sollen allokativen Unzulänglichkeiten auf Arbeitsmärkten – schlechte Arbeitsbedingungen, ungenügende Sicherheit am Arbeitsplatz, unzureichende Sicherheit

¹ Vgl. F. Machlup: The Dismal Science and the Illth of Nations, in: Eastern Economic Journal, 3 (1976), S. 59-63.

² Vgl. M. Emerson u.a.: Ein Markt – Eine Währung. Potentielle Nutzen und Kosten der Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Bonn u.a. 1991.

³ Vgl. W. Möschel: Politische Union für Europa: Wunschtraum oder Alptraum?, in: Juristen Zeitung, 47 (1992), S. 877-884, S. 882.

⁴ Vgl. R. Vaubel: Die politische Ökonomie der wirtschaftlichen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, 11 (1992), S. 30-65; N. Berthold: Sozialunion in Europa – Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993.

Prof. Dr. Norbert Berthold, 40, ist Ordinarius für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität Würzburg.

des Arbeitsplatzes – und Versicherungsmärkten – Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall, Alter – vermindert, andererseits gesellschaftlich unerwünschte distributive Fehlentwicklungen – existierende Armut, soziale Ungerechtigkeit, ungleich über die Gesellschaft verteilte Handlungsrechte – beseitigt werden⁵. Die staatliche Sozialpolitik hat somit die Aufgabe, die beiden Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ bereitzustellen, wenn sie auf privaten Märkten nicht oder nur ineffizient angeboten werden und eine realistische Chance besteht, daß das staatliche Angebot effizienter ausfällt. Aber selbst wenn diese Bedingungen erfüllt sind, sollten diese Güter grundsätzlich nur dann zentral von der EG angeboten werden, wenn sie auf nationaler Ebene nicht effizienter bereitgestellt werden können.

Es verwundert damit aber auch nicht, wenn sich die Diskussion um die „soziale Dimension“ in Europa immer wieder um fünf Elemente dreht⁶:

- steuerfinanziertes System von Leistungen an Bedürftige (Absicherung des Existenzminimums);
- beitragsfinanzierte, staatlich organisierte Systeme der Sozialen Sicherung (Renten-, Kranken-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung);
- gesetzliche Rahmenbedingungen einer Unternehmensverfassung (Mitbestimmung);
- gesetzliche und tarifvertragliche Einschränkung der Vertragsfreiheit auf Arbeitsmärkten (Kündigungsschutz, Sozialplanpflicht, Höhe der Tariflöhne, Mindestlöhne usw.);
- Systeme interregionaler Umverteilung (Angleichung der Lebensverhältnisse in Europa).

Das Abkommen von Maastricht befaßt sich explizit mit den letzten beiden Bereichen, in denen es vor allem darum geht, die Arbeitsschutzbestimmungen zu harmonisieren und einen umfassenden Finanzausgleich in Europa zu organisieren (Art. 2 EG-Vertrag). Vor allem die interregionalen verteilungspolitischen Ziele fanden in Maastricht besondere Beachtung. Um den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhang weiter zu stärken, will die EG nicht nur die schon bestehenden Strukturfonds weiter kräftig aufstocken, sondern bis Ende 1993 auch einen sogenannten „Kohäsionsfonds“ einrichten, der mit 2-3 Mrd. ECU ausgestattet sein soll. Wohin letztlich die Reise gehen soll, erkennt man, wenn man die Finanzper-

spektiven der EG (Delors-II-Paket) betrachtet. Es ist geplant, die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen bis 1997 jährlich um circa 12% zu erhöhen. Mittlerweile hat der Europäische Rat am 12. Dezember 1992 in Edinburgh beschlossen, den Kohäsionsfonds bis 1999 mit über 15 Mrd. ECU auszustatten.

Notwendigkeit einer Sozialunion?

Damit kommen wir aber zur eigentlich spannenden Frage, weshalb eine Wirtschafts- und Währungsunion in Europa um eine Sozialunion ergänzt werden sollte. Die recht kontroverse Diskussion läßt sich im wesentlichen an drei Thesen festmachen: (1) Die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ können wegen offener Faktormärkte auf nationaler Ebene nicht wirklich effizient angeboten werden. (2) Eine stärker dezentral ausgerichtete Sozialpolitik in Europa verzerrt den Wettbewerb auf den Gütermärkten. (3) Eine Wirtschafts- und Währungsunion ist längerfristig nur erfolgreich, wenn es gelingt, die vorhandenen wirtschaftlichen Disparitäten in Europa abzubauen und die Lebensverhältnisse einander anzugleichen.

Es wird bisweilen die Meinung vertreten, daß ein Land in der EG nicht in der Lage sei, seinen Bürgern mehr als andere Länder von den staatlich produzierten Gütern „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ anzubieten, weil beide Güter den Charakter öffentlicher Güter hätten und die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital europaweit sehr mobil seien⁷. In einem solchen wettbewerblichen Umfeld verhinderten finanzielle Engpässe ein effizientes staatliches Angebot dieser Güter auf nationaler Ebene, weil die „reichen“ Wirtschaftssubjekte, die letztlich diese Güter finanzieren sollen, abwandern und die „ärmeren“, die in den Genuß dieser Güter kommen sollen, in verstärktem Maße zuwandern werden.

Diese These ist in dieser Form sicherlich nicht richtig. Wenn wir zunächst das Gut „Sicherheit“ betrachten, dann stellen wir fest, daß es sich hierbei nicht um ein öffentliches Gut, sondern vielmehr um ein originär privates Gut handelt. Es kann im allgemeinen ohne staatlich organisierte Systeme der Sozialen Sicherung und umfassende regulierende staatliche Eingriffe in die Arbeits- und Versicherungsmärkte privat produziert werden. Der Staat wird aber auch in diesem Falle gebraucht, um für adäquate ordnungspolitische Rahmenbedingungen – individuelle Vertragsfreiheit, effiziente private Eigentumsrechte, ungehinderter Zugang zu und Abgang von den Arbeits- und Versicherungsmärkten, Verhinderung von Marktmacht – zu sorgen.

Wenn es mit dem „Binnenmarktprojekt 1992“ tatsächlich gelingen sollte, die Güter- und Faktormärkte zu öffnen, dann sorgen die wettbewerblicheren Arbeits- und Versicherungsmärkte in Europa für ein effizienteres, den

⁵ Vgl. N. Berthold: Ansätze einer ökonomischen Theorie der Sozialpolitik. Normative und positive Aspekte, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 42 (1991), S. 145-178.

⁶ Vgl. K.-H. Paqué: Der europäische Sozialstaat. Eine Zwischenbilanz, in: WiSt, 21 (1992), S. 627-630, S. 627.

⁷ Vgl. H.-W. Sinn: Tax Harmonisation or Tax Competition in Europe, in: European Economic Review, 34 (1990), S. 489-504, S. 501-502.

individuellen Präferenzen besser entsprechendes privates Angebot des Gutes „Sicherheit“. Die weniger effizienten, umlagefinanzierten staatlichen Lösungen geraten unter Druck. Der „Tod des europäischen Versicherungsstaates“⁸ ist aber einfach schon deshalb weniger schmerzlich als vielfach befürchtet, weil das Gut „Sicherheit“ oft mit weniger knappen Ressourcen und damit effizienter produziert werden kann.

Etwas anders sieht möglicherweise die Situation bei der Produktion des Gutes „Gerechtigkeit“ aus. Es ist sicherlich richtig, daß jede Form der interpersonellen Umverteilung den Charakter eines öffentlichen Gutes hat⁹. Wenn man aber in Nationen vor allem Gruppen von Menschen mit ähnlichen Präferenzen für öffentliche Güter sieht¹⁰, dann haben offensichtlich die einzelnen Volkswirtschaften (Regionen) in Europa auch ganz unterschiedliche Präferenzen für das Gut „Gerechtigkeit“. Damit scheint aber das „Binnenmarktprojekt 1992“ die Existenz der Umverteilungsabteilung des nationalen Wohlfahrtsstaates in der Tat zu bedrohen, weil mobile Produktionsfaktoren dem Land, das mehr von dem Gut „Gerechtigkeit“ produzieren will, die finanziellen Grundlagen entziehen.

Der umverteilungspolitische Handlungsspielraum nationaler Regierungen ist nun aber einfach deshalb größer als vielfach befürchtet, weil vor allem der Produktionsfaktor Arbeit nicht nur sehr träge, selbst auf relativ große regionale Einkommensunterschiede, sondern auch kaum auf regionale Unterschiede in der Höhe der finanziellen staatlichen Transfers und auf Differenzen in den steuerlichen Belastungen reagiert¹¹. Wie wenig mobil der Faktor Arbeit in der EG ist, kann man auch daran erkennen, daß die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit wesentlich stärker streuen als etwa in den Vereinigten Staaten oder Kanada¹². Damit scheint aber das Einkommensmotiv für internationale Wanderungen der Arbeit als dominierende Größe eher fragwürdig¹³.

⁸ H.-W. Sinn, a.a.O., S. 501.

⁹ Vgl. M. Pauly: Income Redistribution as a Local Public Good, in: *Journal of Public Economics*, 2 (1973), S. 35-58.

¹⁰ Vgl. R. Cooper: World-Wide versus Regional Integration: Is There an Optimal Size of the Integrated Area?, in: F. Machlup (Hrsg.): *Economic Integration: Worldwide, Regional, Sectoral*, New York u.a. 1977, S. 41-53.

¹¹ Vgl. J. Ermish: European Integration and External Constraints on Social Policy: Is a Social Charter Necessary?, in: *National Institute Economic Review*, Nr. 136, Mai 1991, S. 93-108, S.95-97.

¹² Vgl. P.R. Masson, M.P. Taylor: *Common Currency Areas and Currency Unions: An Analysis of the Issues*. CEPR-Discussion Paper Nr. 617, London 1992, S.10.

¹³ Vgl. Th. Straubhaar: International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience, in: *Journal of Common Market Studies*, 27 (1988), S. 45-62.

¹⁴ Chr. Watrin: Liberale Toleranz auf dem Prüfstand, in: *Das Flüchtlingsproblem – eine Zeitbombe*, Chur und Zürich 1991, S. 101-120, S. 9-10.

Aber auch die rechtlichen und politischen Gründe für Migration scheinen trotz der teilweise erheblichen Unterschiede in den Nominallohnen keine Massenwanderungen innerhalb Europas auszulösen. Nach Meinung von Chr. Watrin sind die „Bedingungen (Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft) für die Westeuropäer offenbar so weit erfüllt ..., daß politische Gründe für die Auswanderung keine Rolle spielen und angesichts der anfallenden Wanderungskosten, einschließlich der nicht monetären Vorteile des Lebens in südlichen Gefilden, der Anreiz gering ist, sich in großen Scharen auf die Wandererschaft in die Hochlohngebiete (mit ihren hohen Kosten der Lebenshaltung) zu begeben“¹⁴.

Ein Blick auf alte föderative Staaten zeigt dann auch, daß umverteilungspolitische Aktivitäten nicht nur auf der Ebene des Zentralstaates, sondern daneben überall auch auf regionaler (lokaler) Ebene ergriffen werden. Dabei werden nicht nur bestimmte Zielgruppen oft anhaltend begünstigt, auch die Höhe der Transfers unterscheidet sich oft dauerhaft zwischen den Ländern (Regionen).

Mit einer stärker dezentralisierten Umverteilungspolitik gelingt es nun aber nicht nur besser, den recht unterschiedlichen lokalen und regionalen umverteilungspolitischen Präferenzen gerecht zu werden, sie verringert auch den staatlichen Übermut zentraler Umverteilungsbürokratien. Eine solche Politik trägt schließlich auch mit dazu bei, daß die Angehörigen mittlerer und oberer Einkommensschichten, die nicht bedürftigt sind, sich aber im politischen Prozeß viel besser als die Bezieher niedrigerer Einkommen – die eigentliche Zielgruppe – organisieren können, ihre umverteilungspolitische Macht weniger ausspielen können. Damit fällt aber auch das verteilungspolitische Ärgernis, daß es in Demokratien bisweilen zu einer „perversen“ Umverteilung von unten nach oben kommt, geringer aus.

„Soziales Dumping“ in der EG?

Was ist nun aber von der These zu halten, die übereinstimmend von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den reicheren, nördlichen EG-Ländern vertreten wird, daß offenere europäische Gütermärkte „soziales Dumping“ in der EG begünstigen? Nach dieser Vorstellung betreiben vor allem die ärmeren Länder in der EG, deren wohlfahrtsstaatliche Institutionen weniger stark ausgebaut sind, „soziales Dumping“. Damit verzerrten sie aber den Wettbewerb auf den Gütermärkten. Es sei deshalb notwendig, die sozialpolitischen Aktivitäten in der EG ex ante stärker aufeinander abzustimmen.

Von Dumping kann man nun aber wohl nur dann sprechen, wenn diese Länder eine Strategie der Preisdiskriminierung betreiben oder ihre Güter zu einem Preis an-

bieten würden, der unter den Produktionskosten liegt. Dies ist aber gerade nicht der Fall. Es ist nicht erkennbar, daß sie mit den Preisen gezielt diskriminieren, um Mitkonkurrenten auszusteichen. Da diese Länder mit einem weniger stark ausgebauten Wohlfahrtsstaat aber weniger knappe Ressourcen aufwenden, um die Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ staatlich zu produzieren, liegen auch die Herstellungskosten privater Güter niedriger. Damit verkaufen die Unternehmungen dieser Länder ihre Produkte aber nicht unter Preis. Sie produzieren sie einfach nur billiger.

Das bedeutet aber, daß somit nationale wohlfahrtsstaatliche Institutionen ebenso wie etwa die Infrastruktur, der Ausbildungsstand der Bevölkerung, die Umweltqualität oder die Höhe der Reallöhne ein Teil des Bündels von positiven und negativen Standortfaktoren sind. Stellt ein Land seinen Bewohnern ein relativ großzügiges staatliches Angebot der Güter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ zur Verfügung und werden die Kosten der Produktion dieser Güter – steigende Reallöhne, vermindertes Arbeitsangebot, geringere private Ersparnis, sinkende Anpassungskapazität der Volkswirtschaft, rückläufiges wirtschaftliches Wachstum – nicht über steigende Produktivitäten der Produktionsfaktoren – größere Stabilität der Volkswirtschaft, verstärkte Investitionen in Humankapital, leichter realisierbarer technologischer Wandel, verstärkte soziale Kohäsion – aufgefangen, dann verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit dieses Landes. Ein Bedarf an europaweiter Harmonisierung besteht aber dennoch nicht, weil die geringere internationale Wettbewerbsfähigkeit der Preis ist, den diese Länder offensichtlich bereit sind, für ein Mehr an staatlich produzierter „Sicherheit“ und „Gerechtigkeit“ zu zahlen.

Wie absurd der Vorwurf des „unlauteren Wettbewerbs“ der weniger entwickelten Ländern in der EG ist, wird sofort klar, wenn man sich überlegt, wie sich eine Ex-ante-Harmonisierung auswirken würde. Ein Anheben des sozialpolitischen Niveaus auf die Höhe der weiter entwickelten Volkswirtschaften in der EG wäre sozialpolitisch kontraproduktiv. Werden nämlich die Arbeitnehmer dieser Länder gezwungen, die höheren Lohnnebenkosten über geringere Lohnforderungen auszugleichen, wird gegen die Präferenzen – Lohneinkommen versus soziale Standards – verstoßen. Sind die Arbeitnehmer aber zu Lohnzugeständnissen nicht bereit, steigen die realen Lohn-

stückkosten. Damit erhöht sich aber nicht nur die Arbeitslosigkeit in diesen Ländern. Man nimmt ihnen auch die komparativen Vorteile in der internationalen Arbeitsteilung und behindert so den wirtschaftlichen Aufholprozeß der ärmeren Länder.

Zweifel an einer konvergenten Entwicklung

Vor allem die EG-Kommission vertritt immer wieder die Ansicht, daß sich die höheren Erträge offenerer Güter- und Faktormärkte recht ungleich auf die Regionen verteilen. Damit würde aber die sowieso schon ungleichgewichtige Entwicklung in der EG noch weiter verstärkt. Eine solche Entwicklung sei nun aber aus zweierlei Gründen unerwünscht: Zum einen widerspräche es der Vorstellung einheitlicher Lebensverhältnisse in ganz Europa; zum anderen müsse man befürchten, daß der politische Konsens, der notwendig ist, um die wirtschaftliche und monetäre Integration weiter voranzutreiben, ernsthaft bedroht sei.

Damit stellt sich aber die Frage, ob diese Hypothese einer divergenten wirtschaftlichen Entwicklung mit den Erkenntnissen der ökonomischen Theorie in Einklang zu bringen ist. Es soll an dieser Stelle nicht weiter erläutert werden, daß in der Außenwirtschaftstheorie traditionell die These vertreten wird, daß bei offenen Güter- und Faktormärkten die nationalen (regionalen) wirtschaftlichen Entwicklungen konvergieren. Dieser Prozeß kann sowohl über einen internationalen (interregionalen) Austausch von Gütern und Diensten als auch durch eine Wanderung der Produktionsfaktoren über Ländergrenzen hinweg erfolgen. Es scheint damit so, als ob allokativen und distributiven Ziele gar nicht in einem Konfliktverhältnis zueinander stehen. Wenn es nämlich gelingt, die Effizienz zu steigern, begünstigt man auch „gerechtere“ Lösungen.

Neuere Entwicklungen in der „new international economics“ haben nun aber dieses schöne Ergebnis in Frage gestellt. Zum einen wird die These vertreten, daß offenere Gütermärkte nicht nur den Umfang des interindustriellen Handels erhöhen, sondern auch divergente wirtschaftliche Entwicklungen begünstigen. Einerseits verstärkten nämlich „learning by doing“-Effekte schon bestehende Unterschiede in der Produktionstechnologie¹⁵; andererseits sind die externen Effekte technologischen Wissens oft lokal eher begrenzt¹⁶. Neues Wissen würde damit die Ländergrenzen nur recht langsam überschreiten und bestehende wirtschaftliche Ungleichgewichte eher noch vergrößern.

Zum anderen wird darauf hingewiesen, daß stärker integrierte Gütermärkte mit dazu beitragen, bestehende „economies of scale“ besser zu nutzen und verstärkt innovative Aktivitäten zu ergreifen. Damit wird aber auch der intraindustrielle Handel forciert¹⁷. Diese Form des

¹⁵ Vgl. R.E. Lucas: On the Mechanics of Economic Development, in: Journal of Monetary Economics, 22 (1988), S. 3-42; und N. L. Stokey: Human Capital, Product Quality, and Growth. NBER-Working Paper Nr. 3413, Cambridge, MA, 1990.

¹⁶ Vgl. W.J. Ethier: Decreasing Costs in International Trade and Frank Grahams Argument for Protection, in: Econometrica, 50 (1982), S. 1243-1269; und R. Caballero, R. Lyons: Internal versus External Economies in European Industry, in: European Economic Review, 34 (1990), S. 805-830.

internationalen Handels begünstigt nun aber vor allem die reicheren EG-Länder, die über eine ganz ähnliche Faktorausstattung verfügen. Es ist nämlich in diesem Falle nicht nur möglich, den sowieso schon hohen Bestand an „Wissenskapital“ in diesen Ländern durch internationale Handelsbeziehungen weiter zu erhöhen¹⁸, sondern auch das technische Wissen zu einem größeren Teil unternehmensintern zu transferieren, werden doch die meisten Direktinvestitionen der nördlichen EG-Länder untereinander getätigt¹⁹.

Wettbewerb der Systeme

Damit scheint es aber fast so, als ob die ärmeren Länder wohl nur dann aufholen können, wenn es ihnen schneller gelingt, an das technologische Wissen der Länder des Nordens zu kommen. Wenn dies aber über den internationalen Handel ganz offensichtlich nur bedingt möglich ist, das technologische Wissen aber oft an die Produktionsfaktoren Arbeit (Humankapital) und Kapital (Realkapital) gebunden ist, stellt sich die Frage, ob vielleicht offenere Faktormärkte in Europa die Wanderung der Faktoren in die „richtige“ Richtung lenken und damit eine konvergente wirtschaftliche Entwicklung begünstigen können.

Ganz im Gegensatz zu den Ergebnissen der traditionellen neoklassischen Theorie wandert nun aber der Produktionsfaktor Kapital nicht in dem prognostizierten Umfang von den reicheren in die ärmeren Länder²⁰. Bisweilen fließt er sogar umgekehrt von den ärmeren in die reicheren Volkswirtschaften²¹. Damit findet aber auch der Produktionsfaktor Arbeit in den ärmeren Ländern keine ausreichende Beschäftigung, wenn die Reallöhne nicht den niedrigen Produktivitäten entsprechen. Er hat deshalb grundsätzlich Anreize, eher von den ärmeren in die reicheren Länder zu wandern.

Ob das Realkapital in die „richtige“ Richtung fließt, hängt nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens wohl entscheidend von den nationalen institutionellen Arrangements ab. Es scheint vor allem wichtig, ökonomische Rechte zu garantieren, die das Vertrauen der privaten Akteure erhöhen, später auch in den Genuß der Erträge ris-

kanter Investitionen zu kommen. Damit spielen aber die sogenannten „weichen“ Standortfaktoren²², wie etwa die allgemeinen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, die Investitionsfreundlichkeit und Solidität in den wirtschaftspolitischen Aktivitäten, aber sicherlich auch das soziale Klima und die Erwartungen hinsichtlich der politischen Stabilität eine entscheidende Rolle.

Nur wenn es in Europa auf Dauer gelingt, einen Wettbewerb der Systeme und damit auch einen Wettbewerb der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen zu installieren, scheint zumindest in der längeren Frist auch in der EG eine konvergente Entwicklung möglich, wie wir sie in anderen Wirtschafts- und Währungsunionen, aber auch zwischen Nationen beobachten können²³. Damit liegt aber wohl auch W. Eucken ganz richtig, wenn er meint: „Soziale Gerechtigkeit sollte man also durch Schaffung einer funktionsfähigen Gesamtordnung und insbesondere dadurch herzustellen suchen, daß man die Einkommensbildung den strengen Regeln des Wettbewerbs, des Risikos und der Haftung unterwirft.“²⁴

Diese Überlegungen haben gezeigt, daß eine Ex-ante-Harmonisierung sozialpolitischer Aktivitäten in der EG auch in einem zukünftig möglicherweise wettbewerblieheren Umfeld in Europa nicht notwendig ist. Offenere Güter- und Faktormärkte können vielmehr dazu beitragen, sowohl die angestrebten allokativen als auch distributiven sozialpolitischen Ziele effizienter zu erreichen. Dazu ist es allerdings notwendig, daß man bei den allokativen Zielen stärker auf private (Versicherungs-) Lösungen setzt und die erwünschten interpersonellen umverteilungspolitischen Aktivitäten verstärkt dezentral organisiert.

Eine stärker aufeinander abgestimmte Sozialpolitik in Europa ist nun aber nicht nur überflüssig, sie ist möglicherweise sogar schädlich, weil sie viele implizite Schranken aufbaut und damit die Funktionsfähigkeit der Güter- und Faktormärkte wieder einschränkt. Dies dürfte einfach deshalb der Fall sein, weil ein großer Teil der sozialpolitischen Aktivitäten über regulierende staatliche Eingriffe erfolgen wird. Damit wirkt aber eine gemeinsame Sozialpolitik für die europäische Integration kontraproduktiv, weil sie die Funktionsfähigkeit der Güter- und Faktormärkte einschränkt und damit entscheidend mit dazu beiträgt, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion nicht effizient funktioniert²⁵.

²² Vgl. H. Zimmermann: Zentrifugale und zentripetale Kräfte im Binnenmarktprozeß, in: F. W. Franzmeyer (Hrsg.): Auswirkungen des Binnenmarktes auf die Entwicklung der Regionen in der EG, Berlin 1991, S. 13-51.

²³ Vgl. R. Barro, X. Sala-i-Martin: Convergence, in: Journal of Political Economy, 100 (1992), S. 223-251.

²⁴ W. Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Tübingen 1990, S. 317.

²⁵ Vgl. N. Berthold: Sozialunion in Europa, a.a.O.

¹⁷ Vgl. E. Helpmann, P. Krugman: Market Structure and Foreign Trade, Cambridge, MA, 1985.

¹⁸ Vgl. G. Großman, E. Helpman: Trade, Knowledge, Spillovers, and Growth, Woodrow Wilson School, Discussion Paper Nr. 156, Princeton 1990.

¹⁹ Vgl. D. Greenaway: Intra-Industry Trade, Intra-Firm Trade and European Integration: Evidence, Gains and Policy Aspects, in: Journal of Common Market Studies, 26 (1987), S. 153-172.

²⁰ Vgl. R. E. Lucas: Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, in: American Economic Review, 80 (1990), S. 92-96.

²¹ Vgl. A. Tornell, A. Velasco: The Tragedy of the Commons and Economic Growth: Why Does Capital Flow from Poor to Rich Countries?, in: Journal of Political Economy, 100 (1992), S. 1208-1231.