

Hafner, Claudia

Book — Digitized Version

Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa: Am Beispiel des Arbeitsmarktes

Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 31

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Hafner, Claudia (1998) : Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa: Am Beispiel des Arbeitsmarktes, Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften, No. 31, ISBN 978-3-631-75531-0, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin, <https://doi.org/10.3726/b14039>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182934>

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.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Claudia Hafner

Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa

Am Beispiel des Arbeitsmarktes



Claudia Hafner

Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa

Die Arbeit setzt sich kritisch mit den Vor- und Nachteilen der beiden grundlegenden für die EU diskutierten Integrationskonzepte des Systemwettbewerbs und der Harmonisierung auseinander. Anschließend werden diese beiden Strategien auf den Arbeitsmarkt angewandt. Hierbei wird deutlich, daß – unter Wohlfahrtsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung ökonomischer Aspekte – von einer Harmonisierung des Arbeitsrechts in der EU Abstand genommen werden sollte. Vielmehr sollten die einzelnen Systeme in Wettbewerb miteinander treten. In einem Exkurs wird auch auf die (währungsunionsbedingten) Anforderungen an die Lohnpolitik in der EU eingegangen. Abschließend wird der Mittelweg der Errichtung von Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt erörtert, der in Fällen, in denen der Systemwettbewerb untragbare Ergebnisse liefert, eine zu verfolgende Strategie sein kann.

Claudia Hafner wurde 1971 in Bobingen geboren. Sie studierte Ökonomie/Volkswirtschaftslehre in Augsburg. Von 1996 bis 1998 war sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Hohenheim beschäftigt. Promotion 1998. Seit Mai 1998 ist sie im Bereich Grundsatzfragen/Infopool/mathematische Gutachten bei einem Versicherungsunternehmen in München tätig.

Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa

Hohenheimer Volkswirtschaftliche Schriften

Herausgegeben von
Prof. Dr. Rolf Caesar, Prof. Dr. Harald Hagemann,
Prof. Dr. Klaus Herdzina, Prof. Dr. Renate Ohr, Prof. Dr. Walter Piesch,
Prof. Dr. Ingo Schmidt, Prof. Dr. Peter Spahn,
Prof. Dr. Gerhard Wagenhals,
Prof. Dr. Helmut Walter

Band 31



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Claudia Hafner

**Systemwettbewerb
versus
Harmonisierung in Europa**

Am Beispiel
des Arbeitsmarktes



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Hafner, Claudia:

Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa : am
Beispiel des Arbeitsmarktes / Claudia Hafner. - Frankfurt am
Main ; Berlin ; Bern ; New York ; Paris ; Wien : Lang, 1999
(Hohenheimer volkswirtschaftliche Schriften ; Bd. 31)
Zugl.: Hohenheim, Univ., Diss., 1998
ISBN 3-631-34298-5

Open Access: The online version of this publication is published
on www.peterlang.com and www.econstor.eu under the interna-
tional Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on
how you can use and share this work: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



This book is available Open Access thanks to the kind support
of ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 100

ISSN 0721-3085

ISBN 3-631-34298-5

ISBN 978-3-631-75531-0 (eBook)

© Peter Lang GmbH
Europäischer Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 1999

Printed in Germany 1 2 4 5 6 7

Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand während meiner 2-jährigen Assistententätigkeit am Lehrstuhl von Prof. Dr. Ingo Schmidt an der Universität Stuttgart-Hohenheim und wurde im Sommersemester 1998 von der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät als Dissertation angenommen.

Zunächst möchte ich Herrn Prof. Dr. Ingo Schmidt für die gewissenhafte und konsequente Betreuung der Arbeit danken. Herrn Prof. Dr. Klaus Herdzina und Herrn Prof. Dr. Lothar Vollmer danke ich für die Mitwirkung am Promotionsverfahren.

Weiterer Dank gilt meinen Eltern, die durch langjährige Unterstützung meiner Ausbildung den Weg zur Promotion ermöglichten und mir Rückhalt gaben.

Zuletzt sei noch herzlich Herrn Dr. Hans-Helmut Bünning gedankt, der den Anstoß zum Entstehen dieser Arbeit gab.

Bobingen, im Sommer 1998

Für
meine Eltern

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen	XV
Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen.....	XVII
Einleitung.....	1
1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit	1
2. Geschichtliche Entwicklung der Europäischen Union.....	2
3. Begriffsabgrenzungen	7
Teil 1: Systemwettbewerb	15
1. Kapitel: Vorteile des Systemwettbewerbs.....	17
1.1 Wettbewerb als Entdeckungsverfahren	17
1.1.1 Darstellung des Konzepts auf Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen.....	17
1.1.2 Anwendung des Konzepts auf den Systemwettbewerb.....	18
1.1.3 Unterschiede zwischen Wettbewerb auf Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen sowie Systemwettbewerb.....	23
1.2 Wettbewerb als Kontrollverfahren (voice and exit).....	24
1.3 Wettbewerb als Mittel zur Erfüllung der Präferenzen der Bürger.....	27
1.4 Wettbewerb als Mittel zur Begrenzung des Einflusses von Interessengruppen.....	30
1.5 Wettbewerb als Mittel zur Wohlfahrtssteigerung	32
1.6 Sonstige Vorteile des Systemwettbewerbs.....	34
2. Kapitel: Nachteile des Systemwettbewerbs	37
2.1 Hohe Transaktionskosten und Erzeugung von Unsicherheit	37
2.2 Wettbewerbsverzerrungen.....	41
2.3 Race to the bottom und soziales Dumping.....	44
2.4 Problem der Externalitäten.....	50
2.5 Unmöglichkeit der Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen	54
2.6 Oligopolistische Struktur des Wettbewerbs	56
2.7 Sonstige Nachteile des Systemwettbewerbs.....	57

3. Kapitel: Notwendige Rahmenbedingungen für Systemwettbewerb	61
3.1 Recht zu voice und Bewegungsfreiheit für Faktoren, Güter und Personen	61
3.2 Sezessionsrecht.....	70
3.3 Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen.....	71
3.4 Förderung der Transparenz	75
3.5 Implementierung einer Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsbehörde für den Systemwettbewerb	77
3.6 Strenge Auslegung und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips.....	81
3.6.1 Das Subsidiaritätsprinzip.....	81
3.6.2 Kritik am Subsidiaritätsprinzip und seiner Anwendung	86
 Teil 2: Harmonisierung	 89
4. Kapitel: Vorteile der Harmonisierung.....	91
4.1 Eindämmung und Internalisierung externer Effekte	91
4.2 Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen.....	95
4.3 Kostenersparnisse durch Transparenz und Rechtssicherheit.....	96
4.4 Eigenwert eines einheitlichen hohen Schutzniveaus.....	99
4.5 Sonstige Vorteile der Harmonisierung	100
5. Kapitel: Nachteile der Harmonisierung.....	103
5.1 Beschneidung der kulturellen und sozialen Vielfalt.....	103
5.2 Kosten der Harmonisierung.....	105
5.3 Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität	108
5.4 Einschränkung der individuellen Wahlfreiheit (Präferenzunterdrückung)	111
5.5 Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger stark entwickelten Länder der EU	112
5.6 Notwendigkeit von Interventionen und Transfers.....	113
5.7 Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip	115
6. Kapitel: Notwendige Rahmenbedingungen für Harmonisierung.....	117
6.1 Relative Konvergenz in den zu harmonisierenden Bereichen.....	117
6.2 Recht zu voice, exit und Separation	121
6.3 Globaler Systemwettbewerb.....	123
6.4 Sonstige notwendige Rahmenbedingungen für Harmonisierung.....	125

Teil 3: Systemwettbewerb versus Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme in der Europäischen Union	127
7. Kapitel: Überblick über die Arbeitsmärkte in der Europäischen Union	127
7.1 Arbeitsmarktbezogene Daten	127
7.2 Mobilität innerhalb der Europäischen Union	136
7.2.1 Ausmaß der Mobilität	139
7.2.2 Einflußfaktoren der Personenmobilität	147
7.2.3 Überlegungen zur Personenmobilität in der Zukunft	152
7.3 Qualifikation der Erwerbspersonen	156
7.4 Organisation der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf EU-Ebene	160
7.4.1 Die Arbeitgeberseite	161
7.4.2 Die Arbeitnehmerseite	163
7.4.3 Der soziale Dialog	168
8. Kapitel: Wettbewerb der nationalen Arbeitsmarktsysteme	175
8.1 Vorteile des Wettbewerbs der nationalen Arbeitsmarktsysteme	176
8.1.1 Wettbewerb als Entdeckungsverfahren	176
8.1.2 Wettbewerb als Kontrollverfahren	182
8.1.3 Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger	186
8.1.4 Reduzierter Einfluß von Interessengruppen	190
8.1.5 Arbeitsmarktordnung als Standortfaktor	194
8.1.6 Geringeres Ausmaß der Schattenwirtschaft	198
8.1.6.1 Schwarzarbeit: Begriffsbestimmung, Bedeutung und Gründe	198
8.1.6.2 Schattenökonomie und Systemwettbewerb respektive Harmonisierung	203
8.2 Nachteile des Wettbewerbs der nationalen Arbeitsmarktsysteme	206
8.2.1 Hohe Transaktionskosten und Erzeugung von Unsicherheit	206
8.2.2 Race to the bottom auf den Arbeitsmärkten	208
8.2.3 Soziales Dumping	212
8.2.4 Rechtsflucht	219
8.2.5 Problem externer Effekte	221
8.2.6 Unmöglichkeit der Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen über den Arbeitsmarkt	224
9. Kapitel: Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme	227
9.1 Vorteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme	233
9.1.1 Kostenersparnisse und Rechtssicherheit	233

9.1.2	Komplettierung des Binnenmarktes	236
9.1.3	Elimination von Wettbewerbsverzerrungen	238
9.1.4	Eigenwert eines hohen Schutzniveaus	240
9.1.5	Sonstige Vorteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme	241
9.2	Nachteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme	243
9.2.1	Kosten der Harmonisierung	243
9.2.2	Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität	244
9.2.3	Verletzung der Präferenzen der Akteure des Arbeitsmarktes	247
9.2.4	Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Länder und daraus resultierende Arbeitslosigkeit	253
9.2.5	Notwendigkeit von Interventionen und Transfers	254
9.2.5.1	Exkurs: Die Europäischen Strukturfonds	260
9.2.5.2	Beurteilung der Transfers	263
9.2.6	Wohlfahrtsminderungen	267
9.2.7	Sonstige Nachteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme	270
9.3	Exkurs: (Währungsunionsbedingte) Anforderungen an die Lohnpolitik	273
9.3.1	Produktivitätsorientierte Lohnpolitik?	277
9.3.2	Maßvolle Lohnpolitik	281
10.	Kapitel: Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt	287
10.1	Einleitende Bemerkungen zum Konzept der Mindeststandards	287
10.2	Einfluß der Mindeststandards auf für diese Thematik relevante Gesichtspunkte	294
10.2.1	Mindeststandards und die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie die Flexibilität	295
10.2.2	Mindeststandards und die Erfüllung der Präferenzen der Bürger	296
10.2.3	Mindeststandards und Transaktionskosten sowie Rechtssicherheit	297
10.2.4	Mindeststandards und race to the bottom sowie soziales Dumping	298
10.2.5	Mindeststandards und die Problematik der externen Effekte	300
10.2.6	Mindeststandards und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips	301
10.2.7	Mindeststandards und die Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Länder sowie resultierende Wohlfahrtswirkungen	302
10.2.8	Mindeststandards und Interventionen sowie Transfers	304
10.2.9	Mindeststandards und der Einfluß von Interessengruppen	305
10.2.10	Mindeststandards und Schattenwirtschaft	307
10.2.11	Mindeststandards und die Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen über den Arbeitsmarkt	307

10.2.12 Sonstige relevante Aspekte der Mindeststandards	307
10.3 Mindestlöhne.....	310
10.3.1 Mindestlöhne in der Europäischen Union	310
10.3.2 Beurteilung von Mindestlöhnen	313
10.3.2.1 Positive Wirkungen von Mindestlöhnen	313
10.3.2.2 Negative Wirkungen von Mindestlöhnen.....	314
Zusammenfassung: Systemwettbewerb als logische Konsequenz.....	323
Literaturverzeichnis	331
Verordnungen, Richtlinien und Sonstiges.....	378
Verzeichnis der zitierten Fälle	383

Verzeichnis der Abbildungen und Tabellen

Abb. 1: Annäherung an den optimalen Pfad bei Systemwettbewerb	40
Abb. 2: Formen der Mobilität von Personen.....	143
Abb. 3: Determinanten der individuellen Mobilitätsbereitschaft.....	151
Abb. 4: Die Wirkung von Mindestlöhnen auf Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage für den Fall eines Rückgangs der Arbeitsnachfrage	315
Tab. 1: Arbeitslosenquoten in der EU 1997	128
Tab. 2: Prognostizierte Veränderungen der Erwerbstätigkeit nach Tätigkeitsschwer- punkten von 1985 bis 2010 für Deutschland in 1.000.....	136
Tab. 3: Ergebnisse einer Umfrage zu den Motiven für Arbeitskräftemobilität.....	152
Tab. 4: Prognostizierte Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften nach Tätigkeitsprofilen und EU-Ländern	159
Tab. 5: Prognostizierte Veränderungen der Arbeitsplatzprofile nach Qualifikationen von 1985 bis 2010 für Deutschland.....	159

Verzeichnis häufig verwendeter Abkürzungen

Abb.	Abbildung
ABl EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B	Belgien
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BGBI I	Bundesgesetzblatt, Teil I
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEEP	European Centre of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest
D	Deutschland
Dä	Dänemark
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d. h.	das heißt
d. i.	das ist/die ist
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
d. s.	das sind
ECU	European Currency Unit
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Europäischer Gewerkschaftsbund
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	EG-Vertrag, Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIRO	European Industrial Relations Observatory
endg.	endgültig
et al.	et alii
etc.	et cetera

etc. p. p.	et cetera perge perge
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWU	Europäische Währungsunion
EWUU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
F	Frankreich
f.	folgende
ff.	fortfolgende
Fin	Finnland
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GB	Großbritannien
Gr	Griechenland
Hrsg.	Herausgeber
I	Italien
IAO	Internationale Arbeitsorganisation
i. e.	id est
Irl	Irland
i. V. m.	in Verbindung mit
iwd	Informationsdienst des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
li. Sp.	linke Spalte
Lu	Luxemburg
Mass.	Massachusetts
m. E.	meines Erachtens
MUV	Montanunionsvertrag
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
o.	ohne
Ö	Österreich
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
op. cit.	opus citum
P	Portugal
p. a.	per annum
%	Prozent
r. Sp.	rechte Spalte
S.	Seite

SAB	Ständiger Ausschuß für Beschäftigungsfragen
Sch	Schweden
SE	Societas Europea
sog.	sogenannte(r)
Sp	Spanien
Tab.	Tabelle
Tz.	Teilziffer
u. a.	und andere
u. ä.	und ähnliches
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
USA	Vereinigte Staaten von (Nord-)Amerika
usw.	und so weiter
v. a.	vor allem
Verf.	Verfasser
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
z. B.	zum Beispiel

Einleitung

1. Problemstellung und Aufbau der Arbeit

Seit nunmehr fast vier Jahrzehnten ist die Idee einer Europäischen Einigung ein immer wiederkehrender Bestandteil der öffentlichen Diskussion. Mit der Einigung Europas sind Frage- und Problemstellungen vielfältiger Art verbunden.¹ Sie reichen von den Vor- und Nachteilen einer einheitlichen Währung über europaweit einheitlich genormte technische Standards² bis hin zur Notwendigkeit einer letztlich politischen Union Europas. All dies sind Abwandlungen einer grundlegenden Frage: Verlangt der vollendete Binnenmarkt die institutionelle Harmonisierung der Mitgliedstaaten, oder führt auch der Wettbewerb dieser Institutionen zu politisch und ökonomisch wünschenswerten Resultaten? So findet man kaum einen Politikbereich, der nicht unter dem Aspekt untersucht wird, ob er durch eine einheitliche Instanz auf EU-Ebene - also supranational - geregelt werden oder besser in den Händen nationaler Regierungen verbleiben soll. Diese Diskussion macht auch vor den den Arbeitsmarkt betreffenden Regelungen nicht halt. Ihnen kommt eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu, da die Arbeitsmöglichkeiten und -bedingungen eine Determinante der Einkommenshöhe und -stetigkeit sowohl der Privat- als auch der Sozialhaushalte sind; ebenso sind sie eine wesentliche Bestimmungsgröße der Höhe des Sozialprodukts.³ Wie Preis sehr treffend formuliert: „Das Arbeitsrecht ist das *Nervenzentrum der Wirtschafts- und Sozialpolitik* eines Gemeinwesens.“⁴ Die Ausgestaltung des Arbeitsmarktes hat somit sowohl für die einzelnen Individuen als auch für die gesamte Volkswirtschaft eine sehr große Bedeutung. Sie resultiert aus der „Doppelnatur der Arbeit, als Produktionsfaktor einerseits“⁵ und als ökonomische Basis des puren menschlichen Seins andererseits. Der Arbeitsmarkt wird - generell gesagt - diskutiert unter den Schlagworten: Systemwettbewerb versus Harmonisierung. Das heißt, sollen die nationalen Arbeitsmarktordnungen miteinander in Wettbewerb treten (Systemwettbewerb), oder besteht die Notwendigkeit europaweit einheitlich ausgestalteter Arbeitsmärkte (Harmonisierung)? Welche Auffassung ökonomisch zu befürworten ist oder ob einem „Mittelweg“ - d. i. der Errichtung von Mindestvorschriften, die über-, aber nicht

1 Vgl. Bareis, Peter, und Renate Ohr (Hrsg.), *Europäische Integration auf Abwegen: Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“*, Stuttgart 1992, und Caesar, Rolf, und Renate Ohr (Hrsg.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996.

Es wird im Rahmen dieser Arbeit - auch im Hinblick auf eventuell neu hinzukommende EU-Mitgliedsländer - begrifflich nicht streng unterschieden zwischen Europa und der Europäischen Union. Im allgemeinen beziehen sich die Ausführungen aber auf die Mitgliedsländer der EU.

2 Vgl. z. B. die Richtlinie 89/392/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen vom 14. Juni 1989, in: ABl EG 1989 Nr. L 183, S. 9 ff.

3 Vgl. Lampert, Heinz, *Lehrbuch der Sozialpolitik*, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996, S. 177.

4 Preis, Ulrich, *Perspektiven der Arbeitsrechtswissenschaft*, in: *Recht der Arbeit* 48 (1995), S. 333.

5 Hector, Pascal, *Regulierungen am Arbeitsmarkt*, Frankfurt u. a. 1988, S. 17.

unterschritten werden dürfen - der Vorzug einzuräumen ist, soll im Rahmen dieser Arbeit geklärt werden.

Zunächst folgen noch im Rahmen der Einleitung ein kurzer Überblick über die geschichtliche Entwicklung der Europäischen Union und eine Abgrenzung der für die untersuchte Thematik wesentlichen Begriffe. Danach werden das Konzept des Systemwettbewerbs (Teil 1) und das der Harmonisierung (Teil 2) allgemein dargestellt. Im Anschluß daran werden diese beiden Ansätze auf den Arbeitsmarkt übertragen (Teil 3). Abschließend werden die Idee einer Etablierung von Mindeststandards behandelt und die wesentlichen Ergebnisse der Arbeit zusammengefaßt.

2. Geschichtliche Entwicklung der Europäischen Union

Um die aktuelle Harmonisierungsdebatte richtig einschätzen zu können, ist es angebracht, die bisherige Entwicklung aufzuzeigen.

Dabei soll mit dem 19.9.1946 begonnen werden, als Winston Churchill an die kontinentaleuropäischen Länder, vor allem an Deutschland und Frankreich, appellierte, die Vereinigten Staaten von Europa ins Leben zu rufen.⁶ Nur vier Jahre danach wurde der Schumann-Plan verkündet. Er hatte vor allem die französisch-deutsche Versöhnung zum Gegenstand und wollte neuen Konflikten vorbeugen.⁷

Die Niederlande, Belgien und Luxemburg bildeten kurz nach dem Krieg eine Zollunion, später eine vollständige Wirtschaftsunion. 1951 etablierten die drei Benelux-Staaten zusammen mit Frankreich, Deutschland und Italien den Gemeinsamen Markt für Kohle und Stahl (Pariser Vertrag).⁸ 1960 erfolgte die Gründung der EFTA durch die dem Gemeinsamen Markt fernstehenden Länder Österreich, Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Portugal, Schweden und die Schweiz.⁹

Der nächste Meilenstein auf dem Weg zur Europäischen Union sind die Römischen Verträge aus dem Jahr 1957, die als Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschafts- und

6 Vgl. Gerken, Lüder, Politische und ökonomische Integration in Europa, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 15.

7 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 1.

8 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1993, S. 1.

9 Vgl. Lipsey, Richard G., International Integration: Economic Unions, in: Sills, David L. (Hrsg.), International Encyclopedia of the Social Sciences, Band 7, New York 1968, S. 542.

Atomgemeinschaft¹⁰ vom 25. März 1957 am 1.1.1958 in Kraft traten. Als bedeutende Vorschriften seien lediglich genannt das formale Recht der Freizügigkeit und die Bestimmungen über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer (Art. 48-51), das Prinzip der gleichen Entlohnung für Männer und Frauen (Art. 119) und die Errichtung und Ausgestaltung des Europäischen Sozialfonds (Art. 123-127), welcher auch für die Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung ist. Des weiteren verdient die in Art. 118 etablierte nationale Zusammenarbeit Erwähnung, die sich auf Bereiche wie soziale Fragen der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, Verhütung von Berufsunfällen, Tarifbeziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie berufliche Aus- und Fortbildung erstreckt. Teil III des Vertragswerkes befaßt sich mit der Sozialpolitik der EWG - unter die gemäß der Terminologie des Gemeinschaftsrechts das Arbeitsrecht zu subsumieren ist¹¹ -, insbesondere sieht Art. 117 eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie deren Angleichung auf dem Weg des Fortschritts vor.

Der sog. Werner-Plan, der unter anderem eine Förderung der Beschäftigung mit strukturellen Maßnahmen intendierte,¹² stammte vom 8.10.1970; er scheiterte allerdings im Laufe der 70er Jahre.

In den 60er Jahren war man noch von der Überzeugung ausgegangen, daß sich in einem funktionierenden Binnenmarkt automatisch die verschiedenen nationalen Sozialsysteme angleichen werden, was sich allerdings schnell als Trugschluß erwies; vor allem zeigte sich, daß der Binnenmarkt nicht von selbst mit sozialem Fortschritt und einem hohen Beschäftigungsstand einherging; diese Erkenntnis schlug sich im Sozialpolitischen Aktionsprogramm von 1974¹³ nieder, welches den sozialen Dialog etablierte.

Seit dem Pariser Gipfel vom Oktober 1972 - aus demselben Jahr stammt der Europäische Wechselkursverbund - änderte sich die Einstellung der Mitgliedstaaten zugunsten einer gemeinschaftlichen Politik im Bereich des Arbeitsrechts; von da an wurde der Arbeits- und

10 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 1.

11 Vgl. Jansen, Bernhard, Das Arbeits- und Sozialrecht im Zweck- und Kompetenzgefüge der Europäischen Gemeinschaften, in: Europarecht, Beiheft 1 (1990), S. 6. Diese Unterordnung bezeichnet Krimphove, Dieter, Europäisches Arbeitsrecht, München 1996, S. 8, als rechtsdogmatisch falsch.

12 Vgl. Fraga Iribarne, Manuel, La dimensión social de la Europa comunitaria, in: Revista español de derecho del trabajo 1989, S. 21.

13 Entschließung des Rates über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vom 21. Januar 1974, in: ABI EG 1974 Nr. C 13, S. 1 ff. Vgl. dazu Knigge, Arnold, Der europäische Sozialraum: Beruhigungsspiel oder Chance zum Fortschritt? Stand und Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 38 (1989), S. 18, und Veit, Barbara, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften (EG) auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für Tariffrecht 4 (1990), S. 56 f.

Sozialpolitik, die bis dahin im Schatten der Wirtschaftspolitik gestanden hatte, eine eigene Bedeutung zuteil.¹⁴

In der Phase von 1972 bis 1980 wurden etliche Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts erlassen. Genannt seien die Richtlinie über Massenentlassungen¹⁵, die Richtlinie über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer bei Unternehmensübergang¹⁶, die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers¹⁷ sowie einige Richtlinien zur Gleichbehandlung von Frauen und Männern¹⁸. In diese Zeitspanne fällt auch die Gründung des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB).¹⁹

In Anbetracht nahezu europaweit steigender Arbeitslosenzahlen²⁰ forderte die EG-Kommission 1982 vehement „eine gemeinschaftlich abgestimmte Wirtschaftsstrategie zur Wiederankurbelung arbeitsplatzschaffender Investitionen“²¹. Verschiedene Dreierkonferenzen, die in den Jahren zwischen 1976 und 1978 stattgefunden hatten, hatten sich ebenfalls mit der Arbeitslosenproblematik in Europa befaßt.²² Die Kommission übergab dem EG-Ministerrat ihr Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes am 14.6.1985, welches noch im selben Monat

-
- 14 Vgl. Heinze, Meinhard, Europarecht im Spannungsverhältnis zum nationalen Arbeitsrecht: Von formaler Verdichtung zur offenen Arbeitsrechtsordnung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 23 (1992), S. 333. Ähnlich: Birk, Rolf, Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die Entwicklung des Arbeitsrechts der Mitgliedstaaten, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 155.
- 15 Richtlinie 75/129/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen vom 17. Februar 1975, in: ABl EG 1975 Nr. L 48, S. 29 f.
- 16 Richtlinie 77/187/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen vom 14. Februar 1977, in: ABl EG 1977 Nr. L 61, S. 26 ff. Zur Umsetzung dieser Richtlinie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien vgl. Birk, Rolf, Zur Schwierigkeit der Umsetzung von Richtlinien im Arbeitsrecht, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 157, Saarbrücken 1989.
- 17 Richtlinie 80/987/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers vom 20. Oktober 1980, in: ABl EG 1980 Nr. L 283, S. 23 ff.
- 18 Z. B. die Richtlinie 75/117/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen vom 10. Februar 1975, in: ABl EG 1975 Nr. L 45, S. 19 f., und die Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen vom 9. Februar 1976, in: ABl EG 1976 Nr. L 39, S. 40 ff.
- 19 Vgl. Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, in: Däubler, Wolfgang, und Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 248.
- 20 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, Paris 1996, Tabelle 1.3, S. 4.
- 21 Ullmann, Hans, Ulrich Walwei und Heinz Werner, Etappen und Probleme der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, in: Buttler, Friedrich, Ulrich Walwei und Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 26.
- 22 Vgl. Birk, Rolf, Der rechtliche Rahmen und das Instrumentarium der Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß der europäischen Integration, in: Vorstand des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Jahreskolloquium 1979, Baden-Baden 1981, S. 83.

vom Europäischen Rat angenommen wurde. Bis zu diesem Jahr hatte die Europäische Kommission den Ansatz verfolgt, nationale Regulierungen „von oben“ - also zentral - zu harmonisieren.²³ Die Harmonisierung galt quasi „als selbstverständliches Vorgehen“²⁴. Es kam zu mehreren Vorschlägen der Kommission für Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts, genannt seien der Vorschlag zur Regelung der Zeitarbeit und der befristeten Arbeitsverträge²⁵ sowie der Vorschlag zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit²⁶ und der zur Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit²⁷.

1981 war Griechenland der Europäischen Union beigetreten, 1986 folgten schließlich Portugal und Spanien. In demselben Jahr wurde auch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), die erste Überarbeitung des EWG-Vertrages, verabschiedet; sie trat am 1.7.1987 in Kraft²⁸ und fügte in den EWG-Vertrag die Art. 118 a und 118 b ein. Art. 118 a Abs. 1 beinhaltet eine programmatische Verpflichtung der Mitgliedsländer, sich um eine Verbesserung der Arbeitsumwelt zu bemühen und die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer zu schützen, sowie das Ziel der Harmonisierung der in diesem Bereich bestehenden Bedingungen bei gleichzeitigem Fortschritt. In Art. 118 a Abs. 2 EWGV findet sich die Möglichkeit, Mindeststandards zu etablieren. Art. 118 b stellt auf die Entwicklung des sozialen Dialogs²⁹ zwischen den Sozialpartnern ab.³⁰ Durch die EEA wurden vor allem institutionell die Entscheidungsverfahren vereinfacht. Nun waren in zahlreichen Fällen durch den neu eingefügten Art. 100 a EWGV Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möglich, die vorher Einstimmigkeit erforderten. Bei den Bestimmungen über die Rechte und Interessen der

-
- 23 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: Aussenwirtschaft 45 (1990), S. 439, und Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 211.
- 24 Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 3.
An der gegensätzlichen Propagierung des Systemwettbewerbs war der Europäische Gerichtshof wesentlich beteiligt. Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, op. cit., S. 3.
- 25 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit vom 7. Mai 1982, in: ABI EG 1982 Nr. C 128, S. 2 ff., und Änderungen des Vorschlags der Kommission (84/C 133/01) für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit und der befristeten Arbeitsverträge vom 6. April 1984, in: ABI EG 1984 Nr. C 133, S. 1 ff.
- 26 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit vom 4. Januar 1982, in: ABI EG 1982 Nr. C 62, S. 7 f., und geänderter Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit vom 5. Januar 1983, in: ABI EG 1983 Nr. C 18, S. 5 ff.
- 27 Entwurf der Kommission für eine Empfehlung des Rates zur Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit vom 16. September 1983 [KOM (83) 543 endg.].
- 28 Zu ihren wichtigsten Bestandteilen vgl. Ullmann, Hans, Ulrich Walwei und Heinz Werner, Etappen und Probleme der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 27.
- 29 Zur bisherigen Bedeutung und Entwicklung des sozialen Dialoges vgl. Abschnitt 7.4.3.
- 30 Vgl. Schulte, Bernd, „...und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts?“ Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften, in: Kritische Justiz 23 (1990), S. 83.

Arbeitnehmer blieb es jedoch bis auf ausdrückliche Ausnahmen (v. a. Art. 118 a Abs. 2 EWGV) beim Grundsatz der Einstimmigkeit.

Ende Juni 1988 tagte der Europäische Rat in Hannover und machte die soziale Dimension des Binnenmarktes zu einem seiner wichtigsten Diskussionspunkte für die nahe Zukunft.³¹

Am 9.12.1989 wurde schließlich die EG-Sozialcharta³² von elf Staats- und Regierungschefs angenommen. Sie kann zwar keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfalten, hat aber dennoch „wichtige positive politische Impulse“³³ für die zukünftige europäische Sozialpolitik gebracht.

Das bekannte Vertragswerk von Maastricht - der Vertrag über die Europäische Union³⁴ - wurde am 7.2.1992 von den damals 12 EG-Staaten unterzeichnet. Es beinhaltet ein Protokoll und Abkommen über die Sozialpolitik. Generell wurde das Gewicht der Sozialpolitik im Vergleich zum bisherigen EWG-Vertrag stark erhöht.

Mit dem Vertrag von Amsterdam, der im Juni 1997 vom Europäischen Rat abschließend beraten wurde, werden die vertraglichen Grundlagen der EU erneut geändert. Der Abschluß der Ratifikationsverfahren wird für den Sommer 1998 erwartet. Erwähnenswert ist, daß in Abschnitt II ein neuer Titel Beschäftigung eingefügt wird, die Bestimmungen über die Sozialpolitik nun auch für Großbritannien gelten sollen und die Stellung des Europäischen Parlaments gestärkt wird.³⁵

Die Europäische Union umfaßt nach dem Beitritt von Schweden, Finnland und Österreich zu Beginn des Jahres 1996 15 Länder: Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal,

31 Vgl. Kleinhenz, Gerhard, Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Birk, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 9.

32 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, abgedruckt in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 77 ff.

33 Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln u. a. 1996, S. 56.

34 Durch den Maastrichter Vertrag wurde die EWG zur EG; vgl. Gerken, Lüder, Politische und ökonomische Integration in Europa, op. cit., S. 28.

Der an den genauen Ergebnissen der Maastrichter Regierungskonferenz interessierte Leser sei verwiesen auf: Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 89 ff.

35 Vgl. Hrbek, Rudolf, Der Vertrag von Amsterdam: eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 379 f., und Berg, Werner, und Rolf Karpenstein, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU durch den Vertrag von Amsterdam, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 9 (1998), S. 77 ff.

Schweden und Spanien. Diese Zahl dürfte im Hinblick auf eine eventuelle (Ost-)Erweiterung der EU mit der Zeit steigen.³⁶

Dieser kurze Streifzug durch die Geschichte der Europäischen Union soll der Einstimmung auf die in dieser Arbeit behandelte Problematik dienen.

3. Begriffsabgrenzungen

Wesentlich für die Verständigung zwischen Menschen ist, daß Begriffe, derer man sich bedient, mit der gleichen Bedeutung belegt werden; daher soll es Ziel dieses Abschnitts sein, Termini, die für die folgenden Ausführungen von zentraler Bedeutung sind, in dem in dieser Arbeit verstandenen und verwendeten Sinne zu definieren. Dabei sei vorausgeschickt, daß eine solche Auslegung und Abgrenzung von Begriffen immer zu einem gewissen Teil subjektiv bleiben muß und auch in der einschlägigen Literatur nicht einheitlich gehandhabt wird.

Befaßt man sich mit der Thematik dieser Arbeit, stößt man in der Literatur auf Begriffe wie „Regulierungswettbewerb“, „Politischer Wettbewerb“, „Institutioneller Wettbewerb“, „Systemwettbewerb“, „Standortwettbewerb“ oder auch „Wettbewerb zwischen Rechtsordnungen“³⁷ auf der einen Seite, sowie „Rechtsangleichung“, „Rechtsvereinheitlichung“, „Koordinierung“ und „Harmonisierung“ auf der anderen. Man muß sich somit unweigerlich mit der Frage auseinandersetzen, ob dies auf beiden Seiten nur verschiedene Bezeichnungen ein und desselben Sachverhalts sind, oder ob sie doch Unterschiedliches kennzeichnen, was im folgenden zu beantworten versucht wird.

All den genannten Begriffen der ersten Gruppe ist der Bestandteil „Wettbewerb“ gemeinsam. Bei Hayek findet sich unter Bezugnahme auf Dr. Johnson Wettbewerb als „Akt des Bemühens (...) zu gewinnen, was ein anderer sich zur gleichen Zeit zu gewinnen bemüht“³⁸, was m. E. in der Bedeutung deckungsgleich ist mit folgender Definition, die sich bei Schmidt findet und das Phänomen Wettbewerb durch drei Merkmale beschreibt:

36 Vgl. o. Verf., „Keine allzu ehrgeizigen Reformen“: Das Europaparlament debattiert über den Maastricht-Vertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. November 1995, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 79/1995, S. 15.

37 Gelegentlich findet man auch die Begriffe „Regelwettbewerb“ oder „Wettbewerb der Staaten“, die hier allerdings nicht gesondert behandelt werden. Vgl. z. B. Gerken, Lüder, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften: Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 15. Es sei jedoch darauf hingewiesen, daß auch diese Bezeichnungen synonym zu institutionellem Wettbewerb zu verstehen sind.

38 Hayek, Friedrich A. von, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Auflage, Salzburg 1976, S. 127.

„- Existenz von Märkten mit
- mindestens zwei“ Akteuren,

„- die sich antagonistisch (...) verhalten, d. h., durch Einsatz eines oder mehrerer Aktionsparameter ihren Zielerreichungsgrad zu Lasten anderer Wirtschaftssubjekte verbessern wollen.“³⁹

Nachdem nun geklärt ist, welches Verständnis des Begriffes „Wettbewerb“ den folgenden Ausführungen zugrunde liegt, sollen im folgenden die oben genannten einzelnen „Spezifikationen“ erörtert werden.

*Regulierungswettbewerb*⁴⁰ stellt ab auf alle Aktivitäten der Regulierer, mit denen sie das Ziel verfolgen, mehr Investitionen, Unternehmen oder Bürger anzuziehen oder die Wettbewerbsfähigkeit der ansässigen Industrie durch ein günstigeres „Regulierungsumfeld“ zu verbessern, wobei Woolcock darauf hinweist, daß dies nicht unbedingt ein Weniger an Regulierung bedeuten muß, sondern auch mit höheren Standards einhergehen kann, die die Regulierer den Unternehmen auferlegen.⁴¹ Unter *Regulierung* seien hierbei in Übereinstimmung mit Noll „policies that are intended to correct for market failures by the promulgation and enforcement of rules constraining the behavior of some or all of the participants in a market“⁴² verstanden.

Politischer Wettbewerb wird hier nicht verstanden als Wettbewerb zwischen verschiedenen Parteien innerhalb eines bestimmten geographischen Gebiets - typischerweise eines Landes - um Wählerstimmen. Dieser Begriff stellt in diesem Zusammenhang vielmehr ab auf die Akteure des Systemwettbewerbs, die durch die Herbeiführung eines bestimmten Regulierungsumfelds und bestimmter Gesetze und Regelungen sowie durch die Bereitstellung öffentlicher Güter ihr System möglichst attraktiv machen wollen. Politischer Wettbewerb kann sowohl horizontal, also z. B. zwischen den Regierungen verschiedener Länder, als auch vertikal, als Wettbewerb zwischen Politikern verschiedener Ebenen, z. B. zwischen einer nationalen Regierung und der Europäischen Kommission, stattfinden.⁴³ Im Rahmen dieser Arbeit wird dem horizontalen Aspekt des Wettbewerbs eine größere Bedeutung zukommen,

39 Schmidt, Ingo, *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, 5. Auflage, Stuttgart 1996, S. 1 f.

40 Der z. B. nach Trachtman, Joel P., *International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction*, in: *Harvard International Law Journal* 34 (1993), S. 52 Fußnote 20, „(c)ompetitive deregulation, competitive failure to regulate, and regulatory subsidies“ umfassen kann.

41 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, London 1994, S. 15.

42 Noll, Roger, *The Political Foundations of Regulatory Policy*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 139 (1983), S. 378 f.

43 Vgl. Gerken, Lüder, *Institutional Competition: An Orientative Framework*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills u. a. 1995, S. 20.

Vgl. auch Kincaid, John, *The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy*, in: Kenyon, Daphne A., und John Kincaid (Hrsg.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, D. C. 1991, S. 89 f.

da die Arbeitsmarktordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten der EU - also auf horizontalem Niveau - Gegenstand der Untersuchung sind.⁴⁴

Um den Begriff *Institutionenwettbewerb*⁴⁵ mit Inhalt zu füllen, muß zunächst geklärt werden, was unter einer *Institution* zu verstehen ist. Gäfgen versteht „(u)nter einer Institution (...) ein System von Regelungen (...), welche das Verhalten in sozialen Systemen auf die Realisierung bestimmter kollektiv akzeptierter Zwecke ausrichten, ohne daß dabei durchgängig nach dem Grad der Formalisierung und nach der Stärke der Institutionalisierung unterschieden werden soll.“⁴⁶ Bei Pelikan finden sich zwei Bedeutungen des Begriffs Institution: Er subsumiert darunter erstens eine dauerhafte Organisation, z. B. die Zentralbank, Ministerien oder eine eingessene Unternehmung, zweitens eine Regel, die Wahlmöglichkeiten einschränkt, z. B. Gesetze oder kulturelle Normen.⁴⁷ Im Hinblick auf diese und andere⁴⁸ generell weite und abstrakte Definitionen zum Institutionenbegriff soll der Anmerkung von Kiwit und Voigt gefolgt werden, die feststellen, „daß der Begriff der Institution als Sammelbecken für die unterschiedlichsten Phänomene dient“⁴⁹. Hieraus folgt, daß der Begriff „institutioneller Wettbewerb“ sehr weit gefaßt werden muß, weiter wohl als der Terminus „Regulierungswettbewerb“, womit Woolcock, der diese beiden Begriffe im wesentlichen gleichsetzt,⁵⁰ zunächst konsequenterweise nicht zuzustimmen ist. Allerdings gelangt man bei näherer Überlegung zu der Einsicht, daß sich hinter diesen beiden Termini keine unterschiedliche Bedeutung verbirgt. Während Regulierungswettbewerb die Tätigkeit der politischen Akteure in den Vordergrund stellt, nimmt Institutionenwettbewerb ebenso wie politischer Wettbewerb „not the institutions themselves (...) as rule-configurations (...) but

44 Eine weitere Unterscheidung ist die in „mediated and unmediated (...) competition“, wobei ersteres durch die Institutionen in einer Regierung von statten geht, z. B. wenn US-amerikanische Staaten im US-Kongreß um Unterstützungsfonds konkurrieren, und unter letzterem der direkte Wettbewerb zwischen Regierungen im offenen Markt, beispielsweise um Firmen oder Touristen, zu verstehen ist. Kincaid, John, *The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy*, op. cit., S. 91.

45 Es wird kein Unterschied gemacht zwischen „Institutionenwettbewerb“ und „institutionellem Wettbewerb“.

46 Gäfgen, Gérard, *Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 2 (1983), S. 19 f.

47 Vgl. Pelikan, Pavel, *Competitions of Socio-Economic Institutions: In Search of the Winners*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 179.

48 Vgl. stellvertretend für viele Reimann, Horst, et al., *Basale Soziologie: Hauptprobleme*, 4. Auflage, Opladen 1991, S. 250, sowie Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit, *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden 1995, S. 10 Fußnote 3; vgl. auch Priddat, Birger P., *Zeit und institutionelles Dilemma*, in: *List-Forum* 21 (1995), S. 210 f.

49 Kiwit, Daniel, und Stefan Voigt, *Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen*, in: *ORDO* 46 (1995), S. 117.

Ähnlich: Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 37.

50 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 15.

rather the 'carriers' (...) of institutions⁵¹ und stellt folglich auf die Akteure der „Regulierungstätigkeit“ ab. Er kann in vielfältiger Weise stattfinden, z. B. in Religionsgemeinschaften, Unternehmen, Sportclubs oder politischen Einheiten wie Gemeinden oder Staaten.⁵² Diese Begriffe stellen somit lediglich unterschiedliche Aspekte ein und derselben Sache in den Vordergrund.

Auch der *Systemwettbewerb* läßt sich im Prinzip weit fassen, da sich ein *System* beschreiben läßt als „Verbindung von Sachverhalten (Elementen) durch relativ geordnete Beziehungen (Struktur)“⁵³. Daher soll Mussler und Wohlgemuth gefolgt werden, die System- und Institutionenwettbewerb synonym verwenden und als „die Konkurrenz (der Anbieter) institutioneller Arrangements um mobile Ressourcen“⁵⁴ definieren.

Standortwettbewerb ist ebenfalls ein sehr umfassender Begriff. Er stellt ab auf die Ausprägung verschiedener Standortfaktoren in bestimmten Gebieten, verkörpert im Rahmen dieser Arbeit durch die Mitgliedsländer der Europäischen Union, wobei keine weitere Aufspaltung in Regionen oder Städte vorgenommen wird.⁵⁵ Die gesamte Ausprägung der Standortfaktoren in einem Land gibt nichts anderes wieder als die Attraktivität dieses Systems, womit die Begriffe System- und Standortwettbewerb dasselbe Phänomen bezeichnen. Die Standortfaktoren sind allerdings nicht nur exogen gegeben - wie z. B. das Rohstoffvorkommen -, sondern werden von den zuständigen Politikern beeinflusst - wie z. B. die Quantität und die Qualität öffentlicher Güter. Man könnte somit sagen, dieser Begriff stellt ab auf das „Ergebnis“ der Tätigkeit der Akteure des Regulierungswettbewerbs.

Wettbewerb der Rechtsordnungen bezieht sich eigentlich nur auf ein spezielles Subsystem des übergeordneten Gesamtsystems - auf das Rechtssystem - und müßte demnach enger gefaßt

51 Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, op. cit., S. 42.

52 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, *Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach*, in: *Constitutional Political Economy* 5 (1994), S. 202.

53 Reimann, Horst, et al., *Basale Soziologie: Hauptprobleme*, op. cit., S. 259.

54 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 9.

Bei Ehlermann, Claus-Dieter, *Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme*, in: *Integration* 18 (1995), S. 21 Fußnote 1, findet sich der Hinweis, daß es im rechtstechnischen Sinn genauer wäre, von *Wettbewerb der Normen* statt von *Systemwettbewerb* zu sprechen.

55 Eine ausführliche Auflistung von Standortfaktoren sowie ein Standortvergleich der EG-Länder findet sich in: Konle-Seidl, Regina, Ulrich Walwei und Heinz Werner, *Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000*, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 8 ff. Zur Ergänzung vgl. die Auflistung in: *Deutscher Gewerkschaftsbund, Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland (Zu einem Gutachten des Ifo-Institutes)*, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik Nr. 6/1996, S. 14, sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa* 1989, Luxemburg 1989, S. 68.

werden als der Systemwettbewerb. Bei genauerer Überlegung allerdings zeigt sich, daß letztlich in einem Rechtsstaat - in einem solchen befinden wir uns in der Europäischen Union - alle Tätigkeit von Politikern und Regulierern im Rahmen bestimmter Gesetze und Normen stattfindet,⁵⁶ somit also keine bedeutungsmäßigen Unterschiede zwischen den beiden Begriffen bestehen.

Damit lassen sich die Überlegungen wie folgt zusammenfassen:

Die Begriffe *Regulierungswettbewerb*, *politischer Wettbewerb*, *institutioneller Wettbewerb*, *Systemwettbewerb*, *Standortwettbewerb* und *Wettbewerb der Rechtsordnungen* sind lediglich unterschiedliche Bezeichnungen ein und desselben Sachverhalts.⁵⁷ Es wird demzufolge kein bedeutungsgemäßer Unterschied zwischen ihnen getroffen. Sie umfassen in einem weiten Sinne den gesamten Bereich des öffentlichen Rechts, der offensichtliche Regulierungsbereiche wie Wettbewerb und Umweltschutz, aber auch weniger offensichtliche Regulierungsbereiche wie Besteuerung und internationalen Handel umfaßt; auch Bereiche des Privatrechts wie Bestimmungen bezüglich Verträgen, Eigentum etc. fallen in seinen Geltungsbereich.⁵⁸

Die begriffliche Abgrenzung der zweiten „Gruppe“ läßt sich wie folgt vornehmen:

Unter *Rechtsangleichung* wird der Prozeß des Sich-einander-Annäherns der rechtlichen Bestimmungen in verschiedenen Ländern verstanden. Sie verlangt nicht nur eine „in den Grundzügen“ übereinstimmende Tendenz, „sondern darüber hinaus auch (...) im wesentlichen“ übereinstimmende „Einzelregelungen“⁵⁹. Die *Rechtsvereinheitlichung* soll hierbei als „intensivste Art der Rechtsangleichung“⁶⁰ gelten und beschreibt einen Zustand, in dem in den betrachteten Volkswirtschaften keine Unterschiede mehr in bestimmten Rechtsbestimmungen bestehen.⁶¹

56 Bei Rieble, Volker, *Arbeitsmarkt und Wettbewerb: Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht*, Berlin u. a. 1996, S. 463 Fußnote 1, findet sich zudem der Begriff *Ordnungswettbewerb* für Wettbewerb der Rechtsordnungen, wobei er der Meinung ist, daß die Bezeichnung *Ordnungswettbewerb* exakter ist als *Systemwettbewerb* und *Wettbewerb der Rechtsordnungen*.

57 Dies wird auch deutlich bei Vollmer, Lothar, *Fordert das System des Wettbewerbs einen Wettbewerb der Systeme?*, in: Bareis, Peter, und Renate Ohr (Hrsg.), *Europäische Integration auf Abwegen: Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“*, op. cit., S. 29, welcher den Systemwettbewerb als „Standortwettbewerb mit unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen“ definiert.

58 Vgl. Trachtman, Joel P., *International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction*, supra, S. 48 Fußnote 1.

59 Wohlfarth, Ernst, Ulrich Everling, Joachim Glaesner und Rudolf Sprung, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Kommentar zum Vertrag*, Berlin und Frankfurt am Main 1960, S. 304.

60 Schmeder, Winfried, *Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft*, Köln u. a. 1978, S. 8.

61 Kritisch zur Rechtsvereinheitlichung vgl. Kötz, Hein, *Rechtsvereinheitlichung: Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele*, in: *Rebels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50 (1986), S. 1 ff.

Unter *Koordinierung* wird ein „gemeinsames Vorgehen“⁶² in bestimmten Politikbereichen verstanden, ein gewissermaßen abgestimmtes Verhalten. Sie schließt „die Möglichkeit einer Vereinheitlichung, einer gemeinsamen Politik mit ein, (...) läßt aber auch eine Regelung zu, die viel schwächer ist als eine Vereinheitlichung“⁶³. Sie fordert nicht zwingend, daß in allen Ländern die gleichen Maßnahmen ergriffen werden. Im wesentlichen entsprechen diese Ausführungen der Definition von Rechtsangleichung.

Unter *Harmonisierung* wird in Anlehnung an Lochner „die Beseitigung oder Verringerung von Unterschieden“ verstanden, „die (...) das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes“ gefährden oder aus allgemein ethischen und politischen Gründen in einer engen Staatsgemeinschaft nicht tragbar sind,“ wobei die „Beseitigung oder Verringerung“ der „Unterschiede (...) von einer geringfügigen Annäherung bis zur Herstellung einer völligen Gleichheit reichen kann“⁶⁵, was wiederum nichts anderes ist als die Definition von Rechtsangleichung, eingekleidet in neue Worte.

Im folgenden wird von der Vorstellung ausgegangen, daß *Rechtsangleichung*, die die *Rechtsvereinheitlichung* miteinschließt, *Koordinierung* und *Harmonisierung* verschiedene Bezeichnungen ein und desselben Phänomens sind, diese Begriffe folglich als Synonyme verwendet werden können.⁶⁶

-
- 62 Lochner, Norbert, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 118 (1962), S. 44.
- 63 Lochner, Norbert, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, supra, S. 45.
- 64 Zwischen den Begriffen Binnenmarkt und gemeinsamer Markt lassen sich keine nennenswerten Unterschiede feststellen; sie werden daher synonym verwendet.
Ebenso auch Streit, Manfred E., und Werner Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, op. cit., S. 84 Fußnote 17.
- 65 Lochner, Norbert, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, supra, S. 60.
- 66 Derselben Meinung ist auch Schmeder, Winfried, Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 7.
Ebenso auch Hauschka, Christoph E., Der Stand der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsangleichung im Recht der privaten Wirtschaft drei Jahre vor Vollendung des Binnenmarktes 1992, in: Neue Juristische Wochenschrift 42 (1989), S. 3048 Fußnote 4, der die unterschiedliche Wortwahl im EWGV als „redaktionell bedingt“ ansieht, und Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, in: Zeitschrift für Internationales Arbeits- und Sozialrecht 3 (1989), S. 211.
Schmähl, Winfried, Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, Baden-Baden 1990, S. 24, dagegen trifft eine Unterscheidung zwischen Harmonisierung und Koordinierung dahingehend, daß letztere die nationalen Systeme prinzipiell unverändert läßt.

Schließlich noch einige Anmerkungen zum Begriff *Integration*:

Unter *Wirtschaftsintegration* versteht Lochner das „Zusammenfügen bisher unabhängiger und gegeneinander abgeschlossener Wirtschaftsräume zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum“⁶⁷. Lipsey geht weiter, wenn er meint, daß „*complete economic integration* implies a single economic policy over all the participating countries“⁶⁸.

Unter *Integration* allgemein wird „das Phänomen einer Verbindung einzelner Elemente zu einer neuen Gesamtheit“⁶⁹, angewandt auf die Themenstellung dieser Arbeit die „Annäherung“ der Mitgliedstaaten der Europäischen Union „in Richtung auf deren Verschmelzung zu einer einheitlichen Volkswirtschaft“⁷⁰, verstanden.⁷¹

Nachdem nun abschließend zur Einleitung begriffliche Fragen geklärt worden sind, wird im folgenden das Konzept des Systemwettbewerbs analysiert werden.

-
- 67 Lochner, Norbert, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, supra, S. 36.
Vgl. hierzu Molitor, Bruno, Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 10 (1965), S. 97, der meint, es müsse sich um Volkswirtschaften vergleichbarer Entwicklungsstufe handeln.
- 68 Lipsey, Richard G., International Integration: Economic Unions, op. cit., S. 542.
- 69 Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutions-theoretische Untersuchung, Diss. Bayreuth 1993, S. 40.
- 70 Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutions-theoretische Untersuchung, op. cit., S. 41.
- 71 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, supra, S. 439, weisen auf die Bedeutung hin, die der möglichst optimalen Ausgestaltung des Integrationsprozesses in Anbetracht zunehmender internationaler Standortkonkurrenz zukommt.

Teil 1: Systemwettbewerb

Der Prozeß des Systemwettbewerbs soll zunächst - bevor seine Vor- und Nachteile erörtert werden - mit wenigen Worten und aus Anschaulichkeitsgründen in vereinfachter Weise in seinem Ablauf dargestellt werden:¹

(1) Systemwettbewerb wird definiert als Wettbewerb institutioneller Arrangements um mobile Faktoren.

(2) Die Regierungen übernehmen hierbei die Unternehmerrolle. Ihre politischen Zuständigkeitsbereiche und der gesamte institutionelle Rahmen gelten als Produktionsfaktoren. Mit ihnen produzieren sie „Güter“, die die Unternehmen und Bürger nutzen können, sofern sie sich in ihrem Territorium niederlassen.² Bei diesen Gütern, zu denen Regulierung, Rechtssystem, Infrastruktur,³ Wirtschaftspolitik, Umweltschutz u. ä.⁴ gehören, handelt es sich gleichsam um Mittel für die Zielerreichung der Regierungen, die sich in zwei Arten von Instrumenten aufgliedern lassen: zum einen die Ausgestaltung des allgemeinen Regelsystems, zu dem z. B. die formalen Gesetze - auch auf dem Arbeitsmarktbereich - und Rechtsverordnungen, wie Regelungen zum Vertrags- oder Eigentumsrecht, aber auch gesetzliche Zollbestimmungen und Importverbote gehören, zum anderen Einzelmaßnahmen wie z. B. der Bau einer Brücke oder die staatliche Preisregulierung in der Energiewirtschaft, wobei allerdings dem allgemeinen Regelsystem eine größere Bedeutung zukommt.⁵ Die Staaten konkurrieren nun über die Quantität und Qualität ihrer institutionellen Angebote um

1 In Anlehnung an Sinn, Stefan, *The Taming of Leviathan: Competition among Governments*, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 178 ff.

2 Einschränkung hierzu vgl. Fußnote 8.

3 Vgl. Taylor, Leon, *Infrastructural competition among jurisdictions*, in: *Journal of Public Economics* 49 (1992), S. 241 ff.

4 Vgl. Zimmer, Klaus, *Institutioneller Wettbewerb versus Ex-ante-Harmonisierung: Die Sicherung von Bankeinlagen (sic: Bankeinlagen)*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 13 (1994), S. 166.

5 Vgl. Gerken, Lüder, *Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften: Bestimmungsgründe und Probleme*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin u. a. 1995, S. 15. Die zweite Form dieses Wettbewerbs neben der Attrahierung mobiler Faktoren besteht darin, daß einheimische Unternehmen Einfluß auf ihre Regierungen ausüben, „to improve the national policy mix offered“; Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, London 1994, S. 28. Für weitere Beispiele für Instrumente der Regierungen vgl. Breton, Albert, *The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition*, in: Kenyon, Daphne A., und John Kincaid (Hrsg.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, Washington, D. C. 1991, S. 42.

Fisher, Ronald C., *Interjurisdictional Competition: A Summary Perspective and Agenda for Research*, in: Kenyon, Daphne A., und John Kincaid (Hrsg.), *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*, op. cit., S. 262, trifft eine Unterscheidung der Instrumente in „government fiscal policy“ und „government regulatory authority“.

Konsumenten und Arbeitskräfte (mit bestimmten Eigenschaften)⁶ und um Unternehmen, mit denen Investitionen und Arbeitsplätze verbunden sind.⁷

(3) Die von der Regierung produzierten Güter haben folgende Eigenschaften:

- Sie sind immobil,
- es herrscht bei einem Teil der Güter Rivalität in der Nutzung, d. h., mobile Faktoren (Unternehmen und/oder Verbraucher) konkurrieren um die öffentlich bereitgestellten Güter, und
- das Ausschlußprinzip ist im Prinzip erfüllt, d. h., nur im Land ansässige und besteuerte Akteure können diese Güter nutzen.⁸

Der Wettbewerb zwischen den Regierungen vollzieht sich in drei respektive vier Phasen:

Stufe 1 (konstituierende Phase):

Die Regierungen entscheiden, welche Güter sie zu welchem Preis anbieten werden. Diese Entscheidungen können zu einem späteren Zeitpunkt nicht ohne weiteres geändert werden, d. h., sie sind bis zu einem gewissen Grad irreversibel.

Stufe 2 (Tiebout-Phase):

Die Unternehmen mit ihren Investitionsvorhaben und die Bürger lassen sich an bestimmten Standorten nieder.

Stufe 3 (Phase des Steuerwettbewerbs):

Am Umfang der attrahierten Investitionen und der Anzahl der attrahierten (erwünschten) Bürger können die Regierungen ihren Erfolg messen. Haben sich viele Unternehmen mit ihren Investitionsvorhaben und (reiche) Individuen in ihrem Gebiet niedergelassen, waren sie erfolgreich. Wurden jedoch keine Investitionen in ihrem Areal getätigt bzw. sind sogar Investitionen in andere Gebiete abgezogen worden oder sind (wohlhabende) Individuen ausgewandert, muß die Politik aus Stufe 1 als erfolglos bezeichnet werden. Die Güter, die in

6 Es ist anzunehmen, daß Staaten ein großes Interesse an Einwanderern haben, die wohlhabend sind, d. h., durch Steuerzahlungen und Vorbildfunktion dem Staat einen Nettotonutzen bringen, und kein Interesse an obdachlosen Einwanderern, die arbeitslos sind, keine Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bezahlen und somit für den Staat einen Nettoverlust darstellen.

7 Breton, Albert, *Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition*, Kingston, Ontario 1990, S. 22 Fußnote 11, weist darauf hin, daß Regierungen nicht nur untereinander, sondern beim Angebot bestimmter Güter auch mit anderen Institutionen wie z. B. Familien, Kirchen oder gemeinnützigen Organisationen konkurrieren.

8 Ein Land kann somit als Club gelten. Das Ausschlußprinzip gilt für die meisten von der Regierung produzierten Güter wie z. B. das Schulsystem, d. h., daß nur sich in diesem System befindende Individuen diese Güter nutzen können. Man muß also dorthin ziehen und für diese Güter „bezahlen“, um sie in Anspruch nehmen zu können. Dies ist allerdings nicht zwingend so. So ist z. B. denkbar, daß sich Anleger von Finanzkapital im Zuge des freien Kapitalverkehrs nicht mehr selber in ein Land begeben, um von bestimmten Regulierungen des Kapitalmarktes zu profitieren, aber sie müssen dennoch ihr Kapital dorthin, d. h. in den nationalen Geltungsbereich der Regelungen, transferieren.

Stufe 1 produziert und in Stufe 2 nicht nachgefragt wurden, können nun durch Steuerreduktion (= Preissenkung) attraktiver gemacht werden, d. h., mehr Nachfrage mobilisieren.⁹

Stufe 4 (Reformphase):

Langfristig ist eine vierte Stufe „of economic reform“ denkbar, „when the quality of the club goods is changed if lower taxes turn out to be insufficient for attracting capital“¹⁰. Keine oder sehr niedrige Steuern ziehen zwar mobile Faktoren an, doch ohne Steuereinnahmen können keine öffentlichen Güter guter Qualität bereitgestellt werden.

Im folgenden sollen die Vorzüge des hier skizzierten Systemwettbewerbs und die mit ihm verbundenen Probleme dargestellt werden.

1. Kapitel: Vorteile des Systemwettbewerbs

1.1 Wettbewerb als Entdeckungsverfahren

1.1.1 Darstellung des Konzepts auf Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen

Der Gedanke, Wettbewerb auf Sachgüter- und Dienstleistungsmärkten als Entdeckungsverfahren, als kreativen Prozeß von trial and error¹¹, zu sehen, geht zurück auf Hayek¹² und Schumpeter¹³, der bekanntlich von Wettbewerb als einem Prozeß der kreativen Zerstörung gesprochen hat. Die Aussicht auf Gewinne motiviert Unternehmer zu Innovationen und Produktivitätssteigerungen mit dem Ziel, besser zu sein als die anderen und die Unternehmervorteile aus einer monopolistischen Stellung ausnutzen zu können. Derartige Produkt- und Prozeßinnovationen sind freilich mit dem Risiko eines Mißerfolges behaftet. Doch im Fall eines Erfolgs bescheren sie dem Unternehmen eine Vorrangstellung, wobei der Wettbewerbsvorteil des einen zu Lasten anderer geht, die im Wettbewerb zurückfallen. Diese relative Vorrangstellung ruft allerdings Imitatoren auf den Markt, die sich ebenfalls anstrengen und versuchen, *selbst* eine Vorrangstellung einzunehmen - sie ist folglich nur temporärer Art.

9 Vgl. Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutionstheoretische Untersuchung, Diss. Bayreuth, S. 84.

10 Sinn, Stefan, The Taming of Leviathan: Competition among Governments, supra, S. 181.

11 Pelikan, Pavel, Competition of Socio-Economic Institutions: In Search of the Winners, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 194, unterscheidet zwei Phasen des trial and error-Verfahrens: „(i) designing and trying out of projects, and (ii) selecting or rejecting the projects tried according to their consequences“.

12 Vgl. Hayek, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen 1969, S. 249 ff.

13 Vgl. Schumpeter, Joseph A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: eine Untersuchung über Unternehmerrgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 7. Auflage, Berlin 1987, S. 110 ff., 322, 334 ff.

Somit kann Wettbewerb als ein „perennial, dynamic process of advancing and pursuing, of gaining and eliminating market power and profits“¹⁴, „of improvement in product design and production technology“¹⁵ sowie als wissenschaftender Prozeß¹⁶ bezeichnet werden. Damit verbunden ist das Interesse eines jeden Marktteilnehmers, für den Wettbewerb auf Märkten einzutreten, auf denen er als Nachfrager agiert, aber im allgemeinen gegen den Wettbewerb auf Märkten zu plädieren, auf denen er selbst die Rolle des Anbieters einnimmt.¹⁷

Je heterogener die Firmen und ihre Produkte sind, desto mehr Wissen wird erzeugt, da dann eine größere Vielfalt dem Selektionsprozeß des Wettbewerbs ausgeliefert und in ihm erprobt wird.¹⁸ Dabei ist das Ergebnis des Entdeckungsverfahrens keineswegs vorhersehbar.¹⁹ Denn wäre es dies, bräuchte man sich nicht des trial and error-Verfahrens zur Herbeiführung dieses Ergebnisses bedienen, sondern könnte gleich diesen Zustand realisieren.

1.1.2 Anwendung des Konzepts auf den Systemwettbewerb

Die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs in der Wirtschaft gilt mit Einschränkungen auch für die Ebene des Staates.²⁰ Verbessert sich ein Land relativ, fallen andere zurück. Für diese ergibt sich nun ein gewisser Handlungsdruck, weil dort ansässige Unternehmer Wettbewerbsnachteile erleiden²¹ und diese Staaten mobile Faktoren an die relativ besseren institutionellen Arrangements verlieren. Diese Wanderungen geben Aufschluß darüber, welches ein „gutes“

14 Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy 5 (1994), S. 200.

15 Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 7.

16 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, supra, S. 200.

17 Vgl. Weede, Erich, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 35.

18 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, supra, S. 200.

Ähnlich: Bernholz, Peter, und Malte Faber, Überlegungen zu einer normativen ökonomischen Theorie der Rechtsvereinheitlichung, Heidelberg, Basel 1985, S. 16.

19 Vgl. Hayek, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, op. cit., S. 255, und Vihanto, Martti, Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 148 (1992), S. 432.

20 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 7, Dye, Thomas R., American Federalism: Competition among Governments, Lexington, Mass. u. a. 1990, S. 183, und Freytag, Andreas, The European Market for Protectionism: New Competitors and New Products, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, op. cit., S. 241. Ebenso vgl. Sinn, Stefan, Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition among Policies, Working Paper Nr. 390, Kiel 1989, S. 31.

21 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, in: Buttler, Friedrich, Ulrich Walwei und Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 53.

und welches ein „schlechtes“ System ist.²² Als Folge versuchen die „zurückgefallenen“ Institutionen, durch Imitation der Vorreiter und durch eigene Innovationen jeglicher Art ihre ökonomischen und sozialen Indikatoren wieder zu verbessern,²³ um verlorengegangene und eventuell noch zusätzliche Faktoren zur Standortverlagerung in ihr Territorium zu veranlassen. Als problematisch kann sich hierbei erweisen, daß die relative Vormachtstellung oder das relative Aufholen eines Systems in der Regel nicht eindeutig auf eine bestimmte Maßnahme, zum Beispiel eine Steuerenkung, zurückgeführt werden kann. Die Attraktivität eines Systems hängt vielmehr von einem ganzen Bündel von Faktoren ab. Dazu kommt, daß sich in der Regel mehrere Ausgestaltungsfaktoren des Systems gleichzeitig in einem Änderungsprozeß befinden. Es ist folglich möglich, daß ein System A, das Produktionsfaktoren an ein anderes System B verliert, die Regeln, Gesetze etc. des Systems B imitiert, von denen es *annimmt*, daß sie die relative Vormachtstellung von B begründen, diese es jedoch gar nicht waren; oder es zwar die „richtigen“ Faktoren waren, diese sich aber in den Besonderheiten des Systems B anders und vorteilhafter als in A auswirken. Der Imitationsprozeß ist folglich mit einem gewissen Risiko behaftet und muß durch ein trial and error-Verfahren erprobt werden.²⁴

Somit unterliegen die Anbieter dieser institutionellen Arrangements, vor allem die mit Regierung und Gesetzgebung Beauftragten, demselben Wissensproblem wie Unternehmer auf Sachgüter- und Dienstleistungsmärkten; sie müssen auf der Grundlage von Mutmaßungen handeln, die sich als richtig oder falsch herausstellen können.²⁵ Wettbewerb ist auch hier ein Prozeß des Experimentierens. Die bessere Lösung wird ebenfalls durch ein trial and error-Verfahren ermittelt, wobei verschiedene Ansätze miteinander verglichen werden. So wird die jeweils beste Lösung im Wettbewerb gefunden.²⁶

Auch für die Entwicklung neuer Rechtsformen und Organisationsarten gilt, daß die Innovationsfreudigkeit mit steigender Anzahl von miteinander konkurrierenden dezentralisierten Einheiten zunimmt.²⁷ Nur eine genügend große Diversität kann den Entdeckungsprozeß vorantreiben, der zu Innovationen und Qualitätsverbesserungen führt.²⁸

22 Vgl. Tullock, Gordon, A New Proposal for Decentralizing Government Activity, in: Milde, Hellmuth, und Hans G. Monissen (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften: Gérard Gäfen zum 60. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1985, S. 142.

23 Vgl. Salmon, Pierre, Decentralisation as an Incentive Scheme, in: Oxford Review of Economic Policy 3 Heft 2 (1987), S. 32.

24 Sie müssen sich auch Gedanken über die Finanzierung der von ihnen angebotenen Güterbündel machen. Vgl. zu diesem Gedanken Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, Competition among Institutions: Evolution within Constraints, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, op. cit., S. 46 f.

25 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, supra, S. 204.

26 Buchanan, James M., Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen 1984, S. 237, hegt diesbezüglich einige Kritik.

27 Vgl. Bernholz, Peter, und Malte Faber, Überlegungen zu einer normativen ökonomischen Theorie der Rechtsvereinheitlichung, op. cit., S. 16.

Die Ergebnisse des Wettbewerbs sind wiederum nicht vorhersehbar. Das Sprichwort „errare humanum est“ gilt auch für Politiker. Sie wissen nicht, welches heute und zukünftig die sich stellenden Probleme und die jeweils besten Problemlösungsversuche sind.²⁹ Das optimum optimorum ist weder zu irgendeinem Zeitpunkt noch im Hinblick auf erforderliche Modifikationen identifizierbar,³⁰ denn mit jedem vergangenen Tag wird das Wissen von gestern zu gegenwärtiger Unwissenheit.³¹ Institutioneller Wettbewerb kann somit sehr treffend „als Anpassung an den konstitutionellen Wissensmangel“³² bezeichnet werden. Die wissensschaffende Funktion des Wettbewerbs wird am besten durch institutionelle Arrangements erfüllt, die ähnlich wie freie Märkte konstruiert sind.³³ Wettbewerb kann freilich auch bislang Unbekanntes und Überraschendes hervorbringen.³⁴ Dies kann natürlich nur dann genutzt werden, wenn Wettbewerb grundsätzlich zugelassen wird, selbst wenn man sich davon keinen konkreten Nutzen erwartet.

So wird sich dieser Prozeß des Ringens um die jeweils adäquate Problemlösung in Wirtschaft, Kultur und Politik³⁵ unendlich lang fortsetzen, da in Anbetracht ständig neuer Rahmenbedingungen immer nur beste Lösungen für eine jeweils aktuelle bestimmte Konstellation, nicht aber generell im Sinne einer für alle Zeiten für bestimmte Situationen zutreffenden Gültigkeit gefunden werden können.³⁶

In diesem Zusammenhang scheint es angebracht, auf die Frage nach einem Wettbewerbsgleichgewicht einzugehen. Ein solches liegt vor, „wenn (...) Nachfrage und Angebot

-
- Auch Vihanto, Martti, *Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure*, supra, S. 415 ff., argumentiert mit der Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs für eine dezentralisierte Ausgestaltung der Regierung.
- 28 Vgl. Radnitzky, Gerard, *Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design*, in: ORDO 42 (1991), S. 162.
- 29 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden 1995, S. 17.
- 30 Vgl. Streit, Manfred E., *Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß*, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 19 Fußnote 12.
- 31 Vgl. Lachmann, Ludwig M., *Marktprozeß und Erwartungen: Studien zur Theorie der Marktwirtschaft*, München, Wien 1984, S. 137 f.
- 32 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 17.
- 33 Vgl. Radnitzky, Gerard, *Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design*, supra, S. 154.
- 34 Vgl. Vihanto, Martti, *Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure*, supra, S. 434.
- 35 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), *Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild*, Bonn 1994, S. 17.
- 36 Vanberg, Viktor, *Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution*, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 4 (1993), S. 18 f., differenziert zwischen „parallel experimenting“ - die Existenz verschiedener institutioneller Arrangements nebeneinander - und „consecutive experimenting“, was das Ausprobieren verschiedener institutioneller Arrangements im Zeitablauf beschreibt. Ersteres erzeugt nach Vanberg mehr Wissen als letzteres.

übereinstimmen³⁷. Es gibt somit weder einen Angebotsüberschuß noch einen Nachfrageüberschuß. Diese Vorstellung mutet sehr statisch an, „denn ein wirkliches Gleichgewicht setzt voraus, daß die relevanten Tatsachen schon entdeckt sind und der Prozeß des Wettbewerbs daher zum Stillstand gekommen ist“³⁸. Die Bedürfnisstrukturen der Bevölkerung, der technische Fortschritt und die Problemlagen in einem System allerdings unterliegen einem ständigen Wandel. Der institutionelle Wettbewerb liefert hierbei lediglich „interpretationsbedürftige Signale“³⁹, keine konkreten Handlungsanweisungen. Welche Bedeutung welchen Eigenschaften welcher Institutionen bei der institutionellen Arbitrage zukommt, ist vielfach genauso ungewiß wie die zu ergreifende geeignete Reaktion. Systemwettbewerb führt demnach „nicht zu einem Gleichgewicht, in dem Unwissenheit in Gewißheit gewandelt“⁴⁰ wird. Der Wettbewerb signalisiert, welche Systeme von welchen Akteuren als relativ optimal erachtet werden.⁴¹ Er eliminiert sicherlich auch Systeme, die hoffnungslos ineffizient sind.⁴² Allerdings kann es ein endgültiges Gleichgewicht in dem Sinn, daß es durch Nachahmung des besten Systems zu einer ex post-Harmonisierung kommt, nicht geben, da die Rahmenbedingungen einem ständigen Wandel unterliegen.⁴³ Innovationen werden laufend neue Unterschiede zwischen den Systemen erzeugen, solange den Menschen nicht verboten wird, frei nach neuen und besseren Möglichkeiten zur Bewältigung ihrer Probleme zu suchen.⁴⁴ Es handelt sich um einen Prozeß „organizing the institutional environment of the future and ‘ex-post harmonizing’ the past“⁴⁵. Manche Unterschiede werden durch Imitation harmonisiert

-
- 37 Henderson, James M., und Richard E. Quandt, *Mikroökonomische Theorie: Eine mathematische Darstellung*, 5. Auflage, München 1983, S. 162.
- 38 Hayek, Friedrich A. von, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, op. cit., S. 255 f. Hayek präferiert daher den Begriff der Ordnung statt des Gleichgewichts, da erstere auch Veränderungen implizieren kann; vgl. Hayek, Friedrich A. von, *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, op. cit., S. 256.
- 39 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 17.
- 40 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 17 f.
- 41 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 19.
- 42 Vgl. Sinn, Hans-Werner, *The Limits to Competition Between Economic Regimes*, in: *Empirica: Austrian Economic Papers 17 (1990)*, S. 4.
- 43 Sinn, Hans-Werner, *The Limits to Competition Between Economic Regimes*, supra, S. 4, allerdings scheint der Meinung zu sein, ein effizientes Gleichgewicht wäre möglich bei adäquater Koordination der nationalen Politiken.
- Auch Epple, Dennis, und Allan Zelenitz, *The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, in: *Journal of Political Economy* 89 (1981), S. 1200 ff., meinen, ein Gleichgewicht im Regierungswettbewerb ist möglich.
- 44 Vgl. Prosi, Gerhard, *Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 23. März 1996, S. 17.
- 45 Prosi, Gerhard, *Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“*, in: Siebert, Horst (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen 1990, S. 80.

werden. Gleichzeitig allerdings werden sich kontinuierlich neue Unterschiede im Zuge des Innovationsprozesses ergeben.⁴⁶

Staaten werden allmählich - Schritt für Schritt - aus ihren Fehlern lernen, indem sie ihren Fortschritt mit anderen Ländern vergleichen. Es ist möglich, neue Lösungen für geänderte Fragestellungen vorerst auf nationaler Ebene zu testen.⁴⁷ Haben sie Erfolg, werden sie auch in anderen Ländern übernommen. So hat das relative Aufholen von Großbritannien und Luxemburg gemessen an der Zuwachsrate des BSP im Vergleich zu Deutschland in den achtziger Jahren einen Anreiz dargestellt, in der BRD die Strategie, die für diese Erfolge ausschlaggebend war - eigenständige Bemühungen der Politik, das Land für Investitionen und Produktion attraktiver zu machen - zu imitieren.⁴⁸ Als weitere Beispiele für die Imitation erfolgreicher Staaten können die Bildungspolitik dienen⁴⁹ oder die deutschen Erfolge in der Inflationsbekämpfung mit einer unabhängigen Notenbank, die andere Länder veranlaßten, auch ihre Notenbanken von Staatseinfluß zu befreien.⁵⁰ Als Beispiel für die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs möge die Phillips-Kurve dienen, deren Trugschluß der Wettbewerb zwischen den Staaten enthüllte,⁵¹ und um die wissenschaftliche Funktion des Wettbewerbs zu demonstrieren, sei auf den Erfolg Deutschlands und der Schweiz bei der Inflationsbekämpfung in den 70er Jahren verwiesen, der überhaupt erst bei der Bevölkerung in Großbritannien und den USA die *Idee* hervorrief, daß die Inflation in ihren Ländern durch die makroökonomische Politik ihrer Regierungen mitverursacht sein könnte.⁵² Auch der Zusammenbruch der osteuropäischen Staaten kann vor diesem Hintergrund betrachtet werden: Durch westliche Medien, für die die osteuropäischen Märkte geöffnet wurden, wurde die dortige Bevölkerung erstmals darauf aufmerksam, wie hoffnungslos ineffizient ihr wirtschaftliches System war.⁵³

-
- 46 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, op. cit., S. 135.
- 47 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 21 f.
- 48 Vgl. Dicke, Hugo, Vollendung des EG-Binnenmarktes: der Versuch einer Zwischenbilanz, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1989, S. 93.
- 49 Vgl. Stegemann, Klaus, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln u. a. 1966, S. 101.
Backes-Gellner, Uschi, Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich: Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme“?, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11 (1992), S. 265, weist allerdings darauf hin, daß Wettbewerb im Bereich der Berufsausbildung zu einer suboptimalen Anpassung eines eigentlich wettbewerbsfähigen Systems führen kann.
- 50 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 Heft 1 (1993), S. 16.
- 51 Vgl. Sinn, Stefan, The Taming of Leviathan: Competition among Governments, supra, S. 191.
- 52 Vgl. Vaubel, Roland, International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement, Discussion-Paper 304-85, Mannheim 1985, S. 13.
- 53 Vgl. Engel, Christoph, Legal Experiences of Competition among Institutions, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, op. cit., S. 90 f.

1.1.3 Unterschiede zwischen Wettbewerb auf Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen sowie Systemwettbewerb

Von einer vollständigen Gleichheit des Wettbewerbs auf Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen (gewöhnlichen Märkten) und dem Systemwettbewerb kann allerdings nicht gesprochen werden. So besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen Wettbewerb auf Sachgüter- und Dienstleistungsmärkten und institutionellem Wettbewerb darin, daß letzterer ein wesentlich geringeres Maß an Flexibilität aufweist.⁵⁴ Als Nachfrager auf Güter- oder Dienstleistungsmärkten ist es in der Regel relativ einfach, auf ein anderes Produkt oder einen anderen Anbieter auszuweichen, wenn man mit den bislang angebotenen Leistungen nicht mehr zufrieden ist. Ist man allerdings mit gewissen institutionellen Ausgestaltungen des Staates unzufrieden, besteht die analoge Ausweichreaktion in einer Umsiedlung in ein anderes Staatswesen, welche jedoch mit wesentlich höheren Transaktionskosten sowohl materieller als auch psychischer Art verbunden ist.⁵⁵

Auch bei Betrachtung der Angebotsseite läßt sich ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Formen des Wettbewerbs konstatieren. Während Innovatoren auf gewöhnlichen Märkten „need not gain majorities to offer their products, services, etc. (...), (p)olitical innovation must, of course, become public policy or law and the political process is long, complex, and full of barriers to entry“⁵⁶.

Als weiterer Unterschied zu Unternehmern in gewöhnlichen Märkten muß davon ausgegangen werden, daß die Anreize für politische Unternehmer zur Suche nach institutionellen Innovationen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit ihres Systems zu verbessern, relativ schwach ausgeprägt sind,⁵⁷ d. h., daß sie unter Umständen gar kein Interesse daran haben, „unternehmerisch“ verantwortlich zu handeln,⁵⁸ z. B. wenn sich die Früchte ihrer Maßnahmen erst nach Ablauf ihrer Legislaturperiode zeigen würden.

54 Auch Epple, Dennis, und Allan Zelenitz, *The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, supra, S. 1199, sind der Meinung, daß Wettbewerb zwischen Regierungen nicht identisch ist mit Wettbewerb zwischen Unternehmen.

55 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, *Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach*, supra, S. 205.

56 Mitchell, William C., *Schumpeter and Public Choice, Part II, Democracy and the demise of capitalism: The missing chapter in Schumpeter*, in: *Public Choice* 42 (1984), S. 167.

Allerdings ist die Flexibilität dennoch größer als bei einer Harmonisierung. So sind Fehlerkorrekturen bei institutionellem Wettbewerb wesentlich friktionsloser möglich als bei einer Harmonisierung, bei der Fehler im System - mangels vergleichbarer Lösungen - schwerer ausfindig zu machen sind und aufgrund des gewaltigeren Entscheidungsprozesses wesentlich schwerfälliger von statten gehen; vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 20.

57 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, *Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach*, supra, S. 206.

58 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 23. Die Autoren nennen auf S. 23 f. noch

Letztlich kann als weiterer signifikanter Unterschied zwischen (gewöhnlichen) Unternehmen und Politikern gelten, daß für erstere im Gegensatz zu letzteren bei falschen unternehmerischen Maßnahmen die Gefahr eines Bankrotts besteht, was sicherlich auch für Politiker eine gute Vorkehrung zur Verhaltensbeschränkung in Richtung auf eine Effizienzsteigerung hin wäre.⁵⁹

Trotz dieser genannten Unterschiede zwischen den beiden „Wettbewerbstypen“ kann im wesentlichen festgehalten werden: „Competition in the marketplace promotes discoveries of new products. Competition among governments promotes policy innovation.“⁶⁰

1.2 Wettbewerb als Kontrollverfahren (voice und exit)

Wettbewerb dient nicht nur als Entdeckungsverfahren, er fungiert auch als Kontrolle der Anbieter- (bzw. Nachfrager)seite. Diese Kontrollfunktion verhindert, daß sich Anbieter auf dem Status quo ausruhen können, d. h., ineffizient und zu teuer produzieren, wie es in einer Monopolstellung eventuell möglich wäre. Die Kontrollfunktion des Wettbewerbs auf Sachgüter-, Dienstleistungs- und auch Faktormärkten läßt sich auch auf den institutionellen Wettbewerb übertragen. Sie resultiert aus den Reaktionsmöglichkeiten - den Gegenstrategien - der Nachfrager institutioneller Arrangements. Sie haben - zurückgehend auf Tiebout - zwei generelle Ausweichoptionen: voice und exit.⁶¹ D. h., die Anbieter institutioneller Arrangements sind erstens dem Risiko ausgesetzt, daß sie bei Unzufriedenheit der Nachfrager abgewählt werden (voice), und zweitens dem Risiko, daß die Nachfrager sich den Mängeln „ihres“ Systems entziehen, d. h. auswandern (exit). Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Kosten des exit mit der räumlichen Entfernung zu anderen institutionellen Arrangements und somit tendenziell mit der Größe des Landes zunehmen.⁶² Kompliziert wird diese

weitere Unterschiede zwischen politischen Unternehmern und Unternehmern in der Wirtschaft, die hier allerdings nicht behandelt werden sollen.

- 59 Vgl. Vanberg, Viktor, *Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution*, supra, S. 13 Fußnote 41.
- 60 Dye, Thomas R., *American Federalism: Competition among Governments*, op. cit., S. 15. Dieser Ansicht ist auch Vanberg, Viktor, *Vom Wettkampf der Systeme zum Wettbewerb von Ordnungen*, in: *Neue Zürcher Zeitung* vom 28./29. Juli 1990, S. 35. Vgl. jedoch Sinn, Hans-Werner, *Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb*, in: Oberhauser, Alois (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 253, Berlin 1997, S. 10, der die gedankliche Gleichsetzung von privatem und staatlichem Wettbewerb als nicht gerechtfertigt ansieht, da die Staaten Aufgaben verrichten, die sich als nicht geeignet für Wettbewerbsprozesse herausgestellt haben. D. h., staatlicher Wettbewerb leidet unter einem chronischen Marktversagen, da die Staaten selbst aufgrund von Marktversagen im privaten Bereich entstanden sind.
- 61 Vgl. Tiebout, Charles M., *A Pure Theory of Local Expenditures*, in: *Journal of Political Economy* 64 (1956), S. 416 ff.
- 62 Vgl. Osterfeld, David, *Radical federalism: responsiveness, conflict, and efficiency*, in: Brennan, G., und L. E. Lomasky (Hrsg.), *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge 1989, S. 154 f.

Ausweichoption für die Anbieter institutioneller Arrangements durch die Tatsache, daß sie verschiedene Politikbereiche in Einklang mit der exit-Option bringen müssen; dazu kommt, daß sich unterschiedliche Mobilitätsgrade feststellen lassen; d. h., Arbeit ist in der Regel weniger mobil als finanzielles Kapital, eventuell aber mobiler als physisches Kapital in Form von Maschinen und Fabriken. Diese unterschiedliche Mobilität wirkt in unterschiedlichem Maße auf die einzelnen Politikbereiche ein, was den Wettbewerb der Regierungen zu einem sehr komplexen Unterfangen macht.⁶³ Im Fall des voice sind die Anbieter mit Machtverlust, Verlust ihrer speziellen Funktion und ihrer (politischen) Daseinsberechtigung konfrontiert.⁶⁴ Was die Bevölkerung anbelangt, so muß im Gegensatz zur exit-Option angemerkt werden, daß unabhängig vom jeweiligen Abstimmungsverfahren immer nur eine bestimmte Mehrheit durch voice ihre Präferenzen verwirklichen kann, denn eine „einstimmige Präferenz“ dürfte sehr unwahrscheinlich sein.⁶⁵

Unterschiede in den nationalen Regulierungen führen durch voice und exit zur Arbitrage der Unternehmen und der Haushalte, d. h. zum Ausnutzen von Preisunterschieden, indem sie an dem Standort mit niedrigerem Preis mehr nachfragen als dort, wo ein höherer Preis verlangt wird.⁶⁶ Dieser Wirkungsmechanismus führt unter bestimmten Annahmen⁶⁷ zu einem einheitlichen Preis⁶⁸ und zu einer tendenziellen Angleichung der nationalen Regulierungen.⁶⁹ Je mobiler hierbei die Faktoren sind, um so stärker wirkt sich die Arbitrage nivellierend aus, um so kleiner ist auch der Gestaltungsspielraum des einzelnen Staates und um so wirksamer ist der Wettbewerb zwischen den einzelnen Systemen.⁷⁰

63 Vgl. Trachtman, Joel P., International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction, in: Harvard International Law Journal 34 (1993), S. 77.

64 Auf Märkten für Güter und Dienstleistungen hat voice hingegen eher eine ergänzende Funktion; vgl. Hirschman, Albert O., Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974, S. 33 ff.

65 Vgl. Osterfeld, David, Freedom, Society and the State: An Investigation into the Possibility of Society without Government, Lanham u. a. 1983, S. 261 ff.

66 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

67 Hierzu gehören die vollkommene Substituierbarkeit der Standorte sowie uneingeschränkte Mobilität der Akteure.

68 Vgl. Begg, David, et al., Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?, London 1993, S. 71, und Siebert, Horst, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, op. cit., S. 56.

Eine Mehrmachfrage des relativ günstigeren „Gutes“ führt ceteris paribus zu einer Preissteigerung, eine geringere Nachfrage des nun relativ teureren „Gutes“ hat eine Preissenkung zur Folge. Diese Anpassungen laufen so lange ab, bis sich kein Vorteil mehr aus Arbitrage ergibt; das ist der Fall, wenn sich die Preise angeglichen haben.

69 Vgl. Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, in: Aussenwirtschaft 46 (1991), S. 500. Die Autoren sprechen hier von einem Substitut für die Harmonisierungsstrategie.

Vgl. auch Siebert, Horst, Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Kieler Arbeitspapier Nr. 346, Kiel 1989, S. 10.

70 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

Der Wettbewerb gilt gemeinhin als beste Kontrolle des Mißbrauchs von Macht,⁷¹ wobei die Macht der politischen Unternehmer um so geringer ist, je größer die Chance der Verfügungsberechtigten über Kaufkraft oder mobile Faktoren ist, dem Aktionsradius einer Regierung zugunsten einer anderen auszuweichen.⁷² Hierbei muß darauf hingewiesen werden, daß die politischen Akteure nicht als „wohlwollende Diktatoren“ gelten - dann wäre jegliche Kontrolle dieser Individuen unnötig - sondern als politische Unternehmer, deren Ziel die Wiederwahl ist.⁷³ Im Fall des exit verlieren sie Produktionsfaktoren und Steuern, wobei v. a. der Abfluß von Kapital in beträchtlichem Ausmaß zu großen Problemen führen kann.⁷⁴ Die Kontrolle durch den Systemwettbewerb ergibt sich aber nicht nur aus der tatsächlichen, sondern schon allein aus der potentiellen Substitution institutioneller Angebote.⁷⁵ Z. B. haben deutsche Unternehmen versucht, bei der Bundesregierung eine Senkung der Körperschaftsteuer zu bewirken mit der Drohung, sich bei Nichterfüllung dieser Forderung gezwungen zu sehen, in stärkerem Maße als bisher im Ausland zu investieren.⁷⁶ Allein aus einer solchen Androhung kann sich Handlungsdruck für die Politiker ergeben.

Der Wettbewerb kontrolliert und beeinflusst die politischen Unternehmer daher dahingehend, daß sie in den Augen der Bürger und der Unternehmen möglichst gut sein müssen,⁷⁷ um a) nicht abgewählt zu werden, b) nicht mobile Faktoren zu verlieren und c) möglichst viele mobile Faktoren aus anderen Regierungsgebieten zu attrahieren.⁷⁸ Dem Wettbewerb kommt somit eine disziplinierende Wirkung zu. Er führt zu einer effizienten Allokation staatlicher

71 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

72 Vgl. Streit, Manfred E., und Werner Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, op. cit., S. 79 f.

73 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgenuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 21.

74 Vgl. Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 221.

Ähnlich: Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 20.

75 Vgl. Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 127.

76 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 28.

77 Freilich ist dies unter Umständen ambivalent: Will man die Kosten des Sozialstaats z. B. nicht den Unternehmen, d. h. dem mobilen Anlagekapital, auferlegen, sondern über Steuern auf Konsum und Einkommen finanzieren, erhöht dies zwar die Wettbewerbsfähigkeit und Zufriedenheit der Unternehmen, doch gleichzeitig auch die Unzufriedenheit und exit-Wahrscheinlichkeit der - wenn auch weniger mobilen - Bürger; vgl. Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, Discussion Paper 94/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1994, S. 30 f.

78 Reschovsky, Andrew, Residential Choice and the Local Public Sector: An Alternative Test of the „Tiebout Hypothesis“, in: Journal of Urban Economics 6 (1979), S. 518, zeigt, daß die Handlungen der lokalen Regierungen die auch vom Einkommen abhängigen „Wohnentscheidungen“ der Bürger beeinflussen. Somit können Politiker über ihre fiskalischen Maßnahmen die sozioökonomische Zusammensetzung ihrer Bevölkerung und darüber auch die Steuerbasis beeinflussen.

Mittel⁷⁹ bzw. zur Eindämmung von Ineffizienzen.⁸⁰ Er bremst den Wildwuchs von Ausgaben und Steuern,⁸¹ „may scale down a country’s government sector to its efficient size“⁸² und verspricht auf diesem Wege auch eine Wohlfahrtssteigerung in der Gemeinschaft.⁸³ Hiermit ergibt sich eine Verbindung zu Abschnitt 1.5.

1.3 Wettbewerb als Mittel zur Erfüllung der Präferenzen der Bürger

Individuen differieren nicht nur hinsichtlich ihrer Wünsche, was private Güter anbelangt, sondern auch hinsichtlich ihrer Wertschätzung für öffentliche Leistungen und Regulierungen.⁸⁴ In der Literatur besteht die einhellige Meinung, daß bei Systemwettbewerb die Präferenzen der Bürger stärkere Berücksichtigung finden als bei einer harmonisierten Lösung,⁸⁵ da der Systemwettbewerb sicherstellt, daß sich auf lange Sicht nur solche Lösungen durchsetzen können, die die Bevölkerung auch akzeptiert.⁸⁶

Hieraus ergibt sich auch eine Schlußfolgerung für die Kompetenzverteilung in der EU. In räumlicher Hinsicht klar abgegrenzte staatliche Leistungen und Regulierungen sollen auf der

-
- 79 Epple, Dennis, und Allan Zelenitz, *The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, supra, S. 1197 ff., sind allerdings der Meinung, daß institutioneller Wettbewerb nicht notwendigerweise einen effizienten öffentlichen Sektor zur Folge hat, da die Akteure immer noch einen gewissen monopolistischen Spielraum aufgrund der Tatsache, daß Land immobil ist und (Ergänzung der Verfasserin) Individuen auch nur eingeschränkt mobil sind, haben.
Zum Thema Mobilität vgl. Abschnitt 7.2.
- 80 Vgl. Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, *Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?*, supra, S. 502.
- 81 Dies gilt allerdings nicht für den Wettbewerb zwischen Parteien innerhalb eines Landes, der zur „Kostenmaximierung durch stetig wachsende Leistungsversprechen“ führt; Prosi, Gerhard, *Bürger-souveränität braucht Wahlfreiheit*, supra, S. 17.
- 82 Sinn, Hans-Werner, *How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition*, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41 (1994), S. 97.
- 83 Vgl. Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, *Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?*, supra, S. 502.
- 84 Vgl. Hauser, Heinz, *Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum*, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 465.
- 85 Vgl. stellvertretend für viele Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, *Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?*, supra, S. 502, und Dye, Thomas R., *American Federalism: Competition among Governments*, op. cit., S. 186.
Eine Ausnahme bilden allerdings Epple, Dennis, und Allan Zelenitz, *The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?*, supra, S. 1199, die zeigen, daß „competition among jurisdictions (...) is not sufficient to prevent individual governments from pursuing policies which are not in the interests of their residents“ and „cannot completely eliminate governmental monopoly power“, was sicher richtig ist, doch die Tendenz des oben Gesagten nicht aufhebt.
- 86 Vgl. Blöchliger, Hansjörg, und René L. Frey, *Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?*, in: *Aussenwirtschaft* 47 (1992), S. 540.
Auch aus Sicht der Effizienztheorie gilt eine Politik nur dann als effizient, wenn sie den individuellen Präferenzen der Bürger am besten entspricht; vgl. Koehlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, *Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?*, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 6.

entsprechenden politischen Ebene beschlossen werden. Denn je stärker Betroffenheit und Entscheidungsbefugnis zusammenfallen, desto wahrscheinlicher ist die Berücksichtigung der Wünsche der Bürger im politischen *Procedere*.⁸⁷ Osterfeld zeigt, daß bezüglich der Präferenzen „local governments (...) more responsive than state governments and the latter (...) more responsive than national governments“⁸⁸ sind, sicherlich auch, weil auf den untergeordneten Regierungsebenen die Varianz in der Verteilung der Präferenzen geringer und die Stärke des Regierungswettbewerbs größer sind.⁸⁹

Eine große Anzahl von Bürgern in der EU geht mit einer großen Anzahl unterschiedlicher Präferenzen einher.⁹⁰ Um diesen gerecht zu werden, d. h., daß sich jeder die Alternative, die seiner individuellen Wunschvorstellung entspricht, aus den am Markt vorhandenen aussuchen kann, bedarf es einer relativ großen Produktdifferenzierung. Diese ist der Systemwettbewerb - im Gegensatz zu einer harmonisierten Lösung - imstande hervorzubringen; eine harmonisierte Lösung impliziert, daß es für alle Bürger mit ihren verschiedenen Präferenzen nur eine einzige Alternative gibt. Eine ex post-Harmonisierung im wörtlichen Sinne gibt es daher in vielen Bereichen nicht, da aufgrund unterschiedlicher Präferenzen verschiedene Systeme nebeneinander koexistieren sollen.

Es ist hier so wie auf einem beliebigen Gütermarkt, z. B. dem Markt für Autos, auf dem höchst unterschiedliche Geschmäcker existieren. Der eine will lieber ein sportliches Auto, der andere nur große Limousinen, wieder ein anderer wünscht nur ein Auto eines bestimmten Herstellers, manche wiederum haben eine stark ausgeprägte Präferenz für Zweisitzer. Das Ausmaß der Produktdifferenzierung ist hier sehr groß. Autos unterscheiden sich unter anderem in Karosserie, Preis, Farbe, Innenausstattung und Motorleistung. All diese verschiedenen Eigenschaften miteinander kombiniert ergibt eine immens große Anzahl verschiedener Modelle. Hat man eine ganz konkrete Vorstellung von einem Auto, z. B. Blau-Metallic-Lackierung, ca. 20.000 DM, ca. 60 PS, Servolenkung und mit Radio, hat man gute Chancen, dieses Modell auch bei etwas Suchzeit zu finden, da hier aufgrund des Wettbewerbs die Produzenten versuchen, sich an die Präferenzen der Nachfrager anzupassen. Gäbe es einen zentralen Planer, der festlegt, daß nur ein einziges Modell eines Autos auf den Markt kommt, z. B. eine dunkelgrüne 8-Zylinder-Limousine mit luxuriöser Innenausstattung, beige Ledersitzen, Klimaanlage und elektrischen Fensterhebern aber ohne Radio, wird nur eine vergleichsweise kleine Gruppe in der Bevölkerung zufrieden sein, eben die, deren Präferenz

87 Vgl. Hauser, Heinz, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, *supra*, S. 466.

88 Osterfeld, David, *Radical federalism: responsiveness, conflict, and efficiency*, *op. cit.*, S. 155.

89 Vgl. Breton, Albert, *Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition*, *op. cit.*, S. 15.

90 Reschovsky, Andrew, *Residential Choice and the Local Public Sector: An Alternative Test of the „Tiebout Hypothesis“*, *supra*, S. 502, 512, zeigt, daß die „Standortpräferenzen“ der Haushalte vom Einkommen und von der sozialen Schichtzugehörigkeit abhängig sind.

sich genau mit dem produzierten Auto deckt; die überwiegende Mehrheit allerdings sieht ihre Wunschvorstellung nicht verwirklicht. Dieses kleine Beispiel soll der Verdeutlichung des generellen Problems dienen.

Übertragen auf das Problem des Systemwettbewerbs heißt dies, es sollte verschiedene Angebote an öffentlichen Gütern, differierende Regulierungen, unterschiedliche Steuersysteme und -sätze⁹¹ sowie unterschiedliche Ausgestaltungen der Verteilungspolitik geben. Wie Prosi sehr treffend sagt: „Der Systemwettbewerb (...) überwindet die Gleichförmigkeit eines Harmonisierungskartells ebenso wie die Einförmigkeit der vollkommenen Konkurrenz.“⁹² Er beinhaltet auch einen Mechanismus zur Enthüllung der Präferenzen.⁹³ Denn erst die Möglichkeit, eine Auswahl zwischen mehreren Alternativen treffen zu können, zeigt, welche - das sind die gewählten - den Präferenzen entsprechen.

Bei Systemwettbewerb ist es den nationalen Regierungen möglich, ihre politischen Maßnahmen so auszugestalten, wie es die Bevölkerung wünscht, und sie sind nicht verpflichtet, eine bestimmte europäische Norm in ihrem Land durchzusetzen, die gar nicht zu den Besonderheiten in diesem Land paßt. An dieser Stelle sei bereits ein Punkt angesprochen, der weiter unten noch einmal behandelt werden wird. Verbunden mit der Wettbewerbslösung ist auch, daß sog. Niedriglohnländer mit geringer Produktivität und weniger regulierten Wirtschaftsbereichen weiterhin mit sog. Hochlohnländern mit höherer Produktivität und einer höheren Regulierungsdichte konkurrieren können. Wären „schwächere“ Volkswirtschaften gezwungen, das gleiche Regulierungsniveau wie „stärkere“ Volkswirtschaften anzunehmen, wären sie nicht mehr wettbewerbsfähig. Wichtig ist in Zusammenhang mit diesem Punkt, daß die „schwächeren“ Länder wahrscheinlich gar keine Präferenzen für z. B. umfassendere betriebliche Mitbestimmungsgesetze oder ein Verbot von Arbeitszeiten nach 18 Uhr haben. Man denke z. B. an die südlichen Länder der EU, in denen aufgrund klimatischer Faktoren eine längere Mittagspause und dafür Arbeit zu späterer Stunde angebracht sind, wofür wiederum die nördlichen Länder der EU keine Präferenz haben dürften.⁹⁴

Eine Begründung für Systemwettbewerb ergibt sich auch - das sei an dieser Stelle angemerkt - aus der Tatsache, daß Freizügigkeit nur bei einer bestimmten Variationsbreite einen Sinn hat.⁹⁵

91 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

92 Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

93 Vgl. Sinn, Stefan, The Taming of Leviathan: Competition among Governments, supra, S. 191.

Ähnlich: Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, supra, S. 198.

94 Prosi, Gerhard, Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, op. cit., S. 79, erwartet sich eine Änderung der Präferenzen der Bürger in die Richtung, daß im Zuge des Systemwettbewerbs mehr allgemeine Regeln und weniger direkte Interventionen zum Schutz spezieller Interessen gewünscht werden. Ob seine Vermutung zutrifft, wird erst die Erfahrung zeigen.

95 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, supra, S. 17.

Wäre überall in der EU „alles“ gleich, gäbe es keinen Anlaß zur Standortverlagerung und aller Diskurs über die Freizügigkeit wäre überflüssig.

1.4 Wettbewerb als Mittel zur Begrenzung des Einflusses von Interessengruppen

Die nächste Funktion des Systemwettbewerbs, die kurz dargestellt sei, ist seine Auswirkung auf den Einfluß von Interessengruppen, der - das Ergebnis sei vorweggenommen - reduziert wird.

Es ist Olsons Erkenntnis, daß Lobbygruppen um so besser organisiert und einflußreicher sind, je höher die erwarteten Pay-offs und je größer die Zahl der Personen sind, auf die die anfallenden Kosten verteilt werden können.⁹⁶

Demnach ist für Interessengruppen die Verhandlungsebene auf supranationalem Niveau - zentral in Brüssel - mit größerem Einfluß verbunden, „than to do so at fifty or eighty-three thousand subnational locations“⁹⁷. Dies resultiert auch daraus, daß die rationale Unwissenheit der Bürger aufgrund der größeren Zahl von Wahlberechtigten bei einer Entscheidungsfindung auf suprastaatlicher Ebene zunimmt,⁹⁸ was geringere Kontrollanreize⁹⁹ und letztlich eine größere Manipulationsanfälligkeit der Bürger bedeutet; zudem werden durch die Zentralisierung die exit-Kosten für die Bürger erhöht und Organisationskosten der Interessengruppen gesenkt.¹⁰⁰ Die Pay-offs sind auf dieser Ebene betragsmäßig größer und die Kosten können auf eine wesentlich größere zahlende Bevölkerung verteilt werden; dies bedeutet eine geringere Last für jeden einzelnen und schwächt so potentiellen Widerstand.¹⁰¹

Bei institutionellem Wettbewerb sind Interessengruppen weniger einflußreich, da in diesem Fall ein „anonymous market process evaporates the power of national interest groups“¹⁰² und ineffizienten nationalen Regulierungen, die auf althergebrachten Interessen beruhen, ein Ende

96 Vgl. Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 2. Auflage, Tübingen 1985, S. 35 f.

97 Dye, Thomas R., American Federalism: Competition among Governments, op. cit., S. 181.

98 Vgl. Eichenberger, Reiner, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos 47 (1994), S. 411, und Downs, Anthony, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 239.

99 Vgl. Vaubel, Roland, Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: Siebert, Horst (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 10.

100 Vgl. Vaubel, Roland, Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, op. cit., S. 10.

101 Vgl. Dye, Thomas R., American Federalism: Competition among Governments, op. cit., S. 181.

102 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 18. Ähnlich: Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, supra, S. 503.

bereitet werden kann.¹⁰³ Selbst wenn ein Land ein bestimmtes institutionelles Arrangement - forciert durch eine gewisse Lobby, deren Macht dadurch auch gestärkt wird - installiert, folgen die anderen Länder keinesfalls automatisch, d. h., eine Interessengruppe kann nicht ohne weiteres ihren Einfluß auf andere institutionelle Arrangements ausdehnen.

Eine Abschwächung des Einflusses von Interessengruppen und Verbänden ergibt sich auch aus der Tatsache, daß in Folge des Binnenmarkts inländische Regulierungen keinen Schutz mehr vor Wettbewerb bieten und so der protektionistische Wunsch nach ihrer Aufrechterhaltung abgeschwächt wird. Sie haben nun den Charakter von Wettbewerbsnachteilen, weshalb die Verbände und Interessengruppen auf deren Abschaffung hinwirken (müssen).¹⁰⁴ Dies geht letztlich mit einer Verringerung ihrer Macht Hand in Hand.¹⁰⁵

Olson zeigte auch, daß sich kleine Gruppen mit homogenen Interessen besser organisieren können als große Gruppen mit relativ heterogenen Interessen.¹⁰⁶ Da die Gruppe der Produzenten kleiner und homogener ist als die Gruppe der Konsumenten, ergibt sich als logische Schlußfolgerung, daß Interessengruppen in der Regel Produzenteninteressen vertreten zu Lasten der Interessen von Konsumenten. Bei Regulierungswettbewerb verfügen gut organisierte Interessengruppen nur über beschränkte Einflußmöglichkeiten,¹⁰⁷ was Olson zufolge die Berücksichtigung und Verfolgung der Interessen von Konsumenten und Steuerzahlern fördert.¹⁰⁸

An dieser Stelle erscheint es angebracht, darauf hinzuweisen, wer überhaupt ein Interesse an institutionellem Wettbewerb haben könnte. Hier lassen sich vier Gruppen von Interessenten identifizieren:

-
- 103 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: Aussenwirtschaft 45 (1990), S. 455.
- 104 Schuknecht, Ludger, The Political Economy of Current European Integration, in: Vosgerau, Hans-Jürgen (Hrsg.), European Integration in the World Economy, Berlin u. a. 1992, S. 685 ff., sieht z. B. den Grund für den Abbau rechtlicher Handelshemmnisse in Europa im größeren Einfluß exportorientierter Industrien, der sich aus dem Wachstum des intraindustriellen Handels ergibt.
- 105 Vgl. Dinges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Bad Homburg 1992, S. 42.
Freilich kann man wie Kuhn, Britta, Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?, Diss. Idstein 1993, S. 124 f., mit dem aufgrund der gegenseitigen Anerkennung rechtlicher Regelungen von den Unternehmen geforderten Abbau jeglicher Handelshemmnisse innerhalb der EU auch eine Stärkung von Interessengruppen verbinden. M. E. wird jedoch den Interessengruppen aufgrund dieser Entwicklung eine Vielzahl von Aufgabenbereichen entzogen, was ihre Bedeutung schwächt und den von Kuhn ins Feld geführten Einwand weit überkompensiert.
- 106 Vgl. Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, op. cit., S. 35.
- 107 Vgl. Hauser, Heinz, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, supra, S. 467.
- 108 Vgl. Hauser, Heinz, und Madeleine Hösl, Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, supra, S. 503.

Zum ersten sind dies die Institutionen, die durch die Regeln betroffen sind, d. h., die sich an die erlassenen Regeln halten müssen. Sie können ein persönliches Interesse entfalten, in ihrem Sinne bessere und für sie billigere Regeln durchzusetzen als die bisher geltenden.

Zweitens lassen sich die mit der Durchsetzung der Regeln Beaufragten, d. h. die juristischen Instanzen und Akteure wie z. B. Gerichte und Rechtsanwälte, nennen, die in institutionellem Wettbewerb die Möglichkeit sehen, zu politischer Macht zu gelangen sowie den Parteien, die sie vertreten, Vorteile zukommen zu lassen.

Drittens gehören die „(r)ule-makers“¹⁰⁹ zu den „(d)iving forces behind institutional competition“¹¹⁰, die ebenfalls durch ihre Tätigkeit als „Regel-Setzer“ zu politischer Macht zu gelangen versuchen.

Viertens lassen sich auch die „(c)onstitution-makers“¹¹¹ an dieser Stelle anführen, die nach „(b)alancing public choice“¹¹² streben sowie Vorsorge für zukünftige politische „Lähmungen“ treffen wollen. Als „Regulierungslabor“ sehen sie in institutionellem Wettbewerb eine Möglichkeit, ihre Existenzberechtigung zu unterstreichen.¹¹³

1.5 Wettbewerb als Mittel zur Wohlfahrtssteigerung

Wettbewerb gilt generell als Mittel zur Wohlfahrtssteigerung. Der oben beschriebene Prozeß von Innovation und Imitation führt sowohl zu Wohlfahrtsverbesserungen der Konsumenten von Sachgütern und Dienstleistungen¹¹⁴ als auch von Nachfragern institutioneller Arrangements, da das Angebot an ihre Präferenzen angepaßt wird. Aber nicht nur auf den nationalen Märkten für Sachgüter und Dienstleistungen wirkt Wettbewerb wohlfahrtsverbessernd, sondern auch auf internationaler - und somit auch europäischer - Ebene, wie es die Außenhandelslehre lehrt. So erwartet man von dem Abbau von Hemmnissen, die dem freien Handel und der Mobilität von Produktionsfaktoren entgegenstehen, eine verstärkte Nutzung der Produktionsmöglichkeiten und der komparativen Kostenvorteile sowie von einem offenen Wettbewerbsmarkt, der Druck auf die Preise ausübt, eine Verbesserung der Realeinkommen der Bevölkerung.¹¹⁵ Durch diesen Wettbewerb werden sich langfristig die sozialen und

109 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, op. cit., S. 103.

110 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, op. cit., S. 103.

111 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, op. cit., S. 103.

112 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, op. cit., S. 103.

113 Vgl. Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, op. cit., S. 103.

114 Vgl. z. B. Freytag, Andreas, *The European Market for Protectionism: New Competitors and New Products*, op. cit., S. 241.

115 Vgl. Görgens, Egon, *Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum*, in: *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* Nr. 5/1990, S. 4 (keine Seitenangaben im Original).

wirtschaftlichen Verhältnisse verbessern.¹¹⁶ Des weiteren erzeugt dezentralisierte Politik mehr Wissen im Sinne von Berechenbarkeit oder Vorhersehbarkeit, „because it reduces world business cycle risk through diversification“¹¹⁷. Denn wenn die Theorie der politischen Konjunkturzyklen zutrifft und deshalb stets Raum für gewisse diskretionäre, unangekündigte stabilisierungspolitische Maßnahmen besteht, dann ist Systemwettbewerb eine Möglichkeit, „to de-synchronise business cycles or even to randomise the underlying policy shocks internationally“¹¹⁸.

Diese theoretischen Überlegungen scheinen durch die Empirie bestätigt zu werden. So lassen sich in der Wirtschaftsgeschichte zahlreiche Beispiele finden, die belegen, „daß von einer Öffnung der Märkte und einer Intensivierung des Wettbewerbs kräftige Wachstumsimpulse auf die Wirtschaft ausgegangen sind“¹¹⁹. Donges nennt als Beispiel den Erfolg der USA mit ihren Deregulierungsbemühungen.¹²⁰ Für die prosperierende Entwicklung Europas im Vergleich zu z. B. Asien in den vergangenen Jahrhunderten gilt die politische Aufspaltung Europas als Ursache: „*Europe's great luck was that a centralized power did not emerge*“¹²¹. Der Erfolg Europas kann auf die oben behandelten Funktionen des Wettbewerbs als Entdeckungs- und Kontrollverfahren zurückgeführt werden, die sich in einem zentralistischen Reich nicht entfalten können. Selbst in der Zeit des Absolutismus machten es „die Rivalität und Feindseligkeit unter den europäischen Fürsten und Regierungen, die oft nur kleine Teile Europas beherrschten, (...) einfach unmöglich, Innovation von oben zu unterbinden“¹²². Auch wirkten sich politische Fehlentscheidungen einzelner Herrscher nicht auf einem so großen Terrain aus, da sie nur auf ihr eigenes Land wirkten, wohingegen z. B. in China unvernünftige politische Entscheidungen die Prosperität der gesamten chinesischen Zivilisation in Mitleidenschaft zogen.¹²³ Die Konkurrenz zwischen einzelnen Akteuren erzeugt in der Politik im

116 Vgl. Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 30.

117 Vaubel, Roland, A public choice approach to international organization, in: Public Choice 51 (1986), S. 41.

118 Vaubel, Roland, Coordination or Competition among National Macro-economic Policies?, in: Machlup, Fritz, G. Fels und H. Müller-Groeling (Hrsg.), Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honor of Herbert Giersch, London 1983, S. 16.

119 Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kieler Arbeitspapier Nr. 360, Kiel 1989, S. 6.

120 Vgl. Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, op. cit., S. 6.

121 Radnitzky, Gerard, Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design, supra, S. 142.

Ebenso: Frey, Bruno S., und Reiner Eichenberger, Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, op. cit., S. 210, die feststellen, „that Europe owes its rise as a dominant economic and intellectual centre to the competition among governmental units.“

Ähnlich auch Weede, Erich, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?, op. cit., S. 26.

122 Weede, Erich, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?, op. cit., S. 17.

123 Vgl. Weede, Erich, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?, op. cit., S. 17.

großen und ganzen denselben Nutzen wie in der Wirtschaft. Fehlender Standortwettbewerb und unangefochtener Monopolismus würden zu einer Erstarrung der staatlichen Systeme führen.¹²⁴

Es bleibt daher festzuhalten: Aus dem Abbau von Hemmnissen, die dem freien Wettbewerb entgegenstehen, ergeben sich Wohlfahrtssteigerungen. Der Wettbewerb gilt auch auf der Ebene des Systemwettbewerbs als wesentlicher Garant eines freien und produktiven Europas.¹²⁵

1.6 Sonstige Vorteile des Systemwettbewerbs

Zu den vorangehend ausgeführten Vorzügen des Systemwettbewerbs seien abschließend noch drei weitere Punkte erwähnt:

Verglichen mit der Harmonisierungslösung ist der Wettbewerb der Systeme mit einer erheblichen Vereinfachung verbunden, was Woolcock „*simplification of procedures*“¹²⁶ nennt. Verbunden mit einer Harmonisierung ist doch stets ein erheblicher Zeit- und Verhandlungsbedarf, bis man sich auf fortan für alle beteiligten Länder geltende Standards einigt.

Weiterer Vorzug der Wettbewerbslösung ist, daß sie das Risiko eines Regulierungsversagens verringert. Die Einigung auf eine Harmonisierungslösung ist in der Regel ohne Kompromisse nicht möglich, „resulting in ‘bad’ central harmonization“¹²⁷.

Letzter Punkt, der in diesem Zusammenhang Erwähnung finden soll, ist der größere Erhalt nationaler Souveränität, der mit Regulierungswettbewerb einhergeht; hierbei muß angemerkt werden, daß dieser Punkt eine gewisse Werthaltung impliziert, insofern als er vor allem von Anhängern des Subsidiaritätsprinzips favorisiert wird. Bei Regulierungswettbewerb bleibt die Ausgestaltung der jeweiligen Politikbereiche in der Hand der einzelnen Systeme. Es erscheint allerdings angebracht, zwischen de jure und de facto bestehender Kontrolle zu unterscheiden. Ausgedehnte Liberalisierungsbemühungen in der EU, vor allem vollkommene Freiheit des Kapitalverkehrs verbunden mit einem starken Wettbewerbsdruck, der aus dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung resultiert, geht für gewöhnlich einher mit einem eingeschränkten

124 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 16.

125 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 68.

126 Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 16.

127 Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 16.

Handlungsspielraum für die nationale Politik,¹²⁸ wonach man nur von einer de jure, nicht jedoch generell de facto bestehenden Kontrolle der nationalen Regierungen sprechen kann.

Wie sichtbar wurde, sind die einzelnen Vorteile des Systemwettbewerbs nicht immer exakt voneinander zu trennen, sondern sind vielmehr in gewissem Maße vernetzt.

128 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 18.

2. Kapitel: Nachteile des Systemwettbewerbs

Nachdem im ersten Kapitel die Vorteile des Systemwettbewerbs dargestellt worden sind, sollen im folgenden die in der Literatur gegen ihn vorgebrachten Argumente Gegenstand der Analyse sein.

2.1 Hohe Transaktionskosten und Erzeugung von Unsicherheit

Als Nachteil des institutionellen Wettbewerbs werden für gewöhnlich die im Vergleich zur Harmonisierungslösung höheren Transaktionskosten genannt.¹

Transaktionskosten nehmen in modernen Volkswirtschaften eine große Bedeutung ein.² Sie sind letztlich darauf zurückzuführen, daß „die Individuen kognitiven Beschränkungen hinsichtlich der Informationsaufnahme und -verarbeitung unterliegen“³.

Welches Verhältnis besteht nun zwischen Systemwettbewerb und Transaktionskosten?

Wie unter Punkt 1.1 gezeigt wurde, schafft institutioneller Wettbewerb Wissen, zu dem man ohne ihn nicht gelangen würde. Daher fördert er Transparenz auf einem globaleren und generelleren Niveau und reduziert bzw. eliminiert eo ipso die Transaktionskosten, die sich ergeben würden, wenn man auf den Suchprozeß nach der „besten“ Lösung verzichten und in einem suboptimalen Zustand verharren würde. Dann würden hohe Transaktionskosten zur Überwindung des Wissensmangels über bessere/schlechtere Alternativen in Form von Kosten der Informationsbeschaffung über andere Systeme wie z. B. die der USA oder Japans anfallen. Der Systemwettbewerb dagegen offenbart von selbst, welches ein gutes und welches ein schlechtes System ist. Allerdings ergeben sich auch entgegengesetzte Wirkungen des institutionellen Wettbewerbs auf die Höhe der Transaktionskosten.

1 Transaktionskosten können nach Richter, Rudolf, Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiete der Wirtschaftstheorie, Dillingen 1992, S. 10 ff., folgendermaßen unterschieden werden:

- (1) Kosten der Marktbenutzung, worunter
 - a) Kosten der Anbahnung von Verträgen (Such- und Informationskosten im engeren Sinne),
 - b) Kosten des Abschlusses von Verträgen (Verhandlungs-, Entscheidungskosten etc.) und
 - c) Kosten der Überwachung und Durchsetzung von Leistungspflichten fallen;
 - (2) Kosten der Organisationsnutzung von Unternehmungen (wie die Kosten der Leitung, Informationsverarbeitung, Kommunikation und Überwachung innerhalb der Unternehmung) und
 - (3) Politische Transaktionskosten, worunter man die Kosten der Bereitstellung und Nutzung von z. B. nationalen Organisationen („Staat“) und internationalen Organisationen versteht.
- 2 Richter, Rudolf, Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiete der Wirtschaftstheorie, op. cit., S. 10, beziffert sie auf 70-80 % des Netto sozialprodukts.
- 3 Kiwit, Daniel, und Stefan Voigt, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO 46 (1995), S. 134.

So fallen bei Systemwettbewerb für die Akteure Kosten zum Abbau des Wissensmangels an.⁴ Sie müssen sich bei grenzüberschreitenden Transaktionen zunächst über Regeln, Gesetze und Gepflogenheiten in dem anderen institutionellen Arrangement informieren, was Zeit und Geld kostet. Bei einer zentralen Vorgabe oder vereinheitlichten Regeln können dagegen Transaktionskosten in Form von Informations-, Orientierungs- und unternehmensinternen Verhandlungskosten⁵ eingespart werden. So betragen z. B. die Rechtskosten, d. h. die Kosten der Rechtsberatung, Rechtsverfolgung oder des Schadensersatzes, eines Warenherstellers in den USA 5 % des Produktionswertes, in Ländern mit einem einheitlichen Recht wie z. B. der Bundesrepublik Deutschland dagegen nur 2 % oder in Japan nur 0,5 % des Produktionswertes.⁶

Der geldpolitische Bereich stellt z. B. ein Feld dar, in dem bei Währungswettbewerb die Transaktionskosten (man denke z. B. an die Kosten des Geldwechsels für Reisende) höher ausfallen als bei einer einheitlichen Währung. Genannt werden kann auch der Bereich technischer Standards, wo durch die freiwillige Einigung auf gewisse Normen bei den betroffenen Industrien Transaktionskosten eingespart werden können. So muß z. B. eine Firma, wenn sie eine ausländische Maschine zur Ergänzung ihres Maschinenparks kauft, diese nicht erst auf Kompatibilität mit der von ihr verwendeten Technik und daraufhin prüfen, ob sie den nationalen Vorschriften entspricht.⁷

Wie in Abschnitt 1.2 verdeutlicht, können die Individuen bei Unzufriedenheit mit ihrem System mit voice und/oder exit reagieren. Beide Optionen sind mit bestimmten Transaktionskosten verbunden.

Die exit-Option kann z. B. Kosten der Auswanderung, wie z. B. Kosten der Aneignung einer fremden Sprache, und Einkommensverluste, wenn das Einkommen am neuen Arbeitsort niedriger ist als zuvor, verursachen. Im Fall der voice-Option entstehen in der Regel Informationskosten; denn es ist für die Bürger oftmals mit erheblichem Aufwand verbunden festzustellen, welcher Politiker für die in ihren Augen mißliche Lage in ihrem Land verantwortlich ist. Hierbei ist ihr individueller Einfluß auf das Wahlergebnis infinitesimal

4 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 15 Fußnote 15.

5 Vgl. Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 232.

6 Vgl. Großfeld, Bernhard, in: Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 245.

7 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 Heft 1 (1993), S. 19.

klein, was für die Anreize zur Informationssammlung eine eindeutig negative Wirkung besitzt.⁸

Systemwettbewerb ist des weiteren - wie auch unter Punkt 1.1 gezeigt wurde - mit der Flexibilität verbunden, die jedem Wettbewerbsprozeß anhaftet und die zum Experimentieren mit verschiedenen vermeintlichen Lösungsmöglichkeiten führt. Mit jeder institutionellen Änderung müssen sich nun die betroffenen Industrien und Individuen auf die neuen Regelungen und Vorschriften einstellen, was jeweils mit gewissem Aufwand verbunden ist.⁹ Resultieren nun zu viele Experimente in einer bestimmten Zeitspanne, produziert dies letztlich so etwas wie Unsicherheit bei der Bevölkerung und in der Wirtschaft. D. h., daß - wenn es die Aufgabe von Institutionen ist, zur Stabilität von Erwartungen beizutragen, die von der jeweiligen Gültigkeitsdauer abhängt - Systemwettbewerb durch das ständige Erfinden und Nachahmen anderer Systeme als im Status quo diese Funktion beeinträchtigen kann. Denn wenn man nicht davon ausgehen kann, daß die heute gültigen Institutionen auch in absehbarer Zukunft noch gültig sind, so wird man im Zweifelsfall Investitionen „auf Eis legen“, bis wieder stabile institutionelle Umstände vorliegen, an denen man seine Erwartungen ausrichten kann;¹⁰ d. h., mangelnde Stabilität und Berechenbarkeit der staatlichen und sozialpolitischen Daten bedeuten ein steigendes Investitionsrisiko¹¹ und führen letztlich zu einer Lähmung privatwirtschaftlicher Initiative. Verbunden damit ist ein wirtschaftspolitisches Dilemma: Zum einen können wirtschaftspolitische Eingriffe nötig sein, um von einem ungünstigen institutionellen Pfad abzukommen, zum anderen aber impliziert dieses Handeln eine Destabilisierung von Erwartungen und somit Kontraproduktivität.¹² Denn institutioneller

8 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 10 f.

Die Autoren weisen auf S. 11 darauf hin, daß die Individuen eine Abwägung der Kosten dergestalt vornehmen, daß sie, wenn sie die in Folge diskretionärer Handlungsspielräume der Politiker auftretenden Effizienzverluste geringer einschätzen als die Kosten der exit- und der voice-Option, die ineffiziente Ressourcenallokation tolerieren.

9 Hieraus folgt der Wunsch der Akteure nach einem gewissen Beharrungsvermögen der Institutionen. Lerneffekte der Akteure im Umgang mit Institutionen können bei einer längeren Gültigkeit der Institutionen das Transaktionskostenniveau ebenso senken wie Netzwerkeffekte, die auftreten, wenn immer mehr Akteure die Institutionen nutzen. Denn „(j) mehr Akteure mit den Institutionen vertraut sind, desto mehr wird ihre Interaktion erleichtert, die sich auf solche Institutionen stützt“; Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und europäische Integration, in: Zimmermann, Felix A., et al. (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 18.

10 Vgl. Kiwit, Daniel, und Stefan Voigt, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, supra, S. 138.

11 Vgl. Pütz, Paul, und Hans Willgerodt, Mehr Beteiligungskapital: Vorschläge zur Reform von Unternehmensrecht und Kapitalmarkt, in: Kronberger Kreis (Hrsg.), Mehr Mut zum Markt: Handlungsaufforderungen, Stuttgart 1984, S. 115.

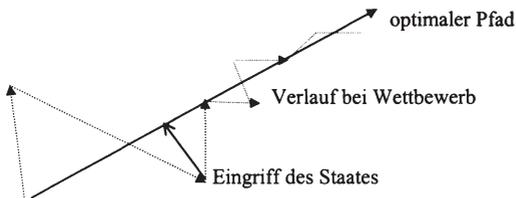
12 Vgl. Kiwit, Daniel, und Stefan Voigt, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, supra, S. 138.

Die hohe Flexibilität des Wettbewerbs können Politiker zudem insofern mißbrauchen, als sie Ziele verfolgen, die für das institutionelle System kurzfristig positiv sind - für die Zeit ihrer Legislaturperiode,

Wettbewerb führt zwar langfristig zur optimalen Lösung, doch kurzfristige Abweichungen sind im Sinne des trial and error-Prozesses durchaus möglich. Sicher würde der Wettbewerb dazu führen, daß man diese ungünstigen Lösungen auf mittlere oder längere Sicht wieder verläßt, doch erkennt der Staat einen solchen error, kann er ihn unter Umständen schneller beheben als der Markt. Hiermit beschleunigt er quasi den Suchprozeß bzw. hilft ihm nach, doch andererseits bedeutet sein Eingreifen auch wieder eine Änderung des Systems und somit die oben angesprochene Destabilisierung von Erwartungen.

Zur Veranschaulichung diene folgende Skizze:

Abb. 1: Annäherung an den optimalen Pfad bei Systemwettbewerb



Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenso verhält es sich, wenn z. B. in einem System eine geniale institutionelle Erfindung gemacht wird, die die Regierung eines anderen Systems gerne imitieren würde, doch davor zurückschreckt, da sie eventuell erst vor kurzem eine institutionelle Änderung implementiert hat und nun die Produktion von Rechtsunsicherheit fürchtet.

Zusammenfassend muß dem hier erörterten Vorwurf an den Systemwettbewerb stattgegeben werden. Es darf allerdings auch nicht vergessen werden, daß eine Harmonisierung in der Regel mit der Schaffung supranationaler Instanzen einhergeht, womit wiederum Transaktionskosten verbunden sind, die die „eingesparten“ zum Teil kompensieren bzw. in Grenzfällen sogar überkompensieren können.

2.2 Wettbewerbsverzerrungen¹³

Der Begriff „Wettbewerbsverzerrungen“ suggeriert die Existenz eines objektiven Kriteriums für die Abgrenzung natürlicher - die zu akzeptieren sind - von künstlichen Kostenunterschieden, d. h. Wettbewerbsverzerrungen, die - so lautet die Forderung - einzuebnen sind.¹⁴ Die Vorstellung, daß Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten Wettbewerbsverzerrungen und somit Effizienzverluste bedeuten, findet ihre Stütze in der neoklassischen Theorie, nach der die durch diese Rechtsordnungen verursachten Heterogenitäten in den Kostenstrukturen der Unternehmen eine effiziente internationale Arbeitsteilung auf der Grundlage komparativer Kostenvorteile verhindern.¹⁵ Systemwettbewerb, dessen Kennzeichen ja gerade ist, daß die Staaten über unterschiedliche Ausgestaltungen ihrer institutionellen Arrangements verfügen und über diese in Wettbewerb miteinander treten, hat - so wird behauptet - derartige Wettbewerbsverzerrungen sowie Umlenkungen des Handels zur Folge.¹⁶

Die Diskussion um Wettbewerbsverzerrungen in Folge des Wettbewerbs der Systeme ist nicht neu. Bereits zu EGKS-Zeiten war umstritten, in welchem Umfang Unterschiede in den Produktionskosten Wettbewerbsverzerrungen induzieren, und ob diese durch Rechtsangleichung zu beseitigen sind.¹⁷ So hat z. B. eine Sachverständigengruppe 1956 das Verbot der Sonntagsarbeit in den niederländischen Häfen als Wettbewerbsverzerrung gegenüber deutschen Häfen betrachtet, an denen Sonntagsarbeit öfter vorkam. Denn mit dem Stilliegen der Schiffe entstanden hohe Kosten für die niederländischen Häfen, was den deutschen Anlegestellten einen Vorsprung vor den Wettbewerbshäfen verschaffte, in denen die Arbeitszeiten rigider gehandhabt wurden.¹⁸ In unterschiedlichen Regelungen zur Sonntagsarbeit und zur Arbeitszeit hat der EuGH jedoch keinen Verstoß gegen die Art. 30 und 34 EGV und somit

13 Die folgenden Überlegungen stehen in engem Zusammenhang mit denen zur Problematik des sozialen Dumpings bzw. stellen praktisch den Ausgangspunkt für die Beschwerden über ein race to the bottom dar.

14 In der Wissenschaft besteht immer noch eine große Kontroverse darüber, ob unterschiedliche Sozialkostenniveaus eine durch Harmonisierung zu eliminierende Verzerrung des Wettbewerbs sind oder ob der Marktmechanismus allein zu deren Angleichung führt. Art. 117 EGV beinhaltet hierzu eine Art Kompromiß, der beide Aspekte berücksichtigt; vgl. Windbichler, Christine, Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 77.
Vgl. Molitor, Bruno, Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 10 (1965), S. 98 f.

15 Vgl. Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutionstheoretische Untersuchung, Diss. Bayreuth 1993, S. 192.

16 Vgl. stellvertretend für viele Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 209, sowie Müller-Graff, Peter-Christian, Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: *Europarecht* 24 (1989), S. 119.

17 Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration* 18 (1995), S. 15.

18 Vgl. Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigengruppe, Genf 1956, S. 107 Fußnote 1.

keine Wettbewerbsverzerrungen gesehen.¹⁹ Der ebenfalls aus dem Jahr 1956 stammende Spaak-Bericht hob die Bereiche Besteuerung, Soziallasten und Arbeitsbedingungen als spezifische Wettbewerbsverzerrungen hervor.²⁰

Es ist auch davon auszugehen, daß „schon die Aufnahme des Titels Sozialpolitik als Ergänzung zur Wirtschaftspolitik“²¹ in den Integrationsprozeß die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen intendierte, ebenso wie einzelne Maßnahmen - die unter dem Deckmantel sozialpolitischer Überlegungen verfaßt wurden - gleichsam darauf abzielen, in dem jeweiligen Bereich den Wettbewerb auf eine gemeinsame Basis zu stellen.²²

Bestehen z. B. unterschiedliche Umweltschutzvorschriften in der EU, können Unternehmen in einem Land A, in dem die täglich zulässige Emission eines bestimmten Schadstoffes niedriger angesetzt ist als in einem anderen Land B, nicht so flexibel mit Produktionsausweitungen auf temporäre Nachfragesteigerungen reagieren; sie müssen vielmehr auf teurere Produktionsverfahren mit geringerem Emissionsausstoß zurückgreifen; letztlich haben sie einen Wettbewerbsnachteil gegenüber ihren Konkurrenten in Land B, in dem umweltpolitische Regulierung in vergleichsweise laxer Form besteht.

Diese Argumentation läßt sich problemlos auf andere Regulierungsbereiche wie z. B. die Währungspolitik²³, die Agrarpolitik, das Zivil-, Handels- und Wirtschaftsrecht²⁴ oder auch die Systeme sozialer Sicherung²⁵ übertragen. Nationale Regulierungen wirken demnach als Wettbewerbsbeschränkungen²⁶, sei es durch eine Behinderung des freien Warenverkehrs oder

19 Vgl. Rechtssache 155/80, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 27 (1981), S. 1993 ff., die Rechtssache C-312/89, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 997 ff., und die Rechtssache C-332/89, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 1027 ff.

20 Vgl. Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, Doc. MAE 120 d/56 (korr.), Brüssel, 21. April 1956, S. 66 f.

21 Jansen, Bernhard, Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 15.

22 Vgl. Jansen, Bernhard, Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, op. cit., S. 15.

23 Vgl. hierzu Unterberg, Armin, und Isabel von Köppen-Mertes, Finanzplatz Deutschland auf dem Weg in die Währungsunion: rasches Handeln tut not!, in: Dresdner Bank, Trends, Juni 1996, S. 3.

24 Vgl. Everling, Ulrich, Zur Funktion der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft: Vom Abbau der Verzerrungen zur Schaffung des Binnenmarktes, in: Capotorti, Francesco, und Pierre Pescatore (Hrsg.), Du droit international au droit de l' intégration: liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 243, und Vollmer, Lothar, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“, in: Der Betrieb 46 (1993), S. 26.

25 Vgl. hierzu Blanpain, Roger, 1992 und danach: Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 5 (1991), S. 98.

26 In der Literatur wird oftmals nicht konsequent zwischen den Begriffen Wettbewerbsverzerrungen, -beschränkungen oder -verfälschungen unterschieden; vgl. Stegemann, Klaus, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln u. a. 1966, S. 147 Fußnote 40.

durch Beihilfen an heimische Unternehmen²⁷, die den Wettbewerb verzerren.²⁸ Im Europarecht können derartige Wettbewerbsverzerrungen unterbunden werden.²⁹ Gemäß Art. 101 und Art. 102 EGV kann die Kommission feststellen, ob „vorhandene Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbedingungen (...) verfälschen und dadurch eine Verzerrung hervorrufen, die zu beseitigen ist“ (Art. 101 EGV), und auf entsprechende Abhilfe hinwirken.³⁰

Auch das Ursprungslandprinzip - so ein Teil der Literatur - kann zu Wettbewerbsverzerrungen beitragen. Gemäß diesem Prinzip müssen Produkte, die in ein Land der EU eingeführt werden, nicht mehr den Bestimmungen dieses Landes entsprechen; es genügt, wenn sie den Vorschriften des Ursprungslandes genügen. Die inländischen Anbieter allerdings sind weiterhin an die - möglicherweise - strengeren Auflagen gebunden, was für ausländische Anbieter einen Wettbewerbsvorteil, für die Inländer eine Diskriminierung darstellt. Wegen dieser „Umkehrdiskriminierung“ bringt der Wettbewerb der Regulierungssysteme zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen mit sich.³¹ Selbst Donges, ein Befürworter des Systemwettbewerbs und Gegner der Harmonisierung, räumt die Existenz regulierungsbedingter Wettbewerbsverzerrungen im grenzüberschreitenden Güter- und Dienstleistungsverkehr ein.³² Eine Beseitigung dieser Wettbewerbsverzerrungen - so die Vertreter dieser Position - kann durch Harmonisierung, durch „Kostenangleichung“ innerhalb der EU erreicht werden. Künstliche Faktoren, die das Kostenniveau der Unternehmen beeinflussen, gilt es auf europaweit einheitlichem Niveau anzugleichen.

27 Art. 92 EGV läßt allerdings trotz der wettbewerbsverzerrenden Wirkung unter bestimmten Voraussetzungen Beihilfen durch die Mitgliedsländer zu.

28 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 32.

29 Die Erzielung von Wettbewerbsvorteilen mittels kompetitiver Deregulierung ist hingegen zulässig; vgl. Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, Discussion Paper 94/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1994, S. 21 Fußnote 23.

30 Die Art. 101 f. EGV sehen somit die Möglichkeit vor, Unterschiede in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der EU-Staaten zu beseitigen, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Diesen Artikeln liegt demnach die Existenz *unterschiedlicher nationaler Systeme* zugrunde, d. h., man könnte dies als eine grundsätzliche Entscheidung des Vertrags für Systemwettbewerb interpretieren. Allerdings ist diese Gesinnung mit der Zeit immer mehr ausgehöhlt und mit steigender Zentralisierung auf EU-Ebene konterkariert worden. Zum wirtschaftsverfassungsrechtlichen Systemwandel in der EU vgl. Vollmer, Lothar, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: Caesar, Rolf, und Renate Ohr (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden 1996, S. 83 ff.

31 Vgl. Michaelis, Jochen, Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, in: Wirtschaftsdienst 70 (1990), S. 487. Schöne, Franz-Josef, Die „umgekehrte Diskriminierung“ im EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Dargestellt am Beispiel der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59 ff. EWG-Vertrag, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 35 (1989), S. 450 ff., zeigt, daß der EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des EuGH keine Grundlage zur Abwehr dieser Inländerdiskriminierung seitens der Inländer bietet.

32 Vgl. Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kieler Arbeitspapier Nr. 360, Kiel 1989, S. 8.

Warum es sich hier allerdings um Wettbewerbsverzerrungen handeln soll, ist nicht ganz einsichtig. Schließlich werden die heimischen Produkte weiterhin ihren Absatz finden, wenn die Bevölkerung diese strengen Auflagen befürwortet.³³ Ist sie aber nicht bereit, für die heimische strengere Regulierung in Form eines höheren Produktpreises zu bezahlen, wird sich ein Druck auf die Regierung ergeben, die strengeren Regulierungen abzuschaffen. D. h., sind Unterschiede zwischen den Ländern auf Unterschiede in den Präferenzen zurückzuführen, sind dies keine Wettbewerbsverzerrungen, sondern natürliche Wettbewerbsvorteile. Klarer: Nicht die Unterschiede, sondern Angleichungsmaßnahmen verzerren den Wettbewerb.³⁴

Nicht vergessen darf man bei der ganzen Diskussion - wie auch beim sozialen Dumping - Grundüberlegungen politökonomischer Art. So werden Wirtschaftszweige stets für gerechten Wettbewerb und Startgerechtigkeit eintreten und „leistungsfremde“ Wettbewerbsvorteile ablehnen - sofern sie für andere von Nutzen sind.³⁵ Ebenso ergeben sich aus politökonomischer Sicht Anhaltspunkte dafür, daß Kommission und Rat in der Forderung nach Harmonisierungsmaßnahmen aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen eine Möglichkeit sehen, zusätzliche Kompetenzen zugesprochen zu bekommen.³⁶

Als Fazit dieses Abschnitts bleibt festzuhalten, daß der Systemwettbewerb zwar Wettbewerbsvor- und Wettbewerbsnachteile evident macht und ihnen mehr Bedeutung zukommen läßt, man aber nicht von Wettbewerbsverzerrungen als einem Nachteil dieses Integrationskonzepts sprechen kann.

2.3 Race to the bottom und soziales Dumping

Schwerwiegende Befürchtungen, die häufig in Zusammenhang mit der Europäischen Union geäußert werden, sind die Gefahr eines „race to the bottom“ - plakativ bezeichnet einer „Interventionsspirale nach unten“ - und sozialen (oder ökologischen) Dumpings, wobei die beiden Begriffe eng miteinander vernetzt sind.³⁷ Ob eine solche Bedrohung wirklich besteht,

33 Freilich ist dies idealtypisch. Inwieweit sich die Konsumenten grundsätzlich für preiswerte, weil unregulierte, Produkte entscheiden, und es für sie keine Rolle spielt, *warum* die jeweiligen Güter billiger sind, müßte empirisch untersucht werden. Optimistisch bezüglich der Urteilskraft der Konsumenten im Hinblick auf Preis und Leistung äußert sich Joerges, Christian, Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Europäisierung des Produktsicherheitsrechts, in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1255.

34 Vgl. Vaubel, Roland, Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 111.

35 Vgl. Stegemann, Klaus, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, op. cit., S. 16.

36 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 33.

37 Oftmals - z. B. bei Busch, Klaus, Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. Auflage, Köln 1992, S. 277 f. - wird soziales Dumping

soll in diesem Abschnitt zu klären versucht werden. Da soziales Dumping vor allem unter dem Arbeitsmarktaspekt diskutiert wird, wird an dieser Stelle das *race to the bottom* im Vordergrund der Analyse stehen. Auf soziales Dumping wird dann explizit im Abschnitt 8.2.3 eingegangen werden.

Race to the bottom wird auch als „problem of the ‘lowest common denominator‘“, als „problem of zero-regulation“³⁸ oder als „regulatory meltdown“³⁹ bezeichnet. Unter diesem Phänomen ist ein „Herunterkonkurrieren“ von nationalen (z. B. sozialen und ökologischen) Standards auf ein suboptimales Niveau zu verstehen,⁴⁰ was für das Angebot an öffentlichen Gütern ebenso wie für das Regulierungsniveau in einem Land gilt.⁴¹ Diese Sorge plagt vor allem die Menschen in den hochproduktiven Mitgliedsländern der EU.⁴² Auf welche Überlegungen gründen sich diese Befürchtungen?

Wenn, so wird argumentiert, man sich auf den Wettbewerb der Staaten anstatt auf die Harmonisierungslösung einigt, dann wird - wie der Begriff sagt - ein Wettbewerb zwischen den verschiedenen institutionellen Arrangements in Europa einsetzen, der - so wird befürchtet - in Analogie zum ruinösen Wettbewerb, der in bestimmten Branchen - z. B. in der Binnenschifffahrt - zu beobachten ist, ruinöse Formen annehmen kann.⁴³ Gemeint ist, daß im Fall der staatlichen Produktion von Gütern, die bei privatwirtschaftlicher Produktion zu ruinösem Wettbewerb führen, auch der Wettbewerb zwischen verschiedenen Staaten ruinöse Formen annehmen müßte.⁴⁴

mit *race to the bottom* gleichgesetzt, obwohl letzteres genau genommen nur ein Aspekt beziehungsweise die Folge des sozialen Dumpings ist.

- 38 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?*, supra, S. 20.
- 39 Charny, David, *Competition among Jurisdictions in Formulating Corporate Law Rules: An American Perspective on the „Race to the Bottom“ in the European Communities*, in: *Harvard International Law Journal* 32 (1991), S. 423.
- 40 Vgl. Jochimsen, Reimut, *Die sozialen Konsequenzen der Währungsunion*, Vortrag von Prof. Dr. Dr. h. c. Reimut Jochimsen, Präsident der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen, vor dem Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel anlässlich des Hearings „Ein Jahr nach Kopenhagen“, in Bonn am 11. Juni 1996, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 41/1996, S. 12.
- 41 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 3.
- 42 Z. B. warnt Ernst Breit vor einer „Deregulierungsoffensive sozialer Schutzrechte“ „unter dem Vorwand der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes“, zitiert nach: Vetter, Heinz Oskar, *EG-Binnenmarkt und Arbeitnehmermitbestimmung*, in: Breit, Ernst (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?*, Bonn 1988, S. 112 f.
- Däubler, Wolfgang, *Grenzüberschreitende Fusion von Aktiengesellschaften: ein neues Stück Deregulierung?*, in: Breit, Ernst (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?*, op. cit., S. 31, sieht in der Zulassung grenzüberschreitender Verschmelzungen ein herausragendes Instrument zum Sozialabbau.
- 43 Reich, Norbert, *Competition between Legal Orders: A new Paradigm of EC Law?*, in: *Common Market Law Review* 29 (1992), S. 878, spricht hier von „negative competition“.
- 44 Vgl. Möschel, Wernhard, *Diskussionsbeitrag zu: Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin u. a. 1995, S. 72. Ähnlich: Sinn, Hans-Werner, *Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb*, in: Oberhauser, Alois

Ein Beispiel möge der Verdeutlichung dienen: Ein Staat senkt im Zuge der Konkurrenz um Investitionen seinen Körperschaftsteuersatz und ist mit dieser Maßnahme erfolgreich. Andere Länder, die daraufhin Investitionen verloren haben, sehen sich nun veranlaßt, gleichfalls ihren Körperschaftsteuersatz zu reduzieren, um wettbewerbsfähig zu bleiben.⁴⁵ Somit spielt sich ein Prozeß des Unterbietungswettbewerbs der Steuersätze ein, was vordergründig gesehen zunächst einmal als begrüßenswert anmutet. Der Prozeßcharakter ist darin begründet, daß es nicht auf das absolute Niveau der Steuern oder anderer Wettbewerbsparameter ankommt, sondern auf den Vorsprung. Wenn ein Land durch eine bestimmte Maßnahme versucht, seine Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, gelingt dies keineswegs, wenn alle anderen eben die gleiche Maßnahme anwenden.⁴⁶ Das bedeutet, daß - wenn ein Land den Körperschaftsteuersatz senkt - die anderen nachziehen, woraufhin sich wieder eine Regierung veranlaßt sieht, eine erneute Senkung dieses Steuersatzes vorzunehmen, bis es ihr wieder alle anderen gleichtun, usw. Wettbewerbsvorteile werden auf diesem Weg nicht „by efficient market performance, (...) but by non-compliance to regulations“⁴⁷ erlangt.

Diese Argumentation gilt freilich nicht nur für Steuern, sie gilt auch für staatliche Regulierungen allgemein, die Unternehmerhandeln einschränken. Reduziert ein Staat seine Regulierungsdichte oder handhabt seine regulatorischen Maßnahmen laxer, wird er als Standort für Unternehmen tendenziell attraktiver.⁴⁸ Möglicherweise entsteht auch ein „Gefangenendilemma“, wenn alle Staaten zwar umfassendere soziale Rechte präferieren würden, diese allerdings aus Sorge um ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht zu realisieren wagen, mit der Konsequenz „einer sozialpolitischen Unterversorgung“⁴⁹.

Selbst wenn man nicht von einem Einpendeln der entsprechenden Standards auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, sondern von einer Angleichung auf dem Durchschnittsniveau der Gemeinschaft ausgeht, sind damit im Prinzip die gleichen Probleme verbunden, wenn auch in abgeschwächter Form. Der Prozeß der „Spirale nach unten“ würde lediglich früher

(Hrsg.), Fiskalföderalismus in Europa, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 253, Berlin 1997, S. 10.

Franzmeyer, Fritz, Für Systemwettbewerb mit Augenmaß, in: Wirtschaftsdienst 69 (1989), S. 377, fordert, durch eine Harmonisierung der Rahmenbedingungen ruinösem Systemwettbewerb vorzubeugen.

45 Nach Wildasin, David E., Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, in: Journal of Urban Economics 25 (1989), S. 207, könnte eine Eindämmung dieses Problems in Transferzahlungen zwischen den Systemen liegen.

46 Vgl. Rohde, Armin, Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 257.

47 Reich, Norbert, Competition between Legal Orders: A new Paradigm of EC Law?, supra, S. 879.

48 Die nationalen Anbieter institutioneller Arrangements können einer befürchteten Abwanderung jedoch z. B. dadurch Einhalt gebieten, daß sie den belastenden Regulierungen eine entsprechende Kompensation gegenüberstellen, die eine Senkung der Produktionskosten am Standort bedeutet.

49 Lehner, Stefan, Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 27.

stoppen. Für Länder mit einem sehr hohen Absicherungs- bzw. Regulierungsniveau würde sich ebenfalls die Notwendigkeit eines Abbaus des Leistungs- bzw. Regulierungsniveaus stellen, was mit Akzeptanzproblemen seitens der Bevölkerung verbunden wäre.⁵⁰

Ist ein race to the bottom bei institutionellem Wettbewerb innerhalb der EU also unausweichlich, oder gibt es auch Überlegungen, die oben Gesagtes relativieren?

Zurückkommend auf das Beispiel mit der Steuerreduktion muß konstatiert werden, daß dieser Gedankengang noch nicht zu Ende geführt war. Bedenkt man nämlich, daß Regierungen mit Steuern öffentliche Güter und sozialpolitische Maßnahmen finanzieren, wird schnell einsichtig, daß diese bei geringeren zur Verfügung stehenden Mitteln eingeschränkt werden, letztlich unter ein sozial optimales Niveau.⁵¹ Verfügen die Staaten über immer weniger Einnahmen und schränken somit ihr Angebot an öffentlichen Leistungen und sozialpolitischen Maßnahmen immer mehr ein, impliziert das auch, daß die Standortattraktivität - zunächst durch Steuerreduktionen gesteigert - wieder abnimmt. Denn Unternehmen ziehen bei ihren Standortentscheidungen nicht nur die Steuersätze in Betracht, sondern auch andere Faktoren wie das Bildungsniveau der Arbeitskräfte und die Infrastruktur. Wird diese nicht weiter verbessert und wird an den Ausgaben für das Schulwesen gespart, was zu einer Verschlechterung des Ausbildungsniveaus der Absolventen führt, wird dies die Attraktivität der Steuerreduktion abmildern und sie ab einem bestimmten Punkt sogar überschreiten. Somit beinhaltet dieser vermeintlich ruinöse Wettbewerb selbst einen Mechanismus, der ihm Einhalt gebietet. Ein „competing down to zero taxation“⁵² wird demzufolge nicht stattfinden.⁵³

Auch weitere Überlegungen dienen dazu, der Angst davor, daß „the 'lowest' standard will conquer the market“⁵⁴, die Basis zu entziehen.

So weist Willgerodt darauf hin, daß zwischen Geschäftsleuten und Regierungen ein wesentlicher Unterschied darin besteht, daß Maßnahmen der Politiker in diesem Zusammenhang vor allem ihre Mitbürger betreffen, was nach Willgerodt einen Anreiz für „gute“

50 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 8.

51 Hierbei wird unterstellt, daß der die Steuereinnahmen reduzierende Effekt der Steuersatzsenkung den die Steuereinnahmen erhöhenden Effekt der - aufgrund der aus anderen Systemen zugeflossenen Faktoren somit - größeren Besteuerungsmasse überwiegt.

52 Siebert, Horst, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 66.

53 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 20, und Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 20.

Wasylenko, Michael, und Therese McGuire, Jobs and Taxes: The Effect of Business Climate on States' Employment Growth Rates, in: National Tax Journal 38 (1985), S. 499, weisen darauf hin, daß Steuern je nach Besteuerungsgrundlage und Kapitalintensität der Industrien unterschiedlich wirken können.

54 Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, op. cit., S. 120.

politische Maßnahmen darstellt.⁵⁵ Da zudem Politiker in einer Demokratie - in solchen Systemen leben die Europäer - ihre Daseinsberechtigung durch den Bürgerwillen beziehen, ist auch aus dieser Hinsicht ein Hemmnis für ein *race to the bottom* festzustellen. Außerdem besteht z. B. in der Bundesrepublik Deutschland nur ein sehr eingeschränkter rechtlicher Rahmen für den Abbau sozialer Rechte, dem ferner internationale Übereinkommen und die Grundsätze der Tarifautonomie zuwiderlaufen würden.⁵⁶

Des weiteren ist z. B. Hromadka der Ansicht, daß sich das Ausland im wesentlichen an deutschem Recht orientieren wird⁵⁷ und so für Deutschland kein Absinken nationaler Standards zu befürchten ist, was - um dies nochmals zu betonen - die Bundesregierung ohnehin innenpolitisch kaum ertragen könnte.⁵⁸

Berücksichtigt werden muß auch, daß jede einzelne politische Maßnahme in ein ganz bestimmtes nationales Regulierungsumfeld „eingebettet“ ist.⁵⁹ Eine bestimmte Maßnahme in einem Land kann hier ganz andere Wirkungen entfalten als in einem anderen nationalen Kontext, was bedeutet, daß, wenn Land A z. B. den Körperschaftsteuersatz senkt, dies nicht notwendigerweise auch Land B für sinnvoll halten muß und somit von einer solchen Maßnahme absieht. Auch in diesem Punkt ist eine endogene Grenze des ruinösen Wettbewerbs zu konstatieren.

Item existieren Gründe, die Regulierungen erfordern, seien es eventuell externe Effekte⁶⁰ oder ganz allgemein Marktunvollkommenheiten. Derartige ökonomisch „berechtigte“ Regulierungen werden auch einem Systemwettbewerb standhalten.⁶¹ Denn mit wiederholten Reduktionen des Regulierungsniveaus könnten zwar Standortvorteile erlangt werden, doch die Opportunitätskosten, die sich aus der zunehmend inadäquaten Regulierung ergeben, würden ebenfalls steigen und ein *race to the bottom* unattraktiv erscheinen lassen.⁶²

55 Vgl. Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, op. cit., S. 120.

56 Vgl. Hahn, Carl H., Sechs Thesen zur sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Böhm, Wolfgang (Hrsg.), Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?, Berlin 1992, S. 39, und Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 150.

57 Genau die gegenteilige Auffassung vertreten Grimm, Doris, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989, S. 22.

58 Vgl. Hromadka, Wolfgang, Das Arbeitsrecht in der EG, in: Personalführung 1990, S. 327.

59 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 40.

60 Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.

61 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 40.

62 Vgl. Koop, Michael J., Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: Streit, Manfred E., und Stefan Voigt (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 58.

Des weiteren sind auch in der Privatwirtschaft die niedrigsten Standards keineswegs immer die gewinnträchtigsten,⁶³ so müssen auch höhere Regulierungsniveaus nicht unbedingt einen Wettbewerbsnachteil darstellen. Als Beispiel bietet sich die Umweltpolitik in Deutschland an. Hier profitiert die Industrie letztlich von den im internationalen Vergleich sehr hohen Umweltschutzstandards, da sie fortschrittlichere umweltschonende Technologien entwickelt, die letztlich einen Wettbewerbsvorteil implizieren.⁶⁴

Im übrigen dient auch die Empirie dazu, die race to the bottom-Gefahr in ihrem Ausmaß zu relativieren. So zeigen doch die Erfahrungen mit Schwellenländern außerhalb der Union, daß nicht eine Anpassung der sozialen Standards der Gemeinschaft nach unten in Gang gesetzt wurde, sondern es vielmehr zu einer Anhebung dieser Standards in den Schwellenländern kam.⁶⁵

Vergessen werden darf auch nicht, daß das Europäische Parlament am 12. Februar 1988 in seiner Entschließung betont hat, „daß die Vollendung des Binnenmarktes nicht zu einer Verschlechterung der in den einzelnen Ländern bereits bestehenden Sicherheits- und Gesundheitsnormen führen darf“⁶⁶. Selbiges ließ der Europäische Rat in Hannover im Juni 1988 verlauten.⁶⁷ Art. 100 a Abs. 3 EGV sieht dahingehend vor, daß die Kommission in ihren Vorschlägen zur Rechtsangleichung unter anderem in den Bereichen Gesundheit und Sicherheit ein hohes Schutzniveau zugrunde zu legen hat; dies soll einer Absenkung von Schutzstandards vorbeugen.⁶⁸ Insofern existiert auch von dieser Seite eine Art (politische) Barriere gegen ein race to the bottom, auch wenn man von zukünftigen Harmonisierungsmaßnahmen absieht und die Systeme dem Wettbewerb überläßt.

Als Fazit läßt sich ergo festhalten, daß das viel befürchtete race to the bottom unwahrscheinlich ist, da diese Mutmaßung auf extremen Annahmen beruht und den tatsächlichen

63 Vgl. Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, op. cit., S. 120, und Miller, Manfred, Die Soziale Marktwirtschaft: Modell für den Gemeinsamen Markt oder Standortnachteil für die deutsche Wirtschaft?, in: Arbeit und Sozialpolitik 43 (1989), S. 221.

64 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 40, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995, S. 145 f.

65 Vgl. Lehner, Stefan, Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, op. cit., S. 28 f.

66 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1992 und zum Arbeitsschutz vom 12. Februar 1988, in: ABl EG 1988 Nr. C 68, S. 101.

67 Vgl. Europäischer Rat in Hannover, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 27. und 28. Juni 1988, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung Nr. 90/1988, S. 846.

68 Vgl. Steindorff, Ernst, Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, in: FIW-Schriftenreihe, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft, Heft 148, Köln u. a. 1992, S. 26.

Gegebenheiten des institutionellen Wettbewerbs praktisch nicht gerecht wird.⁶⁹ Allerdings, das muß zugegeben werden, kann diese Gefahr nicht für alle Bereiche ausgeschlossen werden.⁷⁰

Wenn nun in den wohlhabenderen Ländern der EU tatsächlich ein leichter Anpassungsdruck im sozialen Schutz nach unten zu verzeichnen wäre, kann dies durchaus eine Bewegung in Richtung auf eine Effizienzsteigerung hin bedeuten und wäre somit ein „race to the optimal“, wenn - was durchaus in einzelnen Fällen naheliegt - das soziale Schutz- sowie das Kostenniveau relativ zur Produktivität zuvor zu hoch waren.⁷¹

2.4 Problem der Externalitäten⁷²

Ein weiterer Nachteil bzw. eine weitere Grenze des Systemwettbewerbs wird in dem Vorhandensein externer Effekte gesehen.⁷³ Diese liegen vor, wenn von den Aktivitäten eines Systems Wirkungen auf andere Länder ausgehen, denen sich das betroffene Land nicht problemlos entziehen kann, d. h., die nicht über den Preismechanismus abgegolten werden.⁷⁴

-
- 69 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 16 f.
- 70 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 41.
- 71 Vgl. Begg, David, et al., Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?, London 1993, S. 110, und Grimm, Doris, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, op. cit., S. 21 f. Ähnlich: Monopolkommission, Sondergutachten 27: Systemwettbewerb, Baden-Baden 1998, Tz. 21.
- 72 Man unterscheidet zwischen sogenannten pekuniären und pareto-irrelevanten Externalitäten auf der einen und sogenannten technologischen und möglicherweise pareto-relevanten Externalitäten auf der anderen Seite. Letztere hält Paqué, Karl-Heinz, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1989, S. 116, im Bereich des Sozialstaats für unwahrscheinlich. Vgl. Vaubel, Roland, A public choice approach to international organization, in: Public Choice 51 (1986), S. 40, und Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 212.
- 73 Vgl. z. B. Siebert, Horst, Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Kieler Arbeitspapier Nr. 346, Kiel 1989, S. 10, und Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), S. 423.
Trachtman, Joel P., International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction, in: Harvard International Law Journal 34 (1993), S. 81 Fußnote 150, bringt Subventionen mit Externalisierung in Verbindung, indem er eine internationale Externalisierung als schlimmer ansieht als eine Subvention.
- 74 Vgl. Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, op. cit., S. 10 f.
Externe Effekte werden oftmals als Begründung für die Errichtung von Mindeststandards gesehen; vgl. z. B. Neumann, Manfred J. M., The appropriate level of regulation in Europe: local, national or community-wide? A roundtable discussion, The theoretical rationale, in: Economic Policy: A European Forum 4 (1989), S. 469.

Bei negativen Effekten werden schwere Konflikte, bei positiven Effekten Trittbrettfahren und Verschwendung von Ressourcen erwartet.⁷⁵

In welcher Form können nun externe Effekte zwischen den EU-Staaten auftreten?

Sie können bei der Produktion von Gütern, die mit Umweltverschmutzung verbunden ist, vorkommen. So entfaltet z. B. eine Verschmutzung des Rheins, die durch Unternehmen in Deutschland verursacht wird, auch ihre Auswirkungen in den Niederlanden. Des weiteren sind sie bei stabilisierungspolitischen Maßnahmen anzutreffen, die ihre Wirkungen auch außerhalb der Landesgrenzen entfalten. So kann eine unsolide Haushaltspolitik negative Wirkungen auf andere Länder im Zuge des Inflationsexports haben.⁷⁶ Weitere Exempel sind die Ordnungspolitik, deren Modifikation die Wettbewerbsrelationen innerhalb der EU verschieben kann, und die Verteilungspolitik, wenn im Falle gemeinschaftsweiter Transfervorkehrungen mittels Strukturfonds die Miseren eines Landes zum Teil auf die Gemeinschaft verteilt werden.

Möglich ist bei einem Wettbewerb der Systeme auch, daß Erfolge eines Landes in wachstumspolitischer Hinsicht die Wachstumschancen anderer Nationen einschränken können. Z. B. wenn Land A eine progressive wachstumsorientierte Strukturpolitik betreibt, Land B dagegen eine konservative, erhaltende, kann Land A Land B „negativ“ beeinflussen: Dies kann geschehen durch die Abwanderung von Produktionsfaktoren aus B (brain drain), durch eine für Land B nachteilige Entwicklung der terms of trade, da die Wachstumsindustrien mit hoher Steigerung der Arbeitsproduktivität in A liegen, oder durch die Entwicklung der komparativen Kostenvorteile insofern, als B die Lasten der Anpassung tragen muß. Land B wird Unterstützungsleistungen für die Bereiche der Industrie einsetzen müssen, welche in Land A im Zuge des Wachstums absorbiert werden.⁷⁷

Trifft ein Land Vorkehrungen, die seine Attraktivität steigern und somit externe Effekte auf andere Länder insofern entfalten, als deren relative Attraktivität nun abnimmt, was zu exit führt, so sind damit politische und budgetäre externe Effekte verbunden. Denn exit mobiler Ressourcen bedeutet für ein institutionelles Arrangement die Verringerung der finanzpolitischen Handlungsspielräume über „die Reduzierung der Steuerbasis“⁷⁸ und“ über die „Verteuerung der Verschuldungsmöglichkeiten durch Kapitalwanderung“⁷⁹ - die sog. budgetären externen Effekte. Folgen sind geringere Mittel, die den Politikern für Wahlkämpfe

75 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 133.

76 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 133.

77 Vgl. Stegemann, Klaus, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, op. cit., S. 101 f.

78 Vgl. Begg, David, et al., Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?, op. cit., S. 81.

79 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 16.

zur Verfügung stehen,⁸⁰ was sich ebenso in Stimmverlusten niederschlagen kann wie das über die Abwanderung von Faktoren offensichtlich werden der relativen Unattraktivität des Systems für die Bürger. Realistischerweise ist anzunehmen, daß exit erst dann Reaktionen der Politiker hervorruft, wenn die Bevölkerung das Verhalten der Politiker auch durch Wahlen sanktionieren kann. Die Stimmverluste „dürften die auf der Anbieterseite handlungsleitenden 'politischen externen Effekte' sein“⁸¹.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß Externalitäten zwischen Ländern in vielfältiger Weise auftreten können.

Wenn nun - so wird argumentiert - Externalitäten zu Marktversagen führen, dann ist dies ein Grund für staatliche Interventionen, um Effizienz sicherzustellen. Denn da die Regierungen „do not have an incentive to restrain externalities imposed on foreigners“⁸², führt ein Wettbewerb der Internalisierungsmethoden nicht zum optimalen Ergebnis.

Die allgemeine Beziehung zwischen Wettbewerb, Innovation und Imitation und die damit verbundene Problematik der Externalitäten gilt somit auch für den institutionellen Wettbewerb. „It is the possibility to externalize costs, to produce *negative* externalities, that distorts competition.“⁸³

Allerdings gibt es auch Stimmen, die trotz externer Effekte die Möglichkeit für einen Wettbewerb der Systeme sehen. So sehen z. B. Hauser und Hösli im Umweltschutz, in dem - wie oben gezeigt - Externalitäten bestehen, einen Standort- und somit Wettbewerbsfaktor im Kampf um die Attrahierung mobiler Ressourcen.⁸⁴ Hier überlassen sie es praktisch den politischen Präferenzen der Mitgliedsländer, welches Ausmaß an Umweltschutz sie realisieren wollen. Letztlich schlagen sich diese unterschiedlichen Umweltpräferenzen über die betroffene Wettbewerbsfähigkeit in den Wechselkursen nieder.⁸⁵ Eine Harmonisierung von Umweltstandards würde die Verletzung dieser Präferenzen bedeuten. Hauser/Hösli muß entgegengehalten werden, daß dies freilich der grundsätzlichen Problematik, daß ein Land (mit im Extremfall keinen Präferenzen für eine saubere Umwelt) für sein „negatives Handeln“ nicht in vollem Umfang geradestehen muß, sondern einen Teil der negativen Wirkungen auf

80 Es wird unterstellt, daß Unternehmen und reiche Bürger auswandern, die bisher über Parteispenden die Wahlkämpfe der Politiker mitfinanzierten.

81 Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 16.

82 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 19.

83 Prosi, Gerhard, Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, op. cit., S. 80.

84 Vgl. Hauser, Heinz, und Madeleine Hösli, Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, in: Aussenwirtschaft 46 (1991), S. 508.

85 Vgl. Siebert, Horst, Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 11. Dies gilt freilich nicht für den Fall einer Einheitswährung.

andere Länder (eventuell mit hoher Präferenz für eine gesunde Umwelt) abwälzen kann, nicht abhilft.

Negative Externalitäten kann man zwar in bestimmten Fällen nachträglich durch Schadensregulierung korrigieren, doch setzt dies die Bewertung der Externalitäten voraus, was der Tendenz nach zu einer Überregulierung führen kann. In Anbetracht der Problematik externer Effekte scheint das Bestimmungslandprinzip⁸⁶ eine mögliche Lösung zu bieten. Die Gefahr, daß Länder durch „schlechte“ Produkte, die sie in andere Länder exportieren, dort durch die Nutzung oder Entsorgung der importierten Produkte negative externe Wirkungen verursachen,⁸⁷ könnte dadurch tatsächlich eingedämmt werden. Allerdings ist es schwierig, das Risiko solcher negativen Wirkungen einzuschätzen, ebenso wie es schwierig ist, Externalitäten zu beziffern.⁸⁸ Das Bestimmungslandprinzip stößt in diesem Zusammenhang schnell an seine Grenzen. Der oben genannten Verschmutzung des Rheins z. B. hilft es nicht ab, da es nur auf den grenzüberschreitenden Handel mit Gütern und Dienstleistungen anwendbar ist.

Als letzter Gedanke zu dieser Problematik sei eine weitere Möglichkeit des Systemwettbewerbs bei Vorliegen von Externalitäten angemerkt. Wenn es möglich ist, das Ziel einer Regulierung bei externen Effekten hinreichend klar zu formulieren, kann man es dem Wettbewerb überlassen, wie man dieses Ziel erreicht. Letztlich ist es gleichgültig, ob man sauberes Wasser durch eine zentrale Organisation, durch das Entrichten eines Knappheitspreises oder durch die Kontrolle z. B. der Wassernutzer bekommt. Man kann darin auch einen Appell sehen, mehr „private property rights and private law rules“⁸⁹ in Europa zu installieren, anstatt zu zentraler Harmonisierung zu schreiten.

Als Kernaussage dieses Abschnitts kann somit festgehalten werden, daß zuweilen zwischenstaatliche Verhandlungslösungen bzw. eine Einigung auf EU-weit gültige Umweltstandards nötig erscheinen, da die Existenz grenzüberschreitender externer Effekte die Effizienz des Systemwettbewerbs in bestimmten Fällen eingrenzt und ihn an seine Grenzen stoßen läßt. Allerdings kann dies nicht generell für alle vielfältigen Externalitäten als hinreichender Grund für einen Verzicht auf Systemwettbewerb gewertet werden. Vielmehr ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob eine wettbewerbliche Lösung möglich ist.

86 Nach diesem Prinzip dürfen nur Waren in ein Land eingeführt werden, die den Bestimmungen des Ziellandes entsprechen.

87 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 246, Berlin 1996, S. 235.

88 Vgl. Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 126.

89 Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, op. cit., S. 123.

2.5 Unmöglichkeit der Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen

Bei einem Wettbewerb der Systeme ist Verteilungspolitik - so wird behauptet - ein nicht durchführbares Unterfangen.⁹⁰ Die Argumentation ist wie folgt: Bestehen Unterschiede zwischen den nationalen Umverteilungspolitiken und sind die Akteure genügend mobil, bestehen unterschiedliche Wanderungsrichtungen der Individuen. Bürger, die relativ reich sind und ein hohes Einkommen erzielen, werden in vielen Systemen stark besteuert und entrichten hohe Beiträge zum System sozialer Sicherung, da mit diesen Mitteln unter anderem Umverteilungspolitik zugunsten der relativ Ärmeren betrieben wird. Sie haben einen Anreiz, in ein institutionelles Arrangement auszuwandern, in dem ihre Belastungen weniger stark sind.⁹¹ Verlassen sie ihren alten Wohnsitz, wird hier das Steueraufkommen verringert, und es entfallen bislang überdurchschnittliche Beitragszahlungen an das System sozialer Sicherung. Gleichzeitig werden von einem System, das eine relativ starke Umverteilung von Reich zu Arm betreibt, verhältnismäßig arme Individuen aus anderen Arrangements angelockt.⁹² Für sie ist eine Niederlassung in einem solchen System mit einem größeren Nettonutzen verbunden als in einem Arrangement, in dem die interpersonelle verteilungspolitische Komponente der Politik nicht so stark ausgeprägt ist. Als Folge nehmen die finanziellen Belastungen dieses Systems zu; denn die neuen Einwanderer werden aufgrund ihres geringen Einkommens nur unterproportional zur Finanzierung des Systems herangezogen, sie profitieren jedoch im Zuge der redistributiven Politik überproportional.⁹³ Verfolgt ein Staat eine relativ starke Umverteilung von Reich zu Arm, „the poor enter the jurisdiction as the rich leave“⁹⁴. Da die „guten“ Risiken emigriert sind, müssen als Folge umverteilungspolitische Maßnahmen sowie Leistungen der Sozialversicherung eingeschränkt werden.⁹⁵ Als Konsequenz ist letztlich Umverteilung von Reich zu Arm nicht möglich, da den Staaten die finanzielle Basis hierfür entzogen wird, was das Ende des Wohlfahrtsstaates bedeuten würde. Eine Harmonisierung der

90 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 20 und 41.

91 Interne Umverteilung müsste demnach bei den weniger mobilen Faktoren ansetzen; vgl. Hauser, Heinz, *Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum*, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 471.

92 Vgl. z. B. Begg, David, et al., *Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?*, op. cit., S. 37.

93 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills u. a. 1995, S. 100, sieht hierin einen Grund für die relativ strenge Einwanderungspolitik von Ländern mit ausgebautem Sozialstaat.

94 Marlow, Michael L., *Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure*, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 77. Ähnlich: Sinn, Hans-Werner, *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe*, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 501 f.

95 Zu diesem Ergebnis gelangt auch Boskin, Michael J., *Local Government Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods*, in: *Journal of Political Economy* 81 (1973), S. 208, in seinem Modell des Wettbewerbs zwischen zwei Gemeinden: „public goods which tend to increase property services are likely to be oversupplied, while those public goods which tend to redistribute are likely to be undersupplied“.

Verteilungspolitik erscheint insofern unumgänglich.⁹⁶ Worauf aber schon an anderer Stelle hingewiesen wurde, ist die Tatsache, daß nicht allein die Umverteilungspolitik eines Landes den Ausschlag für die Attraktivität als Standort bzw. Wohnsitz gibt. Auch Klima, Sprache, Kultur etc. spielen hier eine Rolle. Demnach ist die hier dargestellte Wanderung der Bürger zu undifferenziert dargestellt. Verhältnismäßig reiche Individuen werden ihrer höheren Belastung die hiermit produzierten Leistungen wie ein hohes Ausmaß an sozialem Frieden gegenüberstellen und gegebenenfalls von einer Emigration absehen.⁹⁷ Analog läßt sich auch das Entscheidungskalkül eines relativ armen Haushalts darstellen: Selbst wenn er von einem Umzug in ein anderes Land aufgrund dessen stark redistributiver Politik profitieren würde, ist doch zu erwarten, daß z. B. verwandtschaftliche Beziehungen und Freundschaften im alten Land sowie z. B. eine Aversion gegen das Erlernen einer neuen Sprache einen solchen Umzug verhindern können, da letztlich - alle Faktoren in monetären Einheiten ausgedrückt - die Kostenseite eines Umzugs die Nutzenseite überwiegt. Zudem gilt, daß - wenn ein Staat die *Gesamtheit* der (steuerlichen) Rahmenbedingungen attraktiv modelliert - Realkapital zufließt. Hierdurch erhöht sich dann auch die Produktivität und Wertschöpfung der immobilien Faktoren, woraus zusätzliche Steuereinnahmen entstehen, die auch für redistributive Ziele benutzt werden können.⁹⁸ Somit ergibt sich auch bei Systemwettbewerb ein Spielraum für Umverteilungspolitik, dessen Größe exakt nur empirisch zu ermitteln ist.⁹⁹ Die (theoretisch zwangsläufige) Tendenz freilich, daß „redistribution appears to a lesser extent than in the absence of competitive pressure“¹⁰⁰, ist nicht von der Hand zu weisen. Sie jedoch als Nachteil des Systemwettbewerbs zu betrachten, ist subjektiv gefärbt und hängt von der Einstellung über die Wünschbarkeit der Verteilungspolitik ab. Tendenziell ist auf der einen Seite wohl anzunehmen, daß der sehr reiche Teil der Bevölkerung eine Umverteilungspolitik ohnehin als nicht erstrebenswert ansieht - schließlich ist er der netto belastete - und der relativ ärmere Teil sich für stark redistributiv wirkende Maßnahmen einsetzt. Es muß allerdings andererseits auch davon ausgegangen werden, daß es Zeichen einer fortgeschrittenen Gesellschaft ist, eine gewisse Bereitschaft zu und Einsicht der reichen Bürger in die Notwendigkeit einer Umverteilungspolitik zu zeigen.

96 Buchanan, James M., *Federalism and Fiscal Equity*, in: *American Economic Review* 40 (1950), S. 591 ff., zeigt in einem kleinen Modell, daß Migrationen auch allein aufgrund von Einkommensdifferenzen stattfinden, selbst wenn keine Unterschiede mehr in den Verteilungspolitiken der Länder bestehen.

97 Vgl. Koop, Michael J., *Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?*, op. cit., S. 59.

98 Vgl. Donges, Juergen B., et al., *Sozialunion für Europa?*, Bad Homburg 1996, S. 47, und Berthold, Norbert, *Leitlinien aus wirtschaftsliberaler Sicht*, in: Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*, Gütersloh 1996, S. 65.

99 Die Schweiz liefert ein Beispiel dafür, daß trotz Steuerwettbewerbs der Wohlfahrtsstaat nicht zusammengebrochen ist; vgl. Feld, Lars P., und Gebhard Kirchgässner, *Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?*, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 567.

100 Vihanto, Martti, *Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148 (1992), S. 422.

Zusammenfassend muß zugegeben werden, daß im Bereich der Verteilungspolitik der Systemwettbewerb tatsächlich Schwachstellen aufweist, und somit eine gewisse Harmonisierung¹⁰¹ bzw. Zentralisierung notwendig erscheinen mag.

2.6 Oligopolistische Struktur des Wettbewerbs

Die stets mit Wettbewerb in Verbindung gebrachten Vorteile wie optimale Faktorallokation, Erfüllung der Konsumentenpräferenzen etc. sind in reiner Form nur für den vollständigen Wettbewerb¹⁰² zutreffend. Aufgrund der hohen Anforderungen an einen solchen Markt ist er in der Realität in der Regel nicht vorzufinden; so auch im Fall des institutionellen Wettbewerbs. Hier hat man es auf EU-Ebene keineswegs mit homogenen Produkten und nur mit einer recht begrenzten Anzahl von Anbietern - also einem Verstoß gegen die Annahme der atomistischen Marktstruktur - zu tun. Diese impliziert, daß es zu einer Art oligopolistischen Wettbewerbs kommen kann. Die Regierungen könnten es aufgrund der „Vorstellung von Geborgenheit und Nestwärme in wohlgeordneten Kartellen“¹⁰³ opportun finden, durch (explizite oder implizite) Kollusion die Unsicherheiten und Risiken, die ein „scharfer“ Wettbewerb mit sich bringt, zu verringern und, wenn möglich, zu vermeiden.¹⁰⁴ Vereinfacht ausgedrückt führt eine solche Abweichung vom Modell des vollständigen Wettbewerbs zu einem zu geringen Angebot der von ihnen produzierten Leistungen und zu einem zu hohen Preis.¹⁰⁵ Die Oligopolisten

-
- 101 Sinn, Hans-Werner, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 247, schlägt die Aufspaltung des Steuersystems in eine Komponente, die der Finanzierung öffentlicher Güter dient und die nach dem Wohnsitz- oder Quellenlandprinzip zu entrichten ist, und eine Komponente, die redistributive Maßnahmen umfaßt und die an der Nationalität des Steuerpflichtigen anknüpft, vor. Unabhängig davon, wo sich der Steuerpflichtige aufhält, hat er diesen Teil der Steuer an sein Heimatland abzuführen, von dem er auch im Falle eines bestehenden Anspruchs Sozialtransfers erhält. Hierbei ist es möglich, die verschiedenen nationalen über Steuern finanzierten Verteilungspolitikern beizubehalten; eine Harmonisierung erfolgt nur im Hinblick auf die Implementierung des Heimatlandprinzips, die der steuerlichen Umverteilungspolitik den Charakter eines Wettbewerbsfaktors nimmt.
- 102 Die wesentlichen Merkmale sind: - polypolitische Marktstruktur,
- Fehlen von Präferenzen und
- vollständige Markttransparenz;
vgl. Schumann, Jochen, Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 6. Auflage, Berlin u. a. 1992, S. 211 f.
- 103 Möschel, Wernhard, Reformperspektiven aus juristischer Sicht, in: Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, op. cit., S. 50.
- 104 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 21.
- 105 Vgl. hierzu Sinn, Stefan, Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition among Policies, Kiel Working Paper Nr. 390, Kiel 1989, S. 17 f., und Vaubel, Roland, International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement, Discussion-Paper 304-85, Mannheim 1985, S. 20. Welche Schäden ein politischer Kartellierungsversuch mit sich bringen kann, hat auch das EWS gezeigt; vgl. Streit, Manfred E., Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: List-Forum 20

verfügen somit über einen gewissen monopolistischen Spielraum, der allerdings durch andere Alternativen, über die die Bevölkerung durch Angebote von Drittstaaten¹⁰⁶ oder von nicht an der Kollusion beteiligten Mitgliedsländern der EU verfügt, begrenzt ist.¹⁰⁷

Ein Beispiel für ein Kartell nationaler Monopolisten auf der staatlichen Ebene ist das Bretton-Woods-System der festen Wechselkurse, das als Kartell der Notenbanken unter der Führerschaft der USA gesehen werden kann. Jedem Land war erlaubt, „to supply a particular clientele of customers, i. e. the population of the respective member countries“¹⁰⁸.

Auf lange Sicht ist jedoch nicht mit einer Kollusion europäischer Regierungen im Sinne von Kartellabsprachen zu rechnen, „because there are numerous alternative locations for investment in the rest of the world“¹⁰⁹. Derartige Kartelle sind auch schon allein aufgrund mangelnder Sanktionsmöglichkeiten für „ausscherende“ Politiker, die ihre Aktionsparameter ungeachtet der Kartellübereinkunft zur Attraktivitätssteigerung ihres Arrangements einsetzen, instabil.¹¹⁰ Somit muß die Gefahr möglicher nachteiliger Wohlfahrtswirkungen aufgrund der oligopolistischen Marktstruktur als gering veranschlagt werden. Sollten sie dennoch eintreten, müssen diese eventuellen Nachteile mit denen, die eine Harmonisierung mit sich bringen würde, verglichen werden, was zeigen dürfte, daß ein oligopolistischer Systemwettbewerb im Vergleich zu einer Harmonisierung das kleinere Übel ist.

2.7 Sonstige Nachteile des Systemwettbewerbs

Hingewiesen sei zum Schluß des Abschnitts 2.2 noch auf weitere mögliche Probleme des Systemwettbewerbs.

Zum einen erscheint es zumindest möglich, daß Systemwettbewerb die Politiker zur Errichtung von Handelsbarrieren veranlassen kann, wenn sich die Länder als Folge inkongruenter nationaler politischer Maßnahmen divergierend entwickeln und mangelndes Vertrauen

(1994), S. 121 f. Vgl. dazu auch OECD, Flexibilität des Arbeitsmarkts: Technischer Bericht, Paris 1986, S. 35 ff.

106 Hierzu gehören z. B. von Drittstaaten in die Union importierte Güter, aber auch die exit-Option aus dem „europäischen Kartell“ in ein Nicht-EU-Land.

107 Vgl. hierzu Cooper, Richard N., Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies, in: Jones, Ronald W., und Peter B. Kenen, Handbook of International Economics, Band II, Amsterdam 1985, S. 1221.

108 Sinn, Stefan, Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition among Policies, op. cit., S. 20.

109 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 22.

110 Vgl. Daumann, Frank, Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 65.

das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung untergräbt.¹¹¹ Dies widerspräche ganz eindeutig dem intendierten Integrationsziel.

Hierzu ist allerdings zur Relativierung zu sagen, daß es das Ziel der europäischen Integration ist, auf eine Konvergenz der Mitgliedstaaten hinzuwirken und bestehende Disparitäten abzubauen. Mittel zur Erreichung dieser Ziele sind z. B. (Rahmen)richtlinien auf verschiedenen Gebieten,¹¹² die jeweils annähernd gleiche Bestimmungen in den Unionsländern zum Ziel haben. Im Zuge des Wettbewerbs wird es ohnehin tendenziell zu einer Annäherung an das jeweils beste System kommen, womit eine divergierende Entwicklung der Staaten auf unterschiedlichen Gebieten unwahrscheinlich ist. Letztlich hat ein Land von der Errichtung von Handelsbarrieren keinerlei Vorteile. Diese Einsicht liegt dem gesamten Integrationsvorhaben zugrunde, schließt allerdings nicht aus, daß es auf bestimmten Gebieten, z. B. dem Verbraucherschutz, dennoch zum Ergreifen handelsbeschränkender Maßnahmen kommen kann.

Ein aktuelles Beispiel in diesem Zusammenhang ist der Importstopp der Bundesrepublik Deutschland für Rinder aus Großbritannien im Zuge der BSE-Krise. Hier bestehen bzw. bestanden in Großbritannien aus deutscher Sicht unzureichende Vorschriften, was die Verfütterung von Tiermehl anbelangt, d. h., deutsche und britische Regelungen divergierten relativ stark. Durch das Auftreten der BSE-Fälle im Vereinigten Königreich schwand das Vertrauen der deutschen Bevölkerung in die britische Regulierung auf dem Gebiet der Tierhaltung, was als Folge zu einer Durchbrechung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung und zur Errichtung von Handelsschranken führte. Gerechtfertigt ist ein solches Vorgehen durch den Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen im Sinn von Art. 36 EGV.

Zum zweiten kann die Gefahr exzessiver Regulierungsausmaße bestehen, die quasi als race to the top in krassem Gegensatz zu dem in Absatz 2.3 dargestellten race to the bottom stehen. So besteht die Möglichkeit, daß einzelne Länder danach streben, möglichst hohe Standards in ihrem Land durchzusetzen, und zu erreichen suchen, daß die anderen Staaten diese Bestimmungen übernehmen.¹¹³

111 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 19.

112 Solche sind m. E. mit dem Systemwettbewerb vereinbar, sofern sie sich auf wirklich wesentliche Bereiche und relativ allgemeine und keineswegs detaillierte Vorgaben beschränken. Vgl. z. B. die Richtlinie 89/391/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vom 12. Juni 1989, in: *ABI EG* 1989 Nr. L 183, S. 1 ff.

113 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 20. Die Gefahr zu hoher oder restriktiver Regulierung als mögliches Ergebnis des Systemwettbewerbs sehen auch Sun, Jeanne-Mey, und Jacques Pelkmans, *Regulatory Competition in the Single Market*, in: *Journal of Common Market Studies* 33 (1995), S. 85.

Ob diese Intentionen einzelner Länder bei Systemwettbewerb aber wahrscheinlicher sind als im Fall einer Einigung auf Mindeststandards oder auf eine Harmonisierung, ist zumindest fraglich; somit können sie nicht als spezifischer Nachteil dem Systemwettbewerb angelastet werden. Solche Intentionen finden m. E. im Wettbewerb der Systeme eine adäquate Behandlung. Finden auch andere Länder diese strengeren Regulierungen angemessen und erstrebenswert, werden sie sie übernehmen; wenn jedoch nicht, werden sie davon absehen, und diese Regulierungen werden zum Wettbewerbsfaktor.

Des weiteren muß das jeweils nationale Gesamtsystem als wesentlich für die Optimalität einzelner Regeln und Regulierungen betrachtet werden, z. B. was die Korrektur der Marktergebnisse anbelangt. Da die gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen in den EU-Ländern diesbezüglich voneinander abweichen, kann Systemwettbewerb dazu führen, daß einzelne nationale Regelungssysteme ihre intendierte Wirkung verfehlen und schließlich eventuell sogar aufgegeben werden müssen.¹¹⁴ Zur Verdeutlichung diene wiederum ein Beispiel: Die Regierung eines Systems A führt eine Steuer auf Tabak und Zigaretten ein, da Raucher generell ein höheres Krankheitsrisiko haben und in diesem System keine gesetzliche Krankenversicherungspflicht besteht. Viele Bürger versichern sich daher gar nicht gegen das Risiko Krankheit, da sie das individuelle Krankheitsrisiko unterschätzen. Tritt das Risiko aber dennoch ein, entstehen für die Behandlung Kosten, die dann letztlich über die Gesellschaft in Form von bestimmten staatlichen Leistungen für Bedürftige finanziert werden müssen. Bei einem durch die Steuer erhöhten Preis konsumieren die Bürger nun weniger Rauchartikel als bei einem freien Marktpreis. Durch diese Verteuerung der Rauchwaren werden somit die Häufigkeit „tabakbedingter“ Krankheiten und damit entstehende soziale Kosten reduziert. Insofern ist diese Preisregulierung - isoliert betrachtet - für das System A in seinem Gesamtzusammenhang optimal. Nun existieren allerdings auch andere Systeme B und C, in denen keine solche Steuer existiert, da z. B. dort eine gesetzliche Krankenversicherungspflicht, eventuell sogar mit erhöhten Beiträgen für Raucher, besteht. Können nun z. B. die Raucher in A problemlos mittels moderner Kommunikationsmittel Rauchwaren in B oder C bestellen, die ihnen zum unregulierten Preis mit nicht ins Gewicht fallenden Versandkosten ins Haus geliefert werden, wird die von der Regierung in A implementierte Regulierung umgangen und die Besteuerung wegen Wirkungslosigkeit aufgegeben werden.

Zuletzt sei noch kritisch angemerkt, daß nicht von vornherein sichergestellt werden kann, daß der Wettbewerb die institutionellen Arrangements auswählt, die für Wohlstand und Wachstum des Landes *als Ganzes* am besten sind. Denn was für eine Interessengruppe am vorteilhaftesten ist, braucht dies noch nicht für eine andere zu sein. Je nach Verteilung der Machtver-

114 Vgl. Franzmeyer, Fritz, Für Systemwettbewerb mit Augenmaß, *supra*, S. 376.

hältnisse ist eine Abweichung von der sozial-optimalen Lösung möglich.¹¹⁵ Ist z. B. in einem Land eine Gewerkschaft sehr mächtig und einflußreich, kann sie die Imitation gewisser institutioneller Innovationen aus anderen Systemen, die zwar für das Gesamtsystem sehr gut, jedoch für die Gewerkschaft nicht opportun sind, durch Einfluß und Druck auf die Regierung oder durch Streiks u. ä. blockieren.

Zusammenfassend kann bezüglich der Nachteile des Systemwettbewerbs gesagt werden, daß dieses Konzept zuweilen tatsächliche Nachteile aufzuweisen hat, zum großen Teil allerdings vermeintliche Nachteile als solche widerlegt werden konnten. Die Vorteile überwiegen die Nachteile jedenfalls bei weitem. Im folgenden Kapitel wird nun auf die Notwendigkeit eingegangen werden, den Systemwettbewerb durch ordnungspolitische Rahmenbedingungen zu sichern.

115 Vgl. hierzu Kiwit, Daniel, und Stefan Voigt, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, *supra*, S. 137, und Everling, Ulrich, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, *op. cit.*, S. 1172.

3. Kapitel: Notwendige Rahmenbedingungen für Systemwettbewerb¹

Die Analyse in den beiden vorangegangenen Kapiteln hat gezeigt, daß der Systemwettbewerb nicht nur Vor-, sondern auch Nachteile aufzuweisen hat. Damit die ordnungspolitische Grundentscheidung aller Mitgliedsländer der Europäischen Union, „sich durch Öffnung des Systems einem solchen Wettbewerb überhaupt auszusetzen“², d. h. die Einigung auf das Konzept des Systemwettbewerbs mit all seinen Implikationen in der Europäischen Union, auch die erwünschten Resultate hervorbringt, bedarf es gewisser Rahmenbedingungen, die Gegenstand der folgenden Überlegungen sein werden.

3.1 Recht zu voice und Bewegungsfreiheit für Faktoren, Güter und Personen

Bereits in den vorangegangenen Ausführungen wurde deutlich, daß das (formale) Recht auf voice und exit für den Prozeß des institutionellen Wettbewerbs gewährt sein muß und um seine positiven Funktionen zu erfüllen.³ D. h., die Bürger eines Systems müssen legitimiert sein, einem für sie unbefriedigenden Zustand ihres Systems durch Abwahl der verantwortlichen Politiker ein Ende bereiten zu können (voice). Damit ist eng verbunden, daß das Recht auf Meinungsfreiheit gegeben sein muß. Das impliziert eine mit Systemwettbewerb in Einklang stehende Staatsform insofern, als totalitäre Regime mit dem Systemwettbewerb unvereinbar sind und nur Systeme, die sich letztlich durch den Bürgerwillen tragen, existieren dürfen. Diese Voraussetzung darf in der EU als erfüllt angenommen werden. Daneben bedarf es der Garantie einklagbarer wirtschaftlicher Grundfreiheiten⁴, „especially, the right to free interregional movement for people, goods, and money“⁵ (exit). D. h., die Nachfrager institutioneller Arrangements müssen die Möglichkeit haben, zwischen verschiedenen Alternativen auswählen zu können. Ebensowenig darf der rechtliche Rahmen den

-
- 1 Die notwendigen Rahmenbedingungen für Systemwettbewerb (Kapitel 3) und für Harmonisierung (Kapitel 6) gelten auch für ihre jeweilige Anwendung auf den Arbeitsmarkt.
 - 2 Streit, Manfred E., Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in: Immenga, Ulrich, et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 521.
 - 3 Insofern stellen die Sanktionsmechanismen exit und voice eine notwendige Rahmenbedingung dar, die die Realisierung des jeweiligen optimalen Systems fördert und somit die in Abschnitt 2.7 geäußerte diesbezügliche Befürchtung relativiert. Denn eine Bevölkerung kann sich mittels voice und exit gegen eine Regierung zur Wehr setzen, die für das Land als ganzes nachteilige zu mächtige Interessengruppen zuläßt.
 - 4 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgenuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 25.
 - 5 Lücke, Matthias, Transformation of the Economic System in the Russian Federation: What Role for Competition among Regional Governments?, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 312.

internationalen Austausch von Gütern und Dienstleistungen beschränken⁶ oder der Mobilität des Faktors Kapital Grenzen setzen.⁷ Diesen Erfordernissen - sie finden sich in Reinform bereits in den Römischen Verträgen - ist durch die Verpflichtung der Union zur Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen in Art. 3a) EGV sowie von Hindernissen für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr durch Art. 3c) EGV innerhalb der Gemeinschaft Rechnung getragen. Konkretisiert werden diese Bestimmungen in den Art. 9 ff. EGV, was den freien Warenverkehr anbelangt, und den Art. 48 ff. EGV bezüglich der Aspekte Freizügigkeit für Arbeitnehmer,⁸ d. h. von Personen, die in einem Mitgliedstaat einer Beschäftigung nachgehen oder eine solche anstreben, und freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr.⁹ Somit beruht die Funktionsweise des institutionellen Wettbewerbs „auf einer weitgehenden nicht durch Staatsgrenzen behinderten Bewegungsfreiheit der Güter und Faktoren (und damit auch der Individuen) sowie der Bereitschaft der Anbieter von Faktoren und der Konsumenten zur Mobilität“¹⁰.

Um eine möglichst uneingeschränkte Mobilität sicherzustellen, d. h., daß aus dem formalen Recht auf Mobilität auch ein materiales, d. h. ein de facto wahrnehmbares wird, ist nötig, daß die Individuen möglichst ohne Nachteile zwischen den institutionellen Arrangements wechseln können, d. h., daß diesbezügliche Mobilitätshemmnisse beseitigt werden. In diesem Sinne wurde das Recht der Wanderarbeitnehmer gemeinschaftsrechtlich geregelt, was dazu führte, daß Bürger anderer EU-Staaten im Arbeits- und Sozialrecht im wesentlichen gleich behandelt werden wie die Einheimischen.¹¹ So wurden z. B. 1976 das erste Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien¹² ausgearbeitet und im Februar 1985 Leitlinien

6 Vgl. Gerken, Lüder, *Institutional Competition: An Orientative Framework*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 14.

7 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 456.

8 Lampert, Heinz, *Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive*, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts*, Mannheim u. a. 1991, S. 32, bezeichnet das Recht zur Freizügigkeit als wettbewerbsprozeßsicherndes Grundrecht.

9 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 27.

10 Daumann, Frank, *Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung*, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, op. cit., S. 65.

Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, London 1994, S. 22.

Zum Ausmaß der Mobilität in der EU vgl. Abschnitt 7.2.

11 Vgl. Däubler, Wolfgang, *Die soziale Dimension des Binnenmarkts: Realität oder Propagandafigur?*, in: Däubler, Wolfgang, und Wolfgang Lecher (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung*, Köln 1991, S. 307, und Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, München 1996, S. 108 ff.

12 Aktionsprogramm der Kommission zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien vom 18. Dezember 1974, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften* 9 (1976), Beilage 3.

für eine Wanderungspolitik der EU¹³ verfaßt. Auch wurden diverse Verordnungen und Richtlinien erlassen, die zum Inhalt haben, die Wanderarbeitnehmer sowie deren Familienangehörige den Inländern, z. B. auch im steuerlichen Bereich (Art. 7 Abs. 2 VO Nr. 1612/68/EWG), gleichzustellen.¹⁴ Mit derartigen Maßnahmen darf allerdings keine Harmonisierung der verschiedenen Systeme intendiert werden. Sie müssen lediglich gewährleisten, daß bei ausgeübter Freizügigkeit in der EU die Regelungen des Systems, in das man sich begibt, mit der Einreise auch für die Zugereisten gelten.

Erwähnt werden sollte, daß an der Gewährung von Grundfreiheiten und deren Transformation in individuelle, einklagbare Freiheitsrechte der Bürger in der EU der EuGH nicht unwesentlich beteiligt war.¹⁵

Gemäß Art. 51 EGV hat der Ministerrat auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit das Recht, die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und den Export von Leistungen zu regeln, wobei sich die Wanderarbeitnehmer allerdings nach einem EuGH-Urteil nicht schlechter stellen dürfen als bei alleiniger Anwendung des innerstaatlichen Rechts.¹⁶ Art. 121 EGV sieht vor, daß der Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses einstimmig der Kommission Aufgaben übertragen kann, die die Durchführung gemeinsamer Maßnahmen vor allem auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit der in den Artikeln 48 bis 51 EGV erwähnten aus- oder einwandernden Arbeitskräfte betreffen.

-
- 13 Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 18 Heft 2 (1985), S. 15 ff.
Vgl. Lichtenberg, Hagen, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft: rechtliche und soziale Probleme, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 118.
Konsequenz dieser politischen Akte ist allerdings keine nennenswerte Zunahme der Wanderungsströme, was sich auch in naher Zukunft kaum ändern dürfte; vgl. Keller, Berndt, Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 4. Auflage, München u. a. 1995, S. 428, und Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit im Europäischen Binnenmarkt: Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 75 f.
- 14 Z. B. die Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, in: ABl EG 1968 Nr. L 257, S. 2 ff., und die Richtlinie 77/486/EWG des Rates über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern vom 25. Juli 1977, in: ABl EG 1977 Nr. L 199, S. 32 f.
- 15 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgenuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 28, und Dicke, Hugo, Harmonisierung durch Wettbewerb oder Absprache?, in: Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes: Auswirkungen und Herausforderungen, Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 34.
- 16 Vgl. Streil, Jochen, Der Beitrag des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, op. cit., S. 102, und die Rechtssache 24/75, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 21 (1975), S. 1149 ff., sowie die Rechtssache 320/82, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 29 (1983), S. 3811 ff.

Zur Ausführung des in Art. 51 EGV begründeten Rechtsetzungsauftrages wurde die Verordnung Nr. 1408/71¹⁷ zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige erlassen, zu deren Durchführung dann eine weitere Verordnung (VO Nr. 574/72¹⁸) folgte.¹⁹

Grundsätzlich gelten drei Prinzipien für die Systeme sozialer Sicherung bei Wanderarbeitnehmern:

- Das *Diskriminierungsverbot* (Art. 6, Art. 48 Abs. 2 EGV, Art. 3 VO (EWG) Nr. 1408/71).
- Der *Leistungsexport* (der aus Art. 51 EGV folgt und ausgeführt wird in Art. 10 VO (EWG) Nr. 1408/71); d. h., die einzelnen Systeme sozialer Sicherung werden gewissermaßen miteinander verknüpft, indem eine Addition der in den verschiedenen Staaten zurückgelegten Beschäftigungs- und Versicherungszeiten - pro rata temporis - erfolgt.²⁰ Somit sind die Geldleistungen der gesetzlichen Unfall-, Renten- sowie der gesetzlichen Krankenversicherung in die anderen Mitgliedstaaten exportierbar.²¹ Was die Leistungen im Fall von Arbeitslosigkeit anbelangt, bestehen allerdings noch Einschränkungen, obgleich die Kommission deren Transferfähigkeit vorgeschlagen hat.²² So behält gemäß Art. 69 Abs. 1 c) VO Nr. 1408/71 ein Arbeitsloser, der von seinem Recht auf Freizügigkeit Gebrauch macht, nur für höchstens drei Monate sein Recht auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, d. h., er muß nach drei Monaten wieder in den Herkunftsstaat zurückkehren und sich dem zuständigen Träger zur Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen, damit sein Anspruch erhalten bleibt.

17 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 14. Juni 1971, in: ABI EG 1971 Nr. L 149, S. 2 ff.

18 Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 21. März 1972, in: ABI EG 1972 Nr. L 74, S. 1 ff., und die Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des Rates zur Änderung und Aktualisierung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 2. Juni 1983, in: ABI EG 1983 Nr. L 230, S. 6 f.

19 Vgl. Lenz, Carl Otto, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Entwicklung des Europäischen Sozialrechts, in: Maydell, Bernd von, und Bernd Schulte (Hrsg.), Zukunftsperspektiven des Europäischen Sozialrechts, Sonderdruck, Berlin 1995, S. 16.

20 Vgl. Schulte, Bernd, „Konvergenz“ statt „Harmonisierung“: Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Sozialreform 36 (1990), S. 277 ff.

21 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln u. a. 1996, S. 13.

22 Vgl. Dearden, Stephen, Social policy, in: McDonald, Frank, und Stephen Dearden, European Economic Integration, 2. Auflage, London, New York 1994, S. 146, und ausführlicher hierzu: Eichenhofer, Eberhard, Freizügigkeit und Europäisches Arbeitsförderungsrecht, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 5 (1991), S. 161 ff.

Überschreitet er schuldhaft diese Frist, entfällt der Anspruch gegenüber dem zuständigen Träger für die Zukunft vollständig (Art. 69 Abs. 2 VO Nr. 1408/71). Art. 71 VO Nr. 1408/71 enthält eine Spezialregelung für Arbeitslose, die ihrer letzten Beschäftigung in einem anderen als dem für die Leistungen bei Arbeitslosigkeit zuständigen Land nachgingen (Grenzgänger), sowie außerdem Sonderregelungen für Arbeitnehmer, die keine Grenzgänger sind, aber dennoch die Voraussetzung der Trennung von Wohn- und Beschäftigungsland erfüllen (z. B. Saisonarbeiter). Sie haben bei Vollarbeitslosigkeit die Möglichkeit zu wählen, in welchem der beiden Länder sie die Leistungen in Anspruch nehmen wollen. In dem jeweiligen Land müssen sie sich der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stellen [Art. 71 Abs. 1 b) VO Nr. 1408/71]. Für Grenzgänger ist hingegen grundsätzlich das Wohnsitzland für Leistungen bei Vollarbeitslosigkeit zuständig [Art. 71 Abs. 1 a) ii) VO Nr. 1408/71]. Grenzgänger sind hierbei Personen, die in einem Mitgliedsland arbeiten, jedoch in einem anderen wohnen, in das sie in der Regel täglich, zumindest aber einmal wöchentlich zurückkehren [Art. 1 b) VO Nr. 1408/71].²³ Auch hier besteht allerdings nach der Auffassung des EuGH die Möglichkeit, diese Personen unter Art. 71 Abs. 1 b) VO Nr. 1408/71 fallend zu betrachten, wenn aufgrund persönlicher und beruflicher Bindungen die Möglichkeiten zur beruflichen Wiedereingliederung im Land der letzten Beschäftigung am günstigsten erscheinen.²⁴

- Das dritte und letzte Prinzip der sozialen Sicherung betrifft das *Kumulierungsverbot*. Es besagt, daß keine gleichartigen Leistungen für dieselbe Periode aus verschiedenen EU-Staaten bezogen werden dürfen, und findet an diversen Stellen des gemeinschaftsrechtlichen Sekundärrechts seinen Ausdruck, z. B. in Art. 12 VO (EWG) Nr. 1408/71, in Art. 10 VO (EWG) Nr. 574/72 (in der Fassung VO Nr. 1209/76²⁵).²⁶

Fraglich erscheint in diesem Zusammenhang allerdings, ob die durch den EuGH bewirkte (potentielle) positive Diskriminierung von international mobilen Wanderarbeitnehmern im Vergleich zu den immobilen gerechtfertigt ist. So bezieht ein Arbeitnehmer, der in den Niederlanden und Deutschland einer Beschäftigung nachging, im Fall seiner Arbeitsun-

23 Vgl. Lenz, Carl Otto, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Entwicklung des Europäischen Sozialrechts, op. cit., S. 21, und Hennig, Werner, Zur Bedeutung der Rechtsprechung für die soziale Integration in Europa: Betrachtet an Beispielen aus dem Bereich der Bundesanstalt für Arbeit, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 412.

24 Vgl. die Rechtssache 1/85, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 32 (1986), S. 1837 ff.

25 Verordnung (EWG) Nr. 1209/76 des Rates zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 30. April 1976, in: ABI EG 1976 Nr. L 138, S. 1 ff.

26 Vgl. Lenz, Carl Otto, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Entwicklung des Europäischen Sozialrechts, op. cit., S. 17 f.

fähigkeit zwei volle Invaliditätsrenten, und zwar die beitragsabhängige deutsche und die grundsätzlich am ersten Tag der Arbeitsaufnahme vollständig erworbene beitragsunabhängige niederländische.²⁷ Einer solchen „Übersorgung“ kann jedoch mittels nationaler Antikumulierungsvorschriften vorgebeugt werden, die der Europäische Gerichtshof als für mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar erklärt hat.²⁸

Ziel des ganzen ist, daß Wanderarbeitnehmer, seit dem 1.7.1983 auch Selbständige²⁹, und deren Familienangehörige, die sich innerhalb der Gemeinschaft bewegen, keine Nachteile bezüglich der sozialen Sicherung bei den Risiken Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Alter und Tod erfahren.³⁰ Betont werden muß allerdings, daß die verschiedenen nationalen Systeme sozialer Sicherung als Ausdruck des Systemwettbewerbs in ihrer Verschiedenartigkeit zu belassen sind und lediglich sichergestellt werden muß, daß bei exit in ein anderes System von nun an die Regelungen dieses „neuen“ Systems für den Zugezogenen gelten und daß er in der Vergangenheit im „alten“ System erworbene (Sozialversicherungs-)Ansprüche nicht verliert, sondern in das „neue“ System transferieren kann.

Ein wichtiger Punkt, der die tatsächliche Mobilität der Bevölkerung einschränken kann, ist die mangelnde Vergleichbarkeit und Anerkennung der beruflichen Bildung. Hier gilt es Abhilfe zu schaffen. In diesem Sinn hat die Kommission Maßnahmen vorgeschlagen, die die Entsprechung der Befähigungsnachweise zum Ziel haben, außerdem arbeitsmarktorientierte Informations- und Kooperationsysteme sowie Austausch- und Kooperationsprogramme.³¹ Es wurden bereits - vor allem auf der Grundlage des Art. 57 EGV - Diplomrichtlinien für Ärzte,³²

27 Vgl. die Rechtssache 274/81, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 28 (1982), S. 2995 ff.

28 Vgl. die Rechtssache 22/77, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 23 (1977), S. 1699 ff., und die Rechtssache 37/77, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 23 (1977), S. 1711 ff.

29 Vgl. Schulte, Bernd, „Konvergenz“ statt „Harmonisierung“: Perspektiven europäischer Sozialpolitik, supra, S. 278.

30 Vgl. Steinmeyer, Heinz, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, in: Zeitschrift für internationales Arbeits- und Sozialrecht 3 (1989), S. 209.

31 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 29 ff.

Vgl. hierzu Hochbaum, Ingo, und Claus Eiselstein, Die Freizügigkeitsrechte des Art. 48 EWG-Vertrag und der Öffentliche Dienst, Verantwortung und Leistung Nr. 17, Bonn 1988, S. 38 ff.

32 Richtlinie 75/362/EWG des Rates für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 16. Juni 1975, in: ABl EG 1975 Nr. L 167, S. 1 ff., und Richtlinie 93/16/EWG des Rates zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise vom 5. April 1993, in: ABl EG 1993 Nr. L 165, S. 1 ff.

Krankenschwestern,³³ Zahnärzte,³⁴ Tierärzte,³⁵ Apotheker,³⁶ Architekten³⁷ u. a. erlassen sowie Richtlinien über die allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome von mindestens dreijähriger Dauer³⁸. Auch hier darf nicht das Ziel der Union sein, von oben per Dekret eine einheitliche Ausbildungsordnung in den verschiedenen Berufen vorzugeben; sie soll lediglich den Systemwettbewerb erleichtern, indem sie sicherstellt, daß die verschiedenen nationalen Ausbildungen und Studiengänge in den anderen Ländern der Union anerkannt, d. h. nicht als Grund für Freizügigkeitsbeschränkungen benutzt werden.

Allerdings bestehen gewisse Einschränkungen der Freizügigkeit. So dürfen Rentner, Selbständige³⁹, Studenten⁴⁰ und alle anderen Personen⁴¹ Freizügigkeit nur dann genießen, wenn sie einen hinreichenden Krankenversicherungsschutz besitzen und über Mittel verfügen, die über dem Sozialhilfe- bzw. Mindestrentenniveau des Aufnahmelandes liegen. Diese Voraussetzungen des „allgemeinen“ Aufenthaltsrechts sind deswegen enger gefaßt als z. B. bei der Verordnung 1612/68/EWG, da es unabhängig von der Arbeitnehmereigenschaft gewährt wird.⁴² Des weiteren kann ein Mitgliedstaat einen zur Arbeitssuche eingereisten Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats nach sechs Monaten ausweisen, wenn er bis dahin

-
- 33 Richtlinie 77/452/EWG des Rates über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 27. Juni 1977, in: ABI EG 1977 Nr. L 176, S. 1 ff.
- 34 Richtlinie 78/686/EWG des Rates für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 25. Juli 1978, in: ABI EG 1978 Nr. L 233, S. 1 ff.
- 35 Richtlinie 78/1026/EWG des Rates für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 18. Dezember 1978, in: ABI EG 1978 Nr. L 362, S. 1 ff.
- 36 Richtlinie 85/433/EWG des Rates über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Apothekers und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts für bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten vom 16. September 1985, in: ABI EG 1985 Nr. L 253, S. 37 ff.
- 37 Richtlinie 85/384/EWG des Rates für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise auf dem Gebiet der Architektur und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 10. Juni 1985, in: ABI EG 1985 Nr. L 223, S. 15 ff.
- 38 Richtlinie 89/48/EWG des Rates über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, vom 21. Dezember 1988, in: ABI EG 1989 Nr. L 19, S. 16 ff., und Richtlinie 92/51/EWG des Rates über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG vom 18. Juni 1992, in: ABI EG 1992 Nr. L 209, S. 25 ff.
- 39 Vgl. die Richtlinie 90/365/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 28 f.
- 40 Vgl. die Richtlinie 90/366/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht der Studenten vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 30 f.
- 41 Vgl. die Richtlinie 90/364/EWG des Rates über das Aufenthaltsrecht vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 26 f.
- 42 Vgl. Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 103.

keine Stelle gefunden hat, es sei denn der Betroffene kann glaubhaft machen, daß er weiterhin und mit begründeter Aussicht auf Erfolg Arbeit sucht.⁴³ Auch kann nicht von voller Freizügigkeit gesprochen werden, solange in einigen Mitgliedsländern „Entsenderichtlinien“ gelten.⁴⁴

Hemmnisse bei der Arbeitssuche bestehen noch im Bereich des öffentlichen Dienstes, denn Art. 48 Abs. 4 EGV nimmt die öffentliche Verwaltung aus dem Anwendungsbereich dieses Artikels aus.⁴⁵ Hier hat die Kommission zu Beginn des Jahres 1988 mit Maßnahmen zu deren Beseitigung in den Bereichen öffentliche Dienstleistungen wie z. B. Verkehr, öffentliches Gesundheitswesen, Schulwesen und zivile Forschung in öffentlichen Einrichtungen begonnen.⁴⁶ Auch der EuGH vertritt die Auffassung, „diese Ausnahme möglichst eng zu fassen und auf die klassische Hoheitsverwaltung zu beschränken“⁴⁷. Somit sind v. a. die Felder „Bildung, Kultur, Soziales und staatliche Daseinsvorsorge (...) außerhalb bestimmter Grenzen, die durch Leistungs- und Aufsichtsfunktionen und eine Nähe zur politischen Willensbildung und staatlichen Selbstdarstellung geprägt sind“⁴⁸, auch für Ausländer innerhalb der EU zu öffnen. Den einheimischen Arbeitnehmern sind dagegen die klassischen Eingriffs- und Sicherheitsbereiche wie Verteidigung, Polizei, Justiz und Finanzen sowie der diplomatische Dienst vorbehalten.

In Art. 52 EGV findet sich die Niederlassungsfreiheit, die „die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen“ erfaßt. Jedoch finden sich auch hier Einschränkungen. So gelten nach Art. 55 EGV die Vorschriften über das Niederlassungsrecht nicht für „Tätigkeiten, die in einem Mitgliedstaat dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind“. Nebenbei ist der Vorbehalt des Art. 48 Abs. 3 und des Art. 56 Abs. 1 EGV zu berücksichtigen, nach dem aus Gründen der

-
- 43 Vgl. o. Verf., Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der EG: Zulässigkeit einer Befristung des Aufenthaltsrechts für Arbeitssuchende, in: *Der Betrieb* 44 (1991), S. 1075 f., und die Rechtssache C-292/89, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz* 37 (1991), S. I - 745 ff.
- 44 Vgl. Wohlgemuth, Michael, Korreferat zu Michael Koop, in: *Streit, Manfred E., und Stefan Voigt (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 65 Fußnote 7.*
- 45 Eine umfassende Darstellung dieser Problematik findet sich in: *Hochbaum, Ingo, und Claus Eiselstein, Die Freizügigkeitsrechte des Art. 48 EWG-Vertrag und der Öffentliche Dienst, op. cit.*
- 46 Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 26 f.*
- 47 *Steinmeyer, Heinz, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, supra, S. 213; vgl. die Rechtssache 149/79, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* 26 (1980), S. 3881 ff., und 28 (1982), S. 1845 ff., sowie die Rechtssache 152/73, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* 20 (1974), S. 153 ff.
- 48 *Hochbaum, Ingo, und Claus Eiselstein, Die Freizügigkeitsrechte des Art. 48 EWG-Vertrag und der Öffentliche Dienst, op. cit., S. 52.*

öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigte Einschränkungen gemacht werden können.⁴⁹

In Zusammenhang mit der Mobilität ist darauf hinzuweisen, daß die europäischen Systeme möglichst auch nach außen offen sein sollten, um auch von außereuropäischen Systemen mobile Ressourcen attrahieren zu können⁵⁰ und um der in Abschnitt 2.6 dargestellten Gefahr einer Kartellierung der Politiker im Inneren vorzubeugen⁵¹. Mit der Offenheit nach außen dürfte auch der in Abschnitt 2.7 angesprochenen Befürchtung, daß der Wettbewerb aufgrund bestimmter Machtverhältnisse eventuell nicht das für das jeweilige Land als ganzes beste System hervorbringt, entgegengewirkt werden; denn bei internationalem und folglich schärferem Systemwettbewerb wird der Einfluß einzelner nationaler Interessengruppen, die die Imitation von für das System als ganzes vorteiliger, jedoch für sie nachteiliger Regelungen blockieren können, tendenziell abnehmen.⁵² Die Offenheit nach außen kann des weiteren auch helfen, bessere Lösungen zu finden, als man sie bisher in Europa kannte. Auch auf diesem Wege wird somit die Suche nach der optimalen Lösung verstärkt. Allerdings sind die Freizügigkeitsrechte bislang nicht auf Arbeitnehmer aus Drittstaaten ausgedehnt worden.⁵³ Handels- und Kapitalverkehrsbeschränkungen sollten auch gegenüber Drittländern verboten sein.⁵⁴ Dieser Forderung entsprechend findet sich in Art. 110 EGV die Verpflichtung der Gemeinschaft, auf eine schrittweise Beseitigung der internationalen Handelsverkehrsbeschränkungen und auf einen Abbau der Zollschränken hinzuwirken, sowie in den Art. 73 b ff. EGV die entsprechenden Vorschriften bezüglich des Kapitalverkehrs zwischen der Gemeinschaft und Drittländern. Streit allerdings konstatiert, daß „die Selbstverpflichtung der Gemeinschaft zur Liberalisierung gegenüber Drittländern und die damit verbundene Wettbewerbsförderung hinter dem Möglichen“⁵⁵ zurückbleibt.

49 Vgl. hierzu die Richtlinie 64/221/EWG des Rates zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, vom 25. Februar 1964, in: ABl EG 1964, S. 850 ff., und den Art. 10 der Richtlinie 68/360/EWG des Rates zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, in: ABl EG 1968 Nr. L 257, S. 15, sowie Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 132 ff.

50 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, supra, S. 456.

51 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, *Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa*, op. cit., S. 26.

52 Vgl. hierzu die Ausführungen in Abschnitt 1.4.

53 Die Türkei besitzt hier eine Art Sonderstellung, auf Details kann nicht eingegangen werden; vgl. Wollenschläger, Michael, *Die Gast- und Wanderarbeiter im deutschen Arbeitsrecht*, in: *Recht der Arbeit* 47 (1994), S. 209; vgl. jedoch Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 295 ff.

54 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?*, in: *Oxford Review of Economic Policy* 9 Heft 1 (1993), S. 22.

55 Streit, Manfred E., *Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß*, op. cit., S. 527.

Zusammenfassend läßt sich zu diesem Abschnitt festhalten, daß die Wirksamkeit des Systemwettbewerbs durch entsprechende staatliche Maßnahmen gesichert werden muß, deren Ziel jedoch nicht sein darf, die nationalen Systeme in den jeweiligen Bereichen anzugleichen.

3.2 Sezessionsrecht

Vanberg und Kerber plädieren für die Gewährung eines Sezessionsrechts ganzer Gebiete, um die Möglichkeit zum „Markteintritt“ neuer Systeme als potentielle Konkurrenz der existierenden institutionellen Arrangements zu schaffen, woraus sich eine Belebung und Verschärfung des Wettbewerbs ergeben würde. Denn da Markteintritt beim Systemwettbewerb relativ schwierig, um nicht zu sagen, unmöglich ist, „because jurisdictions are territorial clubs, and there is no more free territory on the earth“⁵⁶, sollte die Möglichkeit bestehen, daß sich ein Gebiet von einem System abspaltet, ein eigenes System gründet und die Anzahl der Konkurrenten somit - geht man davon aus, daß jedes Land ein System und somit ein Anbieter im institutionellen Wettbewerb ist - von (derzeit) 15 auf 16 erhöht. Man könnte dies als „kollektives“ exit beschreiben, d. h. als exit eines ganzen Gebietes aus einem System, allerdings nicht in ein anderes bereits bestehendes, sondern in ein neu entstehendes, etwa weil das gewünschte System (noch) nicht existiert; hierbei muß keine räumliche Distanz überwunden werden, es handelt sich vielmehr um ein „geistiges und politisches exit“.⁵⁷ Eine solche Vergrößerung der Anbieterzahl bedeutet eine Bewegung in Richtung Marktform des Polypols, womit sich die in Abschnitt 2.6 geäußerte Gefahr eventueller Nachteile aufgrund der oligopolistischen Wettbewerbsstruktur verringert.

Zur Illustration möge ein fiktives Beispiel dienen: Die bayerische Bevölkerung ist mehrheitlich unzufrieden mit der Bundesrepublik und ihrer institutionellen Ausgestaltung. Sie entscheidet sich zum exit, etwa weil voice wenig Aussicht auf eine wirkliche Besserung verspricht, z. B. da die eine Sezession intendierende Bevölkerung eine Minderheit ist. Allerdings ist nirgendwo in Europa (und auch nicht im Rest der Welt) die als optimal erachtete Systemausgestaltung vorzufinden. So beschließen die Bayern, sich von der Bundesrepublik abzuspalten und einen eigenen bayerischen Staat zu formieren, den sie nach ihren Vorstellungen gestalten können.⁵⁸

Ein solches Recht erhöht mit Sicherheit die Intensität des Systemwettbewerbs, erhöht es doch die Zahl der potentiellen Konkurrenten. Insofern sollte es generell eingeräumt werden. Es

56 Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 57.

57 Insofern ermöglicht die Sezession auch immobilen Faktoren eine exit-Option.

58 Als Beispiel aus der Realität kann man die in Kanada existierende Sezessionsbewegung des überwiegend französisch-sprachigen Quebecs nennen.

wird m. E. in der Praxis allerdings keine wesentliche Bedeutung erlangen. Eine Einigung über eine Abspaltung von einem System und über die zu realisierende Ausgestaltung des neuen Systems erscheint nur äußerst schwer und unter langwierigen Verhandlungen möglich, wobei im Falle einer positiven Einigung immer noch der Teil der (bayerischen) Bevölkerung, der gegen eine Sezession votiert, bei einem bestimmten Maß an Unzufriedenheit über die Sezession zum exit (z. B. nach Baden-Württemberg) gezwungen ist. Des weiteren setzt eine Sezession voraus, daß eine gewisse kritische Anzahl von Bürgern, die mit keinem existierenden System zufrieden sind und zudem eine gewisse Homogenität in ihren Wunschvorstellungen aufweisen, in einem Gebiet aggregiert sind. Denn wenn z. B. einige Bürger in Spanien unzufrieden sind, einer in Deutschland, zehn in Frankreich und zwei in Großbritannien, werden sie wohl kaum von der Gleichheit ihres seltenen Wunsches erfahren, was ja die Basis für ein solches Sezessionsbegehren ist; es sei denn, einer würde seine Wunschvorstellungen z. B. in einer europaweit erscheinenden Zeitschrift veröffentlichen und Gleichgesinnte bitten, sich bei ihm zu melden - ein (noch) wenig vorstellbares Szenario. Allerdings sollte das formale Recht zur Sezession für den (wenn auch wenig wahrscheinlichen) Fall, daß sich eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung tatsächlich auf eine Abspaltung einigt, eingeräumt werden; es trägt letztlich ja auch dazu bei, daß jeweils optimale Systeme für bestimmte Bevölkerungsgruppen entstehen können, was das in Abschnitt 2.7 genannte diesbezügliche Problem abmildert.

3.3 Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen

Auf den ersten Blick ist nicht ganz offensichtlich, ob das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen eine notwendige Voraussetzung für einen Wettbewerb der Systeme ist. Es besagt, daß alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften eines EU-Landes denjenigen eines anderen Mitgliedslandes gleichwertig sind, wobei der Begriff der Gleichwertigkeit auf den Inhalt von Bestimmungen zielt und ihre Eignung zur Zweckerreichung beurteilt. Demnach gelten zwei Vorschriften als gleichwertig, wenn sie gleichermaßen zur Erreichung des intendierten Zwecks geeignet sind.⁵⁹ Im Bereich des Handels mit Gütern und Dienstleistungen hat sich dieses Prinzip in der Form des sog. Ursprungslandprinzips mit der „Dassonville“-Entscheidung von 1974⁶⁰ und dem Urteil

59 Vgl. Matthies, Heinrich, Zur Anerkennung gleichwertiger Regelungen im Binnenmarkt der EG (Art. 100 b EWG-Vertrag), in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1293.

60 Rechtssache 8/74, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 20 (1974), S. 837 ff.

„Cassis de Dijon“ aus dem Jahr 1979⁶¹ etabliert.⁶² Handelsgüter und -dienstleistungen müssen demnach nicht den Vorschriften des Importlandes, sondern nur denen des Herkunftslandes entsprechen. Durch diese Regelung wird die in Abschnitt 2.7 angesprochene Möglichkeit der Errichtung von Handelsschranken stark eingedämmt. Nur wenn ein Land begründen kann, daß die Produkte eines anderen Landes seinen Anforderungen etwa aus Gründen des Gesundheitsschutzes, des Verbraucherschutzes oder des Schutzes der Arbeitnehmer nicht entsprechen, können Importverbote vorübergehend erlassen werden (Art. 36 EGV), bis dann eine Harmonisierung der nationalen Regelungen erfolgt ist.⁶³ Dieses Prinzip verschärft und intensiviert sicherlich den Wettbewerb auf den Märkten für Güter und Dienstleistungen, da es die Ein- und Ausfuhr von Waren innerhalb der EU erleichtert. Sind die nationalen Erzeugnisse EU-weit zugelassen, überleben auf Dauer nur die jeweils konkurrenzfähigsten Produkte sowie die sich als am wettbewerbsfähigsten erweisenden Normen;⁶⁴ denn mit der Entscheidung für ein bestimmtes (ausländisches) Produkt, „entscheiden die Inländer (...) de facto zugleich über die Regulierung, welche die Produkte in ihrer Beschaffenheit mitprägt“⁶⁵. D. h., die Produzenten von Gütern und die Anbieter von Dienstleistungen werden sich bei Absatzeinbußen, die auf eine verstärkte Nachfrage der Bürger nach ausländischen Produkten zurückzuführen sind, genau über diese ausländischen Waren und die (regulativen) Bedingungen, unter denen sie produziert werden, informieren. Gegebenenfalls werden sie auf die Übernahme der günstigeren ausländischen Regulierungen in das eigene System bei den verantwortlichen Institutionen pochen, um in den Augen der Konsumenten mindestens genauso attraktiv zu werden wie die ausländischen Anbieter. Das Ursprungslandprinzip setzt somit die gegenseitige Anerkennung nationaler Vorschriften voraus. Wäre diese wechselseitige Anerkennung nicht gegeben, könnte das Ursprungslandprinzip keine Anwendung finden und der Handel in der EU würde stark eingeschränkt werden. Wenn nämlich z. B. eine französische Verordnung, die die Herstellung eines bestimmten Produkts betrifft, in Deutschland nicht als der entsprechenden deutschen Bestimmung gleichwertig anerkannt

61 Rechtssache 120/78, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 25 (1979), S. 649 ff.

62 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, op. cit., S. 527 f. Sun, Jeanne-Mey, und Jacques Pelkmans, Regulatory Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 33 (1995), S. 69, sprechen vom Ursprungslandprinzip als einem „Unterprinzip“ der gegenseitigen Anerkennung.

63 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Presse- und Informationsbüro, EG-Binnenmarkt: Welche Chancen und Risiken zeichnen sich ab?, Bonn 1988, S. 7. Winkler, Tobias D., Wo kein Kläger, da kein Richter: Die Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung von Produktregulierungen in der Europäischen Union, Diskussionsbeitrag 07/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, zeigt, daß die gegenseitige Anerkennung von Produktregulierungen nur sehr unvollständig verwirklicht ist.

64 Wobei sich allerdings am Markt nicht immer die technologisch besten Normen als die wettbewerbsfähigsten erweisen; vgl. Elßer, Stefan, Innovationswettbewerb: Determinanten und Unternehmensverhalten, Diss. Frankfurt a. M. u. a. 1993, S. 143 f.

65 Streit, Manfred E., Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, op. cit., S. 5023. Vgl. auch Monopolkommission, Sondergutachten 27: Systemwettbewerb, Baden-Baden 1998, Tz. 9.

wird, könnte die Einfuhr dieses Produkts nach Deutschland als nicht mit den deutschen Regelungen in Einklang stehend unterbunden werden. Daneben entstünde bei Vorschriften aus 15 Staaten ein großes Maß an Rechtsunsicherheit darüber, welche nationalen Vorschriften nun mit denen welcher Länder in Einklang stehen. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beseitigt diesen Mangel und trägt über das Ursprungslandprinzip des weiteren auch wesentlich zur Transparenz bei, da es das Kennenlernen anderer Verfahren und Produkte erleichtert bzw. erst möglich macht. Würde das Bestimmungslandprinzip Geltung besitzen, könnte man nur auf Reisen oder während sonstiger Aufenthalte in anderen Ländern Erfahrungen mit dortigen Systemen machen. Der Systemwettbewerb wäre demnach in eklatantem Ausmaß eingeschränkt.

Aber nicht nur im Bereich der Güter sollte dieses Prinzip gelten. Auch ein diesbezüglicher Verzicht bei Dienstleistungen würde den Systemwettbewerb in der EU insgesamt gesehen eklatant einschränken. Besäßen z. B. die jeweiligen Studienabschlüsse in der EU nicht in allen Mitgliedstaaten Geltung, könnte sich z. B. kein englischer Absolvent des Medizinstudiums in Deutschland um eine Stelle bewerben, da in Deutschland der englische Abschluß nicht anerkannt wird. Folglich ist folgendes Szenario von vornherein ausgeschlossen: Der deutsche Arbeitgeber (etwa ein Krankenhaus) ist sehr positiv überrascht von den umfassenden medizinischen Kenntnissen und den während des Studiums erworbenen praktischen und therapeutischen Fähigkeiten des englischen Arztes, so daß er bei den deutschen Universitäten propagiert, den Aufbau und den Inhalt des Medizinstudiums mit dem englischen zu vergleichen und bessere Regelungen zu übernehmen - ein typischer Ablauf des Systemwettbewerbs. Indem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung die Transparenz fördert, mildert es zugleich den in Abschnitt 2.1 konstatierten Nachteil des Systemwettbewerbs in Form höherer Transaktionskosten tendenziell ab. Zu denken ist z. B. an eine Reduktion der Informationskosten bezüglich ausländischer Produkte sowie der Transaktionskosten bei exit in ein anderes EU-Land, da zusätzliche Prüfungen oder Genehmigungsverfahren, wenn man seinen im Heimatland erlernten Beruf in einem anderen EU-Land ausüben will, entfallen. Steigende Transparenz dürfte des weiteren durch die mit ihr verbundene Intensivierung des Systemwettbewerbs die Wahrscheinlichkeit, daß der Wettbewerb das jeweils beste System identifiziert und hervorbringt, erhöhen und somit tendenziell dem in Abschnitt 2.7 geäußerten diesbezüglichen Problem entgegenwirken. Denn erst wenn ein Land eine institutionelle Lösung als optimal identifiziert hat, kann es versuchen, diese auch gegen den Widerstand bestimmter Interessengruppen durchzusetzen.

Ohne die gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen wären die einzelnen Länder vor Wettbewerb weitgehend geschützt, die positiven Funktionen des Wettbewerbs würden nur eingeschränkt realisiert werden. Wahrscheinlich wären nur die jeweiligen wichtigen (makroökonomischen) Daten wie die nationalen Arbeitslosenquoten, Inflationsraten und

Staatsdefizite, sowie eventuell die Anzahl und Art der Produkt- und Prozeßinnovationen EU-weit transparent, jedoch nicht die einzelnen Bestimmungen und politischen Maßnahmen, wie z. B. die nationale staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung oder der Beschäftigung, die zu diesen Größen geführt haben. Soweit erscheint dieses Prinzip für das Funktionieren des Systemwettbewerbs nötig zu sein. Andererseits erbringt die Empirie auch Beispiele, die die Vermutung, dieses Prinzip sei eine notwendige Bedingung für Systemwettbewerb, widerlegen. So besteht z. B. ein intensiver Wettbewerb zwischen den international wichtigen Kapitalmärkten, ohne daß dieses Prinzip zur Anwendung kommt.⁶⁶ Die bisherigen Erfahrungen in der EU allerdings zeigen, daß die vier Grundfreiheiten⁶⁷ allein nicht ausreichen, um Systemwettbewerb zu ermöglichen. Schließlich geht die Etablierung dieser Freiheiten bis auf das Ende der 60er Jahre zurück, ohne daß dies zu einem Abbau technischer Barrieren geführt hat. Hierzu kam es erst im Zuge der Institutionalisierung der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen.⁶⁸

Bedingung für die Anwendbarkeit dieses Grundsatzes ist, daß die nationalen Regeln in gewissem Maße gleichwertig sind.⁶⁹ Denn nur so ist das gegenseitige Vertrauen gegeben, das man auch nicht durch ein Rechtsmittel ersetzen kann.⁷⁰ Fehlt dieses Vertrauen, z. B. auch was die Verwaltungspraxis der exportierenden EU-Länder anbelangt, besteht keine Möglichkeit zum Einsatz dieser Methode.⁷¹ In Anbetracht der Bedeutung dieses Vertrauens scheint eine Harmonisierung *wesentlicher* Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen notwendig.⁷²

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte hat sich die Möglichkeit für Systemwettbewerb im Bereich der Produktregulierung verringert. Denn bis dahin konnten verschiedene nationale Regulierungen nebeneinander existieren. Durch die im Zuge der EEA neu eingefügten Art. 100 a und 130 s in den EG-Vertrag wurde der Weg zu einer umfassenden Harmonisierung im Bereich der Produktregulierung frei.⁷³ Zwar wurde durch diese Akte die wechselseitige Anerkennung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften erstmals in das Vertragsrecht aufgenommen (Art. 100 b EGV), doch der Rat hat bislang von dem Recht, nationale

66 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 25.

67 Diese sind: Freiheit des Waren-, des Dienstleistungs-, des Kapitalverkehrs und der Niederlassung.

68 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 25 f.

69 Vgl. Krämer, Hans R., *Rechtliche Aspekte und Probleme der Vollendung des EG-Binnenmarktes*, Kieler Arbeitspapier Nr. 310, Kiel 1987, S. 44.

70 Vgl. Krämer, Hans R., *Rechtliche Aspekte und Probleme der Vollendung des EG-Binnenmarktes*, op. cit., S. 46.

71 Vgl. Krämer, Hans R., *Rechtliche Aspekte und Probleme der Vollendung des EG-Binnenmarktes*, op. cit., S. 47.

72 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 26.

73 Vgl. Streit, Manfred E., *Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß*, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 10.

Rechtsvorschriften, die bis zum Ende des Jahres 1992 noch nicht harmonisiert wurden, als gleichwertig zu definieren, keinen Gebrauch gemacht.⁷⁴

Summa summarum stellt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung eine Regelung dar, die für einen funktionierenden Systemwettbewerb gegeben sein sollte. Ein Verzicht auf dieses Konzept würde den Wettbewerb in seiner Effizienz und Dynamik stark einschränken.

3.4 Förderung der Transparenz

Weiteres Erfordernis, das möglichst weitgehend erfüllt sein sollte, d. h., dessen Mangel abgebaut werden muß, und das in engem Zusammenhang mit dem Recht auf voice und exit steht, ist Transparenz. Denn wie im letzten Abschnitt bereits festgestellt, dürfte die Wahrscheinlichkeit, daß der Wettbewerb das für das jeweilige Land optimale System hervorbringt, mit zunehmender Transparenz steigen. Die Akteure müssen sich möglichst leicht und problemlos über die Besonderheiten alternativer institutioneller Arrangements informieren können, wozu auch - wie bereits erläutert - das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beiträgt. Maßnahmen und Änderungen einer nationalen Politik müssen möglichst EU-weit transparent sein, um überhaupt Vergleiche zwischen den europäischen Systemen ziehen und gegebenenfalls bestimmte als den eigenen überlegen identifizieren zu können, was ja Voraussetzung dafür ist, diese zu imitieren bzw. in ein solches System auszuwandern. Denn wenn jedes Land seine eigenen Investitionspläne und institutionellen Änderungen realisiert und andere Länder nicht oder nur unvollständig darüber informiert, wäre es wohl überzogen optimistisch zu erwarten, daß die Kräfte des Marktes automatisch einsetzen und die positiven Effekte des Wettbewerbs hervorbringen würden. In Zusammenhang hiermit steht das Ziel, asymmetrische Informationsverteilungen möglichst zu vermeiden bzw. auf deren Abbau hinzuwirken, da solche zwischen Regulierern, Anbietern und Konsumenten die Effizienz des Wettbewerbs zu unterminieren drohen.⁷⁵ Konkret heißt dies, daß auf „Geheimhaltungsstrategien“ jeglicher Art verzichtet werden sollte⁷⁶ und durch

74 Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration 18* (1995), S. 13, und Mussler, Werner, und Manfred E. Streit, Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Ohr, Renate (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart u. a. 1996, S. 285.

75 Vgl. Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 23.

76 Hier scheint die deutsche Rechtsprechung im Vergleich zum europäischen Ausland sowie zum EuGH noch einiges an Arbeit vor sich zu haben; vgl. Kraushaar, Bernhard, *Europäische Transparenz contra deutsche Geheimniskrämerei*, in: *Arbeit und Recht 42* (1994), S. 83 ff. Im Hinblick auf Informationen über den Stand der Umsetzung von Richtlinien erhebt Buschak, Willy, *Umsetzung der EBR-Richtlinie in nationales Recht*, in: *WSI Mitteilungen 49* (1996), S. 519, den Vorwurf der „Geheimniskrämerei“ auch gegen die Kommission und die Mitgliedstaaten. Vgl. zum Mangel an Transparenz in Europa auch

regen Austausch zwischen Politikern und Akteuren verschiedener Länder sowie über eine umfassende Berichterstattung über die Medien Transparenz gefördert wird. So könnte man z. B. dem sozialen Dialog auf EU-Ebene⁷⁷ durch zusätzliche Treffen, in denen über Vorhaben in den verschiedenen Ländern informiert und diskutiert wird, größere Bedeutung als bisher zukommen lassen, sowie in europaweit erhältlichen (Fach-)Zeitschriften eigene Rubriken einrichten, in denen jeweils ein Land der EU in seinen institutionellen Besonderheiten dargestellt wird. So könnten z. B. in den Heften 1-15 zunächst die nationalen Systeme der Krankenversicherung jeweils eines Landes dargestellt werden, in den Ausgaben 16-30 die der Alterssicherung, dann Einzelheiten über die Institutionen, die mit der Arbeitsvermittlung beauftragt sind, usw. Insbesondere sollte auf diesem Weg auch Transparenz über die Arbeitsmöglichkeiten und nationalen Unterschiede in den Studieninhalten und Bildungsabschlüssen hergestellt werden.⁷⁸ Im Bewußtsein dieses Transparenzerfordernisses kam es Anfang der 90er Jahre zur Errichtung des sogenannten Europäischen Observatoriums zur Beobachtung der Arbeitsbeziehungen (EIRO), einem Netzwerk sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Institute aus derzeit 16 europäischen Staaten. Das Hauptziel dieser Institution liegt in der Errichtung und regelmäßigen Publizierung eines umfassenden Informationsangebots zu den Entwicklungen der Arbeitsbeziehungen in Europa, zum Teil mittels vergleichender Untersuchungen. Der Begriff der Arbeitsbeziehungen wird hierbei weit ausgelegt und umfaßt somit z. B. auch die Tarifpolitik, Entwicklungen der Arbeitszeit und des Arbeitsrechts oder Fragen der Aus- und Weiterbildung.⁷⁹

Es ist anzunehmen, daß sich Mobilität und Transparenz gegenseitig bedingen bzw. positiv beeinflussen: Mit zunehmender Transparenz werden Mobilitätsentscheidungen erleichtert, und mit steigender Mobilität erhöht sich wiederum die Transparenz. Denn während des Aufenthalts in einem ausländischen System erhält man am uneingeschränktesten und unverzerrtesten Informationen über das jeweilige institutionelle Arrangement, die man aufgrund oftmals weiterhin bestehender Kontakte zu Freunden und Verwandten im Herkunftssystem an diese weitergeben kann. Hieraus ergibt sich wieder das Erfordernis, daß die Akteure über Meinungsfreiheit verfügen müssen.⁸⁰

Lamprecht, Rolf, Untertan in Europa: Über den Mangel an Demokratie und Transparenz, in: Neue Juristische Wochenschrift 50 (1997), S. 505 f.

77 Vgl. hierzu Abschnitt 7.4.3.

78 Vgl. die Entschließung des Rates (93/C 49/01) zur Transparenz auf dem Gebiet der Qualifikationen vom 3. Dezember 1992, in: ABI EG 1993 Nr. C 49, S. 1 ff.

79 Vgl. Schulten, Thorsten, Europäisches Observatorium zur Beobachtung der Arbeitsbeziehungen (EIRO), in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 146.

80 Vgl. Wagener, Hans-Jürgen, Hat der Systemwettbewerb die sozialistische Planwirtschaft zu Fall gebracht?, in: Zimmermann, Felix A., et al. (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 106.

Im Zuge der Förderung der Transparenz wird sich im übrigen der in Abschnitt 2.1 genannte Nachteil des Systemwettbewerbs in Form von im Vergleich zur Harmonisierungslösung höheren Transaktionskosten immer mehr abschwächen.

3.5 Implementierung einer Wettbewerbsordnung und Wettbewerbsbehörde für den Systemwettbewerb

Die Notwendigkeit, eine effektive und strenge Durchsetzung der Systemregeln sicherzustellen, ist offensichtlich. Ein diesbezüglicher Mangel wäre gleichbedeutend mit einem großen Maß an Unsicherheit über die Regeln im System sowie mit dem Risiko eines „competition in laxity“⁸¹ verbunden, der wichtiges Vertrauen der Akteure untergraben würde. D. h., kündigt ein Staat eine gewisse Regulierung an, sollte er sich auch an seine Ankündigung gebunden fühlen und von zeitinkonsistentem Verhalten absehen. Würde sich ein solches zeitinkonsistentes Verhalten EU-weit ausdehnen, würde nicht einmal exit innerhalb der EU als Kontrollmechanismus wirken. Allgemeiner ausgedrückt: Der Vorsprung oder Erfolg eines Staates sollte nicht auf unlauteren Mitteln beruhen, sondern sich aus einem „fairen“ Wettbewerb ergeben. Genausowenig wie es „fair“ ist, die Fabrik eines Konkurrenten niederzubrennen, ist es z. B. fair, die Auswanderung von Personen oder Unternehmen aus einem Land zu verbieten. In diesem Sinne gilt es, gewisse anerkannte Regeln für den Wettbewerbsprozeß zu implementieren.⁸² Engel nennt hier auch Meta-Meta-Regeln, das sind „rules on the admissibility and on the form of“ institutional „competition“⁸³. Im Rahmen einer solchen Ordnung sollte auch darauf abgestellt werden, daß die Regierungen einer relativ „harten“ Budgetrestriktion unterliegen, d. h., sich nicht Vorteile im Standortwettbewerb durch z. B. immense Steuersenkungen verschaffen können, die sie über eine exzessive Verschuldung finanzieren, was angesichts „much shorter time horizons“ der Politiker „than needed for intertemporal optimization for the society as a whole“⁸⁴ durchaus naheliegt. Die Folgen in Form zukünftig höherer Zinsen und höherer Steuern hätten zukünftige Generationen zu tragen. Zwar ist durchaus denkbar, daß die Bevölkerung und die Unternehmen diese negativen Folgen antizipieren und auf eine schuldenfinanzierte Steuersenkungspolitik mit voice und/oder exit reagieren - eine solche Politik folglich sanktionieren -, doch hängt dies von der Länge ihres Zeithorizonts ab, der durchaus relativ kurz sein kann. Eine Budgetrestriktion bzw.

81 Woolcock, Stephen, *The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?*, op. cit., S. 24.

82 Vgl. hierzu Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, op. cit., S. 48 ff.

83 Engel, Christoph, *Legal Experiences of Competition among Institutions*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 115.

84 McKinnon, Ronald I., *A Common Monetary Standard or a Common Currency for Europe? Fiscal Lessons from the United States*, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41 (1994), S. 339.

Verschuldungsgrenzen sind demzufolge durchaus sinnvoll. Es muß demnach eine geltende Wettbewerbsordnung für die Anbieter institutioneller Arrangements geben,⁸⁵ was allerdings nicht als zusätzliche Regulierungen für die einzelnen Unternehmen zu verstehen⁸⁶ und nicht mit einer Harmonisierung sämtlicher Rechtsgebiete zu verwechseln ist.⁸⁷ Diese Wettbewerbsordnung - man könnte sie als „market facilitating regulation“⁸⁸ bezeichnen -, die alle Mitgliedstaaten unterzeichnen müßten, hätte dann den Charakter primären Gemeinschaftsrechts und sollte so ausgestaltet sein, daß sie für die Wahlfreiheit der Bürger förderlich ist und eine adäquate Balance im Schutz gegen zwei Arten von Fehlern findet, nämlich demjenigen, ungeeignete und ineffiziente Normen zu lange beizubehalten, und dem Fehler, zweckmäßige und günstige Regelungen zu schnell aufzugeben.⁸⁹ Die Alternative eines sog. „laissez-faire“, d. h. der Verzicht auf eine Wettbewerbsordnung - dies wäre der Versuch, den Wettbewerb auch bei den ihn begründenden Regeln zuzulassen -, sollte nicht verfolgt werden; denn es existiert hier durchaus ein beträchtliches Repertoire an Argumenten, das die Regierungen manchmal in gerechtfertigter Weise, aber oftmals auch in ungerechtfertigter Weise als Freibrief für Wettbewerbsbeschränkungen heranziehen können.⁹⁰

Die Aufrechterhaltung des Wettbewerbs muß demzufolge durch ein Verbot staatlicher und privater Wettbewerbsbeschränkungen flankiert werden. Im EG-Vertrag besteht ein Schutz vor wettbewerbsgefährdenden Aktivitäten der Mitgliedstaaten (Generalklausel Art. 5, öffentliche Unternehmen Art. 90, Beihilfeverbot Art. 92 ff.) sowie ein Schutz vor Wettbewerbsbeschränkungen durch private Unternehmen (Art. 85 ff.), dessen Ziel es indirekt auch ist, die nationalen Regierungen vor der Macht und dem Einfluß europaweiter Monopole zu schützen;⁹¹ diesem Punkt kommt große Bedeutung zu, denn „a non-competitive demand side would impair the efficiency of the market for legislation“⁹². In diesem Zusammenhang sollte auch auf einen Abbau bestehender Marktsegmentierungen hingewirkt werden, die die

85 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 22.

86 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, supra, S. 456.

87 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 25.

88 Trachtman, Joel P., International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction, in: Harvard International Law Journal 34 (1993), S. 74.

89 Vgl. Vanberg, Viktor, Vom Wettkampf der Systeme zum Wettbewerb von Ordnungen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28./29. Juli 1990, S. 35.

90 Vgl. Vanberg, Viktor, und Wolfgang Kerber, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy 5 (1994), S. 215.

Eine Darstellung der Instrumente zur Wettbewerbsbekämpfung findet sich in: Engel, Christoph, Legal Experiences of Competition among Institutions, op. cit., S. 108 ff.; sie seien hier nur genannt: Zur ersten Gruppe „form“ gehören: „semi-exogenous competition“, „autonomous defence against exogenous competition“ und „co-operative defence against exogenous competition“; zur zweiten Gruppe „substance“ gehören „blocking“, „marginalizing“, „bundling“ und „corridorling“.

91 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, supra, S. 22.

92 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, supra, S. 456.

Allokation der Ressourcen verzerren und Möglichkeiten für strategisches Verhalten eröffnen. Im Grunde genommen geht es bei der Zugrundelegung gewisser Regeln für den Ablauf des Systemwettbewerbs darum, eine im Grundsätzlichen, nicht jedoch in Details gleiche Ordnung der qualitativen Wettbewerbsbedingungen zur Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs zu etablieren, z. B. für die Arbeitsmärkte oder die Geldmärkte. Als soziale Rechte, die die Wettbewerbsordnung sichern, hebt Lampert die Koalitionsfreiheit, die Tarifautonomie, das Arbeitskampfrecht und betriebliche Mitwirkungsrechte hervor.⁹³ Diese Rechte sollten in einer prinzipiellen Form den Bürgern formal in einem modernen Staatswesen eingeräumt, d. h. von staatlicher Seite nicht verboten werden. Ob und in welchem Umfang sie davon Gebrauch machen, hängt von ihren Präferenzen und letztlich vom erreichten wirtschaftlichen Entwicklungsniveau ab.

Es würde sich hier als Ergänzung zu einer europäischen Kartellbehörde eine Art Wettbewerbsbehörde auf EU-Ebene, eine ordnungsstiftende zentrale Behörde anbieten, die auf die Erfüllung angekündigter Politiken achtet und auf die Verhinderung von Kollusion zwischen den nationalen Regulierern abstellt,⁹⁴ dem Wettbewerb der Systeme also einen Bestandsschutz sichert.⁹⁵ Dies impliziert, daß - wenn der Wettbewerb einmal eine Harmonisierung auf allen denkbaren Gebieten hervorgebracht hat, was mit diesem Konzept in Einklang steht - es möglich bleiben muß, daß die nationalen Systeme, z. B. infolge einer Änderung der Bürgerpräferenzen, wieder auseinanderdriften. Indem die Behörde auf eine Verhinderung von Kollusion zwischen den nationalen Regulierern abstellt, wird zugleich die in Abschnitt 2.6 erläuterte mögliche Gefahr einer Kartellierung unterbunden. Die Behörde müßte auch darauf achten, daß der Art. 36 EGV als Grundlage für handelsbeschränkende Maßnahmen nicht mißbräuchlich ausgenutzt wird, was als eventuelles Problem in Abschnitt 2.7 angesprochen wurde.

Einer solchen Behörde könnte des weiteren die Aufgabe übertragen werden, Regeln zur Internalisierung grenzüberschreitender Spillovers bzw. externer Effekte aufzustellen, auf die

93 Vgl. Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, op. cit., S. 32.

94 Vgl. Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, op. cit., S. 26.

95 Vanberg, Viktor, Vom Wettkampf der Systeme zum Wettbewerb von Ordnungen, supra, S. 35, der von Ordnungswettbewerb, der jedoch mit dem von mir verwendeten Begriff des Systemwettbewerbs im wesentlichen identisch ist, spricht, identifiziert als Bedrohungen für den Systemwettbewerb zwei Quellen: Zum einen die mögliche „Wiederbelebung totalitärer Denkmuster“, die ihre Grundlage in faschistischem und kommunistischem oder gänzlich neuem Gedankengut finden, und die „ein politisches Legitimations- und Bewertungskriterium in Anspruch nehmen, das die Interessen der betroffenen Menschen transzendiert und diese damit de facto politisch entmündigt“. Zum zweiten können Bedrohungen „aus ‚ordnungsprotektionistischen‘ Interessen einzelner Gruppen“ entstehen, deren Anliegen es ist, aus egoistischen Interessen heraus und zur Erhaltung ihrer eigenen Privilegien den Wettbewerb der Systeme zu beschränken.

man sich einigen müßte,⁹⁶ und deren Einhaltung durch die nationalen Regierungen zu überwachen,⁹⁷ was das in Abschnitt 2.4 erörterte bei Systemwettbewerb mögliche Problem der Externalitäten eindämmen würde. Sie müßte auch die Offenheit des Konzepts in institutionellen Fragen konstitutionell absichern, d. h., Prozeßkriterien festlegen, mit denen die Unionspolitik ständig neu an den Präferenzen der Bürger ausgerichtet werden kann.⁹⁸

Daneben müssen jeder Bürger und jedes Land ebenso wie die Wettbewerbsbehörde und jede sonstige institutionelle Einheit das Recht besitzen, den Europäischen Gerichtshof anzurufen, „if barriers to the competition between governments are established“⁹⁹ bzw. wenn ein andersartiger Verstoß eines Mitgliedstaates gegen die Wettbewerbsordnung festgestellt werden kann. Denn der EuGH hat gemäß den Art. 164 ff. EGV die Aufgabe, Vertragsverletzungen zu ahnden. Gedacht werden kann als Sanktion z. B. an (deutlich spürbare) finanzielle Bußgelder, die in die Europäischen Strukturfonds eingespeist werden.

Generelles Ziel der Wettbewerbsordnung ist in Einklang mit dem „individualist-liberal criterion of ‘consumer sovereignty’“¹⁰⁰, den Wettbewerbsprozeß so zu steuern, daß der Konsumenten- oder Bürgersouveränität Nachdruck verliehen wird¹⁰¹ sowie seine sonstigen positiven Effekte zum Tragen kommen.¹⁰² Mit der Implementierung einer Wettbewerbsordnung dürfte im übrigen die bei Systemwettbewerb unweigerlich produzierte Rechtsunsicherheit (vgl. Abschnitt 2.1) zumindest in kleinem Ausmaß abgedefert werden, indem die Akteure in der EU zumindest über die Geltung und den Bestand dieser Ordnung Gewißheit haben können; Transaktionskosten, die sich aus einer derartigen Ungewißheit ergeben würden, entfallen.

96 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, supra, S. 456.

97 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?*, supra, S. 22.

98 Vgl. Hannowsky, Dirk, und Andreas Renner, *Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas*, Tübingen 1996, S. 15.

99 Frey, Bruno S., und Reiner Eichenberger, *Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, op. cit., S. 222.

100 Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, op. cit., S. 52.

101 Vgl. Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, *Competition among Institutions: Evolution within Constraints*, op. cit., S. 52 ff.

102 Indem der positive Effekt der Hervorbringung des optimalen Systems durch die Wettbewerbsordnung gefördert wird, wird zugleich dem korrespondierenden in Abschnitt 2.7 genannten möglichen Nachteil entgegengewirkt.

3.6 Strenge Auslegung und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips

3.6.1 Das Subsidiaritätsprinzip

Im vorangehenden Abschnitt ist die Notwendigkeit des Verbots staatlicher Wettbewerbsbeschränkungen erläutert worden: Die Regierungen dürfen den Wettbewerb nicht zwischen sich beschränken. Andererseits müssen die Anbieter institutioneller Arrangements aber auch ihre Wettbewerbsfreiheit wahrnehmen können, d. h., bei ihren Handlungen autonom sein. Sie dürfen weder durch andere Konkurrenten noch durch eine übergeordnete Instanz in ihrem wettbewerblichen Gebaren eingeschränkt werden. Die Kompetenzen der EU-Organe sind folglich abschließend und strikt zu begrenzen, denn Systemwettbewerb ist nur möglich, wenn die einzelnen Staaten noch eine gewisse Regelungsbefugnis innehaben.¹⁰³ Sie müssen die Regelungshoheit haben, unterschiedliche Gesetze und institutionelle Änderungen überhaupt erlassen bzw. vornehmen zu können; im Gegenzug dürfen - um diesen Punkt noch einmal zu betonen - die Politiker diese Handlungsfreiheit auch nicht ausnützen, um die Wahlfreiheit der Bürger einzuzugrenzen.¹⁰⁴

Erfasst ist diese Problematik in dem allseits bekannten Subsidiaritätsprinzip, dem an dieser Stelle in Anbetracht seiner großen Bedeutung etwas mehr Platz eingeräumt werden soll.

Gustav Gundlach prägte den Begriff Subsidiaritätsprinzip und Pius XI. führte ihn 1931 in seine Encyklika „Quadragesimo Anno“ ein, die zum großen Teil von Nell-Breuning entworfen wurde.¹⁰⁵ Er verwendete dieses Prinzip v. a. gegen - wenn auch gut gemeinte, so dennoch schädliche - zu weitreichende Interventionen des Staates.¹⁰⁶

Inhalt dieser Maxime ist, daß einerseits kein Sozialgebilde Aufgaben in seinen Zuständigkeitsbereich übernehmen soll, die der Einzelne oder kleinere Einheiten aus eigenen Mitteln und eigener Verantwortung mindestens gleich gut lösen können wie das größere Sozialgebilde; andererseits fordert es, daß die größeren Einheiten den kleineren *die* Unterstützung zukommen lassen, die diese benötigen, um ihren Aufgaben nachkommen zu können.¹⁰⁷ Man kann somit von einer *positiven* Version der gebotenen Hilfestellung und

103 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, op. cit., S. 10.

104 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgenuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 25.

105 Vgl. Homann, Karl, und Christian Kirchner, Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 47.

106 Vgl. Nell-Breuning, Oswald von, Subsidiaritätsprinzip, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Band 7, 6. Auflage, Freiburg 1962, S. 827.

107 Vgl. Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996, S. 402.

einer *negativen* Version des Verbots der Intervention größerer Einheiten in die Belange der kleineren Einheiten sprechen.¹⁰⁸ Konsequenz ist der Vorrang von Selbsthilfe vor Fremdhilfe.

Dieses Prinzip hatte schon immer für die Europäischen Gemeinschaften Geltung. So finden sich schon im EGKS- und EWG-Vertrag entsprechende Bestimmungen. Auch der mit der EEA eingeführte Art. 130 r Abs. 4 EWG-Vertrag kannte für den Umweltbereich bereits diesen Grundsatz.¹⁰⁹ Er findet auch in der Präambel der EG-Sozialcharta Erwähnung.¹¹⁰ Im EG-Vertrag ist Gemeinschaftshandeln nur legitimiert, wenn es sich funktional begründen läßt. Nur für die Aufgaben, die der Gemeinschaftsebene im Vertrag zugesprochen sind - diese beziehen sich v. a. auf die Errichtung des Binnenmarktes -, besitzt sie eine Handlungserlaubnis.¹¹¹ Art. E des Unionsvertrages verdeutlicht, daß die Gemeinschaft nicht über eine Kompetenzkompetenz verfügt; „(s)ie ist im Grundsatz gerade nicht allzuständig“¹¹².

Art. A Satz 2 EGV greift den Gedanken der Subsidiarität auf, indem er von möglichst bürgernahen Entscheidungen spricht:

„Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden.“

Auch in Art. F Abs. 1 EGV findet sich dieser Gedanke:

„Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten, deren Regierungssysteme auf demokratischen Grundsätzen beruhen.“

Explizit wird das Subsidiaritätsprinzip in Art. B des Maastricht-Vertrages genannt:

„Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrags entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Art. 3 b des Vertrages zur Gründung der europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht.“

In Art. 3 b heißt es:

„Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

-
- 108 Vgl. Homann, Karl, und Christian Kirchner, Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, op. cit., S. 48; vgl. auch Nell-Breuning, Oswald von, Subsidiaritätsprinzip, op. cit., S. 827 f.
- 109 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 96.
- 110 Vgl. Scherl, Hermann, Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft: Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 222/I, Berlin 1993, S. 162.
- 111 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgenuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, op. cit., S. 29.
- 112 Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 94.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können.¹¹³

Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.“

Das Subsidiaritätsprinzip ist für den Bereich der Sozialpolitik noch durch den in Art. 4 des Abkommens über die Sozialpolitik vorgesehenen Dialog der Sozialpartner bekräftigt worden.¹¹⁴

Mittels des Subsidiaritätsprinzips kann ermittelt werden, *ob* die Gemeinschaft handeln soll. Im allgemeinen wird dies insbesondere bei Fragen mit inhärenten transnationalen Aspekten und - wenn das Fehlen einer gemeinschaftlichen Maßnahme den Erfordernissen des Vertrages widersprechen würde - bejaht, sowie wenn nachgewiesen werden kann, daß Maßnahmen auf EU-Ebene deutliche Vorteile besitzen werden.¹¹⁵ Die Förderung des wirtschaftlichen Fortschritts und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts dagegen fällt in der Europäischen Gemeinschaft primär in die Zuständigkeit der Staaten. Erst wenn sie diese Aufgaben etwa aus finanziellen Gründen nicht mehr wahrnehmen können, fällt die Aufgabe an die Gemeinschaft.¹¹⁶ Art. 3 b Satz 1 kann als Prinzip der Einzelermächtigung bezeichnet werden, wonach die Gemeinschaft nur in den Fällen tätig werden darf, in denen sie ausdrücklich dazu in den Gemeinschaftsverträgen ermächtigt ist. Diesen Absatz kann man als *Kann-Frage* bezeichnen. Art. 3 b Satz 2 gilt für das Areal konkurrierender Zuständigkeiten und läßt sich als *Soll-Frage*¹¹⁷ charakterisieren. Er enthält das Subsidiaritätsprinzip in einem „streng rechtlichen Sinn“¹¹⁸ und beschränkt gemeinschaftliches Handeln auf die erforderlichen Fälle.¹¹⁹ Art. 3 b Satz 3 schließlich stellt die *Wie-Frage*¹²⁰ dar, regelt die Zuständigkeits-

113 Dieser Formulierung liegt ein britisch-deutscher Kompromiß zugrunde. Deutschland intendierte, Subsidiarität über Effizienz zu definieren, so daß die Gemeinschaft tätig werden sollte, wenn bestimmte Ziele besser auf supranationaler Ebene erreicht werden können. Die Briten dagegen wollten Gemeinschaftshandeln nur auf zur Zielerreichung notwendige Fälle begrenzen; vgl. Begg, David, et al., *Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?*, London 1993, S. 20.

114 Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, *Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme*, supra, S. 19, und Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 66.

115 Vgl. Wank, Rolf, *Arbeitsrecht nach Maastricht*, in: *Recht der Arbeit* 48 (1995), S. 22.

116 Vgl. Vollmer, Lothar, *Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“*, in: *Der Betrieb* 46 (1993), S. 29.

117 Auf die *Soll-Frage* gibt am ehesten die Theorie des fiskalischen Föderalismus Antwort; vgl. Möschel, Wernhard, *Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht*, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 46 (1993), S. 3027.

118 Europäischer Rat in Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 11. und 12. Dezember 1992, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, *Bulletin der Bundesregierung* Nr. 140/1992, S. 1280 r. Sp. unter 2 ii).

119 Steindorff, Ernst, *Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung*, in: *FIW-Schriftenreihe, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft*, Heft 148, Köln u. a. 1992, S. 67 f., differenziert zwischen

rangfolge und kann für den Bereich der ausschließlichen Kompetenz der Gemeinschaft als Verhältnismäßigkeitsgrundsatz oder Übermaßverbot¹²¹ herangezogen werden.¹²²

Interpretieren läßt sich das Prinzip einmal in einer strengen und m. E. richtigen Form, wonach grundsätzlich die untere Ebene zuständig werden soll, die höhere nur in den Fällen, wenn andererseits eine wirkungsvolle Aufgabenausübung unmöglich erscheinen würde. Weniger streng interpretiert besagt das Prinzip, daß die höhere Ebene bereits tätig werden kann, wenn die Gemeinschaftsebene eine wirkungsvollere Aufgabenerfüllung erwarten läßt.¹²³

Das Subsidiaritätsprinzip ist ein reines Zuständigkeits-, jedoch kein Strukturprinzip.¹²⁴ Subsidiarität ist auch nicht das gleiche wie Dezentralisierung. Es besagt lediglich, daß im Zweifelsfall bei einer Kompetenzstreitigkeit die zentrale Instanz die Beweislast trägt, d. h., generell von einer dezentralen Zuständigkeit ausgegangen wird - sofern nichts anderes bewiesen wird.¹²⁵ Entscheidungen sollten „auf der Ebene der größten Betroffenheit und damit auch größten Kompetenz“ fallen. Dies ist „(i)m Zweifelsfall (...) die niedrigere“¹²⁶. Damit fördert die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips die Vielfalt und die Konkurrenz einzelner institutioneller Arrangements untereinander. Sie trägt auch dazu bei, das Identitätsbewußtsein der den kleineren Einheiten Angehörigen zu bewahren und auf diese Weise Widerstände gegen Angleichungen *grundsätzlicher* Rahmenbedingungen mindern zu helfen.

Für den Rechtsetzungsbereich heißt dieses Prinzip, daß der nationale Gesetzgeber nach seinen eigenen Vorstellungen eine Ordnung für sein Gebiet erläßt. Soweit er als Reaktion auf den Systemwettbewerb tatsächlich sein Recht an das der anderen Mitgliedstaaten angleicht, wird

-
- Erforderlichkeit bei aktiver und bei reaktiver Rechtsangleichung: Im Fall der *reaktiven Rechtsangleichung* ist für gemeinschaftliches Handeln nur wichtig, ob sich eine Beeinträchtigung des Binnenmarktes durch unterschiedliche nationale Regelungen ergibt. Bei *aktiver Angleichung* dagegen ist von Bedeutung, ob die gemeinschaftliche Rechtsetzung aufgrund eines politischen Ziels gefordert wird und ob ein solcher Rechtsetzungsentschluß den Staaten überlassen werden könnte. Allerdings läßt sich wohl praktisch in fast jedem Fall die Erforderlichkeit der Gemeinschaftsrechtsetzung irgendwie begründen. Reich, Norbert, Binnenmarkt als Rechtsbegriff, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2 (1991), S. 208, spricht von einem „Wuchern der Gemeinschaftskompetenz“. Kritisch bezüglich des Subsidiaritätsprinzips in der Rechtsprechung äußert sich Preis, Ulrich, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des EuGH zum Arbeitsrecht, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 16 (1995), S. 893.
- 120 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 96.
- 121 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 142.
- 122 Vgl. Gerken, Lüder, Politische und ökonomische Integration in Europa, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, op. cit., S. 31.
- 123 Vgl. Schaub, Günter, Europäisierung des deutschen Arbeitsrechts, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 11 (1994), S. 771.
- 124 Vgl. Nell-Breuning, Oswald von, Subsidiaritätsprinzip, op. cit., S. 832.
- 125 Vgl. Begg, David, et al., Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?, op. cit., S. 35.
- 126 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 68.

dies der Idee des Systemwettbewerbs gerecht. Seine Entscheidung kann aber genauso gut gegen eine Angleichung ausfallen.

Angewandt auf die Frage der Instrumente der Gemeinschaft, läßt sich folgendes sagen: Generell läßt sich eine Richtlinie in die nationalen Rechtsstrukturen problemlos einfügen als eine Verordnung, da sie den Regierungen verschiedene Handlungsmöglichkeiten beläßt (Art. 189 EGV), d. h., sie „kombiniert Rechtszwang mit Freiheit“¹²⁷. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip sollte die Rechtsetzungstätigkeit der Union - sofern diese (ausnahmsweise) als einer nationalen Zuständigkeit überlegen einzustufen ist - ja über das notwendige Maß nicht hinausgehen, was bedeutet, daß die jeweils weniger bindende Maßnahme bei gleicher Wirksamkeit angewendet werden, d. h., die Richtlinie Vorrang vor der Verordnung haben sollte.¹²⁸ Man sollte im Sinne des Subsidiaritätsprinzips auch in Erwägung ziehen, das Instrument der Empfehlung stärker anzuwenden.¹²⁹ Analog läßt sich auch die Regelungsdichte abstufen. Sie kann sich von einer Rahmenordnung mit prinzipiellen Grundsätzen über eine Festschreibung von wichtigen Anforderungen bis hin zu akribisch detaillierten Regeln - etwa bei Spezifikationen im technischen Bereich - erstrecken,¹³⁰ wobei letztere wohl nur äußerst selten mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang stehen dürften.

Im Falle von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip kommen als Klagegrund die Unzuständigkeit sowohl im Nichtigkeitsverfahren (Art. 173 EGV) als auch im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EGV) in Frage.¹³¹

127 Timmermans, Christiaan W. A., Die europäische Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht: Eine integrations- und rechtspolitische Analyse, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 48 (1984), S. 10.

128 Vgl. Wank, Rolf, Arbeitsrecht nach Maastricht, supra, S. 23, und Scholz, Rupert, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswirkungen auf die Europapolitik, in: Clever, Peter, et al., Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen, München 1996, S. 34.

Es existiert allerdings auch die entgegengesetzte Auffassung, wonach der Verordnung Vorrang vor der Richtlinie eingeräumt werden sollte, da bei ersterer „(d)ie dezentrale Kontrolle durch private Beschwerden und Klagen“ eher zum Ausdruck kommt. Die Subsidiarität bei der Rechtsetzung würde dies nicht einschränken; Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, supra, S. 20.

129 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 99, und Wank, Rolf, Arbeitsrecht nach Maastricht, supra, S. 23.

130 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 99. Die oft kritisierte „Detailversessenheit“ der Richtlinien und Verordnungen läßt sich damit erklären, daß sie in sehr heterogenen nationalen und regionalen politisch-administrativen Systemen implementiert werden müssen, was dazu führt, daß man die diesbezüglichen - unter Umständen sehr unterschiedlichen - Handlungen der nationalen Bürokratien aufgrund der Ermessensspielräume nicht genau vorhersehen kann und so versucht, diese durch extreme Präzision der Regelungen möglichst weit einzudämmen. Somit ist der „Regelungsperfektionismus“ der EU-Instanzen zwar generell erklärbar, jedoch aufgrund des dadurch in der Regel hervorgerufenen Widerstands gegen europäische Regelungen kontraproduktiv. Vgl. Scharpf, Fritz W., Wege aus der Sackgasse, Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung, in: WZB-Mitteilungen Heft 56/1992, S. 27.

131 Vgl. Dauses, Manfred A., Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union, in: Integration 17 (1994), S. 222.

3.6.2 Kritik am Subsidiaritätsprinzip und seiner Anwendung

Das Subsidiaritätsprinzip ist in seiner Formulierung relativ allgemein gehalten, so daß es keine Sicherheit gegen weitere Kompetenzübertragungen auf Institutionen der Union bietet.¹³² Vor diesem Hintergrund verwundert es somit nicht, daß der Versuch des Rates in Edinburgh, Leitlinien für die Soll-Frage des Art. 3 b Satz 2 EGV zu formulieren, zu nichtssagenden Resultaten geführt hat. Erwähnenswert erscheint hier lediglich die gewonnene Einsicht, „(d)as Ziel, gegenüber Drittstaaten einen einheitlichen Standpunkt (...) zu vertreten“, reiche „für sich genommen nicht aus, um innergemeinschaftliche Maßnahmen in dem betreffenden Bereich zu begründen“¹³³. Aufgrund seiner allgemeinen Formulierung ist der Grundsatz der Subsidiarität kaum gerichtlich durchsetzbar¹³⁴ und somit vom politischen Gutdünken der Gemeinschaftsorgane abhängig, die - wie die bisherige Erfahrung zeigt - nur in wenigen Fällen zu einem Verzicht auf Gemeinschaftszuständigkeit bereit sind. Des weiteren stellt Art. 3 b Satz 2 EGV „auf die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen ab“¹³⁵, welche von der Kommission vorgegeben werden, die somit auch über die Notwendigkeit einer supranationalen Maßnahme entscheidet.¹³⁶ Daneben gibt es immer noch die Annexkompetenz des Art. 235 EGV, der das Prinzip der limitierten Einzelermächtigung stark eingrenzt. Relativierung findet das Subsidiaritätsprinzip auch allein dadurch, daß es mit den Prinzipien der Kohärenz und der Solidarität innerhalb der EU konkurriert (Art. A, Art. 2 EGV).¹³⁷

So wichtig das (streng auszulegende) Subsidiaritätsprinzip für den Systemwettbewerb ist, es fand schon in der Vergangenheit nicht immer das notwendige Maß an Respekt,¹³⁸ obgleich es praktisch in jeder Rede des Kommissionspräsidenten Erwähnung findet.¹³⁹ So entspricht die

132 Vgl. Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993, S. 69.

133 Europäischer Rat in Edinburgh, supra, S. 1281, r. Sp., Abs. 2 iv).

134 Vgl. Gerken, Lüder, Politische und ökonomische Integration in Europa, op. cit., S. 35, und Vaubel, Roland, Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, op. cit., S. 118; ähnlich: Petersmann, Ernst-Ulrich, Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG, in: Aussenwirtschaft 48 (1993), S. 418.

135 Steindorff, Ernst, Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, op. cit., S. 70.

136 Vgl. Steindorff, Ernst, Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, op. cit., S. 70 f.

137 Vgl. Möschel, Wernhard, Europäische Union - Modell Maastricht: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: Thüser, Daniel, R. Zäch und R. H. Weber (Hrsg.), Schweiz und Europa, Zürich 1993, S. 69.

138 Vgl. Buchner, Herbert, Die sozialpolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von hoheitlicher Regelung und tarifautonomer Gestaltung, in: Recht der Arbeit 46 (1993), S. 194, und Heinze, Meinhard, Europa und das nationale Arbeits- und Sozialrecht: Maastricht und die Konsequenzen, in: Heinze, Meinhard, und Alfred Söllner (Hrsg.), Arbeitsrecht in der Bewährung, Festschrift für Otto Rudolf Kissel zum 65. Geburtstag, München 1994, S. 369.

139 Vgl. Everling, Ulrich, Europäische Integration und Wettbewerb der Rechtsordnungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, in: Hopt, Klaus J. (Hrsg.),

momentane Kompetenzverteilung in der EU de facto ebensowenig dem Subsidiaritätsprinzip wie dem der Gewaltenteilung. Ein Interesse für eine zentrale Regelung läßt sich bei den aufgrund realer Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern notwendigerweise auftretenden Interessenkonflikten auch sehr leicht begründen.¹⁴⁰ Die Union hat Kompetenzen in den Bereichen der Gesundheits- und Sozialpolitik, der Agrarpolitik, der Industrie- und der Regionalpolitik, der Wettbewerbspolitik, der Steuer- und der Umweltpolitik an sich gezogen, für die eine Monopolisierung und Zentralisierung nicht zweckmäßig erscheinen.¹⁴¹ Hier interveniert die Kommission tief in die Aufgabenbereiche der Mitgliedsländer, Gemeinden, Tarifparteien und Unternehmen.¹⁴² Auf der anderen Seite sollten der Gemeinschaft gemessen am Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen „Durchsetzung der getroffenen Vereinbarungen und (...) Wettbewerb staatlicher Anbieter“¹⁴³ mehr Kompetenzen zufallen.

Als wichtig sieht Möschel die konsequente Kontrolle der Einnahmenseite der EU an. Seines Erachtens muß sichergestellt sein, daß sich die EG immer ausschließlich durch Beitragsleistungen der Mitgliedstaaten finanziert. Denn „(w)er als Gesetzgeber kein Geld hat, kann wenig Unfug anrichten.“¹⁴⁴ In diesem Zusammenhang gibt der Verfassungsauftrag in Art. F Abs. 3 EGV zu bedenken,¹⁴⁵ nach dem sich „(d)ie Union (...) mit den Mitteln“ ausstattet, „die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind“. Doch selbst wenn sich eine konsequente Kontrolle der Einnahmenseite der EU etablieren ließe, bliebe als Schwachpunkt immer noch der Teil der Ordnungspolitik, der ohne finanzielle Ressourcen zu bewerkstelligen ist, bestehen.¹⁴⁶

Europäische Integration als Herausforderung des Rechts: Mehr Marktrecht - weniger Einzelgesetze, Essen 1991, S. 50.

Vgl. z. B. die Ansprache von Jacques Delors, Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, anlässlich der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zum Europäischen Binnenmarkt am 2. Mai 1988, abgedruckt in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Ehmke, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988, Bonn 1988, S. 9.

140 Vgl. Möschel, Wernhard, Europäische Union - Modell Maastricht: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, op. cit., S. 69.

141 Vgl. Vaubel, Roland, Diskussionsbeitrag zu: Europäische Union - Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, op. cit., S. 131.

142 Vgl. Eekhoff, Johann, Regionale Strukturpolitik in der Europäischen Union versus Wettbewerb der Regionen, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, op. cit., S. 324.

143 Vaubel, Roland, Diskussionsbeitrag zu: Europäische Union - Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, op. cit., S. 131.

144 Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, supra, S. 3028. Ähnlich: Vaubel, Roland, Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: Siebert, Horst (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 21, der durch eine Begrenzung des EG-Haushalts der Zentralisierungsdynamik der EU Einhalt gebieten will.

145 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, op. cit., S. 94.

146 Vgl. Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, supra, S. 3028.

Die vorangegangenen Ausführungen haben einen Einblick in die Thematik des Systemwettbewerbs, seine Vorzüge, die mit ihm eventuell verbundenen Probleme sowie das für seine Funktionsfähigkeit notwendige Umfeld gegeben. Zum Ende dieses 1. Teils muß folgendes festgehalten werden:

- Die tatsächlichen Vorteile des Systemwettbewerbs überwiegen die potentiellen Nachteile.
- Damit der Systemwettbewerb auch die erwünschten Resultate hervorbringt, müssen gewisse Rahmenbedingungen gegeben sein. Diese umfassen das Recht auf voice und die Bewegungsfreiheit für Faktoren, Güter und Personen sowie ein Sezessionsrecht, um über den (potentiellen) „Markteintritt“ neuer Systeme den Wettbewerb zu beleben. Nötig sind zudem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen sowie die Förderung der Transparenz, um zur Effizienz und Dynamik des Wettbewerbs beizutragen. Es sollte ferner eine Wettbewerbsordnung für den Systemwettbewerb erlassen werden und eine Wettbewerbsbehörde etabliert werden, die die Einhaltung der Wettbewerbsregeln überwacht. Letztlich ist eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für das Funktionieren des Systemwettbewerbs unerlässlich.

In Kapitel 8 wird die Thematik des Systemwettbewerbs noch einmal aufgegriffen, wenn er auf dem Arbeitsmarkt analysiert wird. Zuvor allerdings wird das Gegenstück des institutionellen Wettbewerbs, die Harmonisierungslösung, mit ihren Vor- und Nachteilen sowie notwendigen Rahmenbedingungen dargestellt werden.

Teil 2: Harmonisierung

Der nun folgende zweite Teil der Thematik „Systemwettbewerb versus Harmonisierung“ läßt sich kürzer fassen als der erste, da vielfach auf bereits in Teil 1 der Arbeit gewonnene Erkenntnisse zurückgegriffen werden kann und im wesentlichen das bisher Gesagte spiegelbildlich gilt, d. h., aus den Nachteilen des Systemwettbewerbs lassen sich - grob und vereinfacht gesagt - die Vorteile der Harmonisierung ableiten und vice versa.

„Harmonisierung bedeutet, daß Politiker aus unterschiedlichen Legislativen“ der EU-Mitgliedstaaten „als Anbieter institutioneller Arrangements eine Vereinheitlichung von einzelstaatlichen Regelangeboten aushandeln“¹, was für die Nachfrager institutioneller Arrangements ein einheitliches, harmonisiertes Angebot bedeutet. Dem Harmonisierungsprinzip entspringt in der Regel die Forderung nach zentralistischen Regelungen im Gegensatz zur Forderung nach dezentralen Regelungen der Wettbewerbsmaxime.² Im Falle einer vollständigen Harmonisierung wird ein gänzlich einheitliches System geschaffen, sei es, daß ein Land als Vorbild dient, oder sei es, daß ein ganz neues System geschaffen wird. Eine partielle Harmonisierung bezieht sich dagegen nur auf einzelne Systembestandteile, z. B. die Finanzierungsstruktur, die Leistungsformen, das Leistungsniveau oder auf die einbezogenen Personen bzw. Unternehmen.³ Das Ausmaß der Harmonisierung ergibt sich aus dem Unterschied zwischen dem jeweiligen existierenden System und demjenigen, das durch die Harmonisierung als Norm festgelegt worden ist. Was das zugrunde zu legende Harmonisierungsniveau anbelangt, muß von einem relativ hohen Standard ausgegangen werden. So schreibt Art. 117 EGV eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte und deren daraus resultierende Angleichung auf dem Wege des Fortschritts vor, was man als „Verbot“ für einen Rückschritt in diesem Bereich interpretieren kann.⁴ Auch Art. 118 a Abs. 1 EGV spricht von einer Harmonisierung bei gleichzeitigem Fortschritt (nicht: Rückschritt), und Art. 100 a Abs. 3 EGV legt unter anderem in den Bereichen Gesundheit (vgl. auch den Art. 129 EGV) und Sicherheit für Rechtsangleichungsvorschläge der

-
- 1 Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 15.
 - 2 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 5.
 - 3 Vgl. Schmähl, Winfried, Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, Baden-Baden 1990, S. 24.
 - 4 Allerdings hat der EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 39 (1993), S. I - 936, Tz. 27, entschieden, daß „weder die allgemeinen Leitlinien der von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten Sozialpolitik noch besondere Maßnahmen (...) auf ihre Übereinstimmung mit den in Artikel 117 EWG-Vertrag aufgeführten sozialen Zielen gerichtlich überprüft werden“ können.

Kommission ein hohes Schutzniveau zugrunde; ebenso wird z. B. in Art. 130 r Abs. 2 EGV für den Bereich der Umweltpolitik ein hohes Schutzniveau als Ziel gesetzt. Harmonisierung wird es also nur auf hohem Niveau geben. Die Alternative, daß man eine Harmonisierung auf einem Niveau veranschlagt, das bislang in keinem Land der EU vorzufinden ist, erscheint unwahrscheinlich, denn die Nichtexistenz eines bestimmten Regelungsniveaus zeigt ja, daß kein Land ein solches für wünschenswert hält.⁵ Es muß daher davon ausgegangen werden, daß sich die Harmonisierungslösung irgendwo innerhalb der Spanne, die die in der EU vorfindbaren Regelungen umfaßt, bewegt; dabei wird sich die Lösung am oberen Ende der Spanne befinden, denn Rückschritt in merklichem Ausmaß wird es nicht geben.

Wie bereits in der Einleitung erwähnt, war das Integrationskonzept der Gemeinschaft zunächst von einer sehr weitgehenden Harmonisierungsgesinnung geprägt, so daß es im großen und ganzen überall in der EU einheitliche Vorschriften geben sollte, z. B. was Ladenschlußgesetze, Prüfungsordnungen oder Produktnormen anbelangt.⁶ In den 80er Jahren setzte dann jedoch eine Änderung dieser Denkweise ein, an der der Europäische Gerichtshof nicht unwesentlich beteiligt war. Es sollte nun deutlich differenziert werden, ob eine Harmonisierung wirklich unentbehrlich ist, oder ob nicht eine gegenseitige Anerkennung der nationalen Bestimmungen genügt.⁷ Nur noch bedeutende Regulierungen sollten assimiliert werden,⁸ woraus sich ein weit geringerer ex ante zu befriedigender Harmonisierungsbedarf ergab; d. h., es trat nun die Vorstellung in den Vordergrund, daß Harmonisierung nie Selbstzweck ist. So stellte die Kommission fest, daß die gesetzgeberischen Ziele der EU-Staaten im Bereich des Schutzes der Gesundheit, der Sicherheit und der Umwelt im wesentlichen gleichwertig sind,⁹ sie also nicht harmonisiert zu werden brauchen. Für eine Harmonisierung geeignet hält sie allgemein all die Bereiche, in denen eine Harmonisierung auf Unionsebene zweifellos einen Gewinn, einen Mehrwert sowohl für Einzelpersonen als auch für Unternehmen verspricht.¹⁰ Gedacht wird hier üblicherweise an das Verkehrs-

-
- 5 Gänzlich ausschließen läßt sich natürlich nicht, daß die verhandelnden Institutionen in einer Art „gruppenspezifischen Harmonisierungseuphorie“ die Harmonisierung auf utopisch hohen, bislang nicht vorfindbaren Niveaus festlegen, damit sich überall - auch in den Ländern mit ehemals bereits sehr hohen Standards - eine merkliche Anhebung des Regelungsniveaus ergibt.
 - 6 Die Befürworter der Harmonisierung beziehen sich überwiegend auf Wettbewerbskonzepte der Neoklassik und die hierauf basierenden Argumente des Markt- bzw. Wettbewerbsversagens; vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 11.
 - 7 Diese Meinung vertritt auch die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 69.
 - 8 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Bad Homburg 1992, S. 31 ff.
 - 9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985, S. 19.
 - 10 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 69.

gewerbe,¹¹ Gesundheits- und Sicherheitsnormen, umweltpolitische Regelungen im Fall externer Effekte, wettbewerbspolitische Maßnahmen, in bestimmten Fällen die Forschungspolitik sowie an Grundsatzfragen technischer Kompatibilität.¹²

Nach diesen einleitenden Worten zur Harmonisierung sollen im folgenden die mit ihr verbundenen Vorzüge dargestellt werden.

4. Kapitel: Vorteile der Harmonisierung

4.1 Eindämmung und Internalisierung externer Effekte

Beim Vorliegen grenzüberschreitender Externalitäten bietet sich eine Harmonisierung an, da in diesem Fall ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Staaten in vielen Fällen zu einer ineffizienten Faktorallokation führt.¹³ Denn gerade in ordnungspolitisch wichtigen Bereichen wie z. B. dem des Umweltschutzes hat die (gesamteuropäische) volkswirtschaftlich und langfristig erwünschte Regelung oft einzelwirtschaftlich (bzw. einzelstaatlich) und kurzfristig belastenden Charakter, was ohne eine europaweit einheitliche Festlegung tendenziell zur Durchsetzung eher kurzfristiger Interessen führt.¹⁴

Zu den Harmonisierungsmaßnahmen sowie deren ökonomischen Bewertung (Stand 31.12.1988) vgl. die erste Spalte in der Übersicht 1 in: Dicke, Hugo, Vollendung des EG-Binnenmarktes: der Versuch einer Zwischenbilanz, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1989, S. 106 ff.

11 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 69.

12 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 210 f.

13 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, op. cit., S. 14, und Abschnitt 2.4.

Boskin, Michael J., Local Government Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods, in: Journal of Political Economy 81 (1973), S. 208 ff., sieht zwei Lösungsansätze, um trotz „benefit spillovers“ zu einer optimalen Versorgung mit öffentlichen Gütern zu gelangen: zum einen eine zentrale Bereitstellung der öffentlichen Güter und zum zweiten „by imposing the appropriate Pigouvian tax-subsidy scheme“.

Die folgenden Ausführungen zu externen Effekten in Form von Umweltverschmutzungen können im Rahmen dieser Arbeit nur eine starke Vereinfachung dieser Problematik sein und erfolgen unter Ausklammerung einer Vielzahl von Aspekten. Der an dieser Thematik interessierte Leser sei auf die entsprechende Fachliteratur, z. B. auf Barrett, Scott, The Problem of Global Environmental Protection, in: Oxford Review of Economic Policy 6 Heft 1 (1990), S. 68 ff., und Wicke, Lutz, Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, 4. Auflage, München 1993, sowie die dort angegebene Literatur, verwiesen.

14 Vgl. Mestmäcker, Ernst Joachim, Marcus Lutter und Ulrich Everling, Europäischer Binnenmarkt im Wettbewerb der Rechtssysteme, Bielefeld 1988, S. 31. Hier ist allerdings angesichts eines globalen Wettbewerbs fraglich, warum sich bei europaweit einheitlicher Festlegung dann nicht kurzfristige, sondern langfristige Interessen durchsetzen sollten.

Harmonisierung kann hier freilich immer nur das Festschreiben von Höchst-Verschmutzungsgrenzen bedeuten, die nirgends in Europa überschritten werden dürfen; natürlich darf man diese keineswegs so interpretieren, daß überall in Europa dieses harmonisierte Verschmutzungsniveau erreicht sein *muß*.

Zur Illustration diene ein imaginäres Beispiel: Es existiert ein Fluß mit dem Namen Europafluß, der in Portugal entspringt, dann nach Spanien, Frankreich, anschließend nach Luxemburg, Belgien und die Niederlande strömt, bevor er seinen Weg nach Deutschland, Österreich und Italien bahnt und schließlich ins Mittelmeer mündet. In Portugal besteht nun, vor allem nahe an der spanischen Grenze, der Anreiz, Abwässer und sonstige zu entsorgende Stoffe einfach in den Europafluß einzuleiten, was für die Portugiesen die kostengünstigste Alternative ist. Die Gewässerverschmutzung braucht sie ja nicht zu kümmern, denn schließlich tritt die Verschmutzung in ihrem Territorium praktisch nicht mehr zutage, d. h., sie werden mit den negativen Folgen ihres Handelns nicht direkt konfrontiert. Der Europafluß fließt jedoch nicht nur durch Portugal, sondern er fließt noch durch acht weitere Länder der EU, wo nun die negativen Effekte des portugiesischen Handelns spürbar werden. Gedacht werden kann an eine Abnahme der Wohnqualität am Ufer, Abnahme der Fischfangmöglichkeiten oder Einbußen beim Tourismus etc. p. p. Ebenso „rational“ wird sich jedes andere der acht Länder verhalten. Die schlechteste Qualität wird der Europafluß in Italien aufweisen, da der Fluß hier bereits durch acht Länder verschmutzt wurde.¹⁵ Möglich ist auch, daß die „nachgelagerten“ Länder aufgrund eines stark ausgeprägten Umweltbewußtseins kostspielige Maßnahmen unternehmen, um die Schädigungen, die in Ländern, durch die der Europafluß vorher fließt, verursacht wurden, wieder zu neutralisieren.

Bestehen einheitliche Höchst-Verschmutzungsgrenzen bezüglich des Gewässerschutzes, die niedriger angesetzt sind als die Summe der bei Systemwettbewerb an einem Umweltmedium vorgenommenen nationalen Verschmutzungen, so werden derartige externe Effekte oder Spillovers reduziert - unter der hier getroffenen naheliegenden Annahme, daß mit abnehmender Verschmutzung auch die externen Effekte abnehmen. Angenommen, daß die Gewässer europaweit bis zu einem solchen gewissen Grad verschmutzt werden dürfen, dann können die Industrien, die in Portugal am Europaflußverlauf angesiedelt sind, relativ viel ihrer Abwässer in den Europafluß einleiten, denn er ist dort noch relativ sauber. Jedoch darf die Verschmutzung nur noch maximal bis zum festgelegten Wert erfolgen, d. h., die negativen externen Effekte wie geringerer Wohnwert am Ufer etc. werden auf das Niveau der Harmonisierung reduziert.¹⁶ Auch bei einem harmonisierten Umweltschutz, d. h. harmonisierten Verschmutzungsgraden, treten demnach Externalitäten auf, wenn auch in insgesamt geringerem Ausmaß. Nur im Extremfall einer harmonisierten Verschmutzung von null wird

Derartige Höchstgrenzen für Verschmutzung haben den Charakter von Mindeststandards für die Umweltqualität, vgl. hierzu Kapitel 10.

15 Von Selbstreinigungskräften der Gewässer wird abstrahiert.

16 Es wird hier eine Beschränkung auf nationale externe Effekte, d. h. auf externe Effekte zwischen einzelnen (nationalen) Systemen vorgenommen. Von externen Effekten innerhalb eines Landes, z. B. zwischen der nord- und südportugiesischen Industrie, wird abstrahiert, da für die Thematik dieser Arbeit nur erstere von Bedeutung sind.

die Externalität gänzlich beseitigt. Falls der harmonisierte Wert mindestens so hoch ist wie die ursprünglich in Portugal verursachte Verschmutzung, wird zwar der externe Effekt auf Spanien noch nicht eingedämmt, bzw. falls der harmonisierte Wert noch höher ist als oder gleich hoch ist wie die ursprünglich in Portugal und Spanien vorgenommene Kontaminierung, wird der externe Effekt auf Frankreich noch nicht reduziert, usw.; jedoch wird letzten Endes die Externalität, die sich aus der Summe der nationalen Verschmutzungen durch eine schlechte Wasserqualität des Europaflusses auf die Staaten ergibt, durch die der Europafluß fließt, nachdem das harmonisierte Verschmutzungsniveau erreicht ist, reduziert; denn die harmonisierte Verschmutzung des Flusses wird geringer sein als die Summe der nationalen Verschmutzungen bei Systemwettbewerb.¹⁷ Je niedriger das harmonisierte Niveau (d. h. die Höchst-Verschmutzungsgrenze) liegt, um so eher und um so stärker wird es zu einer Reduktion dieser externen Effekte kommen, beim Extremfall einer harmonisierten Verschmutzung von null wird - wie gesagt - die Externalität gänzlich beseitigt.

Will man sich nicht auf eine Reduktion der externen Effekte beschränken, sondern deren Internalisierung erreichen, muß man nicht nur Harmonisierung, d. h. europaweit gültige Höchst-Verschmutzungsgrade der Gewässer, sondern zudem eine Zentralisierung vorsehen. Es müßte eine europäische Umweltbehörde geschaffen werden, die einen Maximalwert für die Verschmutzung festlegt, der auch an der Mündung des Europaflusses ins Mittelmeer eingehalten werden muß (Sicherstellung eines europaweit geltenden Höchst-Verschmutzungsgrades, der keinerlei überschritten wird), und einen Preis für die Wasserverschmutzung erhebt, der die durch sie notwendig gemachte Reinigung deckt. Falls keine Reinigung möglich ist, müßte die Behörde von den Verschmutzern die Geldsumme erhalten, die den Schaden abdeckt, den andere dadurch erleiden, daß der Europafluß bei ihnen zu einem bestimmten Maße bereits verschmutzt ist (Internalisierung).¹⁸ D. h., jedes Land bezahlt für die Verschmutzung, die es an einem bestimmten Umweltmedium vornimmt. Die Geschädigten erhalten dann diese Kompensationszahlung von der Behörde. Sie stellt somit sicher, daß insgesamt der Europafluß in seinem Gesamtverlauf nie über ein etwa von Biologen und anderen Experten festgelegtes Maß hinaus verschmutzt wird und mittels Kompensationszahlungen eine Internalisierung der externen Effekte erfolgt.¹⁹ D. h., die Systeme, bei denen noch ein Verschmutzungsspielraum besteht, dürfen den Europafluß bis zum harmonisierten Niveau verunreinigen, sie sparen sich also diverse Vermeidungskosten der Verschmutzung, wie z. B.

17 Es wird davon ausgegangen, daß sich das ursprüngliche Verschmutzungsverhalten der Staaten nicht ändert, solange die Harmonisierungsrestriktion nicht greift.

18 Dieser Handhabung des Problems liegt das sog. Verursacherprinzip (vgl. Art. 130 r Abs. 2 EGV) auf Staatenebene zugrunde, nach dem jeder Staat die Kosten, die in anderen Ländern durch die von ihm verursachten Umweltschäden entstehen, selber tragen, d. h. sie in seine Wirtschaftsrechnung einbeziehen muß; vgl. Wicke, Lutz, Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, op. cit., S. 150 ff.

19 Die Anwendung dieser Kompensationslösung dürfte in der Realität relativ schwierig sein.

teure Filteranlagen; sie müssen allerdings für die dadurch entstehenden externen Effekte bezahlen. Die Länder, bei denen bereits das Harmonisierungsniveau erreicht ist, müssen zwar jegliche Vermeidungskosten der Verschmutzung tragen, müssen aber nicht für etwaige Kompensationszahlungen aufkommen, da sie ja keine negativen externen Effekte verursachen. Kurz: Die einen sparen sich Vermeidungskosten, tragen aber Kompensationskosten, die anderen haben zwar Vermeidungskosten zu tragen, sparen sich aber dafür Kompensationskosten.

Wenn nun z. B. in Portugal die Vermeidungskosten geringer sind als die Entschädigungszahlungen, d. h., es ist billiger, Filter etc. einzubauen, als die externen Effekte zu entgelten, ist es für Portugal rational, auf die Verschmutzung zu verzichten.²⁰ Tendenziell wird sich somit die Verschmutzung bis zum Harmonisierungsniveau nach „hinten“, d. h. auf weiter hinten am Flußverlauf liegende Länder verlagern, denn die dort entstehenden Verschmutzungen verursachen nur noch in weniger Ländern externe Effekte; d. h., um so weiter „hinten“ man verschmutzt, an um so weniger Länder muß man Entschädigungen zahlen.²¹ Der Extremfall, daß der Europafluß immer noch gänzlich unverschmutzt ist, wenn er nach Italien fließt, da für alle acht anderen Länder die Vermeidungskosten niedriger waren als etwaige Entschädigungsleistungen, und so Italien die erlaubte Kontaminierung ausschöpfen kann, ohne Kompensationen bezahlen zu müssen, da danach der Fluß durch kein anderes Land mehr fließt, ist modelltheoretisch bedingt. Auch hier sollte die Umweltbehörde allerdings im Sinne des Modells einen bestimmten Betrag von Italien verlangen, der für umweltschutzbezogene Zwecke, etwa die Reinigung des Mittelmeers, verwendet wird.

Generell muß zusammenfassend konstatiert werden, daß durch eine Harmonisierung das Problem und das Ausmaß der Externalitäten einer verschmutzten Umwelt eingedämmt werden, sofern die Harmonisierung nicht auf einem Niveau vollzogen wird, das größer oder gleich der Summe der Kontaminierungen aller an der Verschmutzung eines Umweltmediums beteiligten Länder bei Systemwettbewerb ist. So ist - wie auch im obigen Beispiel mit europaweit einheitlichen (maximal zulässigen) Verschmutzungsgraden für Gewässer gezeigt - der externe Effekt, der sich letzten Endes aus den einzelnen nationalen Verschmutzungen auf die EU-Staaten ergibt, bei denen das Verschmutzungsniveau ohne eine Harmonisierung bereits höher wäre als bei Geltung eines Höchstwertes, geringer als bei Systemwettbewerb.

20 Die Tatsache, nun für die eigenen Verschmutzungen der Umwelt bezahlen zu müssen, kann somit allein bereits eine Eindämmung der Kontaminierungen zur Folge haben. Allerdings kann dies nicht in sämtlichen Fällen garantiert werden; so ist z. B. denkbar, daß es für manche Länder günstiger ist, sehr hohe Kompensationszahlungen zu leisten, weil die Kosten der Vermeidung, wie z. B. bestimmte Filteranlagen, noch teurer wären als die zu leistenden Zahlungen. Insofern sollte nicht nur eine Internalisierung verfolgt werden, sondern zudem eine Harmonisierung von Höchstverschmutzungsgrenzen in der EU vorgenommen werden, denn hohe irreparable Schäden an der Umwelt führen - auch wenn noch so hohe Kompensationszahlungen anfallen - zu einer Zerstörung der Lebensgrundlagen.

21 Es wird nur ein geschlossenes System, das von Portugal bis Italien reicht, betrachtet.

Um eine Internalisierung der externen Effekte zu erreichen, müßte man jedoch zusätzlich zu einer Zentralisierung schreiten.

Zur Einschränkung dieses Arguments sei auf die Ausführungen unter Punkt 2.4 verwiesen.

4.2 Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen

Ein weiterer Vorteil des Harmonisierungskonzepts ist - so seine Befürworter - die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, die ohne Harmonisierung etwa soziales und ökologisches Dumping und race to the bottom nach sich ziehen würden. Unterschiede in für die Produktion von Gütern und die Erstellung von Dienstleistungen wichtigen Bestimmungen würden den Wettbewerb zugunsten der Länder mit den geringsten und laxesten Vorschriften verzerren. Es käme über den Abbau von Handelshemmnissen in der EU mit zwangsläufig zunehmendem Wettbewerb zu einer Aushöhlung nationaler Schutzinteressen,²² zu sozialer Demontage und zu einem „sozialen Ausverkauf“ von Arbeitnehmerrechten²³ in den Ländern mit ehemals relativ hohen sozialen oder auch ökologischen Standards, um weiterhin im Wettbewerb mit den Ländern mit relativ niedrigen Standards bestehen zu können.

Um diesem Prozeß entgegenzuwirken, bedürfe es harmonisierter Regeln. Man müsse „verhindern, daß die durch Fortfall der Binnengrenzen in der Gemeinschaft geförderte Internationalisierung der Wirtschaftsabläufe nicht durch reale Wirtschaftsdaten, sondern durch ein Gefälle der belastenden Rechtsvorschriften determiniert wird“²⁴. Wenn nun überall in der EU diverse Regeln und Vorschriften gleich sind, werden bisher existente Unterschiede eingeebnet, was bedeutet, daß Standortvor- bzw. -nachteile, die aus den bisherigen Regelungen resultierten, eliminiert werden. So wird auf diese Weise bei einer Harmonisierung der Rechtsordnungen die bei Geltung des Ursprungslandprinzips beklagte Inländerdiskriminierung²⁵ beseitigt,²⁶ wobei allerdings bei Gleichheit der nationalen Regelungen letztlich kein Unterschied mehr zwischen Bestimmungsland- und Ursprungslandprinzip

22 Vgl. Streit, Manfred E., und Werner Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 97.

23 Krimphove, Dieter, Europäisches Arbeitsrecht, München 1996, S. 33.

24 Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil (Hrsg.), Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden 1993, S. 383.

25 Inländerdiskriminierung meint bekanntlich im Fall sehr strenger nationaler Vorschriften die Benachteiligung heimischer Anbieter, deren Produkte den strengeren nationalen Regelungen entsprechen müssen, gegenüber den ausländischen Anbietern, deren Produkte bei grenzüberschreitendem Handel in der EU nur den laxeren Bestimmungen ihres Landes genügen müssen.

26 Vgl. Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutionstheoretische Untersuchung, Diss. Bayreuth 1993, S. 171.

besteht; denn dann entspricht ein Produkt, das die Anforderungen des Ursprungslandes erfüllt, gleichzeitig auch denjenigen in den restlichen Ländern der EU.

Die entscheidende Frage lautet bei dieser Problematik immer: Was wird alles unter Wettbewerbsverzerrungen gefaßt? Gehören hierzu unterschiedliche Arbeitszeiten, unterschiedlich lange Genehmigungsverfahren, unterschiedlich hohe Steuern, unterschiedliche Gefahrenschutzvorschriften, unterschiedlich hohe erlaubte „Verschmutzungsgrade“ der Umwelt, unterschiedliche Lohnniveaus? Im Grunde genommen handelt es sich in all diesen Fällen um Wettbewerbsfaktoren, jedoch bei deren unterschiedlichen Ausgestaltung nicht um Wettbewerbsverzerrungen.²⁷ Wenn man jedoch in solchen Fällen unerwünschte Verzerrungen des Wettbewerbs mit nachteiligen Folgen sieht, kann man dieses Problem durch eine Harmonisierung lösen; das wird nicht in Zweifel gezogen.²⁸ In Frage gestellt wird jedoch, ob es sich begrifflich um Wettbewerbsverfälschungen im Sinne des EG-Vertrages handelt, die zu beseitigen sind.

4.3 Kostenersparnisse durch Transparenz und Rechtssicherheit

Bei europaweit einheitlich ausgestalteten Systemen besteht ein großes Maß an Transparenz. Der Vorteil hoher Transparenz, der mit einer Harmonisierung einhergeht, ist offensichtlich und sein Wert leicht zu begründen. Schließlich sind europa- und weltweite Verflechtungen heute wirtschaftliche Realität. So müssen nicht selten bei einer Transaktion verschiedene Rechtsgrenzen überschritten werden. Eine Einigung auf bestimmte Regeln informiert die Akteure nun über das Handeln der anderen insofern, als sie wissen, daß sich auch die anderen an eben diese vereinbarten Regeln halten und ihr Verhalten in Einklang mit diesen bringen. Durch diese wissenschaftende Wirkung verringern sie Transaktionskosten.²⁹ Es bedarf nicht eines kostspieligen Einholens von Informationen über die Bestimmungen in anderen Ländern, wenn man seine Aktivitäten dorthin ausdehnt. Es genügt, die inländischen Bestimmungen zu kennen, denn diese gelten in allen EU-Ländern. So ergeben sich Zeit- und Kostenersparnisse bei der Planung europaweiter Geschäfte und bei der Rechtsverfolgung, d. h., das Handeln der

27 Vgl. hierzu die Abschnitte 2.2 und 2.3.

28 Freilich muß es - wie Bhagwati, Jagdish, Fair Trade, Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Free Trade, in: Deardorff, Alan V., und Robert M. Stern (Hrsg.), Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System, Ann Arbor 1994, S. 548, richtig feststellt, im Grunde genommen als unmöglich gelten, „to harmonize everything so that playing fields are truly level in every way“.

29 Vgl. Streit, Manfred E., und Werner Mussler, The Economic Constitution of the European Community: From „Rome“ to „Maastricht“, Diskussionsbeitrag 03-94, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1994, S. 5.

Unternehmen im Binnenmarkt wird merklich erleichtert.³⁰ Die erhöhte Transparenz dürfte auch einer europaweiten Integration von Unternehmensaktivitäten förderlich sein.³¹ Item werden für die Bürger die Lebensverhältnisse und -besonderheiten in den EU-Ländern eher vergleichbar, was sich auf die Mobilität positiv auswirken dürfte, d. h., die (Informations-)kosten der Mobilität reduziert.³² Somit lassen sich über eine Harmonisierung Hindernisse, die den Grundfreiheiten im Wege stehen, abbauen, so daß die Wirtschaftsakteure sich die Daten des neuen Wirtschaftsgebietes zu Nutzen machen können, ohne durch die von den Mitgliedstaaten - oft in protektionistischem Geist - errichteten Rechtsschranken davon abgehalten zu werden.³³ Allerdings muß man hier anmerken, daß „(d)ie Aussage, daß Regulierungen handelshemmend wirken, (...) nicht nur für nationalstaatliche Regulierungen im Verhältnis zum Binnenmarkt“ gilt, „sondern auch für europaweite Regulierungen im Verhältnis zum Weltmarkt“³⁴.

Wie bereits erwähnt, ergeben sich aus der erhöhten Transparenz unmittelbar geringere Such- und Transaktionskosten im innereuropäischen Handel.³⁵ Diese Vorteile werden sich vor allem für Kleinunternehmen auswirken, die relativ mehr Ressourcen als große einsetzen müssen, um sich in einem nicht harmonisierten Rechtsbereich zurechtzufinden. Für sie ist - im Gegensatz zu Großkonzernen - die Einrichtung von eigenen Auslands- und Auslandsrechtsabteilungen unter Kostengesichtspunkten oft nicht rentabel. Bei einer Harmonisierung sind derartige Unternehmensabteilungen überflüssig. Über diese Kostenersparnisse sind zusätzliche Effizienzsteigerungen denkbar.³⁶

Auch beim produktbezogenen Arbeitsschutz z. B. kann es sich, wenn die Güter gehandelt werden, „als kostengünstiger erweisen, einheitliche Normen festzulegen, als in jedem Land

-
- 30 Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: *Integration* 18 (1995), S. 12.
- 31 Vgl. Lehner, Stefan, Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 25.
- 32 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, *Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt*, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), *Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt*, Berlin u. a. 1990, S. 58. Freilich muß kritisch angemerkt werden, daß bei einer vollständigen Harmonisierung, also aller denkbaren Rechtsbereiche, der Anreiz, innerhalb der EU mobil zu sein, in vielen Fällen entfällt.
- 33 Vgl. Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil (Hrsg.), *Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik*, op. cit., S. 382.
- 34 Streit, Manfred E., und Werner Mussler, *Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union*, op. cit., S. 95.
- 35 Vgl. Gerken, Lüder, Nicht alles über einen Leisten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2. Dezember 1995, S. 17, und Lehner, Stefan, *Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes*, op. cit., S. 25.
- 36 Vgl. Schmidt, Hartmut, *Economic Analysis of the Allocation of Regulatory Competence in the European Communities*, in: Buxbaum, Richard M., et al. (Hrsg.), *European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization*, Berlin u. a. 1991, S. 54, und Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 7.

mit höheren Standards Kontrolleinrichtungen zu schaffen, die zudem noch die Gefahr heraufbeschwören, daß sie im protektionistischen Sinne handelspolitisch mißbraucht werden³⁷. Allerdings würde hier bereits das Ursprungslandprinzip Abhilfe leisten.

Es ist weiter eine Entlastung der Rechtsanwendungsorgane durch eine Vereinheitlichung denkbar, vor allem dann, wenn sie unterschiedliche Rechtsordnungen nebeneinander anwenden müssen, wie z. B. das Bundeskartellamt.

Allerdings treten durch eine Harmonisierung auch hohe Kosten auf, was Gegenstand von Punkt 5.2 sein wird. Welche Seite im Endeffekt überwiegt, d. h., ob die hier erörterten Kostenersparnisse die mit einer Harmonisierung entstehenden Kosten (über)kompensieren, kann nur die Empirie zeigen, genau quantifizierte theoretische Überlegungen hierzu scheinen nicht möglich.

Wenn überall die gleichen Vorschriften gelten, so wird das Recht überschaubarer und zudem wird die Rechtssicherheit erhöht, die eine notwendige Basis ist, um das Vertrauen der Bürger und Unternehmer sicherzustellen. Diese Zugewinne an Rechtssicherheit ergeben sich dadurch, daß Änderungen bei einem „harmonisierten Europa“ wesentlich unwahrscheinlicher erscheinen als bei einem Europa des Systemwettbewerbs, in dem ständige Veränderungen auf dem Wege eines trial and error-Prozesses stattfinden, um letzten Endes die beste Lösung zu realisieren. Harmonisierung dagegen bedeutet das Festschreiben eines gewissen für optimal erachteten Status quo für zumindest einen geraumen Zeitraum, d. h. ein hohes Maß an Sicherheit über den zukünftigen Bestand der Regeln. Geeignetes Mittel hierfür ist ein „steady flow of Community directives“³⁸ im Zuge des Harmonisierungsprozesses. Solide Rechtsstrukturen können auch als Basis für die wirtschaftliche und institutionelle Festigung der Union gelten³⁹ und dürften eine wichtige Voraussetzung für ein hohes wirtschaftliches Aktivitätsniveau in der EU sein. Dies kann man als einzel- und gesamtwirtschaftliche Kostenersparnis bzw. Rechtsunsicherheit als Hemmnis für wirtschaftliche Aktivitäten und somit für Wachstum und infolgedessen letztlich als betriebs- und volkswirtschaftliche Kosten im weiteren Sinne bezeichnen.

Allerdings ist mit einer Harmonisierung in den meisten Fällen, d. h. in all den Fällen, in denen die harmonisierte Lösung von der vor der Harmonisierung realisierten Ausgestaltung abweicht, auch eine neue Rechtsanwendungspraxis verbunden. Dies kann bei der Bevölkerung

37 Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharrer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989, S. 362.

38 Schmidt, Hartmut, *Economic Analysis of the Allocation of Regulatory Competence in the European Communities*, op. cit., S. 54.

39 Vgl. Beutler, Bengt, Roland Bieber, Jörn Pipkorn und Jochen Streil (Hrsg.), *Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik*, op. cit., S. 378.

zunächst ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit hervorrufen. Die Bevölkerung eines Landes ist an ihre gewachsene Erfahrung mit der Rechtsanwendung gewohnt und verknüpft mit ihr eine gewisse Rechtssicherheit. Eine Abkehr davon kann nun - vorübergehend - eine Einbuße an Rechtssicherheit bedeuten.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß ein Risiko in der Wahl eines schlechten Zeitpunktes für die Harmonisierung liegen kann. So wäre es unsinnig, die Rechtsverhältnisse an eine Rechtsordnung anzugleichen, die selbst vor einer Reform steht.⁴⁰ Nicht nur, daß die Reform des Referenzmodells etwaige neue Änderungen erforderlich machen würde, vor allem entstünde auch erhebliche Rechtsunsicherheit.

Insgesamt gesehen dürften die Zugewinne an Rechtssicherheit eventuelle diesbezügliche Einbußen jedoch überwiegen, so daß man ein höheres Maß an Rechtssicherheit als Vorteil des Harmonisierungskonzepts anerkennen muß.

4.4 Eigenwert eines einheitlichen hohen Schutzniveaus

Vertritt man die Auffassung, ein hohes Schutzniveau und generell hohe Standards sind unabhängig vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand eines Landes ein Eigenwert an sich, den man versuchen muß möglichst weit umzusetzen und allen Bürgern zugute kommen zu lassen, dann ist Harmonisierung - auf entsprechend hohem Niveau - ein geeignetes Mittel hierfür.⁴¹ Im Grunde genommen ist eine solche Zielsetzung an eine ethische Anschauung gebunden, die generell für jeden Menschen einen gewissen Lebensstandard und ein menschenwürdiges Leben fordert, die allein an seinem Dasein als Mensch anknüpft und sich lediglich hieraus begründet, unabhängig vom Land, in dem er lebt. Tendenziell liegt diese Vorstellung dem Art. 100 a Abs. 3 EGV zugrunde, der für die Kommission für ihre Vorschläge zur Rechtsangleichung ein hohes Schutzniveau als Ausgangspunkt für die Bereiche Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz vorschreibt.

Ein historischer Rückblick zeigt, daß im Zuge einer „normalen“ ökonomischen Entwicklung eines Landes das Niveau der sozialen Sicherung sowie auch die Ausgaben für Umweltschutz mit steigendem Entwicklungsstand und steigendem Bruttosozialprodukt ansteigen. Erinnerung sei an die sog. Maslow-Pyramide, die zeigt, daß bestimmte „höherwertige“ Güter erst, wenn bestimmte andere Bedürfnisse bereits befriedigt sind, also mit entsprechend hohem Entwicklungsstand, nachgefragt werden. So empfindet man z. B. ein Streben nach Sicherheit erst,

40 Vgl. Möschel, Wernhard, Anpassung des GWB an das europäische Wettbewerbsrecht, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 820.

41 Vgl. Streit, Manfred E., und Werner Mussler, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, op. cit., S. 97.

nachdem physiologische Grundbedürfnisse erfüllt sind.⁴² Insofern besteht nach einem hohen Schutzniveau in bestimmten Ländern mit niedrigem Entwicklungsstand gar keine Nachfrage. Zwingt man ihnen ein hohes Schutzniveau auf, verletzt man ihre Präferenzen und ihre Bürgersouveränität. Sie selber definieren ein hohes Schutzniveau für sich nicht als Wert an sich. Wendet man diese Definition auch auf diese Länder an, bedeutet dies eine bevormundende Aufdrängung der eigenen Vorstellungen vom Lauf der Welt und eine Anmaßung von Wissen. Man müßte hier, um diese Oktroyierung zu umgehen, schon schrittweise vorgehen und zuerst die physiologischen Grundbedürfnisse EU-weit befriedigen, bevor man zu „höherwertigen“ Bedürfnissen, wie z. B. der betrieblichen Mitbestimmung schreitet, sich also entlang der Bedürfnis-Hierarchie nach oben bewegt.

Die Möglichkeit, daß alle Bürger der EU die gleiche saubere Luft atmen können, den gleichen Unfall- und Gefahrenschutz, dieselbe soziale Sicherheit, dieselben Rechte und dasselbe Maß an Achtung seitens des Staates und des Arbeitgebers genießen, muß - obgleich an sich wünschenswert - in vielen Einzelheiten als wenig realisierbar gelten, selbst wenn man sozusagen stufenweise im Sinne von Maslow vorgeht. Der Grund hierfür liegt darin, daß sich dies viele Staaten nicht aus eigenen Stücken leisten können und die Transferressourcen des Rests der Union nicht ausreichen, um in allen Bestimmungen ein gleiches (hohes) Niveau zu erreichen; dies auch vor dem Hintergrund, daß den ärmeren Staaten langfristig gesehen mit einem solchen Projekt nicht gedient wäre, da sie ihre wichtigen Standortvorteile verlieren würden (!).

Als Fazit läßt sich festhalten, daß - läßt man ökonomische Überlegungen außen vor - Harmonisierungsmaßnahmen die Konvergenz bestimmter Standards in der Union fördern⁴³ und zu einer gleichmäßigen Teilhabe aller Bürger am sozialen Fortschritt führen⁴⁴, dies jedoch nicht zwingend als Wert an sich gelten muß, sondern von der subjektiven Einstellung des einzelnen abhängt.

4.5 Sonstige Vorteile der Harmonisierung

Es gibt Anlaß zu der Vermutung, daß im Zuge fortschreitender Harmonisierung „die Rivalität der nationalen Gruppen“ durch die „Gemeinsamkeiten, die einen Binnenmarkt charakterisieren“ ab- und die „Neigung der nationalen Gruppen zur friedlichen Koexistenz (...) zuneh-

42 Vgl. Maslow, Abraham H., *Motivation and Personality*, 2. Auflage, New York u. a. 1970, S. 35 ff.

43 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, *Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 58.

44 Vgl. Busch, Klaus, *Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*, 2. Auflage, Köln 1992, S. 266.

men, wenn sie gemeinsamen exogenen Einflüssen unterworfen sind⁴⁵. Dies läßt sich als positiver Punkt für die Integration Europas werten, die fern jeglicher Rivalität zwischen den Mitgliedsländern friedlich ablaufen soll. Friede als Wert an sich dürfte wohl von keiner Seite ernsthaft in Frage gestellt werden.

Ein kleiner Streifzug der politischen Ökonomie zeigt, daß sich für amtierende Politiker und Bürokraten ein Vorteil aus Harmonisierungslösungen ergibt. Sie können in Harmonisierungsverhandlungen und -verträgen demonstrieren, daß sie sich wirkungsvoll für das nationale Interesse einsetzen. Eventuelle Fehlritte und Nachteile sowie unpopuläre Maßnahmen, die man bei Systemwettbewerb nicht wagte, auf nationaler Ebene umzusetzen, lassen sich mit den nötigen Kompromissen rechtfertigen, und Passivität mit den komplizierten internationalen Kontrakten entschuldigen, die man keinesfalls durch unkoordinierte nationale Alleingänge gefährden dürfe.⁴⁶ Hierbei handelt es sich - das sei betont - um individuelle Vorteile für spezielle Funktionsträger, nicht notwendigerweise gleichzeitig um - unter Wohlfahrtsgesichtspunkten gesehen - gesamtwirtschaftliche Vorteile.

Als letzter Punkt sei angemerkt, daß interpersonelle Verteilungspolitik in Europa bei harmonisierten (Verteilungs)systemen leichter durchzuführen ist, was nicht heißt, daß sie bei nicht harmonisierten Systemen unmöglich ist.⁴⁷

Insgesamt gesehen, hat die Untersuchung der Argumente, die zur Begründung der Harmonisierung als Instrument zur Realisierung des Binnenmarktprogramms herangezogen werden, demonstriert, daß diese auf relativ wackligen Füßen stehen und größtenteils wenig überzeugend sind.

45 Stegemann, Klaus, Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt, Köln u. a. 1966, S. 80.

46 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1996, S. 17. Laut Weaver, R. Kent, The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6 (1996), S. 371 ff., ist für Politiker die Möglichkeit, Fehler auf andere abzuwälzen, d. h. „blame-avoiding“ (S. 373), wichtiger als die Möglichkeit, sich selbst in ein gutes Licht zu rücken und sich für Erfolge verantwortlich zu zeigen, da die Wähler „more sensitive to losses than to gains“ (S. 373) sind.

47 Vgl. hierzu Abschnitt 2.5.

5. Kapitel: Nachteile der Harmonisierung

Den gerade erläuterten Vorteilen des Harmonisierungskonzepts stehen jedoch auch Probleme gegenüber, die Gegenstand dieses Kapitels sein werden.

5.1 Beschneidung der kulturellen und sozialen Vielfalt¹

In der Europäischen Union sind Länder vereint, die sich in vielerlei Hinsicht stark unterscheiden, z. B. bei der Finanzierung der Sozialkassen (Steuern versus Beiträge),² bezüglich der Regelungen über die Mitbestimmung³ oder auch in den Tarifvertragebenen⁴. Z. B. werden Sozialleistungen in Irland und Dänemark in der Regel aus Steuermitteln finanziert, im Falle Dänemarks v. a. mit sehr hohen Alkohol- und Luxussteuern, wohingegen in der Bundesrepublik das Versicherungsprinzip mit Beitrags- und Umlageverfahren eine besondere Bedeutung findet.⁵ Was die Höhe und Struktur der Sozialleistungsquote anbelangt, läßt sich ebenfalls keine Homogenität feststellen;⁶ dies ist unter anderem auch auf unterschiedliche politisch-kulturelle Auffassungen darüber, was Sozialpolitik überhaupt leisten soll,⁷ zurückzuführen. Die Mitbestimmung in der BRD basiert auf einer Gewerkschaftstradition, in der die Herstellung partnerschaftlicher Beziehungen in der Zielhierarchie stets über dem

-
- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6, Brüssel, Luxemburg 1993, S. 63, bezeichnet die Vielfalt der Kulturen in der Europäischen Gemeinschaft als einen komparativen Vorteil.
 - 2 Vgl. z. B. Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 40 (1991), S. 25 f.
 - 3 Eine gute Darstellung der Mitbestimmungsregeln in Deutschland, Frankreich und Großbritannien findet sich in Scherl, Hermann, Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft: Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 222/1, Berlin 1993, S. 131 ff. Für einen Vergleich, der alle Unionsländer umfaßt, vgl. die Übersicht in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996, S. 124 ff.
 - 4 Eine Übersicht hierüber findet sich in: Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 59.
 - 5 Vgl. Böhm, Wolfgang, Bericht aus der Arbeitsgruppe 1, in: Böhm, Wolfgang (Hrsg.), Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?, Berlin 1992, S. 77, und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, op. cit., S. 13.
 - 6 Vgl. Schmähl, Winfried, Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, Baden-Baden 1990, S. 23, und Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, op. cit., S. 14 f.
 - 7 Vgl. Beckmann, Dorothee, Gudrun John und Ursula Wathling, Europa '92: Grenzenloser Sozialstaat oder unsoziale Grenzenlosigkeit?, in: Heine, Michael, Klaus Peter Kisker und Andreas Schikora (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration, Berlin 1991, S. 116.

Klassenkampfziel stand,⁸ was in anderen europäischen Ländern nicht der Fall ist. Diese Systemunterschiede sind historisch gewachsen und entsprechen unterschiedlichen Stufen des wirtschaftlichen Entwicklungsprozesses.⁹ Unterschiede weisen die Länder der EU auch in wichtigen volkswirtschaftlichen Kenngrößen auf, wie der Inflations-¹⁰ und Arbeitslosenrate¹¹ oder dem Bruttosozialprodukt pro Kopf. So reichte die Spanne im jährlichen Pro-Kopf-Einkommen 1985 von nur rund 5.000 ECU im griechischen Thrakis bis zu 29.000 ECU in Groningen, was einem Einkommensunterschied in der Dimension von 1 zu 6 entspricht.¹² Und auch im Jahr 1995 reichte das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards ausgedrückt (ohne die erst 1996 der EU beigetretenen Länder) von nur 64,7 % des EU-Durchschnitts in Griechenland bis zu 165,4 % in Luxemburg.¹³ In ECU ausgedrückt reichte das Bruttoinlandsprodukt je Einwohner zu Marktpreisen im Jahr 1995 in der EU von 7.750 ECU in Portugal bis zu 32.340 ECU in Luxemburg.¹⁴

Nivelliert man durch Harmonisierung den entsprechenden Bereich überall in der EU, z. B. die Arbeitszeit, den Umweltschutz oder die Bestimmungen über die gesetzliche Altersvorsorge, bedeutet dies, daß diese nationalen (unternehmens)kulturellen und sozialen Unterschiede eingeebnet werden. Es besteht zudem das Risiko, durch Einheitsrecht gleichzumachen, was nicht gleich ist und differenzierter Regelungen bedarf. Es ist kaum vorstellbar, daß in jedem Land der EU, z. B. was die gesetzliche Altersvorsorge anbelangt, das gleiche gesetzliche System die optimale Lösung bedeutet. Schließlich bestehen zwischen Nord- und Südeuropa noch ganz andere Familienstrukturen, die entsprechend unterschiedliche adäquate Lösungen bedingen. Ein einheitliches europäisches Alterssystem impliziert so eine Abweichung vom jeweiligen nationalen Optimum und ist somit den jeweils eigenen nationalen Regelungen pareto-unterlegen. Eine zwangsweise Harmonisierung bedeutet letztlich eine wachsende Verstaatlichung privater Beziehungen und zunehmende supranationale Regulierung.¹⁵ Dies läßt sich m. E. schwerlich als Nutzen, als Vorteil auslegen, vielmehr bedeutet Vielfalt einen positiven Wert. Sie ist Ausdruck einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in der sich

-
- 8 Vgl. Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, supra, S. 27.
- 9 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 57 (1993), S. 41.
- 10 Vgl. hierzu für das Jahr 1996: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, Stuttgart 1997, Tabelle 16.3, S. 145.
- 11 Vgl. hierzu für das Jahr 1995: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, op. cit., Tabelle 3.8, S. 48.
- 12 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 39.
- 13 Vgl. o. Verf., EU-Regionalentwicklung: Angleichung im Schnecken tempo, in: iwD vom 17. April 1997, S. 5.
- 14 Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, op. cit., Tabelle 17.2, S. 149.
- 15 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 133.

verschiedene Systeme frei entwickeln können. Harmonisierung mutet als Eingriff in die individuelle Wahl- und gesellschaftliche Entwicklungsfreiheit an. Hierin ist natürlich ein gewisses Werturteil enthalten. Es gibt sicherlich Leute, die in einer europäischen Einheitslösung einen Vorteil, einen Wert per se sehen. Aber selbst in diesem Fall würde dies nur einen Abzugsposten von den noch zu ermittelnden Nachteilen des Harmonisierungskonzepts darstellen.

5.2 Kosten der Harmonisierung

Der Entschluß, bestimmte Bereiche einer Harmonisierung in der EU zu unterwerfen, ist mit sehr hohen Kosten verbunden; schließlich muß dieser Prozeß von der Planung über die Einigung bis zur konkreten Umsetzung als sehr zeitaufwendig veranschlagt werden. Denn das Recht der Länder der EU hat unterschiedliche Quellen. Es basiert auf unterschiedlichen Wertvorstellungen, Traditionen, wirtschaftlichen und sozialen Strukturen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen. Jede Änderung des Rechts greift in Interessen und Besitzstände ein und erfordert Wertungen, über die ein Konsens nicht einfach ist.¹⁶ Man muß davon ausgehen, daß bereits im Vorfeld eines solchen Vorhabens sehr hohe Transaktionskosten der Aushandlung anfallen.¹⁷ Zunächst müßte sich jedes Land ausgiebig über die Systeme anderer Länder informieren, um beurteilen zu können, welches als Vorbild für eine Harmonisierung gelten könnte. Zudem sind die Kosten der Einigung auf den Inhalt der zu harmonisierenden Rechtsvorschriften zu nennen. Hohe Kosten werden entstehen, um Mehrheiten in den Parlamenten der Mitgliedsländer zu finden. Allein der Verwaltungsaufwand bei der Einigung und Verabschiedung der Gesetze dürfte sehr hoch sein. Die Erfahrungen in den Bereichen der Agrar- und Umweltpolitik zeigen zudem, daß hier mit innenpolitischen und supranationalen Streitigkeiten um Kompromisse zu rechnen ist,¹⁸ die ohnehin häufig nur auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich sind (zumal sowieso keiner im voraus weiß, welches das zweckmäßigste System ist).¹⁹ Schließlich wird auch die Umsetzung der harmonisierten

16 Vgl. Everling, Ulrich, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1164.

17 Einen Vorgeschmack bietet die geplante Harmonisierung der Währungen in Europa, die z. B. Verwaltungs- und Personalkosten durch die Errichtung und den Betrieb des Europäischen Währungs-instituts sowie seit Jahren immense Kosten für Informations- und Aufklärungsmaterial für die Bürger der EU bei Banken, öffentlichen und sonstigen Institutionen verursacht; vgl. zu ersteren die Gewinn- und Verlustrechnung des Europäischen Währungsinstituts für das Jahr 1996, in: Europäisches Währungs-institut, Jahresbericht 1996, Frankfurt 1997, S. 112.

18 Vgl. Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1996, S. 17.

19 Vgl. Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kieler Arbeitspapier Nr. 360, Kiel 1989, S. 11.

Lösung in allen Ländern erhebliche Anpassungs- und Umstellungskosten verursachen. Sie wird im Regelfall eine Abänderung bestehender Gesetze oder sogar die Einführung neuer Gesetze sowie spezieller Vorkehrungen zur Sicherstellung der effektiven Durchsetzung der erlassenen Normen beinhalten, was jeweils mit bestimmten Kosten verbunden ist.²⁰ Zu denken ist allein an die Schulung des Personals, damit es mit den neuen Vorschriften umgehen kann.

Um die Umsetzung in nationales Recht vorzunehmen, ist den Ländern bei Richtlinien eine bestimmte Zeit eingeräumt. Falls nach Ablauf dieser Frist die Umsetzung nicht erfolgt ist, können Schritte gegen das jeweilige Land von seiten der Gemeinschaft gemäß Art. 169 EGV oder durch andere Mitgliedstaaten gemäß Art. 170 EGV eingeleitet werden. Letzten Endes kann es zu einer Entscheidung durch den EuGH kommen. Allerdings besteht „no formal sanction that can be imposed on“ the member state „to secure speedy and satisfactory implementation of the measure in question“²¹, und es ist schwierig, eine nicht vorgenommene oder inadäquate Umsetzung von Richtlinien im einzelnen Mitgliedstaat aufzuspüren,²² zumal die Mitgliedstaaten Informationen über den Stand der Umsetzung von Richtlinien nur ungern preisgeben.²³ Somit scheint doch die Möglichkeit zu bestehen, die (kostspielige) Umsetzung diverser Richtlinien einfach nicht vorzunehmen, in der Hoffnung, die Kommission und andere Mitgliedstaaten würden es nicht merken. Allerdings haben die Bürger nach Ablauf der Umsetzungsfrist des die Richtlinie nicht umgesetzt habenden Mitgliedslandes die Möglichkeit, sich vor den Gerichten direkt auf die EG-Richtlinie zu berufen; so kann ein Unternehmen, dessen Produkte in Einklang mit den EG-Normen stehen, aber gegen die nationalen Standards verstoßen, nach Ablauf der Umsetzungsfrist nicht wegen Verstoßes gegen nationale Normen z. B. mittels Bußgeldern zur Rechenschaft gezogen werden.²⁴ Des weiteren hat der EuGH einen Schadensersatzanspruch des Bürgers gegen den Staat wegen legislativen Unterlassens herausgearbeitet, wenn drei Bedingungen gegeben sind: Die

-
- 20 Auf dem Gebiet der Arbeitsumwelt und Produktsicherheit scheint bei den Mitgliedstaaten die Umsetzung von Richtlinien mittels sekundärer Gesetzgebung in Form von Verordnungen, allgemeinen Verwaltungsbestimmungen und Erlassen Vorrang vor der Umsetzung mittels parlamentarischer Gesetzgebung zu haben; vgl. Gier, Erik de, Eine neue Herausforderung? Europäisches Arbeitsschutzrecht im Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft, in: 5. RdA-Symposium „Europäisches Arbeitsrecht“, am 10. und 11. Oktober 1991 in Köln, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 99.
- 21 Dashwood, Alan, *Hastening Slowly: The Community's Path Towards Harmonization*, in: Wallace, Helen, William Wallace und Carol Webb (Hrsg.), *Policy Making in the European Community*, Chichester 1983, S. 204.
Solange ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht umgesetzt hat, kann man die Beachtung der in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften von den Behörden nicht erzwingen, auch wenn die Umsetzungsfrist bereits abgelaufen ist; vgl. Koll, Michael, Arbeitsschutz im europäischen Binnenmarkt, in: *Der Betrieb* 42 (1989), S. 1234.
- 22 Vgl. Assmann, Heinz-Dieter, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EG-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung, in: *ORDO* 44 (1993), S. 112.
- 23 Vgl. Buschak, Willy, Umsetzung der EBR-Richtlinie in nationales Recht, in: *WSI Mitteilungen* 49 (1996), S. 519.
- 24 Vgl. die Rechtssache 148/78, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* 25 (1979), S. 1629 ff.

Richtlinie verfolgt das Ziel der Verleihung von Rechten an einzelne, der Inhalt dieser Rechte ist auf der Basis der Richtlinie bestimmbar und es besteht zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat auferlegte Verpflichtung und dem entstandenen Schaden eine Kausalitätsbeziehung.²⁵ Insofern kann auch die Nichtumsetzung einer Richtlinie für einen Staat mit hohen Kosten verbunden sein, selbst wenn weder die Kommission noch ein anderer Mitgliedstaat ihn dafür gerügt haben.

Als Zwischenergebnis kann somit festgehalten werden, daß die Rechtsangleichungspraxis in der Union als langwierig, mühsam und kostenintensiv bezeichnet werden muß.

Es besteht zu alledem die Gefahr, daß man sich auf derart akribisch ausgeklügelte und perfektionistische Vorschriften einigt, daß sie den Unternehmen wegen ihrer Kompliziertheit bei der Umsetzung und Einhaltung zusätzliche Kosten aufbürden.²⁶ Ein Überziehen der Mitgliedstaaten „mit einem Netz unnötiger bis ins letzte Detail hineinreichender bürokratischer Reglementierungen“ würde die „unternehmerische Initiative lähmen und die notwendige Anpassungsflexibilität behindern“²⁷. Man kann hier von einer „bürokratischen Überregulierung“²⁸ sprechen, die durch die tendenziell bei Harmonisierung steigende Zentralisierung und Bürokratisierung gefördert wird.²⁹ Dabei muß beachtet werden, daß die Anbieter institutioneller Arrangements keinen Anlaß verspüren, für sie nachteilige, jedoch für die Bevölkerung vorteilige, d. h. in diesem Zusammenhang kostengünstige, Harmonisierungsniveaus zu vereinbaren, schließlich unterliegen sie - zumindest innerhalb der EU - keinem

-
- 25 Vgl. o. Verf., Haftung eines Mitgliedstaats bei Nichtumsetzung einer Richtlinie, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 45 (1992), S. 167, o. Verf., EuGH: Schadensersatzpflicht eines Mitgliedstaats wegen mangelhafter Umsetzung einer Richtlinie, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 5 (1994), S. 182 ff., und die verbundenen Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz* 37 (1991), S. I - 5357 ff. Präzisiert wurden diese Voraussetzungen durch den EuGH in den verbundenen Rechtssachen C-46/93 und C-48/93, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz* 42 (1996), S. I - 1029 ff., dahingehend, daß die Rechtsnorm, gegen die verstoßen wurde, bezwecken muß, dem einzelnen Rechte zu verleihen, daß der Verstoß hinreichend qualifiziert sein muß und schließlich daß zwischen dem Verstoß gegen die dem Staat obliegende Verpflichtung und dem den geschädigten Personen entstandenen Schaden ein unmittelbarer Kausalzusammenhang bestehen muß.
- 26 Vgl. Grimm, Doris, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989, S. 17, und Assmann, Heinz-Dieter, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EG-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung, *supra*, S. 101.
- 27 Clever, Peter, Sozialpolitik im Rahmen der europäischen Integration: Entwicklung bis und Perspektiven nach Maastricht, in: *Sonde* 25 (1992), S. 35.
- 28 Koop, Michael J., Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: Streit, Manfred E., und Stefan Voigt (Hrsg.), *Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas*, Baden-Baden 1996, S. 56.
- 29 Vgl. Franke, Horst, *Die Bauwirtschaft im Gemeinsamen Europäischen Markt: Probleme und Lösungsansätze*, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), *Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt*, Berlin u. a. 1990, S. 149 f.

Wettbewerbs- und somit Kontrolldruck,³⁰ wie er in Abschnitt 1.2 dargestellt worden ist. In diesen Kontext fällt auch, daß die Kosten für die Bereitstellung öffentlicher Güter bei einer zentralen, d. h. monopolistischen oder kollektivmonopolistischen Bereitstellung tendenziell höher sein werden als bei Systemwettbewerb.³¹ Das Gegenargument sinkender Durchschnittskosten bei steigender Produktion und die dadurch mögliche Realisierung von Kostenvorteilen aufgrund größerer Skalenerträge bei zentraler Bereitstellung³² wirkt diesem Effekt bei einer Zentralisierung zwar entgegen, dürfte ihn aber nur in Einzelfällen kompensieren.

Nicht aus den Augen verlieren darf man in der Harmonisierungseuphorie auch die Gefahr, daß a priori Standards harmonisiert werden, die sich später als ungeeignet und suboptimal erweisen, womit sehr hohe Kosten (der Verharrung im suboptimalen Zustand bzw. der Harmonisierungsänderung) verbunden wären,³³ und es eventuell zur kostenintensiven Errichtung supranationaler Institutionen, z. B. zur Überwachung der Einhaltung von Harmonisierungsmaßnahmen, kommt.

Im Endeffekt muß somit die Wahrscheinlichkeit, daß die Harmonisierung mit zwar intendierten (Transaktionskosten)senkungen (vgl. die Abschnitte 4.3 und 9.1.1) doch höhere Kosten verursacht, als ohne Harmonisierung anfallen würden, als nicht gering veranschlagt werden.³⁴

5.3 Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität

Harmonisierung bedeutet einen Verzicht auf die Experimentier- und Suchfunktion des Wettbewerbs. Wie in Abschnitt 1.1 gezeigt, ergibt sich das jeweils Beste erst als Resultat eines nie abgeschlossenen Wettbewerbs, nicht jedoch durch eine Harmonisierung ex ante.³⁵

-
- 30 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: Cassel, Dieter (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 246, Berlin 1996, S. 234.
- 31 Vgl. Bolton, Patrick, Gérard Roland und Enrico Spolaore, Economic theories of the break-up and integration of nations, in: European Economic Review 40 (1996), S. 701, und die Untersuchung von DiLorenzo, Thomas J., Economic competition and political competition: An empirical note, in: Public Choice 40 (1983), S. 203 ff., für die USA.
- 32 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 15.
- 33 Vgl. Freytag, Andreas, The European Market for Protectionism: New Competitors and New Products, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 252.
- 34 Vgl. jedoch Sun, Jeanne-Mey, und Jacques Pelkmans, Regulatory Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 33 (1995), S. 82 und 87, die die Meinung vertreten, daß die Kosten der Harmonisierung inzwischen wesentlich geringer sind, als sie es noch vor einigen Jahren waren.
- 35 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 16.

Schließlich entspricht „(d)as Neue, das die Entwicklung vorantreibt, (...) nicht dem Maß von gestern“³⁶, und jede erzwungene Harmonisierung mit heutigem Wissen schreibt den Stand von gestern fest und paßt für morgen in einer sich wandelnden Welt nicht mehr.³⁷ Wenn nun alles angeglichen ist, entspricht alles dem Durchschnitt. Wünscht man Verbesserungen, also eine Steigerung des Durchschnitts, muß etwas überdurchschnittlich, folglich ungleich, sein. „Fortschritt entsteht durch Unterschiede, durch Vielfalt, nicht durch Gleichheit und Einheitlichkeit oder gar Einfalt.“³⁸ Die wichtige vorantreibende Funktion des Wettbewerbs wird durch eine Harmonisierung künstlich gelähmt, der Freiraum für institutionelle Experimente³⁹ und für institutionelle Phantasie⁴⁰ aber auch „für adaptive Fehlerkorrekturen“⁴¹ wird eingeengt, „so that the association might remain stuck in a harmonized, but inferior legal system“⁴², in dem die Faktoren nicht effizient eingesetzt werden und auf mögliche Wohlfahrtsgewinne verzichtet wird.⁴³ Mehr Harmonisierung bedeutet somit weniger Wettbewerb zu Lasten der Effizienz.⁴⁴

Die Anreize der Politiker, möglichst gute Lösungen zu initiieren, werden reduziert, da sie innerhalb Europas keinem Kontrollmechanismus mehr unterliegen. Innovationen werden aufgrund dieser Wettbewerbsbeschränkung entsprechend der Kartellvereinbarung⁴⁵ im Keim erstickt, es kommt zu einer „Stagnation der kreativen Kräfte“⁴⁶, zu einer „Erstarrung“ von

-
- 36 Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 129.
- 37 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 26.
- 38 Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 127.
- 39 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt, op. cit., S. 58.
- 40 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit im Europäischen Binnenmarkt: Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland?, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 79.
- 41 Mussler, Werner, und Michael Wohlgermuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 19.
- 42 Gerken, Lüder, Institutional Competition: An Orientative Framework, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, op. cit., S. 22.
- 43 Vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 5/1990, S. 4 (keine Seitenangaben im Original), und Assmann, Heinz-Dieter, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EG-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung, supra, S. 101.
- 44 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989, S. 195, Tz. 456.
- 45 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 15.
- 46 Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 129.

bereits in bestimmten Bereichen „stark verkrusteten nationalen“⁴⁷ Systemen und zur Aufrechterhaltung ineffizienter, staatlich arrangierter Aktivitäten.⁴⁸

Eine Harmonisierung eliminiert aber nicht nur den Wettbewerb der Regierungen und damit den Suchprozeß nach besseren Lösungen und die Kontrollfunktion, sondern auch die Flexibilität und Reformfähigkeit der EU. Selbst wenn man sich auf ein neues Harmonisierungsniveau einigen, sprich den supranationalen Rahmen sprengen wollte, wenn man das alte als nicht (mehr) geeignet ansieht, ist dies EU-weit nur viel schwerfälliger und langsamer, wenn überhaupt, möglich. Hierzu bedürfte es erneut „eines großen politischen Kraftaktes“⁴⁹. Ein fixes Reagieren einzelner Staaten auf neue Rahmenbedingungen und Entwicklungen ist bei einer Harmonisierung nicht mehr möglich, was in Anbetracht zunehmender Globalisierung, Vernetzung und Dynamik in jeglicher Hinsicht bedenklich erscheint. In einer Zeit, in der großer Anpassungsbedarf besteht, macht diese Lösung einen hinreichend anpassungsfähigen Einsatz der Ressourcen unmöglich.⁵⁰

Befürchtungen bestehen auch insofern, als durch die Harmonisierung neue Möglichkeiten für Handelsbeschränkungen statt für Förderung des Handels sowohl innerhalb als auch außerhalb Europas eröffnet werden.⁵¹ Diese Vermutung liegt nahe, denn wenn innerhalb Europas überall die gleichen Bestimmungen und somit letztlich die gleichen (Produktions)kosten gelten bzw. eventuell jegliche nationale Produktdifferenzierung eingegeben wurde, entfallen in vielen Fällen Anreize zum Handel innerhalb der EU - d. h., „cross-border trade is valuable because the playing field is *not* level“⁵² -, und Befürchtungen im Hinblick auf eine „Festung Europa“, die sich durch protektionistische Maßnahmen⁵³ nach außen abschottet, z. B. um eigene Industriezweige vor billigeren Importen aus anderen Ländern zu schützen, sind sicherlich auch nicht aus der Luft gegriffen, wie die Vergangenheit zeigt. Mehr Protektionismus wirkt sich letztlich negativ auf die Experimentierfunktion des Wettbewerbs aus, da das In-

-
- 47 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 34.
- 48 Vgl. Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993, S. 39.
- 49 Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, op. cit., S. 11.
- 50 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 62.
- 51 Vgl. Streit, Manfred E., Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: List-Forum 20 (1994), S. 121.
- 52 Aaron, Henry J., et al., Preface to the Studies on Integrating National Economies, in: Ehrenberg, Ronald G., Labor Markets and Integrating National Economies, Washington, D. C. 1994, S. XX.
- 53 Hierzu gehören auch entsprechend hohe europaweite Harmonisierungsniveaus, die Produkten von Konkurrenten aus anderen Ländern, die dieses hohe Niveau nicht erfüllen, den Zutritt zu europäischen Märkten verweigern; vgl. Bhagwati, Jagdish, Fair Trade, Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Free Trade, in: Deardorff, Alan V., und Robert M. Stern (Hrsg.), Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System, Ann Arbor 1994, S. 592.

Berührung-Kommen mit neuen Verfahren und anderen Systemen und so der Anreiz zur Nachahmung sowie der Ansporn zur Invention besserer Regelungen eingeschränkt werden.⁵⁴

Wozu ein Verzicht auf den Systemwettbewerb führt, kann man sich vergegenwärtigen, wenn man einen Blick auf die (ehemals) sozialistischen Planwirtschaften wirft. Die Gründe für deren so weites Zurückfallen liegen im Mangel an wirtschaftlicher und politischer Opposition und an Kritik- und Risikofähigkeit,⁵⁵ allgemein im Unterbinden des Wettbewerbs mit seiner Entdeckungs- und Kontrollfunktion.

5.4 Einschränkung der individuellen Wahlfreiheit (Präferenzunterdrückung)

Konsequenz der Harmonisierung ist ein einheitliches institutionelles Angebot in den Ländern der EU. Wie in Abschnitt 1.3 verdeutlicht, kann jedoch keineswegs von einer homogenen Nachfrage nach institutionellen Arrangements in der EU ausgegangen werden, vielmehr dürften die Präferenzen breit gefächert sein. Somit steht einem starren, überall gleichen Angebot eine sehr vielfältige Nachfrage gegenüber. Weniger weit entwickelte Staaten werden vermutlich eine ausgeprägte Präferenz für Wirtschaftswachstum haben und weniger für Umweltschutz oder soziale Standards als Volkswirtschaften mit einem sehr hohen Pro-Kopf-Einkommen. In den ärmeren Ländern der Union wird eine aufwendigere soziale Sicherung dann zu einem politischen Ziel werden, sobald die Höhe des erreichten Volkseinkommens die Realisierung eines solchen Ziels zuläßt.⁵⁶ Die Nachfrager haben bei einer Harmonisierung jedoch keinerlei Alternativen, abgesehen von einem Verlassen der EU, ihre Wahlfreiheit wird eklatant eingeschränkt. Es wird den Ländern ein Standard aufgenötigt, der nicht ihren Prioritäten entspricht, mit Ausnahme des sicher seltenen Falles, daß sich die Präferenz eines Landes vollkommen mit der Harmonisierungslösung deckt. Die stark ausdifferenzierten und vielfältigen Präferenzen der Bevölkerung werden unterdrückt.⁵⁷ Und wie Hayek so schön sagt: „Es würde wohl keine Verbesserung bedeuten, alle Häuser vollkommen gleich zu bauen, (...)

54 Des weiteren würde Protektionismus gegenüber Außenseitern auch für ein „harmonisiertes“ Europa Nachteile bedeuten, denn der Standortwettbewerb zwischen den Ländern ist ein Positivsummenspiel, er verbessert den Rahmen für Investitionen und Wachstum *überall* und fördert auf diesem Wege Beschäftigung, Wohlstand und größere Verteilungsspielräume; vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen: Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart 1996, S. 179, Tz. 250.

55 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 129.

56 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 123.

57 Das gemessen an den Präferenzen der Bürger Über- bzw. Unterangebot an einer öffentlichen Leistung bezeichnet Breton, Albert, Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition, Kingston, Ontario 1990, S. 14, als Wohlfahrtskosten.

und dasselbe gilt für die meisten anderen Gebiete⁵⁸. Aus der Nichtbefriedigung der Präferenzen der Bevölkerung ergibt sich ein eindeutiger Wohlfahrtsverlust. Bei einem hohen Harmonisierungsniveau erleiden Länder Realeinkommenseinbußen, die dieses Niveau nicht wünschen, bei einem - rein theoretischen - niedrigen oder mittleren Niveau erleiden Länder mit Präferenz für ein hohes Niveau Wohlfahrtseinbußen.⁵⁹

Zu erwarten ist auch, daß transnationale Interessengruppenvereinigungen, die ihrem großen Wirkungsgebiet der EU entsprechend relativ mächtig sind, Druck auf die EU-Organe ausüben werden. Wie in Abschnitt 1.4 gezeigt, bedeutet dies tendenziell, daß den Präferenzen der Bürger noch weniger nachgekommen wird, was letztlich in einer Verringerung der Freiheit und des Wachstums mündet.⁶⁰

5.5 Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger stark entwickelten Länder der EU

Wie bereits in den vorangegangenen Ausführungen dieses Kapitels deutlich wurde, bleibt eine Harmonisierung nicht ohne Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedsländer. Tendenziell begünstigt sind die Länder, deren institutionelle Ausgestaltung bereits dem Harmonisierungsstandard entspricht bzw. diesem bereits sehr ähnlich ist, oder die ihn aufgrund ihres hohen Entwicklungsstandes leicht erreichen können. Benachteiligt sind tendenziell die ärmeren Länder, die durch die für sie relativ hohen vorgegebenen Standards überfordert sind.⁶¹ Diese Länder müssen zugunsten von höheren Standards, die sie eigentlich nicht wünschen, Einbußen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit einstecken. Schließlich sind höhere Standards in der Regel mit höheren Kosten verbunden.⁶² Ehemalige Standortvorteile - die niedrigen Produktionskosten und weniger strenge Vorschriften -, die Unternehmen und Investoren anzogen, werden somit zunichte gemacht.⁶³ Dies führt zu einer Verringerung der

58 Hayek, Friedrich A. von, *Individualismus und wirtschaftliche Ordnung*, 2. Auflage, Salzburg 1976, S. 130 f.

59 Vgl. Dicke, Hugo, *Vollendung des EG-Binnenmarktes: der Versuch einer Zwischenbilanz*, in: *Die Weltwirtschaft* Heft 1/1989, S. 101.

60 Vgl. Radnitzky, Gerard, *Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivist Design*, in: *ORDO* 42 (1991), S. 144.

61 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90*, op. cit., S. 195, Tz. 456.

62 Freeman, Richard B., *Comments*, in: Ehrenberg, Ronald G., *Labor Markets and Integrating National Economies*, op. cit., S. 108 ff., stellt richtig fest, daß höhere Standards keineswegs zwingend höhere Produktionskosten für die Unternehmer bedeuten. Im Rahmen dieser Arbeit wird jedoch (vereinfachend) von dem Fall ausgegangen, daß höhere Standards höhere Kosten verursachen.

63 Die durch hohe (soziale) Standards hervorgerufenen Standortvorteile, namentlich ein höheres Ausmaß an sozialem Frieden, dürften keinesfalls ausreichen, um die oben genannten zunichte gemachten Standortvorteile zu kompensieren.

Gewinne aus dem Handel⁶⁴ und wirft diese Länder in ihren Aufholchancen zurück. Die Erfahrungen in den neuen Bundesländern nach der deutschen Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion mit dem Westen des Landes sind in diesem Zusammenhang lehrreich.⁶⁵ Sie zeigen, welche für den Arbeitsmarkt negativen Auswirkungen es hat, wenn man ein Land mit sozialen Wohltaten überschüttet, die nicht durch die Produktivität gedeckt sind. Eine Abfederung dieses Verlustes an Wettbewerbsfähigkeit könnte zwar theoretisch durch eine (ohnehin nur kurzfristig heilsame) Abwertung der Währungen erfolgen, was allerdings in einem (für Europa geplanten) einheitlichen Währungsraum nicht mehr möglich ist. Selbst im Falle einer Abwertung sind „die sozialen Kosten des Anpassungsprozesses“⁶⁶ evident. Die durch eine Harmonisierung auf hohem Niveau in den ärmeren Ländern hervorgerufenen Leistungsbilanzdefizite würden deren Einkommensentwicklung in Mitleidenschaft ziehen und Arbeitslosigkeit induzieren, bevor - bei Nicht-Einführung des Euro - über ein Währungs-Realignment die Herstellung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit wieder möglich wäre. Auf alle Fälle käme es auch vorübergehend zu einem Schaden der ärmeren Länder.⁶⁷

Dieser Punkt zeigt, wie undifferenziert die Argumentation bezüglich angeblicher Wettbewerbsverzerrungen und deren Wirkungen infolge des Systemwettbewerbs, wie in Abschnitt 2.3 dargestellt, ist.

5.6 Notwendigkeit von Interventionen und Transfers

Gegenstand dieses Unterkapitels ist ein wesentliches Problem des Harmonisierungskonzepts, das unmittelbar aus dem letzten Punkt folgt, und zwar die Notwendigkeit von Interventionen und Transfers.

Jede Form der Vereinheitlichung impliziert bei vorherigen Unterschieden Umverteilung. Macht man Unterschiedliches gleich, bedeutet dies, daß der, der vorher über dem vereinheitlichten Niveau lag, seinen Standard abbaut, wodurch Ressourcen frei werden, und der, der vorher unter dem Harmonisierungsniveau lag, seinen Standard erhöhen muß, wozu es zusätzlicher Mittel bedarf.

64 Vgl. Ehrenberg, Ronald G., *Labor Markets and Integrating National Economies*, op. cit., S. 95.

65 Vgl. Donges, Juergen B., *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Tübingen 1992, S. 43.

66 Busch, Klaus, *Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*, 2. Auflage, Köln 1992, S. 267.

67 Vgl. Busch, Klaus, *Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*, op. cit., S. 267.

Zu weiteren Anpassungsmöglichkeiten an die höheren Standards vgl. ausführlicher die Abschnitte 9.2.4 und 9.2.5.

Wie bereits dargestellt, sind bei einer Harmonisierung die ärmeren Länder tendenziell überfordert, die höheren Standards einzuhalten, es sei denn, das Harmonisierungsniveau entspricht dem Niveau, das vor der Angleichung in den ärmeren Ländern realisiert worden ist, was allerdings - wie in Kapitel 4 erläutert - als unrealistischer Fall außen vor gelassen werden kann. Höhere Standards, höhere Schutzbestimmungen verursachen höhere Kosten als keine oder sehr niedrige Normen.⁶⁸ Die schwächer entwickelten Volkswirtschaften der Europäischen Union werden bei diesem Konzept nun gezwungen, diese höheren Standards umzusetzen. Sie haben jedoch nicht die Mittel dazu. Was können sie tun? Sie können sich am Kapitalmarkt verschulden, was jedoch in Anbetracht der damit verbundenen zukünftigen Belastungen für diese Länder nicht wünschenswert ist. Wahrscheinlicher ist, daß sie Forderungen an die Europäische Union stellen und die Rufe nach kompensatorischer Regionalpolitik lauter werden.⁶⁹ Man zwingt ihnen Standards auf, die sie von sich aus nicht realisiert hätten, so sollen doch dann wenigstens von dritter Seite die nötigen Ressourcen bereitgestellt werden. Sie können z. B. ihre Zustimmung zu einer Harmonisierung von derartigen finanziellen Mitteltransfers abhängig machen. Widerstände, die von seiten der für diese Mittel aufkommenden Länder nahe liegen, werden wohl leise sein und im Keim erstickt werden. Wer will schon als Anti-Europäer bezeichnet werden? Konsequenz des ganzen wird ein mammutmäßiges Umverteilungsprogramm in Form von europäischen Subventionsprogrammen, zentralen „Euro-Kassen oder“ einem „Finanzausgleich über Fonds“⁷⁰ sein. Auftritte dieses Abweges finden sich im Programm der sozialen Kohäsion, durch das Irland und die Mittelmeerstaaten auf unbegrenzte Dauer beträchtliche Mittel für Strukturverbesserungen erhalten. Auch politische Forderungen nach umfassenderen Umverteilungen sind bereits Realität.⁷¹ Aber neben Kapitaltransfers werden die ärmeren Länder als Kompensation für die Elimination ihrer Standortvorteile auch Technologietransfers oder einen höheren Importschutz gegenüber EU-externen Konkurrenten fordern. Die geforderten Transfers werden um so höher sein, je höher das Harmonisierungsniveau angesetzt wird. Über diese Ressourcen können freilich dann die weiter entwickelten Länder nicht mehr selbst verfügen, woraus sich eine Beeinträchtigung der Wachstumschancen dieser Länder ableiten läßt.⁷²

68 Vgl. Fußnote 61.

69 Vgl. Paqué, Karl-Heinz, Korreferat zu Werner Mussler und Michael Wohlgemuth, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 51.

70 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 34.

71 Vgl. Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, op. cit., S. 128.

72 Vgl. Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 363 f.

Die Subventionen und Transfers verzerren den Wettbewerb und führen zusammen mit staatlicher Regulierung auf EU-Ebene zu einer Interventionsspirale.⁷³ Wenn z. B. ein hoher Umweltschutzstandard für bestimmte Industrien auf EU-Ebene festgelegt wird, werden die betroffenen Unternehmen hierfür von der Gemeinschaft Transfers fordern. Diese werden sie in ihrem Rationalkalkül versuchen, in Dauersubventionen zu überführen, womit einer als einmalig konzipierten Intervention folgend stets neue staatliche Eingriffe in das Wettbewerbsgeschehen als wahrscheinlich angenommen werden müssen.

5.7 Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip

Eine europaweite Harmonisierung eines bestimmten Regelungsbereichs stellt - bis auf wenige Ausnahmen - einen Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip dar;⁷⁴ sie widerspricht dem Grundsatz, daß kein soziales Gebilde Aufgaben an sich ziehen soll, die das Individuum oder kleinere Einheiten von sich aus mindestens gleich gut lösen können wie das größere Sozialgebilde.⁷⁵ Denn die Vergangenheit zeigt, daß die einzelnen Länder der EU sehr wohl selbst imstande sind, für ihr System geeignete (und europaweit divergierende) Regelungen zu erlassen. Die Harmonisierung trägt de facto dazu bei, daß die Rolle und Autonomie der Sozialpartner nicht die Bedeutung finden, die ihnen eigentlich zusteht.⁷⁶ Zudem ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip, daß mit zunehmender Höhe der Regelungsebene oder mit zunehmendem Umfang und steigender Heterogenität des Regelungsgebietes die Regeln zunehmende Abstraktheit aufweisen müssen.⁷⁷ Diesem Erfordernis widerspricht eine bis in alle Details gehende, perfektionistisch ausformulierte Harmonisierung.

Vor dem Hintergrund der Ausführungen in den beiden letzten Kapiteln erscheint die Harmonisierungspolitik ambivalent: Sie ist zum Teil liberalisierend, erhöht jedoch zugleich den Regulierungsgrad in Europa auf ein beträchtliches Niveau. Sie eröffnet neue Korridore für

73 Vgl. Berthold, Norbert, Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 270.

74 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 150, und Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 34. Da dieses Prinzip bereits ausführlich in Kapitel 3 dargestellt wurde, kann an dieser Stelle darauf verzichtet werden.

75 Vgl. Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996, S. 402.

76 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 63.

77 Vgl. Giersch, Herbert, Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, op. cit., S. 37.

privatautonomes Handeln in räumlicher und sachlicher Hinsicht, vermehrt damit jedoch simultan zwingendes Recht bis hin zu direkten hoheitlichen Interventionen in bislang mitgliedstaatlich der Privatautonomie vorbehaltenen Regelungsgebieten. Sie harmonisiert Rechtsvorschriften, macht jedoch Recht und Rechtsanwendung komplizierter. Sie stärkt die Mitgliedstaaten durch eine Vergrößerung und Intensivierung des Wirtschaftsraums, erfordert jedoch gleichzeitig Autonomie- und Flexibilitätsverluste der nationalen Systeme in der Reaktion auf wirtschaftliche Engpässe sowie in der Kreierung eines stimmigen nationalen Rechtssystems. Sie bringt durchaus moderne Rechtsentwicklungen hervor, die in bestimmten Mitgliedstaaten ansonsten politisch nicht leicht durchzusetzen wären, erzeugt indes ein kompromißbeladenes und starres Gefüge von Normen, ohne Rücksicht auf Systemzusammenhänge und -gebundenheiten.⁷⁸

Es ist jedoch deutlich geworden, daß die Nachteile der Harmonisierung als besonders gravierend erscheinen. Insofern sollte deutlich beachtet werden, daß Harmonisierungen kein Ziel an sich sind. Die Beispiele hochentwickelter Industrieländer beweisen zudem, daß wirtschaftlicher Erfolg bei unterschiedlichsten Systemausgestaltungen möglich ist.⁷⁹ Des weiteren zeigen die Beispiele anderer Staaten wie der USA, Kanadas oder Australiens, daß eine Harmonisierung weitgehender Rechtsbereiche keineswegs eine notwendige Bedingung für das Funktionieren eines Binnenmarktes ist.⁸⁰

Abschließend zum 2. Teil dieser Arbeit folgen nun - analog zum Teil 1 - Ausführungen über die nötigen Rahmenbedingungen für die Harmonisierungsstrategie.

78 Vgl. Assmann, Heinz-Dieter, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EG-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung, *supra*, S. 113 f.

79 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, *op. cit.*, S. 195, Tz. 456.

80 Vgl. Hromadka, Wolfgang, Das Arbeitsrecht in der EG, in: Personalführung 1990, S. 327.
Auch Daumann, Frank, Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutionstheoretische Untersuchung, Diss. Bayreuth 1993, S. 207 und 212, kommt in seiner ausführlichen Untersuchung zu dem Schluß, daß eine Harmonisierung nicht sinnvoll ist, bzw. sich aus der Sicht der evolutorischen Theorie der Harmonisierungsbedarf auf die Einrichtung des Ursprungslandprinzips und des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung beschränkt.

6. Kapitel: Notwendige Rahmenbedingungen für Harmonisierung

6.1 Relative Konvergenz in den zu harmonisierenden Bereichen

Stellt man Überlegungen über die für eine Harmonisierung notwendigen Rahmenbedingungen an, gelangt man schnell zu der Frage, wann und unter welchen Umständen eine Einigung über diese Integrationsstrategie erzielt werden kann. Beruft man eine Versammlung sämtlicher Regierungschefs der EU-Länder ein und wirft die Harmonisierungsfrage in bezug auf einen bestimmten Bereich auf, z. B. die Mitbestimmung, mit welchen Reaktionen wird zu rechnen sein? Es muß wohl davon ausgegangen werden, daß jedes Land versuchen wird, bei einer Harmonisierung *sein* institutionelles System als das europaweit gültige festzuschreiben, denn dann entfallen für das entsprechende Land jegliche Anpassungsmaßnahmen. Zudem „there is likely to be a conservative inertia, a tendency to cling to the familiar and to treat it as organically rooted in the culture“¹. Werden die einzelnen Länder zu Kompromissen, zu Zugeständnissen bereit sein? Dies muß als unwahrscheinlich gelten, geht man davon aus, daß jedes Land die für sich adäquateste institutionelle Ausgestaltung realisiert hat. Nebenbei ist eine Einigung über die Entscheidungsregeln nötig, die sicherlich nicht leichter zu erzielen ist. Somit ist eine nötige Rahmenbedingung für eine Einigung über die Angleichungsmaßnahmen, daß die Länder der EU relativ genau das gleiche wollen, z. B. ein Gesetz, das die Arbeitszeit regelt, eines für die Mitbestimmung, eines für den Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses usw., d. h., daß europaweit die Präferenzen bezüglich einer bestimmten Materie in etwa die gleichen sind. Hierzu bedarf es einer substantiellen Übereinstimmung in den weltanschaulichen und faktischen Lebensgrundlagen und eines Grundkonsenses bezüglich Werte und Wertungen.² Somit ist dieses Konzept - wenn überhaupt - dann nur in solchen Bereichen denkbar, in denen die Länder der EU gleiche Zielvorstellungen verfolgen und die gleichen Auffassungen haben. Dies dürfte auf abstrakter Ebene aber nicht genügen; es müßte weiter für einen Konsens realistischerweise gegeben sein, daß die in Frage stehenden Bereiche bereits europaweit - in Folge der gleichen Zielvorstellungen und Auffassungen - sehr ähnlich ausgestaltet sind, was die theoretische Möglichkeit nicht ausschließt, daß man EU-weit einen bestimmten Standard für wünschenswert hält, obgleich man bislang national diesbezüglich ganz unterschiedliche Ausprägungen realisiert hat. So ist es z. B. möglich, daß sich in manchen Ländern die Präferenzen schnell in Richtung einer bei den Verhandlungen vorgestellten potentiellen Harmonisierungslösung bewegen - da z. B. diesen Systemen bisher die betrachtete Lösung noch gar nicht als eine mögliche in den Sinn kam und sie diese ihrem

1 Merryman, John H., On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law, in: Cappelletti, Mauro (Hrsg.), *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Florenz u. a. 1978, S. 202.

2 Vgl. Fastenrath, Ulrich, *Inländerdiskriminierung*, in: *Juristenzeitung* 42 (1987), S. 174.

eigenen Status quo gegenüber als pareto-überlegen einstufen. Diese Fälle dürften aber eher exceptionellen Charakter haben; plausibler erscheint, daß sich eine Einigung über die Harmonisierung vor allem dort erzielen läßt, wo die in Einklang mit den Bürgerpräferenzen verwirklichten Systeme bereits relativ ähnlich sind, d. h., nicht so viele „cherished aspects of one's own legal system“³ aufgegeben werden müssen.⁴ So dürfte eine Einigung auf die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld z. B. leichter auf acht oder neun Monate zu erreichen sein, wenn sie in allen europäischen Ländern zwischen acht und neun Monaten beträgt, d. h., die einzelnen Regelungen bereits sehr ähnlich sind. Beträgt die Bezugsdauer dagegen aufgrund unterschiedlicher Wertvorstellungen, Entwicklungsniveaus und unterschiedlicher Systemzusammenhänge z. B. in einigen Ländern nur eine Woche, in anderen dagegen drei Jahre, scheint keine Möglichkeit für eine Einigung zu bestehen. Eine Harmonisierung des Absicherungsniveaus im Bereich der sozialen Sicherung ist somit nur denkbar, wenn die Länder hinsichtlich ihres ökonomischen Niveaus und ihrer Ziele stärker konvergieren.⁵ Existieren in einer bestimmten Regelung ganz extreme Ausgestaltungen in der Gemeinschaft, bedeutet eine Harmonisierung einen „krassen“ Schritt und die Einigung darauf bedarf - sofern sie überhaupt erzielt werden kann - eines politischen Kraftaktes, der den Charakter einer „Schocktherapie“ hätte.⁶

Um die bisherigen Erkenntnisse zusammenzufassen: Eine Einigung auf das Harmonisierungsvorhaben bedeutet relative Homogenität der Präferenzen, was nahelegt, daß eine gewisse Gleichheit in den zu harmonisierenden Bereichen bestehen muß. Hiermit schwächt man den in Abschnitt 5.4 dargestellten Nachteil der Harmonisierung in Form einer Präferenzunterdrückung ab; denn diese ist größer, wenn man zuvor sehr unterschiedliche Präferenzen nun auf eine einzige fixiert, als wenn die Präferenzen sich zuvor nur marginal unterschieden haben. Fälle, in denen eine Nation sehr viele ihrer eigenen präferenzkonformen Bestimmun-

3 Merryman, John H., *On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law*, op. cit., S. 202.

4 Schmidt-Trenz, Hans-Jörg, *Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels*, Diss. Baden-Baden 1990, S. 314, meint, eine Harmonisierung sei um so nützlicher, je mehr sie ausschließlich europaweite, d. h. grenzüberschreitende, Transaktionen betrifft, da dann die einzelnen Rechtssysteme weitgehend bestehen bleiben können.

5 Vgl. Schmähl, Winfried, *Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht*, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), *Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht*, Baden-Baden 1990, S. 34.

6 Vgl. Nye, Joseph S., *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement*, in: *International Organization* 22 (1968), S. 878 f., kommt für den Handel in den 60er Jahren zu dem Ergebnis, daß je gleicher das Entwicklungsniveau der Länder ist (gemessen durch das Sozialprodukt pro Kopf), desto höher auch die regionale Handelsintegration (gemessen durch den Anteil der intraregionalen Exporte an den gesamten Exporten) ist. Dies würde nahelegen, daß eine Integration bzw. Harmonisierung zwischen auch in anderen Bereichen relativ gleichen Volkswirtschaften leichter zu erreichen ist. Die Beobachtung von Nye läßt sich aber gegenwärtig für die einzelnen Länder innerhalb der EU (intraeuropäischer Handel) nicht bestätigen; so sind z. B. die Handelsverflechtungen zwischen den drei ärmsten Ländern der EU - Portugal, Griechenland und Spanien - sehr gering ausgeprägt; vgl. Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland*, Stuttgart 1997, Tabelle 7.4, S. 94, und Tabelle 17.3, S. 350.

gen zugunsten einer einheitlichen Regelung aufgeben muß, die stark von ihrer bisherigen Handhabung abweicht, bedeuten einen Widerspruch zu Art. A EGV, der von möglichst bürgernahen Entscheidungen spricht. Eine Harmonisierung kann nur dann als im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehend bezeichnet werden, wenn ausnahmslos nur dort harmonisiert wird, wo die einzelnen Länder nicht fähig sind, aus eigenen Kräften heraus eine für sie optimale Lösung zu realisieren und alle Bürger in der EU diese harmonisierte Lösung wünschen. Da dies nur in äußerst wenigen Fällen zutreffen dürfte, muß eine mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehende Harmonisierung als im Prinzip lediglich theoretische Möglichkeit abgetan werden, d. h., realiter wird wohl nahezu jede Art von Harmonisierung einen Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip darstellen, was impliziert, daß sich der in Abschnitt 5.7 geäußerte Nachteil der Harmonisierung in der Praxis wohl kaum vermeiden läßt. Er läßt sich im Grundsatz auch nicht dadurch umgehen, daß man nur in relativ ähnlichen Bereichen harmonisiert, denn, ob eine Harmonisierung per Dekret von oben unter Subsidiaritätsgesichtspunkten sinnvoll ist, ist hiervon unabhängig. Die Konvergenz in bestimmten Bereichen signalisiert lediglich eine gewisse Gleichheit in den Präferenzen, nicht jedoch, daß die Bürger eine verordnete Harmonisierung wollen. Wenn sich also irgendwann einmal - quasi von selber - die nationalen Systeme soweit annähern, daß sie letztlich gleich sind, heißt das nicht, daß die Mitgliedstaaten eine einheitliche verordnete Regelung wollen, sondern daß jeder Staat für sich selbst eine institutionelle Lösung festgelegt hat, die derjenigen anderer Staaten (eventuell nur für einen gewissen Zeitraum) gleich ist, doch es handelt sich immer noch um nationale Kompetenzen und keine von oben verordnete Harmonisierung. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ist jedoch bei dieser „milden“ Harmonisierung, daß relativ unterschiedlich ausgestaltete Bereiche noch in nationaler Zuständigkeit verbleiben.

Beschränkt man sich bei der Harmonisierung auf Bereiche, in denen bereits EU-weit eine relativ große Konvergenz besteht, wird die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der ärmeren Länder nicht so groß sein, da dann die jeweiligen Faktoren nicht in so extremem Ausmaß verändert werden müssen, wie wenn man Bereiche angleicht, in denen noch sehr große nationale Unterschiede bestehen; unterstellt ist hierbei wiederum - wie in Kapitel 4 erläutert -, daß sich die Harmonisierungslösung im Rahmen der in der EU vorfindbaren Lösungen bewegt. D. h., der in Abschnitt 5.5 dargestellte Nachteil der Harmonisierung ließe sich somit einschränken. Als Konsequenz der nur geringfügig eingeschränkten Wettbewerbsfähigkeit der ärmeren Länder der EU werden auch die in Abschnitt 5.6 als Harmonisierungsnachteil ausgewiesenen nötigen Transfers seitens der Gemeinschaft geringer ausfallen. Dies ist ein wichtiger Punkt, denn in Anbetracht EU-weit' angespannter Haushaltslagen wird es um

7 Eventuell mit Ausnahme von Luxemburg; vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, op. cit., Tabelle 14.7.3, S. 132.

diese Möglichkeit - und somit auch um die Bereitschaft - zu großen Transferströmen nicht allzu gut bestellt sein.

Durch die hier dargestellte Harmonisierungsstrategie wird auch die in Abschnitt 5.1 als Nachteil der Harmonisierung ausgewiesene Beschneidung der kulturellen und sozialen Vielfalt in ihrem Ausmaß eingedämmt; denn derartige Unterschiede bestehen ja in noch recht divergenten Bereichen weiter. Zudem ist die Beschneidung der Vielfalt bei der Einebnung nur relativ geringer Unterschiede nicht so spürbar, wie wenn man große Differenzen angleicht. Gleichzeitig werden die in Abschnitt 5.2 erörterten Kosten der Harmonisierung minimiert, wenn man in Bereichen harmonisiert, die EU-weit bereits sehr ähnlich sind, und so eine Einigung und anschließende Umstellung der nationalen Systeme leichter zu erreichen sind; d. h., „where the source of differences in legal systems runs deep, convergence becomes a more costly and problematic enterprise“⁸. Auch die in Abschnitt 5.2 erläuterte (vorübergehende) Rechtsunsicherheit, die durch die Umstellung des Systems auf die Harmonisierungslösung verursacht wird, wird durch diese „milde“ Harmonisierung eingedämmt, da sich nur relativ geringfügige Abweichungen vom Status quo ergeben. Ebenso läßt sich der in Abschnitt 5.3 erörterte Mangel der Harmonisierung reduzieren, wenn man die noch sehr divergierenden Bereiche nicht einer Harmonisierung unterwirft und folglich dort noch den Wettbewerbsmechanismus wirken läßt.

Es sollte also, um diesen Punkt zusammenfassend nochmals zu betonen, nicht in Bereichen harmonisiert werden, „in denen die Divergenzen“ noch sehr „groß sind“⁹; denn bei einem derartigen „besonnenen“ Vorgehen, bei dem nur solche Bereiche der Harmonisierung unterworfen werden, die ohnehin bereits eine relativ ähnliche Ausgestaltung in den europäischen Ländern haben, lassen sich nahezu alle Nachteile des Harmonisierungskonzepts in ihrem Ausmaß eindämmen.¹⁰

8 Merryman, John H., *On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law*, op. cit., S. 202.

9 Bundesministerium für Wirtschaft, *Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft*, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 10.

10 Die hier als notwendig erachtete Rahmenbedingung einer Harmonisierung ist freilich eine starke Abschwächung der gleichen, denn sie besagt letztlich, daß eine Harmonisierung auf die wenigen Fälle zu beschränkt ist, die ohnehin schon relativ gleich sind, und wo eine Harmonisierung letztlich (fast) überflüssig erscheint.

6.2 Recht zu voice, exit und Separation

Wird harmonisiert, so wird das Harmonisierungsniveau sicherlich nicht mit den Präferenzen aller Bürger der EU übereinstimmen. Um den in Abschnitt 5.4 dargestellten Nachteil der Präferenzunterdrückung einzudämmen, sollten die Bürger über eine voice-Option gegenüber den Harmonisierungsorganen der EU verfügen sowie die Möglichkeit zum exit und zur Separation haben. Es sollte z. B. jedes Unternehmen, das mit den europaweit harmonisierten Mitbestimmungsregeln nicht einverstanden ist, die Möglichkeit haben, die EU zu verlassen. Andernfalls bekäme die EU den Charakter eines totalitären, diktatorischen Zwangsstaats, der von oben die Regelungen für das System festschreibt, keinen Widerspruch duldet und das Verlassen der EU unterbindet. Doch da sich derartige Systeme in der Historie vermehrt als nicht funktionierend sowie als Menschenrechte verachtend erwiesen haben, wird diese Alternative in dieser Arbeit als nicht diskutabel und nicht als eine mögliche Lösung für Europa betrachtet. Ohnehin ist eine Einigung auf einen „Zwangsstaat Europa“ ohne kriegerische Auseinandersetzungen nicht denkbar, was wiederum - ein ausgeprägtes Bewußtsein für die Bedeutung des Friedens und eine generelle Ablehnung von Krieg kann (hoffentlich) in der EU als gegeben unterstellt werden - verdeutlicht, daß diese Option in der Analyse außen vor bleiben kann. Des weiteren wäre ein solches Vorgehen nicht mit Art. A EGV vereinbar, der bürgernahe Entscheidungen fordert. Im Sinne einer freiheitlichen Ordnung sollte also den Bürgern und Unternehmen das Recht zum Verlassen der Europäischen Union eingeräumt werden.

Auch Vaubel vertritt die Ansicht, daß jedem EU-Staat und jeder Region mit einer bestimmten Mindesteinwohnerzahl das Recht zugesprochen werden muß, jederzeit aus der Gemeinschaft auszutreten und sich eventuell einem anderen Bündnis anzuschließen, wenn die Mehrheit der jeweiligen Bevölkerung dies wünscht.¹¹

Dieses Separationsrecht scheint eine wesentliche Bedingung dafür zu sein, daß sich die Länder der EU überhaupt auf die Harmonisierungslösung einlassen. Ohne die Möglichkeit, die EU bei nicht mehr akzeptablen Maßnahmen und Entwicklungen verlassen zu können, wird sich kein Land dem Rest der Gemeinschaft in wichtigen Bereichen derart ausliefern wollen. Denn man muß wohl davon ausgehen, daß der Harmonisierungsprozeß folgendermaßen abläuft: Es wird in einer ersten Stufe EU-weit beschlossen, daß man sich für die Harmonisierung entscheidet. Dann wird in einem zweiten Verfahren, z. B. mittels qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse, über die zu harmonisierenden Niveaus bei sämtlichen - z. B. den Arbeitsmarkt betreffenden - Bestimmungen entschieden. Eine Wahlmöglichkeit, ob die einzelnen

11 Vgl. Vaubel, Roland, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11 (1992), S. 61.

Länder nun an der speziellen Harmonisierung teilnehmen wollen oder nicht, besteht dann nicht mehr. D. h., mit der Entscheidung, dem „Harmonisierungsclub“ beizutreten, ist die Verpflichtung verbunden, *alle* Harmonisierungsbeschlüsse mitzutragen und im eigenen Land zu realisieren. Ein Konzept, bei dem zuerst entschieden wird, wie man z. B. den Kündigungsschutz und die Mitbestimmung harmonisieren will, und dann in einer zweiten Stufe die Mitgliedstaaten entscheiden können, ob sie an der Harmonisierung des jeweiligen Bereichs teilnehmen oder nicht - also z. B. beim Kündigungsschutz, aber bei der Mitbestimmung nicht -, ist unrealistisch. Schließlich intendiert die Harmonisierungslösung, bestimmte Bereiche in *sämtlichen* Ländern der EU zu harmonisieren. Diesem Ziel wäre ein „Europa à la carte“ nicht zweckdienlich. Vor dieser Einsicht erscheint es eine zwingende Voraussetzung für die Harmonisierungsbereitschaft der Mitgliedstaaten zu sein, daß sich einzelne Länder, wenn sie die Folgen diverser Harmonisierungen nicht mehr tragen wollen, von der EU verabschieden können. Dies ergibt sich auch schon aus dem Subsidiaritätsprinzip (vgl. Abschnitt 5.7): Der einzelne Staat weiß besser als die Union, was für ihn gut ist, denn jeder ist Experte in bezug auf seine eigene Lebenswelt.

Mit den Sanktionsmechanismen des voice, exit und der Separation, die bereits eine Bewegung in Richtung globaler Systemwettbewerb (vgl. Abschnitt 6.3) bedeuten, wird durch den damit auf die Harmonisierungsorgane ausgeübten Druck erreicht, daß diese über eventuelle Reformen der Harmonisierungslösung nachdenken und generell versuchen, die in Kapitel 1 erläuterten positiven Funktionen des Wettbewerbs nicht gänzlich durch eine Harmonisierung auszuschalten, sondern versuchen, stets zu überlegen, wie man die Harmonisierungslösung verbessern könnte. Dies würde die in den Abschnitten 5.3 und 5.4 erörterten Nachteile der Harmonisierung abfedern; zudem würde auch eine Art Zwang entstehen, die Kosten der Harmonisierung (vgl. Abschnitt 5.2) einzudämmen. D. h., über die Sanktionsmöglichkeiten des voice, exit oder der Separation wird sich wiederum ein Druck ergeben, nur in den Bereichen zu harmonisieren, bei denen die Präferenzen relativ homogen sind, was sich in der Mehrzahl der Fälle auf Materien beschränken dürfte, die bereits relativ ähnlich sind, womit alle die in Abschnitt 6.1 genannten Eindämmungen der Nachteile - nur über einen weiteren Transmissionsmechanismus - erreicht werden.

Besteht z. B. ein Separationsrecht, können sich die reichen Länder separieren, wenn sie nicht mehr gewillt sind, die harmonisierten Standards in den armen Ländern zu finanzieren (vgl. Abschnitt 5.6). Demzufolge sind im Extremfall keine Mittel mehr vorhanden, um die hohen Standards zu finanzieren. Wenn die armen Länder - wovon auszugehen ist - selber nicht dazu in der Lage sind und Gemeinschaftsmittel fehlen, dürfte dies dazu führen, daß die ärmeren Länder, wenn sie die nachteiligen Folgen der Harmonisierung auf ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr ertragen wollen und eben keine Kompensation mehr dafür von der Gemeinschaft bekommen, die EU verlassen, d. h., das harmonisierte Europa im Extremfall keine Mitglieder

mehr hätte. Hieraus ergibt sich ein Druck auf die mit der Harmonisierung beauftragten Organe, die Harmonisierung mit Augenmaß vorzunehmen, d. h., die in Abschnitt 5.5 genannten Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit gering zu halten. Umgekehrt gilt natürlich auch, daß, wenn die ärmeren Länder - aus welchem Grunde auch immer - aus der EU austreten, wiederum die Höhe der nötigen Transfers zur Finanzierung der harmonisierten Standards und somit tendenziell der Anreiz zur Separation für die reicheren Länder ab- bzw. der Anreiz zum Wiedereintritt zunimmt. Die Separation eines Systems von der EU ermöglicht außerdem, soziale und kulturelle Vielfalt - zwar nicht in der EU, aber zumindest im europäischen Raum - zu erhöhen bzw. zu erhalten, was dem in Abschnitt 5.1 erläuterten Nachteil entgegenwirkt.

6.3 Globaler Systemwettbewerb

Grundsätzlich sollte man versuchen, den Rahmen, innerhalb dessen man harmonisiert, so auszugestalten, daß die in Kapitel 5 dargestellten Nachteile dieses Integrationskonzepts möglichst abgemildert werden. So sollten z. B. „institutionelle Kompensationen (...) für den mit Rechtsvereinheitlichung verbundenen Verzicht auf ein Potential an kreativer Weiterentwicklung des Rechts“¹² sowie Mechanismen, die darauf abzielen, Flexibilität und Reformfähigkeit zu erhalten, etabliert werden (vgl. Abschnitt 5.3). Die Organe der EU sollten die Bürger auffordern, Verbesserungsvorschläge zu den harmonisierten Regelungen zu machen. Es sollte ein ständiger Vergleich mit nicht europäischen Staaten vorgenommen werden, um eventuell bessere Lösungen zu übernehmen. D. h. in stringenter Form, der Systemwettbewerb sollte auf einem globalen Niveau stattfinden, wo die EU ein Anbieter institutioneller Arrangements ist, der um mobile Ressourcen konkurriert. Hierzu ist nötig, daß Beschränkungen jeglicher Art bezüglich der freien Beweglichkeit von Gütern, Kapital, Personen und Unternehmen gegenüber Nicht-EU-Staaten eliminiert werden,¹³ d. h., keine „Festung Europa“ errichtet wird. Es sollten also die in Kapitel 3 dargestellten notwendigen Rahmenbedingungen für Systemwettbewerb auf globaler Ebene verwirklicht werden. Daß damit auch Probleme verbunden sind, ist offensichtlich. So ist bei vollkommener Freizügigkeit ein Zustrom von Wirtschaftsflüchtlingen aus aller Herren Länder in die reichen Staaten der EU zu erwarten, den die EU nicht verkraften würde. Bei Personen aus Drittländern müßte auf die Art. 100 oder 235 EGV zurückgegriffen werden, wollte man die Grenzen der EU für

12 Pies, Ingo, Kommentar zu: Schmidtchen, Dieter, und Hans-Jörg Schmidt-Trenz, Theorie optimaler Rechtsräume: Die Regulierung sozialer Beziehungen durch die Kontrolle von Territorium, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13 (1994), S. 35.

13 Vgl. hierzu die Art. 73 b ff. EGV und Art. 110 EGV.

sie vorbehaltlos öffnen.¹⁴ Bei einer vollkommenen Öffnung der Grenzen für Produkte aus fremden Ländern stellt sich zudem in verstärktem Maße das Problem des nötigen gegenseitigen Vertrauens, z. B. im Hinblick auf deren gesundheitliche Eignung, da man in Europa mit diesbezüglichen Produkten bislang eventuell gar nicht vertraut ist. Doch dem kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter nachgegangen werden. Es kann jedoch festgehalten werden, daß bei einem solchen Projekt ein besonnenes Vorgehen angebracht ist.

Die Zusammenschließung der europäischen Staaten zu einem großen System im internationalen Systemwettbewerb würde dazu führen, daß die in Kapitel 1 dargestellten positiven Funktionen des Wettbewerbs auf globalem Niveau zur Wirkung kommen. Dies würde in Europa zur Konsequenz haben, daß nur dort harmonisiert wird, wo die Bürger dies wollen, d. h., der in Abschnitt 5.4 erörterte Nachteil eingedämmt wird - sonst würden sie von ihrer voice-, exit- und Separationsoption Gebrauch machen. Des weiteren würde ein globaler Systemwettbewerb die Notwendigkeit implizieren, so vorzugehen, daß die Kosten der Harmonisierung (vgl. Abschnitt 5.2) möglichst gering ausfallen, d. h., nur dort zu harmonisieren, wo eine Einigung leicht zu erzielen ist, und tendenziell nicht in Bereichen, die noch stark divergieren. Dies wirkt auch dem in Abschnitt 5.1 erörterten Nachteil entgegen und kommt insofern dem Subsidiaritätsprinzip nach (vgl. Abschnitt 5.7), als eine Vielzahl von Regelungsbereichen in nationaler Zuständigkeit verbleibt. Was die Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit anbelangt (vgl. Abschnitt 5.5), so gilt, daß es im Zuge des internationalen Systemwettbewerbs gelten muß, diese möglichst gering zu halten, indem eine Harmonisierung nur in bereits relativ ähnlichen Bereichen vollzogen wird - wobei wiederum davon ausgegangen wird, daß die Harmonisierung im oberen Bereich des Rahmens der in der EU vorfindbaren Regelungsniveaus erfolgt -, denn dann sind die Einbußen an Wettbewerbsfähigkeit für die ärmeren Länder geringer. Würde man in noch sehr divergierenden Bereichen harmonisieren, müßte man sich, um Zugewinne an Wettbewerbsfähigkeit zu realisieren, auf ein niedriges Harmonisierungsniveau beschränken. Dies würde bedeuten, daß es in einzelnen Ländern zu einem Abbau von Regulierungen kommen müßte, was tendenziell ein Plus an Wettbewerbsfähigkeit bedeutet, allerdings als kaum durchsetzbar betrachtet werden muß. Aus dem Druck, Einbußen für die Wettbewerbsfähigkeit möglichst gering zu halten, folgt wiederum, daß sich die Transfers und Interventionen (vgl. Abschnitt 5.6) in Grenzen halten werden.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß der globale Wettbewerbsdruck zwar die Notwendigkeit impliziert, auf eine ständige relative Attraktivitätssteigerung des harmonisierten europäischen Systems hinzuwirken - womit tendenziell die in Kapitel 5 erörterten

14 Vgl. Everling, Ulrich, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1167.

Nachteile reduziert werden -, diese Strategie aber für Europa durchaus auch mit Problemen verbunden sein kann.

6.4 Sonstige notwendige Rahmenbedingungen für Harmonisierung

Um die einzelnen Mitgliedstaaten nicht zu stark mit den Harmonisierungsmaßnahmen zu belasten, sollte man sich - wie in Abschnitt 3.6.1 dargestellt - stärker der Richtlinie als der Verordnung als Instrument zur Harmonisierung bedienen, da erstere den Mitgliedstaaten mehr Handlungsalternativen und somit mehr Flexibilität beläßt, sich folglich eher im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip befindet. Auch sollte den einzelnen Ländern generell ein gewisser Umstellungszeitraum eingeräumt werden, d. h., daß man sich nicht von heute auf morgen, gewissermaßen über Nacht, mit einem gänzlich neuen System konfrontiert sieht.

Letztlich müßte auch sichergestellt werden, daß sich die Länder an die harmonisierten Regelungen halten, d. h., es bedürfte einer Behörde oder Instanz, die das Handeln der nationalen Politiker überwacht. Eine andere Möglichkeit wäre das gänzliche Aufgeben nationaler (Ausführungs)zuständigkeiten und deren Zentralisierung, was allerdings wiederum ein scharfer Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip (vgl. Abschnitt 5.7) wäre.

Zum Ende dieses 2. Teils muß folgendes festgehalten werden:

- Die in den vorangegangenen Ausführungen dargestellten Vor- und Nachteile der Harmonisierung haben gezeigt, daß die Nachteile derartig gewichtig sind, daß sie die durch eine Harmonisierung entstehenden Vorteile überwiegen dürften. Insofern sollte man in der Europäischen Union von einer Harmonisierung absehen.
- Des weiteren haben die in Kapitel 6 dargestellten notwendigen Rahmenbedingungen für eine Harmonisierung gezeigt, daß die Einigung auf eine Harmonisierung nur dann möglich erscheint, wenn man sich auf eine Harmonisierung in Bereichen beschränkt, in denen bereits eine relativ große Konvergenz erreicht wurde.
- Darüber hinaus erscheint das wesentliche Erfordernis einer Einigung auf dieses Konzept nur erreichbar, wenn die Möglichkeit zu voice, exit und Separation rechtlich gesichert ist. In einem Satz: Es läßt sich allenfalls ein Rahmen konstruieren, innerhalb dessen eine Harmonisierung in Teilbereichen, die zudem für jedes Land nur geringe Änderungen bedeutet, d. h., das Ausmaß der Harmonisierung gering ist, vorgenommen werden kann.
- Auch vor dem Hintergrund der in Kapitel 6 gewonnenen Erkenntnisse muß somit eine umfassende Harmonisierung nicht nur als ökonomisch nicht wünschenswert, sondern auch - letztlich aufgrund einer zu großen Heterogenität der Systeme - als nicht realisierbar

beurteilt werden. Zudem sollte die Tatsache, daß man - wenn man die Nachteile einer Harmonisierung durch Realisierung eines globalen Systemwettbewerbs abfedern will - wiederum auf gravierende Probleme stößt, Anlaß sein, den Sinngehalt einer Harmonisierung zu überdenken.

Teil 3: Systemwettbewerb versus Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme in der Europäischen Union

Im nun folgenden dritten Teil der Arbeit werden nach einem Überblick über die Arbeitsmärkte in der EU (Kapitel 7) diese unter den Gesichtspunkten des Systemwettbewerbs (Kapitel 8) und der Harmonisierung (Kapitel 9) untersucht. Im Anschluß daran wird in Kapitel 10 eine Art Mittelweg zwischen den beiden Extremen, d. i. die Setzung von Mindeststandards, erörtert.

7. Kapitel: Überblick über die Arbeitsmärkte in der Europäischen Union¹

Das folgende Kapitel dient dazu, einen Eindruck von der gegenwärtigen und zukünftig zu erwartenden Situation auf den Arbeitsmärkten in Europa zu vermitteln. Hierzu werden zunächst in Abschnitt 7.1 arbeitsmarktbezogene Kennziffern dargestellt, bevor in Abschnitt 7.2 der Frage EU-weiter Mobilität nachgegangen wird. Im Anschluß daran folgen einige Ausführungen zur Qualifikation der Erwerbspersonen in Abschnitt 7.3. Die Thematik einer EU-weiten kollektiven Interessenvertretung von Arbeitgebern und -nehmern ist schließlich Gegenstand von Abschnitt 7.4.

7.1 Arbeitsmarktbezogene Daten

Das folgende Unterkapitel hat eine Darstellung ausgewählter arbeitsmarktspezifischer Kennziffern in den Ländern der Europäischen Union zum Gegenstand. Hierbei geht es vor allem darum, Kenngrößen des Arbeitsmarktes im europäischen Vergleich darzustellen und so die Unterschiede oder weitgehende Übereinstimmung zwischen den Mitgliedsländern in diesem Bereich aufzuzeigen. Daß diese Aufgabe hier aus Platzgründen nur in einem kleinen Ausschnitt erfolgen kann, dürfte einsichtig sein.²

-
- 1 Es gibt viele einzelne Teilarbeitsmärkte, z. B. denjenigen für einen bestimmten Betrieb oder denjenigen für einen Wirtschaftszweig in einer bestimmten Region, d. h., den Arbeitsmarkt gibt es im Grunde genommen nicht; vgl. Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, 2. Auflage, Starnberg-Percha 1992, S. 11. Im Rahmen dieses Kapitels beziehen sich die Daten jedoch in der Regel auf die nationalen Volkswirtschaften der EU bzw. auf den gesamten EU-Raum, d. h., es wird keine explizite Unterteilung in weitere Teilarbeitsmärkte vorgenommen.
 - 2 Nicht eingegangen werden kann auf die nationalen Unterschiede in den verschiedenen Arbeitsrechtsbereichen, z. B. im Arbeitskampfrecht oder bei den Regelungen über Sozialpläne. Der hieran interessierte Leser sei auf die jeweiligen nationalen Gesetzestexte sowie für einen allerdings nicht mehr ganz aktuellen sowie nicht alle EU-Länder umfassenden Überblick auf Kronke, Herbert, Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt: Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1990, verwiesen. Vgl. zu den Regelungen bezüglich Arbeitsstreitigkeiten auch: Bundesministerium für Arbeit

1971 betrug in der (damaligen) EU die Arbeitslosenquote³ 2,5 %, ⁴ 1993 dagegen 10,8 %.⁵ Im Juli 1996 belief sich die Zahl der Arbeitslosen in der EU auf beängstigende 18,1 Millionen Menschen. Das entsprach 10,9 % aller Arbeitskräfte.⁶ Die jeweiligen saisonbereinigten Quoten für die Länder der EU im Jahr 1997 zeigt die folgende Tabelle:

Tab. 1: Arbeitslosenquoten in der EU 1997

D	B	Dä	F	Gr	GB	Irl	I	Lu	NL	P	Sp	Fin	Ö	Sch	EU-15
9,7	9,5	6,1	12,5	9,6	7,1	10,2	12,1	3,7	6,3	6,4	20,9	14,0	4,4	10,2	10,7

Quelle: Eurostat, Eurostatistik: Daten zur Konjunkturanalyse Nr. 3/1998, Luxemburg 1998, Tabelle 0601, S. 57; für Griechenland und Niederlande Werte von 1996.

Die Lage auf den Arbeitsmärkten in der EU muß angesichts dieser Zahlen als äußerst desolat bezeichnet werden. Notgedrungen ist die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der politischen Prioritätenliste in Europa ganz nach vorn gerückt.⁷ Besonders hart betroffen sind **Jugendliche** und **Frauen**. So waren 1994 im Durchschnitt der EU 12,8 % der Frauen arbeitslos, aber „nur“ 10,0 % der Männer. In einigen EU-Staaten ist die Frauenarbeitslosigkeit sogar doppelt so hoch wie die der Männer.⁸ 1994 lag die durchschnittliche Arbeitslosigkeit der unter 25jährigen bei 21,8 % und war somit fast doppelt so hoch wie die durchschnittliche Arbeitslosenrate in der EU, die in diesem Jahr bei 11,2 % lag. Besonders prekär ist die Lage für die Jugendlichen

und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996, S. 128 ff. Einen tendenziellen Eindruck vom Kündigungsschutz in den Ländern der EU (ohne Luxemburg, Schweden, Finnland und Österreich) vermittelt die Untersuchung von Grubb, David, und William Wells, Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, in: OECD Economic Studies 21 (1993), S. 11 ff. und Anhang 1, S. 41 ff. Sie kamen zu dem Ergebnis, daß in diesem Bereich Großbritannien am wenigsten reguliert ist, die Arbeitsmärkte in Spanien und Portugal dagegen am stärksten Regulierungen unterworfen sind. Vgl. auch die Übersicht über die Kündigungsbestimmungen in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, op. cit., S. 119 ff., sowie Thuy, Peter, Bestandsschutz in Europa: eine vergleichende Analyse, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 119 ff.

- 3 wird in der Regel definiert als der prozentuale Anteil der registrierten Arbeitslosen an den abhängigen Erwerbspersonen.
- 4 Vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1971-1977, Belgien 1978, S. 126.
- 5 Vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Gesamtgrößen 1980-1994, Brüssel, Luxemburg 1996, S. 70.
- 6 Vgl. o. Verf., Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: EU-Informationen, Juli 1996, S. 3.
- 7 So hat z. B. die Kommission auf Veranlassung des Europäischen Rats ein Weißbuch für die mittelfristige Strategie für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung erstellt. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6, Brüssel, Luxemburg 1993. Zu einer „positiven“ Sichtweise der Arbeitslosigkeit, die „Ausdruck großer Effizienz der Volkswirtschaft statt Ineffizienz“ (S. 71) sei und mehr Zeit für „Bildung in Muße“ (S. 79) biete, vgl. Blum, Reinhard, Arbeitslosigkeit als Effizienz- und Verteilungsproblem, in: Helmstädter, Ernst, Günter Poser und Hans Jürgen Ramser (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Festschrift für Karl Heinrich Oppenländer, Sonderdruck, Berlin 1996, S. 57 ff.
- 8 Vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Gesamtgrößen 1980-1994, op. cit., S. 70.

in Spanien, Finnland und Italien.⁹ Ebenso sind die Arbeitslosenquoten in der Regel für **Ausländer**, die aus einem EU-Land kommen, höher als für Einheimische, am höchsten jedoch für Ausländer aus Drittstaaten.¹⁰ Z. B. betrug die Arbeitslosenquote 1991 in der Bundesrepublik für deutsche Arbeitnehmer 6,0 %, die der Ausländer jedoch 10,7 %, wobei innerhalb der Gruppe der ausländischen Arbeitslosen die höchste Quote die Italiener mit (im September) 11,2 % und die geringste Quote die Portugiesen mit nur 5,8 % - also einer Quote, die unter der insgesamt durchschnittlichen Arbeitslosenquote lag - aufwies.¹¹

Die **Erwerbsquote**¹² lag in den letzten 25 Jahren in der EU mehr oder weniger konstant bei etwa 66 %. Allerdings haben sich die geschlechtsspezifischen Zahlen stark verändert. Die weibliche Erwerbsbeteiligung ist von 44,5 % 1973 auf 56,7 % 1994 gestiegen, das männliche Pendant nahm im selben Zeitraum von 88,5 % auf 78,2 % ab. Hinter diesen Durchschnittswerten verbergen sich recht unterschiedliche nationale Kennziffern. So betrug z. B. die Erwerbsquote in Dänemark 1994 79,1 %, in Italien dagegen nur 59,3 %. Die weibliche Erwerbsquote lag in Schweden bei 74,4 %, in Italien jedoch bei nur 43,2 %.¹³ Auch die Erwerbsquote der älteren Personen (55- bis 64jährigen) schwankt in der EU stark. So waren in Spanien 1995 rund 74 % der 55- bis 64jährigen erwerbstätig, in Deutschland rund 43 % und in Italien als Land mit der geringsten Erwerbstätigkeit älterer Menschen nur 28,3 %.¹⁴ Es arbeiteten in der EU 1995 somit alles in allem nur 67,5 % derer, die erwerbsfähig sind. Zum Vergleich: Diese Zahl lag 1994 in den USA bei 77,9 % und in Japan bei 76,4 %.¹⁵ Im Unterschied zu diesen beiden Ländern fällt auf, daß sich die Arbeitslosenquote in der EU nach jedem konjunkturellen Zyklus erhöht hat, ohne daß sie in der konjunkturellen Aufschwungphase nennenswert gesenkt werden konnte. Somit kann man sagen, daß sich die Arbeitsmarktprobleme in der EU strukturell verfestigt haben. Man spricht hier auch von Hysterese oder Persistenz. Diese hohe Sockelarbeitslosigkeit hat steigende **Langzeitarbeitslosigkeit**, d. h. Arbeitslosigkeit mit einer Dauer von mindestens einem Jahr im Gefolge. So werden nur

9 Vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Gesamtgrößen 1980-1994, op. cit., S. 70 und 72.

10 Selbiges Phänomen gilt fast analog auch für den nordischen Arbeitsmarkt (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden); vgl. Werner, Heinz, Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt: Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlande und Schweden, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26 (1993), S. 353. Zu den für die genannten Unterschiede in den Arbeitslosenquoten vermuteten verantwortlichen Gründen vgl. S. 354. Vgl. auch Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Migration and Labour Mobility in the European Community, SYSDERM Papers 5, Brüssel 1992, S. 13 f., 39, 56 f. und 78, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1993, Luxemburg 1993, S. 110 f.

11 Vgl. o. Verf., Ausländer und Aussiedler, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 40 (1992), S. 741.

12 Sie ist definiert als der Anteil der Erwerbslosen und Erwerbstätigen, d. h. der Erwerbspersonen, an der erwerbsfähigen Bevölkerung, die die 15- bis 64jährigen umfaßt.

13 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, Paris 1996, Tabelle J, S. 196, und Tabelle K, S. 197.

14 Vgl. o. Verf., Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 17. April 1997, S. 3.

15 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, op. cit., Tabelle J, S. 196.

drei von zehn Arbeitsplätzen mit Arbeitslosen besetzt.¹⁶ Auch in Deutschland ließ sich im Durchschnitt in den letzten drei Jahrzehnten feststellen, daß einer Zunahme der Beschäftigung um 100.000 Personen nur eine Abnahme der registrierten Arbeitslosen um durchschnittlich 48.000 Personen gegenüberstand, d. h., daß ein großer Teil der neu entstandenen Arbeitsplätze mit neu in den Arbeitsmarkt eintretenden Personen besetzt wurde.¹⁷ Die Folge ist bei den Personen, die über längere Zeit keine Stelle finden können, eine Veralterung des Humankapitals, die zusammen mit anderen Faktoren schließlich dazu führt, daß die Langzeitarbeitslosigkeit selbst mittels „screening“ ein beschäftigungshemmendes Merkmal wird;¹⁸ d. h., man ist arbeitslos, weil man arbeitslos ist. Langzeitarbeitslosigkeit ist ein sehr brisantes Thema und von großer gesellschaftspolitischer Bedeutung, da ihr Anteil an den Arbeitslosen insgesamt in der Vergangenheit beachtlich angestiegen ist. Inzwischen ist fast jeder zweite Arbeitslose in der EU länger als ein Jahr ohne Arbeit. Die Kennzahl lag 1992 bei 42,3 % und 1994 bei 48 %.¹⁹ Zudem ist eine von zwei Personen, die bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, für mindestens ein weiteres Jahr ohne Arbeit.²⁰ Langzeitarbeitslosigkeit war 1994 vor allem ein Problem in Belgien, Irland, Griechenland, Spanien und Italien, wo der Anteil der Langzeitarbeitslosen an den Arbeitslosen bei über 50 % lag.²¹ 1995 wiesen Österreich und Schweden die geringsten Langzeitarbeitslosenquoten in der EU auf.²² Erlaubt sei wiederum ein Blick über den Atlantik: In den USA betrug der Anteil der Langzeitarbeitslosen 1995 nur 9,7 % der Arbeitslosen.²³

Nicht zu vergessen ist hierbei zudem, daß die offiziellen Arbeitsmarktstatistiken nicht die ganze Wahrheit widerspiegeln, da z. B. weder unterbeschäftigte Arbeitnehmer noch die sog. stille Reserve enthalten sind.²⁴

Besonders seit den 80er Jahren gewinnen die sog. **atypischen Beschäftigungsformen**²⁵ zunehmend an Bedeutung. Zu ihnen gehören als wichtigste Beispiele befristete Arbeitsver-

-
- 16 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 13 f.
- 17 Vgl. Langmantel, Erich, Flexible Arbeitszeiten oder Lohnzurückhaltung: Wege aus der Arbeitslosigkeit?, in: ifo Schnelldienst 47 Heft 16-17 (1994), S. 39.
- 18 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 14.
- 19 Vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Gesamtgrößen 1980-1994, op. cit., S. 88.
- 20 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995, S. 72 f. Vgl. hierzu auch für die einzelnen Länder der EU (ohne Österreich, Finnland und Schweden): OECD, Employment Outlook: July 1996, op. cit., Tabelle 1.8, S. 12, wonach die Chance, gegenwärtig eine Beschäftigung zu haben, wenn man vor einem Jahr arbeitslos war, in Luxemburg am höchsten ist.
- 21 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, op. cit., Tabelle Q, S. 202.
- 22 Vgl. o. Verf., Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 14. November 1996, S. 3.
- 23 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, op. cit., Tabelle O, S. 202.
- 24 Vgl. Fraga Iribarne, Manuel, La dimensión social de la Europa comunitaria, in: Revista español de derecho del trabajo 1989, S. 30.
- 25 Vgl. den Vorschlag der Kommission (90/C 224/04) für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen vom 29. Juni 1990, in: ABl EG 1990 Nr. C 224,

hältnisse,²⁶ Teilzeit- und Leiharbeitsverhältnisse;²⁷ manche Autoren zählen dazu auch noch Samstags- und Abendarbeit²⁸ sowie berufliche Selbständigkeit²⁹. Die rechtliche Behandlung solcher Beschäftigungsformen ist in der EU unterschiedlich ausgestaltet.³⁰ Es lassen sich im allgemeinen als Länder mit nur geringfügigen Beschränkungen Dänemark, Irland und Großbritannien und als Länder mit sehr weitreichenden Beschränkungen Frankreich, Griechenland, Italien und Spanien nennen, wo 1994 rund 1/3 aller Arbeitsverträge befristet waren.³¹

S. 4 ff., die Änderung des Vorschlags der Kommission (90/C 305/06) für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen vom 7. November 1990, in: ABI EG 1990 Nr. C 305, S. 8 ff., die Änderung des Vorschlags der Kommission (90/C 305/07) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Zeitarbeitnehmern vom 7. November 1990, in: ABI EG 1990 Nr. C 305, S. 12 ff., sowie die Richtlinie 91/383/EWG des Rates zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis vom 25. Juni 1991, in: ABI EG 1991 Nr. L 206, S. 19 ff.

- 26 Zu einem interessanten Zusammenhang zwischen befristeten Arbeitsverträgen und Lohnsteigerungsraten vgl. Bentolila, Samuel, und Juan J. Dolado, *Labour flexibility and wages: lessons from Spain*, in: *Economic Policy: A European Forum* 9 (1994), S. 55 ff., die die Meinung vertreten, Befristung von Arbeitsverträgen führe zu exzessiven Lohnsteigerungen der unbefristet Beschäftigten, da die Gefahr, entlassen zu werden, für diese geringer sei, wenn im Unternehmen auch Arbeitnehmer befristet beschäftigt sind. Vgl. zu befristeten Arbeitsverhältnissen auch: OECD, *Employment Outlook: July 1996*, op. cit., S. 5 ff. Eine differenzierte Darstellung der Bedeutung befristeter Arbeitsverhältnisse in der EU findet sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1996*, Luxemburg 1996, S. 55 ff. 1997 hatten in der EU 12 % der Arbeitskräfte einen befristeten Arbeitsvertrag; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1997*, Luxemburg 1997, S. 19.
- 27 Vgl. Walwei, Ulrich, Regina Konle-Seidl und Hans Ullmann, *Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich*, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 38.
Die Zahl der Leiharbeitnehmer hat sich z. B. von 1985 bis 1995 in Westdeutschland mehr als verdoppelt; vgl. o. Verf., *Der Arbeitsmarkt*, in: *iwd* vom 18. Juli 1996, S. 3.
- 28 So z. B. Bielski, Harald, *Betriebliche Erfahrungen mit atypischen Arbeitsformen: Ergebnisse einer Repräsentativerhebung in acht europäischen Ländern*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 26 (1993), S. 375 ff.
- 29 So z. B. Carley, Mark, und Oliver Suri, *Atypische Beschäftigung in Großbritannien*, in: *WSI Mitteilungen* 46 (1993), S. 601. Zu einer noch weiteren Definition vgl. OECD, *Employment Outlook: July 1991*, Paris 1991, S. 44.
- 30 Vgl. die Übersicht über die rechtlichen Beschränkungen atypischer Beschäftigungsformen in den 12 EG-Ländern 1992 in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 25 (1992), S. 491.
- 31 Vgl. Bentolila, Samuel, und Juan J. Dolado, *Labour flexibility and wages: lessons from Spain*, supra, S. 57. Zur großen Bedeutung der befristeten Arbeitsverträge für Arbeitslose in Spanien für das Finden einer Beschäftigung vgl. OECD, *Employment Outlook: July 1996*, op. cit., Tabelle 1.9, S. 13. Demnach waren dort 1994 90,2 % der Arbeitsverträge von Personen, die vor einem Jahr arbeitslos waren und gegenwärtig eine Beschäftigung haben, befristet. Allerdings sind in Spanien befristete Arbeitsverhältnisse „not great stepping stones into permanent ones“; OECD, *Employment Outlook: July 1996*, op. cit., S. 19. Vgl. auch Grubb, David, und William Wells, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, supra, Anhang 2, S. 51 ff. Zu den Erfahrungen mit atypischen Arbeitsformen in Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Belgien, Italien, Niederlande, Spanien und Irland vgl. Bielski, Harald, *Betriebliche Erfahrungen mit atypischen Arbeitsformen: Ergebnisse einer Repräsentativerhebung in acht europäischen*

Besonders die **Teilzeitarbeit** hat in den vergangenen Jahren relativ stark zugenommen und ist gegenwärtig am verbreitetsten in Schweden, Großbritannien, Dänemark und in den Niederlanden, wo 1995 37,4 % der Erwerbstätigen Teilzeiterwerbstätige waren; sie ist dagegen sehr wenig verbreitet in den südlichen EU-Ländern Portugal, Spanien, Italien und Griechenland, wo 1995 nur 4,8 % der Erwerbstätigen Teilzeiterwerbstätige waren.³²

Unterschiede finden sich in der EU auch bei der Wochen- und Jahresarbeitszeit sowie der Zahl der Feier- und Urlaubstage.³³ So schwankte die gesetzliche Wochenarbeitszeit 1995 zwischen 39 Stunden in Frankreich und 48 Stunden in Deutschland, Irland, Italien, Niederlande und Portugal, wobei in Dänemark und Großbritannien keine gesetzlichen Regelungen bezüglich der Arbeitszeit bestanden. Die tarifliche Wochenarbeitszeit dagegen betrug zwischen 42 Stunden in Portugal und 36,9 Stunden in Deutschland.³⁴ Die Jahresarbeitszeit schwankte 1993 in der EU zwischen 1451,7 Stunden in den Niederlanden und 1822,6 Stunden in Portugal, wobei sich verglichen mit den jeweiligen Werten für das Jahr 1983 in allen EU-Ländern ein Rückgang der Jahresarbeitszeit feststellen läßt.³⁵ Die Unterschiede in der Jahresarbeitszeit zwischen den beiden Extremwerten belaufen sich also auf rund 370 Stunden, was auf der Basis einer hypothetischen 40-Stunden-Woche eine Differenz von rund 9 Arbeitswochen bedeutet. Die Zahl der gesetzlichen Feiertage schwankte 1992 zwischen 6 Tagen in den Niederlanden und 15 Tagen in Italien, die der Urlaubstage zwischen 20 Tagen in Irland und 30,8 Tagen in Deutschland, wobei verglichen mit dem Jahr 1983 keine nennenswerten Veränderungen festzustellen sind.³⁶

Auch bei den **arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen** lassen sich in den EU-Staaten relativ große Unterschiede feststellen. So reichten sie im Verhältnis zum jeweiligen BIP 1994 von

- Ländern, supra, S. 375 ff., sowie für Großbritannien Carley, Mark, und Oliver Suri, *Atypische Beschäftigung in Großbritannien*, supra, S. 600 ff.
- 32 Vgl. OECD, *Employment Outlook: July 1996*, op. cit., Tabelle E, S. 192, und Friedrich Ebert Stiftung, *Beschäftigungspolitik im Internationalen Vergleich: Strategien, Instrumente, Erfolge*, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86, Meckenheim 1996, S. 15, 26 und 38.
- Unionsweit arbeiteten 1996 etwa 14 % der Männer und 40 % der Frauen, die 1995 arbeitslos waren und eine neue Stelle gefunden hatten, auf Teilzeitbasis; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1997*, op. cit., S. 48.
- 33 Vgl. die Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vom 23. November 1993, in: *ABI EG 1993 Nr. L 307*, S. 18 ff., die lediglich relativ „milde“ Mindeststandards enthält. So wird z. B. die in Art. 6 der Richtlinie festgelegte durchschnittliche wöchentliche Höchstarbeitszeit auf 48 Stunden begrenzt, die von keinem Mitgliedstaat überschritten wird.
- 34 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, *Dossier Sozialraum Europa Nr. 14*, Köln 1995, S. 100, nach: Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, München 1996, S. 195.
- 35 Vgl. Eurostat, *Die Arbeitszeit in der Europäischen Union: Schätzung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit (1983-1993)*, in: *Statistik Kurzgefaßt: Bevölkerung und soziale Bedingungen Nr. 4/1995*, Tabelle 1, S. 3. Für eine Aufgliederung nach Sektoren vgl. die Tabelle 10, S. 7, und für eine Aufgliederung nach dem Geschlecht die Tabellen 6 und 7, S. 5.
- 36 Vgl. Eurostat, *Die Arbeitszeit in der Europäischen Union: Schätzung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit (1983-1993)*, supra, Tabelle 11, S. 10.

0,87 % in Griechenland bis zu 6,43 % in Finnland, wobei in allen Staaten die Aufwendungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, d. h. der Einkommenssicherung, die der aktiven Maßnahmen überwogen.³⁷

Von besonderem Interesse ist bei einer Arbeitsmarkt Betrachtung immer die Frage nach der **Beschäftigungsschwelle**, oberhalb derer sich das Wirtschaftswachstum in neu geschaffenen Arbeitsplätzen niederschlägt, d. h., ab der sich das Wachstum positiv auf die Beschäftigung auswirkt. In diesem Fall übersteigt das Wirtschaftswachstum das der Arbeitsproduktivität, d. h., um das jeweilige Wirtschaftswachstum zu realisieren, sind zusätzliche Arbeitskräfte nötig. Bei einem Wirtschaftswachstum unterhalb der Beschäftigungsschwelle stellt sich Beschäftigungsabbau ein, da das Produktivitätswachstum das der Produktion übersteigt. Liegt das Wirtschaftswachstum genau bei der Beschäftigungsschwelle, dann entsprechen sich Wirtschaftswachstum und Produktivitätswachstum, so daß die Beschäftigung stagniert.

Zwischen 1971 und 1980 sind die seinerzeit 12 Mitgliedsländer wirtschaftlich um durchschnittlich 3 % p. a. gewachsen, was mit einer Zunahme der Arbeitsplätze um 0,3 % pro Jahr einherging, wohingegen im folgenden Jahrzehnt bei einem jährlichen Wachstum von nur 2,4 % die Beschäftigung um 0,5 % p. a. stieg. Hinter diesen Durchschnittszahlen verbergen sich jedoch gänzlich unterschiedliche nationale Entwicklungen. So hatte Irland in den 80er Jahren mit die höchste durchschnittliche Wachstumsrate, ohne jedoch neue Arbeitsplätze aufweisen zu können, wohingegen Spanien ein sehr geringes Wirtschaftswachstum aufwies, gleichzeitig aber überdurchschnittliche Zuwächse bei der Beschäftigung mit 0,8 % neuen Arbeitsplätzen verbuchen konnte. Eine besonders hohe Beschäftigungselastizität, die besagt, wie stark die Beschäftigung steigt bzw. abnimmt, wenn sich das Wirtschaftswachstum um 1 % verändert, konnte in den 80er Jahren auch Griechenland realisieren. Ein einprozentiges Wirtschaftswachstum führte zu fast 0,7 % neuen Arbeitsplätzen. Allerdings muß die Beschäftigungsintensität des Wachstums in der EU insgesamt als zu niedrig veranschlagt werden. Denn bei circa gleich hohem Wachstum konnten in den USA in den 80er Jahren im Durchschnitt jährlich 1,4 % neue Arbeitsplätze geschaffen werden, in der EU dagegen nur 0,5 %.³⁸ Allerdings ist in den letzten drei Jahrzehnten nach Berechnungen der Kommission die Beschäftigungsschwelle in der Europäischen Gemeinschaft gesunken. Sie lag bei jährlich über 4 % in der Periode 1960 bis 1973 und sank auf knapp 2 % in den 80er Jahren.³⁹ Auch die

37 Vgl. OECD, Employment Outlook: July 1996, op. cit., Tabelle T, S. 205 ff. (für Italien und Irland Daten von 1992 bzw. 1991).

38 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungs- und strukturelle Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1995, S. 209 ff.

39 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Konjunkturtendenzen Nr. 10/1991, S. 4, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989, S. 10.

Internationale Arbeitsorganisation kommt zu dem Ergebnis, daß die Beschäftigungsschwelle für die Länder der EU - verglichen mit der Zeit vor dem ersten Ölpreisschock - gesunken ist.⁴⁰ 1996 lag sie in Deutschland und Europa bei etwa 2 %.⁴¹ Die Verringerung der Beschäftigungsschwelle bedeutet, daß man nur noch eine im Vergleich zu früher geringere Mehrproduktion mit konstantem Personalbestand realisieren kann; d. h., früher konnte man z. B. die Produktion um 4 % p. a. erhöhen, ohne zusätzliches Personal einstellen zu müssen, heute kann man die Produktion nur noch um z. B. 2 % p. a. steigern, ohne daß zusätzliche Arbeitskräfte benötigt werden. D. h., es werden bereits bei einem im Vergleich zu früher geringeren Wirtschaftswachstum neue Arbeitsplätze geschaffen. Die Verringerung der Beschäftigungsschwelle ist gleichbedeutend mit einem Rückgang des Produktivitätswachstums. Gründe für diesen „Produktivitäts-slow-down“ werden unter anderem in einer Verlangsamung des Kapitalstockwachstums, einer Senkung der Kapitalintensität, einer Verringerung der durchschnittlichen Arbeitszeit sowie in aufgrund hoher Arbeitslosigkeit mäßigen Lohnabschlüssen gesehen, die die Unternehmen in geringerem Ausmaß zu Rationalisierungen gezwungen haben.⁴² Die Kommission hat errechnet, daß sich die Arbeitslosigkeit in der EU bis zum Jahr 2000 halbieren ließe, wenn es ab 1995 gelänge, die Beschäftigungsintensität des Wachstums um einen halben bis einen Prozentpunkt zu steigern und gleichzeitig ein nachhaltiges Wachstum von 3 bis 3,5 % jährlich zu erzielen.⁴³

In diesem Zusammenhang sollten die prognostizierten Vorhersagen des Cecchini-Berichts in bezug auf die Wachstumsraten des BIPs und der Beschäftigung Erwähnung finden: Eine relative Veränderung des BIPs (ohne Begleitmaßnahmen) um + 4,5 % und eine Zunahme bei den Arbeitsplätzen um 1,8 Millionen, was eine Senkung der Arbeitslosenquote um etwa 1,5 % implizieren sollte, wurden hier mittelfristig vorausgesagt.⁴⁴ Die tatsächliche Entwicklung

40 Vgl. Internationales Arbeitsamt, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context, Genf 1996, S. 21.

41 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen: Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 93, Meckenheim 1996, S. 28, und Internationales Arbeitsamt, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context, op. cit., S. 21. Maßnahmen, die darauf zielen, die Beschäftigungswirksamkeit des Wachstums zu erhöhen, finden sich in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Performance of the European Union Labour market: Results of an *ad hoc* labour market survey covering employers and employees, European Economy 3 (1995), S. 8.

42 Vgl. hierzu ausführlicher Pusse, Leo, Überlegungen zur formalen und empirischen Bestimmung der Beschäftigungsschwelle, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 23 (1990), S. 100 ff., Hof, Bernd, Beschäftigungsschwelle und Wachstum: was besagt die Empirie?, in: Ifo-Studien 40 (1994), S. 127 ff., und Klaunder, Wolfgang, Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 23 (1990), S. 86 ff.

43 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, op. cit., S. 51.

44 Vgl. Cecchini, Paolo, Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988, S. 131. Zur Kritik am Cecchini-Bericht vgl. Hölscher, Jens, Mehr Arbeitsplätze in Europa '92? Zur beschäftigungspolitischen Illusion des Cecchini-Berichts, in: Heine, Michael, Klaus Peter Kisker und Andreas Schikora (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration, Berlin 1991, S. 25 ff.

spricht eine andere Sprache: Nichts, zumindest nicht viel, ist von alledem eingetreten. Anstatt die Arbeitslosenzahlen zu senken, sind sie gestiegen, und ein „boomartiges“ Wachstum läßt sich ebenfalls nicht feststellen. Folgt man dem vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit in den 60er Jahren geäußerten Vorschlag, daß der günstigste Zeitpunkt für eine Integration der europäischen Arbeitsmärkte in der Hochkonjunktur liege, da es in einer solchen Phase des Konjunkturzyklus' den Unternehmen möglich sei, trotz hoher Löhne zusätzliche Arbeitskräfte zu beschäftigen,⁴⁵ dann müßte man derzeit wohl von einer Integration der Arbeitsmärkte Abstand nehmen.

Änderungen auf dem Arbeitsmarkt ergeben sich auch aufgrund des allgemeinen **strukturellen Wandels**. So dringen Dienstleistungen auf Kosten der Produktionsarbeit vor, kundenbezogene Qualitätsprodukte nehmen anstelle von Massenprodukten zu, und die neuen Produktionskonzepte reagieren auf diesen Trend durch Einzel- und Kleinserienfertigung.⁴⁶ Der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten betrug 1960 noch 23 %, 1991 nur noch 6,2 %, in der Industrie 1960 40 %, 1991 nur noch 31,3 %, und im Dienstleistungsbereich 1960 37 %, jedoch 1991 bereits 62,3 %.⁴⁷ Es läßt sich also eine Verschiebung der Beschäftigungsstruktur von der Landwirtschaft und der Industrie zu den Dienstleistungen konstatieren. So sind zwischen 1985 und 1990 die meisten neugeschaffenen Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich anzusiedeln. Allerdings profitiert das Dienstleistungsgewerbe vor allem vom sog. Outsourcing-Trend der Industrie, d. h. dem Auslagern von in den Dienstleistungsbereich fallenden Tätigkeiten an entsprechende Dienstleistungsunternehmen.⁴⁸

45 Vgl. Meyer, Fritz W., und Hans Willgerodt, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik, Bonn 1956, S. 61.

46 Vgl. Wobbe, Werner, Problemlagen von Industrie und Arbeit im europäischen Binnenmarkt zwischen Globalisierung und neuen Produktionskonzepten, in: Grebing, Helga, und Werner Wobbe (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, Köln 1993, S. 28.

47 Vgl. Dearden, Stephen, Social policy, in: McDonald, Frank, und Stephen Dearden, European Economic Integration, 2. Auflage, London, New York 1994, S. 136. Zu einem europäischen Vergleich der Dienstleistungsdichte vgl. o. Verf., Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 13. März 1997, S. 3. Demnach ist die Präsenz der Dienstleister in Dänemark am höchsten, in Spanien am geringsten. 1996 waren in der EU bereits 65 % der insgesamt Beschäftigten im Dienstleistungssektor tätig; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1997, op. cit., S. 85.

48 Vgl. o. Verf., Outsourcing: Kostenvorteile durch Zukauf, in: iwd vom 19. Dezember 1996, S. 7, und Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, supra, S. 488.

Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, Frankfurt a. M., New York 1985, S. 45, vertritt die Ansicht, daß mit dem Strukturwandel eine Zunahme der Konzentration von Arbeitsplätzen und Bevölkerung in den Verdichtungsregionen zu Lasten der peripheren Gebiete verbunden ist.

Eine Prognose bezüglich der Veränderungen der Erwerbstätigkeiten nach Tätigkeitsschwerpunkten in der Zeit von 1985 bis 2010 ist für Deutschland in der folgenden Tabelle wiedergegeben.

Tab. 2: Prognostizierte Veränderungen der Erwerbstätigkeit nach Tätigkeitsschwerpunkten von 1985 bis 2010 für Deutschland in 1.000⁹⁹

Produktionsorientierte Tätigkeiten	- 1.179
„Primäre“ Dienstleistungstätigkeiten	- 686
„Sekundäre“ Dienstleistungstätigkeiten	+ 3.541
Summe	+ 1.676

Quelle: Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, op. cit., S. 252, eigene Berechnungen.

Demzufolge ist bis zum Jahr 2010 auch mit einer Abnahme der primären Dienstleistungen zu rechnen; allerdings wird diese Abnahme sowie die bei den produktionsorientierten Tätigkeiten von der Zunahme der sekundären Dienstleistungen weit überkompensiert. Primäre Dienstleistungstätigkeiten sind hierbei abgegrenzt als die Tätigkeitsschwerpunkte Handel, Büro und Allgemeine Dienste. Sekundäre Dienstleistungen umfassen die Tätigkeiten Forschung und Entwicklung, Organisation und Management, Betreuen, Beraten, Lehren u. ä.⁵⁰

Mit Hilfe der vorangegangenen Ausführungen ist dreierlei deutlich geworden: zum einen, daß die Arbeitsmärkte in der EU vor sehr großen Problemen stehen, zum zweiten, daß sie sich in den Ländern der EU relativ stark unterscheiden, und zum dritten, daß sich grundlegende Veränderungen auf den Arbeitsmärkten, wie z. B. der Trend zu atypischen Beschäftigungsformen, feststellen lassen.

7.2 Mobilität innerhalb der Europäischen Union

Dem Aspekt der Mobilität kommt im Rahmen dieser Arbeit aus mehreren Perspektiven Bedeutung zu. So hängt die Frage, inwieweit man überhaupt von einem europäischen Arbeitsmarkt sprechen kann, vor allem von der Mobilität der Erwerbspersonen und der Unternehmen - auch bezüglich ihres Rekrutierungsverhaltens - ab. Des weiteren wurde in den vorangegangenen Kapiteln vermehrt die Bedeutung der exit-Option mobiler Faktoren als wesentliches Element der Kontrollfunktion des Wettbewerbs betont. Es ist daher von

49 Vgl. auch die Auswirkungen sozio-ökonomischer und technologischer Einflüsse auf die Beschäftigung nach Tätigkeitsbereichen von 1982 bis 2010 in: Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 131.1, Nürnberg 1989, S. 205 ff.

50 Vgl. Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, op. cit., S. 251.

Interesse, inwieweit die für die Ausübung der exit-Option und somit für die Effizienz des Systemwettbewerbs notwendige Mobilität auch empirisch zu beobachten ist. Schließlich kommt der Mobilität zum Ausgleich von bestimmten Faktordefiziten bzw. von unterschiedlichen Faktorgrenzproduktivitäten, die unterschiedliche Faktorentlohnungen zur Folge haben, Gewicht zu, was allerdings nicht im Vordergrund dieser Arbeit steht und deshalb anhand der traditionellen Lehre vom Freihandel und der Faktormobilität nur kurz skizziert sei.⁵¹ Ist der Faktor Arbeit zwischen zwei Ländern mit unterschiedlicher Kapitalausstattung, unterschiedlichen Lohnniveaus und wettbewerbsneutralen Wechselkursen völlig mobil, dann werden in dem Land mit niedrigen Löhnen die Arbeiter auswandern, wodurch hier Arbeit knapp und somit wertvoller wird. Im Hochlohnland dagegen wird ein Angebotsüberschuß entstehen mit einem endogenen Lohndruck nach unten. Durch diesen Nivellierungsprozeß gleichen sich die Löhne an, Arbeitslosigkeit entsteht nicht.⁵² Kapital, das sich fast ausschließlich in den reichen Ländern befindet, hat hier aufgrund seiner Reichlichkeit einen geringen Grenzertrag. In den kapitalarmen, arbeitsreichen Ländern dagegen hat es einen hohen Grenzertrag. Folglich wandern die beiden Faktoren bei vollkommener Mobilität in entgegengesetzte Richtungen, „and in both cases the movement increases world income“⁵³; die Grenzproduktivitäten in den Ländern gleichen sich an⁵⁴ und allokativen Ineffizienzen werden reduziert, da die Differenzen

51 Allerdings muß nicht immer gelten, daß die Faktoren gemäß ihrer Grenzproduktivität entlohnt werden; so ist z. B. denkbar, daß in weniger entwickelten Ländern hoch qualifizierte Arbeitskräfte wie Ingenieure und Mediziner unter ihrem Grenzprodukt entlohnt werden, was bei deren Emigration zur Folge hat, daß das durchschnittliche Einkommen der zurückbleibenden Bevölkerung sinkt.

52 Vgl. Flassbeck, Heiner, Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. November 1992, S. 15. Eine differenziertere Darstellung, die Arbeitslosigkeit zuläßt, findet sich in: Straubhaar, Thomas, Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration, in: Weidenfeld, Werner, et al. (Hrsg.), Europäische Integration und Arbeitsmarkt: Grundfragen und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 181, Nürnberg 1994, S. 196 ff. So ist von Bedeutung, ob das Arbeitsangebot der Einwanderer zu dem der Einheimischen komplementär oder substitutiv ist, d. h., ob die Zuwanderer die Einheimischen direkt konkurrenzieren; denn dann ist es möglich, daß die Zuwanderer die inländischen Arbeitskräfte in die Arbeitslosigkeit drängen, weil die Löhne eben nicht so flexibel sind, daß sie den Arbeitsmarkt immer räumen. Ebenso ist für die Auswanderungsländer bedeutsam, ob hochqualifizierte Leute auswandern, für die eventuell kein Ersatz besteht, was die durchschnittliche Arbeitsproduktivität in diesem Land senken würde, oder ob z. B. Arbeitslose emigrieren; vgl. Straubhaar, Thomas, Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration, op. cit., S. 199 f., und Brecher, Richard A., und Ehsan U. Choudhri, International Migration versus Foreign Investment in the Presence of Unemployment, in: Journal of International Economics 23 (1987), S. 329 ff.

Zimmermann, Klaus F., Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129 (1993), S. 283 ff., kommt zu dem Ergebnis, daß Immigranten oft als Komplemente und nicht als Substitute für heimische Arbeitskräfte angesehen werden, sich in Deutschland jedoch negative Effekte der Zuwanderer auf die Beschäftigung und Lohnentwicklung der Einheimischen nicht gänzlich leugnen lassen.

53 Olson, Mancur, Why Are Differences in Per Capita Incomes So Large and Persistent?, in: Siebert, Horst (Hrsg.), Economic Growth in the World Economy, Tübingen 1992, S. 205.

54 Allerdings sind auch Polarisierungstendenzen und Zentralisierungsprozesse denkbar, wonach sich Kapital und Bevölkerung auf die dynamischen Wachstumszentren konzentrieren, was das Wachstum in den peripheren, weniger entwickelten Gebieten hemmt und das Wirtschaftswachstum in den dynamischen Zentren fördert; vgl. hierzu Hirschman, Albert O., The Strategy of Economic Development, London u. a.

zwischen dem Grenzprodukt des jeweiligen Faktors und dessen Entlohnung verringert werden, was als Wohlfahrtssteigerung definiert wird. Sind die Mobilitätskosten allerdings hoch, so daß sie ein Hemmnis für Wanderungen darstellen, dann wird sich keine vollkommen optimale Allokation der Ressourcen ergeben. Auch relativ kleine Unterschiede in z. B. nationalen Steuern oder Regulierungen werden beim Anfallen von Mobilitätskosten die Unternehmen unter Umständen nicht zu einer Änderung des Standorts veranlassen, d. h., eine Umsiedlung wird nur dann stattfinden, wenn die Ersparnisse, die sich aus den unterschiedlichen Systemen ergeben, größer sind als die (Transaktions)kosten, die eine solche Standortverlagerung mit sich bringt.⁵⁵ Angesichts der durch Mobilität möglichen wohlfahrtssteigernden Effekte mangelte es an Versuchen, einen europäischen Arbeitsmarkt zu etablieren, bereits in der Vergangenheit nicht. Schon der EGKS-Vertrag sieht in Art. 69 volle Freizügigkeit für Kohle- und Stahlarbeiter von verbürgtem Fachkönnen vor.⁵⁶ In Nordeuropa wurde 1954 zwischen den Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden eine Übereinkunft geschlossen, die festlegt, daß die Staatsangehörigen dieser Länder keine Arbeitsbewilligung mehr benötigen und die jeweiligen Arbeitsbehörden in einem engen Kontakt stehen.⁵⁷ 1985 erarbeitete die Kommission ein Programm, das den Abbau von Hindernissen für die Freizügigkeit in der EU bezweckte und das vom Europäischen Rat gutgeheißen wurde. Dieses Weißbuch umfaßt rund 270 einzelne Maßnahmen.⁵⁸ Auch durch die Strukturfonds und Austausch- und Kooperationsprogramme⁵⁹ versucht die Kommission, den Anpassungsprozeß am Arbeitsmarkt zu verbessern. Derartige mobilitätsfördernde Maßnahmen sollten allerdings *möglichst* ausschließen, daß Wanderarbeitnehmer besser gestellt werden als immobile Arbeitskräfte. Ansonsten ist sog. Sozialtourismus nicht auszuschließen.⁶⁰ Hierbei muß

1975, S. 187 ff., und Myrdal, Gunnar, Internationale Wirtschaft: Probleme und Aussichten, Berlin 1958, S. 284 ff.

- 55 Vgl. Butler, Henry N., Nineteenth-Century Jurisdictional Competition in the Granting of Corporate Privileges, in: Journal of Legal Studies 14 (1985), S. 163.
- 56 Vgl. Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigengruppe, Genf 1956, S. 116 f.
- 57 Vgl. Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigengruppe, op. cit., S. 117, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Migration and Labour Mobility in the European Community, op. cit., S. 53.
- 58 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, supra, S. 484.
- 59 Einen Überblick über die Austausch- und Kooperationsprogramme der EU bietet: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bildung und Ausbildung, Luxemburg 1991. Vgl. auch die entsprechenden Vorhaben der Kommission im Rahmen ihres mittelfristigen sozialpolitischen Aktionsprogramms 1995-1997 vom 12. April 1995 [KOM (95) 134 endg.] zur Schaffung eines europäischen Arbeitsmarktes, Nr. 3, S. 14 ff. Es wurde z. B. ein Pilotprojekt initiiert, im Rahmen dessen 45 Jugendliche aus Griechenland, Spanien und Portugal eine abgeschlossene Ausbildung in handwerklichen Berufen in Deutschland erhielten; vgl. Schenken, Heinz, Duale Berufsausbildung: Eine Hilfe im Europäischen Einigungsprozeß, in: Butler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 476 ff.
- 60 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 3-4/1991, S. 45, Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: Orientierungen zur Wirtschafts-

beachtet werden, daß die Sozialpolitik um so weniger Verzerrungen in den Wanderungsströmen impliziert, je weniger sie die Redistribution von Einkommen bezweckt und je weniger sie Diskriminierungen beinhaltet.⁶¹

Allerdings sollte beachtet werden, daß durch zunehmende Mobilität des Faktors Arbeit für die armen Länder auch Nachteile entstehen können. Denn infolge großer Abwanderungen aus den Niedriglohnländern ergibt sich dort tendenziell ein Lohnerhöhungsdruck, der negative Wirkungen auf ihre Entwicklungsmöglichkeiten darstellen kann, und zwar in zweifacher Weise: Zum einen führt er zu einer Verteuerung der arbeitsintensiven Produktionsstruktur und gefährdet ihre Rentabilität, zum anderen führt - bei Emigration der qualifizierten Erwerbspersonen - nachlassende Qualität zu einer Gefährdung des unionsweiten Absatzes.⁶²

7.2.1 Ausmaß der Mobilität

Obgleich im Rahmen dieser Arbeit die Mobilität des Arbeitsangebots und der Arbeitsnachfrage die wesentliche Rolle spielen, sollen auch die anderen Produktionsfaktoren nicht unerwähnt bleiben.

Die verschiedenen Faktoren sind unterschiedlich mobil: **Land**, d. h. Grund und Boden, sowie die „Ausstattung mit einer bestimmten Umwelt“⁶³ sind gänzlich immobil. Wie Dye treffend schreibt: „Capital must be placed somewhere. Labor and technology must be located

und Gesellschaftspolitik 57 (1993), S. 41, und Donges, Juergen B., et al., Sozialunion für Europa?, Bad Homburg 1996, S. 38. Wanka, Richard, Wechselwirkungen zwischen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Recht bei der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, op. cit., S. 438, schlägt vor, dem Sozialtourismus durch eine Leistungshalbierung aus dem Anspruch des letzten Beschäftigungsstaates und dem des Wohnstaates Einhalt zu gebieten, d. h., daß z. B., wenn die portugiesische Arbeitslosenunterstützung 100 DM pro Woche betragen würde und die deutsche 500 DM wöchentlich, eine Unterstützung in Höhe von 300 DM gewährt werden sollte.

61 Vgl. Meyer, Fritz W., und Hans Willgerodt, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, op. cit., S. 61.

62 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Beschäftigungspolitik im Internationalen Vergleich: Strategien, Instrumente, Erfolge, op. cit., S. 57, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1997, op. cit., S. 67. Nicht vergessen sollte man aber auch, daß eine erhöhte Mobilität - mit Ausnahme einer Intra-Unternehmens-Mobilität - sowohl für Unternehmen als auch für Arbeitnehmer den Anreiz verringert, Aufwendungen zur Vermittlung bzw. Erlangung firmenspezifischen Humankapitals zu tätigen, was zu einer geringeren Produktivität führen kann. Des weiteren verringert sich für die Arbeitgeber die Möglichkeit, Anreize zu größeren Anstrengungen seitens der Arbeitnehmer strategisch mittels lebenszyklusbezogener Entgeltmodelle zu schaffen; vgl. Ehrenberg, Ronald G., Labor Markets and Integrating National Economies, Washington, D. C. 1994, S. 92.

63 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: Aussenwirtschaft 45 (1990), S. 441.

somewhere. People and industry can come and go, but land stays in particular states and communities.“⁶⁴

Im Hinblick auf die Mobilität von (**technischem**) Wissen müssen verschiedene Aspekte unterschieden werden. Sofern das Wissen unmittelbar mit dem Faktor Arbeit verschmolzen ist, z. B. die Fähigkeiten eines Managers, hängt die Mobilität dieses Wissens von der Mobilität der Person ab. Neue Forschungsergebnisse sind insofern mobil, als sie z. B. durch Veröffentlichungen zugänglich sind und nicht durch bestimmte Vorkehrungen wie das Patentsystem geschützt sind. „Basic knowledge“ wird im allgemeinen mobiler sein als „applied knowledge“⁶⁵. Insgesamt gilt technisches know-how als zunehmend mobil, vor allem wenn es innerhalb multinationaler Unternehmen fließt,⁶⁶ d. h., es kann überall dort zum Einsatz kommen, wo es noch einen positiven Grenzertrag hat, was die Wohlfahrt erhöht. Mit diesem zunehmenden Mobilitätstrend im Sinne von internationaler Verfügbarkeit der wissenschaftlichen Erkenntnisse nimmt die Kontrollfunktion der exit-Option des Faktors technisches Wissen in Gestalt von Forschern und Wissenschaftlern tendenziell ab.⁶⁷

Kapital⁶⁸ kann als vollkommen mobil gelten, „before it is put in place“⁶⁹, also ex ante. Ex post kann Kapital insofern als mobil gelten, als man abgeschriebenes Realkapital nicht mehr ersetzt. Dieser Aspekt der Mobilität erfordert allerdings Zeit. Zudem: „(W)ithin a foreign jurisdiction, the risk of expropriation might prevent investment to take place“⁷⁰; dieses Hemmnis dürfte innerhalb der EU allerdings kaum ins Gewicht fallen. Zudem können Regierungen in ihrem Land „versunkenes“ Kapital nur zu Lasten ihrer Anziehungskraft auf zukünftige Kapitalströme „enteignen“,⁷¹ was eine solche Politik nur bei einer äußerst kurzfristigen Sichtweise der jeweiligen Regierung wahrscheinlich macht.

Die EU-Mitgliedsländer haben Kapitalverkehrskontrollen abgeschafft. Aufgrund dessen sowie wegen niedriger Transaktionskosten und zunehmender Sicherheit für internationale Geldgeber

64 Dye, Thomas R., *American Federalism, Competition among Governments*, Lexington, Mass. u. a. 1990, S. 24.

65 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, supra, S. 441.

66 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, supra, S. 445.

67 Zudem ist hiermit ein Externalitätenproblem insofern verbunden, als kein Land einen Anreiz hat, für Forschung und Entwicklung günstige Rahmenbedingungen zu schaffen.

68 Zur internationalen Kapitalmobilität vgl. Dooley, Michael, Jeffrey Frankel und Donald J. Mathieson, *International Capital Mobility: What Do Saving-Investment Correlations Tell Us?*, in: *Staff Papers* 34 (1987), S. 503 ff.

69 Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, supra, S. 441.

70 Sinn, Stefan, *Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition among Policies*, Kiel Working Paper Nr. 390, Kiel 1989, S. 26.

71 Vgl. Vanberg, Viktor, *Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution*, in: *Journal des Economistes et des Etudes Humaines* 4 (1993), S. 14.

ist Kapital für Investitionen inzwischen sehr mobil⁷² mit steigender Tendenz. Somit können knappe Finanzressourcen leichter an die Stellen ihres produktivsten Einsatzes, d. h. ihrer effizientesten Verwendung fließen. Die Möglichkeit des freien Kapitalverkehrs erhöht die Mobilität der Unternehmen.⁷³ Die Mobilität des Finanzkapitals zeigt sich darin, daß in der Zeit, in der die Quellensteuer in Kraft war, rund 94,9 Mrd. DM aus Deutschland abgeflossen sind, und noch weitere 25,4 Mrd. DM folgten, als die Quellensteuer bereits abgeschafft war.⁷⁴ Auch als unter Reagan 1981 eine Steuerreform mit starken Investitionsvergünstigungen durchgeführt wurde, hatte dies exzessive Kapitalimporte zur Folge, die wiederum den Weltkapitalmarkt nicht unwesentlich belasteten.⁷⁵ Dem Faktor Kapital kommt demnach im Rahmen der Kontrollfunktion des Wettbewerbs mittels exit inzwischen große Bedeutung zu.

Betrachtet man die Direktinvestitionen in Europa, dann stellt man fest, daß die ärmeren Staaten (Griechenland, Irland, Spanien, Italien und Portugal) Netto-Kapitalimporteure sind, wohingegen die reicheren Länder (Großbritannien, Deutschland und die Niederlande) Netto-Exporteure von Kapital sind. Dieser Netto-Kapitalfluß von den reichen zu den weniger entwickelten EU-Ländern „confirms that jobs are going to the people“, d. h., „technology transfer helps the poor countries to catch up“⁷⁶; dies bedeutet, daß die Mobilität der Arbeitskräfte zur Erreichung der oben erläuterten wohlfahrtsfördernden Effekte nicht die entscheidende Rolle spielt und die hohe Kapitalmobilität einen tendenziellen Ausgleich der Rendite implizieren wird.

Konsumenten⁷⁷ sind inzwischen in der EU mobil im Hinblick auf die Wahl verschiedener Gütermärkte in den EU-Grenzregionen oder durch fernmündliche oder schriftliche Bestellungen,⁷⁸ d. h., exit als Kontrolle der Systemregulatoren (das sind Politiker) bezieht sich nicht unbedingt auf ein Verlassen des Landes, sondern kann durch die Wahl ausländischer Märkte zur Befriedigung der Konsumentenwünsche praktiziert werden. Der Kontrolleffekt dieses

72 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 42. Vgl. jedoch Feldstein, Martin, Tax Policy and International Capital Flows, in: Weltwirtschaftliches Archiv 130 (1994), S. 673 ff., und Lucas, Robert E. Jr., Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, in: American Economic Review 80 Heft 2 (1990), S. 92 ff., die die (internationale) Kapitalmobilität als relativ gering ansehen und hierfür verschiedene Gründe anführen.

73 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, supra, S. 40.

74 Vgl. Nährbaß, Karl-Heinz, und Martin Raab, Quellensteuer und Kapitalmarkt: Eine theoretische und empirische Untersuchung, in: Finanzarchiv 48 (1990), S. 179.

75 Vgl. Sinn, Hans-Werner, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 240.

76 Molle, Willem T. M., Will the Completion of the Internal Market Lead to Regional Divergence?, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 191.

77 Konsumenten und Unternehmen sind zwar keine Produktionsfaktoren im Sinne der Außenhandelstheorie, jedoch Faktoren, die beim Systemwettbewerb eine bedeutende Rolle spielen, weshalb auch auf die Mobilität dieser Gruppen eingegangen wird.

78 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 Heft 1 (1993), S. 17.

exits wird zwar wahrscheinlich nicht so groß sein wie bei einer Emigration, aber dennoch sind die hierdurch entstehenden Handlungsanreize für die Regulatoren nicht zu unterschätzen.

Im Hinblick auf wohlfahrtsfördernde Effekte der Mobilität gilt auch hier, daß es als für die Wohlfahrt positiv gelten muß, wenn die Konsumenten dort ihre Wünsche erfüllen können, wo es für sie am besten und preisgünstigsten möglich ist.

Unternehmen können zwar örtlich gebunden sein, z. B. wegen des örtlichen Know-hows ihrer Arbeitskräfte oder aus infrastrukturellen Gründen, sie dürften aber in der Regel mobiler sein als Arbeitskräfte, vor allem was neue Investitionen - und somit in der Regel auch neue Arbeitsplätze - anbelangt.⁷⁹ Das impliziert auch, daß Unternehmen sehr wohl auf eine für sie günstige Arbeitsgesetzgebung reagieren und gegebenenfalls ihren Standort wechseln können (Wettbewerb als Kontrollverfahren), d. h. dort agieren, wo sie den höchsten Zielerreichungsgrad erwarten, was wiederum als wohlfahrtssteigernd gelten muß. Bezüglich ihres Rekrutierungsverhaltens sind die Unternehmen mittlerweile wohl relativ mobil, d. h., es finden sich immer wieder Stellenanzeigen ausländischer Unternehmen in national oder europaweit erscheinenden Zeitschriften und Zeitungen. Die Unternehmen scheinen Bewerbern aus einem ausländischen europäischen Land im allgemeinen recht aufgeschlossen gegenüberzustehen, doch die absoluten Zahlen sind immer noch recht gering;⁸⁰ wohl auch deshalb, weil die grenzüberschreitende Mobilität der Erwerbspersonen gering ist. Für Unternehmen scheint ein ausländischer Arbeitnehmer, sofern er dieselbe Qualifikation wie ein Einheimischer aufweist, keine Nachteile zu bedeuten, d. h., das Arbeitsangebot bestimmt darüber, ob ein Arbeitsplatz mit Ausländern aus einem EU-Land besetzt wird. Infolgedessen soll auch im folgenden das Mobilitätsverhalten von Erwerbspersonen im Vordergrund stehen.

Arbeitskräfte sind in der Regel nicht vollkommen mobil. Nach einer Umfrage der EU-Kommission waren im Jahr 1994 im Durchschnitt 44 % der Arbeitnehmer bereit, in einem anderen

79 Vgl. hierzu Wortmann, Michael, und Werner Oesterheld, Produktionsverlagerungen in die europäische Peripherie durch deutsche Unternehmen, in: Deubner, Christian (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage: Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik, Frankfurt a. M. 1990, S. 53 ff.

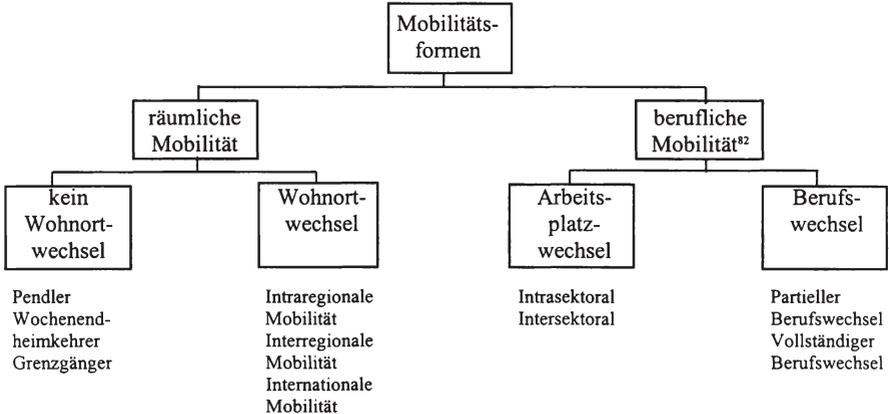
Innerhalb der Schweiz scheinen die Unternehmen zwischen den Kantonen sehr mobil zu sein. Als der Kanton Zug Mitte der 60er Jahre sein Steuerrecht grundlegend hin zu einem Niedrigsteuerkonzept änderte, zogen sehr viele Unternehmen in den Kanton Zug, der somit zu Beginn des jetzigen Jahrzehnts im Kantonsvergleich über das höchste Pro-Kopf-Einkommen verfügte; vgl. Blöchliger, Hansjörg, und René L. Frey, Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: Aussenwirtschaft 47 (1992), S. 528 Fußnote 2. Hierbei wird deutlich, daß sich der mobile Faktor einer höheren Besteuerung zu Lasten immobiler Faktoren entziehen kann; vgl. Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 125, und Wortmann, Michael, und Werner Oesterheld, Produktionsverlagerungen in die europäische Peripherie durch deutsche Unternehmen, op. cit., S. 53 ff.

80 Zu den Motiven für Unternehmen, ausländische Bewerber eines EU-Landes einzustellen, vgl. Werner, Heinz, und Ulrich Walwei, Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25 (1992), S. 7 f.

EU-Land zu arbeiten, wobei die Bereitschaft bei den Männern mit 51 % der Befragten höher war als die der Frauen mit 37 %. Unter den Arbeitssuchenden erwiesen sich am mobilsten die Portugiesen, Italiener, Spanier und Briten, am wenigsten mobil dagegen die Deutschen.⁸¹

Die Mobilität von Personen läßt sich nach Straubhaar wie folgt aufgliedern:

Abb. 2: Formen der Mobilität von Personen



-Die verschiedenen Mobilitätsformen treten in der Regel kombiniert auf.

-Räumliche und berufliche Mobilität können mit sozialer Mobilität (Statusmobilität, vertikaler Mobilität, sozialem Auf- und Abstieg) verbunden sein.

Quelle: Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 203.

Wichtig für die *räumliche* oder *geographische* grenzüberschreitende *Mobilität* ist die *soziale Integration*⁸³, d. h. die Garantie der Gleichbehandlung des Migranten und seiner mitgereisten Familienangehörigen mit Inländern bei sozialen und steuerlichen Vergünstigungen.⁸⁴ Allerdings erfordert „(d)er demokratische Anspruch der Gemeinschaft“⁸⁵, die Migranten auch

81 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Performance of the European Union Labour market: Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees*, supra, S. 22.

82 Die Frage der beruflichen Mobilität wird im folgenden nicht weiter verfolgt. Im Mittelpunkt der Analyse steht im Rahmen dieser Arbeit vielmehr die räumliche Mobilität.

83 Nye, Joseph S., *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement*, in: *International Organization* 22 (1968), S. 875, sieht - auf die EU übertragen - die Mobilität der Individuen, gemessen durch grenzüberschreitende Flugzeugpassagiere innerhalb der EU und den prozentualen Anteil der Studenten in der EU, die aus einem anderen EU-Land kommen, als Indikator für die soziale Integration an.

84 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, *Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989*, op. cit., S. 156; vgl. auch die Ausführungen in Abschnitt 3.1.

85 Ketelsen, Jörg Volker, *Rechtliche Aspekte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im EG-Binnenmarkt*, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, op. cit., S. 119.

politisch in das Aufnahmeland zu integrieren. Ein erster Schritt in diese Richtung ist der Richtlinienvorschlag der Kommission über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat.⁸⁶

Die volle Freizügigkeit gilt - wie in Abschnitt 3.1 erläutert - für die Gründerstaaten der EG Frankreich, Italien, BRD, Belgien, Niederlande und Luxemburg bereits seit 1968. Inzwischen gilt sie für alle fünfzehn Mitgliedstaaten. In den 60er Jahren befürchtete man einen Exodus italienischer Arbeitskräfte gen Norden. Tatsächlich waren in der Zeit bis 1974 nicht unbeträchtliche Süd-Nord-Migrationen von Arbeitskräften in der EU zu beobachten,⁸⁷ ohne jedoch von einer Überflutung mit ausländischen Arbeitnehmern sprechen zu können.⁸⁸ So hatte die deutsche Wirtschaft zwischen 1960 und 1973 beinahe unbegrenzten Zugriff auf ausländische Arbeitskräfte, deren Arbeitsangebot sehr elastisch im Hinblick auf Lohnunterschiede war. Somit war für Deutschland ein großes Angebot an Arbeitskräften zu konstanten Löhnen vorhanden, d. h., ohne Immigration ausländischer Arbeitskräfte wären der Nominallohnanstieg und die Inflationsrate höher ausgefallen.⁸⁹ Allerdings ist auch denkbar, daß dieser Rückgriff auf ausländische Arbeitnehmer Rationalisierungsprozesse in der Industrie verzögert hat,⁹⁰ denn aufgrund des (billigen) Angebots an Arbeitskräften ergab sich für die deutschen Unternehmen keine Notwendigkeit, Arbeit durch Kapital zu substituieren, wie es z. B. in Japan der Fall war, was Franz als einen Grund für die hochwertigere Technologie der japanischen Automobilindustrie ansieht.

Wanderungen in größerem Ausmaß dürften allerdings innerhalb der Gemeinschaft der Vergangenheit angehören.⁹¹ Die jährliche Immigrationsrate betrug von 1975 bis 1979 im

86 Geänderter Vorschlag der Kommission (89/C 290/05) für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat vom 23. Oktober 1989, in: ABl EG 1989 Nr. C 290, S. 4 ff.

87 Vgl. Sperling, Ingeborg, Zu den Arbeitsmarktwirkungen des EG-Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharrer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989, S. 331.

88 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales*, supra, S. 491. Zu Migrationsdaten für die einzelnen EU-Länder mit Ausnahme von Österreich, Finnland und Schweden vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Migration and Labour Mobility in the European Community*, op. cit., S. 27 ff.

89 Vgl. Franz, Wolfgang, *Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis*, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 137 (1981), S. 592 f.

90 Vgl. Franz, Wolfgang, *Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis*, supra, S. 593, und Tuchtfeldt, Egon, *Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt*, in: Bethlen, Stefan Graf, und Andreas Müller-Armack (Hrsg.), *Vollbeschäftigung eine Utopie?*, Bern 1986, S. 155.

91 Auch die Zahl der Wanderungen vom Land in die Stadt hat sich reduziert; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1989*, op. cit., S. 11. So ließen sich im Zeitraum von 1960-1970 noch starke Abwanderungen aus peripheren Regionen feststellen, wohingegen zwischen 1970 und 1975 nur noch drei verdichtete Regionen (Lyon, Marseille, München) deutliche Wanderungsgewinne verzeichnen

Durchschnitt für die Bundesrepublik 580.000 und die jährliche Geburtenrate 590.000, d. h., das Verhältnis der Geburten zu den Immigrationen war in etwa 1:1.⁹² Trotz formaler Freizügigkeit zwischen 1977 und 1987 nahm in der BRD die Zahl der sozialversicherungspflichtigen Arbeitskräfte aus anderen Staaten der Union um fast ein Drittel von 730.000 auf 492.550 ab.⁹³ Die Bundesrepublik wies 1985 hinter Frankreich die höchsten Immigrationszahlen auf. Sie hat gleichzeitig als Hauptaufnahmeland für Zuwanderungen aus Drittstaaten fungiert.⁹⁴

1986 arbeiteten nur lediglich 2 Millionen Unionsangehörige in einem anderen EU-Land. Dazu gesellten sich weitere 2 Millionen, die nicht aus einem EU-Land kamen. Die meisten ausländischen Arbeitnehmer waren in der BRD, Frankreich und Großbritannien ansässig. Insgesamt gab es in der EU etwa 12,5 Millionen im Ausland lebende Personen (einschließlich Familienangehörige), von denen (nur) 5,5 Millionen Gemeinschaftsangehörige waren.⁹⁵ Im Zeitraum von 1987 bis 1991 zogen von den innergemeinschaftlich Migrierenden die meisten nach Deutschland und Großbritannien.⁹⁶ 1991 betrug die Intra-EG-Mobilität dann nur etwa 2 % der Arbeitskräfte. Die Wanderungen aus Drittstaaten in die Union dominierten die Intra-EG-Wanderungen bei weitem.⁹⁷ Auch schon nach der Gründung der EG hatte die Zahl der Neu-Immigrierenden in die damals 6 EG-Staaten stärker zugenommen als die Zahl der Wanderungen innerhalb der Gründerstaaten. Somit dürfte von der Gründung der EG kein positiver Effekt auf die Intra-EG-Wanderungen ausgegangen sein.⁹⁸ Auch die Süderweiterung der Union um Länder mit relativ geringer Arbeitsproduktivität (Griechenland, Spanien und Portugal) hat trotz des rein theoretisch vorhanden sein müssenden Anreizes zur Wanderung,⁹⁹

konnten; vgl. Koch, Reinhold, „Counterurbanisation“ auch in Westeuropa?, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/1980, S. 60. Vor gut 100 Jahren dominierten die Wanderungen vom Land in die Stadt; vgl. Ravenstein, E. G., The Laws of Migration, in: Journal of the Royal Statistical Society 7 (1889), S. 270 f., 285 und 287.

92 Vgl. Birg, Herwig, On the interactions of job creation, migration, and natural population increase within the framework of a dynamic demoeconomic model, in: Environment and Planning 14 (1982), S. 1141.

93 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt, Berlin u. a. 1990, S. 54 f.

94 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 19.

95 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 152.

96 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1993, op. cit., S. 109.

97 Vgl. Straubhaar, Thomas, Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration, op. cit., S. 205 ff. Auch 1993 änderte sich hieran nichts; vgl. näherungsweise Eurostat, Wanderungsstatistik 1995, Luxemburg, Brüssel 1995, Tabelle D-1.1, S. 126 f.

98 Vgl. Straubhaar, Thomas, International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience, in: Journal of Common Market Studies 27 (1988), S. 49 ff.

99 So waren für diese drei Länder die Lohnniveaus beträchtlich unterhalb anderer EU-Länder; vgl. Flanagan, Robert J., European Wage Equalization since the Treaty of Rome, in: Ulman, Lloyd, Barry Eichengreen und William T. Dickens (Hrsg.), Labor and an Integrated Europe, Washington, D. C. 1993, S. 183 f.

um die Produktionsfaktoren effizient zu allozieren, nicht zu umfassenden Migrationswellen geführt. Die positive Wirtschaftsentwicklung dieser Staaten zeigt, daß die Anpassung vielmehr über den innergemeinschaftlichen Güterhandel, der im Zuge der Binnenmarktverwirklichung stark anstieg, und über Kapitaltransfers realisiert wurde und nur unwesentlich durch die Mobilität der Arbeitskräfte.¹⁰⁰ Die gemäß der Außenhandelstheorie erwartete tendenzielle Annäherung der Faktor- und Güterpreise ergab sich somit überwiegend über den Güterhandel und nicht über eine Wanderung der Arbeitskräfte. Der Güterhandel kann somit in gewissem Maße als Substitut für Arbeitskräftewanderungen betrachtet werden.¹⁰¹

Abschließend sollen zum Abschnitt 7.2.1 noch einige Bemerkungen zu den grenzüberschreitenden Migrationen erfolgen. So hat nach Siebert und Koop die Euroregion Frankreich-Deutschland bereits eine relativ große Bedeutung erlangt, da entlang der deutsch-französischen Grenze viele Franzosen in Deutschland arbeiten, während sich viele Deutsche in Frankreich niedergelassen haben und weiterhin in Deutschland arbeiten.¹⁰² Die Arbeitsverwaltungen in Frankreich und Deutschland haben vereinbart, daß eine 30-km-Zone entlang der Grenze auf deutscher Seite und auf der französischen Seite die gesamte Region Elsaß, einschließlich der hierüber hinausreichenden grenznördlichen französischen Randgebiete, als Grenzraum gelten.¹⁰³ Für die französischen Grenzgänger ist die Arbeit in Deutschland durchaus lohnend: So gelten für sie die französischen Einkommensteuersätze, die für untere und mittlere Gehälter niedriger sind als in Deutschland, die deutschen Löhne sind in der Regel höher als in Frankreich, der Arbeitnehmeranteil an den Lohnnebenkosten ist dagegen geringer. Bei Arbeitslosigkeit erhalten sie Arbeitslosengeld zu französischen Bedingungen auf der Grundlage des deutschen Gehalts über die französische Arbeitsverwaltung.¹⁰⁴ Die größte Anzahl grenzüberschreitender Arbeitnehmer in der EU gibt es zwischen der BRD und ihren Nachbarstaaten (Stand: 1989). Mit 35.000 Arbeitnehmern bewegten sich die meisten zwischen Frankreich und der BRD. Aber auch von Frankreich, Belgien und der BRD aus nach Luxemburg¹⁰⁵ fanden nicht unbeachtliche Wanderungen in der Größenordnung von 20.000 bis

-
- 100 Vgl. Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 210.
- 101 Allerdings können Handel und Mobilität auch Komplemente sein, wenn z. B. nicht unterschiedliche Faktorausstattungen der Grund für Handel sind, sondern z. B. Unterschiede in der Technologie, Präferenzstruktur oder Faktorbesteuerung. So hat Markusen, James R., *Factor Movements and Commodity Trade as Complements*, in: *Journal of International Economics* 14 (1983), S. 341 ff., gezeigt, daß Faktoren dorthin wandern, wo sie bei der Produktion von Exportgütern eingesetzt werden.
- 102 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?*, supra, S. 17.
- 103 Vgl. Werner, Heinz, *Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 26 (1993), S. 30.
- 104 Vgl. Werner, Heinz, *Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland*, supra, S. 31.
- 105 Die nationale Bevölkerung in Luxemburg fiel seit 1965 um jährlich 600 bis 1000 Personen, die Einwanderungsströme haben diesen Verlust aber überkompensiert, so daß Luxemburg das Land der EU mit dem höchsten Ausländeranteil an der Bevölkerung ist, der zu Beginn der 90er Jahre bei 27 % lag; vgl.

25.000 statt, zwischen Belgien und den Niederlanden in etwa 20.000, zwischen Belgien und Frankreich fast 15.000 und von den Niederlanden in die BRD circa 10.000. 1996 war der Anteil der Einwohner, die in einem anderen EU-Land als ihrem Wohnland arbeiteten, in Belgien mit 1,5 % der Erwerbstätigen am höchsten. Die weitaus bedeutendste grenzüberschreitende Wanderungsbewegung vollzog sich aber von Deutschland (1989 etwa 25.000), Italien (1989 etwa 40.000), Frankreich (1989 über 60.000) und Österreich aus in das Nicht-EU-Land Schweiz. So entfielen 1996 etwa 62 % aller Bürger in der EU, die in Drittstaaten arbeiteten, auf die Schweiz. Circa 70 % der grenzüberschreitenden Arbeitnehmer waren männlich.¹⁰⁶

Vor diesem insgesamt eher eine geringe Personenmobilität signalisierenden Hintergrund scheint es fragwürdig zu sein, von einem gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt zu sprechen. Außerdem dürfte sich auch kein voller Ausgleich der Löhne und der Grenzproduktivität der Arbeit durch Mobilität ergeben. Zudem verleitet diese geringe Personenmobilität dazu, die Kontrolle der Politiker durch exit der Erwerbspersonen nicht allzu hoch zu veranschlagen. Allerdings muß hierzu einschränkend gesagt werden, daß bereits eine marginale Mobilität „Handlungsanreize und evolutorische Reformzwänge“¹⁰⁷ implizieren kann; schließlich sind für das wettbewerbliche Verhalten von Unternehmen auch nicht die intramarginalen, sondern die marginalen Nachfrager ausschlaggebend.

7.2.2 Einflußfaktoren der Personenmobilität

Betrachtet man die Wanderungsströme zwischen den Ländern der Europäischen Union, taucht unweigerlich die Frage nach den Einflußfaktoren und Motiven für eine innereuropäische Mobilität auf. Die folgenden (mangels verfügbaren empirischen Datenmaterials meist theoretischen) Ausführungen mögen hierauf eine Antwort geben.¹⁰⁸

In Einklang mit der ökonomischen Theorie wird eine Wanderung in ein anderes Land erfolgen, wenn der aus der Wanderung erwartete Nutzen die mit ihr verbundenen Kosten

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Migration and Labour Mobility in the European Community, op. cit., S. 33. 1987 waren in Luxemburg 37,4 % der Beschäftigten Ausländer, 94,7 % von ihnen stammten aus einem EU-Land; vgl. Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1989, Brüssel, Luxemburg 1989, S. 173.

106 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 155, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1997, op. cit., S. 72 f.

107 Sinn, Hans-Werner, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, supra, S. 240.

108 Zu den einzelnen Wanderungstheorien vgl. den Überblick in: Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, op. cit., S. 55 ff.

übersteigt. Diese Bewertung dürfte vor allem eine Funktion der Chancen zur Einkommenserzielung im Zielland,¹⁰⁹ d. h. im wesentlichen eine Funktion der Arbeitsmarktchancen sein. Dahingehend zeigte auch ein ökonometrischer Test für die Jahre 1962 bis 1979, daß die Zahl der nach Deutschland emigrierenden Italiener um so höher war, je höher die Arbeitslosenrate in Italien und je höher die Zahl der offenen Stellen in Deutschland waren. Im Durchschnitt hatte eine einprozentige Erhöhung der italienischen Arbeitslosenrate eine Erhöhung der Emigrantenzahl um 4.000 Personen zur Folge.¹¹⁰ Laut einer Schätzung von Prognos sind rund ein Zehntel der Wanderungssalden in den EG-Ländern arbeitsmarktinduziert, d. h., erhöht sich die Arbeitslosenquote eines Landes im Vergleich zum EG-Durchschnittswert um einen Prozentpunkt, hat dies eine Veränderung der autonomen Wanderungsquote um 0,1 %-Punkte zur Folge.¹¹¹ Die Entscheidung, sein Land zu verlassen, wird um so eher positiv ausfallen, je mehr man im Vergleich zum Heimatland verdienen kann. Die Transparenz im Hinblick auf Lohnunterschiede ist in Anbetracht unterschiedlicher Währungen nur eingeschränkt vorhanden, wird jedoch bei Realisierung der Europäischen Währungsunion uneingeschränkt gegeben sein, ebenso wie die Transparenz im Hinblick auf die Lebenshaltungskosten. Die genannten Faktoren spielen nicht nur bei der Emigrationsentscheidung eine wesentliche Rolle, sondern ebenso bei der der Remigration. Verschlechtert sich die Lage am Arbeitsmarkt im Auswanderungsland relativ zum Heimatland und/oder sinkt die Lohndifferenz, wird man sich wieder überlegen, ob man nicht in die Heimat zurückkehrt.

Ein Faktor, der bei der Überlegung, sein Land zu verlassen, eine Bedeutung haben kann und mit den ökonomischen Faktoren zusammenhängt, ist der potentielle Effekt auf das individuelle Humankapital. So kann z. B. ein italienischer Arbeiter seine Fähigkeiten und Kenntnisse verbessern, wenn er eine Zeitlang in Deutschland arbeitet, was bei einer Rückkehr in die Heimat von dortigen potentiellen Arbeitgebern eventuell honoriert wird.¹¹²

-
- 109 Olson, Mancur, Why Are Differences in Per Capita Incomes So Large and Persistent?, op. cit., S. 211, kam in einer Untersuchung über die Determinanten der Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen Ländern zu dem Ergebnis, daß „institutions and policies in a society are (...) the main determinants of its level of per capita income“.
- 110 Vgl. Franz, Wolfgang, Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis, supra, S. 608. DaVanzo, Julie, Does Unemployment Affect Migration? Evidence From Micro Data, in: Review of Economics and Statistics 60 (1978), S. 504 ff., kommt in einer Studie für die USA zu dem Ergebnis, daß die Wahrscheinlichkeit für Migration bei Arbeitslosen höher ist als bei Personen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen.
- 111 Vgl. Prognos AG, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, Textband, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 138.1, Nürnberg 1990, S. 418. Tuchtfeldt, Egon, Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt, op. cit., S. 160 f., zufolge gilt jedoch, daß bei generell höheren Arbeitslosenquoten die Mobilitätsbereitschaft sinkt.
- 112 Vgl. Franz, Wolfgang, Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis, supra, S. 602. Allerdings zeigt die bisherige Forschung, daß der Erwerb von Qualifikationen im Auswanderungsland und die Möglichkeit ihrer Verwendung nach der Heimkehr nicht sehr hoch einzuschätzen sind; vgl. Ghosh, Bimal, Economic Migration and the Sending Countries, in: Broeck, Julien van den (Hrsg.), The Economics of Labour Migration, Cheltenham u. a. 1996, S. 103 ff.

Im Hinblick auf die Einkommenserzielungsmöglichkeiten ist eine positive Korrelation zwischen Migrationen und „industrieller Ähnlichkeit“ naheliegend. Ein Arbeiter wird eine höhere Leistung erbringen und somit einen höheren Lohn erzielen können, wenn er in seinem „alten“ Beruf arbeiten kann, als in einem neuen, den er nicht gelernt hat und in dem er keine Erfahrung hat. Somit dürften sich Migrationen tendenziell in die Regionen erstrecken, in denen die industrielle Landschaft ähnlich derjenigen in der Herkunftsregion ist.¹¹³

Da generell eher „upward occupational mobility than downward“¹¹⁴ zu erwarten ist, dürfte sich ferner die Mobilität stärker „from the low skilled areas to the highly skilled areas“¹¹⁵ als in umgekehrter Richtung ergeben.

Weil die Arbeitsmarktlage, insbesondere für qualifizierte Arbeitnehmer, tendenziell in den Verdichtungsräumen besser ist als in den peripheren Gebieten, wo die Arbeitslosenquote meistens signifikant über dem entsprechenden nationalen Wert liegt, dürften sich die Wanderungen vor allem auf die Metropolen konzentrieren.¹¹⁶

Migranten ziehen in ihre Wanderungsentscheidung vor allem dynamische Aspekte, d. h. Wachstumsvariablen, mit ein. Der Faktor Land verliert so an Bedeutung, da das wirtschaftliche Wachstum im wesentlichen nicht von Unterschieden in der Größe der Länder abhängt.¹¹⁷

In diesem Komplex spielt natürlich auch die generelle konjunkturelle Entwicklung eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Feithen hat in einer Zeitreihenanalyse gezeigt, daß die Migrationen zwischen Staaten mit ähnlichem Entwicklungsniveau von der konjunkturellen Entwicklung unabhängig sind, die Wanderungen zwischen Ländern mit starken Entwicklungsunterschieden allerdings in hohem Maße von der Konjunktur, die über die Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt, abhängig sind.¹¹⁸

113 Vgl. Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, in: Journal of Regional Science 1 (1959), S. 43.

114 Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, supra, S. 60.

115 Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, supra, S. 60.

116 Vgl. Koch, Reinhold, „Counterurbanisation“ auch in Westeuropa?, supra, S. 64. Birg, Herwig, An Interregional Population-Employment Model for the Federal Republic of Germany: Methodology and Forecasting Results for the Year 2000, in: Papers and Proceedings of the Regional Science Association 47 (1981), S. 104, sowie Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, op. cit., S. 112.

117 Vgl. Welter, Patrick, International Migration and Institutional Competition: An Application of Hayek's Evolutionary Theory, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 147 Fußnote 45.

118 Vgl. Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, op. cit., S. 112. Auch Koch, Reinhold, „Counterurbanisation“ auch in Westeuropa?, supra, S. 63, kommt - allerdings für innerdeutsche Wanderungen - zu diesem Ergebnis. So zeigt er, daß die Zahl der Fortzüge von Arbeitskräften aus der peripher situierten Oberpfalz-Nord in den Verdichtungsraum München von 1970 bis 1975 um 25 % zurückgegangen ist und sie mit Wiederbelebung der Konjunktur bis 1978 um 24 % zugenommen hat.

Somit läßt sich zu diesem Komplex zusammenfassend sagen, daß die ökonomischen Variablen, insbesondere unterschiedliche Lohnniveaus, einen wesentlichen Erklärungsanteil neben den konjunkturellen Einflußfaktoren an den Wanderungen haben.¹¹⁹

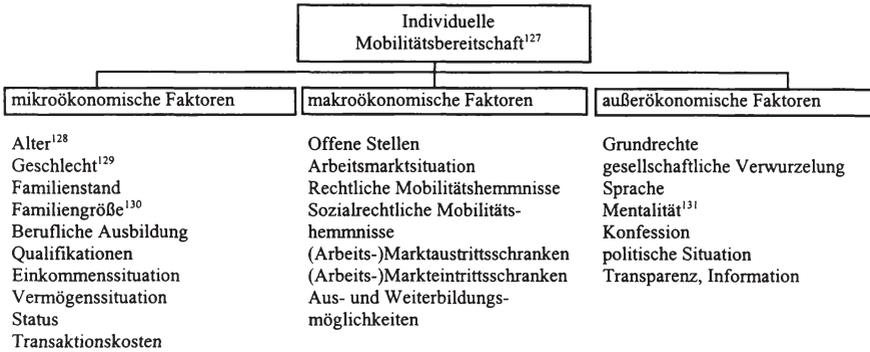
Eine Determinante, die vor allem für die Wahl des Emigrationslandes wichtig ist, dürfte die geographische Entfernung zum Heimatland sein. Denn je weiter man migriert, desto höher sind die Transportkosten.¹²⁰ So zeigte auch Ravenstein, daß kürzere Distanzen bevorzugt werden.¹²¹ Tendenziell gilt fernerhin, daß „linguistic and cultural affinity may decrease as distance increases“¹²². Beim Faktor kultureller Differenzen scheint der Aspekt „Individualität“, d. h. das Verhältnis von Individuum zu Kollektiv in einer Gesellschaft, eine große Rolle zu spielen.¹²³ Generell gilt, daß viele Menschen ihr gewohntes „social and cultural setting“¹²⁴ nicht verlassen möchten. Hierbei spielen auch Sprachbarrieren eine Rolle. Keiner wird gerne z. B. nach Portugal umsiedeln, wenn er des Portugiesischen nicht mächtig ist.

Weiterer Einflußbereich ist die Nähe zu Freunden und Verwandten, zum einen aus nicht-materiellen Vorteilen, zum anderen aus deren „information and (...) real income function“¹²⁵. Freunde und Verwandte können hierbei als „inferiores Gut“ betrachtet werden, da sich Individuen, die mit geringem Einkommen oder Arbeitslosigkeit konfrontiert sind, eher scheuen, von ihren Freunden und Verwandten wegzuziehen, „who can be so useful under the circumstances“¹²⁶.

-
- 119 Vgl. Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, op. cit., S. 61 und 112 ff., die in einem Wanderungsmodell zu eben diesem Resultat kam. Auch Ravenstein kam vor über 100 Jahren zu diesem generellen Ergebnis, daß Wanderungen vor allem ökonomisch motiviert sind; vgl. o. Verf., Discussion on Mr. Ravenstein's Paper, in: *Journal of the Royal Statistical Society* 7 (1889), S. 305. Allerdings zeichnet sich bereits ab, daß sich für die erste Ausländergeneration in der Bundesrepublik die Hoffnung auf eine Verbesserung des beruflichen Status' nicht realisiert hat, was v. a. auf die vergleichsweise schlechte Qualifikationsstruktur und auf immer noch bestehende Sprachmängel zurückzuführen ist; vgl. Wollenschläger, Michael, Die Gast- und Wanderarbeiter im deutschen Arbeitsrecht, in: *Recht der Arbeit* 47 (1994), S. 195. Bemerkt werden sollte jedoch, daß die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer mit Fachhochschul-/Universitätsabschluß (insgesamt als auch EU-Angehöriger) im Zeitraum von 1977 bis 1991 angestiegen ist; vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, supra, S. 492, was zumindest den Grund einer schlechten Qualifikation für die nicht erfüllte Statusverbesserung für die Zukunft zunehmend beseitigt.
- 120 Vgl. Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, supra, S. 43.
- 121 Vgl. Ravenstein, E. G., *The Laws of Migration*, supra, S. 250 f.
- 122 Molle, Willem T. M., und Aad van Mourik, International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe, in: *Journal of Common Market Studies* 26 (1988), S. 336.
- 123 Vgl. Molle, Willem T. M., und Aad van Mourik, International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe, supra, S. 333 und 336.
- 124 Franz, Wolfgang, Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis, supra, S. 602.
- 125 Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, supra, S. 49.
- 126 Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, supra, S. 59.

Folgende Übersicht möge das bisher Gesagte unter Einbringung einiger neuer, nicht erläuterter, weil selbstredender Aspekte zusammenfassen:

Abb. 3: Determinanten der individuellen Mobilitätsbereitschaft



Die einzelnen Faktoren determinieren simultan die individuelle Mobilitätsbereitschaft.

Quelle: Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 211.

- 127 Vgl. hierzu die Einteilung in individuelle, betriebliche und soziokulturelle Hemmungen bei Tuchtfeldt, Egon, *Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 158, sowie die Determinanten der Migrationsentscheidung und deren Operationalisierung bei Feithen, Rosemarie, *Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen*, op. cit., S. 61 ff.
- 128 Tuchtfeldt, Egon, *Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 159, hat einen Zusammenhang zwischen individueller Mobilitätsbereitschaft und Lebensalter ermittelt. Demnach steigt die Mobilitätsbereitschaft bis zum Alter von circa 25 Jahren durch die Ausbildungsmobilität auf ein hohes Niveau an und fällt dann aufgrund hoher Austritts- und Eintrittskosten wieder ab, bis sie beim Alter von circa 55 Jahren ihren Tiefpunkt erreicht. Danach ist wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, der die sog. Seniorenmobilität („Snow Birds“ oder „Zugvögel“) beschreibt.
- 129 Tuchtfeldt, Egon, *Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 159, stellt für die 90er Jahre fest, daß junge Frauen keine wesentlichen Unterschiede im Mobilitätsverhalten zu jüngeren Männern aufweisen, daß allerdings mit zunehmendem Arbeitsleben die Mobilität der Frauen schneller abnimmt als die der Männer. Bemerkenswert erscheint, daß Frauen in gerauer Vergangenheit migrationsfreudiger waren als Männer, vor allem auf kurzen Strecken; vgl. Ravenstein, E. G., *The Laws of Migration*, supra, S. 253 f., 259, 261, 266 und 288. Eine Ausnahme bildeten Italien und Frankreich, vgl. S. 270 und 273.
- 130 Als potentielles individuelles Mobilitätshemmnis muß auch die zunehmende Zahl der Mehrverdiener-Haushalte gelten, die die geographische Mobilität jedes einzelnen Familienmitglieds verringert; vgl. Piore, Michael J., *Unions: A Reorientation to Survive*, in: Kerr, Clark, und Paul D. Staudohar (Hrsg.), *Labor Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions*, Cambridge u. a. 1994, S. 538.
- 131 Im Vergleich mit den USA kann man wohl sagen, daß es der europäischen Mentalität eher entspricht, wenig mobil zu sein; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1989*, op. cit., S. 153. Auch Ravenstein, E. G., *The Laws of Migration*, supra, S. 280, hat für das Ende des 19. Jahrhunderts eine größere Mobilität für die USA als für den europäischen Raum festgestellt; ebenso vgl. Eichengreen, Barry, *Labor markets and European monetary unification*, in: Masson, Paul R., und M. P. Taylor (Hrsg.), *Policy issues in the operation of currency unions*, Cambridge 1993, S. 131 und 150. Allerdings sollte man auch beachten, daß die Kosten des An- und Verkaufs von Immobilien in den USA nicht so hoch sind wie generell in Europa und die USA ein einheitlicher Sprachraum sind.

Diese Ausführungen über die Einflußfaktoren der Personenmobilität sollen mit den Ergebnissen einer Umfrage nach den Motiven für die Arbeitsaufnahme in einem anderen EU-Land, die in fünf EU-Ländern durchgeführt wurde und die Dominanz der ökonomischen Faktoren bestätigt, illustriert werden:

Tab. 3: Ergebnisse einer Umfrage zu den Motiven für Arbeitskräftemobilität

Land	D	Sp	F	I	B
Motive					
Verbesserung der Lebensqualität	32	53	39	61	87
Finanzielle Aspekte	21	42	50	48	58
Verbesserte Karriereaussichten	30	24	34	24	34
Blick über die Grenzen	5	10	33	44	10
Ausbildung der Kinder	1	17	11	17	25
Wunsch sich zu verändern	6	9	29	14	7
Mehr Verantwortung	2	9	16	18	22

Angaben in %. Summe der Prozentsätze über 100 wegen Möglichkeit der Doppelnennung.

Quelle: Conseil - Sondages - Analyses (CSA): Professional and managerial Staff, Paris 1991, nach: Werner, Heinz, und Ulrich Walwei, Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen, supra, S. 9.

7.2.3 Überlegungen zur Personenmobilität in der Zukunft

Interessant ist, welche Form das innereuropäische grenzüberschreitende Mobilitätsverhalten von Personen in der Zukunft annehmen wird.

Kuhn ist, was die Mobilität angeht, optimistisch. Sie spricht von einem Verschmelzen der nationalen Arbeitsmärkte, was direkten Wettbewerb unter den Unternehmen, aber auch unter den Arbeitnehmern in der Union implizieren soll.¹³²

Sinn scheint ebenfalls mit einem starken Anstieg der Mobilität zu rechnen, da er prognostiziert, daß durch diese Wanderungen im Zuge des Systemwettbewerbs massiver Anpassungsdruck für einzelne Länder entstehen wird und daß dieser Druck in den kommenden Jahren zu signifikanten politischen Änderungen in Europa führen wird.¹³³

Sellin rechnet mit einem zukünftigen Rückgang der Migrationen von wenig oder gering qualifizierten Arbeitnehmern und Fachkräften und einem Anstieg bei den höher qualifizierten

¹³² Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, supra, S. 40.

¹³³ Vgl. Sinn, Hans-Werner, The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: Empirica: Austrian Economic Papers 17 (1990), S. 3.

Fach- und Führungskräften, wobei der Rückgang den Anstieg dominieren dürfte. Bei den höher Qualifizierten wird seines Erachtens die sog. „fließende Mobilität“ zunehmen, nach der die Betroffenen für einige Jahre in einem anderen Land verbleiben und dann möglicherweise in ein drittes Land weiterwandern.¹³⁴

Berthold ist eher pessimistisch, was die Mobilität des Faktors Arbeit anbelangt. Er bezeichnet sein Verhalten als „sehr träge selbst auf relativ große regionale Einkommensunterschiede, (...) auf Unterschiede in der Höhe der regional unterschiedlich hohen finanziellen staatlichen Transfers und auch (...) auf Differenzen in den steuerlichen Belastungen“¹³⁵.

M. E. kann allenfalls mit einem langsamen Anstieg der unionsweiten Mobilität gerechnet werden, der sich vor allem auf die höher Qualifizierten konzentrieren wird. Genauere Voraussagen sind nicht möglich, da hier eine ganze Reihe komplizierter Determinanten mit hineinspielen. Keinesfalls aber wird es wohl trotz weiterhin bestehender Einkommensunterschiede sowie Unterschieden in den Arbeitslosenquoten in Europa zu massiven Wanderungen kommen.¹³⁶ Die faktische Erleichterung der Freizügigkeit durch z. B. gut abgestimmte Systeme sozialer Sicherung oder gleichwertige Bildungsabschlüsse wird demnach wohl - wie die Vergangenheit lehrt - das Mobilitätsverhalten der EU-Bürger nicht wesentlich verändern, da kulturelle und sprachliche Mobilitätshemmnisse weiterhin bestehen. Ausnahmen können sich freilich dennoch herausbilden, so z. B. bei hochqualifizierten (Euro-)Fach- und Führungskräften, die mit steigender Internationalisierung und Globalisierung von Unternehmen in Zukunft verstärkt nachgefragt werden werden.¹³⁷ Oftmals wandern diese Arbeitskräfte auch innerhalb eines Konzerns zwischen verschiedenen Ländern, und dies häufig nicht so sehr aus eigenen Stücken. Diese Wanderungen innerhalb eines Unternehmens, aber über Ländergrenzen hinweg werden durch die wachsende Zahl multinationaler Unternehmen in der EU steigen.¹³⁸ Im Zusammenhang mit der zunehmenden Internationalisierung

134 Vgl. Sellin, Burkhardt, Zur Anerkennung und/oder Entsprechung von Berufsbefähigungsnachweisen zwischen den Mitgliedstaaten der EG, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, op. cit., S. 106. Hiermit rechnet auch die Kommission; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 154.

135 Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993, S. 31.

136 Dieser Ansicht ist auch Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 179.

137 Vgl. hierzu die Auflistung der Motive für die Beschäftigung mobiler Arbeitskräfte aus der Sicht von Unternehmern in: Werner, Heinz, und Ulrich Walwei, Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen, supra, S. 7 f. Für die Unternehmen ergibt sich bei EU-weiter Mobilität der Arbeitnehmer ein größerer Rekrutierungspool, d. h. eine größere Auswahl bei der Suche nach der bestmöglichen Besetzung für eine bestimmte Stelle.

138 Vgl. Read, Robert, The Single European Market: Does Labour Mobility Matter?, in: International Journal of Manpower 12 Heft 2 (1991), S. 41.

ist eine Zunahme der grenzüberschreitenden Bildungs-, Studien- und Praxisaufenthalte sowie von Geschäftsreisen zu erwarten, die von vornherein zeitlich befristet sind.¹³⁹ Auch ist es möglich, m. E. sogar wahrscheinlich, daß die sog. Euroregionen an Bedeutung gewinnen, bei denen Wohn- und Arbeitsort der Arbeitnehmer in verschiedenen Staaten liegen. Ist dies problemlos möglich, was z. B. Steuergesetzgebung, Sozialversicherung etc. anbelangt, werden sich in den Grenzgebieten verstärkt Pendelwanderungen ergeben. Denn einige Hemmnisse, die normalerweise die Mobilität einschränken, entfallen in solchen Fällen. So kann der Ehepartner seinen Beruf beibehalten, die Kinder können im gewohnten Schulsystem verbleiben, Sprachprobleme sind wegen der Grenznähe nicht so gravierend, man muß seine Wohnung bzw. sein Haus nicht aufgeben und kann in der gewohnten Umgebung verbleiben.¹⁴⁰

Straubhaar prognostiziert, daß die individuelle Mobilität zunehmende Bedeutung haben wird. Denn je stärker die Arbeitsteilung und Spezialisierung voraneilt, desto friktionsloser müssen auch die Arbeitsmärkte auf modifizierte Produktionsprozesse reagieren. Für die Anpassung der Volkswirtschaften an den sich beschleunigenden Strukturwandel kommt hoch mobilen Arbeitskräften eine große Bedeutung zu.¹⁴¹ Durch steigende Globalisierung der Absatzmärkte werden auch die Arbeitsmärkte zusehends keinen nationalen Charakter mehr haben. Die 70er und 80er Jahre haben gezeigt, daß die Länder mit dem Strukturwandel besonders gut zurecht gekommen sind, die über offene und unregulierte Arbeitsmärkte verfügten und die somit flexibel und rasch reagieren konnten.¹⁴² Allerdings ist andererseits auch möglich, daß die Weiterentwicklung der Telekommunikation und Telematik den Bedarf an Personenmobilität in Zukunft abmildern wird,¹⁴³ denn die Mobilität von Informationen und Finanzmitteln ist oftmals wichtiger für das Wahrnehmen ausländischer Standortvorteile oder ausländischer günstiger Angebote als die der Personen. Zudem: Je ähnlicher sich die integrierenden Volkswirtschaften in diversen Bereichen sind, desto weniger Anreiz besteht für die

-
- 139 Zeitlich begrenzte Arbeitskräftewanderungen sind auch in der arabischen Welt festzustellen, z. B. von Ägypten in den Irak, nach Libyen, Kuwait und nach Jordanien; vgl. Casas, F. R., und G. W. Scully, *Temporary Labour Migration and the Theory of Optimal Intervention*, in: *Oxford Economic Papers* 24 (1972), S. 167 Fußnote 2. Auch erscheint es möglich, daß ältere Menschen in Zukunft ein ausgeprägteres Mobilitätsverhalten an den Tag legen werden, das sich aus ausgebauten Sprachkenntnissen und spezifischen Landeskenntnissen aus jüngeren Jahren sowie aus einer Verbesserung des Gesundheitszustands ergibt; vgl. Schmähl, Winfried, *Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht*, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), *Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht*, Baden-Baden 1990, S. 37.
- 140 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales*, supra, S. 493.
- 141 Vgl. Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 214.
- 142 Vgl. Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 217 f. Generell kommen offene Volkswirtschaften besser mit dem strukturellen Wandel zurecht als geschlossene, vgl. Sachs, Jeffrey D., und Andrew Warner, *Economic Reform and the Process of Global Integration*, in: *Brookings Papers on Economic Activity* Heft 1/1995, S. 35.
- 143 Vgl. OECD, *Flexibilität des Arbeitsmarkts: Technischer Bericht*, Paris 1986, S. 77.

Verlagerung der Produktionsfaktoren.¹⁴⁴ Indem nun die modernen Kommunikationstechnologien die Überbrückung von Entfernungen zunehmend erleichtern, verliert die räumliche Mobilität von Arbeit an Bedeutung.¹⁴⁵ Auch die infolge des Binnenmarktes zu beobachtende Zunahme des Güterhandels, über den es zum tendenziellen Ausgleich der Güter- und Faktorpreise in der EU kam, machte die Wanderungen von Arbeitskräften für diesen Preisausgleich zunehmend überflüssig.¹⁴⁶ Dies ändert aber nichts daran, daß die Mobilität des Faktors Arbeit für die Kontrollfunktion des Wettbewerbs nach wie vor einen positiven Beitrag leistet.

Auch wenn man abschließend zum Abschnitt 7.2 festhalten muß, daß die derzeitige inner-europäische grenzüberschreitende Mobilität gering ist - was sich m. E. in näherer Zukunft auch kaum ändern wird - und es überzogen wäre, unter dem Gesichtspunkt eines EU-weiten Arbeitsangebots und einer EU-weiten -nachfrage bereits von einem europäischen Arbeitsmarkt zu sprechen, sollte auf folgenden Aspekt hingewiesen werden: Mit der Öffnung der Grenzen und den Umwälzungen in Osteuropa, die im Zuge der dortigen Umstrukturierungsprozesse mit hoher Arbeitslosigkeit einhergehen werden, entsteht für die dortige Bevölkerung ein großer Abwanderungsdruck.¹⁴⁷ Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Produktionsfunktionen in Ost und West besteht „ein gewaltiges Potential zur Reallokation von Produktionsfaktoren“¹⁴⁸; d. h., es dürfte sich eine verstärkte Zuwanderung von Personen aus diesen Ländern in die EU abzeichnen.

144 Vgl. Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 209 f.

145 Vgl. Müller, Anton P., *Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik*, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 40 (1991), S. 30.

146 Vgl. Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 209.

147 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales*, supra, S. 494. Dem Wanderungsdruck kann man durch eine Öffnung der Märkte der EU tendenziell entgegenwirken, denn es besteht ein Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Integration dieser Staaten in die internationale Arbeitsteilung und der Höhe der zu erwartenden Wanderungsströme; vgl. Koll, Robert, Wolfgang Ochel und Kurt Vogler-Ludwig, *Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Infrastruktur: Szenarien für Bayern bis zum Jahr 2010*, in: *ifo Schnelldienst* 45 Heft 6 (1993), S. 17. In diesem Sinne auch Siebert, Horst, *Internationale Wanderungsbewegungen: Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen*, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 129 (1993), S. 251: „Wenn Güter ausgetauscht werden und wenn Kapital wandert, können die Menschen bleiben.“

148 Straubhaar, Thomas, *Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration*, op. cit., S. 210.

7.3 Qualifikation der Erwerbspersonen

Ein Faktor, der beim Themenbereich Arbeitsmarkt nicht völlig unberücksichtigt bleiben kann, ist die Qualifikation der Arbeitnehmer, da sich auch hier Veränderungen abzeichnen.

Will man die Qualifikation der Arbeitskräfte einem Ländervergleich unterziehen, stößt man auf Probleme: Unterschiedliche Schul- und Aus-, Weiter- und Fortbildungssysteme machen einen Vergleich schwer; zudem: Wie soll Qualifikation gemessen, operationalisiert werden? Dennoch hat Prognos einen Versuch unternommen. Sie kamen zu folgendem Ergebnis: Die Bundesrepublik Deutschland, die Niederlande und Irland führten das Ranking an, wohingegen Italien und Großbritannien vergleichsweise ungünstig und Griechenland und Portugal am schlechtesten abschnitten.¹⁴⁹ Es läßt sich des weiteren feststellen, daß in allen Mitgliedsländern schlecht ausgebildete und schlecht qualifizierte Arbeitskräfte überproportional in der Zahl der Arbeitslosen vertreten sind.¹⁵⁰ So hatten 1989 laut einer Umfrage der Kommission 54 % der Arbeitslosen keine berufliche Ausbildung, während lediglich 30 % der Beschäftigten über keine berufliche Ausbildung verfügten. Insgesamt verfügten rund zwei Drittel der abhängigen Erwerbspersonen über eine berufliche Ausbildung. In Deutschland hatten nur 13 % keine Berufsausbildung, wohingegen dieser Anteil in Spanien, Irland, Portugal und Großbritannien zwischen 42 und 52 % lag.¹⁵¹

Auch hier ist es interessant, einen Blick in die Zukunft zu wagen. Eine unrealistische Prognose der Kommission aus dem Jahr 1989 sieht einen generellen Arbeitskräftemangel sowie einen verschärften Mangel an bestimmten Qualifikationen voraus. Hauptursache sei eine in der Bevölkerungsentwicklung begründete, selbst bei einer steigenden Erwerbsquote eintretende Abnahme der aktiven Bevölkerung.¹⁵² Zu einer Verstärkung dieser Entwicklung würde der Umstand beitragen, daß immer mehr Jugendliche sich einer längeren Ausbildung unterziehen. Zukünftig, so die Kommission, „werden sie Qualifikationen erwerben müssen, nicht um Arbeitslosigkeit zu vermeiden, sondern um der Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften gerecht zu werden“¹⁵³. Bislang (Stand: 1998) ist hiervon nichts zu merken. In Anbetracht ständig steigender Arbeitslosenzahlen mutet dieses Szenario fast als gut gemeinter Scherz an.

149 Vgl. Prognos AG, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, Textband, op. cit., S. 319 und 321.

150 Vgl. Prognos AG, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, Textband, op. cit., S. 451.

151 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 8-9/1989, S. 4.

152 Vgl. Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities (IRDAC), Studien „Qualifikation in Europa“, Brüssel 1990, S. 8 f., nach: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, op. cit., S. 470 f.

153 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 100.

Viel eher scheint sich folgende Entwicklung abzuzeichnen: Das Qualifizierungsanfordernis der Erwerbspersonen wird - bei und aufgrund weiterhin hoher Arbeitslosigkeit - steigen.¹⁵⁴ Da nicht oder gering Qualifizierte ein deutlich höheres Arbeitslosigkeitsrisiko haben, müssen verstärkt Qualifizierungsmaßnahmen für diese Personengruppen erfolgen, damit sie zumindest eine Chance auf dem Arbeitsmarkt bekommen können.¹⁵⁵ Die steigende Bedeutung der Qualifikation bezieht sich sowohl auf die Erst- als auch auf die Weiterbildung und ist zurückzuführen auf eine steigende Spezialisierung und Automatisierung sowie auf eine durch die europäische Integration verstärkte Beschleunigung des technischen Fortschritts und des Strukturwandels,¹⁵⁶ der insgesamt eine Abnahme der Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer mit sich bringt.¹⁵⁷ Auch determiniert die Qualifikation der Arbeitnehmer in den Unternehmen bei steigendem internationalen Wettbewerbsdruck, der innerhalb Europas durch die Beseitigung der Grenzen für Produkte und Dienstleistungen verschärft wird, die Realisierung von Produktivitätsfortschritten.¹⁵⁸ Der zu erwartende Anstieg im Bereich qualifizierter Fachkräfte ist auf die zunehmende Heterogenität in Verbindung mit steigenden Qualitätsanforderungen an die hergestellten Erzeugnisse zurückzuführen,¹⁵⁹ die tendenziell durch die Öffnung der Grenzen für Produkte und Dienstleistungen in der EU zunehmen werden. Die steigende Bedeutung hochqualifizierter Spezial- und Management-tätigkeiten ist schließlich auf die wachsende Komplexität des Wirtschaftslebens innerhalb der Betriebe ebenso wie auch im Zusammenspiel zwischen Unternehmen, Verwaltungen und den sie betreffenden Veränderungstendenzen zurückzuführen.¹⁶⁰ Durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck ergibt sich generell ein verstärkter Zwang, technische und organisatorische Innovationen sowie Produktinnovationen zu entwickeln, was tendenziell neue Kenntnisse der Arbeitnehmer erfordert, deren Qualifizierungsanfordernis also erhöht. Mehr Wettbewerb auf

154 So dann auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Performance of the European Union Labour market: Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees*, supra, S. 5, 12 und 29.

155 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, *Vor Maastricht II oder hat die europäische Sozialpolitik noch eine Perspektive?*, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 1/1996, S. 13 f., und Buchner, Herbert, *Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?*, Vortrag am 20. November 1989 in der Bezirksgruppe Karlsruhe des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg e. V. im Schloß Ettlingen, Köln 1989, S. 32.

156 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Reformen voranbringen: Jahresgutachten 1996/97*, Stuttgart 1996, S. 178, Tz. 248, Beckmann, Dorothee, Gudrun John und Ursula Wathling, *Europa '92: Grenzenloser Sozialstaat oder unsoziale Grenzenlosigkeit?*, in: Heine, Michael, Klaus Peter Kisker und Andreas Schikora (Hrsg.), *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration*, op. cit., S. 122, und Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und berufliche Qualifizierung*, Düsseldorf 1989, S. 18.

157 Zu einer differenzierteren Darstellung vgl. o. Verf., *Einfach-Arbeitsplätze: Stiefkinder des Arbeitsmarktes*, in: iwD vom 13. März 1997, S. 6.

158 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales*, supra, S. 489.

159 Vgl. Prognos AG, *Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000*, Textband, op. cit., S. 437.

160 Vgl. Prognos AG, *Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000*, Textband, op. cit., S. 439.

Gütermärkten „is also bound to bring a more competitive labor market“¹⁶¹, was bedeutet, daß man, um auf dem Arbeitsmarkt wettbewerbsfähig zu sein, sein ganzes Leben lang dazulernen muß und sich nicht mit den bereits erworbenen Fähigkeiten und Kenntnissen begnügen darf.¹⁶² Dabei werden auch unionsbezogene Inhalte und vor allem Fremdsprachenkenntnisse an Bedeutung gewinnen.¹⁶³ Summa summarum trägt also auch die Verwirklichung eines Europas ohne Grenzen zu einem verstärkten Qualifizierungserfordernis der Erwerbspersonen bei.¹⁶⁴ Diese Prognose deckt sich mit den Umfrageergebnissen der Kommission, nach denen Industriebetriebe planen, per Saldo mehr qualifizierte Arbeitskräfte einzustellen. Die Zahl der nicht qualifizierten Arbeitskräfte planen die Industrieunternehmen in fast allen EU-Ländern mit Ausnahme von Griechenland, Irland und Portugal insgesamt zu verringern. Diese Beschäftigungspläne belegen nochmals deutlich, daß ein Mangel an beruflicher Qualifikation das Risiko, arbeitslos zu werden bzw. zu bleiben, wesentlich erhöht.¹⁶⁵ Zu erwarten ist bei tatsächlicher Mobilität der Arbeitnehmer, daß die Unternehmen Spezialisten, wenn sie regional oder national nicht verfügbar sind, nun - aufgrund formaler Freizügigkeit - aus einem anderen EU-Land rekrutieren werden, wohingegen sie sich früher mit auf dem speziellen Gebiet weniger qualifizierten Leuten zufrieden geben mußten. Hieraus folgt, daß auch solche „Lückenbüßerfunktionen“ für weniger qualifizierte Personen in Zukunft seltener werden.

Folgende Übersicht möge die prognostizierten Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften nach Tätigkeitsprofilen und EU-Ländern (ohne Österreich, Schweden und Finnland) verdeutlichen:

-
- 161 Mitchell, Daniel J. B., und Jacques Rojot, *Employee Benefits in the Single Market*, in: Ulman, Lloyd, Barry Eichengreen und William T. Dickens (Hrsg.), *Labor and an Integrated Europe*, op. cit., S. 131. *
- 162 So auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, op. cit., S. 18. Vgl. hierzu auch Barkholdt, Corinna, *Qualifikationssichernde Arbeitsbedingungen - Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit auch im Alter: Herausforderungen des technischen und demographischen Wandels*, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 50 ff.
- 163 Vgl. Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und berufliche Qualifizierung*, op. cit., S. 18.
- 164 Auch Franke, Heinrich, *Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis*, op. cit., S. 294, sieht eine möglichst breite Weiterbildung als den richtigen Weg an, etwaigen „negativen“ Effekten des Binnenmarktes bereits im voraus zu begegnen.
- 165 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmen und den Verbrauchern Nr. 11/1989*, S. 3. Auch eine Umfrage des Instituts der Deutschen Wirtschaft Köln bei deutschen Betrieben ergab, daß diese mehrheitlich sog. „Einfach-Arbeitsplätze“ zukünftig abbauen wollen; vgl. o. Verf., *Einfach-Arbeitsplätze: Stiefkinder des Arbeitsmarktes*, supra, S. 6. Bereits in der Vergangenheit hat sich das Verhältnis der Arbeitslosenquoten der unqualifizierten und der qualifizierten Personen erhöht. Es betrug zu Beginn der 80er Jahre 1,9 in Frankreich, 2,9 in Deutschland, 0,8 in Italien und 2,2 in Großbritannien; ein Jahrzehnt später lauteten die entsprechenden Werte bereits 3,5, 3,4, 1,3 und 3,8; vgl. Alogoskoufis, George, et al., *Unemployment: Choices for Europe*, London 1995, S. 50.

Tab. 4: Prognostizierte Veränderungen in der Nachfrage nach Arbeitskräften nach Tätigkeitsprofilen und EU-Ländern

	Hilfs- tätigkeiten	Qualifizierte Fachtätigkeiten	Qualifizierte Fach- und Füh- rungstätigkeiten	Hochqualifizier- te Spezial- und Management- tätigkeiten	Arbeitsplätze insgesamt
Belgien	--	o	++	+++	o
Dänemark	--	+	+	+++	+
Frankreich	--	o	++	+++	+
BR Deutschland	--	o	+	+++	o
Griechenland	-	++	+	+++	+
Irland	--	o	+	+++	o
Italien	--	+	++	+++	+
Luxemburg	--	o	++	+++	+
Niederlande	--	o	++	+++	+
Portugal	--	++	o	+++	+
Spanien	--	++	+	+++	+
Großbritannien	--	o	++	+++	+
EG insgesamt	--	+	++	+++	+

--/+++ Abnahme bzw. Zunahme um mehr als 30 %,

--/++ Abnahme bzw. Zunahme zwischen 15 % und 30 %,

-/+ Abnahme bzw. Zunahme zwischen 5 % und 15 %,

o nur geringe Veränderungen +/- 5 %.

Quelle: Prognos AG, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, Textband, op. cit., S. 445.

Es läßt sich also in allen Ländern eine Verschiebung in Richtung anspruchsvollere Arbeitsplatzprofile feststellen. Die erwarteten Veränderungen betragen von 1985 bis 2010 für Deutschland:¹⁶⁶

Tab. 5: Prognostizierte Veränderungen der Arbeitsplatzprofile nach Qualifikationen von 1985 bis 2010 für Deutschland

Einfache Tätigkeiten	- 2,00 Mio.
Mittelqualifizierte Tätigkeiten	+ 0,25 Mio.
Höherqualifizierte Tätigkeiten	+ 3,43 Mio.
Summe	+ 1,68 Mio.

Quelle: Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, op. cit., S. 252, eigene Berechnungen.

Allerdings dürfen diese Makrostudien nicht mißinterpretiert werden. Denn sie untersuchen in der Regel das Qualifikationsniveau der Beschäftigten und indizieren hierdurch das Niveau der Qualifikationsanforderungen. Dieses Vorgehen kann allerdings zu falschen Schlüssen führen. Man kann nämlich nicht von einer bestimmten Qualifikation auf einen bestimmten Arbeitsplatztypus schließen, ebenso wie nicht von einem bestimmten Arbeitsplatz auf das dafür

¹⁶⁶ Zur Abgrenzung der Tätigkeitsgruppen vgl. Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, op. cit., S. 252 und die Übersicht auf S. 131 ff.

notwendige formale Qualifikationsniveau geschlossen werden kann.¹⁶⁷ So gibt es Anlaß zur Vermutung, daß zwar das Qualifikationsniveau der Erwerbspersonen immer mehr steigt, sie jedoch diese Qualifikationen für die verrichteten Tätigkeiten oftmals nicht benötigen.¹⁶⁸ Auch fallen einfache Tätigkeiten durch den technisch-organisatorischen Wandel nicht generell weg, nur die Unternehmen besetzen diese Stellen immer mehr mit hierfür überqualifizierten Arbeitnehmern,¹⁶⁹ was für sie bei einem generellen Arbeitsangebotsüberhang auch leicht möglich ist.

Blattner kommt der tatsächlichen Entwicklung, so wie sie m. E. zu erwarten ist, sehr nahe, wenn er feststellt, daß eine hohe Qualifikation zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung dafür ist, eine Beschäftigung zu finden, d. h., „auch die höheren Qualifikationen“ werden „immer weniger für besonderen wirtschaftlichen Erfolg genügen“. Denn „(i)mmmer mehr Menschen verfügen über eine immer bessere Ausbildung“, d. h., „(e)s findet eine Nivellierung auf hohem Qualifikationsniveau statt“¹⁷⁰.

7.4 Organisation der Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf EU-Ebene

Bei der Betrachtung des „europäischen Arbeitsmarktes“ ist auch von Interesse, inwieweit länderübergreifende Kooperationen oder Organisationen zwischen Arbeitgebern respektive Arbeitnehmern in Europa bereits Realität sind und inwiefern es bereits zu Verhandlungen und Abkommen zwischen beiden Seiten gekommen ist.

Generell existieren vier Verhandlungsebenen für die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter: Sie können *branchenübergreifend*, d. h. durch die europäischen Dachverbände EGB, UNICE und CEEP stattfinden, auf der Ebene der *Branchen und Sektoren*, d. h. mittels europäischer Gewerkschaftsausschüsse und europäischer sektoraler Arbeitgeberorganisationen, *interregional*, vor allem in den Grenzgebieten, d. h. mittels interregionaler Gewerkschaftsräte und

167 Vgl. Henniges, Hasso von, Steigende Qualifikationsanforderungen im Arbeiterbereich?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29 (1996), S. 74.

168 Vgl. für den Arbeiterbereich Henniges, Hasso von, Steigende Qualifikationsanforderungen im Arbeiterbereich?, supra, S. 73 ff.; für die Gruppe der Hochschulabsolventen vgl. Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities (IRDAC), Qualität und Relevanz: Herausforderungen an Aus- und Weiterbildung zur Entfaltung des Leistungspotentials in Europa, Brüssel 1994, S. 56 ff.

169 Vgl. Henniges, Hasso von, Steigende Qualifikationsanforderungen im Arbeiterbereich?, supra, S. 79.

170 Blattner, Niklaus, Arbeitsmarkt: Ökonomische Perspektive unumgänglich, in: uni nova 77 (1996), S. 23. In diesem Sinne auch Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities (IRDAC), Qualität und Relevanz: Herausforderungen an Aus- und Weiterbildung zur Entfaltung des Leistungspotentials in Europa, op. cit., S. 37.

entsprechender - bislang allerdings nicht existenter - Arbeitgeberverbände,¹⁷¹ sowie in *transnationalen Unternehmen und Konzernen*.¹⁷²

7.4.1 Die Arbeitgeberseite

Im Jahr 1973 wurden bei der EG-Kommission rund 170 Unternehmensorganisationen mit 1184 nationalen Verbänden gezählt.¹⁷³ Es existierten zu Beginn der 90er Jahre rund 250 industrielle Euro-Fach- und Branchenverbände, z. B. der *Europäische Chemieverband* CEFIC.¹⁷⁴ 1958 wurde die *Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas* (UNICE) gegründet, die der bedeutendste Unternehmensverband ist, und deshalb im weiteren im Vordergrund der Analyse stehen soll. Sie repräsentierte anfangs dieses Jahrzehnts 32 nationale Spitzenverbände der Industrie und der Arbeitgeber sowohl aus EU- als auch aus Nicht-EU-Ländern.¹⁷⁵ Die meisten Mitglieder, wie z. B. die bundesrepublikanischen, sind nach dem Prinzip des reinen Industrieverbandes (BDI) bzw. Arbeitgeberverbandes (BDA) organisiert, die restlichen als doppelfunktionale Verbände, wie z. B. der französische CNPF. Bis auf wenige Ausnahmen sind Dienstleistungsunternehmen und der landwirtschaftliche Sektor nicht durch die UNICE vertreten; sie haben ihre eigenen europäischen Arbeitgeberverbände. Für die Industrieunternehmen der öffentlichen Hand besteht der 1965 gegründete *Europäische Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft* (CEEP).¹⁷⁶ Generell muß zu den Arbeitgeberverbänden auf EU-Ebene gesagt werden, daß sie auf der Dachverbandsebene weiter entwickelt sind als auf der Ebene der Sektoren.¹⁷⁷

UNICE tritt für eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, für Deregulierung, dezentrale Lohnverhandlungen und nationale Gesetzgebung ein. Der Erhalt der Wettbewerbs-

171 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 175.

172 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, Die Konstituierung europäischer Arbeitsbeziehungen, in: WSI Mitteilungen 45 (1992), S. 785. Europäische Betriebsräte und Europäische Wirtschaftsausschüsse werden in dieser Arbeit aus Platzgründen nicht berücksichtigt; vgl. hierzu z. B. Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 217 ff., und Schulten, Thorsten, „Europäische Betriebsräte“: Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Wien 1995, S. 335 ff.

173 Vgl. Becker-Keller, U., und D. Scherer, Unternehmensverbände, europäische, in: Breisig, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 580.

174 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre, Bonn 1991, S. 184 und 187.

175 Vgl. Becker-Keller, U., und D. Scherer, Unternehmensverbände, europäische, op. cit., S. 582.

176 Vgl. Morabito, Biagio, Beitrag, in: Gester, Heinz, et al. (Hrsg.), Unternehmensverfassung und Mitbestimmung in Europa, Wiesbaden 1991, S. 161, und Becker-Keller, U., und D. Scherer, Unternehmensverbände, europäische, op. cit., S. 581.

177 Vgl. Keller, Berndt, Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), S. 727.

fähigkeit und ein Verzicht auf zusätzliche Regulierungen des Arbeitsmarktes sind ihre Hauptforderungen. Eine Notwendigkeit für europäische Bestimmungen bezüglich der gegenseitigen Anerkennung von Hochschuldiplomen wird anerkannt, jedoch sieht sie eine solche Notwendigkeit z. B. für Vorschriften über die Arbeitszeit nicht.¹⁷⁸ Sie lehnt es ab, der EU weitergehende sozialpolitische Rechtsetzungsbefugnisse zukommen zu lassen.¹⁷⁹ Im Bereich der Entscheidungsverfahren tritt sie für den Erhalt von existierenden Einstimmigkeitsregeln ein.¹⁸⁰ Die Hauptadressaten für ihre Anliegen sind die Institutionen der EU, um über diese auf den Gesetzgebungsprozeß Einfluß nehmen zu können.¹⁸¹

Die Hauptaufgabe von UNICE liegt somit „in der Vertretung ‘horizontaler’, branchenübergreifender *Wirtschaftsinteressen*“¹⁸², d. h., die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik nimmt dabei einen relativ gesehen belanglosen Platz ein.¹⁸³ Platzer formuliert kritisch: „Die bisherige (...) Grundlinie der europäischen Unternehmen und ihrer Verbände (...) besteht darin, eine weitergehende Ausgestaltung arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Ansprüche der Arbeitnehmer durch die europäische Integration zu unterbinden“¹⁸⁴. Nach Adamy gehören die deutschen Arbeitgeber zu den sozialpolitischen „Hardlinern“ in der Union.¹⁸⁵

Aber die Arbeit von UNICE ist nicht einfach: Die Arbeitgeberverbände unterscheiden sich in der EU in vielerlei Hinsicht, z. B. was die sektoralen Repräsentationsprofile und die Direktmitgliedschaft von Unternehmen anbelangt. So haben z. B. nur die französischen, belgischen und italienischen Mitglieder der UNICE Erfahrungen mit zentralen Kollektivverhandlungen.¹⁸⁶ Dies macht es schwer, als einheitliche Organisation zu agieren. Zudem untergraben die große Zahl organisatorisch eigenständiger Euro-Branchenverbände und die eigenständige Einflußnahme von Konzernen auf Brüssel die Handlungsfähigkeit und Wirkung von UNICE. Des weiteren haben national geprägte ordnungspolitische Grundprinzipien und unterschied-

178 Vgl. Blanpain, Roger, 1992 und danach: Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 5 (1991), S. 99.

179 Vgl. Weiner, Klaus-Peter, Auf dem Weg zur „sozialen Dimension“? Gewerkschaftsbewegung und Binnenmarkt '92, in: Deppe, Frank, et al. (Hrsg.), 1992 - Projekt Europa: Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft, Köln 1989, S. 91.

180 Vgl. Lange, Peter, The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia, Alberta M. (Hrsg.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington 1992, S. 254.

181 Vgl. Hellmann, Marion F., und Ingrid Stöckl, Die Organisation und Koordination der Industrien durch den europäischen Unternehmerverband UNICE und seine Einflußnahme auf europäische Politik, in: WSI Mitteilungen 34 (1981), S. 451.

182 Platzer, Hans-Wolfgang, Die Konstituierung europäischer Arbeitsbeziehungen, supra, S. 787.

183 Vgl. Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, in: Däubler, Wolfgang, und Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 271.

184 Platzer, Hans-Wolfgang, Die Konstituierung europäischer Arbeitsbeziehungen, supra, S. 783.

185 Vgl. Adamy, Wilhelm, Soziale Herausforderungen des Binnenmarktes für die Gewerkschaften, in: epd-Dokumentation 10 (1990), S. 38.

186 Zu den Tarifverhandlungsebenen im internationalen Vergleich vgl. die Übersicht in: Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 59.

liche volkswirtschaftliche Interessen der Mitglieder zur Folge, daß die UNICE im Bereich der Handels- und Industriepolitik nur mit Einschränkungen kohärente Positionen vertreten kann, die eine Chance auf transnationale Durchsetzung besitzen.¹⁸⁷ Überdies gibt es Anlaß zu der Vermutung, daß die Arbeitgeberverbände in verschiedenen EU-Staaten sinkende Mitgliedszahlen aufweisen.¹⁸⁸ Für potentielle Investoren ergibt sich immer öfter die Frage, ob sie denn überhaupt Tariflöhne zahlen sollen, wenn sie dieselbe Leistung auch billiger haben können. Für eine Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband müssen sie den Nachteil in Kauf nehmen, daß sie auf die Kostenvorteile der Außenseiterkonkurrenz verzichten müssen. Es besteht demnach ein starker Anreiz, sich außertariflich zu bedienen und auf die Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband zu verzichten. Schenkt man Klodt, Stehn et al. Glauben, geschieht dies bereits in beachtlichem Umfang in den neuen Bundesländern.¹⁸⁹ Zudem sind die Arbeitgeberverbände in der Regel verbandsmäßig relativ stark zersplittert, was ein „Euro-bargaining“ erschwert.¹⁹⁰

7.4.2 Die Arbeitnehmerseite

Es wird niemand in Zweifel ziehen, daß die Gewerkschaften die soziale Entwicklung geprägt und erheblichen Einfluß auf Politik, Wirtschaft und die Entwicklung des Sozialstaates entfaltet haben. „Ihr Einfluß wurde aber“ immer „daran gemessen, wie umfassend sie die Arbeitnehmerschaft vertreten und ob es ihnen gelingt, die kollektive Gegenwehr der“ Arbeiterschaft „zu mobilisieren“¹⁹¹. Unter den derzeitigen integrationsbezogenen Verhältnissen ist man mit dieser Frage auch auf europäischer Ebene konfrontiert. Hierbei scheinen die deutschen Gewerkschaften als soziale Vorreiter und soziale Führungsinstanz auf dem Weg zu einer Europäisierung gewerkschaftlicher Kooperation und Politik fungieren zu müssen.¹⁹² Die

187 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 187.

188 Vgl. für Deutschland z. B. Rüthers, Bernd, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht: Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit, Bad Homburg 1996, S. 134, Schröder, Jörg, und Ulrich van Suntum, International Employment Ranking 1996, Gütersloh 1996, S. 16, und Schroeder, Wolfgang, und Burkard Ruppert, Austritte aus Arbeitgeberverbänden: Motive - Ursachen - Ausmaß, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), S. 316 ff. Für Großbritannien vgl. Beatson, Mark, Progress towards a flexible labour market, in: Employment Gazette 103 (1995), S. 60.

189 Vgl. Klodt, Henning, Jürgen Stehn et al., Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Tübingen 1994, S. 228 f.

190 Vgl. Supernok, Y., M. Kröll und D. Scherer, Arbeitgeberverbände, in: Breisig, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, op. cit., S. 11.

191 Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, op. cit., S. 252.

192 Vgl. Jacobi, Otto, Europa: Das ist Binnenmarkt und Sozialraum, in: Die Mitbestimmung 34 (1988), S. 612. Auf europäischer Ebene wird die Beteiligungsfähigkeit der Gewerkschaften durch die Kommission und durch die nationalen Regierungen gefördert; vgl. Eichener, Volker, Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz?, in: Süß, Werner, und Gerhard Becher (Hrsg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der europäischen Integration, Berlin 1993, S. 231.

Notwendigkeit einer gewerkschaftlichen Zusammenarbeit und Integration ergibt sich aufgrund der Konzentration und Fusion des Kapitals, die ohne ein entsprechendes Handeln auf Gewerkschaftsseite deren Position schwächen würde.¹⁹³

Zu Beginn der 90er Jahre existierten lediglich 15 europäische Gewerkschaftsausschüsse.¹⁹⁴ Im wesentlichen sind die Organisationen auf der Ebene der Dachverbände weiter entwickelt als auf der Ebene der Sektoren.¹⁹⁵ Der *Europäische Gewerkschaftsbund* (EGB), der 1973 gegründet wurde, vertrat zu Beginn der 90er Jahre 39 nationale Gewerkschaftsbünde aus 21 westeuropäischen Staaten; in Westeuropa werden knapp 90 % der westeuropäischen Gewerkschaftsmitglieder über ihren Verband indirekt vom EGB vertreten.¹⁹⁶ Der EGB übt unter anderem gegenüber dem Europarat eine Sprecherrolle aus. Auch gegenüber der EFTA und der EU ist der EGB die repräsentative europäische Gewerkschaftsorganisation.¹⁹⁷ Zwar gibt es noch eine Reihe anderer gewerkschaftlicher Vereinigungen, die europaweit organisiert sind und insgesamt circa 5 Millionen Mitglieder haben, doch der EGB mit circa 44 Millionen Mitgliedern dominiert diese kleineren Gruppierungen aufgrund seines großenbedingten Vorteils und seiner längeren Erfahrungen. Er hat gewissermaßen ein „Repräsentationsmonopol“ inne und verzeichnet im Durchschnitt seiner Mitgliedsbünde einen Organisationsgrad von rund 40 %.¹⁹⁸ Er befürwortet eine gemeinschaftsweite Sozialgesetzgebung¹⁹⁹ und spezifische Richtlinien, die einer konvergenten sozialen Entwicklung förderlich sind.²⁰⁰

Seit mittlerweile fast zwei Jahrzehnten existieren *interregionale Gewerkschaftsräte*, in denen sich anlässlich gemeinsamer sozioökonomischer Probleme grenznahe Gewerkschaften zusammengeschlossen haben.²⁰¹ Bereits zu Beginn der 70er Jahre wurden hier informelle Gespräche geführt.²⁰²

193 Vgl. Lang, Klaus, und Joachim Sauer, Wege zu einer europäischen Tarifpolitik, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.), *Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum*, Hamburg 1989, S. 221.

194 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 114, sowie die Übersicht über die europäischen Gewerkschaftsausschüsse auf S. 115.

195 Vgl. Keller, Berndt, *Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa*, supra, S. 727.

196 Vgl. Mau, J.-R., und H.-D. Harges, *Gewerkschaftsorganisationen, europäische*, in: Breisig, Thomas, et al. (Hrsg.), *Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG*, op. cit., S. 254.

197 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 70.

198 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 71.

199 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 168.

200 Vgl. Weiner, Klaus-Peter, *Auf dem Weg zur „sozialen Dimension“? Gewerkschaftsbewegung und Binnenmarkt '92*, op. cit., S. 91.

201 Vgl. Rath, Fritz, *Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik*, op. cit., S. 262, und die Übersicht über die anfangs der 90er Jahre bestehenden interregionalen Gewerkschaftsräte in: Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 141.

202 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, *Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften in Europa der 90er Jahre*, op. cit., S. 141.

Insgesamt gilt auch auf der Gewerkschaftsseite - ähnlich wie auf der Unternehmerseite -, daß die Verbände in den Ländern der Union durch eine Vielzahl von Unterschieden gekennzeichnet sind: Zu nennen sind die unterschiedlichen Autonomiegrade und Handlungskompetenzen der jeweiligen nationalen Dachorganisationen gegenüber ihren Mitgliedern, die sich in der Verbindlichkeit und der politischen Tragfähigkeit der kollektiven Willensbildung niederschlagen.²⁰³ Des weiteren stehen die nationalen Gewerkschaften vor jeweils sehr unterschiedlichen ökonomischen Bedingungen und sozialpolitischen Aufgaben; so waren vor allem zu Beginn der europäischen Gewerkschaftsbewegung auch die Ziele einer europäischen Union bei den verschiedenen Gewerkschaftsverbänden umstritten. Zum Beispiel lehnte die britische TUC die wirtschaftliche Integration Westeuropas lange Zeit vollkommen ab, wohingegen Gewerkschaftsbünde aus den Benelux-Staaten und der BRD einem solchen Ziel positiv gegenüberstanden.²⁰⁴ Ebenso unterschiedlich sind die jeweiligen für die Gewerkschaften und ihre Mitglieder relevanten rechtlichen Grundlagen. Fernerhin sind die Gewerkschaften in den meisten EU-Ländern weltanschaulich geprägt, was die Konkurrenz zwischen den Gewerkschaften steigert und ein gemeinsames Tätigwerden - auch auf supranationaler Ebene - erschwert.²⁰⁵ In Großbritannien dagegen z. B. ist die Arbeiterbewegung nicht, wie in anderen Ländern, in religiöse oder politische Richtungen gespalten.²⁰⁶ Zudem sind beträchtliche Unterschiede in den Mitgliedsländern festzustellen, was die Eingriffsmöglichkeiten des Staates in die Tarifverhandlungen anbelangt, aber auch bezüglich der Organisationsstärke und der Organisationsbereiche der Tarifparteien sowie der jeweiligen tarifrechtlichen Regelungen und des gewerkschaftlichen Selbstverständnisses und - wie bereits angesprochen - bezüglich der jeweiligen politischen Orientierung.²⁰⁷ So schwankt der Organisationsgrad der Arbeitnehmer in den Ländern der EU beträchtlich: Er betrug z. B. 1993/94 in Frankreich nur 10 %, in der BRD 36 %, in Finnland 72 % und Schweden 82 %.²⁰⁸ Unterschiede bestehen auch in den Organisationsprinzipien, in den Beziehungen zwischen überbetrieblichen und betrieblichen Interessenvertretungen, im Zentralisierungsgrad der Tarifpolitik, im Konfliktverhalten sowie im Zentralisierungsgrad der Entscheidungsfindung.²⁰⁹ Die Gewerkschaften (und Arbeitgeberverbände) in den nördlichen EU-Ländern sind vergleichsweise straff organisiert,

203 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 73.

204 Vgl. Mau, J.-R., und H.-D. Harges, Gewerkschaftsorganisationen, europäische, op. cit., S. 252 f.

205 Vgl. Adamy, Wilhelm, Soziale Herausforderungen des Binnenmarktes für die Gewerkschaften, supra, S. 35 f.

206 Vgl. Addison, John T., und W. Stanley Siebert, The EC Social Charter: The Nature of the Beast, in: The National Westminster Bank: Quarterly Review, February 1993, S. 18.

207 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 176.

208 Vgl. o. Verf., Gewerkschaften international: Das Interesse läßt spürbar nach, in: iwd vom 26. September 1996, S. 8.

209 Vgl. Keller, Berndt, Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 4. Auflage, München u. a. 1995, S. 413.

mit Deutschlands Organisationen an der Spitze,²¹⁰ wohingegen sich die südeuropäischen Gewerkschaften „durch ideologische Zersplitterung und finanzielle Schwäche“²¹¹ auszeichnen.

Neben diesen Unterschieden gibt es eine Reihe von weiteren Hindernissen für die europäische Gewerkschaftsbewegung. Im Vergleich zu den Unternehmern, die „überall in der EG in Gewinn und Verlust denken“²¹², tun sich die Gewerkschaften schwerer, eine gemeinsame Sprache und gemeinsame Konzepte zu entwickeln. Arbeitnehmerinteressen tendieren dazu, „Juniorpartner ihrer jeweiligen (...) Volkswirtschaften, nationalen Branchenkapitale oder ihrer heimischen transnationalen Firmen zu werden. In diesem Sinne“ hat man „es heute vielfach mit zwischengewerkschaftlicher Konkurrenz um Standorte, Produktion und Beschäftigung statt mit internationaler Solidarität zu tun“²¹³. Ein weiteres Problem sind die sinkenden Organisationsgrade in allen Mitgliedsländern, mit Ausnahme Spaniens, wo die Mitgliedszahlen in den letzten Jahren leicht angestiegen sind. In Frankreich z. B. ist der Organisationsgrad seit 1980 ungefähr auf die Hälfte geschrumpft, in den Niederlanden reduzierte sich der Organisationsgrad von fast 40 % 1986 auf magere 25 % 1994, im Vereinigten Königreich verringerte er sich in derselben Zeitspanne von 56 % auf 38 %. In der BRD ist der Organisationsgrad seit 1991 um beinahe 5 Prozentpunkte gesunken.²¹⁴ Diese Zahlen belegen ganz eindeutig, daß die Gewerkschaften derzeit in einer Krise sind.²¹⁵ Ein Indikator für die

-
- 210 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?, Diss. Idstein 1993, S. 128 f.
- 211 Kuhn, Britta, Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?, op. cit., S. 128 Fußnote 10.
- 212 Adamy, Wilhelm, Soziale Herausforderungen des Binnenmarktes für die Gewerkschaften, supra, S. 35. Auch Beckmann, Dorothee, Gudrun John und Ursula Wathling, Europa '92: Grenzenloser Sozialstaat oder unsoziale Grenzenlosigkeit?, op. cit., S. 129, meinen, daß die Unternehmerschaft bereits relativ homogen auftritt im Vergleich zur Gewerkschaftsseite. Vgl. auch Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics & Society 19 (1991), S. 139 f. Allerdings wird von anderer Seite auch eine im Vergleich zu den Arbeitnehmern größere Interessenheterogenität auf der Unternehmensseite attestiert, die zusammen mit dem Konkurrenzverhältnis zwischen den Unternehmen als Hemmnis für ein kollektives Vorgehen auf der Unternehmensseite angesehen werden; vgl. Supernok, Y., M. Kröll und D. Scherer, Arbeitgeberverbände, op. cit., S. 8 und 11.
- 213 Jacobi, Otto, Europa: Das ist Binnenmarkt und Sozialraum, supra, S. 611.
- 214 Vgl. o. Verf., Gewerkschaften international: Das Interesse läßt spürbar nach, supra, S. 8. Wirft man einen Blick in die „job-creating-economy“ der USA, so stellt man auch dort fest, daß die Gewerkschaften - vor allem in der privaten Wirtschaft - über Mitgliederschwind klagen und nur noch circa 10 % der Amerikaner gewerkschaftlich organisiert sind; vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen: Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich, op. cit., S. 44. Zu den Mitgliederentwicklungen bei den einzelnen DGB-Verbänden, die - mit Ausnahme der Gewerkschaft der Polizei - rückläufig sind, vgl. o. Verf., Gewerkschaftsmitglieder '96: Der Osten bricht weg, in: iwd vom 10. April 1997, S. 8.
- 215 Vgl. Jacobi, Otto, Europa: Das ist Binnenmarkt und Sozialraum, supra, S. 611 f., und Weidenfeld, Ursula, Zum letzten Gefecht: Die traditionellen Gewerkschaften zerbrechen. Überleben werden Bürgerbewegungen, in: Wirtschaftswoche Heft 19/1997, S. 42 ff. Fels, Joachim, Arbeitsmärkte und Währungsunion, in: Börsen-Zeitung vom 9. Januar 1997, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 3/1997, S. 17, sieht in den sinkenden Mitgliederzahlen von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ein Indiz dafür, daß das Lohnkartell

schwindende Macht der Gewerkschaften ist die Abnahme von Arbeitskämpfen.²¹⁶ Auch eine steigende Lohnspreizung wird zum Teil auf die abnehmende Bedeutung der Gewerkschaften zurückgeführt.²¹⁷ Die schwindende Gewerkschaftsmacht hängt aber auch mit dem allgemeinen Strukturwandel zusammen, der die Bedeutung des Produzierenden Gewerbes abnehmen läßt, wo die Gewerkschaften generell stärker vertreten sind, und die Bedeutung des Dienstleistungssektors zunehmen läßt, in dem die Gewerkschaften bislang nur schwach vertreten sind.²¹⁸ Ein Problem dürfte auch darin liegen, daß der Rentneranteil an der Organisationsquote in einigen Gewerkschaften sehr hoch ist, so z. B. bei der italienischen CGIL knapp 40 %, wohingegen jugendliche Beschäftigte nur unterdurchschnittlich die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft wünschen. Unterdurchschnittlich sind auch die weiblichen Mitglieder vertreten, was die Problematik des Aussterbens der Gewerkschaften im Zuge einer steigenden weiblichen Erwerbsbeteiligung verschärft. Außerdem ist europaweit der Organisationsgrad mit der Betriebsgröße negativ korreliert, d. h., daß Arbeitnehmer in Kleinbetrieben, die vor allem in den Randländern der Europäischen Union den Hauptanteil der Arbeitskräfte beschäftigen, weit unterproportional organisiert sind.²¹⁹ Als möglicher Grund für den Mitglieder-mangel der Gewerkschaften könnte auch „(a) shift in the governments of major countries from centre-left or centre in the 1970s to centre-right in the 1980s“²²⁰ in Frage kommen, der mit einem ideologischen Gesinnungswandel in Richtung freie Märkte und gegen Gewerkschaften einherging. Auch haben bestimmte Politiken dazu beigetragen, die Macht der Gewerkschaften zu schwächen, wie die Einschränkungen beim öffentlichen Sektor, die Deregulierung der Finanzmärkte, die bei den Unternehmen das Interesse an ihrer „finanziellen Performance“ in

allmählich erodiert und bereits eine größere Lohnflexibilität und Lohndifferenzierung vorliegen, als gemeinhin angenommen wird.

- 216 Vor allem für Großbritannien läßt sich dies beobachten. Die sog. Trade Unions verloren seit 1979 mehr als ein Drittel ihrer Mitglieder; die Anzahl der jährlich durch Streiks verlorenen Arbeitstage je 1000 Beschäftigte sank infolgedessen von 569 Tagen in den siebziger Jahren auf nur 33 Tage in den neunziger Jahren; vgl. o. Verf., Großbritannien: Das Kreuz mit der Wahl, in: iwd vom 17. April 1997, S. 8, und Lindheimer, J., und H.-D. Harges, Gewerkschaften, Großbritannien, in: Breisig, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, op. cit., S. 236.
Um die auch hier bestehenden Unterschiede in der EU zu verdeutlichen: Die durch Arbeitskämpfe verlorenen Arbeitstage je 1000 Beschäftigte im Jahresdurchschnitt 1990 bis 1996 schwanken zwischen 397 Tagen in Griechenland und nur 5 Tagen in Österreich. In Deutschland beträgt der entsprechende Wert 17 Tage; vgl. o. Verf., Arbeitskämpfe international: Dem Frieden eine Chance, in: iwd vom 2. April 1998, S. 6.
- 217 Vgl. Internationales Arbeitsamt, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context, op. cit., S. 75, und Gosling, Amanda, und Stephen Machin, Trade Unions and the Dispersion of Earnings in British Establishments 1980-90, Working Paper No. 4732, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1994, S. 1 ff.
- 218 Vgl. o. Verf., Arbeitskämpfe international: Die Lust am Streik schwindet, in: iwd vom 17. April 1997, S. 7.
- 219 Vgl. Lecher, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 42 (1991), S. 703. Einschränkend hierzu vgl. OECD, Employment Outlook: July 1991, op. cit., S. 118.
- 220 Soskice, David, Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy 6 Heft 4 (1990), S. 52.

den Vordergrund rückte, sowie eine generelle Deregulierung des Arbeitsmarktes.²²¹ Letztlich dürfte auch die relativ hohe Arbeitslosigkeit mitverantwortlich dafür sein, daß der Organisationsgrad der Arbeitnehmer in Gewerkschaften sinkt.

Für beide Seiten des Arbeitsmarktes gilt somit, daß Unterschiedlichkeiten in Organisation, Aufbau, Sprache etc. sowie die Mitgliederheterogenität eine europaweite Institutionalisierung und Konsensfindung erschweren. Für beide Seiten gilt außerdem - wie bereits angedeutet -, daß sich im Fall von Gewerkschafts- bzw. Arbeitgebervereinigungen, die mehrere Gruppen repräsentieren - z. B. Gewerkschaften, die Arbeiter mehrerer Sektoren vertreten, oder Arbeitgeberverbände, deren Mitgliedsunternehmen ganz unterschiedliche Stellungen im internationalen Wettbewerb innehaben - leicht interne Konflikte ergeben können, die eine adäquate Vertretung der Mitglieder unwahrscheinlich werden lassen und eventuell zu einem Auseinanderbrechen der Organisation führen können.²²² Zudem dürfte verständlich sein, daß sinkende Organisationsgrade die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände vor allem vor nationale Aufgaben stellen und das Interesse an europäischen Themen eher abschwächen. Da die Macht der nationalen Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände durch europäische Arbeitsbeziehungen eingeschränkt werden würde, ist nur unter großen Vorbehalten mit einer zunehmenden Europäisierung zu rechnen.²²³

7.4.3 Der soziale Dialog

Der „soziale Dialog“ läßt sich definieren als „die Treffen von europäischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften unter Anleitung der Europäischen Kommission (...)“²²⁴. Bereits in den dreigliedrigen Wirtschafts- und Sozialkonferenzen in der Zeit von 1975 bis 1978 haben entsprechende Gespräche stattgefunden. Da sich die Arbeitgeber aber weigerten, über Arbeitszeitverkürzung zu diskutieren sowie verbindliche Absprachen ablehnten, konnten zwischen 1978 und 1985 keine derartigen Konversationen stattfinden.²²⁵ Aber auch der EGB hatte angesichts wenig vielversprechender Erwartungen kein Interesse mehr an derartigen

221 Vgl. Soskice, David, *Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries*, supra, S. 52.

222 Vgl. Lange, Peter, *The Politics of the Social Dimension*, op. cit., S. 239 Fußnote 34.

223 Vgl. Molitor, Christian, *Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa*, op. cit., S. 180. Dies scheint sich zukünftig auf Gewerkschaftsseite zu ändern. So sind die nationalen Verbände anscheinend bereit, Kompetenzen an die europäischen Dachverbände abzugeben; vgl. o. Verf., *Gewerkschaften 1998: Liebüßeln mit Rot-Grün*, in: *iwd* vom 15. Januar 1998, S. 7.

224 Blanpain, Roger, 1992 und danach: *Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft*, supra, S. 101 Fußnote 23.

225 Vgl. Morabito, Biagio, *Beitrag*, op. cit., S. 160.

Verhandlungen gehabt.²²⁶ Erst 1985 war es auf Initiative von Jacques Delors möglich, im Rahmen des sozialen Dialogs wieder derartige Konferenzen aufzunehmen. Sie finden seitdem in Val Duchesse unter Vorsitz der Europäischen Kommission statt.²²⁷

Dieser sog. soziale Dialog ist allerdings nicht die einzige Möglichkeit für die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, am politischen Geschehen in der Gemeinschaft mitwirken zu können. Sie sind z. B. auch durch die Anhörung im EG-Gesetzgebungsverfahren, wie sie in vielen Organen, Ausschüssen oder Arbeitsgruppen verschiedener Zusammensetzung und Funktionsweise praktiziert wird, an der europäischen Politik beteiligt. Zu nennen sind als derartige Einflußmöglichkeiten das seit 1973 in direkter Wahl gewählte Parlament, der Beratende Ausschuß EGKS, der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA)²²⁸ sowie die paritätischen Ausschüsse und informellen Arbeitsgruppen auf sektoraler Ebene,²²⁹ die allerdings praktisch bislang so gut wie nicht vorhanden zu sein scheinen.²³⁰ Durch den WSA ist es den Sozialpartnern möglich, an den wirtschaftlichen und sozialen Entscheidungen der Union teilzunehmen, ebenso wie durch die zahlreichen Fachausschüsse.²³¹ Wichtig ist auch der Ständige Ausschuß für Beschäftigungsfragen (SAB), der 1970 auf Beschluß des Rates etabliert wurde; er ermöglicht einen direkten Dialog zwischen Sozialpartnern, Arbeitsministern und der Kommission,²³² aber nur einen „in seiner materiellen Reichweite und politischen Bedeutung freilich begrenzten 'Zugang' zum Rat“²³³. Allerdings können solche Beratungen

-
- 226 Vgl. Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 174 f. Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, supra, S. 141, meinen, die Frustration auf Gewerkschaftsseite über den sozialen Dialog resultierte vor allem aus der „*political strength business was able to draw from its organizational weakness*“.
- 227 Vgl. Buda, Dirk, Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene, in: Grebing, Helga, und Werner Wobbe (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, op. cit., S. 88. Zu den Ergebnissen des sozialen Dialogs (Stand 1992) zwischen UNICE, CEEP und EGB auf Unionsebene vgl. die Übersicht in: Grebing, Helga, und Werner Wobbe (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, op. cit., S. 274 f.
- 228 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 3 f.
- 229 Vgl. Buda, Dirk, Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene, op. cit., S. 88.
- 230 Vgl. Keller, Berndt, Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa, supra, S. 727, und o. Verf., The sectoral social dialogue, in: European Industrial Relations Review 224 (1992), S. 14 ff.
- 231 Vgl. Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, op. cit., S. 347.
- 232 Vgl. Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des EG-Binnenmarktes, op. cit., S. 347.
- 233 Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 96.

bzw. Aussprachen die Entscheidungsfindung tatsächlich beeinflussen; sie haben auch die Behandlung von Beschäftigungsfragen in den 80er Jahren nicht unwesentlich mitbestimmt.²³⁴

Des weiteren ist der Dialog auf der Ebene der Dachverbände und auf der Ebene transnationaler Konzerne zu nennen.²³⁵

Daneben haben die Sozialpartner noch durch spezielle Rechtsakte Mitwirkungsmöglichkeiten, wie im Rahmen der Verordnung Nr. 1612/68²³⁶, der Berufsausbildung und des Europäischen Sozialfonds (Art. 124 EGV).²³⁷

Die im sozialen Dialog praktizierte Form des „Tripartismus“ hat in der Union bereits eine Tradition, die beim Beratenden Ausschuß der EGKS, dem WSA, dem SAB und den sog. Dreierkonferenzen der 70er Jahre vorzufinden ist.²³⁸ Der soziale Dialog wurde durch die EEA in seiner Bedeutung gestärkt. Der neu eingefügte Art. 118 b EGV besagt, daß die Kommission sich bemüht, den Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene zu entwickeln, der - wenn diese es für wünschenswert halten - zu vertraglichen Beziehungen führen kann. Somit wurde die Sicherung des sozialen Fortschritts und der Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen auf dem Wege des Fortschritts durch die EEA auch zur Angelegenheit der Sozialpartner.²³⁹ Gemäß Art. 3 Abs. 1 des Abkommens der Elf hat die Kommission die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern und dafür die zweckdienlichen Maßnahmen zu erlassen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern.²⁴⁰ EGB, UNICE und CEEP formulierten in einem Abkommen vom 31. Oktober 1991²⁴¹ einen gemeinsamen Vorschlag bezüglich einer Änderung des Artikels 118 b EGV, „der die Anhörung der Sozialpartner bei Gesetzesvorschlägen der Kommission im Sozialbereich sowie eine Verhandlungs- und Vereinbarungsoption zwischen den Sozial-

234 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 173.

235 Vgl. Buda, Dirk, Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene, op. cit., S. 88.

236 Vgl. Art. 24 ff. der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, in: ABl EG 1968 Nr. L 257, S. 2 ff.

237 Vgl. Birk, Rolf, Der rechtliche Rahmen und das Instrumentarium der Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß der europäischen Integration, in: Vorstand des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Jahreskolloquium 1979, Baden-Baden 1981, S. 93.

238 Vgl. Weiner, Klaus-Peter, Auf dem Weg zur „sozialen Dimension“? Gewerkschaftsbewegung und Binnenmarkt '92, op. cit., S. 90.

239 Vgl. Kleinhenz, Gerhard, Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Birk, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 26.

240 Zur Zuziehung der Sozialpartner nach dem Abkommen über die Sozialpolitik vgl. Buchner, Herbert, Die sozialpolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von hoheitlicher Regelung und tarifautonomer Gestaltung, in: Recht der Arbeit 46 (1993), S. 200 ff.

241 Abkommen vom 31. Oktober 1991, abgedruckt in: Soziales Europa 2 (1992), S. 180.

partnern²⁴² obligatorisch festschreibt. Die Umsetzung derartiger Vereinbarungen soll gemäß dem jeweiligen nationalen Procedere oder auf gemeinsamen Antrag der unterzeichnenden Vertragsparteien über einen Beschluß des Rats auf Vorschlag der Kommission erfolgen.²⁴³ Dieser Vorschlag fand dann in Art. 4 des Abkommens über die Sozialpolitik von Maastricht fast wörtlich Eingang.²⁴⁴ Die Konsultationsverpflichtungen ändern das ursprünglich generelle souveräne Vorschlagsrecht der Kommission. Sie kann nun dem Gemeinschaftsgesetzgeber nicht mehr Vorschläge im sozialpolitischen Bereich vorlegen, ohne zuvor die Sozialpartner dazu angehört zu haben (Art. 3 Abs. 2 des Abkommens). Hält die Kommission nach Anhörung eine Gemeinschaftsaktion für sinnvoll, konsultiert sie die Sozialpartner gemäß Art. 3 Abs. 3 zum Inhalt des in Aussicht genommenen Vorschlags, und die Sozialpartner übermitteln ihr dann eine Stellungnahme oder gegebenenfalls eine Empfehlung. Sie muß sogar auf ihren Vorschlag, den sie zur Anhörung vorgelegt hat, verzichten, d. h. ihn zurückziehen und sich für neun Monate zurückhalten, wenn die Sozialpartner bei dieser Anhörung verkünden, sie wollten den behandelten Themenbereich selber regeln und diese Vereinbarungen auch zu Wege bringen (Art. 3 Abs. 4 des Abkommens).²⁴⁵ Scheitert eine Vereinbarung jedoch, oder sind die Sozialpartner untätig, fällt die Befugnis zur Ausarbeitung eines Regelungsvorschlags wieder an die Kommission. Hieraus dürfte sich ein gewisses Drohpotential ergeben, das sich positiv auf die Konsensfindung auswirken dürfte, denn die Sozialpartner dürften wohl die Ansicht vertreten, daß es besser sei, „selbst die Dinge in die Hand zu nehmen, als sie der Kommission und damit der Bürokratie zu überlassen“²⁴⁶. Gemäß Art. 4 Abs. 1, der vertragliche Beziehungen und Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern zum Inhalt hat, besitzt - wie gesagt - die Kommission keine Moderatorenrolle mehr. So haben die Sozialpartner auch ihre Gespräche zu Beginn des Jahres 1994 über den Richtlinienvorschlag zur Schaffung europäischer Betriebsräte ohne die Kommission abgehalten.²⁴⁷ Die Kommission hat eine Studie vorgelegt, in der sie die ihr für den sozialen Dialog geeignet erscheinenden Organisationen nennt. Hierbei rangieren EGB, UNICE und CEEP an erster Stelle.²⁴⁸ Der Kreis der Sozialpartner, der Einfluß auf das Vorschlagsrecht der Kommission nehmen kann, ist wohl enger zu ziehen als

242 Buda, Dirk, Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene, op. cit., S. 90.

243 Vgl. Abkommen vom 31. Oktober 1991, supra, S. 180.

244 Allerdings haben einige nationale Arbeitgeberorganisationen, unter ihnen die *Confederation of British Industries* (CBI) diese Vereinbarung abgelehnt; vgl. Dearden, Stephen, Social policy, op. cit., S. 155.

245 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln u. a. 1996, S. 103 f.

246 Weiss, Manfred, Der soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG, in: Heinze, Meinhard, und Alfred Söllner (Hrsg.), Arbeitsrecht in der Bewährung, Festschrift für Otto Rudolf Kissel zum 65. Geburtstag, München 1994, S. 1264.

247 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 103.

248 Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament vom 14. Dezember 1993 [KOM (93) 600], Anhang 2, S. 20 f.; die Kriterien, die diese Organisationen erfüllen müssen, finden sich auf S. 13, Tz. 24.

der, der vor der Kommission ein Anhörungsrecht hat.²⁴⁹ Schulz meint, daß bezüglich des Anhörungsrechts die *Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe* (UEAPME), die *Europäische Vereinigung der freien Berufe* (SEPLIS) und die *Organisation der Industrie- und Handelskammern* (EUROCHAMBRES) - die inzwischen von der Kommission de facto als gleichberechtigter Partner bei der Konsultation im sozialen Dialog anerkannt wird -²⁵⁰ ebenso wie der öffentliche Dienst durch die *Europäischen unabhängigen Gewerkschaften* (CESI) berücksichtigt werden sollten.²⁵¹ Die Hauptrolle beim sozialen Dialog kommt bislang zweifelsohne dem EGB, der UNICE und dem CEEP zu, doch haben diese drei Spitzenverbände kein Monopol. Durchaus können sich weitere Verbände bilden und bereits existierende an Bedeutung gewinnen, so daß auch sie im sozialen Dialog Berücksichtigung finden müssen.²⁵² So hat auch bereits die *European Confederation of Executive Staff* (CEC), die behauptet, über eine Million Mitglieder zu haben, verlauten lassen, sie wolle als Partner im sozialen Dialog aufgenommen werden, ebenso wie die *European Confederation of Independent Trade Unions*.²⁵³

Die generelle Einstellung der beiden Dialogpartner zum sozialen Dialog scheint allerdings bislang ziemlich kontrovers zu sein. Die europäische Gewerkschaftsseite will „den 'sozialen Dialog' als ein strategisches Bindeglied zwischen den betriebs- und tarifpolitischen Rahmenanforderungen und den rechtlich-politischen Gestaltungsaufgaben im Kontext der Binnenmarktvollendung⁴²⁵⁴ entwickeln und nutzen,²⁵⁵ während die Arbeitgeberseite eher „ablehnend-defensiv“ bzw. „partiell-kooperativ“⁴²⁵⁶ eingestimmt zu sein scheint.²⁵⁷ Allerdings besteht innerhalb der UNICE ein gewisser Dissens in bezug auf diese - wenn auch im Vergleich zu früheren Jahren seit Ende der 80er Jahre verbesserte, so dennoch - ablehnende Haltung. Die

249 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 108.

250 Vgl. Friedrich, Frank, Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im europäischen Sozialen Dialog, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, op. cit., S. 367.

251 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 107.

252 Vgl. Buchner, Herbert, Die sozialpolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von hoheitlicher Regelung und tarifautonomer Gestaltung, supra, S. 202.

253 Vgl. Guéry, Gabriel, European collective bargaining and the Maastricht Treaty, in: International Labour Review 131 (1992), S. 594.

254 Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 180.

255 Vgl. Europäischer Gewerkschaftsbund, „Gestaltung des Europäischen Sozialraums im Binnenmarkt“: Europäisches Sozialprogramm des Europäischen Gewerkschaftsbundes vom 11. und 12. Februar 1988, abgedruckt in: Breit, Ernst (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988, S. 139 f.

256 Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, op. cit., S. 180.

257 Vgl. Thüsing, Rolf, Der soziale Dialog als Element eines einheitlichen Sozialraumes Europa: Die Sicht der Arbeitgeber, in: Birk, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 108.

Mitglieder aus Belgien, Niederlande und Italien meinen, eine aktive Involvement im sozialpolitischen Bereich der EU wäre produktiver als eine feindliche Haltung.²⁵⁸

Nichtsdestoweniger resultierten aus Gesprächen und Verhandlungen zwischen dem EGB, der UNICE und dem CEEP bereits einige „gemeinsame Stellungnahmen“ zu folgenden Bereichen: kooperative Wachstumsstrategie der Union, Information und Konsultation sowie (Aus)bildung der Arbeitnehmer bei der Einführung neuer Technologien, Berufsbildung und Qualifizierung der Arbeitnehmer und Aspekte eines europäischen Arbeitsmarkts.²⁵⁹ Verhandlungen zwischen UNICE und EGB sind auch über atypische Arbeitsverhältnisse anberaunt.²⁶⁰ Als einziges konkretes Ergebnis läßt sich bislang das 1995 getroffene Rahmenabkommen über den Elternurlaub nennen.²⁶¹

Aktivitäten im Bereich der Tarifpolitik konnten die europäischen Gewerkschaftsausschüsse bislang vor allem in Zusammenarbeit mit der öffentlichen Wirtschaft realisieren.²⁶² So wurde z. B. 1990 ein Rahmenvertrag zwischen CEEP und EGB geschlossen. Darin wird an die dem Verband angehörenden öffentlichen Unternehmen appelliert, die Qualifikation der Mitarbeiter zu fördern, Ausbildungsprogramme zu formulieren und anzuwenden, die Gleichbehandlung der Geschlechter sicherzustellen und in Zusammenarbeit mit dem EGB eine gemeinsame Studie zur sektorspezifischen sozialen Sicherheit zu erarbeiten.²⁶³

Doch die Sterne stehen für eine europäische Tarifpolitik nicht günstig. Es gibt zum einen keine europäisch-verbindlichen Rechtsvorschriften, die den Abschluß und die Sanktionsfähigkeit von Tarifvorschlägen regeln, d. h., daß die Arbeitsgerichte im Streitfall den abgeschlossenen Tarifvertrag nach den jeweiligen nationalen Gesetzen beurteilen müßten, was zur Folge hätte, daß die europäischen Tarifverträge in jedem Land unterschiedlich wirken würden.²⁶⁴ Zum zweiten mangelt es an einem gemeinsamen Arbeitskämpfrecht; drittens scheinen die Arbeitgeberverbände zu solchen Schritten nicht bereit zu sein - die Gewerkschaften sind auf Unionsebene nicht stark genug, Arbeitgeberverbände oder multinationale Konzerne zu Verhandlungen zu zwingen²⁶⁵ -, und viertens können bislang noch keine europaweiten positiven Erfahrungen mit internationalen Solidaritätsstreiks gemacht werden.²⁶⁶

258 Vgl. Dearden, Stephen, Social policy, op. cit., S. 154 f.

259 Vgl. Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, op. cit., S. 266.

260 Vgl. Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Geschäftsbericht 1996, Korbach 1996, S. 34.

261 Vgl. Keller, Berndt, Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa, supra, S. 726.

262 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 175.

263 Vgl. Lecher, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik in Europa, supra, S. 707.

264 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 176 f.

265 Vgl. Blanpain, Roger, 1992 und danach: Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, supra, S. 101.

266 Vgl. Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, op. cit., S. 269.

Wie bereits mehrfach deutlich wurde, konnte durch den sozialen Dialog bisher noch nicht viel erreicht werden; zumindest hat dieser Dialog bislang keine verbindlichen Vereinbarungen hervorgebracht,²⁶⁷ was Däubler veranlaßt, die Resultate als „soft recommendation“²⁶⁸ zu bezeichnen. Besonders im Arbeitsrechtsbereich existiert in allen Unionsländern eine im einzelnen enger oder weiter gefaßte Normsetzungsprerogative der Sozialpartner, von der auf Unionsebene bislang nicht einmal Ansätze zu beobachten sind. Scheinbar bildet der Art. 118 b EGV keinen hierfür ausreichenden institutionellen Ansatz.²⁶⁹ Altvater und Mahnkopf bezeichnen den sozialen Dialog daher als „so wirksam wie ein Stiel ohne Hammer“²⁷⁰. Die Unzufriedenheit vieler Gewerkschaften mit der „Beruhigungsspielle“ sozialer Dialog²⁷¹ ist insofern verständlich, als sie viel mehr mit ihm vorhaben, als sie angesichts mangelnder Bereitschaft der Arbeitgeberseite erreichen können.

Zum Ende dieses Kapitels, das einen groben Überblick über die Arbeitsmärkte in der EU geben soll, läßt sich folgendes Resümee ziehen: Die nationalen Arbeitsmärkte der EU sind mit gravierenden Problemen behaftet, weisen beträchtliche Unterschiede auf und befinden sich zum Teil in gewissen Änderungsprozessen (Abschnitt 7.1). Abschnitt 7.2 hat ergeben, daß die Mobilität der Erwerbspersonen in der EU trotz formaler Freizügigkeit faktisch noch relativ gering ist, was sich auch in naher Zukunft nicht wesentlich ändern dürfte. Allerdings werden die Qualifikationsanforderungen an den Produktionsfaktor Arbeit tendenziell steigen (Abschnitt 7.3). EU-weite Organisationen und Verhandlungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern existieren, sind jedoch auf EU-Ebene noch weit weniger bedeutsam als auf nationaler Ebene und generell mit Problemen behaftet; beide Seiten verhandeln unter anderem im Rahmen des sog. sozialen Dialogs, dessen Ergebnisse allerdings bislang noch nicht von großem Erfolg gekrönt waren (Abschnitt 7.4).

-
- 267 So auch Keller, Berndt, *Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa*, supra, S. 726. Sehr positiv zu den Ergebnissen des sozialen Dialogs äußert sich dagegen Weiss, Manfred, *Der soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG*, op. cit., S. 1261.
- 268 Däubler, Wolfgang, *Möglichkeiten und Grenzen europäischer Tarifverträge*, in: Heinemann, Hermann (Hrsg.), *Das kollektive Arbeitsrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, Berlin 1991, S. 17.
- 269 Vgl. Birk, Rolf, *Die Gesetzgebungszuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft im Arbeitsrecht*, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 69.
- 270 Altvater, Elmar, und Birgit Mahnkopf, *Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa*, in: *WSI Mitteilungen* 46 (1993), S. 509.
- 271 Paqué, Karl-Heinz, *Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik*, in: *Die Weltwirtschaft* Heft 1/1989, S. 122.

8. Kapitel: Wettbewerb der nationalen Arbeitsmarktsysteme

In diesem Kapitel wird die Problematik des Systemwettbewerbs auf den Arbeitsmarktbereich angewandt, was anhand einer Gegenüberstellung der Vorteile (Abschnitt 8.1) und der Nachteile (Abschnitt 8.2) dieses Konzepts erfolgen soll. Dabei rücken aufgrund eines relativ hohen Abstraktionsniveaus Detaillierungen zu einzelnen Regulierungen und Vorschriften des Arbeitsrechts in der Regel in den Hintergrund. Als Arbeitsmarkt- bzw. Arbeitsrechtssystem wird hierbei „die Summe aller Vorschriften, die sich mit den Rechtsverhältnissen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie mit der Organisation und Wahrnehmung ihrer Interessen befassen“, verstanden. In der EU kann man nach ihrer grundlegenden Ausrichtung drei Arbeitsrechtssysteme unterscheiden: das *römisch-germanische* System, das sich vor allem durch geschriebene gesetzliche Grundlagen auszeichnet, von denen die Verfassung den höchsten Rang einnimmt und vorwiegend die grundlegenden Freiheiten und Rechte garantiert; zum zweiten das *anglo-irische* System, das sich überwiegend aus der Tradition des ungeschriebenen Rechts herleitet, wobei die Gerichte bei der Auslegung und Anwendung des Rechts eine wichtige Rolle spielen; und zum dritten das *nordische* System, bei dem die Tarifverträge eine besonders große Bedeutung haben.² Vor allem in der Bundesrepublik Deutschland dürfte der Systemwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt, der generell als ein „besonderer“ und unvollkommener Markt gilt,³ mit Sorge betrachtet werden, da sie in weiten Bereichen einen überdurchschnittlichen Standard, in Teilen sogar die Spitzenstellung erreicht hat.⁴ Aber nicht nur der Gesetzgeber und die Rechtsprechung tragen hierfür eine maßgebliche Verantwortung, sondern auch die Gewerkschaften und Betriebsräte.⁵

1 Heither, Friedrich, Arbeitsrechtsordnung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 4 (1993), S. 168.

2 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996, S. 114 ff.

3 Vgl. z. B. Schneider, Klaus, Durch Reformen zu mehr Arbeitsplätzen, in: Arbeitgeber 49 (1997), S. 349.

4 Vgl. Buchner, Herbert, Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?, Vortrag am 20. November 1989 in der Bezirksgruppe Karlsruhe des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg e. V. im Schloß Ettlingen, Köln 1989, S. 3.

5 Vgl. Buchner, Herbert, Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?, op. cit., S. 7 und 29.

8.1 Vorteile des Wettbewerbs der nationalen Arbeitsmarktsysteme

8.1.1 Wettbewerb als Entdeckungsverfahren

Die im Abschnitt 1.1 dargestellte Funktion des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren, als wissensgenerierender Prozeß, trifft auch auf die den Arbeitsmarkt betreffenden Bestimmungen zu. Auch in diesem Bereich ist man weit davon entfernt, sagen zu können, man habe bereits die optimale Ausgestaltung der Regelungen gefunden, mit der man sich für alle Zeiten begnügen könne. Man kann dies auch gar nicht und wird dies nie leisten können, da sich aufgrund der bereits an mehreren Stellen betonten ständigen Dynamik ein stets neuer Anpassungsbedarf ergibt. Die Welt war nie statisch und wird es nie sein. Auch die für den Arbeitsmarkt relevanten Rahmenbedingungen können sich durchaus verändern, so daß es nötig wird, neue Verfahren und Regelungen zu finden. Nur ein Europa des Wettbewerbs der Arbeitsmarktsysteme kann die für eine Reaktion auf und Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen nötige Flexibilität und Reformfähigkeit der Arbeitsmarktsysteme gewährleisten. So konnte z. B. in den letzten Jahren in verschiedenen europäischen Ländern verstärkt der Wunsch nach einer Teilzeitbeschäftigung festgestellt werden, der in früheren Jahren - zumindest in diesem Ausmaß - nicht existiert hat. Als Reaktion auf diese neue Rahmenbedingung war ein recht agiles „Forschen“ auf diesem Bereich zu konstatieren.⁶ Viele Unternehmen entwarfen flexible Arbeitszeitmodelle vielfältiger Art, um dem Wunsch nach mehr Teilzeitarbeit nachzukommen sowie um hiermit - zuweilen allerdings nur vordergründig - einen Beitrag zum Abbau der Arbeitslosigkeit zu leisten. Wäre ein einheitliches Arbeitszeitmodell von oben vorgegeben, wären derartige Entwicklungen, die oftmals auch mit betriebswirtschaftlichen Vorteilen für die Unternehmen einhergehen, nicht möglich, d. h., der Entdeckungsprozeß - die Suche nach einer adäquaten Reaktion auf dieses neue Umfeld - würde von vornherein unterbunden werden. Eine Anpassung der harmonisierten Arbeitszeitregeln an diese neue Rahmenbedingung würde nur mit viel größerem Aufwand und Zeiterfordernis von statten gehen und wäre dann vielleicht endlich - nach langen Verhandlungen, Anhörungen und Beratungsphasen von Repräsentanten aus 15 Ländern - implementiert, wenn sich diese Rahmenbedingung schon wieder völlig geändert hat. Zudem wäre es ein Zufall, wenn die harmonisierte neue Regelung - sofern sie überhaupt zustande kommt - gleich die bestmögliche Anpassung an die neue Rahmenbedingung wäre. Als Zwischenfazit läßt sich mithin festhalten, daß der Wettbewerb der verschiedenen Arbeitsmarktsysteme ein geeignetes Mittel ist, um adäquate Lösungen für neue Bedingungen bereitzustellen.

6 Vgl. Lindecke, Christiane, und Steffen Lehndorff, Aktuelle Tendenzen flexibler Arbeitszeitorganisation: Ein Überblick über neuere Betriebsvereinbarungen, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 471 ff.

Bei einem Wettbewerb der nationalen Arbeitsrechtssysteme könnte man im europäischen Kontext auch einmal die deutsche Mitbestimmung einem Test unterwerfen, der Aufschluß darüber gibt, ob sie ihre Kosten wert ist und ob z. B. - wie öfter verlautet - das britische Modell wirklich dem sozialen Frieden schadet. Ein erster Schritt in diese Richtung ist der Richtlinienentwurf der Kommission über eine Europäische Aktiengesellschaft,⁷ der drei Optionen für die Unternehmen bietet.⁸ Die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs könnte des weiteren zur Auffindung „richtiger“ Reallöhne beitragen, d. h. Löhne, die zu einem Gleichgewicht auf den einzelnen Teilarbeitsmärkten führen. Natürlich können hier Irrtümer nicht ausgeschlossen werden, jedoch werden sie sich aller Wahrscheinlichkeit nach in engen Grenzen halten oder rasch korrigiert werden.⁹ Auch im Bereich der Arbeitsvermittlung dürfte der Systemwettbewerb Ideen und Initiativen zur Effizienzsteigerung fördern. Das Arbeitsvermittlungssystem, das am besten in der Lage ist, Angebot und Nachfrage in Einklang zu bringen, wird sich durch Imitation durchsetzen.¹⁰ Hier sind in der „Einrichtung öffentlich-privater Kooperationsverbände bzw. Netzwerke, die den Beschäftigungstransfer organisieren oder koordinieren (...) atemberaubende Innovationen zu beobachten“, wie z. B. „Einsatzbetriebe, Coachinggesellschaften, Arbeitskräftepools, Outplacement-Beratung, nichterwerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigungsstiftungen“¹¹. An diese „Test- und Experimentierphase“ in den verschiedenen Ländern können sich dann Imitationen der erfolgreichen Lösungen in anderen Ländern anschließen; d. h., kommt in einem Land eine relativ gute Regelung - hervorgebracht durch Erfindergeist (Invention) - zum Einsatz (Innovation), dann können andere Länder diese Regelung übernehmen (Imitation).¹² Beispielsweise begann in Deutschland die Sozialpolitik mit einem Gesetz zum Schutz der Arbeitnehmer, das in überwiegender Analogie zu den in England zu Beginn des 19. Jahrhunderts entwickelten Arbeitsschutzgesetzen steht. Es handelt sich um das sogenannte preußische Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in Fabriken, das am 9.3.1839 erlassen wurde.¹³ England

7 Geänderter Vorschlag der Kommission (91/C 138/08) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer vom 6. April 1991, in: ABl EG 1991 Nr. C 138, S. 8 ff.

8 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 33 f.

9 Vgl. Görgens, Egon, Die Beeinträchtigung marktwirtschaftlicher Anpassungsfähigkeit durch ordnungspolitische Fehlsteuerungen: Das Beispiel Arbeitsmarkt, in: ORDO 40 (1989), S. 395.

10 Vgl. Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986, S. 33 f.

11 Schmid, Günther, Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 311.

12 Neal, Alan C., Atypical Workforms and European Labour Law, in: 5. RdA-Symposium „Europäisches Arbeitsrecht“, am 10. und 11. Oktober 1991 in Köln, in: Recht der Arbeit 45 (1992), S. 118, vermutet, daß vor allem in Zeiten „of some major economic (...) disaster“, unter die man die derzeit europaweit schlechte Situation am Arbeitsmarkt sicherlich subsumieren kann, die Wahrscheinlichkeit für ein die nationalen Systeme vergleichendes Hinterfragen der aktuellen Systeme und für ein Suchen nach besseren Lösungen verhältnismäßig groß ist.

13 Vgl. Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996, S. 64.

hatte durch derartige Gesetze gute Erfolge verzeichnen können, z. B. was die Wehrtauglichkeit männlicher Jugendlicher anbelangte, was Deutschland zur Nachahmung anregte.

Ansätze zur Imitation erfolgreicher Innovationen lassen sich auch in jüngerer Zeit feststellen. So beobachtete Heinrich Franke, der ehemalige Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, wohlwollend den Erfolg, den man in England mit sogenannten Job-Clubs verbuchen konnte, und regte zu einer Übertragung auf die deutschen Verhältnisse an.¹⁴ Im Bereich der Arbeitsvermittlung konstatiert er, daß man in Deutschland und anderen Ländern einiges übernommen hat, „was in Schweden vorgedacht wurde“¹⁵. Andererseits können die eher negativen Erfahrungen Dänemarks mit einer Arbeitsplatzgarantie für Langzeitarbeitslose im öffentlichen Dienst mittels eines befristeten Arbeitsvertrags für andere Länder lehrreich sein und ihnen helfen, die finanziellen und erfolglosen Belastungen von vornherein zu umgehen, indem sie ein solches Projekt erst gar nicht in Angriff nehmen.¹⁶ Die in Deutschland unternommenen Bemühungen seitens des Gesetzgebers, die Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte zu erhöhen bzw. besser auszunutzen, sind bislang relativ erfolglos geblieben, was wohl zu einem Blick ins benachbarte Ausland angespornt haben dürfte, wo in Frankreich mit einem sogenannten Dienstleistungsschecksystem in diesem Bereich bessere Erfolge verzeichnet werden konnten. Insofern dürften bei der Neuregelung dieses Sachverhalts im Jahressteuergesetz 1997 die französischen Erfolge beim deutschen Gesetzgeber im Hinterkopf gewesen sein.¹⁷

Aber nicht nur in einzelnen Teilbereichen des Arbeitsmarktes, wie z. B. bei der Arbeitsvermittlung oder bei der Mitbestimmung, kann der Mechanismus von Invention, Innovation und Imitation ablaufen und Erfolge zeitigen, sondern auch bei umfassenderen Vorhaben, die gleichzeitig mehrere einzelne Systembestandteile beinhalten. So konnte z. B. das Vereinigte Königreich in den 90er Jahren eine nicht unmerkliche Senkung der Arbeitslosenquote realisieren, was Grund genug sein sollte, einmal einen Blick auf die dort in den 80er Jahren implementierten Reformen zu werfen. So wurden dort unter anderem der Einfluß der Gewerkschaften signifikant zurückgeführt, die Generosität der sozialen Sicherungssysteme merklich verringert, der Kündigungsschutz reduziert und Mindestlöhne wurden noch

-
- 14 Vgl. Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, 2. Auflage, Starnberg-Percha 1992, S. 98. Auch in Belgien hat man beachtliche Erfolge mit sog. Job-Clubs für Langzeitarbeitslose gemacht; vgl. Gaß, Gerald, Silvia Krömmelbein und Alfons Schmid, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: WSI Mitteilungen 48 (1995), S. 795.
- 15 Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, op. cit., S. 314.
- 16 Vgl. Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, op. cit., S. 100.
- 17 Vgl. Munz, Sonja, Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte, in: ifo Schnelldienst 49 Heft 17-18 (1996), S. 38 ff., und Emmerich, Knut, Ulrich Walwei und Gerd Zika, Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 329 ff.

unbedeutender, als sie es ohnehin schon waren.¹⁸ Dies führte auf mikroökonomischer Ebene sowohl zu einer größeren internen Flexibilität, die z. B. die Möglichkeit einer Arbeitszeitflexibilisierung und einer flexibleren Lohngestaltung - z. B. in Abhängigkeit von der Leistung - umfaßt, als auch zu einer größeren externen Flexibilität, welche die Fähigkeit der Arbeitgeber bezeichnet, die Zahl der Arbeitskräfte je nach Bedarf zu verändern. Auf makroökonomischer Ebene hatte dies zur Folge, daß die Arbeitslosenquote nun bei einer wirtschaftlichen Wiederbelebung schneller sinkt als bei einem unflexiblen Arbeitsmarkt und das Beschäftigungswachstum jetzt stärker mit dem Wirtschaftswachstum korreliert.¹⁹ Morgan zeigt in einem Vergleich makroökonomischer Größen in der Zeit wirtschaftlicher Wiederbelebung nach den beiden Rezessionen in den 80er und in den 90er Jahren, daß das Sinken der Arbeitslosigkeit nach der Rezession in den 90er Jahren nicht ausschließlich auf ein schnelleres Wirtschaftswachstum oder ein stärkeres Sich-Zurückziehen der Arbeitskräfte aus dem Arbeitsmarkt und die damit zusammenhängende veränderte Altersstruktur zurückzuführen ist. Ebenso wenig ist gemäß Morgans Untersuchung die Besserung der Arbeitsmarktsituation in der Verringerung der regionalen Unterschiede bezüglich Rezession und Aufschwung begründet. Diese Unterschiede haben in den 80er Jahren in bestimmten Regionen, in denen der Aufschwung bereits in Gang war, zu exzessiven Lohnsteigerungen geführt, die dann auf andere Regionen, die nach wie vor in der Rezession verharrten, übertragen wurden.²⁰ Demzufolge haben die implementierten Reformen nach der Rezession der 90er Jahre durchaus Erfolge zeitigt.

In den vorangegangenen Ausführungen ist deutlich geworden, daß auch auf dem Arbeitsmarkt dem Wettbewerb eine Entdeckungsfunktion zukommt. Hierbei gibt es innerhalb Europas in Anbetracht der immensen Unterschiede im Bereich der Arbeitsmarktordnungen ein großes Feld für den Suchprozeß nach der optimalen Lösung. Letzten Endes ist es das in diesem Bereich allem übergeordnete Ziel des Wettbewerbs, die Initiativen, Ideen, Institutionen und Lösungen hervorzubringen, die zu einem bestmöglichen Funktionieren des Arbeitsmarktes führen und am ehesten der Massenarbeitslosigkeit Herr werden können. Hierbei bedarf es Raum für langjährige Erfahrungen ebenso wie innovativer, schöpferischer Kräfte.²¹ Mithin darf keine Chance zur Besserung der Arbeitsmarktlage ungenutzt bleiben, auch wenn sie

18 Ein Überblick über die getroffenen Maßnahmen findet sich in Beatson, Mark, Progress towards a flexible labour market, in: Employment Gazette 103 (1995), S. 64.

19 Vgl. Morgan, Julian, Labour market recoveries in the UK and other OECD countries, in: Labour Market Trends 104 (1996), S. 529 ff.; Dresdner Bank, Kurs aufs nächste Jahrtausend: Die EU-Länder im Wandel, Trends Spezial, Frankfurt 1997, S. 41, und Beatson, Mark, Progress towards a flexible labour market, supra, S. 55 f.

20 Vgl. Morgan, Julian, What Do Comparisons of the Last Two Economic Recoveries Tell Us about the UK Labour Market?, in: National Institute Economic Review Heft 156/1996, S. 80 ff.

21 Vgl. Larsson, Allan, Ein Hebel für die Arbeit, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 399.

Experimente mit im Prinzip erfolgversprechenden, jedoch nicht ganz problemfreien Maßnahmen bedeutet.²²

Freilich ist die Theorie weniger kompliziert als die Wirklichkeit. Denn hier bedarf es für die Schaffung neuer Arbeitsplätze einer feinen Dosierung korrekter Weichenstellungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik, in der Finanz-, Steuer- und Tarifpolitik sowie der Forschungs- und Bildungspolitik, die ihre vollen Effekte erst nach einer gewissen Zeit entfaltet.²³ Vor allem da sich jedes Mitgliedsland der EU „seinen eigenen Arbeitsmarkt-Cocktail zusammenmixt“²⁴, ist die Suche nach Vorbildern nicht gerade einfach.²⁵ Generell kann eine Nutzung der in anderen Ländern gesammelten Erfahrungen immer nur in Grenzen erfolgen, da institutionelle „Unterschiede, Unterschiede im Finanzierungssystem, strukturelle Gegebenheiten und vieles mehr“²⁶ bei institutionellen Änderungen Beachtung finden müssen. Zudem sind die Vorstellungen in den Ländern der Union über Verteilungsgerechtigkeit keineswegs einheitlich, so daß auch bestimmte Strategien, die nicht frei von Verteilungswirkungen sind, keineswegs problemlos von einem Land auf ein anderes übertragen werden können.²⁷

-
- 22 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen: Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart 1996, S. 207, Tz. 329. Hier sei ein Beispiel aus dem innerdeutschen Systemwettbewerb zwischen den Bundesländern genannt, das man ebenso auf den Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedsländern der EU übertragen kann: Niedersachsen hat als erstes deutsches Bundesland den zweiten Berufsschultag für Lehrlinge ab dem zweiten Ausbildungsjahr praktisch abgeschafft, was einen Anstieg der Ausbildungsverträge um 1,1 % zur Folge hatte, wohingegen die übrigen Bundesländer keine diesbezügliche Steigerungsrate verzeichnen konnten. Diese „Innovation“ Niedersachsens war somit erfolgreich, was wohl dazu führen dürfte, daß sich auch die anderen Bundesländer bei Lehrstellenmangel ähnliche Maßnahmen überlegen und einführen werden; vgl. o. Verf., Lehrstelleninitiative: „Ausbilden - wir machen mit!“ Gemeinsame Aktion von Bundesregierung, Wirtschaft und Bundesanstalt für Arbeit, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Sozialpolitische Umschau Nr. 132/1997, S. 14.
- 23 Vgl. o. Verf., Beschäftigungsvergleich: Kاپieren, nicht kopieren, in: iwd vom 19. Juni 1997, S. 4, und Hundt, Dieter, Reformaufgaben in der Sozial- und Tarifpolitik, in: Personalführung 1997, S. 235.
- 24 O. Verf., Beschäftigungsvergleich: Kاپieren, nicht kopieren, supra, S. 4.
- 25 Das Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln identifizierte die USA als Vorbild für Deutschland bezüglich der Arbeitsmarkt-Performance; vgl. o. Verf., Beschäftigungsvergleich: Kاپieren, nicht kopieren, supra, S. 4 f. Auch die Erfahrungen in anderen europäischen Ländern gelten als Beispiel: o. Verf., „Jobwunder“ Niederlande: Eine moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: WZB-Mitteilungen Heft 76/1997, S. 3 ff., kommt zu dem Ergebnis, daß auch das Beschäftigungssystem in den Niederlanden als ein Vorbild für Deutschland gelten könnte, da es „die Vorteile des Konkurrenz- und Konsenskapitalismus in innovativer Weise mit einer modernisierten Form des ‘flexiblen Sozialstaats’ zu verknüpfen“ (S. 6) scheint. Ebenso soll Schweden in diesem Zusammenhang genannt werden, dem es von 1994 bis 1995 gelang, sein Haushaltsdefizit um 6 % zu senken und zugleich die Beschäftigungsentwicklung von -5 % 1994 auf +2 % 1995 zu verbessern; vgl. Randzio-Plath, Christa, Neue Initiativen zur Beschäftigungspolitik: zur Sozialverträglichkeit der EU, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 534. Gleichmaßen erwähnenswert ist Dänemark, das die Arbeitslosenquote seit 1993 (12,3 %) um ein Drittel verringern konnte, die Beschäftigung zwischen 1994 und 1997 um 4 % sowie die Erwerbsbeteiligung von 79 auf 82 % erhöhen konnte; vgl. o. Verf., Dänemark: Vorbild für europäische Partner, in: iwd vom 9. Oktober 1997, S. 7.
- 26 Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, op. cit., S. 315.
- 27 Vgl. Birk, Angela, und Thomas Gries, Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 106.

Allerdings dürften die nennenswerten niederländischen, britischen und US-amerikanischen Erfolge²⁸ auf dem Arbeitsmarkt zumindest eines eindringlich belegen: daß diese nicht ohne eine grundlegende Entscheidung in Richtung mehr Liberalisierung mit Blick auf den Arbeitsmarkt und den internationalen Standortwettbewerb erreichbar sind, d. h., es praktisch gar keine andere Wahl zu geben scheint als die Anpassung in Richtung größere Flexibilität.²⁹

Es läßt sich zu diesem Punkt zusammenfassend festhalten, daß gerade auf dem Arbeitsmarkt die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs absolut unverzichtbar ist. Allein durch ein EU-weites Forschen und Ausprobieren von Maßnahmen, institutionellen und gesetzlichen Reformen und Projekten, die bei Erfolgen von anderen Ländern vollständig oder in Teilbereichen übernommen werden können, ist das derzeit als unlösbar anmutende Problem hoher Arbeitslosenquoten in den Griff zu bekommen.

28 Vgl. hierzu Siebert, Horst, Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11 Heft 3 (1997), S. 37 ff.

29 Vgl. Paqué, Karl-Heinz, Es gibt keine Alternative zur Anpassung in Richtung mehr Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 197 f., und Bucksteeg, Mathias, und Rolf G. Heinze, Weitsicht, in: Die Mitbestimmung 43 (1997), S. 28 ff.

Die Forderung nach mehr Flexibilität legen auch die spanischen Erfahrungen nahe. So wurden dort in den 20 Jahren von 1957 bis 1977, als der spanische Arbeitsmarkt sehr rigide reguliert wurde, nur 875.000 Arbeitsplätze geschaffen, wohingegen in der Periode der Arbeitsmarktflexibilisierung zwischen 1985 und 1991 - also in nur rund 6 Jahren - rund 1.750.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden konnten; vgl. o. Verf., Radical labour market reform, in: European Industrial Relations Review 220 (1992), S. 12.

Im oben angeführten britischen Beispiel war die externe Flexibilität wichtiger als die interne; vgl. Beatson, Mark, Progress towards a flexible labour market, supra, S. 56 und 63. Es liegt daher nahe, daß man auch in anderen EU-Ländern primär auf die Förderung der externen Flexibilität abstellen sollte, wenn man eine Verbesserung der Arbeitsmarktlage intendiert. Bislang war in Deutschland für Betriebe die interne Flexibilität wichtiger als die externe; vgl. Bellmann, Lutz, et al., Flexibilität von Betrieben in Deutschland: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 200, Nürnberg 1996, Tabelle 2.10, S. 43, und Houseman, Susan N., und Katharine G. Abraham, Labor Adjustment under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and the United States, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Institutional Frameworks and Labor Market Performance: Comparative Views on the U.S. and German Economies, London und New York 1995, S. 297. Dies dürfte vor allem auf den relativ rigiden Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse in Deutschland zurückzuführen sein.

Eine im Hinblick auf den Abbau von Rigiditäten am Arbeitsmarkt relativ differenzierte Darstellung bietet Nickell, Stephen, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives 11 Heft 3 (1997), S. 55 ff. Er kommt zu dem Ergebnis, daß insbesondere: a) eine zeitlich unbegrenzte Bezugsdauer von Arbeitslosenunterstützung kombiniert mit geringem Druck auf die Arbeitslosen, Arbeit zu finden, b) hohe Gewerkschaftsmacht und kollektive Lohnverhandlungen ohne Koordination, weder zwischen Arbeitgebern noch zwischen Gewerkschaften, c) hohe Steuern auf den Faktor Arbeit oder hohe Mindestlöhne für jüngere Arbeitnehmer verknüpft mit hohen Steuern und d) geringer Bildungsstandard „at the bottom end of the labor market“ (S. 72) für hohe Arbeitslosigkeit verantwortlich sind und somit flexibilisiert werden sollten.

8.1.2 Wettbewerb als Kontrollverfahren

Die Aufgabe des Wettbewerbs, die Anbieter institutioneller Arrangements zu kontrollieren, gilt auch für den Bereich des Arbeitsmarktes. Hierin liegt die Mahnung an die Regierungen, alle Regulierungen, die die Beschäftigung negativ beeinflussen, abzuschaffen bzw. zu reformieren sowie veränderten Präferenzen der Bevölkerung nachzukommen.³⁰ Eine Hilfe können hierbei Befragungen bei den Unternehmen bieten, die Aufschluß darüber geben, welche Regulierungen ihr Einstellungsverhalten wie beeinflussen und welche sie als sehr beschäftigungshinderlich einschätzen.³¹ Die Kontrollfunktion wirkt somit dahingehend, daß für die Unternehmen beschäftigungsfördernde Regelungen erlassen werden - d. h., die Präferenzen der Unternehmen, Arbeitskräfte zu beschäftigen, erhöht werden; diese Regelungen müssen auch mit den Präferenzen der Erwerbspersonen übereinstimmen und kommen dann in einem zweiten Zug dem Wunsch der Bevölkerung nach einem hohen Beschäftigungsstand entgegen. Denn wenn die Unternehmen Arbeitskräfte entlassen oder ins Ausland abwandern bzw. es nicht gelingt, neue Unternehmen aus dem Ausland zu attrahieren, wird das tendenziell die Lage am Arbeitsmarkt verschlechtern, was zu Reaktionen der Erwerbspersonen (voice bzw. exit) führen wird. Es entsteht auch ein Druck, z. B. ein Produkt- und Prozeßinnovationen förderndes Umfeld zu schaffen, um hierüber die Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Unternehmen zu verbessern und auf diesem Weg für die Schaffung von Arbeitsplätzen zu sorgen. Hieran sieht man, wie verwoben die einzelnen Politikbereiche im Systemwettbewerb sind. Zu erwarten ist in diesem Zusammenhang wohl, daß das deutsche Arbeitsrecht in seiner Zerstückeltheit und Unübersichtlichkeit vereinfacht werden wird, da es weder für in- noch für ausländische Investoren attraktiv ist.³² Es befindet sich in einem „desolaten Zustand verdrängter Privatautonomie“ und „versagter Abschluß- und Gestaltungsfreiheit“³³. Die Kontrollfunktion des Wettbewerbs wird auch hier in der Lage sein, Verbesserungen hervorzubringen. Des weiteren wird sich auch ein Anreiz für die Politiker ergeben, die Bürokratie in für den Arbeitsmarkt relevanten Institutionen genau auf ihre Effizienz hin zu

30 Vgl. Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen 1990, S. 124.

31 Vgl. z. B. Grubb, David, und William Wells, *Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries*, in: *OECD Economic Studies* 21 (1993), Tabelle 11, S. 31. Eine Umfrage der Kommission aus dem Jahr 1989 in den Ländern der EU ergab z. B., daß die mangelnde Flexibilität bei Einstellungen und Entlassungen sowie zu geringe Gewinne aufgrund zu hohen Gehaltsniveaus und zu hoher Lohnnebenkosten jeweils mindestens 57 % der befragten Unternehmer als sehr bedeutende oder bedeutende Hemmnisse für die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter angaben. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 11/1989*, S. 3.

32 Vgl. Preis, Ulrich, *Perspektiven der Arbeitsrechtswissenschaft*, in: *Recht der Arbeit* 48 (1995), S. 342.

33 Heinze, Meinhard, *Wege aus der Krise des Arbeitsrechts: Der Beitrag der Wissenschaft*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 14 (1997), S. 1.

kontrollieren, damit sie mit minimalen Kosten das bestmögliche Resultat, z. B. in der Arbeitsvermittlung, erzielen.

Sind Teile der Bevölkerung sowie der Unternehmen unzufrieden mit den herrschenden Regelungen auf dem Arbeitsmarkt, haben sie wiederum die zwei Optionen des voice und des exit. Voice in Form eines Abwählens der Regierung oder in Form von Demonstrationen kann auch hier große Wirkungen entfalten. Man sah dies an den Demonstrationen und Streiks, die in bestimmten Unternehmen gegen das 1996 in Zusammenhang mit dem Sparprogramm der Bundesregierung erlassene Gesetz bezüglich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stattfanden. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die bis dato 100 % in den ersten sechs Wochen der Krankheit betrug, kann nun in dieser Zeitspanne auf 80 % gekürzt werden. Hiermit sind umfangreiche Teile der Bevölkerung nicht zufrieden. Sie verliehen ihrem Unmut durch Demonstrationen und Streiks Ausdruck, in zahlreichen Fällen mit Erfolg.

Die Option des exit erreicht in der Praxis ebenfalls große Ausmaße. M. E. kann man weitgehende Teile der Asylanten als unter diese Kategorie fallend zählen. Sie stammen zwar überwiegend aus nicht europäischen Ländern, was an der grundlegenden Problematik allerdings nichts ändert. Es handelt sich neben sogenannten politischen Flüchtlingen vor allem um Wirtschaftsflüchtlinge, die mit der wirtschaftlichen Lage ihres Heimatlandes unzufrieden sind. Eng verbunden mit der schlechten wirtschaftlichen Situation dürfte die mißliche Lage auf dem Arbeitsmarkt in den entsprechenden Ländern sein, die de facto Unmöglichkeit, eine den Lebensunterhalt deckende Beschäftigung zu finden. Hier kommen als weiterer Anlaß für exit im einzelnen die Bestimmungen über den Bestandsschutz, die Arbeitszeit, den Unfallschutz, das Arbeitskampfrecht etc. p. p. in Betracht. Wesentlichste Determinante dürften aber wohl der Arbeitslohn und das Arbeitseinkommen sein.

Gestattet sei wiederum ein Blick in die Vergangenheit: Die absolut miserable Lage, in der sich weite Kreise der Arbeiterschaft zu Beginn der Industrialisierung - zu Zeiten der sog. sozialen Frage - befanden, führte dazu, daß ein beachtlicher Emigrationsprozeß v. a. in Richtung auf Nordamerika einsetzte. So emigrierten von 1851 bis 1910 rund 4,7 Millionen Deutsche nach Übersee.³⁴ Die Wahl außereuropäischer Ziele war m. E. darin begründet, daß mehr oder weniger in ganz Europa die Arbeitnehmerschicht unter den im Prinzip gleichen Problemen litt und man in gänzlich anderen, fernen Systemen eher eine Besserung seiner individuellen Lage zu finden hoffte.

Auch die überwiegende Mehrheit der sog. Gastarbeiter, die nach dem Zweiten Weltkrieg nach Deutschland kamen, um beim Wiederaufbau mitzuarbeiten, fällt in diese Kategorie. Die

34 Vgl. Stolper, Gustav, Karl Häuser und Knut Borchardt, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966, S. 27.

Aussicht, Arbeit mit einer relativ guten Bezahlung zu finden, veranlaßte sie, ihr Heimatland zu verlassen.

Findet ein Exodus in großem Ausmaß statt, bedeutet dies für die Politiker des Unternehmens, Arbeitskräfte und Steuerzahler verlierenden Industriestaates den Verlust von wichtigen Faktoren wie Arbeit, Ersparnissen, Humankapital, Besteuerungsmasse etc., was großen Druck auf die Politiker ausüben dürfte.³⁵

Ein Wettbewerb der Arbeitsrechtsnormen dämmt die Kartellwirkung vereinheitlichter Bestimmungen ein,³⁶ was die Politiker zu mehr Engagement zwingt. Im Endeffekt dürfte man über die Kontrollwirkung des Systemwettbewerbs positive Wohlfahrtseffekte für den Arbeitsmarkt erwarten, wie folgendes figuratives Exempel verdeutlichen mag: In Europa befinden sich 15 Länder in einer Konkurrenzbeziehung um mobile Ressourcen. Nun gibt es ein Land, z. B. Großbritannien, in dem die Arbeitslosenquote nur 2 % beträgt, folglich per definitionem Vollbeschäftigung herrscht. In den restlichen 14 Ländern ist die Arbeitslosenquote bedeutend höher. Die Bevölkerung in diesen Ländern wird neidvoll auf Großbritannien blicken und sich fragen, warum man hierzulande nicht diesen wünschenswerten Zustand realisieren kann.³⁷ Sie wird die Regierung und die Politiker für die nationale Misere verantwortlich machen und versuchen, sie bei der nächsten Gelegenheit zu stürzen (voice-Option), oder mit exit reagieren, d. h., nach Großbritannien auswandern, wobei die erste Option hier die mehrheitlich zu ergreifende sein wird, da mit exit relativ hohe Transaktionskosten verbunden sind und zudem der britische Arbeitsmarkt nicht grenzenlose Zuströme von Arbeitswilligen aufnehmen kann. Die Politiker wissen dies und sind so mit der Sicherheit konfrontiert, ihr Amt, ihren Einfluß und ihr Ansehen zu verlieren, wenn es ihnen nicht möglichst schnell gelingt, die Situation am Arbeitsmarkt merklich zu verbessern.³⁸ Somit

35 Geht man aber von der Annahme aus, daß vor allem Arbeitslose aufgrund einer schlechten nationalen Arbeitsmarktlage von ihrer exit-Option Gebrauch machen, dann löst sich ceteris paribus das Problem hoher Arbeitslosenzahlen in dem jeweiligen Land praktisch von selber. Ein merklicher Exodus von Arbeitslosen ist allerdings weder gegenwärtig festzustellen, noch in (näherer) Zukunft zu erwarten, wie Abschnitt 7.2 ergeben hat. Die Politiker können sich also keineswegs darauf verlassen, daß sie die Arbeitslosen schon von selber „loswerden“ und sich so einer sinkenden Arbeitslosenquote rühmen können.

36 Vgl. Löwisch, Manfred, Der Standort Bundesrepublik Deutschland aus arbeitsrechtlicher Sicht, Schriftenreihe der Wirtschaft- und sozialwissenschaftlichen Gesellschaft Trier e. V. Nr. 19, Trier 1990, S. 12.

37 Die Monopolkommission, Sondergutachten 27: Systemwettbewerb, Baden-Baden 1998, Tz. 9, spricht hier von einem Demonstrationseffekt.

38 So hat die Senkung der Arbeitslosenquote bei der Bevölkerung oberste politische Priorität; vgl. Noelle-Neumann, Elisabeth, und Renate Köcher (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992, München u. a. 1993, S. 645, wonach z. B. 1988 85 % der in Deutschland Befragten diese Aufgabe als sehr wichtig einstufen und 50 % von ihnen gleichzeitig der Meinung waren, gute Politiker könnten hier etwas erreichen. Auch auf EU-Ebene sehen über 80 % der Menschen die Zukunft der Arbeit als die entscheidende Fragestellung an; vgl. Randzio-Plath, Christa, Neue Initiativen zur Beschäftigungspolitik: zur Sozialverträglichkeit der EU, supra, S. 533. Vor diesem Hintergrund unterstellen die Theorien politischer Konjunkturzyklen in der Regel, daß Politiker vor einem Wahltermin versuchen, die

laufen im Wettbewerbsprozeß alle schneller als im gemächlichen Alleingang.³⁹ Auf der anderen Seite bringt dieser Pioniergewinn und die (vorübergehende) Monopolstellung bei der Ausgestaltung des Arbeitsmarktsystems der britischen Gesellschaft Wohlfahrtsgewinne und bedeutet somit für die britische Regierung ein sehr geringes Abwahlrisiko sowie eine geringe Wahrscheinlichkeit für den exit mobiler Faktoren.⁴⁰ Diese Kontrollfunktion des Wettbewerbs wird dazu führen, daß die Politiker aus allen EU-Ländern einen Blick ins Vereinigte Königreich werfen und versuchen, die Maßnahmen zu imitieren, die für die gute Arbeitsmarktlage verantwortlich sind. Zudem entsteht ein nicht zu unterschätzender Anreiz, neben der Imitation bestimmter Regeln auch institutionelle Innovationen zu implementieren, „(d)enn es gibt Pioniergewinne und Nachzüglernachteile“⁴¹. Letzten Endes entsteht hier ein Prozeß, der auf einen hohen Beschäftigungsstand in der Volkswirtschaft hinwirkt. Hierbei wird implizit von der Annahme ausgegangen, daß die Bevölkerung diesen wünscht und weiß, daß eine Gesellschaft ohne ausreichende Arbeit zur Gefährdung des gesamten Staatssystems führt. Insofern sollte auch durch den Systemwettbewerb darauf hingewirkt werden, denjenigen, die lieber auf Kosten der Systeme sozialer Sicherung leben und nicht arbeiten möchten, Anreize zur Erwerbsarbeit, z. B. in Form sog. „in-work benefits“ zu bieten, die sicherstellen sollen, daß sich auch Personen mit einem niedrigen Arbeitseinkommen mit Hilfe der benefits finanziell besser stellen, als wenn sie nur Leistungen des Systems sozialer Sicherung beziehen würden.⁴²

Gerade da die Lage am Arbeitsmarkt für die Bevölkerung eines Landes so wichtig ist, entsteht ein großer Anreiz für die Politiker, in diesem Bereich Kompetenz zu zeigen. Andere Handlungsbereiche wie z. B. die Subventionierung von Theatern, damit auch weniger bemittelte Bevölkerungsschichten nicht von einem Theaterbesuch ausgeschlossen werden, sind vergleichsweise unwichtig. D. h., ist die Politik im kulturellen Bereich sehr gut, jedoch die Arbeitsmarktlage sehr schlecht, wird es um die Popularität der Regierung trotz niedriger Eintrittspreise ins Theater sehr schlecht bestellt sein, da einfach - wie oben genannte Umfragen unmißverständlich belegen - Politiker eindeutig dann als gut und kompetent gelten, wenn sie es schaffen, die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern. Ein Schritt hierzu ist, den exit von Arbeitgebern mittels einer bestimmten Ausgestaltung des Arbeitsrechts zu vermeiden.

Arbeitslosigkeit zu senken, da ihnen dies Popularitätsgewinne bei den Wählern einbringt; vgl. z. B. Das, Satya P., *New Perspectives on Business Cycles: An Analysis of Inequality and Heterogeneity*, Aldershot 1993, S. 55.

39 Vgl. Giersch, Herbert, *Arbeitsmärkte im Standortwettbewerb*, in: Dräger, Christian, Petra Pissulla und Andreas Wass von Czege (Hrsg.), *Mehr Wettbewerb, mehr Arbeit: Ist Vollbeschäftigung eine Illusion?*, Dokumentation des X. Malenter Symposiums, Baden-Baden 1996, S. 68.

40 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, *Institutional Competition: A Concept for Europe?*, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 442.

41 Giersch, Herbert, *Arbeitsmärkte im Standortwettbewerb*, op. cit., S. 68.

42 Vgl. hierzu Whitehouse, Edward, *Designing and Implementing In-Work Benefits*, in: *Economic Journal* 106 (1996), S. 130 ff.

Die Präferenz für einen funktionierenden Arbeitsmarkt ist so stark, daß die meisten anderen Politikbereiche bedeutungsmäßig dahinter verschwinden. Als Resümee läßt sich zur Kontrollfunktion des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt demgemäß festhalten, daß diese wohl in kaum einem anderen Bereich so stark ausgeprägt sein dürfte und gleichzeitig so wichtig ist wie hier.

8.1.3 Berücksichtigung der Präferenzen der Bürger

Menschen haben sehr vielfältige und unterschiedliche Bedürfnisse und Präferenzen, auch auf dem Arbeitsmarkt. Zudem nimmt mit steigendem Wohlstand der Wunsch nach Differenzierung, d. h. Vielfalt und mehr Zeitsouveränität, zu.⁴³ Insofern ist dieser Wunsch in der EU unterschiedlich ausgeprägt, da die Mitgliedstaaten sich hinsichtlich ihres Wohlstandsniveaus merklich unterscheiden. Der Kronberger Kreis meint in bezug auf die Ausformung von Arbeitsverhältnissen, daß „wohl kaum ein Gebiet“ existiere, „auf dem so starke Impulse zur Vergrößerung des Wohlstandes freigesetzt werden können“⁴⁴, als das genannte. Zum Beispiel scheint in Irland durchaus ein Teil der Bevölkerung mehr als 45 Stunden pro Woche arbeiten zu wollen, wohingegen z. B. in Deutschland dieser Wunsch wesentlich geringer ausgeprägt ist, wie eine Umfrage aus dem Jahr 1989 ergab. Die durchschnittlich gewünschte Arbeitszeit schwankte in der EU 1989 zwischen 34 Stunden pro Woche in Belgien, Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und dem Vereinigten Königreich und 38 Stunden pro Woche in Spanien.⁴⁵

In Westdeutschland ist in den letzten Jahren die Zahl der Teilzeitbeschäftigten stark angestiegen.⁴⁶ Sie lagen 1980 noch bei 2.637.000, zehn Jahre später bereits bei 3.934.000 und

43 Vgl: Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 157, Tz. 627.

44 Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, op. cit., S. 6.

45 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 8-9/1989, Tabelle 1, S. 2.

Jüngere Untersuchungen zeigen, daß das Bedürfnis, kürzer zu arbeiten, durchaus besteht, daß jedoch die meisten Beschäftigten nicht dazu bereit sind, eine kürzere Arbeitszeit ohne jeden Lohnausgleich zu akzeptieren; vgl. z. B. o. Verf., Arbeitszeitverkürzung: Arbeitnehmer winken ab, in: iwD vom 28. August 1997, S. 4 f., wonach in Deutschland lediglich ein Drittel der befragten Arbeitnehmer - ohne Lohnausgleich - weniger als 35 Stunden pro Woche arbeiten will. Eine Arbeitszeitverkürzung ohne jeglichen Lohnausgleich bedeutet für die meisten Arbeitnehmer eine Nutzeneinbuße und dürfte somit nicht nur zu Effizienzverlusten, sondern auch zu zusätzlichem Arbeitsangebot führen, was insgesamt die Arbeitslosenquote tendenziell erhöhen würde; vgl. Rübel, Gerhard, Standortqualität: Der Einfluß von individuellen Arbeitszeiten und Betriebsnutzungszeiten, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 48 (1997), S. 13 und 16.

46 § 2 Abs. 2 BeschFG liefert folgende Definition: „Teilzeitbeschäftigt sind die Arbeitnehmer, deren regelmäßige Wochenarbeitszeit kürzer ist als die regelmäßige Wochenarbeitszeit vergleichbarer vollzeit-

1995 bereits bei 4.570.000. Auch der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in Prozent der abhängig Beschäftigten nahm kontinuierlich zu. Die Anteile lagen in den entsprechenden Jahren bei 11,1 % (1980), 14,9 % (1990) und 17,3 % (1995).⁴⁷ Natürlich geben diese Zahlen keine Auskunft über die Freiwilligkeit der Teilzeitarbeit, d. h., ob Menschen, die in Teilzeit beschäftigt sind, tatsächlich eine solche Beschäftigungsform wünschen oder ob dies für sie nur eine Art Notlösung darstellt, da sie keine Vollzeitbeschäftigung finden können oder aufgrund wirtschaftlicher Gründe des Unternehmens mit einer geringen Arbeitszeit auskommen müssen.⁴⁸ Doch die grundlegende Tendenz, daß der Teilzeitarbeit im Vergleich zu früher auch in der Nachfrage der Arbeitsanbieter eine größere Bedeutung zukommt, wird durch diese Einschränkung nicht zerstört. Bemerkenswert ist auch, daß rund 80 % aller Frauen in der EU, die mehrere Teilzeit-Jobs haben, diese Art der Mehrfach-Beschäftigung wünschen; lediglich circa 10 % würden lieber einen Vollzeitjob haben und dafür den Zweit-Job aufgeben.⁴⁹ Allerdings läßt sich nicht überall in Europa eine solche Entwicklung konstatieren. Der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen an der Gesamtheit der Erwerbstätigen variiert innerhalb der EU stark, d. h., die Präferenzen sind hier sehr unterschiedlich, sofern man die tatsächlichen Zahlen

beschäftigter Arbeitnehmer des Betriebes. Ist eine regelmäßige Wochenarbeitszeit nicht vereinbart, so ist die regelmäßige Arbeitszeit maßgeblich, die im Jahresdurchschnitt auf eine Woche entfällt.“

Eine Untersuchung aus dem Jahr 1986 ergab, daß sich die Bedürfnisse der Arbeitnehmer nach mehr Teilzeitarbeit auf globalem Niveau recht gut mit den Möglichkeiten der Unternehmen decken; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Arbeitsmarktprobleme: Ansichten der Unternehmer und Arbeitnehmer, Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitnehmern und Unternehmern in den Mitgliedsländern zu Arbeitsmarktfragen, Europäische Wirtschaft 27 (1986), S. 15.

47 Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1997, Tabelle 16.

Interessant ist, daß die Bedeutung der Teilzeitarbeit auch bei den in Deutschland arbeitenden ausländischen Teilzeitarbeitnehmer(innen) beträchtlich an Bedeutung gewinnt. So hat sich dieser Anteil von 1985 bis 1994 fast verdoppelt, wobei auch hier die allgemein festzustellende Tendenz gilt, daß vor allem Arbeitnehmerinnen teilzeit-beschäftigt sind. Bezüglich der nationalen Herkunft der ausländischen Teilzeit-Beschäftigten läßt sich beobachten, daß an erster Stelle Österreicherinnen mit 38 % liegen, an letzter Stelle Türkinnen mit 28 % und Frauen aus dem ehemaligen Jugoslawien mit 27 %, wobei besonders bei den Türkinnen die Wachstumsrate der Teilzeitbeschäftigten sehr hoch ist. Vgl. o. Verf., Ausländische Arbeitnehmer: Höheres Stundenpensum, in: iwd vom 10. Oktober 1996, S. 6.

48 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1995, S. 274 f.

Es zeigt sich generell, daß männliche Teilzeitarbeitskräfte häufiger einen Vollzeitarbeitsplatz wünschen als deren weibliches Pendant. Rund zwei Drittel der weiblichen Teilzeitarbeitskräfte in der EU wünschen keine Vollzeitbeschäftigung, gegenüber nur einem Drittel der männlichen Teilzeitbeschäftigten; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995, S. 59.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Performance of the European Union Labour market: Results of an *ad hoc* labour market survey covering employers and employees, European Economy 3 (1995), S. 21, kommt allerdings zu der Schlußfolgerung, daß der Anteil der unfreiwillig Teilzeit-Arbeitenden in den letzten Jahren abgenommen hat. Es scheint die Unzufriedenheit mit Teilzeit- oder Zeitarbeit in den Ländern relativ groß zu sein, in denen ein strenger Kündigungsschutz besteht; vgl. Grubb, David, und William Wells, Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, *supra*, S. 34 f.

49 Vgl. o. Verf., Zweit-Jobs: Auf mehreren Standbeinen, in: iwd vom 5. Dezember 1996, S. 2.

als Indikator für die Wünsche der Bevölkerung nimmt. Die Spanne, die von 5 % in Griechenland bis zu 37 % in den Niederlanden reicht, ist sehr groß. Die Präferenzen der Erwerbspersonen wandeln sich also keineswegs einheitlich im europäischen Raum, sondern mit unterschiedlicher Geschwindigkeit und mithin vielleicht sogar in unterschiedliche Richtungen in den einzelnen Ländern. Am wenigsten Bedeutung kommt dieser Form der Beschäftigung in den Ländern Griechenland, Italien, Spanien und Portugal zu, wobei in diesen Ländern die Unzufriedenheit mit dieser reduzierten Beschäftigung besonders hoch ist. Nicht verwunderlich ist in Anbetracht noch immer vorherrschender traditioneller Lebenskonzepte, daß die Unzufriedenheit mit dem Teilzeitstatus dort sehr hoch ist, wo der männliche Anteil an den Teilzeitbeschäftigten über dem Europadurchschnitt liegt. Diese Beziehung tritt zu Beginn der 90er Jahre besonders deutlich für Griechenland, Irland und Italien zutage.⁵⁰

Abgesehen von den Wünschen in bezug auf Teilzeitarbeit schwanken die Präferenzen auch im Hinblick auf verschiedene Arbeitszeitmodelle, wie z. B. Nacharbeit, Arbeit am Morgen oder in den Abendstunden, Samstags- oder Sonntagsarbeit, zwischen den Ländern der EU stark. So liegt z. B. die Bereitschaft zur Sonntagsarbeit bei 0 % der befragten Personen in Griechenland und bei 43 % in Italien und in Großbritannien; die Bereitschaft zur Nacharbeit schwankt zwischen 9 % in Griechenland und 40 % in Italien und dem Vereinigten Königreich. Auffällig scheint, daß zu all den genannten (von der klassischen Tagesarbeit abweichenden) Arbeitszeiten die Bereitschaft in Griechenland am geringsten und mit am größten in Italien und Großbritannien ist,⁵¹ was sich mit der anfangs genannten Feststellung deckt, daß der Wunsch nach Differenzierung und mehr Zeitsouveränität bei geringem Wohlstand - Griechenland zählt zu den ärmsten Ländern der EU - kaum vorhanden ist. Aufgrund der EU-weit stark schwankenden Arbeitszeitwünsche wäre eine Harmonisierung, die verbindliche Regelungen bezüglich der Arbeitszeiten, z. B. auch im Hinblick auf ein Arbeitsverbot an Sonn- und Feiertagen oder ein generelles Nacharbeitsverbot enthält, im Hinblick auf die Präferenzen der Bürger eindeutig kontraproduktiv. Läßt man jeweils eigene nationale Bestimmungen zu, kann man den Präferenzen eines jeden Landes viel besser gerecht werden.⁵² Z. B. schließen im

50 Vgl. OECD, *Employment Outlook: July 1993*, Paris 1993, Tabelle 1.6, S. 16, und OECD, *Employment Outlook: July 1994*, Paris 1994, Tabelle D, S. 198.

51 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, *Performance of the European Union Labour market: Results of an ad hoc labour market survey covering employers and employees*, supra, Tabelle 8b, S. 20.

52 Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert*, Weißbuch, in: *Bulletin der Europäischen Gemeinschaften*, Beilage 6, Brüssel, Luxemburg 1993, S. 145, fordert die Mitgliedsländer der Union auf, Hindernisse abzubauen, die dem sich abzeichnenden Wandel bei den Wünschen und Präferenzen der Bürger hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitszeit und Arbeitszeitstruktur entgegenstehen. Sie verspricht sich hiervon bei gegebenem Produktivitätsniveau eine Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze und somit eine partielle Besserung der angespannten Lage am Arbeitsmarkt. Auch Ehrenberg, Ronald G., *Labor Markets and Integrating National Economies*, Washington, D. C. 1994, S.

Süden Europas im August viele Unternehmen, weil es aufgrund der unerträglichen Hitze unmöglich ist zu arbeiten. Diese Möglichkeit müßte nur dort bestehen, wohingegen man z. B. im Norden Europas für eine solche gesetzliche Regelung keine Notwendigkeit sieht.

Der Wettbewerb der Arbeitsmarktsysteme läßt somit unterschiedliche Ausgestaltungen einzelner Regelungskomplexe zu, die den Präferenzen der Bevölkerung entsprechen. Geringere Standards in bestimmten Ländern sind nicht unbedingt gleichzusetzen mit Ausbeutung und Inhumanität, sondern Ausdruck der Tatsache, daß jedes Land abhängig von „cultural values, economic conditions, and analytical beliefs and theories concerning the economic (and therefore moral) consequences of specific labour standards“⁵³ zu einem individuellen optimalen Gleichgewicht gelangt. Eine Harmonisierung muß vor diesem Hintergrund sehr leicht zu suboptimalen und obsoleten Ergebnissen für die einzelnen Länder führen. Die Präferenzen hängen - wie verdeutlicht - von kulturellen, traditionellen und klimatischen Faktoren ab, die naturgemäß zwischen den EU-Ländern differieren. Somit umfassen die einzelnen Systeme Bürger mit ähnlichen Präferenzen. Falls es z. B. in Deutschland einen Maurer gibt, der um die Mittagszeit von 11 bis 15 Uhr nicht in der Lage ist, produktiv zu arbeiten, so wird er sich hier unwohl fühlen, wenn an seinem Arbeitsort generell nur eine halbe Stunde Mittagspause gemacht wird und die Arbeitszeit um 16 Uhr endet. Er wird eventuell nach Spanien oder Italien auswandern, wo die Arbeitszeit - von der Früh bis etwa 11 Uhr, und dann erst wieder ab 15 Uhr bis 19 Uhr - anders festgesetzt ist. Somit dürfte er sich in diesem System - andere Faktoren einmal außen vor gelassen - wohler fühlen und zufriedener sein. Es zeigt sich also, daß die Vielzahl unterschiedlicher Systeme dazu führt, daß die Leute dorthin gehen können, wo sie sich am wohlsten fühlen, wo ihre Präferenzen am besten erfüllt werden. Dies kann gleichgesetzt werden mit einer zufriedeneren Bevölkerung, einem Mehr an sozialem Frieden. Denn es ist einsichtig, daß man sich auch dort wohler fühlt, wo die anderen Personen in etwa die gleichen Präferenzen haben, man unter Gleichgesinnten ist und sich somit besser verstanden fühlt. Der Maurer im obigen Beispiel dürfte sich in Deutschland doch als nicht „normal“ gesehen haben, denn er hatte ganz andere Wünsche als seine Kollegen; er dürfte sich nicht verstanden, als Exot gefühlt haben und mit seinen Bedürfnissen angeeckt haben. Denn gemeinhin gilt ja das als normal, was die Mehrheit im persönlichen Umfeld tut. Im weiteren Sinne läßt sich somit aus der bei Systemwettbewerb möglichen Erfüllung der Präferenzen eine zufriedenerere Bevölkerung mit einem besseren gegenseitigen Auskommen, weniger Konflikten und eventuell sogar einer geringeren Kriminalitätsrate ableiten - wenn man unterstellt, daß etliche Verbrechen ihre Ursache in

23, kommt zu dem Schluß, daß mit steigender wirtschaftlicher Integration in Europa wahrscheinlich keine Konvergenz der Arbeitszeiten einhergehen muß.

53 Lee, Eddy, Globalization and labour standards: A review of issues, in: International Labour Review 136 (1997) S. 183.

psychischen Konflikten haben, die daraus resultieren, daß sich der einzelne nicht verstanden fühlt und seine Wünsche stets unterdrücken muß.

Aber auch in anderen Bereichen sollten die Akteure am Arbeitsmarkt über Wahlmöglichkeiten verfügen. So hat gerade für einen Langzeitarbeitslosen die Möglichkeit, auf verschiedene effiziente, wenn auch vielleicht unkonventionell arbeitende Arbeitsvermittler zurückgreifen zu können, eine große Bedeutung. Die Deregulierungskommission betrachtet die Zulassung der privaten Arbeitsvermittler als zur Verwirklichung der Berufsfreiheit und der Freiheit der Wahl des eigenen Arbeitsplatzes (Art. 12 GG) der Arbeitslosen notwendig.⁵⁴

Als Resümee dieses Abschnitts kann festgehalten werden, daß dem Wettbewerb der nationalen Arbeitsmarktsysteme unter dem Gesichtspunkt der Bürgersouveränität aus zwei Blickwinkeln Bedeutung zukommt: Zum einen sind unterschiedliche nationale Arbeitsrechtssysteme absolut nötig, da die Präferenzen der Bevölkerung innerhalb der EU mitunter sehr stark divergieren - nicht umsonst haben die Länder der EU ihre Arbeitsrechtssysteme unterschiedlich ausgestaltet; zum zweiten kann nur der Wettbewerb sicherstellen, daß sich ändernden Präferenzen stets möglichst rasch und adäquat nachgekommen wird. Zudem muß der Bürgersouveränität im Arbeitsmarktbereich ganz besondere Beachtung geschenkt werden, da die Arbeitsmarktbedingungen direkt den einzelnen, seine unmittelbaren Lebensbedingungen und persönliche Wohlfahrt determinieren.

8.1.4 Reduzierter Einfluß von Interessengruppen

Wie bereits in Abschnitt 1.4 gezeigt, reduziert Wettbewerb tendenziell den Einfluß von Interessengruppen, - in diesem Zusammenhang - der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. Diese Wettbewerbsfunktion gilt somit auch auf dem Arbeitsmarkt. Denn treten die nationalen Arbeitsrechtssysteme in Wettbewerb miteinander, dann können bestimmte Regulierungen, die einer bestimmten Gruppe in der Gesellschaft nützen, jedoch gesamtwirtschaftlich schädlich sind, nicht mehr ohne weiteres aufrechterhalten werden, da oberstes nationales Ziel ist, das Gesamtsystem möglichst optimal auszugestalten, um eine Vorrangstellung zu ergattern. Haben z. B. bestimmte Berufsgruppen mit Hilfe ihrer starken Gewerkschaften in den Tarifverträgen, die womöglich noch für allgemeinverbindlich erklärt wurden, einen äußerst generösen Kündigungsschutz sowie umfassende soziale Leistungen für die Arbeitnehmer durchgesetzt, was die Unternehmen stark belastet, dann dürfte dies ein Standortnachteil im europäischen Wettbewerb sein. Kein ausländischer Unternehmer dieser

54 Vgl. Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, op. cit., S. 142 f., Tz. 571.

Branchen wird sich in diesem Land niederlassen, und die dort ansässigen werden unter Umständen ins Ausland mit „besserer“ Systemausgestaltung auswandern (vgl. Abschnitt 8.1.5: Arbeitsmarktordnung als Standortfaktor). Folglich entsteht ein starker Druck, derartige nicht marktkonforme Regelungen abzubauen. Die genannten Gewerkschaften verlieren an Einfluß und Existenzberechtigung. Sie können für ihre Klientel nicht mehr Rechte durchsetzen, die die Unternehmen übermäßig belasten.

Auch mit inzwischen relativ hoher internationaler Mobilität der Unternehmen und steigendem Wettbewerb auf Europas Güter- und Dienstleistungsmärkten kommt es zu einem tendenziellen Abbau der Regulierungsvorschriften, die den relativ immobilen Faktor Arbeit begünstigen (vgl. Abschnitt 1.4). In zunehmend international produzierenden Industrien wie z. B. der Automobilindustrie ist als Konsequenz der traditionelle Konsens von Arbeitgebern und Gewerkschaften brüchig geworden. Die Vermutung, daß durch den Binnenmarkt die Verhandlungsmacht der Gewerkschaften geschwächt wird, dürfte in diesen Branchen somit zutreffend sein. Wenn die Gewerkschaften vorrangig Insider-Interessen vertreten, dürfte eine Deregulierung am Arbeitsmarkt und eine damit einhergehende Schwächung der Gewerkschaftsmacht nicht nur den Arbeitgebern, sondern auch dem Heer der Arbeitslosen, den Outsidern, nützen.⁵⁵ Negativ zu bewerten ist eine geringere Macht der nationalen Gewerkschaften durch den steigenden Wettbewerb auch dann nicht, wenn sie durch ihr Agieren überhöhte Löhne durchgesetzt haben, was in Anbetracht der seit den 60er Jahren wachsenden Sockelarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zumindest naheliegt.⁵⁶ Intensiverer Wettbewerb auf Europas (Güter- und Dienstleistungs)märkten wird somit die Fähigkeit der Gewerkschaften, bessere Arbeitsbedingungen zu erreichen, als sie die Marktkräfte ohne Gewerkschaften hervorbringen würden, verringern; dies wird den Wert der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft für die Mitglieder dezimieren und so den Anreiz zum Beitritt bzw. zum Verbleib reduzieren.⁵⁷ Unternehmen, die im Zuge steigender multinationaler Präsenz in verschiedenen Ländern Produktionswerke haben, können einem Streik in einem Land dann auch relativ leicht durch Ausdehnung der Produktion in anderen - ausländischen -

55 Vgl. Pitlik, Hans, Demokratische Regimes im Systemwettbewerb: Führt die Staatenkonkurrenz in einen ruinösen Deregulierungswettlauf?, Diskussionsbeitrag Nr. 138/1997 aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim, Stuttgart 1997, S. 19 Fußnote 20.

56 Vgl. Welter, Patrick, Die Europäische Sozialunion: Notwendiger Bestandteil des Binnenmarktes oder Verletzung des Subsidiaritätsgebots?, in: Streit, Manfred E., und Stefan Voigt (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 207. Auch Lapp, Susanne, und Harmen Lehment, Lohnzurückhaltung und Beschäftigung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1997, S. 67 ff., belegen, daß mangelnde Lohnzurückhaltung sich in hohem Maße mitverantwortlich zeigt an der derzeit hohen Arbeitslosenquote in Deutschland. D. h., eine geringere Macht der Gewerkschaften, diese überzogene Lohnpolitik fortzusetzen, wird die Beschäftigungssituation tendenziell verbessern.

57 Vgl. Reder, Melvin, und Lloyd Ulman, Unionism and Unification, in: Ulman, Lloyd, Barry Eichengreen und William T. Dickens (Hrsg.), Labor and an Integrated Europe, Washington, D. C. 1993, S. 39.

Betrieben begegnen⁵⁸ bzw. wichtige Entscheidungen über die Unternehmung in einem anderen Land - außerhalb des Einflßbereichs inländischer Gewerkschaften - treffen, was gleichfalls zur Schwächung der Gewerkschaftsmacht beiträgt. Die Argumentationsstärke der Gewerkschaften schwindet mit steigender multinationaler Präsenz von Unternehmen zudem immer mehr, da nicht mehr klar ersichtlich ist, ob und inwieweit das Wohl des Unternehmens von der nationalen (Gewerkschafts-)Politik abhängt.⁵⁹ Es ergibt sich daher bei generellem Systemwettbewerb, der das Arbeitsrecht einschließt, in Europa eine Schwächung der Gewerkschaften.

Aber auch auf der Seite der Arbeitgeberverbände ist mit einer Abnahme der Macht zu rechnen. Wenn z. B. ein Arbeitgeberverband zu unternehmerfreundliche Regelungen in bestimmten Unternehmen durchgesetzt hat - z. B. Neueinstellungen grundsätzlich nur befristet vorzunehmen -, dann dürften sich mittelfristig Schwierigkeiten für diese Unternehmen ergeben, geeignete Arbeitskräfte zu finden, da diese einem anderen Arbeitgeber, z. B. in einem benachbarten System, den Vorzug geben, der ihnen einen unbefristeten und auch sonst arbeitnehmerfreundlicher ausgestalteten Arbeitsvertrag anbietet. Als Folge werden diese Unternehmen aus dem Arbeitgeberverband austreten oder sich nicht an die von ihm durchgesetzten Regelungen halten. D. h., das Fallen der Grenzen in Europa wird auch die Macht der Arbeitgeberverbände unterminieren. Bei einer Situation verstärkten Wettbewerbs auf sämtlichen Märkten in der EU können sie nur noch in geringerem Maße zur (marktinkonformen) Interessenvertretung ihrer Klientel beitragen.⁶⁰ Zudem dürften die divergierenden Interessen der einzelnen Unternehmen und Branchen dazu führen, daß sich keine einheitliche, für alle Mitglieder eines Arbeitgeberverbands passende Europa-Strategie konstruieren läßt. Demzufolge ist mit einer Stärkung einzelner *nationaler* Arbeitgeberverbände nicht zu rechnen. Außerdem nimmt die Notwendigkeit der Existenz von Arbeitgeberverbänden mit schwindender Gewerkschaftsmacht ab, da die Arbeitgeberverbände auf nationaler Ebene ja primär als Gegenwehr zu den Gewerkschaften etabliert wurden.⁶¹ Die Unternehmen benötigen jetzt nicht mehr zwingend Arbeitgeberverbände für die Wahrnehmung und Durchsetzung ihrer Interessen. Sie können sich im Binnenmarkt relativ uneinge-

58 Vgl. Muhr, Gerd, Die sozialen Aspekte des Binnenmarktes, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 68 f.

59 Vgl. Marsden, David, The 'Social Dimension' as a Basis for the Single Market, in: Addison, John T., und W. Stanley Siebert, Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation, London u. a. 1997, S. 164.

60 So hat auch eine Untersuchung für Niedersachsen ergeben, daß die Organisationswahrscheinlichkeit von Unternehmen mit steigendem internationalen Wettbewerb sinkt; vgl. Schnabel, Claus, und Joachim Wagner, Ausmaß und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden: Eine empirische Untersuchung mit Firmendaten, Diskussionspapier Nr. 3, Universität Hannover, Forschungsstelle Firmenpanel, Hannover 1996, S. 10 ff.

61 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 182 Fußnote 50.

schränkt und flexibel bewegen, sofern sie dies wollen. Paßt ihnen z. B. die Systemausgestaltung in Land A nicht mehr, müssen sie nun nicht mehr mit Hilfe der Arbeitgeberverbände auf eine institutionelle Modifikation in Land A hinarbeiten, sondern können „einfach“ in ein anderes Land B umsiedeln. Solche einfluß- und machtschwächenden Faktoren sind bei einem harmonisierten Arbeitsrecht in Europa weitestgehend eliminiert, denn dann liegen dem Handeln der Gewerkschaften respektive der Arbeitgeberverbände überall in der EU die gleichen rechtlichen und regulatorischen Grundlagen zugrunde.

Abschnitt 1.4 hat ergeben, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände tendenziell um so stärker sind, je weniger zersplittert sie sind, d. h., eine große Einheitsgewerkschaft, die für alle Arbeitnehmer gleich welcher Branche zuständig ist, müßte mehr Macht und Einfluß auf die Politiker ausüben können als Gewerkschaften, die regional und/oder nach Branchen stark zersplittert sind. Dies legt auch die europaweit niedrigste Zahl der in den Gewerkschaftsbünden organisierten Arbeitnehmer von 10 % in Frankreich nahe; denn dort sind die Mitwirkungsmöglichkeiten der Gewerkschaften als sehr gering einzustufen, was unter anderem auf ihre relativ große Zersplitterung zurückzuführen ist.⁶² Bei einem harmonisierten Arbeitsrechtssystem in den Ländern der EU haben es die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter dann mit den gleichen Regelungen bezüglich der Mitbestimmung, des Mindestlohns, atypischer Arbeitsverträge und der Arbeitszeit zu tun. Als Folge davon werden sie sich bei der Artikulation und beim Kampf um ihre Interessen zusammenschließen; denn je größer ihre finanzielle Basis, ihre Mitgliederzahl und ihr Territorium sind, desto stärker sind sie auch bei der Erreichung ihrer Ziele. Es entfällt bei einem homogenen Arbeitsrecht in der EU ein wesentliches Hemmnis, sich EU-weit zu organisieren, wie in Abschnitt 7.4 mehrmals erläutert wurde. Bislang herrschen unterschiedliche Arbeitsrechtsordnungen in der EU vor, was die Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände vor jeweils andere Aufgaben stellt und so eine EU-weite Organisation aufgrund dieser Interessenheterogenität unterbindet. Ein Wettbewerb der Arbeitsrechtssysteme wird zwar letzten Endes dazu führen, daß hoffnungslos ineffiziente Ausgestaltungen verschwinden werden, jedoch wird es keineswegs im Endeffekt nur ein einziges optimales System geben, vielmehr wird es je nach den unterschiedlichen Rahmenbedingungen eines Landes und den Präferenzen der Bevölkerung durchaus - wenn auch wahrscheinlich ähnliche - so dennoch differierende Systeme geben. Keineswegs muß ein und dasselbe Arbeitsmarktssystem für jedes der 15 Länder das optimale sein. Demzufolge wird es auch keine einheitliche „Arbeitsgrundlage“ für die Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter geben, was ihr Wirken weiterhin auf ihr eigenes Land konzentriert und so ihr Wirkungsfeld, ihre Macht und ihren Einfluß in Grenzen hält. Der Einfluß der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften wird bei Systemwettbewerb grundsätzlich geringer sein als bei einem

62 Vgl. Lecher, Wolfgang, Zur Lage der Gewerkschaften in Europa, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.), Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989, S. 174.

harmonisierten Arbeitsmarktsystem in Europa, bei dem die starke Macht der Interessengruppen sehr leicht dazu führt, daß diese die Interessen ihrer Klientel absolut setzen und das allgemeine Wohl vernachlässigen. Insofern hat auch der Systemwettbewerb auf dem Arbeitsmarktbereich eine „heilsame“ Funktion, um zu viel Macht und damit zusammenhängend die Durchsetzung von Gruppeninteressen zu Lasten des Gemeinwohls zu unterbinden.

Die Behandlung der Machtreduktion der Gewerkschaften (und der Arbeitgeberverbände) unter den Vorteilen des Systemwettbewerbs bedeutet nicht, daß die Gewerkschaften nicht auch positive Funktionen erfüllen. Sie waren absolut notwendig zu Beginn der Industrialisierung, als die Masse der Arbeiter unter unsäglichen Bedingungen ihre Arbeitskraft verwerten mußte. Allerdings erscheint eine Wiederholung der Geschichte in dieser Hinsicht vor den heutigen Erkenntnissen und Einsichten in Europa nicht ohne weiteres denkbar.

8.1.5 Arbeitsmarktordnung als Standortfaktor⁶³

Mit dem Fallen von innereuropäischen Schranken jeglicher Art vergrößern sich die jeweiligen Märkte von Unternehmen,⁶⁴ die auch durch die Freiheit des Kapitalverkehrs mobiler werden.⁶⁵ Standortvor- und -nachteile treten offen zutage. Ein weiteres Vorstoßen bei Kosten und Auflagen in den weiter entwickelten Ländern ist deshalb unter Berücksichtigung der Konkurrenzfähigkeit als Produktionsstandort nicht mehr so leicht möglich wie früher, als die Integration der Märkte noch nicht so weit fortgeschritten war.⁶⁶ D. h., je fortgeschrittener die Integration ist und „(j)e weiter der Angleichungsprozeß reicht, um so größer“ ist „die Bedeutung der verbleibenden Unterschiede“⁶⁷. Mithin findet durch die Binnenmarkt-vollendung eine Bedeutungsverschiebung der einzelnen Standortfaktoren statt.⁶⁸ Ehemals

63 Dieser Vorteil steht in engem Zusammenhang mit der in Abschnitt 8.1.2 erläuterten Kontrollfunktion des Wettbewerbs.

64 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, in: Butler, Friedrich, Ulrich Walwei und Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 50.

65 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 3-4/1991, S. 40.

66 Vgl. Nerb, Gernot, Der Standort Westdeutschland im Urteil der Unternehmen: Ergebnisse einer ifo Umfrage vom Dezember 1991, in: ifo Schnelldienst 45 Heft 8 (1992), S. 9.

67 Beitrag von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, „Die Europäische Sozialordnung: Lohndumping oder sozialer Fortschritt?“, in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Ehmke, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988, Bonn 1988, S. 47. Deswegen appelliert Däubler, Wolfgang, Sozialraum Europa: Dumping oder sozialer Fortschritt?, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.), Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum, op. cit., S. 151 f., an Gewerkschaften und Parteien sozialdemokratischer und sozialistischer Couleur, sich für eine Harmonisierung arbeitsrechtlicher Bestimmungen nach oben einzusetzen, um deren Charakter als Standortfaktor auszuschalten.

68 Unabhängig von der Binnenmarktliberalisierung findet eine Bedeutungsverschiebung auch durch andere Faktoren statt: Die „Umorientierung der Wirtschaftspolitik in den Industrieländern“, die steigende

wichtige Faktoren wie Marktnähe⁶⁹ oder politische Risiken zukünftiger Kapitalverkehrsbeschränkungen⁷⁰ verlieren an Bedeutung, was die relative Tragweite anderer Faktoren zunehmen läßt. Zu den Faktoren, deren Bedeutung für unternehmerische Standortentscheidungen durch die Abschaffung der innereuropäischen Grenzen erhöht wird, gehören auch die nationalen Arbeits-, Gesellschafts- und Sozialrechtssysteme, die einen Teil der Lohnnebenkosten bestimmen, die wiederum eine wesentliche Bestimmungsgröße der Produktionskosten an den jeweiligen Standorten darstellen.⁷¹ Gleichzeitig determinieren sie die unternehmerische Flexibilität, z. B. über die Ausgestaltung der Kündigungsschutzregelungen.⁷² Die Arbeitskosten werden auch deshalb an Bedeutung als Standortfaktor zunehmen, da bei Produktionsverlagerungen in andere Länder über Direktinvestitionen auch technisches Wissen und technische Standards, d. s. wesentliche Determinanten des heimischen Produktivitätsniveaus, mobil werden. Somit sind unterschiedliche Produktivitätsniveaus nicht mehr so wichtig bei Standortentscheidungen, „(d)enn hohe Produktivität ist mit niedrigen Arbeitskosten kombinierbar“⁷³. Daneben gilt natürlich auch, daß „(d)ie wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen der Mitgliedsstaaten (...) maßgeblich über die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen bestimmen“⁷⁴.

„Konkurrenz durch die Schwellenländer“ sowie „(n)eu(e) Wettbewerber unter den Entwicklungsländern“ (fett im Original) lassen „quantitative Standortbedingungen“ vermehrt in den Vordergrund treten. Für Deutschland zeichnet sich hier ein negatives Bild ab. Die von Unternehmen 1995 erzielte Nettoumsatzrendite, die als Maßzahl Aufschluß über die Qualität der Summe der Standortfaktoren gibt, lag in Deutschland nur bei 1,5 %, in Großbritannien dagegen bei 6,9 % und in den USA bei 4,5 %, o. Verf., Industriestandort D: Staatliche Mängel-Liste, in: *iwd* vom 31. Oktober 1996, S. 3.

- 69 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 148 f.
- 70 Vgl. Hauser, Heinz, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 463 f.
- 71 Ähnlich: Veit, Barbara, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften (EG) auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, in: *Zeitschrift für Tarifrecht* 4 (1990), S. 57, und Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, *supra*, S. 40. Zum Arbeitsrecht als Standortfaktor vgl. Löwisch, Manfred, Der Standort Bundesrepublik Deutschland aus arbeitsrechtlicher Sicht, *op. cit.* Auch Preis, Ulrich, Die Zeit ist reif für ein modernes Arbeitsvertragsrecht, in: *Arbeitsrecht und Arbeitsrecht* 51 (1996), S. 41 ff., sieht im Arbeitsrecht einen Standortfaktor.
- 72 Vgl. Steinmeyer, Hans-Dietrich, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 3 (1989), S. 222.
- 73 Schröder, Christoph, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1970-1995, in: *IW-Trends Heft 2/1996*, S. 46. Damit verlieren die Industrieländer ihren wichtigsten, ihnen noch verbliebenen Standortvorteil, d. i. „die ausschließliche Verfügbarkeit überlegenen technisch-organisatorischen Wissens“. Hieraus resultieren relative Einkommensvorteile für die Eigentümer mobilen Kapitals sowie für die Eigner von Humankapital, d. h. für hochqualifizierte mobile Spitzenkräfte; relative Einkommensverluste resultieren vor allem für die komplementären immobilen Arbeitskräfte; Kantzenbach, Erhard, Globalisierung und Verteilung, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.), *Globalisierung: Ende nationaler Wirtschaftspolitik?*, Meckenheim 1997, S. 11. Zur zunehmenden Bedeutung der Arbeitskosten als Beweggrund für Investitionen im Ausland vgl. auch Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM), *Investitionen im Ausland - Umfang, Richtung, Motive, Arbeitsplatzeffekte: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung*, München 1995, S. 12.
- 74 Buchner, Herbert, Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?, *op. cit.*, S. 3.

Niedrigere Arbeits- und Sozialkosten sowie Bestimmungen, die mehr Flexibilität für die Arbeitgeber bedeuten, stellen im Wettbewerb tendenziell einen Standortvorteil dar. Naturgemäß findet man diesen vor allem in den ärmeren Staaten der EU, die durch diese Vorteile im innergemeinschaftlichen Dienstleistungs- und Warenverkehr ihre Aufholchancen gegenüber den reicheren Ländern der EU verbessern können, was die volkswirtschaftliche Produktivität vergrößert und letztlich zu einer sozialen Konvergenz auf dem Wege wirtschaftlicher Entwicklung führt.⁷⁵ Dagegen dürfte sich „(d)as Fehlen einer Arbeitsvertragsrechtskodifikation (...) bald als Standortnachteil für die Bundesrepublik Deutschland auswirken“⁷⁶.

Der Charakter der Arbeitsmarktordnung als Standortfaktor kann zur Folge haben, daß Länder mit besonders starker Regulierung des Arbeitsmarktes sich dem Erfordernis einer Deregulierung dieses Marktes gegenübersehen, was dann als volkswirtschaftlicher Vorteil gewertet werden muß, wenn dies bei Regelungen geschieht, die mehr kosten, als sie wert sind, wozu z. B. die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen⁷⁷ zu gehören scheint. Mehr arbeitsmarktliche Flexibilität dürfte „das ‘Insider-Kartell’ zwischen den Arbeit-‘Habenden’ und den Arbeit-‘Gebenden’ bedrohen, aber sie dürfte auch die Beschäftigungschancen für die Arbeit-‘Suchenden’ verbessern“⁷⁸. Die damit einhergehende Verbesserung der eigenen Volkswirtschaft im internationalen Standortwettbewerb kommt letztlich allen Arbeitnehmern zugute. Würde man die Arbeitsrechtssysteme in der EU harmonisieren, würde dieser Bereich als Standortfaktor innerhalb Europas eliminiert werden. Es würde den Volkswirtschaften die Möglichkeit genommen, über eine möglichst optimale Ausgestaltung des Arbeitsmarkt-systems mobile Faktoren zu attrahieren. Dies ist m. E. als Nachteil zu werten, v. a. im Zusammenhang mit den bisher gewonnenen Erkenntnissen, daß ein harmonisiertes System oftmals in einem suboptimalen Zustand verharrt und äußerst inflexibel in bezug auf Verbesserungen und Änderungen ist. Nur ein Wettbewerb auf den Arbeitsmärkten verspricht eine Senkung der Arbeitslosenquote, die bei einer (teilweisen) Finanzierung der Arbeitslosenversicherung durch die Arbeitgeber dann geringere Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und auf diesem Wege geringere Lohnnebenkosten verspricht. Mehr Wettbewerb ist im allgemeinen - wie in Abschnitt 1.5 ausgeführt wurde - für die Wohlfahrt förderlich, d. h., verzichtet man auf einen Wettbewerb der Arbeitsmarktssysteme, ist dies für die Wohlfahrt schädlich. Vor allem auf dem Arbeitsmarktbereich kommt dem Wohlfahrts-

75 Vgl. Donges, Juergen B., Tarif- und Sozialpolitik sollten in der EWWU möglichst lange national bleiben, in: Handelsblatt vom 13. Juni 1996, S. 2.

76 Preis, Ulrich, Perspektiven der Arbeitsrechtswissenschaft, supra, S. 342.

77 Vgl. Soltwedel, Rüdiger, et al., Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik, Tübingen 1990, S. 131 f.

78 Donges, Juergen B., Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes: Auswirkungen und Herausforderungen, Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 180.

aspekt eine große Bedeutung zu, denn die Ausgestaltung dieses Systems beeinflusst den sozialen Frieden sowohl zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch zwischen Arbeitsplatzbesitzern und Arbeitslosen. Das System des Arbeitsrechts trägt mit bei zur Zufriedenheit der Arbeitnehmer mit ihrer Arbeit, die sie in der Regel mehrere Stunden am Tag für viele Jahre beschäftigt, sowie z. B. auch über die Höhe der Arbeitslosigkeit und ihre finanzielle Entschädigung zur Kriminalitätsrate. Diese wenigen Punkte verdeutlichen, wie wichtig ein möglichst funktionierendes Arbeitsmarktsystem ist und welches Potential in ihm als Standortfaktor liegt. Auch aus Arbeitgebersicht zählt die Ausgestaltung des Arbeitsrechtssystems im weitesten Sinne mit zu den Hauptentscheidungsfaktoren, wenn es darum geht, in welchem Land sie sich niederlassen wollen.⁷⁹ Ebenso dürften derartige Faktoren für Kapitalanleger bei der Entscheidung, wo sie ihr Finanzkapital anlegen, eine Rolle spielen, da sie z. B. von hoher Zufriedenheit der Bürger, hohem sozialen Frieden in der Gesellschaft, geringer Kriminalität etc. - die ihre Ursache in einer guten Arbeitsmarktlage haben - auf die politische Stabilität des Systems und somit auf die Sicherheit des Kapitalmarktes in diesem Land schließen. Bei einer Harmonisierung des Arbeitsmarktsystems würde den Regierungen ein wichtiges Instrument im europäischen Standort- und Systemwettbewerb genommen werden, über den sie die Wohlfahrt ihres Landes in starkem Maße beeinflussen können. D. h., Systemwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt bedeutet ein Instrument im allgemeinen Systemwettbewerb in Europa. Dies ist ein Vorteil, denn um so mehr Instrumente im Systemwettbewerb existieren, um so wohlfahrtsfördernder dürfte er für das Gesamtsystem sein. Hätte man im Extremfall z. B. nur einen Faktor im Systemwettbewerb, z. B. die Bildungspolitik, und alle anderen Politikfelder wären harmonisiert, dann dürfte einsichtig sein, daß die wohlfahrtsfördernden Effekte des Wettbewerbs auf diesen einen Bereich beschränkt bleiben würden. Besteht nun in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktordnungen eine weitere Politikvariable, so ist dies zu begrüßen.

Als wichtiges Fazit dieses Punktes läßt sich festhalten, daß die Wettbewerbslösung im Bereich des Arbeitsmarktes, die seine Ausgestaltung zu einem Standortfaktor im die nationalen Systeme in all ihren Teilbereichen umfassenden Systemwettbewerb in Europa macht, Wohlfahrtssteigerungen verspricht.

79 Dies belegt z. B. Nerb, Gernot, Der Standort Westdeutschland im Urteil der Unternehmen: Ergebnisse einer ifo Umfrage vom Dezember 1991, supra, S. 6 f.

8.1.6 Geringeres Ausmaß der Schattenwirtschaft

Ein Punkt, der - zumindest auf gesamtwirtschaftlicher Ebene - ebenfalls Wohlfahrtssteigerungen erwarten läßt, ist das bei Wettbewerb der Arbeitsmarktssysteme geringere Ausmaß der Schattenökonomie.⁸⁰

8.1.6.1 Schwarzarbeit: Begriffsbestimmung, Bedeutung und Gründe

Unter Schattenökonomie, Untergrundwirtschaft, Schwarzarbeit oder Schattenwirtschaft⁸¹ sei in Einklang mit der Begriffsbestimmung der Kommission „eine ausschließliche oder zusätzliche Berufstätigkeit, die zum Erwerbszweck und nicht nur gelegentlich neben oder außerhalb der rechtlichen oder tarifvertraglichen Verpflichtungen ausgeübt wird“⁸², verstanden. Als Meßgröße „bietet sich die *nichterfaßte Wertschöpfung* an“, d. h. „alle ökonomischen Aktivitäten, die zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung eines Landes beitragen, aber nicht von seiner Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (...) erfaßt sind und folglich auch nicht in die makroökonomische Produkt- bzw. Einkommensberechnung eingehen“⁸³, wobei legale Aktivitäten ausgeklammert bleiben. Diese Arbeitsform ist gesetzwidrig und bedeutet Abgabenhinterziehung, zum Teil auch Firmendiebstahl. Im Bereich der Unternehmen findet sie sich als illegale Leiharbeit, als rechtswidrige Ausländerbeschäftigung sowie in Form von Geschäften ohne Rechnung.⁸⁴

80 Zwar dürfte sich generell aus Systemwettbewerb in der EU ein Rückgang der Schattenwirtschaft ergeben, doch dieser Punkt wird in diesem Kapitel - also unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsmarktes - behandelt, da hiermit ein direkterer Zusammenhang besteht als z. B. mit einem Systemwettbewerb auf dem Gebiet der Produktregulierung.

81 Ich setze diese Begriffe vereinfachend gleich, was im Rahmen dieser Arbeit gerechtfertigt erscheint. Hingewiesen sei aber darauf, daß es sich hier im korrekten Sinne nur um die Untergrundwirtschaft handelt, d. h., der Bereich der Selbstversorgung ausgeklammert wird. Korrekterweise ist der Begriff Schwarzarbeit enger als die Untergrundwirtschaft, die wiederum enger ist als die Schattenwirtschaft.

82 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 66.

83 Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, in: ORDO 37 (1986), S. 75.

84 Vgl. Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, supra, S. 80 f.

Schattenwirtschaft wird nicht nur negativ gesehen. Sogar die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989, S. 12, räumt ein, daß sie „Ausdruck von ersten unternehmerischen Initiativen sein“ kann, „die später die Schaffung legaler und arbeitsplatzschaffender Unternehmen zur Folge haben können“. In dieser Arbeit wird Schattenwirtschaft jedoch als für die Volkswirtschaft schädlich beurteilt, was impliziert, daß eine Reduktion der Schattenwirtschaft einen Vorteil darstellt.

Mit dieser Thematik beschäftigte sich auch schon der Europäische Rat 1986, was die Bedeutung dieses Teils der Wirtschaft aufzeigt.⁸⁵ Die auf seine Veranlassung hin durchgeführten Untersuchungen ergaben, daß diese Beschäftigungsform in allen Bereichen vorkommt, überdurchschnittlich oft jedoch bei freien Berufen und Dienstleistungen für Privatpersonen, bei manueller Facharbeit, Fahrzeugreparaturen und dem Handwerk im allgemeinen sowie im landwirtschaftlichen Bereich.⁸⁶ Sie wird meistens von Personen ausgeübt, die bereits einer Beschäftigung als Arbeitnehmer oder Selbständiger nachgehen. Schätzungen zufolge ist das Ausmaß der Schattenwirtschaft in den südlichen Ländern der Union mit 10-20 % der gemeldeten Arbeit bedeutend höher als in den nördlichen mit 6-8 %.⁸⁷ Ein Grund hierfür kann darin liegen, daß der Wohlfahrtsstaat in den südlichen Ländern nicht so weit ausgebaut ist, so daß die Arbeitslosen die Schwarzarbeit als Überlebensstrategie begreifen.⁸⁸

Relevanz kommt diesem Bereich im Rahmen dieser Arbeit auch insofern zu, als Unternehmen, die zu einem großen Teil Schwarzarbeiter beschäftigen, ihre Arbeitskosten durch die Nichtentrichtung von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen für diese Arbeiter senken und in einem Zug ihre Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. Sie verschaffen sich illegal, d. h. nicht durch Leistungswettbewerb, einen Wettbewerbsvorteil und verdrängen tendenziell die Unternehmen, die ihre gesetzlichen Abgaben zur Sozialversicherung entrichten, „and (...) undermine established safety regulations“⁸⁹. Somit ergeben sich über die Schwarzarbeit Wettbewerbsverzerrungen zwischen Ländern immer dann, wenn sie direkt oder indirekt im Handel zwischen den Ländern eine Rolle spielt. Des weiteren läßt sie die Einkommensverteilung in einem Land nicht unbeeinflusst und den Arbeitsmarkt nicht unverzerrt.⁹⁰ Da der intraeuropäische Handel im Zuge des Binnenmarktes zunimmt, wächst auch die Relevanz der Schattenwirtschaft für die Betrachtung des europäischen Arbeitsmarktes im weitesten Sinne. Tendenziell fördert die Schattenwirtschaft auch die Immobilität, da sie „weitgehend auf einem Geflecht persönlicher Beziehungen oder der gegenseitigen Hilfe beruht“⁹¹, wohingegen ein

85 Vgl. Fraga Iribarne, Manuel, *La dimensión social de la Europa comunitaria*, in: *Revista español de derecho del trabajo* 1989, S. 34.

86 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, *Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, op. cit., S. 66.

87 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, *Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, op. cit., S. 66.

88 Vgl. Williams, Colin C., und Jan Windebank, *Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?*, in: *International Journal of Urban and Regional Research* 19 (1995), S. 30. Allerdings wird generell auch in den südlichen Ländern der Union die Schattenwirtschaft überwiegend von Beschäftigten und nicht von Arbeitslosen ausgeführt, und sie ist eher in den florierenden Regionen konzentriert; vgl. Williams, Colin C., und Jan Windebank, *Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?*, supra, S. 27.

89 Dearden, Stephen, *Social policy*, in: McDonald, Frank, und Stephen Dearden, *European Economic Integration*, 2. Auflage, London, New York 1994, S. 145.

90 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, *Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, op. cit., S. 66.

91 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, *Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, op. cit., S. 20.

generelles Ziel im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes die Erleichterung der Mobilität der Bürger mit dem Ziel eines Ausgleichs von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt darstellt. Insofern fördert die Schattenwirtschaft auch das Verharren in Arbeitsmarktungleichgewichten. Aus diesen Gründen hat die EU-Kommission sich zur Aufgabe gemacht, dieser Form der Beschäftigung Einhalt zu gebieten, was sie z. B. durch eine verstärkte Kontrolle der organisierten Schwarzarbeit, vor allem in Zusammenhang mit der illegalen Einwanderung, versucht.⁹² Denn in bestimmten Mitgliedsländern der EU wie Spanien, Italien und Griechenland läßt sich bereits in Zusammenhang mit der steigenden Bedeutung der Schattenwirtschaft eine wachsende (illegale) Zuwanderung aus Staaten der Dritten Welt feststellen.⁹³

Alarmierend erscheint, daß das Ausmaß des „erwerbswirtschaftlichen Untergrunds“⁹⁴ seit der Mitte der 70er Jahre zugenommen hat. Worin ist diese Entwicklung begründet, allgemeiner ausgedrückt: Worin liegen die Gründe für Schwarzarbeit?

Eine mögliche Ursache für die Bedeutungszunahme der Schattenökonomie seit Mitte der 70er Jahre liegt in den sich seit dieser Zeit „häufenden sozio-ökonomischen Krisensymptomen, wie z. B. Inflation, Wachstumsschwäche, Arbeitslosigkeit,⁹⁵ Anpassungsstaus, Versorgungsengpässe oder Reformzwänge“⁹⁶, und - das kommt gleichzeitig als komplementäre Ergänzung hinzu - das wirtschaftspolitische Versagen des Staates. Diese Entwicklung verschlechtert „die Transaktionsbedingungen der Wirtschaftssubjekte in der offiziellen Wirtschaft“, was „den Anreiz, mitunter sogar“ den „Zwang“⁹⁷ vergrößert, sich individuell rational in die Schattenwirtschaft zu flüchten. Ein Begründungskomplex für Untergrundökonomie ist somit in der Schwäche makroökonomischer Gegebenheiten begründet.

-
- 92 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 67. Zu weiteren Vorhaben siehe S. 66.
- 93 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Migration and Labour Mobility in the European Community, SYSDM Papers 5, Brüssel 1992, S. 14 f., und Steineck, Alexander, Der europäische Schwarzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten, in: Aussenwirtschaft 50 (1995), S. 573.
- 94 Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, supra, S. 73.
- 95 Allerdings ist in Regionen mit hohen Arbeitslosenquoten die Schattenwirtschaft generell weniger stark ausgeprägt als in Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit; in ersteren ist die auftretende Schattenwirtschaft vor allem gering bezahlt und hat ausbeuterischen Charakter; vgl. Williams, Colin C., und Jan Windebank, Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?, supra, S. 26.
- 96 Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, supra, S. 74.
- 97 Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, supra, S. 74.

Eine zweite Begründung findet sich allgemein in einer - gemessen an den Bürgerpräferenzen - zu starken wohlfahrts-, interventions- und steuerstaatlichen Aktivität - auch in bezug auf die Höhe der Arbeitgeberbeiträge⁹⁸-, generell einer zu starken Regulierungsdichte des Staates. Man findet diese Form der Betätigung indes überall dort vor, „wo der Staat als Sachverwalter des sozialen Gesamtinteresses seine 'Hand' allzu sichtbar normierend, administrierend und kassierend nach den Wirtschaftssubjekten ausstreckt“⁹⁹. Der Staat gibt zudem die von den Bürgern eingezogenen Mittel oft falsch, d. h. nicht in Einklang mit den Bürgerpräferenzen aus. Das einzelne Individuum erfährt eine zu starke Einschränkung durch den staatlichen Leviathan, der es „seiner individuellen Handlungsfreiheit und seines persönlichen Wirtschaftserfolges beraubt“¹⁰⁰. Der Staat, der gemäß seinem Verfassungsauftrag in den westlichen Industrieländern einem marktwirtschaftlichen System mit Privateigentum sowie einem klassisch-liberalen Rechtsstaat verpflichtet ist, weitet sein Tätigkeitsfeld weit über die sich aus seinem Auftrag ergebenden Minimal-Agenden hinaus aus.¹⁰¹ So ist schattenwirtschaftliche Betätigung für ein Wirtschaftssubjekt die einzige Chance, „individuelle Bedürfnisse durch *ganz private* Einkommenserzielung und -verwendung zu befriedigen“¹⁰². Die starke wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung vieler Systeme suggeriert zudem, daß der Staat für das Wohl der Bürger sorgen soll. Scheitert er an dieser Aufgabe, indem es ihm z. B. nicht gelingt, genügend Arbeitsplätze zu schaffen oder ein soziokulturelles Existenzminimum für alle Bürger zu gewährleisten, dann bricht er in den Augen der Bürger seinen Teil des Kontrakts; die Bürger sehen dann ein Brechen des Kontrakts von ihrer Seite aus - d. i. die Betätigung in der Schattenwirtschaft - als gerechtfertigt an.¹⁰³ Schwarzarbeit ist somit Ausdruck individueller Entsolidarisierung.¹⁰⁴ Politisch getroffene Arrangements im speziellen und im besonderen empfindet der Bürger „als Deprivation von Lebenschancen und reagiert auf seine Weise“¹⁰⁵. Gerken et al. sehen in einem Arbeitnehmerentendegesetz ebenfalls einen

98 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1993*, Luxemburg 1993, S. 91.

99 Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 73.

100 Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 83. Hierzu gehört auch die auf steigende Rentenversicherungsbeiträge zurückzuführende Flucht junger Menschen aus dem Generationenvertrag der gesetzlichen Rentenversicherung in die Schwarzarbeit; vgl. Engels, Wolfram, *Unser System bestraft jede Art von Zukunftsvorsorge*, in: Kronberger Kreis (Hrsg.), *Mehr Mut zum Markt: Handlungsaufforderungen*, Stuttgart 1984, S. 23 f.

101 Vgl. Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 83 f.

102 Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 83.

103 Vgl. Williams, Colin C., und Jan Windebak, *Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?*, supra, S. 31.

104 Vgl. Kaufmann, Franz-Xaver, *Schwindet die Integrationskraft des Sozialstaates?*, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 48 (1997), S. 12 f.

105 Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 84.

Grund für die Zunahme der Schwarzarbeit, denn durch die hierdurch induzierte Verteuerung der Bauleistungen geht die Nachfrage danach zurück, wohl auch zugunsten einer Zunahme der Schwarzarbeit seitens der unter- oder gar nicht mehr beschäftigten Bauarbeitnehmer.¹⁰⁶

Freilich bieten sich - rein theoretisch betrachtet - dem Bürger neben der Option der Flucht in die Schwarzarbeit auch die Optionen des *voice* und des *exit* an. Doch *voice* mutet in diesem Zusammenhang „als zu langwierig, zu unsicher und aus Mangel an Vertrauen in die Politik schlechthin als wenig erfolgversprechend“¹⁰⁷ an, und *exit* in ein anderes Land verursacht in der Regel viel höhere Transaktionskosten als die Betätigung in der Schattenwirtschaft.

Ein Wachstum der Schattenökonomie läßt sich dann verzeichnen, wenn die Spanne zwischen Brutto- und Nettoweißlohn oder wenn die Angebots- und Nachfrageelastizität am Schwarzarbeitsmarkt zunehmen.¹⁰⁸ Dies kann eintreten, wenn

- der wohlfahrtsstaatliche Regulierungs- und Abgabendruck weiter ansteigt,
- der Abgabendruck durch inflationäre Preisentwicklung in Zusammenhang mit einem progressiven Einkommensteuertarif verschärft wird,
- die „negativen“ Konsequenzen wie strafrechtliche Verfolgung der Schwarzarbeit gesenkt werden¹⁰⁹ oder wenn
- steigende Arbeitslosigkeit, Arbeitszeitverkürzungen, Frühverrentung, Überstundenverbote und unfreiwillige Teilzeitarbeit¹¹⁰ das Potential an Schwarzarbeit zunehmen lassen.¹¹¹

Der letzte Punkt wird leicht in der öffentlichen Diskussion übersehen, da die hier genannten Maßnahmen als Mittel zur Senkung der Arbeitslosenquote propagiert werden. Doch durch die hiermit zusammenhängende Entwicklung der Realeinkommen können sie kontraproduktive

Studien, die für die USA und die OECD-Länder durchgeführt wurden, liefern eine positive Korrelation zwischen Intensität der Besteuerung und Regulierung und dem Ausmaß der Schattenwirtschaft; vgl. z. B. Frey, Bruno S., und Hannelore Weck-Hanneman, *The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable*, in: *European Economic Review* 26 (1984), S. 33 ff.

- 106 Vgl. Gerken, Lüder, Manfred Löwisch und Volker Rieble, *Der Entwurf eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in ökonomischer und rechtlicher Sicht*, in: *Betriebs-Berater* 50 (1995), S. 2371.
- 107 Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 84 f.
- 108 Vgl. Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 86. Weißlohn wird als Gegenbegriff zu den Löhnen auf dem Schwarzmarkt verstanden.
- 109 Schmidt, Kurt, *Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft*, in: *Wirtschaftsdienst* 74 (1994), S. 304, leitet aus schärferen Kontrollen allerdings eine zusätzliche Belastung des Verhältnisses zwischen Bürgern und Staat ab, die zu einer Zunahme der Schattenwirtschaft führen kann.
- 110 Vgl. Walwei, Ulrich, *Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (1996), S. 224.
- 111 Vgl. Cassel, Dieter, *Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften*, supra, S. 86. Einen bemerkenswerten Aspekt nennt die OECD, *Flexibilität des Arbeitsmarkts: Technischer Bericht*, Paris 1986, S. 159: *Administrative Verzögerungen bei z. B. Firmenneugründungen oder Zahlungsverzögerungen der Arbeitslosenversicherung durch Nachprüfungen etc. können für eine finanziell schwach gestellte Person einen Anreiz entstehen lassen, den Behörden eine z. B. nur einwöchige Beschäftigung nicht mitzuteilen.*

Wirkungen durch Veranlassung zu Zweitbeschäftigung und Schwarzarbeit in der nun freien Arbeitszeit induzieren.¹¹²

Nachdem die Gründe für schattenwirtschaftliche Aktivitäten aufgedeckt wurden, wird im folgenden der Beziehung zwischen Schattenökonomie und Systemwettbewerb bzw. Harmonisierung nachgegangen.

8.1.6.2 Schattenökonomie und Systemwettbewerb respektive Harmonisierung

Im Fall einer Harmonisierung der Arbeitsmarktordnungen in der EU wird in Kapitel 9 als Konsequenz der real steigenden Arbeitskosten ein wahrscheinlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit in den noch relativ wenig entwickelten Mitgliedsländern abgeleitet. So ist z. B. ceteris paribus bei erhöhten Kosten für den Faktor Arbeit mit seiner tendenziellen Substitution durch andere Produktionsfaktoren zu rechnen, was die Arbeitslosigkeit erhöht. Da Arbeitslosigkeit ein wichtiger Grund für die Betroffenen sein kann, sich schattenwirtschaftlich zu betätigen, dürfte mit zunehmender Harmonisierung ein Anstieg der Schattenwirtschaft nicht lange auf sich warten lassen.¹¹³ Aber nicht nur aus der aufgrund der gestiegenen Arbeitskosten wachsenden Arbeitslosigkeit läßt sich ein Wachstum der Schattenwirtschaft ableiten. Besteht ein gewisser Spielraum, die erhöhten Kosten auf den Preis zu überwälzen, dann ist auch aufgrund des dann höheren Preises, der tendenziell die Nachfrage nach den nun teureren Leistungen sinken und nach den auf dem Schwarzmarkt billigeren Leistungen steigen läßt, mit einem Wachstum der Schattenwirtschaft zu rechnen. Dies zwingt viele Erwerbspersonen - um überhaupt Arbeit verrichten zu können -, dies billiger, d. h. „schwarz“ zu tun. Harmonisierung der arbeitsrechtlichen Vorschriften, z. B. bezüglich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder des Bestandsschutzes, schlägt sich somit direkt in einer Erhöhung der Arbeitskosten nieder - eine Harmonisierung wird wenn, dann nur auf hohem Niveau stattfinden (vgl. Kapitel 4) - und führt deshalb direkt in die Schattenwirtschaft. Außerdem dürften die für die ärmeren Länder, die von einer Harmonisierung des Arbeitsrechtsbereichs besonders hart getroffen werden, nötigen Transfers seitens der EU - überwiegend von den reicheren Ländern aufgebracht - in den Geberländern auf Widerwillen stoßen, was wiederum dort eine generelle Unzufriedenheit mit dem staatlichen System und damit zusammenhängend die Abwanderung in die Schwarzarbeit begünstigt.

112 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Beschäftigungspolitik im Internationalen Vergleich: Strategien, Instrumente, Erfolge, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86, Meckenheim 1996, S. 52.

113 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 57 (1993), S. 44.

Da andererseits ein Wettbewerb der nationalen Arbeitsrechtssysteme über die Funktionen des Wettbewerbs Wohlfahrtssteigerungen erwarten läßt, dürften die „Krisensymptome“ - allen voran die hohe Arbeitslosigkeit - bei der Wettbewerbslösung EU-weit eingedämmt, d. h. ein Grund für die schattenwirtschaftliche Betätigung eliminiert werden. In diesem Zusammenhang steht auch, daß die Bürger bei einer Besserung der makroökonomischen Daten sich dem Staat gegenüber wieder mehr verpflichtet und nicht mehr enttäuscht und betrogen fühlen, was die moralischen Skrupel für eine untergrundwirtschaftliche Betätigung erhöhen dürfte. Das größere Vertrauen in den Staat dürfte bei der Wettbewerbslösung auch daher rühren, daß die Politiker versuchen, die Regelungen in Einklang mit den Präferenzen der Bevölkerung auszugestalten, was ihnen bei einem von oben oktroyierten harmonisierten Arbeitsrechtssystem nicht mehr möglich ist. Auch dies dürfte - wie gesagt - die Bindung des einzelnen Individuums an die Regierung „seines“ Landes fördern und eo ipso die Neigung zur schattenwirtschaftlichen Betätigung reduzieren. Der Arbeitsmarktbereich gehört mit zu den Bereichen, die für die Bevölkerung sehr wichtig sind, womöglich ist es sogar der wichtigste Bereich. Deswegen ist seine nicht präferenzkonforme Ausgestaltung für die Bürger besonders schädlich und schlägt sich sofort in einem Vertrauens- und Popularitätsschwund der Regierung nieder. Eine Regelung bezüglich der Teilzeitarbeit oder des Kündigungsschutzes, der von der EU oktroyiert ist, jedoch den Leuten in einem Land nicht gefällt, wird somit schnell zu einem Unterlaufen dieser Regelungen, d. h. zu schattenwirtschaftlicher Betätigung führen, da die Ausgestaltung der Arbeit im weitesten Sinne (Stichwort: Selbstverwirklichung durch Arbeit) für die Bevölkerung sehr wichtig ist - wichtiger sicher als z. B. die Ausgestaltung des Patentschutzes oder die Vorschriften über den Bau von Ampelanlagen oder Traktoren. Vielleicht sind Arbeitslose oftmals auch bereit, für den Nettolohn und die Beiträge zur Sozialversicherung, jedoch ohne eine 100 %ige Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, ohne Kündigungsschutz und ohne Mitbestimmung zu arbeiten, und der Arbeitgeber würde einen solchen Arbeitsplatz auch anbieten, doch - obwohl beide Seiten es wünschen - dürfen sie ein solches Arbeitsverhältnis nicht eingehen, da es der Gesetzgeber verbietet. Folglich betätigen sich diese Personen in der Schattenwirtschaft. Bei einem Systemwettbewerb ist der Gesetzgeber gezwungen, solche Bedürfnisse der Bevölkerung zuzulassen, was die schattenwirtschaftliche Betätigung reduziert. Bei einem harmonisierten Arbeitsmarktsystem in Europa jedoch ist ein solches Eingehen auf die Wünsche der Bevölkerung nicht mehr möglich, denn ein harmonisiertes System ohne Wettbewerb dürfte sich generell als sehr statisch und nicht offen für Veränderungen erweisen.

Da Harmonisierung tendenziell ein Wachstum an Staatstätigkeit darstellt - man denke z. B. an die zusätzlich benötigten supranationalen Behörden und die umfassenderen Entscheidungs- und Implementierungsprozesse - ist eine höhere Steuerbelastung der Bürger zu erwarten, da ein solcher Bürokratieapparat nicht kostenlos zu haben ist. Da dies nicht mit den Präferenzen

der Bürger konform geht, die in der Mehrheit lieber ein Weniger an Staat, Besteuerung und Regulierung zu wünschen scheinen, läßt sich auch über diese Argumentationsschiene ein Motiv zur Flucht in die Untergrundökonomie ableiten.¹¹⁴

Falls Harmonisierung auch mit Zentralisierung einhergeht, liegt ein weiterer Grund für einen Anstieg der Schattenwirtschaft in der durch Zentralisierung steigenden Anonymität der Bürger, die die Entscheidung, sich schattenwirtschaftlich zu betätigen, tendenziell erleichtert, d. h., diesbezügliche bisherige Skrupel beseitigen dürfte.¹¹⁵ Dieses Phänomen dürfte wiederum auf dem Arbeitsmarktbereich besonders stark ausgeprägt sein, denn bei einer Zentralisierung der Regelungsfindung in Brüssel fühlen sich die Erwerbspersonen weniger an sie gebunden als dies bei einer Regelfindung in „ihrem“ Land wäre, dem sie viel näher stehen und von dessen Politikern sie mehr wissen als von irgendwelchen Leuten in Brüssel, von denen sie womöglich nicht einmal die Namen kennen. Insofern hat man auch kein schlechtes Gewissen, sich nicht an die so weit weg getroffenen Entscheidungen zu halten, mit denen man sich nicht im geringsten identifiziert.

Ein Wettbewerb der Systeme hat zur Folge, daß sich Regierungen derartige Politikmaßnahmen, die an den Wünschen der Bürger vorbeigehen, nicht leisten können. Sie sind gezwungen, ihre Steuerungs-, Ausgaben- und Regulierungspolitik wie auch die Arbeitsrechtssysteme an den Wünschen der Bevölkerung auszurichten, da sie auf deren Wohlwollen angewiesen sind. Schließlich finden sie in deren Zustimmung zu ihrer Politik ihre demokratische Existenzberechtigung. In der Folge einer nun „schlankeren“ Politik ergibt sich eine höhere Zufriedenheit der Bürger, tendenziell eine Steuer- und Abgabenreduktion und somit weniger Notwendigkeit für den einzelnen, sich diesem offiziellen System durch Flucht in die Schwarzarbeit zu entziehen. Denn die Tatbestände, z. B. eine hohe Schere zwischen Brutto- und Nettoweißlohn, die ihn ehemals dazu veranlaßten, befinden sich im Verschwinden.

Der Zusammenhang zwischen Systemwettbewerb und Ausmaß der Schattenwirtschaft existiert aber nicht nur in eine Richtung. D. h., auch ein hohes Ausmaß der Schattenwirtschaft dürfte im Zuge des Systemwettbewerbs reformierend auf das eigene nationale System wirken.¹¹⁶ Dies geschieht vor allem durch die mit ihr verbundenen budgetären Entzugseffekte für den Staatshaushalt und die sozialen Versicherungsträger.¹¹⁷

114 Vgl. Kerber, Wolfgang, und Viktor Vanberg, Competition among Institutions: Evolution within Constraints, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, Abbildung 2, S. 71.

115 Vgl. Eichenberger, Reiner, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos 47 (1994), S. 408.

116 Vgl. z. B. Streit, Manfred E., Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: List-Forum 20 (1994), S. 119 Fußnote 18, und Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbe-

Es läßt sich daher als Vorteil der Wettbewerbslösung eine Reduktion schattenwirtschaftlicher Aktivitäten jeglicher Art vorhersagen.

Nachdem nun die Vorteile des Systemwettbewerbs auf den Arbeitsmärkten in der EU dargestellt wurden, sollen ihnen im folgenden die Nachteile dieses Konzepts gegenübergestellt werden.

8.2 Nachteile des Wettbewerbs der nationalen Arbeitsmarktsysteme

8.2.1 Hohe Transaktionskosten und Erzeugung von Unsicherheit

Als Nachteil der Wettbewerbslösung wird auch in diesem Zusammenhang das Transaktionskostenargument bemüht. Bei einem Wettbewerb der Systeme und damit zusammenhängend unterschiedlichen Systemen in Europa sind die Transaktionskosten, insbesondere die Kosten der Verhandlungszeit und von Konfliktrisiken,¹¹⁸ höher als bei einem vereinheitlichten, harmonisierten System.

Die hier genannten Kosten zielen auf die Aufwendungen ab, die bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten der Unternehmen und der Arbeitnehmer auftreten. Da eine zunehmende europäische Mobilität und Vernetzung zu verzeichnen sind, kommt diesen Kosten eine immer stärkere Bedeutung zu. Konkret bedeutet dies, daß sich Unternehmen - planen sie die Errichtung eines Werkes oder die (Teil)verlagerung der Produktion ins europäische Ausland - zunächst über die Bestimmungen am Arbeitsmarkt bezüglich Mindestlöhnen, Lohnniveau, Arbeitszeit, Kündigungsschutz, eventuelle Überstundenzuschläge, Mitbestimmungsregeln etc. informieren müssen, da diese Regelungen eine nicht unwesentliche Determinante ihrer Standortentscheidung darstellen. Gleiches gilt auch für Arbeitnehmer, die eine Tätigkeit im Ausland aufnehmen wollen. Auch sie müssen sich über ihre Rechte und die sie unmittelbar betreffenden arbeitsrechtlichen Vorschriften im Zielland informieren. Des weiteren kann an grenzüberschreitende Gerichtsverfahren als Quelle relativ hoher Transaktionskosten gedacht

werbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 119.

Auch in den USA spielten unter Präsident Reagan Überlegungen bezüglich der Schattenwirtschaft und deren Auswirkungen auf die Produktivität bei dem Versuch, die Inflationsrate einzudämmen, eine Rolle; vgl. Schneider, Friedrich, und Werner W. Pommerehne, *The Decline of Productivity Growth and the Rise of the Shadow Economy in the United States*, Discussion Paper, Department of Economics, University of Wisconsin 1985, S. 2 f. Zu dem äußerst interessanten Zusammenhang zwischen Schattenwirtschaft und Produktivität vgl. die S. 12 ff.

117 Vgl. Streit, Manfred E., *Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht*, supra, S. 120.

118 Vgl. Deregulierungskommission, *Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb*, op. cit., S. 137, Tz. 558.

werden, was unmittelbar einleuchtend ist. Streiten zwei Parteien aus verschiedenen Ländern mit unterschiedlichen arbeitsrechtlichen Grundlagen und unterschiedlichem juristischen Grundverständnis, macht das ein solches Verfahren ungleich komplizierter, als wenn es sich um zwei Parteien aus demselben Land mit demselben Rechtssystem handelt. Freilich gibt es auch für solche Fälle das internationale Privatrecht, doch es wird keiner leugnen können, daß sich solche Verfahren aufwendiger und aufreibender für die Parteien gestalten, die oftmals ganz unterschiedliche rechtliche Vorstellungen haben. Auch z. B. beim Abschluß von Arbeitsverträgen zwischen zwei Partnern aus unterschiedlichen EU-Ländern dürfte sich eine gewisse Verhandlungszeit ergeben, da sie eventuell unterschiedliche Vorstellungen und Erwartungen haben. Dies trifft zwar auch bei einem Vertragsschluß zwischen zwei Parteien gleicher Nationalität zu - sofern das jeweilige nationale Arbeitsrecht gewisse Gestaltungsfreiheiten läßt -, doch bei unterschiedlichem gewohnten juristischen Hintergrund dürften die Verhandlungen länger dauern. Wenn man dagegen ein einheitliches europäisches Arbeitsrecht zugrundelegt, das dann auch noch in jeglicher Hinsicht sehr detailliert ausgestaltet ist - denn nur dann treten die intendierten Vorteile einer Harmonisierung voll zutage -, entfällt jeglicher Aushandlungsaufwand; beide Parteien müssen nur ein vorgedrucktes Standardformular unterzeichnen, und der Arbeitsvertrag ist geschlossen. Die Transaktionskosten sind bei einem System des Wettbewerbs unbestreitbar ungleich höher. Dies sieht man auch daran, daß z. B. alle Ressourcen, die für die Ausformulierung und Verabschiedung der Entsenderrichtlinie sowie entsprechender nationaler Maßnahmen aufgewendet werden, bei einem einheitlichen europäischen Arbeitsrecht eingespart werden könnten - zumindest was die Regelung innereuropäischer Sachverhalte angeht. Dazu kommt, daß vom Ausland aus im Vergleich zum Inland auch schwerer beurteilt werden kann, wie dauerhaft eine bestimmte Ausgestaltung der jeweiligen Gesetze und Regelungen ist, d. h., die Imponderabilien und die Unsicherheit bei national unterschiedlichen Systemen, die sich im Zuge des trial and error-Verfahrens immer wieder in großen oder kleineren Dingen ändern können, sind bei einem Wettbewerb der Systeme größer. Häufige Änderungen und Anpassungen sind insofern von Nachteil, als sie für die Akteure ein hohes Maß an Rechtsunsicherheit bedeuten und somit „lähmend“ auf jegliche ökonomische Aktivität wirken können. Würde z. B. ein Großunternehmen die Errichtung einer Produktionsanlage in einem EU-Land aufgrund der dort äußerst günstigen Arbeitsrechtsvorschriften vornehmen wollen, so wird es von einer solch hohen Investition wohl eher absehen, wenn es sich nicht sicher ist, wie lange diese von Bestand sein werden bzw. wie die Gerichte über für das Unternehmen wichtige Arbeitsrechtsstreitigkeiten im Endeffekt entscheiden werden. Rechtssicherheit jedoch, d. h. eine möglichst große Vorhersehbarkeit der Gesetzgebung und Rechtsprechung für die Arbeitsmarktparteien, ist für eine funktionsfähige Arbeitsmarktordnung unverzichtbar.¹¹⁹ Das Fehlen eines europaweit

119 Vgl. Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regu-

gültigen Arbeitsrechts bringt ein gehöriges Maß an Unsicherheit mit sich, die „poses coordination problems of a special type for interacting economic agents“¹²⁰.

Die hohen Transaktionskosten müssen als Nachteil des Wettbewerbs der Arbeitsmarktsysteme anerkannt werden, doch darf nicht ganz vergessen werden, daß im Endeffekt der Systemwettbewerb auch die Systeme zutage fördert, die möglichst „transaktionskostenarm“ sind und ein zwar europaweit einheitliches, jedoch suboptimales System mit hohen Transaktionskosten verbunden sein kann, z. B. wenn Arbeitsverträge in Europa nur mit äußerst großem bürokratischen und juristischen Aufwand abgeschlossen werden können. Nur bei einem Systemwettbewerb würden solche Regelungen eliminiert werden. Außerdem sind die Transaktionskosten, die mit der Errichtung eines einheitlichen europäischen Arbeitsrechts verbunden sind, als sehr hoch zu veranschlagen, bis dann endlich der Vorteil geringerer Transaktionskosten eines einheitlichen Arbeitsrechts zur Wirkung kommen würde. Demnach ist es durchaus möglich, daß diese hohen Transaktionskosten der Verhandlung über und der Einigung auf ein europäisches Arbeitsrecht sowie die während der Verhandlungszeit herrschende Rechtsunsicherheit die Transaktionskosten der Wettbewerbslösung überwiegen, vor allem auch deshalb, da der Wettbewerbsmechanismus von selbst darauf hinwirken wird, transaktionskostenarme Lösungen hervorzubringen, und ohnehin eine relative Annäherung der nationalen Arbeitsrechtssysteme zu erwarten ist.

8.2.2 Race to the bottom auf den Arbeitsmärkten

Systemwettbewerb auf den Arbeitsmärkten ist - so lautet das Argument - mit der Gefahr eines race to the bottom, eines „Wettlaufs in den Abgrund“¹²¹, verbunden.

Hiermit ist gemeint, daß, wenn z. B. in Land A regulär 40 Stunden pro Woche gearbeitet werden dürfen und Überstundenzuschläge erst ab der 41. Stunde pro Woche anfallen, in Land B jedoch ohne Überstundenzuschläge bis zur 50. Stunde pro Woche gearbeitet werden darf, sich dann im Zuge des Wettbewerbs auf den Gütermärkten Land A veranlaßt sehen muß, die gesetzlichen Arbeitszeitbestimmungen so zu ändern, daß auch hier bis zur 50. Stunde in der Woche regulär, d. h. ohne Zuschläge, gearbeitet werden darf. Das Grundproblem wird hiermit klar: Im Endeffekt führt dies dazu, daß die Arbeitnehmer in jeglicher Hinsicht ausgebeutet

lierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, op. cit., S. 135, Tz. 552.

120 Schmidtchen, Dieter, und Hans-Jörg Schmidt-Trenz, The Division of Labor is Limited by the Extent of the Law: A Constitutional Approach to International Private Law, in: Constitutional Political Economy 1 (1990), S. 52.

121 Kübler, Friedrich, Rechtsbildung durch Gesetzgebungswettbewerb? Überlegungen zur Angleichung und Entwicklung des Gesellschaftsrechts in der Europäischen Gemeinschaft, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 77 (1994), S. 83.

werden, d. h., sich ihre Arbeitsbedingungen in großem Maße verschlechtern. Im Hinterkopf solcher Überlegungen stehen wohl immer Visionen, die den Arbeitsmarkt zu Beginn des 19. Jahrhunderts wieder auferstehen sehen mit Kinderarbeit, überlangen Arbeitszeiten, keinerlei Kündigungsschutz, unzureichenden Arbeitsschutzbestimmungen und inversem Arbeitsangebot. Eine solche Entwicklung allerdings ist m. E. nicht realistisch und politisch nicht durchsetzbar. Wenn man sich vor Augen hält, welchen politischen Kraftaktes es bedurfte, die gesetzliche Lohnfortzahlung im Krankheitsfall von 100 % auf 80 % in den ersten sechs Wochen der Krankheit zu kürzen, mutet eine solche Entwicklung als nahezu fantastisch an, was Vertreter der *race to the bottom*-Hypothese wohl nicht daran hindert, diese Gesetzesänderung als Beginn eines generellen *race to the bottom*, „als Anfang vom Ende der Sozialen Marktwirtschaft“¹²² zu sehen.

Auch hier ist wieder die Situation eines „Gefangenendilemmas“ vorstellbar: Jedes Land würde sich besser stellen, wenn es die Arbeitsschutzstandards nicht reduziert, z. B. weil die Arbeiter und die Bevölkerung diese im allgemeinen schätzen. Doch jede Regierung sieht nun in einer Senkung dieser Standards die Möglichkeit, sich gegenüber ausländischen Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil zu ergattern, was dazu führt, daß sich alle unter Wettbewerbsgesichtspunkten im Endeffekt wieder gleich stellen, denn wenn nun die Schutzstandards in *allen* Ländern niedriger sind, hat keiner mehr einen Wettbewerbsvorteil, d. h., der Nettoeffekt auf eine Attrahierung von Investitionen ist null - analog der Situation im Theater, wenn sich einer nach dem anderen von seinem Platz erhebt, um besser zu sehen. Es ist demnach auch bei in der Ausgangssituation gleichen Standards in der EU ein „*race to lower standards*“¹²³ möglich. Allerdings bestehen hier immer die Grenzen, die die *exit*- und die *voice*-Option der Bevölkerung ziehen.

Eine andere Facette des an und für sich gleichen Sachverhalts ist folgende: Die Bevölkerung eines Landes präferiert einige besser ausgebaute, umfassendere Gesetze zum Schutz des Arbeitnehmers, z. B. im Gefahrenschutzbereich. Da - wie in Abschnitt 1.4 gezeigt wurde - Produzenteninteressen tendenziell besser organisierbar sind als Konsumenteninteressen und die Produzenten von den umfassenderen Gesetzen Wettbewerbsnachteile gegenüber den anderen Ländern befürchten, dürfte dies dazu führen, daß sie die Implementierung derartiger Vorhaben - entgegen den Präferenzen der Bevölkerung - blockieren können. Dies ist zwar kein „*race to the bottom*“ im wortwörtlichen Sinn, genaugenommen ist es die Unterbindung einer präferenzkonformen Anhebung, d. h. die präferenzinkonforme Verharrung zu weit „at

122 Suntum, Ulrich van, Der Standortwettbewerb bedeutet nicht das Ende des Sozialstaates, in: Handelsblatt vom 22. Oktober 1996, S. 2.

123 Langille, Brian A., Labour standards in the globalized economy and the free trade/fair trade debate, in: Sengenberger, W., und D. Campbell (Hrsg.), International Labour Standards and Economic Interdependence, Genf 1994, S. 336.

the bottom“; somit gehört diese Unterbindung einer Standardanhebung in denselben Problemkreis. Würden nun diese umfassenden Gefahrenschutzvorschriften auf EU-Ebene umgesetzt werden, würden die Wettbewerbsnachteile - auf EU-Ebene - eliminiert, d. h., der Widerstand der Produzenten würde entfallen und es dürfte so ein präferenzkonformer Gefahrenschutz zu erwarten sein.¹²⁴ Dies spräche aus Präferenzgesichtspunkten gegen einen Systemwettbewerb. Doch erstens dürfte kaum eine EU-weit homogene Präferenz bezüglich eines bestimmten Regelungsgegenstands auf dem Arbeitsmarktbereich existieren, und zum zweiten dürften die Produzenten nach wie vor Widerstand leisten, da die Wettbewerbsnachteile zwar gegenüber anderen EU-Ländern eliminiert werden, jedoch keineswegs gegenüber den Konkurrenten aus Ländern anderer Kontinente.

Denkbar ist auch, daß Unternehmen, die z. B. ein neues Werk mit vielen Arbeitsplätzen zu errichten planen, die einzelnen Staaten „erpressen“ und gegeneinander ausspielen, indem sie sagen, sie werden den Standort wählen, an dem z. B. die längsten Arbeitszeiten, kein Streikrecht, keine Mitbestimmung etc. bestehen.¹²⁵ Allerdings können die Politiker solchen Forderungen - wie bereits gesagt - nur so lange nachkommen, wie dies im Einklang mit den - allerdings durch politische Beeinflussung in gewissen Grenzen verzerrten - Bürgerpräferenzen ist (vgl. Abschnitt 8.1.2). Außerdem ist ein grenzenloser Abbau aller Arbeitnehmerrechte sowie des Lohnniveaus auch nicht im Interesse der Politiker und Unternehmer, denn eine solche Entwicklung würde zweifellos den sozialen Unfrieden erhöhen und den sozialen Konsens in der Gesellschaft verringern, was sich negativ auf die Standortattraktivität auswirken würde.

Ein race to the bottom ist auch im Bereich der den Arbeitsmarkt tangierenden Berufsausbildung denkbar. Wenn nämlich im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes ausländische Unternehmen verstärkt dazu übergehen, deutsche Facharbeiter abzuwerben, kann dies die Mobilität dieser Berufsgruppe vor allem in den Regionen nahe den Landesgrenzen stark ansteigen lassen. Dies „würde entweder die Bereitschaft, in Qualifikationspotentiale zu investieren, systematisch verringern oder vermehrte unternehmensinterne Anstrengungen und Kosten zur Verringerung der Abwerbungsgefahr“¹²⁶ nötig machen. Ein Systemwettbewerb in

124 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 23 f.

125 Vgl. Revesz, Richard L., Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the „Race-to-the-Bottom“ Rationale for Federal Environmental Regulation, in: *New York University Law Review* 67 (1993), S. 1226 f., der diese Gefahr im Bereich der zulässigen Umweltverschmutzung behandelt. Krätke, Michael R., Globalisierung und Standortkonkurrenz, in: *Leviathan* 25 (1997), S. 224, allerdings ist der Meinung, „Abwanderungen - etwa deutscher Großkonzerne in die USA - finden nicht statt. Man droht damit, um die Politik des Heimatlandes zu beeinflussen, um die Gewerkschaften einzuschüchtern, aber man tut es nicht.“

126 Backes-Gellner, Uschi, Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich: Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme“?, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 265.

diesem Feld würde daher nicht notwendiger- und selbstverständlicherweise einen Druck hin auf Übernahme und Nachahmung des wettbewerbsfähigsten Systems ausüben, „sondern etwa eine suboptimale Anpassung eines an sich wettbewerbsfähigeren Systems induzieren“¹²⁷.

Denkbar ist jedoch auch eine gegenteilige Entwicklung, quasi ein race to the top in Form z. B. einer Übernahme der deutschen Handwerksordnung auf Europaebene. Qualifizierte Arbeitskräfte haben bekanntlich in der Regel ein starkes Interesse an der Bewahrung ihres Humankapitals, aus dessen Verwertung sie schließlich ihr Einkommen erzielen; sie können dieses üblicherweise auch relativ leicht durchsetzen, da die Nachfrage nach ihren Diensten verhältnismäßig unelastisch verläuft. Wenn diese Arbeitskräfte nun mobil sind, werden sie in die Länder wandern, in denen das höchste Schutzniveau für ihre Arbeitskraft besteht, was Druck auf ihre politische Lobby ausübt, ihren Interessen nachzukommen und einen Prozeß des „competing-up“ statt des befürchteten „competing down“¹²⁸ einleitet.

Als Fazit zu diesem Punkt kann festgehalten werden, daß die Gefahr eines gewissen race to the bottom nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden kann, zumal die Möglichkeit zur Absenkung gewisser Standards in der Autonomie der Mitgliedstaaten liegt. So hat der EuGH anerkannt, daß „weder die allgemeinen Leitlinien der von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten Sozialpolitik noch besondere Maßnahmen (...) auf ihre Übereinstimmung mit den in Artikel 117 EWG-Vertrag aufgeführten sozialen Zielen gerichtlich überprüft werden“¹²⁹ können. Jedoch existieren auch durchaus Mechanismen (wie voice und exit, ein race to the top) sowie eine Art politische Barriere (vgl. Abschnitt 2.3), die einer solchen möglichen Entwicklung Einhalt gebieten können. Zudem ist der Sozialstandard im Durchschnitt der EG-Staaten in den vergangenen Jahren gestiegen, so daß bislang keine generelle Abwärtsspirale im sozialen Bereich festzustellen ist.¹³⁰

127 Backes-Gellner, Uschi, Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich: Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme“?, supra, S. 265.

128 Prosi, Gerhard, Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), *The Completion of the Internal Market*, op. cit., S. 80.

129 Verbundene Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, in: Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, *Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz* 39 (1993), S. I - 936, Tz. 27.

130 Vgl. Jacobi, Otto, *Der Soziale Dialog in der Europäischen Union*, in: Mesch, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien 1995, S. 264.

8.2.3 Soziales Dumping

Die EG-Kommission verwendet folgende, m. E. den Kern treffende, Definition des sozialen Dumpings:

„Nutzung eines niedrigen Standards von Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen, - und zwar unter dem, den die wirtschaftliche Produktivität normalerweise rechtfertigen würde - um Marktanteile und Wettbewerbsfähigkeit auszubauen.“¹³¹

Soziales Dumping als Begleiterscheinung des Einigungsprozesses wird immer wieder v. a. von Gewerkschaftsseite in den höher entwickelten Volkswirtschaften der Europäischen Union vorhergesagt.¹³² Damit meinen diese vor allem einen Abbau der hohen Lohn- und Sozialniveaus in ihren Ländern als Folge des stärkeren Wettbewerbs mit den geringeren Standards der „schwächeren“ EG-Staaten, was auch als *race to the bottom* bezeichnet wird.¹³³ Ihre Ängste resultieren demnach „aus der Kombination von Freizügigkeit der Produktionsfaktoren und Dienstleistungen einerseits und dem Ausnutzen von Unterschieden in den Lohn- und Arbeitsbedingungen aufgrund mangelnder Harmonisierung in der Gemeinschaft andererseits“¹³⁴ und beziehen sich auf die Lohnkostenunterschiede, den Arbeitnehmerschutz, die Mitbestimmung sowie auf die unterschiedlichen Soziallasten, wobei auch detaillierte Bestimmungen wie z. B. die Maschinenlaufzeiten als Kostenelement in dieser Diskussion betrachtet werden.¹³⁵

Hinter dem Begriff „Sozialdumping“ verbergen sich demzufolge drei Bestandteile: erstens, Angleichung zuvor überdurchschnittlicher Standards, zweitens, Unterbietung durch Staaten mit niedrigeren Arbeitskosten und drittens, Emigration von Unternehmensstandorten und Investitionen und somit von Arbeitsplätzen in die Mitgliedsländer mit geringerem

-
- 131 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1989*, op. cit., S. 68.
- 132 So z. B. auch in Österreich; vgl. Weinmeier, Edith, *Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG*, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 4 (1990), S. 240 f.
- 133 Vgl. Busch, Klaus, *Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes*, 2. Auflage, Köln 1992, S. 277 f. So führt Baumann, Hans, *Sozialdumping durch Liberalisierung des Welthandels? Die sozialen und ökologischen Folgen der Uruguay-Runde*, in: Thüer, Daniel, und Stephan Kux (Hrsg.), *GATT 94 und die Welthandelsorganisation*, Zürich 1996, S. 298, die im Zehnjahresvergleich zu konstatierende Rückführung der öffentlichen Ausgaben für Soziale Sicherheit, Erziehung und Wohnungsbau in diversen europäischen Ländern auf soziales Dumping - auch von Ländern außerhalb Europas - zurück.
- 134 Käding, Klaus, *Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 36 (1990), S. 65.
- 135 Vgl. Kleinhenz, Gerhard, *Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes*, in: Birk, Rolf (Hrsg.), *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990*, S. 22.

Entwicklungsniveau.¹³⁶ Man befürchtet des weiteren, daß durch diesen „Sozialkostenwettbewerb“ die Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeitszeit sowie die Forderungen nach sozialstaatlich nicht abgesicherten Teilzeitarbeitsverhältnissen forciert werden.¹³⁷ Gleichsam wird in Zusammenhang mit sozialem Dumping eine Verlangsamung des eigenen sozialen Fortschritts bzw. sogar dessen Stillstand vermutet.¹³⁸

Explizit erwähnt sei die sogenannte Entsendeproblematik: Werden z. B. Arbeitnehmer aus einem Billiglohnland von ihrem Arbeitgeber in ein Hochlohnland entsandt, führt dies zu einer Kombination von Kostenvorteilen. Der Arbeitgeber profitiert von niedrigen Arbeitskosten, denn die entsandten Arbeitnehmer fallen in der Regel weiterhin unter die Arbeitsgesetzgebung des Entsendelandes (Art. 30 Abs. 1 i. V. m. Art. 27 Abs. 1 Satz 1 EGBGB),¹³⁹ muß aber auf die Vorteile eines Hochlohnlandes wie z. B. eine gut ausgebaute Infrastruktur nicht verzichten. Er ist somit wettbewerbsfähiger als die heimischen Arbeitgeber des Hochlohnlandes, die - bei keiner Lohnanpassung nach unten - vom Markt verdrängt werden. Mithin ist dies kein Wettbewerb der besseren Leistung, sondern ein Wettbewerb der schlechteren Arbeitsbedingungen.¹⁴⁰ Auch der Sachverständigenrat räumt ein, daß das Sitzlandprinzip, nach dem die gesetzlichen Bestimmungen des Landes zur Anwendung kommen, in dem die Gesellschaft ihren Sitz hat, den Handlungsspielraum des Gesetzgebers im Arbeits- und Sozialrecht einschränkt. So könnten z. B. portugiesische Zweigstellen oder Betriebe eines Unternehmens in Deutschland mit Sitz in Faro nach ihren portugiesischen Gesetzen tätig werden. Zum anderen können Sitzverlagerungen in Länder mit sehr unternehmerfreundlichen Gesetzen für Gesellschaften rational sein. Beide Aspekte können zu ernsthaften Konflikten

-
- 136 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, *Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt*, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), *Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt*, Berlin u. a. 1990, S. 59, und Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, *Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit im Europäischen Binnenmarkt: Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland?*, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 80; ebenso: Blanpain, Roger, 1992 und danach: *Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft*, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 5 (1991), S. 96 f. Auf den dritten genannten Aspekt wird explizit in Abschnitt 8.2.4 eingegangen.
- 137 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, *Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik*, op. cit., S. 151.
- 138 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, *Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, op. cit., S. 65; Mayer, Otto G., *Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharrer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989, S. 364, und Struwe, Jochen, EG 92: *Europa der Unternehmer? Die sozialpolitischen Perspektiven des Binnenmarktes*, Frankfurt a. M. 1991, S. 116.
- 139 Vgl. Mosley, Hugh, und Peter Auer, *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes*, in: *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik* Nr. 37/1989, S. 5.
- 140 Vgl. Hanau, Peter, *Lohnunterbietung („Sozialdumping“) durch Europarecht*, in: Due, Ole, Marcus Lutter und Jürgen Schwarze (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Band 1, Baden-Baden 1995, S. 415 f.

zwischen einzelnen Ländern führen.¹⁴¹ Derartige Ereignisse werden in Deutschland mit der Argumentation sozialen Dumpings durch ein Entsendegesetz eingedämmt.¹⁴² Hiernach gelten bestimmte, für allgemeinverbindlich erklärte Arbeitsbedingungen auch für von ausländischen Arbeitgebern in Deutschland beschäftigte Arbeitnehmer. Ähnliche nationale gesetzliche Regelungen existieren bereits in Österreich, Belgien und Frankreich.¹⁴³ Eine von der Kommission vorgelegte Entsenderichtlinie¹⁴⁴ konnte schließlich Ende 1996 verabschiedet werden. Sie muß spätestens bis zum 16. Dezember 1999 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden.

Aber nicht nur von Gewerkschaftsseite in den höher entwickelten Ländern werden aus angeblichem sozialen Dumping Forderungen nach verbindlichen Mindeststandards oder Harmonisierung abgeleitet.¹⁴⁵ Teilweise finden sie Unterstützung auch bei den Arbeitgebern, die in ihren Interessen gespalten sind. So kann für sie ein Einfluß auf die Arbeitskosten der Niedriglohnländer im Sinne eines „raising rival's costs“ sinnvoll sein - bedeuten höhere Kosten der ausländischen Konkurrenten ja auch ein Weniger an Konkurrenzdruck für das eigene Unternehmen.¹⁴⁶ Andererseits führt eine solche Strategie aber auch zur Vernichtung der Standortattraktivität der ehemals Billiglohnländer für Investitionen,¹⁴⁷ was wohl die Vorteile aus dieser Strategie überwiegen dürfte.

Vor allem auch von französischen Politikern konnte man des öfteren vernehmen, daß sie niedrige Arbeitskosten nicht als „natürliche“ Standortvorteile ansehen und daß ein gerechter Wettbewerb erst zu erwarten sei, wenn diese sich angeglichen hätten.¹⁴⁸

-
- 141 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989, S. 198, Tz. 465.
- 142 Vgl. z. B. Däubler, Wolfgang, Wie weit soll die Sozialunion gehen?, in: Weidenfeld, Werner, et al. (Hrsg.), Europäische Integration und Arbeitsmarkt: Grundfragen und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 181, Nürnberg 1994, S. 117 f.
Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG) vom 26. Februar 1996, in: BGBl I Nr. 11/1996, S. 227 ff.
- 143 Vgl. Lorenz, Frank (Hrsg.), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG): Gesetzestext und Materialien, mit einer Einführung von Frank Lorenz, Baden-Baden 1996, S. 17.
- 144 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 16. Dezember 1996, in: ABl EG 1997 Nr. L 18, S. 1 ff.
- 145 Diese Forderung der Gewerkschaften wird von Breit offen zugegeben; vgl. den Redebeitrag des DGB-Vorsitzenden, Ernst Breit, bei der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zum Europäischen Binnenmarkt am 2. Mai 1988, abgedruckt in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, Ehmke, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988, op. cit., S. 23.
- 146 Denkbar ist auch, daß die Tarifparteien in den bisherigen Billiglohnländern von selbst versuchen, die Lohnsteigerungsrate über die der Produktivität zu heben in der Hoffnung, daß die Europäische Gemeinschaft bei wirtschaftlichen Engpässen mit Subventions- und Transferleistungen hilfsbereit zur Seite steht. Vgl. Vollmer, Lothar, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“, in: Der Betrieb 46 (1993), S. 29.
- 147 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 179.
- 148 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 178 Fußnote 46.

Die Diskussion um das Sozialdumping ist keineswegs neu. So ist dieses Phänomen bereits im Vertrag über die Montanunion in Art. 68 § 2 MUV aufgegriffen worden. Dort heißt es, daß die Kommission eine besondere Eingriffsermächtigung hat, wenn „ungewöhnlich niedrige Preise“ eines Unternehmens sich aus ungewöhnlich niedrigen Löhnen „ergeben“, wenn „also ein Lohnvorteil als Preisvorteil weitergegeben und damit als Wettbewerbsvorteil genutzt wird“¹⁴⁹ (Hervorhebung im Original). Als Vergleichsmaßstab für die von einem Unternehmen bezahlten Löhne gelten die Löhne desselben Gebietes. Nach Art. 68 § 3 MUV ist die Kommission berechtigt, wenn die Lohnsenkung zu einer Absenkung des Lebensstandards der Arbeiter geführt hat, eine Empfehlung mit dem Zweck auszusprechen, den Arbeitnehmern Vorteile zukommen zu lassen, die die Lohnsenkungen ausgleichen, wobei die Empfehlungen im Rahmen dieses Vertrages für die Adressaten verbindlich sind.¹⁵⁰ Bei Nichteinhaltung der Empfehlung drohen Geldbußen und Zwangsgelder. Als wesentlicher Punkt ist festzuhalten, daß nicht die niedrigen Löhne per se als schlecht beurteilt werden, sondern erst deren Umsetzung in geringe Preise am Markt.¹⁵¹

Auch im EWG-Vertrag ist auf zwei Bestimmungen in diesem Zusammenhang hinzuweisen. Der Grundsatz des gleichen Entgelts für Frauen und Männer bei gleicher Arbeit (Art. 119) sowie das Bemühen, „die Gleichwertigkeit der Ordnungen über die bezahlte Freizeit beizubehalten, zu deutsch: die Urlaubsregelungen nicht zu verschlechtern“¹⁵² (Art. 120), sind vor allem auf Frankreichs Veranlassung in den Vertrag aufgenommen worden. Frankreich fürchtete wegen seiner sozialpolitischen Vorreiterrolle Sozialdumping durch Länder wie Deutschland und Italien, wo die Frauenlöhne niedriger waren als die der Männer. Ähnlich verhielt es sich bei den Urlaubsregelungen.¹⁵³

Ist nun aber auch wirklich das, was gemeinhin als soziales Dumping bezeichnet wird, *Dumping* im ursprünglichen Sinne?

Die Bezeichnung *Dumping* ist nur dann zutreffend, wenn diese Länder mit ihren Gütern zu einem Preis unterhalb der Produktionskosten auf den Markt gehen oder sie im Ausland billiger verkaufen als im Inland.¹⁵⁴ Dies trifft allerdings eben nicht zu.¹⁵⁵ Diese Länder wenden

149 Rieble, Volker, Arbeitsmarkt und Wettbewerb: Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht, Berlin u. a. 1996, S. 103.

150 Vgl. Däubler, Wolfgang, Die soziale Dimension des Binnenmarkts: Realität oder Propagandafigur?, in: Däubler, Wolfgang, und Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 306.

151 Vgl. Rieble, Volker, Arbeitsmarkt und Wettbewerb: Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht, op. cit., S. 103.

152 Hromadka, Wolfgang, Arbeitsrecht im EG-Binnenmarkt, Teil 1: Rechtsetzung und Rechtsprechung, in: Personalführung 1990, S. 252.

153 Vgl. Däubler, Wolfgang, Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 39 (1988), S. 463.

154 Gemäß Art. VI Abs. 1 des GATT liegt Dumping dann vor, wenn Waren eines Landes unter ihrem normalen Wert auf den Markt eines anderen Landes gebracht werden. Als Anhaltspunkte für den

weniger Ressourcen für den Wohlfahrtsstaat auf, was sich in geringeren Lohnnebenkosten niederschlägt. Ihre Herstellungskosten für Güter liegen dementsprechend niedriger. Die Unternehmen in diesen Ländern verkaufen ihre Erzeugnisse mithin nicht unter den Selbstkosten - dann läge soziales Dumping vor -, sie betreiben auch keine Lohn- oder Preisdiskriminierung,¹⁵⁶ nein, sie produzieren sie schlicht und ergreifend einfach billiger.¹⁵⁷ Wenn z. B. bei einem Bauarbeiter aus Portugal mit niedrigeren Kosten kalkuliert wird als bei einem aus Deutschland, kann man aus diesem Grund eben nicht von Lohn- oder Sozialdumping sprechen, da der dem Portugiesen gezahlte Lohn nicht unter dem für Portugal üblichen Kostenniveau liegt,¹⁵⁸ es sich also lediglich um „die gerechtfertigte Anwendung von Wettbewerbsparametern“¹⁵⁹ handelt.

Man darf bei der gesamten Dumping-Debatte auch eines nicht aus den Augen verlieren: Kosten und Produktivität dürfen nicht jeweils isoliert betrachtet werden. Beides zusammen gibt Aufschluß darüber, wie gewinnbringend Unternehmer produzieren können. Ein geringes Produktivitätsniveau muß einhergehen mit einem niedrigen Kostenniveau, ebenso wie eine hohe Produktivität gekoppelt mit hohen (Arbeits- und Sozial)kosten an und für sich keinen Wettbewerbsnachteil darstellt.¹⁶⁰ Somit müßten die jeweiligen Stückkosten, etwa die Lohnstückkosten, d. h. „die ‘Löhne je abhängig Beschäftigten’, die pro ‘Bruttowertschöpfung je Erwerbstätigen (Arbeitsproduktivität)’ gezahlt werden“¹⁶¹, betrachtet werden. Diese Meßgröße weist eine wesentlich geringere Streuung um den Durchschnittswert in der Gemeinschaft auf als die absoluten Arbeitskosten.¹⁶² Allerdings muß hierzu - wie bereits vorher angemerkt - einschränkend angemerkt werden, daß wohl tendenziell immer häufiger die reinen Arbeitskostenunterschiede zwischen den Ländern den wesentlichen Faktor bei Standortentscheidungen spielen, da bei Produktionsverlagerungen der technische Standard

normalen Wert gelten 1.) der Preis einer gleichartigen Ware im exportierenden Land, 2.), falls ein solcher Vergleichspreis nicht existiert, der höchste Preis einer zur Ausfuhr nach einem dritten Land bestimmten gleichartigen Ware oder 3.) die Herstellungskosten zuzüglich einer angemessenen Spanne für Veräußerungskosten und Gewinn. Vgl. Sentì, Richard, GATT-WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994, S. 87 ff.

- 155 Vgl. Adlung, Rudolf, Umwelt- und Sozialdumping: Argumente gegen freien Welthandel?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 46 (1997), S. 169.
- 156 Vgl. Engels, Wolfram, et al., Europäische Sozialcharta: Ein sozialpolitischer Regulierungsfahrplan für den Binnenmarkt?, in: Argumente zur Europapolitik Nr. 1/1989, S. 5.
- 157 Vgl. Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993, S. 36.
- 158 Vgl. Kesting, Helmut, und Hansjoachim Krone, Das Entsendegesetz: Fluch oder Segen?, in: Dresdner Bank, Trends, Juni 1996, S. 8.
- 159 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, op. cit., S. 196, Tz. 457.
- 160 Vgl. Grimm, Doris, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989, S. 21.
- 161 Deutscher Gewerkschaftsbund, Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland (Zu einem Gutachten des Ifo-Institutes), Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik Nr. 6/1996, S. 3.
- 162 Vgl. Käding, Klaus, Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?, supra, S. 63.

und das Know-how - und somit auch das heimische Produktivitätsniveau - mitexportiert werden; d. h., die höhere Produktivität schützt nicht mehr vor einem Export von Arbeitsplätzen.¹⁶³ Nicht vergessen werden darf auch die nur bedingt mögliche Vergleichbarkeit der Lohnstückkosten, die durch Unterschiede in den Steuersystemen und mögliche Wechselkursschwankungen eingeschränkt ist.¹⁶⁴ Oft wird soziales Dumping an einzelnen Bestimmungen festgemacht, von denen dann irrigerweise auf die Wettbewerbswirkungen des gesamten Systems geschlossen wird. Harmonisierungen einzelner Regelungen zerstören diesen Systemzusammenhang und die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Länder.¹⁶⁵

Niedrige Arbeits- und Sozialkosten sind in der Regel der hauptsächliche komparative Vorteil, mit dem die weniger entwickelten Länder den qualitativen Mangel an anderen wichtigen Standortfaktoren ausgleichen können.¹⁶⁶ Sie stellen keine Wettbewerbsverzerrungen¹⁶⁷ dar, da sie „auf unterschiedliche Präferenzen (und diese wiederum auf unterschiedliche Einkommensniveaus, also letztlich auf unterschiedliche Faktorausstattungen und Produktionstechniken) zurückzuführen sind“¹⁶⁸. Mit der Festlegung von über ihrem Niveau liegenden Standards würde man diesen Ländern einen Großteil ihrer komparativen Vorteile rauben, die Grundfreiheiten im EU-Binnenmarkt verletzen¹⁶⁹ und den Wettbewerb verzerren.

Offensichtlich wird hier dem Wesen nach gleiches aus zwei unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet: Die Standortvorteile der „reicheren“ Länder wie gute Infrastruktur und gut ausgebildete Arbeitskräfte gelten als faire Standortfaktoren, die Standortvorteile „ärmerer“ Länder - ihre niedrigen Lohn- und Lohnnebenkosten, weniger teure Sozialsysteme - jedoch gelten als unfair.¹⁷⁰

163 Vgl. o. Verf., Arbeitskosten in der Industrie: D bleibt Kostenweltmeister, in: *iwd* vom 3. Juli 1997, S. 3.

164 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, *Beschäftigung in Europa 1989*, op. cit., S. 69.

165 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90*, op. cit., S. 197, Tz. 461.

166 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 18.

167 Weiss, Manfred, *Arbeitnehmermitwirkung in der europäischen Gemeinschaft*, in: Farthmann, Friedhelm, und Eugen Stahlhacke (Hrsg.), *Arbeitsgesetzgebung und Arbeitsrechtsprechung*, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Stahlhacke, Neuwied u. a. 1995, S. 657, sieht auch in unterschiedlichen Möglichkeiten zur Arbeitnehmermitwirkung in der Union Wettbewerbsverzerrungen.

168 Vaubel, Roland, *Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip*, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), *Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg im Breisgau 1993, S. 111.

169 Vgl. Berthold, Norbert, *Die Mär von den wohlstandssteigernden Wirkungen einer Sozialunion*, in: *Handelsblatt* vom 18. Juni 1996, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 41/1996*, S. 5.

170 Vgl. Berthold, Norbert, *Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?*, op. cit., S. 37.

M. E. wird die gesamte Standortdebatte in der öffentlichen Diskussion zu undifferenziert vorgenommen. Die einzelnen Standortfaktoren haben schließlich für die einzelnen Branchen unterschiedliche Bedeutung. So ist der Faktor der Verfügbarkeit qualifizierten Personals für den Maschinenbau z. B. sehr wichtig, wohingegen das Humankapital für die Textilindustrie eine vergleichsweise geringe Rolle spielt.

Diese Erläuterungen legen die Vermutung nahe, daß sich hinter der angeblichen Furcht vor „Schundlöhnen“ nur die „Forderung nach Protektionismus, der Besitzstandswahrung in den reichsten und der Chancenverweigerung für die ärmeren Volkswirtschaften“¹⁷¹, also der Versuch des Aufrechterhaltens des Status quo verbirgt. Dies scheint tatsächlich so zu sein. Wie sonst sollte man sich erklären, daß z. B. noch niemand Portugal des „sozialen Dumpings“ aufgrund der dort weit verbreiteten Kinderarbeit beschuldigt hat, wenn nicht dadurch, daß diese portugiesischen Kinder bislang noch keine Bedrohung für die Jobs in den reicheren Ländern der EU dargestellt haben?¹⁷²

Im Zuge des Einigungsprozesses wird es zu einer stärkeren Spezialisierung der Länder auf die Produkte kommen, bei denen sie komparative Vorteile aufzuweisen haben. So ist eine intensivere Arbeitsteilung in Europa in der Hinsicht zu erwarten, daß sich die weniger entwickelten Länder auf arbeitsintensive, standardisierte Produkte spezialisieren werden, die Hochlohnländer dagegen auf technologie- und qualifikationsintensive Produkte. Diese Spezialisierung wird sich dann erst längerfristig im Zuge des Aufholprozesses der weniger entwickelten Länder verändern.¹⁷³ So werden mittelfristig die Arbeitnehmer in den Ländern mit niedriger sozialer Sicherung Forderungen nach höherer Entlohnung, besseren Arbeitsbedingungen und stärkerer sozialer Sicherung stellen; das, was als soziales Dumping bezeichnet wird, ist also allenfalls als Übergangsstrategie denkbar.¹⁷⁴

Letztlich ist das, was als Sozialdumping, Verbraucherschutz- und Gesundheitsdumping denunziert wird, nicht mehr „als der Versuch der armen Länder, ihren Vorteil des reichlichen Angebots an einfacher Arbeit in die Waagschale zu werfen“¹⁷⁵.

Im Hinblick auf das als soziales Dumping bezeichnete Phänomen kann im allgemeinen geschlußfolgert werden, daß eine solche Gefahr nicht ausgeschlossen werden kann, sie jedoch

Die Lohnkosten sind wiederum für arbeitsintensive Industrien - zu denen auch der Maschinenbau gehört - bei einer Standortentscheidung ausschlaggebender als bei kapitalintensiveren Industrien. Somit kann man nicht generell von z. B. hohen Lohnkosten als einem entscheidenden Standorthemmnis für *alle* Industriezweige sprechen.

171 Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 124 f.

172 Vgl. Steil, Benn, 'Social Correctness' Is the New Protectionism, in: Foreign Affairs 73 (1994), S. 17.

173 Vgl. Buttler, Friedrich, und Ulrich Walwei, Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt, op. cit., S. 59.

174 Vgl. Hannowsky, Dirk, „Sozialdumping“: Kurzfristige Vorteile, langfristige Entwicklungsbarrieren, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 65 (1995), S. 35. Wie schnell ein höheres Wachstum tatsächlich zu verbesserten Arbeitsbedingungen und höheren Löhnen führt, d. h., wie lange der „trickle-down effect“ benötigt, kann nicht generell vorausgesagt werden; vgl. Lee, Eddy, Globalization and labour standards: A review of issues, supra, S. 187.

175 Giersch, Herbert, Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 43. Interessant erscheint auch die Sichtweise von Dearden, Stephen, Social policy, op. cit., S. 150, der soziales Dumping als eine Variante des „Insider-Outsider-Phänomens“ interpretiert.

auf bestimmte Wirtschaftsbereiche und Einzelfälle und zudem zeitlich beschränkt ist.¹⁷⁶ Dies betrifft vor allem die Genußmittelindustrie und das Bau- und Verkehrsgewerbe, da hier den Arbeitskosten infolge einer relativ geringen Kapitalintensität und wegen vergleichsweise geringen Anforderungen an das technische Know-how¹⁷⁷ eine gewichtige Wettbewerbsrolle zukommt.¹⁷⁸

8.2.4 Rechtsflucht

Eingegangen sei an dieser Stelle explizit auf eine mögliche Variante des sozialen Dumpings, d. i. die Möglichkeit einer Rechtsflucht bei Systemwettbewerb. Hinter diesem dramatisch anmutenden Wort verbirgt sich die - aus Arbeitnehmersicht in den reicheren EU-Ländern - Befürchtung bzw. die - aus Unternehmersicht - Chance, sich dem nationalen Arbeits- und Sozialrecht durch Standortverlagerung zu entziehen.¹⁷⁹ Unternehmen könnten sich aufgrund des Rechts der Niederlassungsfreiheit (Art. 52 ff. EGV) den Standort für ihre Gesellschaft aussuchen, an „dem das Schutzniveau für Kapitalanleger (Gesellschafter) und für Gläubiger (Dritte) am niedrigsten ist“¹⁸⁰ und z. B. die Arbeitnehmerpartizipation - wenn überhaupt - nur in Ansätzen vorhanden ist. Es ist darüber hinaus naheliegend, daß die „emigrierenden“ z. B. deutschen Arbeitgeber aus dem deutschen Arbeitgeberverband austreten werden; dann werden auch die für sie bislang geltenden Tarifverträge maximal noch bis zur nächsten Tarifrunde weiterwirken.¹⁸¹ Die Gewerkschaften wären dann gezwungen, grenzüberschreitende Tarifverhandlungen über einen Firmentarif zu führen, wofür zur Zeit allerdings noch die Voraussetzungen für deren Wirksamkeit fehlen.¹⁸²

176 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 66.

177 Vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 5/1990, S. 2 (keine Seitenangaben im Original).

178 Vgl. Däubler, Wolfgang, Arbeitsrecht und Auslandsbeziehungen, in: Arbeit und Recht 38 (1990), S. 2, und Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 65 f.

179 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, op. cit., S. 155. Allerdings werden ausländische Investitionen zum Teil auch deshalb unternommen, um durch die ins Ausland verlagerte kostengünstige Vorleistungsproduktion die im Hochkostenland produzierten Endprodukte wettbewerbsfähiger zu machen und auf diesem Weg heimische Arbeitsplätze zu sichern - somit liegt eine solche Strategie nicht nur ausschließlich im Interesse der Arbeitgeber; vgl. Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM), Investitionen im Ausland - Umfang, Richtung, Motive, Arbeitsplatzeffekte: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, op. cit., S. 16.

180 Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: Integration 18 (1995), S. 14.

181 Vgl. Däubler, Wolfgang, Die soziale Dimension des Binnenmarkts: Realität oder Propagandafigur?, op. cit., S. 294.

182 Vgl. Muhr, Gerd, Die sozialen Aspekte des Binnenmarktes, op. cit., S. 68.

Medienträchtigestes Beispiel der sog. Rechtsflucht war wohl die Schließung einer Produktionsanlage der Firma Hoover in Frankreich und deren Verlagerung nach Schottland, wo die Arbeitskosten für Hoover zum damaligen Zeitpunkt um 37 % niedriger lagen als am französischen Standort. In Schottland waren für das Werk mit der zuständigen Gewerkschaft AEEU für Hoover günstige Bedingungen ausgehandelt worden, unter anderem eine sogenannte, in Frankreich äußerst unübliche, Friedensklausel und der Ausschluß neuer Angestellter, deren Arbeitsvertrag nur befristet für 2 Jahre vereinbart wurde, von den betrieblichen Altersvorsorgekassen, was in Frankreich nicht möglich war.¹⁸³

Diese Problematik einer Rechtsflucht wird besonders stark im Hinblick auf die Mitbestimmung diskutiert. Anlaß hierfür ist der 1989 vorgelegte und 1991 leicht modifizierte Richtlinienentwurf zu einer Europäischen Aktiengesellschaft¹⁸⁴, der für die Unternehmen drei mögliche Mitbestimmungsmodelle zur Option stellt. Bislang konnte hier allerdings kein Konsens erzielt werden, da vor allem die Länder mit ausgeprägten Arbeitnehmermitbestimmungs- und -mitwirkungsrechten eine Flucht „ihrer“ Unternehmen fürchten.¹⁸⁵

Die drei Modelle sind folgende:

- Aufsichts- oder Verwaltungsorgansmitglieder werden mindestens zu einem Drittel und höchstens zur Hälfte von den Beschäftigten der Societas Europea (SE) oder deren Vertretern entsandt oder durch Kooption bestellt. Widerspruch gegen die Bestellung eines bestimmten Kandidaten kann von der Hauptversammlung oder den Arbeitnehmervertretern eingelegt werden (Art. 4).
- Arbeitnehmer bilden ein separates Organ, das über das Recht auf regelmäßige Unterrichtung über den Geschäftsverlauf seitens des Leitungs- oder Verwaltungsorgans sowie auf Auskünfte in für sie wichtigen Tatbeständen und ein Unterrichts- und Anhörungsrecht bei bestimmten Beschlüssen verfügt (Art. 5).
- Auch andere Modelle können zwischen Leitungs- oder Verwaltungsorganen und Arbeitnehmer(vertreter)n vereinbart werden, allerdings dürfen die Rechte der Arbeitnehmer nicht geringer sein als beim separaten Organ. Kann keine Einigung erzielt werden, wird ersatzweise eine Bestimmung nach einem nationalen Standardmodell des jeweiligen Sitzlandes wirksam (Art. 6). Erfolgt wiederum keine Einigung über das zu wählende Standardmodell zwischen Arbeitnehmern und Leitungs- oder Verwaltungsorgan, trifft die Hauptversammlung diese Entscheidung (Art. 3).

183 Vgl. o. Verf., *The Hoover affair and social dumping*, in: *European Industrial Relations Review* 230 (1993), S. 14 ff. Das Europäische Parlament sieht in derartigen Umzügen von Unternehmen kein effizientes Verfahren zur Erhaltung bzw. Schaffung von Arbeitsplätzen; vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Entlassungen und dem „Sozialdumping“ in den multinationalen Unternehmen vom 11. Februar 1993, in: ABl EG 1993 Nr. C 72, S. 117.

184 Geänderter Vorschlag der Kommission (91/C 138/08) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer vom 6. April 1991, *supra*, S. 8 ff. Der geänderte Vorschlag der Kommission (91/C 176/01) für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft vom 16. Mai 1991 ist abgedruckt in: ABl EG 1991 Nr. C 176, S. 1 ff.

185 Vgl. Vetter, Heinz Oskar, *EG-Binnenmarkt und Arbeitnehmermitbestimmung*, in: Breit, Ernst (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?*, Bonn 1988, S. 115.

Da diese drei Optionen nicht als gleichwertig bezeichnet werden können, würde die Mitbestimmung als Grund für Sitzverlagerungen durch diese Richtlinie nicht beseitigt werden. Das Europäische Parlament hat in bezug auf diese Richtlinie erreicht, daß die Entscheidung für eines der Modelle nicht ohne die Zustimmung des Betriebsrates erfolgen darf.¹⁸⁶

Abschließend sei zu dieser Thematik angemerkt, daß das, was an Rechtsflucht tatsächlich stattfindet, nichts anderes ist als Zeichen eines funktionierenden Systemwettbewerbs: Die Systeme sind fähig, mobile Ressourcen wie Investitionsmittel zu attrahieren, die am attraktivsten ausgestaltet sind. Umgekehrt braucht sich keine Regierung Sorgen um exit von Unternehmen und Arbeitsplätzen machen, wenn es die Unternehmerbelange bei der Systemausgestaltung hinreichend berücksichtigt.¹⁸⁷

8.2.5 Problem externer Effekte

Externe Effekte finden sich am Arbeitsmarkt in nur eingeschränkter Form.¹⁸⁸ Zu denken ist an externe Effekte in der den Arbeitsmarktbereich tangierenden Bildungspolitik. Wenn z. B. in einem Land A die Berufsausbildung der Bevölkerung sehr gut ist, diese dann zum Teil in ein anderes Land B auswandert und dort ihr Humankapital zur Verfügung stellt, ohne daß Land A für die Ausgaben, die ihm für das Schul- und Bildungssystem entstanden sind, eine Entschädigung erhält, bedeutet dies einen positiven externen Effekt für Land B.¹⁸⁹ In bezug auf die gegenseitige Anerkennung von Qualifikationen wird ein gemeinsamer Ansatz aller Länder in Zukunft nötig sein, um den künftigen Arbeitsmarkterfordernissen nachkommen zu können. In diesem Zusammenhang werden auch die erwähnten Fragen im Hinblick auf die Investitionen eines Landes in Bildung, die aber aufgrund von Mobilität später in einem

186 Vgl. Keller, Berndt, Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 4. Auflage, München u. a. 1995, S. 424.

187 Beckmann, Dorothee, Gudrun John und Ursula Wathling, Europa '92: Grenzenloser Sozialstaat oder unsoziale Grenzenlosigkeit?, in: Heine, Michael, Klaus Peter Kisker und Andreas Schikora (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration, Berlin 1991, S. 117 ff., kommen - m. E. zu optimistisch - zu dem Schluß, eine Produktionsverlagerung aus Deutschland aufgrund hoher Löhne, zu geringer Arbeits- und Betriebsnutzungszeiten sowie aufgrund zu hoher Unternehmenssteuern sei nicht zu befürchten. Auch Busch, Klaus, Der Binnenmarkt, die Entwicklung der Arbeitsteilung der Bundesrepublik mit den EG-Staaten und die Probleme der Gewerkschaften, in: Die Mitbestimmung 34 (1988), S. 651, meint, daß durch die Implikationen des Binnenmarktes das Kostenmotiv bei Produktionsverlagerungen ins Ausland an Bedeutung gewinnen, jedoch nicht zum ausschlaggebenden Motiv werden wird. Vgl. auch Krätke, Michael R., Globalisierung und Standortkonkurrenz, supra, S. 224.

188 Koehlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, op. cit., S. 23, kommen sogar zu dem Ergebnis, daß es im arbeitsmarktlichen Bereich keinerlei spill-overs gibt, es sich also um ausschließlich nationale Belange handelt.

189 Zu diesem Problem auf der Ebene einzelner Betriebe statt einzelner Länder vgl. Backes-Gellner, Uschi, Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich: Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme“?, supra, S. 245 ff.

anderen Land von Nutzen sind, geklärt werden müssen.¹⁹⁰ Anderes Beispiel: Sind in Land C die Bestimmungen über den Unfall- und Gefahrenschutz im gesundheitstechnischen Sinne sehr gut, dann sind die Arbeitnehmer tendenziell gesünder und zufriedener als in einem Land D, in dem diesbezüglich lediglich unzureichende Bestimmungen bestehen. Wandern die Arbeitnehmer aus Land C nun in Land D aus, verursachen sie - geht man davon aus, daß ein guter Gesundheitszustand in der Vergangenheit sich auch im zukünftigen gesundheitlichen Wohlbefinden positiv niederschlägt - geringere Kosten in der gesetzlichen Krankenversicherung, allerdings - das zeigt die eingeschränkte Bedeutung dieses Arguments - wohl höhere Kosten im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, da ihre Lebenserwartung im Durchschnitt höher sein dürfte.

Ein weiteres Beispiel ist die Lohnpolitik, „wenn regionale Lohnentwicklungen Gemeinschaftsziele“ gefährden „oder gemeinschaftsweite Transferzahlungen notwendig machen“¹⁹¹. So erhöhen überzogene, nicht durch die Produktivitätsentwicklung gedeckte Lohnsteigerungen tendenziell die Arbeitslosenquote, was dann oftmals zu an andere Länder bzw. die EU gerichteten Transferforderungen führt. Andererseits kann Lohnzurückhaltung in einem Land z. B. zusätzliche Beschäftigung zur Folge haben und zu einer Entlastung des Arbeitsmarktes beitragen. Fühlen sich Arbeitslose aus anderen Ländern durch bessere Jobchancen angelockt, bedeutet dies positive externe Effekte für deren Ursprungsland, da Zahlungen für diese ehemals Arbeitslosen entfallen, wenn sie im Zielland Beschäftigung finden. Ebenfalls können geringere Löhne über eine Verringerung der Produktpreise an die Konsumenten - bei Export auch an ausländische - weitergegeben werden. Denkbar ist auch, daß die in diesem Land nun relativ billig hergestellten Güter oder Dienstleistungen Inputfaktoren in anderen Ländern darstellen, in denen nun Möglichkeiten für höhere Faktoreinkommen oder für Senkungen des Absatzpreises bestehen. Falls es nun nicht zum Zuzug von ausländischen Arbeitslosen kommt, hat eine nationale Lohnzurückhaltung auch fiskalische Externalitäten, denn sie führt über die geringere Arbeitslosigkeit zu einer Entlastung der Sozialhaushalte, die mit Steuer- und Abgabensenkungen ebenso wie mit einem umfangreicheren Angebot an öffentlichen Leistungen einhergehen kann, von denen wiederum auch ausländische Urlauber (oder Wanderarbeitnehmer) profitieren können.¹⁹²

Der Sachverständigenrat sieht die Gefahr negativer externer Effekte auch in gespaltenen Arbeitsmärkten, die Folge des Sitzlandprinzips wären (vgl. die kurzen Ausführungen zur

190 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, op. cit., S. 108.

191 Lehner, Stefan, Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, op. cit., S. 27. Zu „negative wage externalities“ vgl. auch Calmfors, Lars, Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, in: OECD Studies 21 (1993), S. 163 f.

192 Vgl. Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, op. cit., S. 161.

Entsendeproblematik in Abschnitt 8.2.3). Nach diesem Prinzip wäre das Arbeits- und Sozialsystem für Arbeitnehmer anzuwenden, das in dem Land gilt, in dem ihr beschäftigendes Unternehmen seinen Sitz hat. Somit käme ein ganzes Wirrwarr an Arbeits- und Sozialsystemen innerhalb eines Landes zur Anwendung. Dieses Nebeneinander könnte bei signifikanten Unterschieden der Systeme zu sozialen Spannungen führen. Des weiteren wären die zutreffenden ausländischen Normen letztlich aufgrund ihrer Vielfalt nicht vollständig zu kontrollieren.¹⁹³

Eine Externalität kann auch von einer bestimmten nationalen Systemausgestaltung insofern ausgehen, als sie die relative Position der anderen Länder im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit nicht unbeeinflusst läßt. So spielte bereits bei Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation im Jahr 1919 in Genf, die ihren Zweck in der weltweiten Verbesserung der Arbeitsbedingungen hat, der Gedanke eine Rolle, daß von den Ländern, die keine angemessenen humanen Arbeitsbedingungen einrichten, negative externe Effekte auf die anderen Länder ausgehen, die diese gerne einrichten würden, dies jedoch aus Furcht um ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht wagen.¹⁹⁴ D. h., bestimmte Länder würden gerne ihre Arbeitsstandards erhöhen, können dies jedoch nicht, da die Systemausgestaltung eines anderen Landes auf ihre Wettbewerbsposition bestimmte Wirkungen zeitigt. Derartigen negativen Externalitäten sollte durch weltweit einheitlich hohe Standards begegnet werden.¹⁹⁵

Ein letztes Beispiel für Externalitäten auf dem Arbeitsmarktbereich sei im Gebiet der Arbeitsvermittlung genannt. Wenn z. B. ein Land A ein sehr effizientes, kostengünstiges und sehr schnelles System besitzt, Arbeitskräfte auf offene Stellen zu vermitteln, ein anderes Land B dagegen ein sehr ineffizientes, langsames System, das kaum Vermittlungen zustandebringt, dann können Arbeitslose, die von Land B nach A wandern und sich dort als Arbeitssuchende melden, im Land A schnell vermittelt werden, womit ein positiver externer Effekt für B entsteht, da in B nun die Arbeitslosengeldzahlungen für diese Personen entfallen.

Die Betrachtung der potentiellen Externalitäten auf dem Arbeitsmarkt hat deutlich gemacht, daß solche nicht von der Hand zu weisen sind, jedoch in ihrem Ausmaß nicht allzu hoch veranschlagt werden dürfen. Zudem darf man sie nicht als Argument für eine Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme heranziehen, da es durchaus möglich erscheint, durch zwischenstaatliche Abkommen und Ausgleichszahlungen die externen Effekte zu kompensieren. Z. B. erscheint es ohne große Schwierigkeiten beim oben genannten Beispiel der Externalität einer

193 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, op. cit., S. 198, Tz. 465.

194 Vgl. International Labour Organisation, Constitution of the International Labour Organisation, Genf 1919, nach: Lee, Eddy, Globalization and labour standards: A review of issues, supra, S. 173 f.

195 Diese Externalität ist im Grunde nichts anderes als die in den Abschnitten 8.2.2 und 8.2.3 erörterte Argumentation der Wettbewerbsverzerrungen, die sich aus unterschiedlichen Arbeitsmarktsystemen ergeben sollen.

besonders effizienten Arbeitsvermittlung möglich, daß diese Arbeitsvermittlung, wenn sie einen Ausländer aus der EU vermittelt, einen bestimmten Betrag von der Arbeitslosenversicherung des Herkunftslandes des bisher Arbeitslosen erhält.

8.2.6 Unmöglichkeit der Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen über den Arbeitsmarkt

Als letzter vermeintlicher Nachteil des Systemwettbewerbs wird die Unmöglichkeit, über bestimmte Regelungen auf dem Arbeitsmarkt eine Umverteilung zwischen bestimmten Personengruppen vorzunehmen, angeführt. Zu diesen Regelungen zählen alle, die einen bestimmten Schutz für gewisse Personengruppen bedeuten, der für die Unternehmen mit bestimmten Kosten verbunden ist, die sie nicht einfach vom Lohn dieser Personen in Abzug bringen können bzw. von staatlicher Seite in Form allgemeiner Steuermittel erstattet bekommen.

Will z. B. ein Land eine Umverteilung von den höher Qualifizierten (z. B. Arbeitnehmern mit Hochschulabschluß) zu den geringer Qualifizierten (z. B. angelegerten Arbeitskräften) vornehmen, bietet es sich an, mittels eines nationalen Gesetzes einen Teil des Verdienstes der höher Qualifizierten einfach den geringer Qualifizierten auszubezahlen. D. h., gemessen an ihrer Produktivität müßten die höher Qualifizierten eigentlich mehr verdienen und die geringer Qualifizierten weniger, doch die Regierung ist - aus welchem Grund auch immer - der Ansicht, diese Art von Umverteilung sei nötig. In Folge werden vor allem gering Qualifizierte in dieses Land einwandern, da sie hier mehr verdienen als in anderen Ländern. Die Qualifizierten dagegen werden auswandern, denn sie haben die Möglichkeit, in einem anderen System gemäß ihrem Grenzprodukt entlohnt zu werden. Im Endeffekt verfügt das betrachtete Land über keine qualifizierten Arbeitnehmer mehr - was an dieser Stelle jedoch nicht weiter zu verfolgende Probleme für die Unternehmen und die weitere Produktion bedeutet -, so daß es nicht mehr möglich ist, Einkommen von den höher Qualifizierten zu den geringer Qualifizierten umzuverteilen. Eine solche Politik ist bei einem Wettbewerb der Arbeitsmarktsysteme mit unterschiedlichen nationalen regulatorischen Ausgestaltungen *ceteris paribus* nicht möglich.

Als weiteres Beispiel dieser Problematik sei das eines generösen Mutterschutzes genannt: Ein Land hat in Zusammenhang mit familienpolitischen Anliegen ein Gesetz geschaffen, das vorsieht, daß Frauen, wenn sie ein Kind bekommen, für drei Jahre ihr Gehalt, das sich bei gleicher Tätigkeit nicht von dem männlicher Arbeitnehmer unterscheidet, vom Arbeitgeber weiter ausbezahlt bekommen und zudem nach den drei Jahren einen Wiedereinstellungsanspruch haben. Die Arbeitgeber werden dies über Einsparungen bei den (Lohn)-

kosten finanzieren müssen, denn eine Überwälzung auf die Preise wird bei einem - hier unterstellten - intensiven europäischen Wettbewerb, der zudem den Preis tendenziell auf die langfristigen Durchschnittskosten reduziert, d. h., ein Gewinnniveau von null impliziert,¹⁹⁶ nicht möglich sein. D. h., es erfolgt eine Umverteilung von den Arbeitnehmern im allgemeinen zur Gruppe der (zukünftigen) Mütter. In Folge werden sich Frauen mit Kinderwunsch in dieses Land zur Suche nach einer Arbeitsstelle begeben, um von dieser Regelung zu profitieren, denn der generöse Mutterschutz überwiegt das allgemein aufgrund der Umlagenfinanzierung bei allen Arbeitnehmern etwas geringere Lohnniveau bei weitem. Die anderen Arbeitnehmer werden versuchen, in einem anderen System eine Stelle zu finden, weil sie dort mehr verdienen können, da sie dort nicht zur Finanzierung des Mutterschutzes herangezogen werden. Zusätzlich ergibt sich ein sehr starker Anreiz für die Unternehmer, die Einstellung von Frauen soweit wie möglich zu vermeiden - der berühmte „Bumerang-Effekt“. In letzter Konsequenz wird diese Systemregulierung wohl aufgrund der genannten Wirkungen abgeschafft werden bzw. - wenn letztlich nur noch Frauen in diesem System arbeiten - nur noch über die (zukünftigen) Mütter finanziert werden.¹⁹⁷ Nur wenn die (zukünftigen) Mütter selbst für ihren Schutz aufkommen - z. B. durch geringere Löhne für Frauen mit Kindern bzw. mit Kinderwunsch¹⁹⁸ - oder der Staat mittels allgemeiner Steuermittel derartige Regelungen finanziert - etwa weil er diesen Schutz aus gesellschaftspolitischen Gründen für wichtig hält - kann eine solche Regelung aufrechterhalten werden; dabei werden ceteris paribus derartige Verzerrungen und Wanderungen der geschützten Personen in¹⁹⁹ und der anderen Personen aus

196 Eine Kreditfinanzierung derartiger Bestimmungen wird außen vor gelassen, da der intensive Wettbewerb weder Raum für die Tilgung noch für die Zinszahlungen läßt.

197 Das Lohnniveau senkt sich in so einem Prozeß endogen ab, denn je mehr Frauen, d. h. (potentielle) Mütter, in diesem System arbeiten, desto höher sind die Gesamtkosten des Mutterschutzes, die auf die - quantitativ konstant bleibenden - Arbeitskräfte mittels Einschnitte beim Lohnniveau umgelegt werden müssen.

198 Letzten Endes wird die Finanzierung des Mutterschutzes alle erwerbstätigen Frauen treffen - außer eventuell solche, die nachweisen können, daß sie aus medizinischen Gründen kinderlos bleiben werden -, denn gegenwärtig Kinderlose wissen oftmals noch nicht, ob sie einmal Kinder haben werden und haben einen Anreiz, dies generell zu verneinen, um zumindest bis zum freudigen Ereignis in den Genuß höherer Löhne zu kommen.

199 Bei einer Finanzierung durch den Staat bleibt zwar die Entlohnung der anderen Arbeitnehmer unberührt, sie führt jedoch dennoch dazu, daß tendenziell Frauen mit Kinderwunsch in dieses System einwandern. Sie werden allerdings nur in dem Ausmaß auf dem Arbeitsmarkt aufgenommen werden können, in dem freie Stellen bestehen bzw. es ihnen gelingt, sich gegen heimische Bewerber(innen) durchzusetzen. Mit einer Finanzierung durch Steuermittel könnte allerdings verbunden sein, daß auch die anderen Arbeitnehmergruppen einen solchen Zuschlag auf ihren produktivitätsorientierten Lohn mittels Steuermitteln fordern, was jedoch vor allem dann unwahrscheinlich ist, wenn ein gewisser gesellschaftlicher Konsens im Hinblick auf die jeweilige durch Steuermittel finanzierte Schutzvorschrift besteht - etwa aufgrund der positiven externen Effekte, die Frauen durch die Geburt und Erziehung von Kindern für die Gesellschaft erbringen.

Ob es bei Finanzierung des generösen Mutterschutzes durch die (zukünftigen) Mütter dennoch zu Wanderungen der Frauen kommt, hängt davon ab, ob sie einen generell etwas geringeren Lohn und den umfassenden Mutterschutz gegenüber der Alternative eines generell etwas höheren Lohns und keines solchen Mutterschutzes als gleichwertig einstufen. Dies dürfte unter anderem von der Zeitpräferenzrate, die individuell unterschiedlich ist, abhängen.

dem System vermieden und zudem keine Einstellungsbarrieren für Frauen geschaffen. Nur eine leistungsgerechte Entlohnung wird den Ausgleich am Arbeitsmarkt herstellen können. Denn der Arbeitsmarkt ist zunächst einmal primär ein Markt, auf dem der Faktor Arbeit angeboten und nachgefragt wird. Der Preis für diesen Faktor stellt sich in Abhängigkeit von Angebot und Nachfrage ein und führt bei vollkommener Flexibilität mittels seiner Koordinationsfunktion zu Markträumung. Versuche, in diesen Markt noch andere Aspekte wie Familienpolitik oder Umverteilungspolitik zugunsten bestimmter Bevölkerungsschichten einzubauen, müssen notwendigerweise zu einer Verzerrung und Beeinträchtigung des Marktmechanismus' führen, die somit eine Markträumung erschweren. Derartige Maßnahmen sind zwar wichtig, sollten jedoch nicht über den Arbeitsmarkt vollzogen werden, da sie in der Regel Kosten verursachen, die durch den Faktor Arbeit bedingt sind und somit tendenziell einstellungshemmend wirken. Insofern scheint eine geringere Möglichkeit, Umverteilungen über den Arbeitsmarkt zu betreiben, kein Nachteil, sondern unter dem Gesichtspunkt eines funktionierenden Arbeitsmarktes, auf dem die Löhne den Auftrag haben, Angebot an und Nachfrage nach Arbeit zu koordinieren, eher ein Vorteil zu sein.²⁰⁰ Allerdings ist aufgrund der eingeschränkten Mobilität der Arbeitnehmer, die zudem von dem Zusammenspiel vieler Faktoren abhängt, keineswegs ein Zusammenbruch derartiger nicht marktkonformer Entlohnungen zu erwarten, wie die Empirie eindeutig zeigt.

Zusammenfassend kann zur Thematik Wettbewerb der Arbeitsmarktsysteme festgehalten werden, daß die Vorteile des Wettbewerbs auf dem Bereich des Arbeitsmarktes besonders segensreich sind, die Nachteile dagegen im allgemeinen keine großen Probleme darstellen und keineswegs zwingend sind. Zudem bestehen zu einzelnen vermeintlichen Nachteilen auch Gegenteiligkeiten, die die Bedeutung dieser Nachteile, die oftmals nur zum Schutz von Partikularinteressen vorgeschoben werden, noch einmal einschränken. Weiter muß festgestellt werden, daß dem Wettbewerb auf diesem Gebiet besonders große Relevanz und Bedeutsamkeit zukommt, man ihn also keineswegs generell unterbinden sollte. Von einer EU-weiten Harmonisierung, die im folgenden Kapitel behandelt wird, dürfte somit - das kann bereits an dieser Stelle der Arbeit als vorläufiges Zwischenergebnis konstatiert werden - eher abzuraten sein. Ein endgültiges Ergebnis kann allerdings erst die Analyse der Harmonisierungsstrategie in Kapitel 9 liefern.

200 Dennoch wird der Punkt in dieser Arbeit - analog zu Abschnitt 2.5 - unter die Nachteile der Wettbewerbslösung subsumiert, da diese Position häufig vertreten wird. Keineswegs sei hingegen - wie bereits gesagt - die generelle Notwendigkeit einer redistributiven Politik in Zweifel gezogen, doch diese über den Arbeitsmarkt zu vollziehen, erscheint unangebracht.

9. Kapitel: Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme

Gegenstand dieses Kapitels sind die Umgestaltung der verschiedenen Arbeitsmarktsysteme in den Ländern der EU und ihre verbindliche Festlegung auf ein einheitliches System. Im allgemeinen bedeutet diese Integrationsstrategie, sich von jedem Regelungsbereich wie z. B. Kündigungsschutz, Arbeitszeitvorschriften, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Mitbestimmung etc. p. p. das in der EU vorzufindende höchste Niveau herauszusuchen und für alle Mitgliedsländer verbindlich vorzuschreiben,¹ da - wie in Kapitel 4 gezeigt wurde - eine Harmonisierung immer nur auf hohem Niveau angestrebt wird.² Insofern bedeutet eine Harmonisierung im Bereich des Arbeitsrechts in der EU eine generelle Ausdehnung der Regulierungstätigkeit. Für den Arbeitsschutzbereich haben sich ja auch - wegweisend - der Europäische Rat in Hannover und das Europäische Parlament entschieden gegen einen Abbau des in einem Land bereits erreichten Schutzniveaus ausgesprochen.³ Des weiteren muß man sich eine Harmonisierung dergestalt vorstellen, daß sie relativ rigide Regelungen vorschreibt, die dann - ohne Optionsrecht, d. h. ohne Wahlmöglichkeiten oder Möglichkeiten einer Abweichung - in allen Ländern einheitlich gelten. D. h., Raum für tarifliche und betriebliche Abweichungen von gesetzlichen Regelungen und vor allem für die Abweichung arbeitsvertraglicher Vereinbarungen vom Tarifvertrag in Form von Zulassungsnormen und dem Günstigkeitsprinzip wird es kaum geben, denn dann könnte man die Effekte einer Harmonisierung ja leicht auf einzelstaatlicher Ebene unterlaufen.

-
- 1 Vgl. Schulte, Bernd, „Konvergenz“ statt „Harmonisierung“: Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 36 (1990), S. 283 f.
 - 2 So auch Schlotfeldt, Walter, Die arbeits- und sozialrechtliche Bedeutung der Subsidiarität im Vertrag über die Europäische Union und die Regelungsbefugnisse der Sozialpartner, in: Clever, Peter, et al., *Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen, München 1996*, S. 104.
Dies wird auch sofort ersichtlich, wenn man die große Bedeutung, die die Arbeitsmarktordnung für das Wahlverhalten der Bevölkerung hat, berücksichtigt, die ein Absinken der Regelungen und Leistungen in den Ländern mit hohem Leistungsniveau auf ein europaweit niedrigeres Niveau politisch kaum realisierbar erscheinen läßt.
 - 3 Vgl. Europäischer Rat in Hannover, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 27. und 28. Juni 1988, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung Nr. 90/1988*, S. 846, und Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1992 und zum Arbeitsschutz vom 12. Februar 1988, in: *ABl EG 1988 Nr. C 68*, S. 101.
So befindet sich der auf Unionsebene regulierte Arbeitsschutz auch auf sehr hohem Niveau; vgl. Eichener, Volker, und Helmut Voelzkow, *Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung*, in: Böck, Ruth, und Dieter Sadowski (Hrsg.), *Die internationale Regulierung von Arbeit: Europäische Innovationen trotz Kompetenzmangels und Deregulierungswettbewerbs?*, Gelsenkirchen 1994, S. 5 ff.

Wie bereits im Rahmen der Einleitung erwähnt, ist die Harmonisierung des Arbeitsmarktbereichs keine neue Erfindung,⁴ sondern gehörte schon von Anfang an zu den in der EWG diskutierten Belangen. Schon der sog. Spaak-Bericht aus dem Jahr 1956 spricht die Harmonisierung bestimmter den Arbeitsmarkt betreffender Regelungen an,⁵ und auch eine Konferenz der Kommission, zu der Regierungen und Tarifparteien Anfang der 60er Jahre eingeladen waren, hatte bereits die soziale Harmonisierung, namentlich die der Löhne und Sozialleistungen, zum Gegenstand. Das Ergebnis dieser Konferenz war zwar, daß dieses Ziel nicht erreichbar ist, es änderte jedoch nichts daran, daß man diese Thematik lange in politischen und auch gewerkschaftlichen Programmen finden konnte.⁶ Auch eine internationale Expertengruppe kam 1956 zu dem Resultat, daß „zum wirksamen Funktionieren erweiterter Märkte ein geringeres Maß von Harmonisierung erforderlich sein dürfte als oft angenommen wird“⁷ - eine Auffassung, die auch Herschel zu teilen scheint, wenn er soziale Harmonisierung gegenüber wirtschaftlicher Harmonisierung als sekundär bezeichnet.⁸ Nichtsdestoweniger hat das Europäische Parlament 1959 die EWG-Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten aufgefordert, „Maßnahmen zu treffen, die darauf gerichtet sind, die in den verschiedenen Ländern bezüglich der Arbeitsbedingungen geltenden Regelungen allmählich zu harmonisieren“⁹. So wurden - wie bereits angesprochen - im Laufe der Zeit etliche Richtlinien erlassen, die auf eine Angleichung der Arbeitsmarktbedingungen in der EU abzielen und ihre Begründung vor allem in der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen finden.¹⁰ Genannt sei hier nur die Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers¹¹, die dadurch begründet wird, daß sich diesbezügliche Unterschiede direkt auf das Funktionieren des Binnenmarktes auswirken könnten.¹² So lag auch der Richtlinie über die Harmonisierung der Vorschriften über Massenentlassungen die

-
- 4 Vgl. Birk, Rolf, Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt: Gemeinschaftscharta und Aktionsprogramm der EG-Kommission, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 14.
 - 5 Vgl. Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, Doc. MAE 120 d/56 (korr.), Brüssel, 21. April 1956, S. 70.
 - 6 Vgl. Erdmann, Ernst-Gerhard, Freiheitliche Sozialpolitik für Europa, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, op. cit., S. 49.
 - 7 Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigengruppe, Genf 1956, S. 86.
 - 8 Vgl. Herschel, Wilhelm, Grenzüberschreitende Tarifverträge?, in: Betriebs-Berater 17 (1962), S. 1256.
 - 9 Entschließung des Europäischen Parlaments betreffend die im Ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft behandelten sozialen Fragen, in: ABI EG 1959, S. 169.
 - 10 Vgl. Heinze, Meinhard, Europarecht im Spannungsverhältnis zum nationalen Arbeitsrecht: Von formaler Verdichtung zur offenen Arbeitsrechtsordnung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 23 (1992), S. 343.
 - 11 Richtlinie 80/987/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers vom 20. Oktober 1980, in: ABI EG 1980 Nr. L 283, S. 23 f.
 - 12 Vgl. Hauschka, Christoph E., Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen des EG-Binnenmarktes 1992, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 36 (1990), S. 86.

Vorstellung zugrunde, unterschiedliche Sozialvorschriften der Mitgliedstaaten - hier der Kündigungsschutzbestimmungen - seien eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Arbeitnehmer.¹³ Betrachtet man allerdings, daß sich manche Länder nicht genötigt sehen, bestimmte erlassene Richtlinien im Bereich des Arbeitsrechts in ihrem Land umzusetzen, was vornehmlich für Italien gilt, zeigt sich, daß hier eine Vereinheitlichung der Regelungen durch nationalen Widerstand nicht unmerklich hinausgezögert werden kann.¹⁴

Während im EWG-Vertrag eine umfassende Zuständigkeitsnorm auf dem Terrain des Arbeitsrechts noch fehlte, haben die Maastrichter Verträge einen „arbeits- und sozialrechtlichen Quantensprung“¹⁵ mit sich gebracht. Was die gesetzlichen Grundlagen für eine Harmonisierung im Arbeitsmarktbereich anbelangt, ist zunächst die in Art. 3h) EGV enthaltene (relativ allgemeine) Verpflichtung der Gemeinschaft zu nennen, „die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das ordnungsgemäße Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist“, vorzunehmen. Flankiert wird diese Regelung durch Art. 100 EGV, auf den bisher die meisten Richtlinien mit arbeitsrechtlichem Charakter größtenteils ausschließlich gestützt wurden,¹⁶ und Art. 100 a EGV, die sich beide auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes beziehen, sowie durch den Art. 118 a EGV, der für die Bereiche Gesundheit und Sicherheit und so z. B. für Höchstarbeitszeiten gilt. Von der jeweiligen Rechtsgrundlage hängt ab, ob für die Harmonisierung bereits die qualifizierte Mehrheit des Art. 118 a EGV in Verbindung mit Art. 189 c EGV oder des Art. 100 a EGV in Verbindung mit Art. 189 b EGV ausreicht oder ob die in Art. 100 EGV geforderte Einstimmigkeit nötig ist. Der Art. 118 a EGV, der durch die EEA in das Vertragswerk eingefügt wurde, hat eine spezielle Ermächtigung auf dem Arbeitsmarktbereich geschaffen, genauer gesagt auf dem Bereich der (wie auch immer zu definierenden) Arbeitsumwelt¹⁷, d. h. wohl auch auf dem Gebiet des Arbeitsschutzrechts. Hier läßt sich auch gegen das Veto

-
- 13 Der Richtlinie über die Harmonisierung der Vorschriften über Massenentlassungen ging der Fall des niederländischen AKZO-Konzerns voraus, der in den Niederlanden und in Deutschland aufgrund unzureichender Kapazitätsauslastung schließen wollte. Die damit einhergehenden Massenentlassungen waren allerdings aufgrund rigider Vorschriften nicht möglich. Als Folge schloß AKZO ein Werk in Belgien, wo die sofortige Beendigung der Arbeitsverhältnisse bei einer Werkschließung möglich war; vgl. Jansen, Bernhard, *Das Arbeits- und Sozialrecht im Zweck- und Kompetenzgefüge der Europäischen Gemeinschaften*, in: *Europarecht*, Beiheft 1 (1990), S. 9 f.
- 14 Vgl. Birk, Rolf, *Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt: Gemeinschaftscharta und Aktionsprogramm der EG-Kommission*, op. cit., S. 16.
- 15 Meier-Schatz, Christian J., *Grundprobleme der Arbeitsverfassung der EG aus rechtlicher Sicht*, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 442.
- 16 Vgl. Birk, Rolf, *Die Folgewirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts für das nationale Arbeitsrecht*, in: *Europarecht*, Beiheft 1 (1990), S. 22 Fußnote 24.
- 17 Brokmann, Wilfried, *Kommentar zur Rahmenrichtlinie (89/391/EWG)*, in: *Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e. V. (Hrsg.), Anforderungen des EG-Binnenmarktes an Unternehmen und Verbände - insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz*, Köln 1992, S. 110 Fußnote 1, definiert den Begriff „Arbeitsumwelt“ relativ weit als „Arbeitshygiene, Arbeitssicherheit, Ergonomie, Arbeitsumfeld (einschließlich Dauer, Organisation und Inhalt der Tätigkeit) und psychische Belange der Arbeitnehmer“ umfassend.

einzelner Staaten eine Harmonisierung bewerkstelligen. Art. 100 EGV setzt voraus, daß sich nationale Unterschiede in den Arbeitsrechtssystemen der EU-Staaten direkt auf den Gemeinsamen Markt auswirken. Birk allerdings meint, daß von der Materie her betrachtet, fast alle arbeitsrechtlich relevanten Fragen für eine Harmonisierung nach Art. 100 EGV in Frage kommen, sofern nicht spezielle Zuständigkeiten, z. B. nach Art. 48, 49, 100 a und 118 a EGV, existieren.¹⁸

Richtlinien, die auf Art. 100, 100 a oder 235 EGV beruhen, schreiben die Anforderungen verbindlich und abschließend fest, d. h., von ihnen kann nicht abgewichen werden - unter Ausnahme von Art. 100 a Abs. 4 EGV -, es sei denn, sie enthalten einen ausdrücklichen oder impliziten Hinweis, daß nur ein Mindeststandard angestrebt werden soll. Art. 118 a EGV dagegen schreibt Mindestbedingungen fest, d. h., die Mitgliedsländer können höhere Anforderungen festsetzen (vgl. hierzu Kapitel 10). Wenn Normierungen auf der Basis von Art. 118 a EGV in einem Land von strengeren Anforderungen ausgehen, als sie in einer auf Art. 100 a EGV basierenden Norm festgeschrieben sind, dann genießen die Vorschriften des Art. 100 a EGV Vorrang. Anders gesagt haben wirtschaftlich-technische Normen Vorrang vor sozialen Normen.¹⁹ Ebenso geht Art. 100 a dem Art. 100 EGV vor.²⁰

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang auch Art. 117 EGV, der allerdings - nach der Rechtsprechung des EuGH - lediglich „als schale Programmnorm qualifiziert worden ist“²¹, d. h., daß dieser Artikel keine unmittelbare Wirksamkeit hat. Er vermag insofern nicht, Harmonisierungserlasse auf Gemeinschaftsebene zu tragen,²² und beinhaltet die angestrebte Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte und deren daraus resultierende Angleichung auf dem Wege des Fortschritts. Nach Art. 117 Satz 2 EGV kann eine Harmonisierung entweder freiwillig durch eine verabredete Angleichung auf Staaten-

-
- 18 Vgl. Birk, Rolf, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft im Arbeitsrecht, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 71.
- 19 Vgl. Gier, Erik de, Eine neue Herausforderung? Europäisches Arbeitsschutzrecht im Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft, in: 5. RdA-Symposium „Europäisches Arbeitsrecht“, am 10. und 11. Oktober 1991 in Köln, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 100.
Genau der entgegengesetzten Auffassung, nämlich daß der Art. 118 a EGV als *lex specialis* dem Art. 100 a EGV vorgeht, ist Wlotzke, Otfried, Zwischen Arbeitsschutz und Wettbewerb, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa*, 1. Band, Bonn 1992, S. 18.
- 20 Vgl. Langeheine, Bernd, Art. 100 a EGV, in: Grabitz, Eberhard, und Meinhard Hilf, *Kommentar zur Europäischen Union*, München 1995, S. 22, Tz. 92 f., und Everling, Ulrich, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: Baur, Jürgen F., et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag* am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1169.
- 21 Meier-Schatz, Christian J., Grundprobleme der Arbeitsverfassung der EG aus rechtlicher Sicht, *supra*, S. 441. Vgl. Rechtssache 149/77, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* 24 (1978), S. 1378, Tz. 19/23.
- 22 Vgl. Meier-Schatz, Christian J., Europäisierung des Schweizerischen Arbeitsrechts, in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 111 Heft 1 (1992), S. 231.

ebene von statten gehen oder zwangsweise durch Maßnahmen der Union.²³ Hierfür muß allerdings eine Ermächtigung im EGV gegeben sein, die für die Sozialpolitik fehlt. Hilfsweise wird hier auf die Art. 100 und 235 EGV, der als Grundlage für den „Erlaß von Vorschriften für unvorhergesehene Fälle“²⁴ und als „Abrundungskompetenz“²⁵ gilt, zurückgegriffen. Die „bewußte Selbstharmonisierung, die automatische Angleichung oder die kooperative, abgestimmte Anpassung“²⁶ haben bislang allerdings keine nennenswerte Bedeutung erlangt, obgleich diese ursprünglich die Hauptrolle bei der Harmonisierung spielen sollten. Hieraus kann man die Notwendigkeit einer Gemeinschaftszuständigkeit ableiten.

Der EGV fordert die nationalen Regierungen im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf, selbst zu entscheiden, inwieweit eine Harmonisierung zur Erfüllung der im Vertrag aufgeführten Ziele nötig ist.²⁷ Art. 117 Satz 1 EGV legitimiert eine Angleichung an ein höheres Niveau, als es derzeit in bestimmten EU-Ländern anzutreffen ist. Dies kommt den Vorstellungen der sozialdemokratischen Politiker sehr entgegen, die vehement ihren Standpunkt vertreten, wonach die erreichten Standards aus sozialen und humanen Gründen nicht zur Disposition gestellt werden dürfen.²⁸ Auch das Europäische Parlament vertritt den Standpunkt, daß der Binnenmarkt zu einer Verbesserung der bestehenden Sicherheits- und Gesundheitsnormen führen muß.²⁹ Die Europäische Kommission ist hierbei etwas vorsichtiger, wenn sie die Meinung vertritt, daß die Harmonisierung in den Bereichen voranzutreiben ist, in denen sie Arbeitnehmern und Arbeitgebern einen Vorteil bringt.³⁰

23 Vgl. Rieble, Volker, *Arbeitsmarkt und Wettbewerb: Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht*, Berlin u. a. 1996, S. 90.

24 Schwedes, *Die Gestaltung des Arbeitsrechts durch die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften*, in: *Brennpunkte des Arbeitsrechts 1993: Thesen und Ergebnisse der 4. Arbeitsrechtlichen Jahrestagung vom November 1992 in Bad Homburg*, Schriftenreihe des Deutschen Anwaltsinstituts e. V., Herne, Berlin 1993, S. 37.

25 Konzen, Horst, *Der europäische Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht nach dem Vertrag über die Europäische Union*, in: *Clever, Peter, et al., Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen*, op. cit., S. 57.

26 Birk, Rolf, *Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt: Gemeinschaftscharta und Aktionsprogramm der EG-Kommission*, op. cit., S. 17.

27 Vgl. Dinges, Juergen B., et al., *Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*, Bad Homburg 1992, S. 17, und Rath, Fritz, *Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik*, in: *Däubler, Wolfgang, und Wolfgang Lecher (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung*, Köln 1991, S. 240.

28 Vgl. Knigge, Arnold, *Der europäische Sozialraum: Beruhigungsspielle oder Chance zum Fortschritt? Stand und Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik*, in: *Soziale Sicherheit* 38 (1989), S. 21.

29 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1992 und zum Arbeitsschutz vom 12. Februar 1988, *supra*, S. 101.

30 Vgl. *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes*, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 9.

Der im Vertrag folgende Art. 118 EGV sieht lediglich eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Beschäftigung, des Arbeitsrechts und der Arbeitsbedingungen, der beruflichen Ausbildung und Fortbildung, der sozialen Sicherheit, der Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit sowie des Koalitionsrechts und der Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern vor. Nach überwiegend vertretener Auffassung stellen allerdings die Art. 117 und 118 EGV keine Handlungsermächtigungen für ein einheitliches europäisches Arbeits- und Sozialrecht dar. Vielmehr werden sie so interpretiert, daß die Kompetenzen auf diesem Gebiet bei den Mitgliedstaaten bleiben sollten.³¹

In Art. 119 EGV ist im Vertrag direkt eine Harmonisierung, d. i. in Form der Lohngleichheit von Frau und Mann, vorgenommen worden. Der folgende Art. 120 bezüglich der Urlaubsregelungen soll eine Vorkehrung dagegen treffen, daß ein Mitgliedsland seine Entgeltfortzahlungsbestimmungen mit dem Ziel verschlechtert, einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen.

Daneben existieren noch solche Kompetenznormen, die wie Art. 54 Abs. 3g) oder Art. 75 EGV ihrem Wortlaut nach zwar nicht arbeitsrechtliche, sondern andere Materien wie das Gesellschaftsrecht oder die Verkehrspolitik regeln; doch man kann aus ihnen entnehmen, daß auch bezüglich der mit ihnen in engem Zusammenhang stehenden arbeitsrechtlichen Probleme Bestimmungen festgelegt werden dürfen.³² Sofern Art. 54 EGV anzuwenden ist, ist er *lex specialis* und eine Heranziehung der Art. 100 oder 235 EGV unzulässig.³³ Demnach gilt Art. 100 EGV nur subsidiär zu Sonderregeln des EG-Vertrages, wenn diese eine Harmonisierung auf bestimmten Gebieten vorsehen. So haben z. B. die Art. 49, 51, 54 Abs. 3, 56, 57, 99 und 112 EGV rechtsangleichenden Inhalt und gehen deshalb Beschlüssen nach Art. 100 EGV vor.³⁴

Der Vollständigkeit halber sei noch Art. 101 EGV genannt, der allerdings bislang noch nie angewandt worden ist.³⁵ Er besagt, daß - wenn die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten den Wettbewerb auf dem Binnenmarkt verfälschen und die Beratungen der Kommission mit den entsprechenden Ländern nicht zu einer Beseitigung der Verzerrungen

31 Vgl. Karpenstein, Peter, Chancen für ein europäisches Arbeitsrecht in einem vereinheitlichten Europa, in: Merten, Detlef, et al. (Hrsg.), *Der europäische Sozialstaat und seine Institutionen*, Berlin 1993, S. 156.

32 Vgl. Birk, Rolf, *Die Folgewirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts für das nationale Arbeitsrecht*, supra, S. 22.

33 Vgl. die Rechtssache 68/86, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes* 34 (1988), S. 861, und Pipkorn, Jörn, *Artikel 100 a*, in: Groeben, Hans von der, Jochen Thiesing und Claus-Dieter Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag: Artikel 85-109*, Band 2, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, S. 2856 ff.

34 Vgl. Everling, Ulrich, *Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes*, op. cit., S. 1158. Der (relativ allgemein gehaltene) Art. 100 a EGV ist hingegen Sondervorschrift zu Art. 130 s EGV; vgl. Everling, Ulrich, *Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes*, op. cit., S. 1169.

35 Vgl. Kampeter, Werner, *Steuerflucht im Binnenmarkt*, in: *Die Mitbestimmung* 43 (1997), S. 23.

geführt haben - dann der Ministerrat während der ersten Stufe einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission die erforderlichen Richtlinien erlassen kann.

Erwähnt sei, daß auch mittels der Rechtsprechung des EuGH Rechtsangleichung betrieben wird, „die sich vor allem als gemeinsame Rechtsfortbildung und als einheitliche Konkretisierung des Rechts auswirkt“³⁶. Denn die gemeinsame Rechtsfortbildung durch den EuGH wirkt einheitlich auf die Rechtsordnungen der EU-Staaten ein und ist somit von ihrer Wirkung her als Rechtsangleichung zu betrachten.

Im folgenden sollen nun nach diesen einleitenden Bemerkungen zur Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme in der EU die Vorteile (Abschnitt 9.1) und die Nachteile (Abschnitt 9.2) dieses Konzepts dargestellt werden. Der daraufhin mögliche Vergleich mit der in Kapitel 8 dargestellten Wettbewerbsstrategie soll zeigen, welche Integrationsstrategie für Europa die adäquatere ist und somit die Entscheidung für eine Lösung erleichtern.

9.1 Vorteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme

9.1.1 Kostenersparnisse und Rechtssicherheit

Als Vorteil der Harmonisierung gelten die vergleichsweise geringen Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Aktivitäten. Bestehen europaweit einheitliche arbeitsrechtliche Regelungen, ist dies gleichzusetzen mit einem gesteigerten Maß an Transparenz, was in Transaktionskostenersparnissen resultiert, vor allem in Form von Kosten der Informationsbeschaffung und der Verwirklichung wirtschaftlicher Aktivitäten im europäischen Ausland. Dies wird die Mobilität der Arbeitnehmer und Unternehmen in der EU vergrößern.³⁷ Will ein schwedischer Arbeitnehmer - z. B. wegen des wärmeren Klimas - nach Spanien umsiedeln, wird er sicherlich Zeit und Kosten bei der Planung der Umsiedlung aufwenden müssen, z. B. bezüglich der Information über offene Stellen, die Landschaft, die Wohnungssituation etc., jedoch der gewichtige Block an Informationskosten bezüglich des spanischen Arbeitsrechts, der bei unterschiedlichen nationalen Arbeitsgesetzen mit Sicherheit einen großen Bestandteil ausmacht, entfällt. Auch für die Unternehmen ist es viel leichter, sich von einem Land ins

36 Schmeder, Winfried, Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft, Köln u. a. 1978, S. 56. Vgl. auch Everling, Ulrich, Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 196.

37 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, in: Buttler, Friedrich, Ulrich Walwei und Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 49.

andere zu begeben, wenn sie bei der Entscheidung für ein bestimmtes Land nicht mehr die verschiedenen Arbeitsrechte auf die für sie günstigen Bestandteile hin vergleichend überprüfen müssen. Zudem können sie nun leicht und unkompliziert - ohne vorherige ausgiebige Verhandlungen über das geltende Arbeitsrecht - Arbeitnehmer zwischen verschiedenen Produktionsstätten EU-weit zur Erfüllung bestimmter Aufgaben entsenden. Eventuelle grenzüberschreitende Arbeitsrechtsstreitigkeiten können vermutlich schneller durch die Arbeitsgerichte bearbeitet und entschieden werden. Auch die Transaktionskosten der Aushandlung und Verabschiedung verschiedener nationaler Maßnahmen, um die Auswirkungen der Mobilität der Unternehmen und Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt in den Griff zu bekommen (Stichwort: Entsendegesetz), entfallen bei einem vereinheitlichten Arbeitsrechtssystem weitgehend.

Mit einem harmonisierten Arbeitsrecht in der EU ist auch eine sehr große Rechtssicherheit insofern verbunden, als man nicht befürchten muß, von einem institutionellen Experiment ins nächste zu geraten. Vor allem auch aufgrund der geringen Wahrscheinlichkeit einer institutionellen Änderung des harmonisierten Systems - das trial and error-Verfahren ist ja unterbunden - haben besonders multinationale Unternehmen ein Interesse an „uniform, predictable regulations, and may therefore sometimes prefer one European standard of social regulation to a hodgepodge of national standards“³⁸. Die Erhöhung der Rechtssicherheit der Unternehmen durch die Harmonisierung des Arbeitsrechts erleichtert die unternehmerische Planung bezüglich des Personaleinsatzes und fördert die Bereitschaft der Unternehmer zur Gründung weiterer Produktionsstätten in anderen EU-Mitgliedstaaten sowie eliminiert Hemmungen, sich unternehmerisch in einem fremden Rechtskreis zu betätigen.³⁹ Dies wird vor allem kleinen und mittleren Unternehmen zugute kommen.⁴⁰ Somit erhofft man sich eine stärkere Marktdurchdringung mittels eines einheitlichen Arbeitsrechtsbereichs.

Vorteil einer Harmonisierung - sofern sie mit Zentralisierung einhergeht - ist die Möglichkeit, economies of scale zu realisieren. Allerdings dürften diese im Bereich des Arbeitsmarktes als eher gering zu veranschlagen sein. Gedacht werden kann an die Etablierung einer zentralen, für ganz Europa zuständigen Arbeitsvermittlungsbehörde, doch diese „Mammut-Behörde“ könnte wohl kaum economies of scale realisieren, da sie schwerlich so effizient wie ein Arbeitsamt vor Ort arbeiten könnte und eines enormen Verwaltungs- und Bürokratieapparats bedürfen würde. Auch z. B. eine zentrale Behörde, die europaweit die zu verrichtenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beschließen würde, dürfte kaum Skalenerträge verwirklichen können, denn erstens bedürfte es wohl weiterhin nationaler Behörden, die die

38 Leibfried, Stephan, und Paul Pierson, Prospects for Social Europe, in: *Politics & Society* 20 (1992), S. 354.

39 Vgl. Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, München 1996, S. 7.

40 Vgl. Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, op. cit., S. 7.

Maßnahmen umsetzen, und zweitens kann diese zentrale Behörde kaum adäquat auf die einzelnen spezifischen regionalen Besonderheiten und Erfordernisse eingehen, was mit Wohlfahrtsverlusten einhergehen dürfte.⁴¹ Zudem nehmen die Kosten der Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen mit der Größe der Behörde in der Regel zu, was bereits in Kapitel 5 erläutert wurde.

Insofern ist zum Kosteneinsparungseffekt der Harmonisierung festzuhalten, daß die Transaktionskosten, die aus grenzüberschreitenden Aktionen von Erwerbspersonen und Unternehmen aufgrund unterschiedlicher Arbeitsmarktvorschriften resultieren, in hohem Maße durch ein einheitliches europäisches Arbeitsrecht eliminiert werden und sich das höhere Maß an Rechtssicherheit bezüglich der arbeitsmarktlichen Ausgestaltung zudem günstig für wirtschaftliche Aktivitäten auswirken dürfte. Allerdings wird mit einer solchen Lösung die Chance, noch transaktionskosteneinsparendere Regelungen zu „erfinden“, weitestgehend vertan, d. h., keineswegs muß das harmonisierte Arbeitsrecht dasjenige sein, das insgesamt die geringsten Transaktionskosten verursacht. Denn ein einheitliches Arbeitsrecht bedeutet nicht notwendigerweise Rechtsvereinfachung, d. h., es kann durchaus sein, daß am Ende der Verhandlungen und Diskussionen ein Arbeitsgesetzbuch herauskommt, das dann zwar für alle Länder der EU Geltung besitzt, jedoch höchst kompliziert ist und bei seiner Anwendung hohen (Zeit)aufwand erfordert. Auch sind, je nach historischem Kontext, historisch gewachsenem Rechtsverständnis und nationalen unterschiedlichen Interpretationstraditionen und -techniken, Auslegungsdivergenzen von Normen trotz identischen Wortlauts in den einzelnen Ländern nicht auszuschließen,⁴² was wiederum eine unterschiedliche Handhabung zwischen den Ländern und daraus entstehende Transaktionskosten bedeuten kann.

41 Diese Vermutung wird durch die Erfolge insbesondere regionaler und lokaler arbeitsmarktpolitischer Programme bestätigt; vgl. Service-Gesellschaft „Zukunft im Zentrum“ gGmbH (Hrsg.), Global denken - lokal handeln, Bericht zum Kongress „In Europa voneinander lernen“: Beschäftigungs- und Strukturpolitik in Krisenregionen, Berlin, 18.-20.11.1992, Berlin 1992, S. 22 ff. Zudem belegt eine EIRO-Studie, daß vor allem Beschäftigungspakte auf Betriebs- und Unternehmensebene, nicht hingegen solche auf nationaler, regionaler oder sektoraler Ebene Erfolge zeitigen; vgl. o. Verf., Collective bargaining on employment in Europe, in: EIRO Observer, Update Nr. 5/1997, S. 1 ff. Diese Ergebnisse dürften beweisen, daß man Probleme am Arbeitsmarkt am besten auf dezentraler Ebene lösen kann, nicht hingegen auf EU-Ebene.

42 Vgl. Kötz, Hein, Rechtsvereinheitlichung: Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 8, und Blaurock, Uwe, Wege zur Rechtseinheit im Zivilrecht Europas, in: Starck, Christian (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze: Bedingungen, Ziele, Methoden, Göttingen 1992, S. 110. Ähnlich: Däubler, Wolfgang, Entwicklung und Perspektiven des Europäischen Arbeitsrechts, in: Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997, S. 108. Zudem ist möglich, daß durch die Harmonisierung des Arbeitsrechts in der EU eventuell „größere Rechtsvielfalt im Verhältnis zu den nicht beteiligten, aber *bisher* nahestehenden Staaten“ entsteht, d. h., daß die Probleme, die man gemeinhin der Existenz sehr unterschiedlicher gesetzlicher Grundlagen zuschreibt, bei die Grenzen der EU überschreitenden Aktivitäten, tendenziell zunehmen. Taupitz, Jochen, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung heute und morgen, Tübingen 1993, S. 4.

9.1.2 Komplettierung des Binnenmarktes

Eine Harmonisierung der nationalen Arbeitsrechtsordnungen erleichtert - so wird behauptet - die Vollendung des Binnenmarkts bzw. ermöglicht erst die Nutzung aller damit verbundenen Vorteile.

Ein Argument, das im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt für eine Harmonisierung der Arbeitsmarktordnungen auf hohem Niveau herangezogen wird, stellt auf die Nachfrage der Verbraucher ab. So wird behauptet, eine Harmonisierung der Beschäftigungsverhältnisse auf hohem Schutzniveau in der EU - d. h. unbefristete, praktisch unkündbare Normalarbeitsverhältnisse - sei aufgrund der damit verbundenen Sicherheit nötig, da auf die Verbrauchernachfrage rund 2/3 des Umsatzes im Binnenmarkt entfallen. Durch eine destabilisierende Unsicherheit bei den Erwerbstätigen und einen dadurch bedingten gesamtwirtschaftlichen Vertrauensverlust unter den Verbrauchern könnten sich sonst Nachfrageeinbußen einstellen, die die europäischen Volkswirtschaften schädigen und die durch den Binnenmarkt möglichen prognostizierten Wohlfahrts- und Wachstumseffekte verhindern.⁴³ In diese Argumentation sind gleichfalls die Unternehmen einzureihen, die aufgrund der mit der Harmonisierung einhergehenden Rechtssicherheit neuen Investitionen eher zugeneigt sind und so das wirtschaftliche Wachstum des Binnenmarktes verstärken und beschleunigen. Die Harmonisierung des Arbeitsrechts auf hohem Schutzniveau führt demnach erst dazu, daß die aus dem Binnenmarkt resultierenden Vorteile voll zum Tragen kommen können. Diese Argumentation ist äußerst undifferenziert und klammert insbesondere die Wirkungen eines einheitlichen hohen Schutzniveaus der Arbeitsverhältnisse auf die Beschäftigungslage völlig aus.

Des weiteren wird argumentiert, daß mittels eines harmonisierten Arbeitsrechtsbereichs die Freiheiten des Binnenmarkts erst in vollem Ausmaß wahrgenommen werden können. Als Beispiel dient der Art. 59 EGV, der freien Dienstleistungsverkehr innerhalb der EG festschreibt. Hierzu gehört auch die Arbeitnehmerüberlassung, die in den Mitgliedsländern der EU unterschiedlich geregelt ist.⁴⁴ Ein britisches Verleihunternehmen, das in ein anderes EU-Land Arbeitnehmer verleihen will, kann gemäß Art. 59 f. EGV für sich das Recht geltend machen, im Zielland gemäß den dort geltenden Vorschriften behandelt zu werden. Das heißt im Extremfall auch, daß - wenn in diesem Land die gewerbliche Überlassung von Arbeitnehmern verboten ist - das britische Unternehmen hier seine Tätigkeiten nicht entfalten kann. Ob dies den Erfordernissen eines Binnenmarktes entspricht, ist zumindest fraglich.

43 Vgl. Randzio-Plath, Christa, Neue Initiativen zur Beschäftigungspolitik: zur Sozialverträglichkeit der EU, in: Wirtschaftsdienst 76 (1996), S. 536.

44 Einen nicht ganz aktuellen sowie nicht alle EU-Länder umfassenden Überblick über die unterschiedliche gesetzliche Behandlung dieser Dienstleistung bietet Kronke, Herbert, Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt: Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1990, S. 32, 46, 54, 66 f., 89, 121, 160 f. und 185.

Schließlich wird eine grenzüberschreitende gewerbliche Arbeitnehmerüberlassung so wesentlich behindert.⁴⁵ Dieses Beispiel legt die Vermutung nahe, daß eine Harmonisierung des Arbeitsrechts eine notwendige Voraussetzung für die Vollendung und Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes ist.

Ein harmonisiertes Arbeitsrecht beseitigt zwar insofern Mobilitätshemmnisse, als nun Unternehmen und Erwerbsspersonen nicht mehr durch ausländische „schlechtere“ Arbeitsmarktordnungen von einem Umzug in ein anderes Land abgehalten werden und somit ihre Entscheidungen nicht mehr an Unterschieden im Arbeitsrecht festmachen können; insofern ist ein harmonisiertes Arbeitsrecht eine Voraussetzung für die vollständige Wahrnehmung der Freizügigkeit. Geht man auch davon aus, daß die Bürger kein Interesse an einer Benachteiligung aufgrund ihres Ausländerstatus' haben - wenn es ihren Präferenzen entspricht, in einem anderen europäischen Land berufstätig zu sein -, dann ist eine Harmonisierung der unterschiedlichen Arbeitsrechte für die Freizügigkeit positiv, da durch sie „einer möglichen Diskriminierung immer mehr der sachliche Boden entzogen wird“⁴⁶. Andererseits aber entfallen natürlich die Wanderungen, die ihre Ursache in Unterschieden im Arbeitsrecht hatten. Hierin wird bisweilen allerdings ein Vorteil gesehen, da *ceteris paribus* die Emigrationsströme von den ärmeren Ländern der EU in die reicheren eingedämmt werden.⁴⁷ Der Anlaß zu mehr Mobilität der Personen und Unternehmen verringert sich mithin *ceteris paribus* zunehmend, wenn immer mehr Standortfaktoren, besonders so wichtige wie die Arbeitsmarktordnungen, zwangsweise harmonisiert werden. Außerdem ist ein hohes Schutzniveau der Beschäftigungsverhältnisse nur bei entsprechend hoher Produktivität möglich, sonst geht dies in der Regel auf Kosten der Arbeitsplätze, was den prognostizierten Wohlfahrtseffekten des Binnenmarktes entgegenläuft.

Bezüglich der Freiheit des Warenverkehrs gilt bekanntlich, daß dieser zwischen den Ländern der EU durch den Binnenmarkt erleichtert werden sollte. Welche Handelsbarrieren stellen die verschiedenen nationalen Bestimmungen bezüglich der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, der Anzahl der Urlaubstage oder der Arbeitsschutzbestimmungen dar? Anders ausgedrückt: Welcher Beitrag zur Ausdehnung des innereuropäischen Handels und zur Verstärkung der Spezialisierung ist von einer Angleichung der Regelungen zur Mitbestimmung oder zur Arbeitszeit zu erwarten? Die Arbeitsteilung und Spezialisierung auf die Produktion derjenigen Güter, bei denen ein Land einen (arbeitskostenbezogenen) komparativen Vorteil hat, werden

45 Vgl. Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 3 (1989), S. 226.

46 Birk, Rolf, Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf das Arbeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 35 (1989), S. 12.

47 Vgl. Straubhaar, Thomas, International Labour Migration within a Common Market: Some Aspects of EC Experience, in: Journal of Common Market Studies 27 (1988), S. 57 f.

behindert, wenn man die Arbeitsrechtsbereiche und somit zu einem großen Teil die Arbeitskosten angleicht, da der komparative Vorteil der Verfügbarkeit billiger Arbeitskräfte in bestimmten Ländern verringert wird. Anreize zum innereuropäischen Handel werden reduziert. In einigen Bereichen sind eher Deregulierungsmaßnahmen angebracht, um die Mobilität der Produktionsfaktoren zu erhöhen, als die Angleichung der nationalen Vorschriften auf hohem Niveau.⁴⁸

Zudem widerlegt die Empirie die theoretische Annahme, daß ein vollkommener Binnenmarkt einer vereinheitlichten Arbeitsmarktordnung bedarf. So zeigen die Beispiele der USA,⁴⁹ Kanadas oder Australiens, daß ein Binnenmarkt nicht notwendigerweise mit einem vereinheitlichten Arbeitsrechtssystem einhergehen muß.⁵⁰

Als Fazit zur Behauptung, die Vollendung des Binnenmarktes und die Realisierung der hiermit zusammenhängenden gesamtwirtschaftlichen Vorteile würden ohne eine Harmonisierung des Arbeitsrechtsbereichs nicht gelingen, ist festzuhalten, daß diese Vermutung sowohl durch theoretische Überlegungen als auch durch die Erfahrungen in anderen Ländern widerlegt werden kann.

9.1.3 Elimination von Wettbewerbsverzerrungen

Ein einheitliches Arbeitsrecht für Europa bedeutet, daß man dem Wunsch nach einem „level playing field“ bereits sehr nahe gekommen ist. Denn alle arbeitsrechtlichen Faktoren, die bislang für die Standortwahl von Unternehmen und die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft von Bedeutung waren, sind nun eingeebnet, d. h., für alle EU-Länder gleich. Diese Faktoren spielen dann bei Standortentscheidungen innerhalb der EU keine Rolle mehr. Nun endlich - so die Befürworter dieses Konzepts - ist der Wettbewerb wirklich „fair“, sind so „abscheuliche“ Dinge wie soziales Dumping, ein zwangsweises Absenken der Schutzstandards und der arbeitsrechtlichen Vorschriften in den reicheren Ländern der Union und die Rechtsflucht der Unternehmen in die Länder mit geringeren Standards im arbeitsrechtlichen Bereich unterbunden. Zudem - so wird argumentiert - bringt ein harmonisiertes Arbeitsrecht

48 Vgl. Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 40 (1991), S. 28.

49 Vgl. Piore, Michael J., Arbeitsmärkte und europäische Integration aus amerikanischer Sicht, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Soziales Europa: Europäische Integration und der europäische Arbeitsmarkt, Beiheft 1 (1994), S. 161 f. und 167.

50 Dieser Meinung ist auch Paqué, Karl-Heinz, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1989, S. 116 und 123.
Das Beispiel der USA zitiert Lipsey, Richard G., International Integration: Economic Unions, in: Sills, David L. (Hrsg.), International Encyclopedia of the Social Sciences, Band 7, New York 1968, S. 546, in diesem Zusammenhang auch im Hinblick auf Steuersätze und einige sozialpolitische Bereiche.

einen Beitrag zu einer ausgeglichenen Unternehmensstruktur, da die kleinen und mittleren Unternehmen bei der Freiheit bezüglich der Wahl eines Standorts wesentlich eingeschränkter sind und somit nur Großunternehmen das arbeitsrechtliche Gefälle der Regulierungen optimal ausnutzen können.⁵¹ Besteht die Unternehmensstruktur in einem Land nun vor allem aus kleinen und mittleren Unternehmen, kann dies somit einen spezifischen Nachteil für dieses Land bei der Wahrnehmung ausländischer arbeitsrechtlicher Standortvorteile bedeuten. Bei einem harmonisierten Arbeitsrecht hingegen sind der Standortfaktor Arbeitsrecht, dessen Wahrnehmungsmöglichkeiten ohne Harmonisierung unternehmensgrößenspezifisch variieren, und diesbezügliche Nachteile kleiner und mittlerer Unternehmen eliminiert, was einem Ziel der Union - dem Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen (vgl. Art. 118 a Abs. 2 Satz 2, Art. 2 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik) - dient.⁵² Doch - ist dieser Wettbewerb wirklich *fair*? Kann er fair sein, wenn nun den ärmeren Ländern der Union ihr wesentlicher komparativer Vorteil „geraubt“ wird, die Arbeitslosigkeit in diesen Regionen nach oben schnell und immense finanzielle Transferströme von Brüssel in diese Länder nötig sind, um die negativen Folgen dieses „fairen“ Handels wenigstens zum Teil einzudämmen? Kann es als fair gelten, wenn die Unternehmen der reichen Länder nun keinen Anlaß mehr sehen, Arbeitsplätze in den ärmeren Ländern zu schaffen, da es sich einfach nicht mehr lohnt, und somit auch keine Vorteile für die heimische Wirtschaft - z. B. über kostengünstigere Vorleistungsproduktion - realisiert werden können? Dies ist doch sehr fraglich. Schließlich beschert diese Lösung im Endeffekt allen Ländern der Union Wohlfahrtsverluste. Die Anreize zum Handel werden reduziert, grenzüberschreitende Aktivitäten im Sinne der Ausnutzung von ausländischen Standortvorteilen werden verringert, und das gesamte System ist zu inflexibel, zu starr und wesentlich zu teuer.

Man sollte zudem vorsichtig sein mit der Aussage, eine einheitliche Regulierung würde alle Wettbewerbsverzerrungen eliminieren. Bestimmte Regulierungen können durchaus, z. B. im Arbeitsschutz, die Unternehmen kostenmäßig kurzfristig unterschiedlich belasten, d. h., daß Unternehmen, die sich z. B. ohne große Umrüstungen an die harmonisierte Regulierung anpassen können, nun einen Wettbewerbsvorteil gegenüber den Unternehmen haben, für die die Erfüllung des harmonisierten Niveaus mit sehr hohen Kosten verbunden ist. Differieren diese Kosten zwischen den Ländern, bedeutet Harmonisierung länderspezifische Wettbewerbs“verzerrungen“ - zumindest in der Übergangs- oder Anpassungszeit - die Umstellungs-

51 Vgl. Krimphove, Dieter, *Europäisches Arbeitsrecht*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (1993), S. 244.

52 Dem besonderen Schutz kleiner und mittlerer Unternehmen trägt auch die Rechtsprechung des EuGH Rechnung; vgl. z. B. die Rechtssache C-189/91, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz* 39 (1993), S. I - 6185 ff.

kosten fallen ja einmalig an.⁵³ Von derartigen administrativen Harmonisierungsvorhaben dürften kleine und mittlere Unternehmen besonders stark betroffen sein, was somit dem bereits genannten, aus Art. 118 a Abs. 2 Satz 2 EGV und Art. 2 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik zu entnehmenden, Ziel der Union sowie dem oben genannten KMU-spezifischen Argument für eine Harmonisierung entgegenläuft. Denn im allgemeinen bieten Großunternehmen ihren Mitarbeitern bereits bessere Arbeitsbedingungen, Mitbestimmungsrechte etc. als kleine und mittlere Unternehmen,⁵⁴ sie haben demnach einen geringeren Anpassungsaufwand. Eine kostenmäßige Überlastung der kleinen und mittleren Unternehmen ist vor allem deswegen bedenklich, weil diese als Arbeitgeber in der EU die weitaus größere Rolle spielen als Großunternehmen.⁵⁵ Würden harmonisierte Vorgaben sie zu stark belasten, könnte dies den Arbeitsmarkt besonders stark betreffen.

Insgesamt gesehen muß der Vorteil der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen eher fraglich erscheinen.

9.1.4 Eigenwert eines hohen Schutzniveaus

Den in Abschnitt 4.4 als Vorteil der Harmonisierung angeführten Punkt des Eigenwerts eines hohen Schutzniveaus kann man freilich auch auf den Arbeitsmarkt anwenden. In diesem Bereich hat dieses Argument sogar ein besonderes Gewicht aufgrund der großen Bedeutung, die die Erwerbsarbeit für das Leben jedes einzelnen spielt. Aus dieser Sicht wäre es nicht vertretbar, daß Bürger in der EU - je nachdem, in welchem Land sie leben - gänzlich andere Schutzstandards genießen, was gegen das angestrebte Ziel der einheitlichen Lebensverhältnisse verstößt (vgl. Art. 130 a EGV sowie die Präambel zum EGV⁵⁶). Gleiche Schutzbestimmungen für alle müsse es auch deshalb geben, da sich die EU von einer reinen Markt- und

53 Vgl. hierzu Bartel, Ann P., und Lacy Glenn Thomas, Predation through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency, in: *Journal of Law and Economics* 30 (1987), S. 239 ff.

54 Vgl. Laaser, Claus-Friedrich, Rüdiger Soltwedel et al., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993, S. 88.

55 Vgl. für Deutschland o. Verf., Beschäftigung und Betriebsgröße: Kleine ganz groß, in: *iwd* vom 10. April 1997, S. 6, und für die EU o. Verf., Mittelstand in der EU: Die Kleinen sind die Größten, in: *iwd* vom 13. November 1997, S. 2. Zudem sind Umsatzsteigerung und Anstieg der Beschäftigung in den kleinen und mittleren Unternehmen bedeutend stärker positiv korreliert als in großen Unternehmen; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1996, Luxemburg 1996, S. 14.

56 Hier heißt es: „IN DEM BESTREBEN, ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern (...)“.

Wirtschaftsintegration hin zu einer politischen Union bewege,⁵⁷ in der es undenkbar sei, daß Unterschiede in den Rechten der Arbeitnehmer bestehen. Es wird als ungerecht betrachtet, wenn in der EU z. B. Versicherungsverträge oder Verträge über einen Wohnungskauf harmonisiert werden, dagegen nicht die Arbeitsverträge, was - in den Augen der Harmonisierungsbefürworter - nicht gerechtfertigt erscheint: „It would mean placing citizens at a disadvantage in their role as workers compared with their role as consumers.“⁵⁸ Allerdings „setzt Rechtsgleichheit Interessengleichheit voraus“, die - was die arbeitsmarktlichen Präferenzen anbelangt - in der EU nicht vorliegt. Ist diese nicht gegeben, entsteht „allenfalls formale ‘Rechtshüllengleichheit’, kaum aber die über eine Vereinheitlichung“ des Arbeitsrechts „doch letztlich anzustrebende Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse“⁵⁹. Zudem muß man auch an dieser Stelle darauf hinweisen, daß „arme“ Länder sich eben hohe Schutzstandards nicht selber leisten können und sich daraus resultierende Probleme ergeben würden.⁶⁰

9.1.5 Sonstige Vorteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme

Ein Rechtfertigungsgrund für Harmonisierung ließe sich finden, wenn der Wettbewerb der Systeme in einer ineffizienten Faktorallokation resultieren und die Harmonisierung eine solche unterbinden würde, was allerdings - wie deutlich geworden ist - keineswegs pauschal zutreffend ist.⁶¹ Zwar wird z. B. durch Harmonisierung die Problematik externer Effekte in den harmonisierten Bereichen eingedämmt, doch ist die Bedeutung dieser Effekte auf dem Arbeitsmarkt gering, bzw. man kann sie auch durch andere Maßnahmen als durch eine Harmonisierung in den Griff bekommen (vgl. Abschnitt 8.2.5).

57 Vgl. Weiss, Manfred, Arbeitnehmermitwirkung in der europäischen Gemeinschaft, in: Farthmann, Friedhelm, und Eugen Stahlhacke (Hrsg.), Arbeitsgesetzgebung und Arbeitsrechtsprechung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Stahlhacke, Neuwied u. a. 1995, S. 658.

58 Espina, Alvaro, The first stage of harmonisation of labour systems in the EC, in: Labour and Society 15 (1990), S. 203.

59 Taupitz, Jochen, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung heute und morgen, op. cit., S. 8.

60 Schulte, Bernd, „Konvergenz“ statt „Harmonisierung“: Perspektiven europäischer Sozialpolitik, supra, S. 282 f., sieht in nationalen Unterschieden im Sozialschutz einen Verstoß gegen die soziale Gerechtigkeit. Dies muß allerdings als zu undifferenziert bezeichnet werden. Soziale Gerechtigkeit läßt sich bekanntermaßen aufteilen in Start- und Verteilungsgerechtigkeit; letztere wiederum in Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Einen Verstoß könnte man zwar noch gegen die Startgerechtigkeit und gegen die Bedarfsgerechtigkeit gelten lassen, nicht jedoch gegen die Leistungsgerechtigkeit. Denn Bürger, die durch eine hohe erworbene Qualifikation hohe Leistungen mit der Folge eines vergleichsweise hohen Arbeitseinkommens erbringen, können sich auch in relativ armen Ländern einen hohen Schutzstandard in Form privater Vorsorge leisten.

61 Vgl. Siebert, Horst, und Michael J. Koop, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, in: Oxford Review of Economic Policy 9 Heft 1 (1993), S. 24, sowie Paqué, Karl-Heinz, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, supra, S. 117 ff.

Des weiteren kann man die Möglichkeit, bei einer Harmonisierung mittels arbeitsrechtlicher Ausgestaltungen eine interpersonelle Umverteilung zu betreiben, - abhängig von der subjektiven Meinung - als Vorteil ansehen (vgl. Abschnitt 8.2.6). Diese Möglichkeit muß allerdings unter Marktgesichtspunkten als Nachteil gelten, da der Mechanismus zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage durch derartige Maßnahmen erheblich gestört wird.

Ein nicht von der Hand zu weisender potentieller Vorteil, der sich aus der Harmonisierungslösung ergibt, ist, daß die Gemeinschaft in den Bereichen für eine Angleichung unterschiedlicher Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten sorgen kann, wo die Differenzen das Ergebnis staatlicher Kompetenzausübung sind,⁶² die zu wohlfahrtsmindernden Effekten geführt hat. Daß diese Möglichkeit theoretisch besteht, sei nicht bezweifelt, doch daß sich dieser Vorteil praktisch realisieren wird, erscheint unwahrscheinlich. M. E. dürfte eine Harmonisierung keineswegs zu weniger wohlfahrtsmindernden Effekten führen als bislang in einzelnen Ländern durchgeführte politische Eingriffe, zumal sie dann alle EU-Länder treffen würden; dies dürfte anhand der bisher erfolgten Ausführungen bereits deutlich geworden sein.

Des weiteren wird argumentiert, durch eine Harmonisierung namentlich des Arbeitsrechts ließe sich das Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen den einzelnen EU-Staaten sowie eine gemeinsame Identität fördern.⁶³ Dies muß allerdings in Anbetracht der mit einer solchen Strategie verbundenen - wohl keineswegs auf grenzenlose Zustimmung in den reicheren Mitgliedstaaten stoßenden - Transferströme in die ärmeren Länder als zweifelhaft gelten; darüber hinaus scheint es fragwürdig zu sein, daß man eine gemeinsame Identität oktroyieren kann.

Letztlich wird als Rechtfertigung für eine Harmonisierung argumentiert, daß der Systemwettbewerb auf dem Arbeitsmarkt einfach nicht funktioniere, da er ja Mobilität der Wirtschaftssubjekte voraussetze, die jedoch bei den Arbeitnehmern kaum gegeben sei - mithin wäre der Vorteil der Harmonisierung eine Verhinderung von Wettbewerbsversagen. Die Arbeitnehmer könnten demnach ihnen unangenehme Arbeitsrechtsnormen nicht durch exit in ein anderes Land mit besseren Normen sanktionieren,⁶⁴ vielmehr seien es auf dem Arbeitsmarkt die Unternehmen, die ihre Standortentscheidungen fällen. Die Vorstellung, daß Unternehmen in Staaten mit hohem Schutzniveau emigrieren, um genügend Arbeitnehmer zu finden, erscheine

62 Vgl. Stiller, Klaus Peter, Europäische Tarifverträge als Instrumente der sozialen Integration der Gemeinschaft, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 5 (1991), S. 202.

63 Vgl. Kramer, Ernst A., Europäische Privatrechtsvereinheitlichung: (Institutionen, Methoden, Perspektiven), in: Juristische Blätter 110 (1988), S. 487.

64 Sie können ihrem Mißmut über die institutionelle Ausgestaltung des Arbeitsmarktes allerdings auch durch voice Ausdruck verleihen.

somit aufgrund der mangelnden Arbeitskräftemobilität unrealistisch.⁶⁵ Vielmehr könnten die Unternehmen ihre Standortentscheidungen nach ihnen opportunen Gesichtspunkten fällen, die wohl auf ein niedrigeres Arbeitskräfteschutzniveau hinauslaufen würden. Doch wenn das oben genannte Szenario auch unrealistisch ist, so ist es keineswegs unmöglich, vor allem wenn man bedenkt, daß Unternehmen an zufriedenen, motivierten Arbeitskräften interessiert sind, und nicht an solchen, die mit ihrer Arbeitssituation chronisch unzufrieden und somit unproduktiver sind und die darüber hinaus die Wahrscheinlichkeit zur „Meuterei“ in der Belegschaft erhöhen. Da die Arbeitnehmer in Systemen mit arbeitnehmerfreundlicher Arbeitsmarktregulierung wohl tendenziell zufriedener und somit produktiver sein dürften, ist insofern eine Mobilität der Unternehmer in Systeme mit durchaus arbeitnehmerfreundlichen Regulierungen keineswegs pauschal ausgeschlossen. Als Folge dürften sich wiederum die Systeme mit arbeitnehmerunfreundlicher Arbeitsmarktregulierung veranlaßt sehen, ihr System arbeitsmarktregulatorisch zu ändern, um ihre Standortattraktivität für Unternehmen wieder zu verbessern. Dem Marktversagensargument des Systemwettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt kann somit durchaus der Wind aus den Segeln genommen werden.

Die Darstellung der Vorteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme hat ergeben, daß diese zum großen Teil eher zweifelhaften Charakter besitzen. Um einen tieferen Einblick in dieses Konzept zu bekommen, werden im folgenden seine Nachteile herausgearbeitet.

9.2 Nachteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme

9.2.1 Kosten der Harmonisierung

Dem Vorteil harmonisierungsbedingt sinkender Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Aktivitäten stehen auf der anderen Seite die hohen Transaktionskosten in Form der Aushandlung und Implementierung der einheitlichen Normen auf Unionsebene, d. h. die „Produktionskosten“ der Harmonisierung, gegenüber. Bevor Einzelheiten einer Harmonisierung unterworfen werden, müßte zuerst eine Entscheidung bezüglich der beabsichtigten grundlegenden Ausrichtung der Systeme getroffen werden.⁶⁶ Diese Transaktionskosten der Schematisierung des Arbeitslebens der europäischen Bürger, die praktisch aus dem Nichts geschaffen werden, da sie vorher nicht bestanden, müssen im Bereich des Arbeitsrechts als

65 Vgl. Meier-Schatz, Christian J., Grundprobleme der Arbeitsverfassung der EG aus rechtlicher Sicht, supra, S. 452.

66 Vgl. Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharrer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 353.

sehr hoch veranschlagt werden, da sie die essentiellen Lebensbedingungen der Menschen betreffen und so das Interesse der einzelnen Akteure, genau *ihre* Vorstellungen auf Gemeinschaftsebene durchzusetzen, sehr hoch ist. Begründet werden kann dieses hartnäckige Pochen auf den jeweils bereits etablierten nationalen Standard auch dadurch, daß bestimmte Bereiche wie z. B. die Leistungen bei Krankheit oder Invalidität z. B. in Form von (zeitlich befristeter) Lohnfortzahlung mit genauen Vorstellungen und Berechnungen der Individuen einhergehen.⁶⁷ Diese relative Rechtssicherheit auf jeweils nationaler Ebene aufzugeben, verstößt gegen den Vertrauensschutz und scheint für jedes einzelne EU-Land politisch nicht verantwortbar.

Wenn dann tatsächlich die Festlegung eines Systems, etwa anhand eines europäischen Arbeitsgesetzbuchs, erfolgt ist, sind hohe Kosten der Umsetzung in den EU-Ländern zu veranschlagen. Genannt seien die Kosten des Drucks der neuen Gesetze sowie deren Vermarktung, die Kosten des „Erlernens“ der neuen Gesetze, vor allem auf Juristenseite, sowie die Kosten der Information und Schulung der Bevölkerung, die sich nun „plötzlich“ mit einer gänzlich neuen Rechtslage konfrontiert sieht, etc. Letztere dürften sehr hoch sein, da das Arbeitsrecht in der EU sich bislang in vielen Punkten sehr stark unterscheidet, demnach ein sehr hoher Anpassungs- und (geistiger) Umstellungsbedarf besteht. Als Ergebnis bleibt festzuhalten, daß die Kosten einer Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktordnungen als äußerst hoch veranschlagt werden müssen.

Zudem sind zu den (indirekten) Kosten der Harmonisierung auch die entgangenen Wachstumsverluste zu rechnen, die sich daraus ergeben, daß die Bevölkerung und die Unternehmen in der EU ihre wirtschaftlichen Aktivitäten in der Übergangszeit der Verhandlungen und Debatten bis zur endgültigen Einigung auf ein zukünftig geltendes System aufgrund der damit zusammenhängenden Rechtsunsicherheit zurückstellen werden.

9.2.2 Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität

Generell muß davon ausgegangen werden, daß die Politiker bei einer Ausschaltung des Systemwettbewerbs auf dem Bereich des Arbeitsmarktes keine großen Anreize mehr haben, wirklich alles daran zu setzen, die Arbeitslosigkeit zu senken. Denn wenn die Regulierungen und Gesetze auf dem Arbeitsmarkt europaweit dieselben sind, wird dieser Faktor, der die Arbeitslosenquote mitbeeinflusst, ausgeschaltet. Folglich besteht keine Möglichkeit und kein Anreiz mehr, über bestimmte Experimente und Innovationen im regulatorischen und

67 Vgl. Böhm, Wolfgang, Bericht aus der Arbeitsgruppe 1, in: Böhm, Wolfgang (Hrsg.), Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?, Berlin 1992, S. 77.

gesetzlichen Bereich die Lage am Arbeitsmarkt zu verbessern. Unterschiede in den Arbeitslosenquoten in Europa sind dann nicht mehr auf Unterschiede in den Arbeitsmarktregulierungen zurückzuführen, und somit entfällt in diesem Bereich für die nationalen Politiker jeglicher Handlungsdruck. Die Arbeitslosigkeit wird als exogen gegeben, als nicht durch sie - zumindest nicht durch die Ausgestaltung des Arbeitsmarktsystems - beeinflussbar betrachtet. Die nationalen Politiker werden gewissermaßen aus ihrer Verantwortung entlassen, der Probleme am Arbeitsmarkt Herr zu werden. Sie können sich in stoischer Gelassenheit zurücklegen, wann immer über den Arbeitsmarkt diskutiert und lamentiert wird. Leicht führt eine solche Situation dazu, die Arbeitslosigkeit als natürlich, als nicht abänderbar, als einfach spezifisch für moderne Systeme hinzunehmen. Dies wäre mehr als gefährlich. Auch von seiten der Bevölkerung ist in einem „harmonisierten“ Europa kaum mit irgendwelchen Gegenreaktionen in diesem Bereich zu rechnen. Denn wenn sich in Europa keinerlei Alternativen und bessere Regelungen zeigen, ist nicht davon auszugehen, daß die Bürger selber, von sich aus, Verbesserungen im Arbeitsmarktbereich „erfinden“ und die Politiker mittels voice zu Änderungen zwingen. Der Mensch ist in dieser Hinsicht bequem und reagiert eher, als daß er von sich aus agiert.

Z. B. ist die inzwischen zunehmende, wenngleich immer noch geringe Verbreitung der Teilzeitarbeit bei Frauen in sehr traditionellen Kulturen wie Griechenland wohl darauf zurückzuführen, daß die Frauen diesen Trend in den anderen europäischen Ländern bemerkt haben und sich dann erst damit auseinandergesetzt haben, daß auch für sie eine stundenmäßig reduzierte Betätigung attraktiv wäre, wenn familiäre und kulturelle Faktoren einer Vollzeit-erwerbstätigkeit dort oft noch entgegenstehen. Kaum denkbar ist m. E., daß - ohne dieses ausländische Beispiel - die Frauen in Griechenland von sich aus überhaupt auf den Gedanken gekommen wären, Teilzeitarbeitsplätze zu fordern. Dies soll verdeutlichen, wie wichtig Unterschiede in den Regelungen in Europa sind, damit von der Bevölkerung Druck auf die Politiker ausgeübt wird. Anders ausgedrückt: Ist auf Europas Arbeitsmärkten alles gleich, besteht von keiner Seite her Druck zu irgendwelchen Änderungen. Das System hätte in hohem Maße statischen und versteinerten Charakter. Auch für exit in ein anderes EU-Land besteht bei einheitlicher Ausgestaltung des Arbeitsmarktes unter diesem Gesichtspunkt kein Anlaß mehr, bzw. dieser ist in seiner Bedeutung auf die auf andere Faktoren zurückzuführenden Unterschiede in den Arbeitslosenquoten beschränkt. So ist es z. B. möglich, daß in einem Land aufgrund einer traditionell starken Automobilindustrie die Beschäftigungschancen in dieser Branche aufgrund steigender Exportmöglichkeiten gestiegen sind, so daß dies z. B. für Konstrukteure oder Fertigungstechniker ein Anlaß sein kann, in dieses Land zu emigrieren. Da die Arbeitsmarktregelungen die Höhe der Arbeitslosenquote allerdings mitbestimmen, sind die Unterschiede in den nationalen Arbeitslosenquoten bei einem harmonisierten Arbeitsrecht in Europa geringer als bei unterschiedlichen nationalen Regelungen, was somit

gleichzeitig den Anlaß für exit aufgrund unterschiedlicher Lagen am Arbeitsmarkt einschränkt. Zudem wirkt das dann doch noch stattfindende exit nicht kontrollierend auf die Ausgestaltung des Arbeitsrechts, da dieser Aktionsparameter den nationalen Politikern ja entzogen wurde, sondern allenfalls auf die sonstige Systemausgestaltung. Für eine effektive Kontrolle in Form von exit und voice im Hinblick auf die Lösung der Arbeitsmarktprobleme ist folglich ein Systemwettbewerb der nationalen Arbeitsmarktordnungen unabdingbar. Nur durch ihn können „policies that treat the systemic nature of these problems, and not merely their myriad symptoms“⁶⁸ gefunden werden. Sicher gibt es hierbei nicht nur einen einzigen Lösungsweg, mit dem sich die Arbeitslosigkeit verringern läßt. Verschiedene Maßnahmen müssen unternommen werden, die zusammen ihre Wirkung entfalten müssen. Dabei werden gewisse Schritte nur ein kleiner Beitrag in die richtige Richtung sein - im Sinne eines „piece meal-engineering“ -, vielleicht scheinbar vernachlässigenswert, aber im Endeffekt doch ein wenig weiterführend. Viele solche kleinen Schritte können, sofern die Anstrengungen einen hinreichend langen Atem haben, ein gutes Stück voranführen.⁶⁹

Als gravierender Nachteil der Harmonisierung wird sich auch die eingeschränkte Flexibilität erweisen. Harmonisierte europäische Regelungen, die in allen 15 Ländern der EU Geltung besitzen, sind äußerst schwerfällig, was Änderungen, d. h. Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen und somit Verbesserungen, anbelangt - Kötz spricht hier von einer Veränderungssperre.⁷⁰ Sieht ein Land z. B. aufgrund eines Wandels im relevanten Umfeld - etwa aufgrund technologischer Veränderungen, man denke z. B. an die neuen Möglichkeiten zur Telearbeit - einen gesetzlichen Handlungsbedarf, so ist eine nationale Regelung bezüglich dieser neuen Rahmenbedingungen nicht mehr möglich, denn die beteiligten Staaten haben die Befugnis zur autonomen Rechtsentwicklung abgegeben. D. h., ein Land kann nur noch versuchen, auf Unionsebene eine neue Regelung zu forcieren.⁷¹ Doch dieser Weg ist zeitraubend und schwerfällig und dazu noch relativ wenig erfolgversprechend, etwa weil in den anderen

68 Appelbaum, Eileen, und Ronald Schettkat, *The End of Full Employment? On Economic Development in Industrialized Countries*, in: *Intereconomics* 29 (1994), S. 130.

69 Vgl. Siebert, Horst, *Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung*, München 1995, S. 25.

70 Vgl. Kötz, Hein, *Rechtsvereinheitlichung: Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele*, supra, S. 10. Diese Bezeichnung ist gerechtfertigt, wenn man bedenkt, daß z. B. die Bearbeitungszeit der Richtlinie bezüglich der Koordinierung des Rechts für die Tätigkeiten des Arztes sowie der Richtlinie zur Anerkennung ihrer Diplome (ABl EG 1975 Nr. L 167, S. 1 ff.) - seit Beginn der Arbeiten bei der Kommission bis zum festgelegten Änderstermin des einzelstaatlichen Rechts - 15 Jahre und 10 Monate betragen hat; vgl. Schwartz, Ivo E., *Wege zur EG-Rechtsvereinheitlichung: Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder Übereinkommen unter den Mitgliedstaaten?*, in: Ficker, Hans Claudius, et al. (Hrsg.), *Festschrift für Ernst von Caemmerer zum 70. Geburtstag*, Tübingen 1978, S. 1085.

71 Vgl. Behrens, Peter, *Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung*, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 50 (1986), S. 27. Behrens betont insbesondere, daß man Rechtsvereinheitlichung keineswegs ohne weiteres mit Fortschritt in der Rechtsentwicklung gleichsetzen darf und daß vielmehr im allgemeinen der Vorteil der Rechtsvereinheitlichung mit dem Preis der Einschränkung der Rechtsentwicklung und -fortbildung bezahlt werden muß; vgl. S. 19 ff.

EU-Ländern das jeweilige Problem nicht entstanden ist oder nicht als dringlich angesehen wird oder eventuell gar nicht als Problem erkannt wird.⁷² Auch da die Wirtschaftssubjekte bei grenzüberschreitenden Aktivitäten nun nicht mehr das ihnen als besonders gut erscheinende Arbeitsrecht zugrunde legen können, ist der Wettbewerb der nationalen Arbeitsrechtsordnungen beseitigt. Dies eliminiert einen wichtigen Impuls zur Rechtsfortbildung, d. h., trägt zur Starrheit des Rechtssystems bei.⁷³ Die Starrheit des Systems tritt vor allem dann auf, wenn die europäischen Regelungen den Charakter eines zusätzlichen Überbaus über die nationalen Systeme erhalten,⁷⁴ d. h., die jeweilige europäische Institution zusätzlich zu den nationalen existiert, die dann praktisch die Anweisungen und Regelungen der EU-Institution umsetzen, womit zu rechnen ist; denn es ist nicht vorstellbar, daß die nationalen Behörden zu existieren aufhören, wenn es zur Herausbildung einer europäischen Behörde kommt. Dies hat zur Folge, daß das gesamte System bei gleichzeitig fortschreitender Bürokratisierung und zunehmendem Formalismus komplizierter wird. Entscheidungs- und Informationsvorgänge dauern länger, da der Instanzenweg länger ist. Die Intransparenz des gesamten Apparates nimmt zu. Probleme werden nicht gelöst, sondern nur durch Prozeduren bearbeitet.⁷⁵

Ein harmonisiertes Arbeitsrecht in der EU verringert demnach unweigerlich die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs und hemmt die Flexibilität der Systeme.⁷⁶

9.2.3 Verletzung der Präferenzen der Akteure des Arbeitsmarktes

Eine Vereinheitlichung der den Arbeitsmarkt betreffenden Bestimmungen, die in Einklang mit den Präferenzen der von diesen Regelungen Betroffenen stehen, setzt voraus, daß die Wünsche und Bedürfnisse der Arbeitnehmer und -geber europaweit in etwa gleich sind. Daß dies unmöglich ist, braucht nicht weiter begründet zu werden und zeigt sich in den

72 Vgl. Kötz, Hein, Rechtsvereinheitlichung: Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, supra, S. 11.

73 Vgl. Behrens, Peter, Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung, supra, S. 27.

74 Ähnlich: Herber, in: Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 237, der vor unvollständigen oder unscharfen Regelungen warnt, da diese implizierten, „daß nationales und Einheitsrecht in ungeklärtem Verhältnis nebeneinander bestünden“, was die Flexibilität einengen würde.

75 Vgl. Fürstenberg, Friedrich, Soziale Aspekte des geplanten europäischen Binnenmarktes, in: Arbeit und Sozialpolitik 43 (1989), S. 290 und 292.

76 Ein Versuch, die Flexibilität zu erhalten, könnte in kurzen Kündigungsfristen und Revisionsklauseln bestehen, wobei eine Vertragskündigung das geeignetere Mittel zur Überwindung erstarrender Regelungen zu sein scheint, da von Revisionsklauseln oftmals kein Gebrauch gemacht wird, so z. B. beim Haager Kaufrechtsübereinkommen von 1964. Eine weitere Möglichkeit zur Bewahrung der Flexibilität ist eine Klausel, die es erlaubt, vorrangige neue Abkommen über den Regelungsgegenstand abzuschließen; vgl. Overbeck, Alfred E. von, in: Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, supra, S. 236 f.

bestehenden institutionellen Unterschieden in den Ländern der EU. Wären die Präferenzen homogen, gäbe es keine derart großen Unterschiede. Indikatoren für das Nicht-Vorhandensein einer EU-weiten einheitlichen Präferenzordnung am Arbeitsmarkt sind z. B. auch die Nicht-Existenz einer politisch-kulturellen Identität, einer europäischen öffentlichen Meinung oder europäischer politischer Diskurse und Willensbildungsprozesse.⁷⁷ Die nationalen Präferenzen für beispielsweise Arbeitszeitvorschriften und Sicherheitsvorschriften am Arbeitsplatz sind unterschiedlich stark ausgeprägt.⁷⁸ Auch bestehen unterschiedliche „background conceptions of the relationship between state and society“⁷⁹, die unterschiedliche (Arbeits)rechtssysteme hervorbringen, sowie ein unterschiedliches Rechtsbewußtsein in den Mitgliedstaaten. Eine Einheitsregelung, z. B. ein gänzlich Verbot von Arbeitszeiten von über 40 Stunden pro Woche, verletzt die Präferenzen der Menschen, die den eigentlichen Sinn ihres Lebens in der Arbeit sehen, die für sie Hobby, Existenzsicherung und Möglichkeit zur Selbstverwirklichung verkörpert, wohingegen eine solche Vorschrift diejenigen unberührt läßt, die ohnehin niemals mehr als 40 Stunden pro Woche arbeiten wollen. Diesbezüglich lassen sich länderspezifische Unterschiede feststellen. So stößt z. B. das in Deutschland in manchen Unternehmen praktizierte Modell einer 4-Tage-Woche in Italien auf breiten Widerstand.⁸⁰ Solange sich die nationalen Gerechtigkeitsprofile und Wunschvorstellungen nicht angenähert haben, besteht keine Aussicht auf eine präferenzkonforme Harmonisierung. Nur wenn diese Annäherung erfolgt ist, existiert die Chance für ein in diesem Zusammenhang immer wieder gefordertes soziales Europa, d. h. ein für die ganze EU geltendes hohes soziales Sicherungsniveau; dieses kann man nicht allein mit der Übertragung von Institutionen und Verfahren der nationalen Wohlfahrtsstaaten auf die supranationale Ebene erreichen.⁸¹ Die Option, sich einer für die EU einheitlich festgelegten Regelung zu entziehen, ist bei einer Harmonisierung erheblich eingeschränkt, da nur noch eine Auswanderung in ein Drittland, also ein Nicht-EU-Land, in Frage kommt, was tendenziell eine größere zu überwindende geographische und kulturelle Distanz und somit höhere exit-Kosten bedeutet. Aus dieser Tatsache ergibt sich gleichzeitig ein größerer diskretionärer Spielraum für die Politiker, d. h. ein geringerer Druck, den

-
- 77 Vgl. Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, Discussion Paper 94/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1994, S. 19, und Kielmansegg, Peter Graf, Ein Maß für die Größe des Staates: Europa fehlt die Zustimmung der Bürger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1992, S. 35.
- 78 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994, S. 23.
- 79 Roos, Nikolas H. M., Dinosaur-Complex versus Legal Pluralism, in: Witte, Bruno de, und Caroline Forder (Hrsg.), The common law of Europe and the future of legal education, Deventer 1992, S. 639.
- 80 Vgl. Lettieri, Franco, Skepsis gegenüber der „kurzen Arbeitswoche“, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 229.
- 81 Vgl. Schwengel, Hermann, Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Innovation, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (1997), S. 395.

Präferenzen der Bürger nachzukommen.⁸² Allerdings wird bei einem gewissen Maß an Präferenzverstoß die Frustrationstoleranz der Bevölkerung erschöpft sein, und dann gilt: „Wo die Reformen fehlen, kommt die Revolution.“⁸³ Auch dies sollten die Politiker beachten. Sie sind zwar geschützt bei einem „harmonisierten“ Europa, jedoch keineswegs „unstürzbar“.

In einem harmonisierten System bestünden Schwierigkeiten bereits darin, die Präferenzen der Bevölkerung und der Unternehmen zu artikulieren, da sie sich mangels anderer vorbildhafter Beispiele ihrer Wünsche eventuell gar nicht bewußt sind oder - sofern sie es sind - auf eine nachdrückliche Forderung nach Änderung in Anbetracht des in einem „vereinheitlichten“ Europa äußerst langwierigen und wenig erfolversprechenden politischen Procerees verzichten.

Die Wahlfreiheit der Bürger wird durch eine Harmonisierung de facto auf Null reduziert und widerspricht in eklatantem Ausmaß der Vorstellung eines „Europas der Bürger“, wie es in Art. A EGV suggeriert wird, ebenso wie der Vorstellung von mündigen, selbstverantwortlichen Bürgern. Schätzen die Arbeitnehmer arbeitnehmerfreundliche kostenträchtige Regulierungen so sehr, daß sie bereit sind, hierfür einen beträchtlichen Teil ihres Lohnes abzugeben, ist dies kein Grund für eine zentrale Regulierung auf EU-Ebene.⁸⁴ Wenn die Bevölkerung in den relativ ärmeren Ländern der EU z. B. eine Zunahme des Arbeitsschutzes wünscht und bereit ist, dafür einen Teil ihres erwirtschafteten Arbeitsertrages aufzuwenden, kann sie dies selbst z. B. in Verträgen kollektivrechtlicher Art festlegen.⁸⁵ Daß sie es bislang nicht getan hat, zeigt, daß sie es nicht wünscht.⁸⁶

82 Vgl. Koechlin, Monica, und Jean-Philippe Kohl, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, op. cit., S. 23.

83 Rexrodt, Günter, zitiert in: o. Verf., Standort: „Dann kommt die Revolution“, in: Der Spiegel Heft 45/1997, S. 117.

84 Vgl. Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 124.

85 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 50.

86 Ein internationaler Vergleich zeigt, daß sowohl das Niveau sozialer Absicherung als auch die Mitwirkungsrechte in den relativ reichen Ländern stärker ausgeprägt sind als in den ärmeren. Hierbei wird wohl generell davon auszugehen sein, daß die Höhe des Einkommens hierfür die wesentliche Ursache ist und nicht anders herum die Einkommenshöhe die Wirkung dieser sozialpolitischen Maßnahmen; vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 5/1990, S. 3 (keine Seitenangaben im Original).

Das nicht oder nur eingeschränkte Bedürfnis nach arbeitsrechtlichen Vorschriften auf einem hohen Niveau läßt sich mit Hilfe der Maslowschen Bedürfnispyramide erklären (vgl. Abschnitt 4.4), nach der folgende Hierarchie der Bedürfnisse gilt: I. physiologische Bedürfnisse, II. Streben nach Sicherheit, III. ego-Bedürfnisse, IV. Selbstverwirklichung. Arbeitsrechtliche Bestimmungen zähle ich zu den Kategorien II, III und IV. Sie werden also frühestens als erstrebenswert angesehen, wenn physiologische Grundbedürfnisse wie das Bedürfnis nach Essen, Kleidung und Wohnraum, gedeckt sind. Da dies in ärmeren Ländern nicht immer in vollständigem Maße der Fall ist, sind die Stufen II und III noch nicht oder nur „verschleiert“ vorhanden. Vgl. Maslow, Abraham H., Motivation and Personality, 2. Auflage, New York u. a. 1970, S. 35 ff.

Eine Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme und - womöglich und wahrscheinlich - noch anderer Bereiche, die bislang in der Verantwortung der einzelnen Staaten lagen, würde zu einer steigenden „Entfremdung“ des einzelnen führen. Der Mensch sähe sich immer „mehr dazu verurteilt, ein bloßes Rädchen in dem undurchschaubar gewordenen Wirtschaftsprozeß zu sein, den er nicht beeinflussen kann“. Das Individuum hätte den Eindruck, als sei es bevormundet, „nur noch ein Spielball anonymer Mächte“⁸⁷, „mehr Objekt als Subjekt des gesellschaftlichen Prozesses“, was zur „Vertrauenskrise in die Institutionen und Einrichtungen der Gesellschaft“⁸⁸ beiträgt. Dies läuft dem zu konstatierenden Wunsch nach zunehmender Individualisierung, der bedeutet, daß sich die Menschen immer mehr „als Gestalter ihres eigenen, nichtkollektiven Lebensentwurfs verstehen“⁸⁹, entgegen. Es liegt nahe, daß eine solche Entwicklung die Hemmschwelle für kriminelle Handlungen herabsetzt. Keiner fühlt sich mehr für irgend etwas verantwortlich und hat das Gefühl, für nichts mehr verantwortlich sein zu *können*, wenn sogar fern weg in Brüssel von irgendwelchen fremden Institutionen und Personen entschieden wird, von wann bis wann er z. B. am Montag arbeiten muß, oder ob er sich seinen nicht in Anspruch genommenen Urlaub ausbezahlen lassen kann oder nicht. Auch aus Unternehmersicht ist der Präferenzverstoß evident. Die Unternehmen haben je nach individueller Situation und Auftragslage des Betriebs gewisse Anforderungen, was Arbeitszeit, Schichtarbeit oder Saisonarbeit anbelangt. Diese Anforderungen sind in bestimmtem Maße von den komparativen Vorteilen und der Branchenstruktur ihres Landes abhängig. D. h., ist z. B. in einem Land der Dienstleistungssektor besonders weit verbreitet, ergeben sich hier mit Sicherheit andere Anforderungen an die Arbeitsrechtsvorschriften, z. B. im Teilzeitbereich, als in einem Land, in dem der überwiegende Teil der Bevölkerung noch in der Landwirtschaft tätig ist. Bei einem harmonisierten Arbeitsrechtsbereich in der EU ist dieses individuelle Eingehen auf die Besonderheiten eines Landes nicht mehr möglich, d. h., eine zentrale Instanz in Brüssel nimmt den jeweiligen Akteuren in den nationalen Systemen diese Arbeit ab. Daß die harmonisierten Lösungen nur in seltenen Fällen für die spezifische Situation eines Unternehmens passen dürften, ist einsichtig; daß sich dies letztlich in geringerer internationaler Wettbewerbsfähigkeit und weniger Arbeitsplätzen niederschlagen dürfte, ebenfalls. D. h., die Harmonisierung widerspricht nicht nur den Präferenzen der Erwerbepersonen, sondern auch den Präferenzen der Arbeitgeber, die nun wesentlich weniger ihre speziellen Bedürfnisse berücksichtigt sehen. Dies resultiert zum einen daraus, daß bei nationaler Zuständigkeit der Staat die Besonderheiten in diesem Land, die das relevante Umfeld der Unternehmen berühren, besser in der Gesetzgebung berücksichtigen kann, und zum anderen daraus, daß bei einzelstaatlicher Zuständigkeit doch im allgemeinen ein größerer

87 Rauscher, Anton, *Personalität, Solidarität, Subsidiarität*, Köln 1975, S. 2.

88 Rauscher, Anton, *Personalität, Solidarität, Subsidiarität*, op. cit., S. 4.

89 Rogowski, Ralf, und Günther Schmid, *Reflexive Deregulierung: Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarkts*, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 570.

Regelungsbereich in der Autonomie der Tarifpartner verbleibt bzw. der Regelung auf Betriebsebene vorbehalten ist, als dies bei einem zentralisierten, harmonisierten Arbeitsrechtsbereich in der EU der Fall sein dürfte, was bereits in den einleitenden Worten zu diesem Kapitel erwähnt wurde.

An dieser Stelle sei ein Blick hinweg über die europäischen Grenzen in die USA erlaubt. Dort fanden im Jahr 1978 in 15 amerikanischen Bundesstaaten Abstimmungen für Steuer-senkungen und gegen zukünftiges Wachstum des staatlichen Haushalts statt.⁹⁰ Diese Beobachtung ist sicherlich nur eingeschränkt auf Europa übertragbar, doch die Tendenz scheint zu stimmen: Die Bevölkerung wünscht keine zusätzlichen Steuern und Abgaben sowie keine neuen Interventionen und Regulierungen. Diese Erkenntnis sollte bei der Verfolgung der europäischen Einigung Berücksichtigung finden. Das heißt im speziellen, daß auf eine Harmonisierung, die in der Regel mit mehr Regulierung und Zentralisierung sowie mehr zwischenstaatlichen Transfers einhergeht, verzichtet werden sollte, wenn man die Akzeptanz der Bevölkerung sichern will. Die Bedeutung der europäischen Einigung muß für die Bürger nachvollziehbar sein. Eine konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips muß somit höchste Priorität finden. Europäische Instanzen müssen verdeutlichen und belegen, daß sie die Aufgaben, die sie an sich gezogen haben, nicht nur besser ausführen *können* als die einzelnen Nationen, sondern daß sie es tatsächlich auch besser *tun*.⁹¹ Dieses Prinzip ist zwar sehr vage formuliert, doch es vermag bei strikter Auslegung wie kein anderes zu gewährleisten, daß der Zielvorgabe von Art. A Abs. 2 EGV entsprechend möglichst bürgernahe Entscheidungen getroffen werden und nach Maßgabe von Art. F Abs. 1 EGV die nationale Identität der Staaten und Regierungen gewahrt bleibt.

Unter spezieller Berücksichtigung der Harmonisierungsfrage muß gesehen werden, daß zum einen die Mehrzahl der Betroffenen hierzu keine zwingende Notwendigkeit sieht und zum zweiten die bestehenden Unterschiede bezüglich Traditionen, Mentalitäten oder nationalen angestrebten Zielen in Europa einfach zu groß sind, als daß eine Einebnung akzeptabel erscheinen kann. EG-Normen auf dem Arbeitsmarktbereich werden als das nationale System

90 Vgl. Pommerehne, Werner W., Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staatstätigkeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 119 (1983), S. 267.

91 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln u. a. 1996, S. 136.

Ähnlich: Tegtmeier, Werner, Wandel in Europa als Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 316.

Scherl, Hermann, Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft: Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 222/1, Berlin 1993, S. 161, dagegen plädiert für weitreichende sozialpolitische Kompetenzen auf EU-Ebene, um „als Schrittmacher des 'sozialen Fortschritts' tätig“ werden zu können. Derselben Meinung ist auch Stiller, Klaus Peter, Europäische Tarifverträge als Instrumente der sozialen Integration der Gemeinschaft, supra, S. 200.

störend, als systemfremd angesehen, die traditionell gewachsene, rechtliche, soziale und wirtschaftliche Gleichgewichte durcheinanderbringen.⁹² D. h., ein Präferenzverstoß erfolgt auch in der Hinsicht, daß die Bürger eines Landes nicht wollen, daß für die Regelung des Arbeitsmarktgeschehens eine zentrale Instanz in Brüssel anstelle der von ihnen gewählten Politiker zuständig ist.

Dabei bedeutet die Existenz verschiedener präferenzkonformer Arbeitsmarktssysteme keineswegs, daß die Wohlstandsgefälle zwischen den Ländern der EU zwingend weiterhin bestehen müssen, denn die unterschiedlichen Arbeitsmarktregime in der EU zeigen, daß durchaus unterschiedliche institutionelle Arrangements die gleiche ökonomische Effizienz im Ergebnis produzieren können.⁹³ Dies wird auch anhand folgender Identitätsgleichung deutlich:

$$\boxed{\text{Bruttoinlands - produkt pro Kopf}} = \boxed{\text{Arbeits- produktivität pro Stunde}} * \boxed{\text{Arbeitsstunden pro Erwerbs- tätigen}} * \boxed{\text{Erwerbs- tätigen quote.}}$$

Das gleiche BIP pro Kopf kann also mit unterschiedlichen institutionellen Alternativen der Arbeitsmarktregime erreicht werden.⁹⁴

Eine Harmonisierung der nationalen Arbeitsrechtsordnungen impliziert demzufolge eine Verletzung der Präferenzen der Bevölkerung, zum einen aufgrund der Abschaffung von bestimmten Alternativen und der Oktroyierung einer für viele präferenzinkonformen Lösung, zum anderen aufgrund der präferenzinkonformen Übertragung einzelstaatlicher Kompetenzen auf die supranationale Ebene.

92 Vgl. Schulte, Bernd, „...und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts?“ Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften, in: Kritische Justiz 23 (1990), S. 90. So führt auch Herber, in: Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, supra, S. 242, aus, daß bei der Harmonisierung immer dann Schwierigkeiten auftraten, wenn nicht nur technische Fragen zu behandeln seien, sondern verschiedene gesellschafts-politische Auffassungen versöhnt werden müßten.

93 Vgl. Schmid, Günther, Europas Arbeitsmärkte im Wandel: Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: Bentele, Karlheinz, Bernd Reissert und Ronald Schettkat (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Festschrift für Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M. u. a. 1995, S. 252 ff., und Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989, S. 195, Tz. 456.

94 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1993, Luxemburg 1993, S. 83 ff.

9.2.4 Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Länder und daraus resultierende Arbeitslosigkeit

Wie bereits in Kapitel 5 verdeutlicht, bleibt eine Harmonisierung nicht ohne Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Länder. Die Länder mit niedrigen Arbeitskosten haben klassischerweise einen absoluten bzw. komparativen Kostenvorteil bei der Produktion arbeitsintensiver Produkte, der durch eine künstliche Anhebung dieser Kosten eliminiert bzw. verringert wird. Eine Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierungen und somit letztendlich tendenziell auch der Arbeitskosten würde bedeuten, daß in den ärmeren Ländern der Union dann nur noch Wirtschaftstätigkeiten erwünscht sind, die mindestens so produktiv wie in den reicheren Mitgliedsländern sind.⁹⁵ Wesentlich dafür, welche Wirkungen derartiger Maßnahmen sich in den Ländern ergeben, in denen das Niveau arbeitsmarktlicher Regelungen vor der Harmonisierung relativ niedrig war, ist das Ausmaß der Mobilität der Produktionsfaktoren. Generell gilt, daß Kapital ein wesentlich mobilerer Faktor ist als Arbeit, d. h., er kann sich der entstehenden Last relativ leicht durch tatsächliches oder auch nur angedrohtes exit entziehen. Somit werden die höheren Kosten der höheren Standards vor allem von den Arbeitnehmern dieser Länder getragen werden müssen, denn daß durch diese neuen Regelungen ein Produktivitätsboom ausgelöst wird, der diese erhöhten Kosten neutralisieren könnte, ist nicht zu erwarten.⁹⁶ Was die Anpassungslasten der Arbeitnehmer anbelangt, können sich diese in zwei Formen abspielen: Zum einen können sie die erhöhten Kosten durch Reallohnverzicht kompensieren. Diese Alternative erscheint allerdings relativ unrealistisch, da die Flexibilität der Löhne nach unten aufgrund der Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte als sehr gering veranschlagt werden muß. Zweite und wahrscheinlichere Möglichkeit, die Anpassungslast zu tragen, ist die über einen Anstieg der Arbeitslosigkeit.⁹⁷ Diese negative Konsequenz der artifiziellen Verteuerung des Produktionsfaktors Arbeit⁹⁸ wird insbesondere die schlecht ausgebildeten Arbeitskräfte in arbeitsintensiven Sektoren treffen. Nutznießer dagegen werden

95 Vgl. Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 146, Tz. 585.

96 Vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, supra, S. 3 (keine Seitenangaben im Original).

97 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 50. Ebenso: Siebert, Horst, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, op. cit., S. 60.

Auf die vordergründige Lösung des Problems mittels einer Abwertung wird in Abschnitt 9.2.5 eingegangen.

Steigende Arbeitslosigkeit ist eine eindeutige Präferenzverletzung der Bürger, was Clark, Andrew E., und Andrew J. Oswald, Unhappiness and Unemployment, in: Economic Journal 104 (1994), S. 648 ff., in einer Untersuchung beispielhaft für Großbritannien belegen. Das Ergebnis, daß Arbeitslose sehr stark unter dem Zustand der Erwerbslosigkeit leiden, dürfte ohne größere Abweichungen auf andere Länder der EU zu übertragen sein.

98 Vgl. Donges, Juergen B., Tarif- und Sozialpolitik sollten in der EWWU möglichst lange national bleiben, in: Handelsblatt vom 13. Juni 1996, S. 2.

vor allem die Arbeitnehmer in den in Importkonkurrenz stehenden Sektoren der nördlichen Mitgliedstaaten sein, da das Kapital in ihrem Land bleibt und den Spielraum für Lohnerhöhungen vergrößert.⁹⁹ Dies freilich ist nur kurzfristig der Fall, denn die Wohlfahrtsverluste, die aus dieser de facto-Subventionierung der geschützten Sektoren resultieren, wie auch die aus der sinkenden internationalen Wettbewerbsfähigkeit resultierenden Arbeitsplatzverluste betreffen auch die Arbeitnehmer.¹⁰⁰ Höhere Arbeitslosigkeit wird ebenso wie ein eventueller Reallohnverzicht den Anreiz der betroffenen Arbeitnehmer erhöhen, in die relativ reicheren Länder der Union abzuwandern, was zwar den heimischen Arbeitsmarkt tendenziell entlasten wird, jedoch zu einer Verstärkung der regionalen Ballung in bestimmten Zentren Europas sowie ab einem bestimmten Maße auch zu einer Behinderung des wirtschaftlichen Aufholprozesses der ärmeren Länder führen wird¹⁰¹ - vor allem wenn die qualifizierten Arbeitskräfte abwandern. Allerdings ist die Mobilität in der EU zu gering, als daß dieser Effekt nennenswert ins Gewicht fallen dürfte.

Was geschieht, wenn man den Arbeitseinsatz verteuert und die Flexibilität der Arbeitsbedingungen verengende Regelungen einführt, hat die deutsch-deutsche Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion gezeigt.¹⁰² Der Aufbau potenter, international wettbewerbsfähiger Unternehmen wurde erheblich erschwert,¹⁰³ von den Arbeitslosenquoten in Ostdeutschland ganz zu schweigen.

9.2.5 Notwendigkeit von Interventionen und Transfers

Die Notwendigkeit, seitens der EU bei einer Harmonisierung in den Wirtschaftsablauf mittels Transfers innerhalb der EU sowie eventuell mittels protektionistischer Maßnahmen gegenüber Drittstaaten zu intervenieren, wurde bereits im allgemeinen Kapitel über die Harmonisierung (Abschnitt 5.6) erläutert und knüpft an die Ausführungen in Abschnitt 9.2.4 an. Sie stellt sich

99 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 3-4/1991, S. 44.

100 Vgl. Hannowsky, Dirk, „Sozialdumping“: Kurzfristige Vorteile, langfristige Entwicklungsbarrieren, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 65 (1995), S. 35.

101 Vgl. Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993, S. 37 ff.

Ebenso vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 57 (1993), S. 44, und Engels, Wolfram, et al., Europäische Sozialcharta: Ein sozialpolitischer Regulierungsfahrplan für den Binnenmarkt?, in: Argumente zur Europapolitik Nr. 1/1989, S. 4.

102 Vgl. Donges, Juergen B., Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Tübingen 1992, S. 43. Zu den Problemen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung vgl. Akerlof, George A., et al., East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity Heft 1/1991, S. 1 ff.

103 Vgl. Donges, Juergen B., Tarif- und Sozialpolitik sollten in der EWWU möglichst lange national bleiben, supra, S. 2.

auch und ganz besonders für den Arbeitsmarktbereich.¹⁰⁴ Die Einführung kostenwirksamer Regulierungen z. B. beim Kündigungsschutz oder der Mitbestimmung führen zu erhöhten Arbeitskosten, wenn nicht eine Absenkung der Geldlöhne erfolgt, womit realistischerweise nicht zu rechnen ist. Der Abbau der bestehenden Wettbewerbsvorteile der weniger weit entwickelten Länder würde dazu führen, daß sich die wirtschaftlichen Aktivitäten noch stärker auf die bereits jetzt leistungsfähigeren Länder konzentrieren. Die Folge wäre zunehmende Arbeitslosigkeit in den ärmeren Staaten der EU. Die durch eine Harmonisierung verfolgte Vereinheitlichung der Lebensverhältnisse läßt sich somit „nur in einem pervertierten Sinn“ erreichen: „Die interregionale Lohnstruktur würde 'gleicher', die Struktur der Arbeitslosigkeit aber 'ungleicher'.“¹⁰⁵ D. h., jede Bemühung um eine anhebende Harmonisierung muß eine materielle Grundlage haben, die im tatsächlich erreichten Produktivitätsfortschritt und im Bewußtsein der Beteiligten liegt; anders ausgedrückt: Sozialer Fortschritt ist ohne höhere wirtschaftliche Leistungskraft nicht denkbar. Denn wo die Betroffenen die neuen Regelungen nicht gutheißen wollen respektive nicht implementieren können, bleibt es bezüglich der Regelungen bei bloßen formalen Deklarationen¹⁰⁶ bzw. sind bei ihrer Implementierung die realen Konsequenzen für die Beschäftigung bitter.

Die dargestellten negativen Folgen für die ärmeren Länder der EU wie steigende Arbeitslosigkeit sind politisch kaum akzeptierbar und legen aus diesem Grunde schon Transfers nahe. Andere „Abhilfemöglichkeiten“ wären Wanderungen von den weniger produktiven in die produktiveren Länder - allerdings ist die Mobilität der Erwerbspersonen nur sehr eingeschränkt vorhanden (vgl. Abschnitt 7.2) -, eine ausgeprägte Lohnflexibilität (vgl. Abschnitt 9.3) und eine Währungsabwertung (bei Nicht-Einführung des Euro) in den ehemals Niedrigstandardländern. Letzteres ist zwar ohnehin lediglich kurzfristig hilfreich, da diese Politik mittel- bis langfristig nur zu erhöhter Inflation führt. Allerdings haben sich bestimmte Länder durchaus in der Vergangenheit einer solchen Politik verbunden gefühlt. Eine Abwertung würde dann, wenn es gelingt, die Wettbewerbsnachteile zu neutralisieren,

104 Eine gute Darstellung der Interventionsspirale auf einem nationalen Arbeitsmarkt, bei der die einzelnen Elemente der Arbeitsmarktverfassung als Stufen einer Interventionsspirale interpretiert werden, bieten Soltwedel, Rüdiger, et al., *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik*, Tübingen 1990, S. 148 f.

105 Paqué, Karl-Heinz, *Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik*, supra, S. 119.

Zu dem Ergebnis, daß eine Harmonisierung in der EU das Wohlstandsgefälle eher verschärft als abbaut, gelangt auch Müller, Anton P., *Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik*, supra, S. 22.

Das Beispiel des einstigen „poor south“ in den USA zeigt, wie rückständige Regionen ohne Transfers, sondern lediglich mit Hilfe ihrer komparativen Vorteile wie geringe Arbeitsmarktregulierung und einem geringeren Wohlfahrtsstaat Investitionen attrahieren und beträchtlich aufholen können; vgl. McKinnon, Ronald I., *A Common Monetary Standard or a Common Currency for Europe? Fiscal Lessons from the United States*, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41 (1994), S. 347 ff.

106 Vgl. Fürstenberg, Friedrich, *Soziale Aspekte des geplanten europäischen Binnenmarktes*, supra, S. 291.

zumindest (vorübergehend) die Notwendigkeit für Transfers eindämmen. Allerdings muß hierzu einschränkend gesagt werden, daß Abwertungen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen, immer weniger greifen, je weiter der Binnenmarkt fortgeschritten ist. Denn bei intensiven Handelsverflechtungen ergeben sich zwar Wettbewerbsvorteile für die Exportindustrie, jedoch steigen auch die Importpreise, was gegebenenfalls die Vorteile überwiegen kann.¹⁰⁷

Jedoch fällt der Wechselkurs bei einer Währungsunion - wie bereits gesagt - als Instrument zum Ausgleich struktureller Angebots- oder Nachfragediskrepanzen zwischen den beteiligten Ländern weg.¹⁰⁸ Als Ersatz hierfür bleiben somit nur noch drei Optionen: Transfers, Wanderungen von Arbeitskräften aus den weniger produktiven in die produktiveren Länder sowie eine höhere Lohnflexibilität.¹⁰⁹ D. h., in einer Währungsunion müßte die Lohnpolitik ein gehöriges Maß an Flexibilität aufweisen, wenn man auf Transfers verzichten will, denn das Instrument der Wechselkursanpassung, mit dem man bislang realwirtschaftliche Schwierigkeiten, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, ausgleichen konnte, existiert dann nicht mehr, und die Mobilität der Erwerbsspersonen ist - wie bereits gesagt - nur in unbedeutendem Maße vorhanden.¹¹⁰ Da Lohnflexibilität nach unten vor allem auf Widerstand der Betroffenen stoßen wird, ist wohl ein starker politischer Druck dahingehend zu erwarten, die Währungsschäden in den Mitgliedsländern mit Gemeinschaftsmitteln inklusive interventionspolitischer Maßnahmen auszugleichen (!).¹¹¹

Eichengreen vertritt die Auffassung, daß nach einem Schock andere Mechanismen, „perhaps including (...) labor leisure choice, inter-regional capital mobility, and government policy, substitute adequately for Europe’s limited labor mobility“¹¹². Auch könne Schocks durch folgende Maßnahmen begegnet werden: Arbeitskräfte können überproportional in Regionen

107 Vgl. auch Viñals, José, European monetary integration: A narrow or a wide EMU?, in: European Economic Review 40 (1996), S. 1107 f.

108 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 10.

109 Wolfgang Franz allerdings vertritt die Auffassung, der Lohnpolitik sollte in einer Währungsunion keine zu große Zusatzverantwortung aufgebürdet werden, was Anpassungslasten anbelangt, da der Wechselkurs in der Vergangenheit seine Ausgleichsfunktion auch nicht in vollem Maß erfüllt hätte, so daß der Lohnpolitik nun bei seinem Wegfall nicht wesentlich höhere Flexibilitätserfordernisse abverlangt werden müßten; zudem stünden bei wirtschaftlichen Problemen auch andere Politikbereiche sowie die Unternehmen in der Verantwortung; vgl. Schneider, Klaus, Die Verantwortung der Lohnpolitik wächst, in: Arbeitgeber 49 (1997), S. 126.

110 Eine Studie von Blanchard, Oliver Jean, und Lawrence F. Katz, Regional Evolutions, in: Brookings Papers on Economic Activity Heft 1/1992, S. 1 ff., kommt jedoch zu dem Schluß, daß regionale Beschäftigungsschocks vor allem durch Wanderungen, nicht jedoch durch Lohnanpassungen kompensiert werden.

111 Vgl. Vollmer, Lothar, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: Caesar, Rolf, und Renate Ohr (Hrsg.), Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?, Baden-Baden 1996, S. 88.

112 Eichengreen, Barry, Labor markets and European monetary unification, in: Masson, Paul R., und Mark P. Taylor (Hrsg.), Policy issues in the operation of currency unions, Cambridge 1993, S. 132 f.

auf den Arbeitsmarkt treten, in denen die Arbeitslosigkeit niedrig ist, und sie können überproportional aus dem Arbeitsmarkt austreten, wo die Arbeitslosigkeit hoch ist, „reducing the numbers measured as out of work“¹¹³. Allerdings muß unter Einbeziehung aller Aspekte gesagt werden: „Der Weg des geringsten nationalpolitischen Widerstands führt (...) nach Brüssel.“¹¹⁴ Mit derartigen Transferforderungen ist in einem einheitlichen Währungsraum zwar auch ohne eine Harmonisierung der Arbeitsmarktsysteme zu rechnen, doch bei einer Harmonisierung werden diese Forderungen noch stärker zutage treten, da nun in den ärmeren Ländern die Arbeitslosigkeit aufgrund der durch die Harmonisierung der Arbeitsmarktregulierungen erhöhten Arbeitskosten zunimmt.

Deutschland dürfte bei noch weiter steigenden Transfers dann wohl bei den Hauptbelasteten sein,¹¹⁵ und der deutsche Steuerzahler würde letztlich die Quittung dafür präsentiert bekommen, daß mit seiner Hilfe oder Duldung seine Kollegen in den weniger entwickelten EG-Regionen regulierungsbedingt besonderen Beschäftigungsrisiken ausgesetzt werden sollen.¹¹⁶ Eine Ausweitung des EG-Haushalts wird eine Einschränkung der nationalen Haushaltsmittel zur Folge haben, die für eigene Maßnahmen vorgesehen waren. Eine Kreditfinanzierung dieser Maßnahmen ist in Zukunft nur noch in eingeschränktem Maße möglich, da der Unionsvertrag aus stabilitätspolitischen Gründen ausufernde Defizite verbietet (vgl. Art. 104 c, 109 j EGV und das Protokoll über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit).¹¹⁷ Die Transfers verringern des weiteren für die Geberländer ihren strukturellen Anpassungsbedarf, was ein Minus an Wachstum und Beschäftigung in diesen Ländern implizieren kann.¹¹⁸ Die innereuropäischen Transfers lassen letztlich an die Stelle des Wettbewerbs mit seinen wohlfahrtsmehrenden Funktionen den politischen „Wettbewerb von Verteilungskonstellationen um die ‘sozial gerechte’ Aufteilung eines dann gemeineuropäischen Bruttosozialprodukts und das Jagen nach der Schimäre einer ‘materiellen’ Gleichheit in kontinentaler Dimension“¹¹⁹ treten. Hierdurch würden im Endeffekt alle ärmer werden als bei einem Verzicht auf eine zwangsweise Angleichung. Vor diesem Hintergrund sind harmonisierungsbedingte Transfers

113 Eichengreen, Barry, Labor markets and European monetary unification, op. cit., S. 154.

114 Dresdner Bank, Kurs aufs nächste Jahrtausend: Die EU-Länder im Wandel, Trends Spezial, Frankfurt 1997, S. 18.

115 Vgl. z. B. Adamy, Wilhelm, Soziale Herausforderungen des Binnenmarktes für die Gewerkschaften, in: epd-Dokumentation 10 (1990), S. 37, der diese Verpflichtung Deutschlands mit seinen hohen Exportüberschüssen begründet.

116 Vgl. Donges, Juergen B., Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, op. cit., S. 44. Siebert, Horst, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, op. cit., S. 60, vertritt die Ansicht, daß die Mittel aus einem innereuropäischen Transfermechanismus nicht ausreichen, um die durch eine Harmonisierung entstehenden strukturellen Probleme in den Mittelmeerländern und in Irland zu finanzieren.

117 Vgl. Vollmer, Lothar, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“, in: Der Betrieb 46 (1993), S. 30.

118 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, supra, S. 44.

119 Habermann, Gerd, Wozu einen europäischen Superstaat errichten?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 47 (1991), S. 10.

kritisch zu beurteilen und auch in Anbetracht finanzpolitischer Schwierigkeiten in den Geberländern die Neuzuweisungen an den EU-Haushalt strikt zu begrenzen. Denn wenn die überwiegend in Angriff genommene Haushaltskonsolidierung in den reicheren Ländern gelingt und sich die Angebotsbedingungen der heimischen Wirtschaft dadurch zum Positiven entwickeln, entstehen Wachstumsimpulse, die auch Wirkungen außerhalb der Landesgrenzen - und somit auch in den Empfängerländern der Transfers - entfalten. Die EU als Wachstumsgemeinschaft läßt auf alle Fälle mehr Wohlstand für alle erwarten, als die EU als Verteilungsgemeinschaft jemals für alle zu leisten in der Lage wäre.¹²⁰ Generell zeigt auch die Empirie, daß die Länder mit den niedrigsten Staatsausgaben und in Folge mit den niedrigsten Defiziten und den niedrigsten Steuern die größten Erfolge bei der Beschäftigung verbuchen können.¹²¹

Die Währungsunion wird die Problematik zwischenstaatlicher Transfers noch vergrößern, da sie Lohndifferenzen offenlegt und schon aus dieser Tatsache heraus tendenziell zu sozialen Spannungen und Lohnsteigerungen in den ärmeren Ländern führen wird, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit dieser Staaten reduziert und die Forderung nach kompensatorischen Subventionen induziert. Auch hier lehrt die deutsche Einigung, welche Probleme und finanziellen Belastungen auf die Geberhaushalte zukommen.¹²² Zudem lehrt die deutsche Währungsunion, daß situationsbedingte industriepolitische Eingriffe eine gewisse Persistenz entwickeln, d. h., sich nur sehr schwer wieder auf ein angemessenes Maß zurückführen lassen.¹²³ Vielmehr löst eine Harmonisierung namentlich des Arbeitsrechts eine Interventionspirale aus. Denn Europa ist ein Raum mit beträchtlichen Unterschieden, was Klima, Arbeitsproduktivität usw. anbelangt. Eine zentrale Regulierung wird und kann diese Unterschiede nicht so angemessen differenzierend berücksichtigen wie die nationalen Regierungen, da sie nicht „so nahe am Geschehen ist“. Folge ist nicht ein Abbau, sondern eine Verschärfung existierender und eine Auslösung neuer Wettbewerbsverzerrungen. Derartige künstlich hervorgerufene Wettbewerbsverzerrungen führen zu einem Ruf nach weiteren Interventionen

-
- 120 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit: Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992, S. 251, Tz. 455.
- 121 Vgl. Zeitler, Franz-Christoph, Europäische Währungsunion: Was bringt sie dem Arbeitnehmer?, Vortrag von Dr. Franz-Christoph Zeitler, Präsident der Landeszentralbank im Freistaat Bayern, bei der Tagung des interregionalen Gewerkschaftsrates in München am 2. Oktober 1997, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 61/1997, S. 5, und o. Verf., Beschäftigung: Viel Staat und noch mehr Diener, in: iwd vom 12. Februar 1998, S. 4 f.
- 122 Vgl. Guger, Alois, EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik, in: Mesch, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Wien 1995, S. 224.
- 123 Vgl. Vollmer, Lothar, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, op. cit., S. 88.

des Staates in Form von Subventionen, was darüber hinaus das Wettbewerbssystem gefährdet.¹²⁴

Die Währungsunion kann auch ein gewisses psychologisches Moment entfalten, wonach sie bei einer europäischen Einheitswährung die Identifikation der Bürger mit der Europäischen Integration fördert und somit auch Angleichungsmaßnahmen auf dem Arbeitsmarkt und - auch aufgrund der dann hohen Transparenz der Lohnniveaus - die Forderung nach gleichen Löhnen in der EU begünstigt. Letzterem zu widerstehen, stellt große Anforderungen an die Lohnpolitik. Auf sie wird im Anschluß an Abschnitt 9.2 im Rahmen eines Exkurses eingegangen werden.

Möglich ist in einem weiteren Schritt zudem, daß als Konsequenz des gesamten Vorhabens Wettbewerbsnachteile für die EU insgesamt entstehen. Als Folge davon sind Forderungen nach Protektionismus gegenüber Drittstaaten wahrscheinlich. Die gesicherte Erkenntnis, daß Protektionismus im Endeffekt wohlfahrtsschädlich ist, wird hierbei wohl in den Hintergrund treten. Eine Aufblähung der europäischen Strukturfonds - aufgrund der steigenden finanziellen Kompensation der ärmeren Länder für die Wettbewerbsnachteile - würde somit nicht nur zu Friktionen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern führen, sondern darüber hinaus, da Wettbewerbsnachteile gegenüber Drittländern keineswegs ohne weiteres kompensierbar sind, Anlaß für Protektionswünsche bieten.¹²⁵

Zudem besteht die Gefahr, daß die bei einer Harmonisierung auftretenden Kostenbelastungen der Transfers und die steigende Arbeitslosigkeit generell bei einer Europäischen Währungsunion die Europäische Zentralbank unter Druck setzen, die steigenden Kosten bzw. Preiserhöhungen monetär zu alimentieren. Die Folge wäre eine erhöhte Inflation in der EU und damit - vor allem in den ehemaligen Hartwährungsländern, die stolz auf ihre harte Währung waren - eine generelle Ablehnung gegenüber der EU. Denkbar ist auch der Versuch, daß die Harmonisierung der arbeitsrechtlichen Standards über eine Defizitfinanzierung der nationalen Regierungen ermöglicht wird. Allerdings bestehen hierfür - wie bereits erwähnt - Einschränkungen aufgrund der Konvergenzkriterien bezüglich der Neu- und Gesamtverschuldung. Bei einer Defizitfinanzierung dürfte sich ebenfalls ein gewisser Druck auf die Europäische Zentralbank ergeben, eher eine laxe Geldpolitik als eine verlässliche stabilitätsorientierte zu

124 Vgl. Vollmer, Lothar, Fordert das System des Wettbewerbs einen Wettbewerb der Systeme?, in: Bareis, Peter, und Renate Ohr (Hrsg.), Europäische Integration auf Abwegen: Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“, Stuttgart 1992, S. 35.

125 Vgl. Streit, Manfred E., Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischen Interessen: Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuchs, in: König, Heinz (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994, S. 22.

verfolgen,¹²⁶ zu welcher der Maastricht-Vertrag verpflichtet, um die reale Geldschuld zu mindern. Allerdings dürfte für die ärmeren EU-Länder ohnehin kein Raum mehr für eine Defizitfinanzierung bestehen.

Es kann nicht eindringlich genug davor gewarnt werden, daß Ländern mit niedriger Produktivität ein beschäftigungswidriges Harmonisierungsniveau auferlegt und die Kosten dieser Politik über die Strukturfonds auf die Länder mit hoher Produktivität abgewälzt werden. Derartige Transfers sind in diesem Zusammenhang grundsätzlich abzulehnen, da sie lediglich die Gefahr einer teuren symptomatischen Therapie bergen,¹²⁷ ohne die existierenden (Produktivitäts-)Divergenzen auf Dauer abzubauen.¹²⁸

9.2.5.1 Exkurs: Die Europäischen Strukturfonds

An dieser Stelle soll zur Unterlegung des Gesagten kurz im Sinne eines Exkurses auf die Europäischen Strukturfonds eingegangen werden, bevor im nächsten Schritt eine Bewertung der Transfers erfolgt.

Die Strukturfonds beinhalten den **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung** (EFRE), der vorwiegend der Unterstützung von Regionen mit wirtschaftlichem Aufholbedarf dient, und den **Europäischen Sozialfonds** (ESF), der vor allem die Aufgabe hat, die Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen und Jugendliche in das Berufsleben einzugliedern. Sein Etat liegt bei etwa 3 Mrd. ECU. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission war es durch EU-Mittel möglich, von 1989 bis 1993 etwa 800.000 neue Arbeitsplätze zu schaffen.¹²⁹ Des weiteren existieren der **Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirt-**

126 Vgl. Donges, Juergen B., Tarif- und Sozialpolitik sollten in der EWWU möglichst lange national bleiben, *supra*, S. 2.

127 Vgl. Hofmann, Claus F., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, in: Kleinhenz, Gerhard (Hrsg.), *Soziale Integration in Europa I*, op. cit., S. 125.

128 Flassbeck, Heiner, Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 21. November 1992, S. 15, hält diese Entwicklung allerdings für unausweichlich.

Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 11, hingegen halten Transfers im größeren Stil in Anbetracht der prekären Finanzlage und mangels eines gemeinschaftlichen Identitätsbewußtseins in den potentiellen Geberländern für nicht realisierbar. Auch Molitor, Bernhard, Ordnungs- und integrationspolitische Optionen für eine europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.), *Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß*, op. cit., S. 99 f., stellt fest, daß „die politische und mentale Integration“ in der EU noch lange nicht so weit fortgeschritten ist, daß hohe zwischenstaatliche Transfers zum Ausgleich von nicht produktivitätsentsprechendem Einkommen ohne weiteres durchsetzbar sind.

Vaubel, Roland, A public choice approach to international organization, in: *Public Choice* 51 (1986), S. 51 ff., allerdings erklärt mit Hilfe der „dirty-work hypothesis“, daß bei einer Zentralisierung der Entscheidungskompetenzen in Europa mit einer Zunahme der Transfers zu rechnen ist.

129 Vgl. o. Verf., Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: *EU-Informationen*, Juli 1996, S. 3.

schaft (EAGFL), der die Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik unterstützt und die Entwicklung des ländlichen Raumes fördert, das **Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei** (FIAF) und der **Kohäsionsfonds**, der Projekte der Verkehrsinfrastruktur und des Umweltschutzes in Mitgliedsstaaten, deren Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 90 Prozent des Unionsdurchschnitts beträgt, fördert.¹³⁰ Derzeit sind dies Spanien, Portugal, Griechenland und Irland. Allerdings bekommen nur diejenigen Länder aus der Gruppe der vier mit einem grundsätzlichen Anspruch auf Mittel aus dem Kohäsionsfonds tatsächlich Auszahlungen, „die ein Programm zur Erfüllung der in Art. 104c (...) genannten Bedingungen der wirtschaftlichen Konvergenz vorweisen“¹³¹, was im Protokoll über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt niedergeschrieben und durch den Europäischen Rat in Edinburgh bekräftigt worden ist. Daneben existiert eine Vielzahl von Gemeinschaftsinitiativen, die ergänzenden Charakter haben.

Zur geschichtlichen Entwicklung der Fonds nur ein paar Bemerkungen:

Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung wurde 1975 geschaffen. Er sollte vor allem regionalpolitischen Maßnahmen dienen. Seitdem erfuhren die rechtlichen Grundlagen der EG-Regionalpolitik allerdings wesentliche Änderungen. Der EFRE hat praktisch vier Phasen durchlaufen: von 1975-1979 die sogenannte **Beteiligungsphase**, von 1979-1984 die **Abkoppelungsphase** von den nationalen Regionalpolitiken, die Phase von 1985-1988, die man als **Konzipierung einer eigenständigen EG-Regionalpolitik** bezeichnen kann; schließlich erfolgte eine Reform durch die EEA.¹³²

Der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft stammt aus dem Jahr 1962. Der für den Arbeitsmarkt bedeutsame Europäische Sozialfonds wurde bereits mit den Römischen Verträgen eingeführt (Art. 123 ff. EWGV). Schließlich sind noch die **Europäische Investitionsbank**, die im Jahr 1957 gegründet wurde (Art. 129, 130 EWGV), sowie die **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl** (EGKS) aus dem Jahr 1951 zu nennen. Eine Erweiterung des Instrumentariums erfolgte schließlich - wie gesagt - durch den Maastricht-Vertrag durch die Einführung des Kohäsionsfonds (Art. 130 d EGV), mit dem

130 Vgl. o. Verf., Strukturpolitik der EU: Konzentration auf vorrangige Ziele, in: EU-Informationen, Juli 1996, S. 4.

131 Europäischer Rat in Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 11. und 12. Dezember 1992, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung Nr. 140/1992, S. 1296 r. Sp. unter 2.

132 Vgl. Klodt, Henning, Jürgen Stehn et al., Die Strukturpolitik der EG, Tübingen 1992, S. 55 ff.

Ziel, den ärmeren Staaten der Union die Zulassung für die Euro-Teilnahme zu ermöglichen.¹³³ Diese Förderung erfolgte zwischen 1993 und 1995 mittels 3,3 Milliarden ECU.¹³⁴

Zur Operationalisierung der verschiedenen Fonds wurden sechs bzw. sieben Ziele bestimmt:

Unter **Ziel 1** fallen Regionen mit besonders starkem wirtschaftlichen Rückstand. Sie sollen in ihrer Entwicklung gefördert und strukturell angepaßt werden. Dieses Ziel wird mit dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung verfolgt.

Ziel 2 fördert Industrieregionen, die der wirtschaftliche und technologische Wandel stark betrifft. Hierfür sind vor allem der Fonds für regionale Entwicklung und der Sozialfonds zuständig.

Ziel 3 zielt auf eine Verbesserung der Beschäftigungslage ab. Hier wird vor allem auf den Europäischen Sozialfonds zurückgegriffen.

Ziel 4 soll Arbeitnehmern helfen, sich an den industriellen und technologischen Wandel anzupassen. Auch zur Erfüllung dieses Ziels werden Maßnahmen aus dem Europäischen Sozialfonds finanziert.

Ziel 5a fördert Landwirtschaft und Fischerei hinsichtlich Modernisierung und Umstrukturierung. Zur Finanzierung stehen der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft und das Finanzierungsinstrument für die Ausrichtung der Fischerei zur Verfügung.

Ziel 5b stellt eine Hilfe für die ländlichen Gegenden dar, die in Ermangelung wirtschaftlicher Entwicklungschancen von Auswanderung betroffen sind, was wiederum vornehmlich durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft bewerkstelligt wird.

Ziel 6 schließlich ist für besonders dünn besiedelte Regionen mit einer Bevölkerungsdichte von weniger als acht Personen pro Quadratkilometer bestimmt.¹³⁵ Hierfür dürften vor allem der Europäische Fonds für regionale Entwicklung und der Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft zuständig sein.

Alles in allem existierten 1994 rund 130 Förderprogramme mit insgesamt circa 40 Mrd. DM Fördervolumen, Landwirtschaft exklusive. Spanien bekam in diesem Jahr die meisten Mittel (24,3 %), dann folgten Italien (18,5 %), Portugal und Griechenland (14,9 % und 14,2 %)

133 Vgl. Klodt, Henning, Jürgen Stehn et al., Die Strukturpolitik der EG, op. cit., S. 63 ff.

134 Vgl. o. Verf., EU-Regionalentwicklung: Angleichung im Schnecken tempo, in: iwD vom 17. April 1997, S. 4.

135 Vgl. o. Verf., Strukturpolitik der EU: Konzentration auf vorrangige Ziele, supra, S. 4.

sowie Irland und Großbritannien (je 7,8 %).¹³⁶ Von 100 ECU, die im Zeitraum von 1986 bis 1990 z. B. Portugal an EU-Mitteln zugeteilt wurden, kamen 48 ECU in Form von Aufträgen wieder an die Geber-Länder zurück.¹³⁷ Deutschland zahlte 1995 z. B. knapp 40 Milliarden DM an den EG-Haushalt und erhielt knapp 15 Milliarden.¹³⁸

Für den Zeitraum von 1994 bis 1999 bietet sich folgendes Bild: Deutschland erhält dann hinter Spanien und Italien als drittgrößter Empfänger rund 21,7 Mrd. ECU aus den Strukturfonds, wobei die Mittel größtenteils in die neuen Bundesländer fließen (bei zu erwartenden Zahlungen an die EU in Höhe von jährlich rund 40 Milliarden DM). In diesem Zeitraum fließt mehr als ein Drittel des Haushalts der EU in die Strukturfonds.¹³⁹ Der Anteil der Strukturfonds-Ausgaben am EU-Haushalt hat sich inzwischen von 12 % im Jahresdurchschnitt von 1980 bis 1985 auf 23 % im Durchschnitt der Jahre 1990 bis 1995 erhöht.¹⁴⁰

9.2.5.2 Beurteilung der Transfers

Nicht immer haben zwischenstaatliche Transfers den in Abschnitt 9.2.5 skizzierten negativen Charakter. Sie können durchaus im mikro- und makroökonomischen Sinn sinnvoll sein. Im Fall externer Effekte beispielsweise kann ein Finanzausgleich zu deren Abgeltung sinnvoll sein, was allerdings nicht mit einer Vereinheitlichung oder Zentralisierung dieser Politik gleichzusetzen ist.¹⁴¹

Sinnvoll im Sinne von geeignet zur Hilfe sind Transfers für die ärmeren Länder immer dann, wenn durch Differenzierung der Arbeitskosten im weitesten Sinn oder Steigerung des Produktivitätsniveaus den Erfordernissen der wirtschaftlich schwächeren Regionen nachgekommen wird.¹⁴²

Die Mittel sollten sinnvoll, d. h. z. B. nicht zum Erhalt dauerhaft nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen oder für rein konsumptive Zwecke verwendet werden. Ergänzend zu einem mikroökonomisch sinnvollen Einsatz der Mittel muß kommen, daß diese Staaten durch ihre

136 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 41.

137 Vgl. Bunz, Axel R., Standort Europa, in: EU-informationen, Juli 1996, S. 2.

138 Vgl. Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland, Stuttgart 1997, Tabelle 14.3, S. 126, und Tabelle 14.5, S. 128.

139 Vgl. o. Verf., Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, supra, S. 3.

140 Vgl. o. Verf., EU-Regionalentwicklung: Angleichung im Schnecken tempo, supra, S. 4.

141 Vgl. Vaubel, Roland, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11 (1992), S. 35.

142 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 7.

Wirtschaftspolitik ihre internen Wachstumsbedingungen, vor allem die Rentabilität von Investitionen, weiter verbessern.¹⁴³

Eine Begründung der Transfers läßt sich auch aus dem Subsidiaritätsprinzip ableiten. D. h., wenn die Mitgliedstaaten aus eigenen Stücken nicht in der Lage sind, sich bei bestimmten Problemen, z. B. am Arbeitsmarkt, zu helfen, soll die Gemeinschaft eingreifen - auch finanziell. Freilich besagt die andere Seite dieser Maxime auch, daß Hilfe und Eingriffe der Union in all den Fällen zu unterbinden sind, in denen die Mitgliedstaaten sich selber ebenso gut helfen können wie die Gemeinschaft.

Als positiv werden die Transfers im Sinne eines Finanzausgleichs bisweilen auch dann betrachtet, wenn sie eine gerechtere, d. h. gleichmäßigere, Verteilung der Kosten und Nutzen aus dem Binnenmarktprojekt zwischen reichen und armen Staaten herbeiführen.¹⁴⁴

Des weiteren wird argumentiert, daß die strukturpolitischen Maßnahmen den regionalen und sozialen Zusammenhalt in der EU fördern würden,¹⁴⁵ was als Vorteil in einem vereinigten Europa gelten muß und in Art. 2 EGV als Aufgabe der Union angeführt ist.

Eine m. E. große Gefahr besteht allerdings trotz intendiert positiver Wirkungen der Transfers in der potentiellen Abhängigkeit der Nehmer-Länder von den Transfers. Sie können leicht dazu führen, daß eigene Anstrengungen unterbleiben, die womöglich kurzfristig schmerzhaft, aber dennoch absolut nötig wären, um die wirtschaftliche Entwicklung¹⁴⁶ und die Sozialleistungssysteme zu verbessern.¹⁴⁷ Die Länder werden gewissermaßen von der Verantwortung befreit, die Löhne an der Produktivität auszurichten.¹⁴⁸ Sie können die Kosten ihrer instabilen Politiken politisch externalisieren.¹⁴⁹ Fehlentwicklungen im eigenen Land werden zunächst einmal hingenommen anstatt unverzüglich korrigiert; zudem bleiben Defizit-

143 Vgl. Schubert, Ludwig, Der Binnenmarkt 1992: Chance und Herausforderung, in: WSI Mitteilungen 42 (1989), S. 573, und Schmidhuber, Peter M., Die wirtschaftliche und soziale Dimension des Binnenmarktes 1992, in: Drumm, Hans Jürgen, und Franz Böcker (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt, Berlin u. a. 1990, S. 11 f.

144 Vgl. Biehl, Dieter, On Maximal Versus Optimal Tax Harmonization, in: Bieber, Roland, et al. (Hrsg.), 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988, S. 280.

145 Vgl. Randzio-Plath, Christa, Neue Initiativen zur Beschäftigungspolitik: zur Sozialverträglichkeit der EU, supra, S. 537.

146 Zu denken ist hier an eine zu geringe Sparquote in einem Land, was dazu führt, daß das Land zu wenig eigene Mittel für Investitionen hat. Steigert man die Sparquote, ist dies zwar kurzfristig schmerzlich, da ceteris paribus der Konsum eingeschränkt werden muß, doch langfristig positiv, da dann der Konsum ausgedehnt werden kann.

147 Vgl. Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, op. cit., S. 38.

148 Vgl. Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, op. cit., S. 77.

149 Vgl. Prosi, Gerhard, Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, in: Siebert, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, op. cit., S. 82.

probleme ungelöst bzw. werden weiter verschärft.¹⁵⁰ Diese Probleme sind ähnlich wie in der Sozialpolitik. Wenn die Transfers sehr generös sind, vermindert sich der Anreiz zur Selbsthilfe. Die Abhängigkeit von Transfers und Subventionen, d. h. „die Tendenz zum 'Dauertropf'“¹⁵¹, steigt. Wie ein zu stark auf Nivellierung ausgerichteter Sozialstaat kann auch ein zu umfassender Ausgleich nationaler Disparitäten makroökonomische Fehlentwicklungen implizieren.¹⁵² Außerdem ist es der europäischen Solidarität nicht gerade förderlich, „wenn in zunehmendem Umfang Völker auf Kosten anderer Völker leben wollen“¹⁵³ - mithin kann es zu Umverteilungskonflikten kommen. Es darf in den Augen der Nehmerländer nicht zu einem gemeinschaftsrechtlich abgesicherten „Selbstbedienungsladen“¹⁵⁴ kommen.¹⁵⁵ Schließlich werden die Geberländer keineswegs bereitwillig über lange Zeit für die anderen Länder aufkommen wollen. Im Gegenteil, da der für Wohlfahrtsstaaten charakteristische Umverteilungskampf von den Bürgern auf die Staaten übertragen wird, könnte er „count less on the loyalty of those who had to foot the bill“¹⁵⁶. In diesem Sinne ist es abzulehnen, daß das Mehrheitsprinzip zum allgemeinen Abstimmungsmodus wird. Denn das würde bedeuten, daß die weniger entwickelten Staaten Zugriffsmöglichkeiten auf die Sozialbudgets der reicheren Mitgliedsländer hätten.¹⁵⁷ Um gegebenenfalls Forderungen nach Transfers abzuwehren, sind Zugeständnisse bei der außenwirtschaftlichen Protektion möglich. Protektion nach außen wird oft als Substitut für Sozialpolitik geschätzt, vor allem, da sie die staatlichen Budgets nicht direkt belastet wie die Sozialpolitik.¹⁵⁸ Daß dies mit den Erkenntnissen einer wohlfahrtssteigernden internationalen Handelstheorie und -politik nicht konsistent ist, ist offensichtlich.

-
- 150 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit: Jahresgutachten 1992/93, op. cit., S. 251, Tz. 454. Vor diesem Hintergrund fordert auch McKinnon, Ronald I., Intergovernmental Competition in Europe With and Without a Common Currency, in: Journal of Policy Modeling 17 (1995), S. 476 Fußnote 1, die zwischenstaatlichen Transfers in der EU auf ein Minimum zu reduzieren.
- 151 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 41.
- 152 Vgl. Blöchliger, Hansjörg, und René L. Frey, Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: Aussenwirtschaft 47 (1992), S. 544 f.
- 153 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 18.
- 154 Clever, Peter, Die EG auf dem Weg zur politischen Union: sozialpolitische Perspektiven, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 30 (1991), S. 126.
- 155 Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, op. cit., S. 38, weist darauf hin, daß es auch Aufgabe der EG ist, „die Systemtransformation der osteuropäischen Länder tatkräftig zu unterstützen, und darüber hinaus verstärkt den Ländern der Dritten Welt zu helfen“.
- 156 Streit, Manfred E., und Werner Mussler, The Economic Constitution of the European Community: From „Rome“ to „Maastricht“, Diskussionsbeitrag 03-94, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1994, S. 29 f.
- 157 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, op. cit., S. 200, Tz. 470.
- 158 Vgl. Dinges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 48.
Vgl. auch Gerken, Lüder, Institutional Competition: An Orientative Framework, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 23.

Zudem reduzieren Transfers die Signalwirkung des exit mit seinen nützlichen Entdeckungs- und Anreizwirkungen,¹⁵⁹ da sie den Anreiz für exit einschränken.

Weiter wird - bezogen auf die Fonds der EU - behauptet, daß zwischen ihnen diverse Zielkonflikte bestehen, z. B. zwischen dem Garantiefonds für die Landwirtschaft und den allgemeinen Intentionen der Strukturfonds, da die Agrarpolitik den Zielen des allmählichen sektoralen Strukturwandels und des regionalen Ausgleichs geradezu entgegenwirkt.¹⁶⁰

Als spezielles Problem bei den Transfers muß gelten, daß es im Grunde genommen keinerlei stichhaltige Erfolgskontrollen gibt. Der Mißbrauch hat ein eklatantes Ausmaß erreicht, wie der Europäische Rechnungshof herausgefunden hat.¹⁶¹ Aber nicht nur der Mißbrauch der Mittel ist bedeutend, auch ein klarer Erfolg ist kaum festzustellen. So waren selbst jährliche Beträge in Milliardenhöhe für Süditalien nicht in der Lage, das Wohlstandsgefälle in Italien aufzuheben.¹⁶² Generell muß die Wirksamkeit der Strukturfondsmittel in bezug auf das Konvergenzziel eher kritisch betrachtet werden. So ergab eine Untersuchung des Instituts der Deutschen Wirtschaft keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum in einer Region und den dieser Region zugeflossenen Finanzmitteln.¹⁶³ Damit hängt sicherlich auch zusammen, daß das bereitgestellte Kapital oftmals entgegen einer effizienten Faktorallokation administrativ in die politisch genehmen Bereiche gelenkt wird.¹⁶⁴

Die Länder kommen zudem oft auf den abwegigen Gedanken, sie müßten für ihren Eintritt in die EU irgendeine Entschädigung erhalten. Umgekehrt haben Subventionsprogramme der EU auch oft den Charakter von „Kaufpreisen“ für die politische Zustimmung einiger Länder und ihrer Regierungen zu EU-Politiken, um „mit EU-Geschenken die Wählermassen“ zu „becircen“¹⁶⁵, was - man glaubt es kaum - von führenden spanischen oder griechischen Politikern offen zugegeben wird.¹⁶⁶ So wird oftmals die Zustimmung einzelner Mitgliedstaaten für wichtige Reformmaßnahmen der Union durch finanzielle Zuwendungen erkauf, für die es

159 Vgl. Mussler, Werner, und Michael Wohlgemuth, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 37.

160 Vgl. Schrader, Jörg-Volker, EC Agricultural and Regional Policy: Consistent Interventions or Cumulative Inconsistencies?, in: *Intereconomics* 24 (1989), S. 173.

161 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 40.

162 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 40 f.

163 Vgl. o. Verf., EU-Regionalentwicklung: Angleichung im Schnecken tempo, supra, S. 5.

164 Vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, supra, S. 4 (keine Seitenangaben im Original).

165 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 40.

166 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 79 Fußnote 21.

nur eine scheinbar sachliche Begründung gibt.¹⁶⁷ Z. B. hat Spanien die Maastrichter Beschlüsse über die Wirtschafts- und Währungsunion erst akzeptiert, als eine Aufstockung der für die ärmeren Länder der Union bestimmten Mittel aus den europäischen Strukturfonds zugesichert wurde.¹⁶⁸

Zudem zeigt die deutsch-deutsche Wiedervereinigung, daß selbst bei hohen Transferströmen die intendierten Wachstums- und Beschäftigungswirkungen nicht schnell eintreten. Bislang haben sich auch auf EU-Ebene die an die Transfers gebundenen positiven Erwartungen nicht erfüllt. Groß sind die Enttäuschungen vor allem dann, wenn die Gelder zu sehr konsumptiv verwendet werden oder wenn bei investiver Verwendung Projekte mit geringer volkswirtschaftlicher Rentabilität gefördert werden oder Projekte, bei denen komplementäre inländische Produktionsfaktoren fehlen.¹⁶⁹

Sinnvoll wäre es eventuell, die Gelder des ESF auf Darlehensbasis zu gewähren, was einen Anreiz für die Projektverantwortlichen implizieren würde, die Mittel erfolgreich zu verwenden.¹⁷⁰

Es bleibt festzuhalten, daß Transfers zwischen den Ländern der EU nicht grundsätzlich abzulehnen sind, sie jedoch - um mikro- und makroökonomisch sinnvoll zu sein - an enge Voraussetzungen sowie eine Erfolgskontrolle zu binden sind. Zudem sind sie in ihrem Ausmaß so gering wie möglich zu halten.

9.2.6 Wohlfahrtsminderungen

Anhand der bisher unter 9.2 angeführten Nachteile der Harmonisierungslösung auf dem Arbeitsmarkt ist deutlich geworden, daß dieses Konzept eklatante Wohlfahrtseinbußen für die Länder der EU bedeutet. An dieser Stelle sollen noch weitere Effekte, die sich wohlfahrtsmindernd auswirken, aufgeführt werden.

167 Vgl. Dinges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 49.

Ähnlich: Addison, John T., und W. Stanley Siebert, The EC Social Charter: The Nature of the Beast, in: The National Westminster Bank: Quarterly Review, February 1993, S. 22.

Vgl. auch Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 349, und Hannowsky, Dirk, und Andreas Renner, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, Tübingen 1996, S. 10, die von „Package-Dealing“ sprechen und hieraus eine starke Ausweitung redistributiver Maßnahmen ableiten.

168 Vgl. Lange, Peter, The Politics of the Social Dimension, in: Sbragia, Alberta M. (Hrsg.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington 1992, S. 250 f., und o. Verf., Spain welcomes cohesion, in: Financial Times vom 12. Dezember 1991, S. 4.

169 Zu weiteren Kritikpunkten an der Transferpolitik der EU vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 41.

170 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, supra, S. 46.

Wesentlicher Punkt ist die Tatsache, daß eine Harmonisierung der Arbeitsmarktordnungen das traditionelle Schema der Arbeitsteilung verändern, d. h. sie verringern¹⁷¹ wird. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit basiert letztlich auf Spezialisierung.¹⁷² Insofern müssen Harmonisierungsmaßnahmen, die zu einer Konservierung und Angleichung der momentanen Strukturen führen, für eine Wohlstandsmehrung als ungeeignet bezeichnet werden. Die durch den zwischenstaatlichen Warenaustausch erzielbaren Gewinne der internationalen Arbeitsteilung werden durch eine Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen verringert, was zum Schaden aller beteiligten Länder ist.¹⁷³ Man kann nun nicht mehr z. B. bestimmte Vorleistungsprodukte billiger in den ehemals EU-Niedriglohn-Ländern einkaufen, sondern kann sie nun ebenso gut von den heimischen teureren Anbietern beziehen, da der Kostenvorteil der ärmeren EU-Staaten eliminiert wurde.

Ein weiterer wohlfahrtsmindernder Effekt ist, daß die durch die Harmonisierung generell ungünstigeren Standortbedingungen in den ärmeren (und im Endeffekt auch in den traditionell reicheren) Ländern der EU für den Zufluß von international mobilen Faktoren wie Human- und Realkapital - gelinde gesagt - nicht gerade förderlich sind. Ein solcher Kapitalzufluß könnte auf lange Sicht eine Wohlfahrtssteigerung in diesen Ländern herbeiführen. D. h., Harmonisierungen „behindern die über die Transmissionsmechanismen Arbeit und Kapital ablaufenden realwirtschaftlichen Angleichungsprozesse“¹⁷⁴.

Erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang, daß die Produzenten versuchen werden, eine EU-weite Anhebung der Arbeitsrechtsstandards über steigende Preise auf die Konsumenten abzuwälzen. Denn wenn z. B. ein Land von sich aus hohe Arbeitsschutzstandards hat und der Rest der Länder nicht, dann werden *ceteris paribus* die Produzenten diese höheren Standards in Form geringerer Gewinne bezahlen müssen - unterstellt, daß *ex ante* Gewinne möglich waren -, da der EU-Marktpreis für dieses Produkt ja durch die anderen Länder (mit)bestimmt ist, eine Überwälzung auf die Preise von daher nicht möglich ist, da sonst - ein gewisses Maß an Transparenz vorausgesetzt - mit Nachfrageeinschränkungen zu rechnen wäre. Wird jedoch überall in der EU ein hohes Arbeitsschutzniveau eingeführt, dann steigt der Preis für die erzeugten Produkte EU-weit, da ja alle Produzenten davon betroffen sind; die erhöhten Standards gehen zu Lasten der Konsumenten.¹⁷⁵

171 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, *supra*, S. 44.

172 Vgl. Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, *supra*, S. 27.

173 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Sozialunion für Europa?, Bad Homburg 1996, S. 27 f.

174 Hannowsky, Dirk, „Sozialdumping“: Kurzfristige Vorteile, langfristige Entwicklungsbarrieren, *supra*, S. 36.

175 Vgl. Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff und Robert M. Stern, International Labour Standards and Trade: A Theoretical Analysis, in: Bhagwati, Jagdish, und Robert E. Hudec (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?, Volume 1: Economic Analysis, Cambridge u. a. 1996, S. 240.

Erwähnt sei noch folgender Punkt: In jüngster Vergangenheit dominieren Branchenzyklen gegenüber dem allgemeinen Konjunkturzyklus. Da die regionale bzw. nationale Spezialisierung oft branchenspezifisch ist, nimmt für die Betroffenen der Absicherungsbedarf gegen Risiken konjunktureller und struktureller Art zu. Eine übermäßige Harmonisierung der Sozialvorschriften würde diese Absicherung allerdings nicht gewährleisten, sondern im Gegenteil „die Anreize zur Beschleunigung des Strukturwandels und Überwindung der Krise schwächen“¹⁷⁶ und somit auch auf diesem Wege wohlfahrtsdämpfend wirken.

Soweit bürokratische vereinheitlichte Regelungen eingeführt werden, wird dies auch die Flexibilität der Unternehmen und ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit reduzieren, was letztlich Drittländern wie Japan und den USA einen Vorteil verschaffen kann.¹⁷⁷ In diesem Sinne kann auch nicht anerkannt werden, daß einer zeitlichen Flexibilisierung des Arbeitsinsatzes mit dem Argument begegnet wird, man müsse soziale Errungenschaften verteidigen, denn diese könnten sich unter neuen Rahmenbedingungen als gefährliche Last erweisen. Vergessen werden darf in diesem Kontext nicht, daß sozialpolitische Maßnahmen oft und leicht denjenigen schaden, zu deren Nutzen sie bestimmt waren;¹⁷⁸ man denke nur an umfassende Mutterschutzbestimmungen, die sich in einer de facto-Reduzierung der Arbeitsmarktchancen für Frauen niederschlagen.

Gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtsminderungen sind auch aufgrund der Tatsache zu erwarten, daß die Macht und der Einfluß von Interessengruppen bei einem harmonisierten Arbeitsmarktsystem in der EU zunehmen. D. h., die „rent-seekers“ können nun - da sie eine größere Gruppe vertreten und auf einem größeren Terrain wirken - auf supranationaler Ebene ihren Einfluß ausdehnen und Partikularinteressen durchsetzen. Die nicht zu der jeweiligen Klientel gehörende Bevölkerung dagegen wird die ihr dadurch erwachsenden Nachteile oftmals gar nicht wahrnehmen und somit keinen Gegendruck ausüben. Somit fließen Ressourcen in für die Gesamtwirtschaft ineffiziente Verwendungen, was mit Wohlfahrtsverlusten gleichzusetzen ist. Da die Gewerkschaften überwiegend Insider-Interessen vertreten, dürfte ihr erhöhter Einfluß nur bedingt in der Schaffung neuer Arbeitsplätze resultieren, eher werden sie versuchen, die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten zu verbessern.¹⁷⁹ Gestärkte Arbeitgeberverbände dürften ihren Einfluß vor allem versuchen dahingehend zu nutzen, den Marktmechanismus am Arbeitsmarkt zu stärken und allzu große Gewerkschaftsmacht in ihrer

176 Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, *supra*, S. 28 f.

177 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, *op. cit.*, S. 50 f.

178 Vgl. Grimm, Doris, Klaus-Werner Schatz und Peter Trapp, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989, S. 22 f.

179 Vgl. Schweickert, Rainer, Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion, in: Maastricht II - Entwicklungschancen und Risiken der EU: Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation?, Beihefte der Konjunkturpolitik 44 (1996), S. 193.

Bedeutung einzugrenzen. Wohlfahrtsverluste sind insgesamt dahingehend zu erwarten, daß Interessengruppen stets Partikularinteressen verfolgen, die in der Regel nicht mit dem Interesse des Gesamtsystems identisch sind.

Sicherlich sind wohlfahrtsbezogene „Fehlentscheidungen“ auch bei einem Systemwettbewerb möglich, doch bleiben sie dann auf das jeweilige Land beschränkt und werden zudem tendenziell rasch korrigiert, wohingegen bei einer harmonisierten Fehlentscheidung ganz Europa betroffen wäre und sich zudem eine gewisse Stabilität dieser suboptimalen Situation einstellen dürfte. Dieser Punkt ist deswegen so gravierend, da es sich beim Arbeitsmarkt um einen ganz wesentlichen Bestandteil der individuellen und gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt handelt.

Die Harmonisierung wird sich demzufolge als eindeutig wohlfahrtsmindernd auswirken.

9.2.7 Sonstige Nachteile der Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme

Eine Harmonisierung im Arbeitsmarktbereich ist ein eindeutiger Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, da die nationalen Gesetzgebungskompetenzen tangiert und die Befugnisse und die Autonomie der Tarifpartner beschränkt werden,¹⁸⁰ und zwar ohne daß hier die Voraussetzung für gemeinschaftliches Handeln gegeben wäre, d. h., daß die Länder der EU diese Aufgaben nicht selber mindestens genauso gut erfüllen könnten wie die supranationale Ebene. Wie bereits in Kapitel 5 erläutert, ergibt sich aus dem Subsidiaritätsprinzip, daß mit zunehmender Höhe der Regelungsebene oder mit zunehmendem Umfang und steigender Heterogenität des Regelungsgebietes die Regeln zunehmende Abstraktheit aufweisen müssen.¹⁸¹ Der gesamte europäische Arbeitsmarktbereich ist zweifellos ein äußerst umfangreiches, komplexes und heterogenes Regelungsgebiet, woraus zwingend folgt, daß - sofern es zu einer Harmonisierung käme - die Regeln sehr abstrakt zu formulieren wären. Damit ist allerdings im Falle einer Harmonisierung eben nicht zu rechnen, da sich dann ja die Vorteile einer Harmonisierung nicht einstellen würden. Es blieben weiterhin ein beträchtlicher Interpretationsspielraum und somit unterschiedliche Handhabungen der Arbeitsrechtsmaterie in den einzelnen Ländern bestehen, was man ja eben durch eine Harmonisierung aususchalten intendiert. Eine Harmonisierung ist folglich als sehr restriktiv und genau spezifiziert zu erwarten, woraus aufgrund der Komplexität der Regelungsmaterie ein Verstoß gegen das

180 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, op. cit., S. 50.

181 Vgl. Giersch, Herbert, Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 37.

Subsidiaritätsprinzip resultiert. Eine derartige Harmonisierung würde die oftmals geäußerte Meinung, daß das Subsidiaritätsprinzip in der EU lediglich deklaratorische Bedeutung habe, bestätigen.¹⁸² Auch ist - ebenfalls in diesem Zusammenhang - ein Anstieg der Schattenwirtschaft zu erwarten, da Zentralisierung, Regulierung, Abgaben- und Steuerdruck sowie eine Verletzung der Bürgerpräferenzen - also Gründe, die ursächlich für schattenwirtschaftliche Aktivitäten sind - tendenziell zunehmen werden.

Zu alledem darf nicht vergessen werden, daß im vorhinein nicht klar festgeschrieben werden kann, welches System arbeitsrechtlicher Regelungen als am vorteilhaftesten betrachtet werden muß.¹⁸³ Ist es das deutsche, britische oder womöglich das französische System? Hierüber streiten sich die Gemüter, womit man wieder bei den hohen Transaktionskosten der Einigung wäre. Das vorteilhafteste System kann auch nicht ermittelt werden, wenn der Spielraum für soziale Experimente und der evolutorische Prozeß mit trial and error unterbunden werden. Oftmals trägt das Harmonisierungsniveau zudem starken Kompromißcharakter, da die Interessen der einzelnen Länder mitunter sehr stark divergieren und kein Land stark genug ist, den anderen das von ihm als optimal erachtete System aufzuzwingen.¹⁸⁴ Eine Einigung ist dann nur in Form gegenseitiger Zugeständnisse und Abstriche möglich, was natürlich in der Regel nicht das wirklich beste System hervorbringt,¹⁸⁵ wobei sich die für die Länder optimalen Lösungen ohnehin unterscheiden dürften, d. h., es gibt überhaupt keine einheitliche, für alle Länder optimale Lösung (!). In diesem Zusammenhang sollte noch einmal der Gedanke erwähnt werden, daß ein harmonisiertes System relativ „immun“ gegen Veränderungen ist. Dies würde sich als äußerst problematisch erweisen angesichts der Tatsache, daß aufgrund hoher Kapitalmobilität und zunehmenden Wettbewerbs in Europa die Institutionen auf dem Arbeitsmarkt sich möglichst schnell und friktionslos an neue strukturelle und technologische Veränderungen anpassen müssen. Die vielerseits als notwendig erachtete zunehmende Flexibilität der europäischen Arbeitsmärkte wird durch eine Harmonisierung praktisch verunmöglicht.¹⁸⁶

182 Diese Meinung vertritt auch der Rat in seiner Entschließung (94/C 368/03) zu bestimmten Perspektiven einer Sozialpolitik der Europäischen Union: Ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union vom 6. Dezember 1994, in: ABI EG 1994 Nr. C 368, S. 9.

183 Vgl. Walwei, Ulrich, Regina Konle-Seidl und Hans Ullmann, *Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich*, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), *Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 66.

Ebenso: Fröhlich, Hans-Peter, et al., *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion*, op. cit., S. 66.

184 Vgl. Neuhaus, Paul Heinrich, und Jan Kropholler, *Rechtsvereinheitlichung - Rechtsverbesserung?*, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 45 (1981), S. 80.

185 Vgl. Behrens, Peter, *Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung*, supra, S. 25.

186 Vgl. Lam, Alice, *Die Integration der europäischen Arbeitsmärkte aus japanischer Sicht*, in: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Soziales Europa: Europäische Integration und der europäische Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 173.

Auf keinen Fall darf man einer uneingeschränkten Harmonisierungseuphorie verfallen, die die historisch in Jahrhunderten gewachsenen gesellschaftlichen Strukturen, mit denen sich die Bürger identifizieren,¹⁸⁷ leichtfertig zerstören würde. Vielmehr müssen wirtschaftliche Eckdaten berücksichtigt werden, d. h., es muß eine ständige Analyse, inwieweit die wirtschaftliche Entwicklung eine Harmonisierung bestimmter Arbeitsbedingungen zuläßt oder erforderlich macht,¹⁸⁸ vorgenommen werden.¹⁸⁹ „Verordnete Einheit schafft keine Gemeinschaft.“¹⁹⁰

Man muß auch hier in Analogie zur Theorie des Markt- respektive Staatsversagens sorgfältig abwägen zwischen den Gefahren, die sich aus dezentralem Systemwettbewerb und zentralisierten Harmonisierungslösungen ergeben.¹⁹¹ So hat die vorangegangene Analyse der Vor- und Nachteile einer Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktsysteme in den Ländern der EU gezeigt, daß sich dieses Vorhaben im Endeffekt nur nachteilig für die Wohlfahrt der EU auswirken wird. Die Vorteile einer Harmonisierung erscheinen gegenüber den gravierenden Nachteilen beinahe als minimal. Nur mit einem funktionierenden System-

187 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 5. Neuhaus, Paul Heinrich, und Jan Kropholler, Rechtsvereinheitlichung - Rechtsverbesserung?, supra, S. 83, sprechen von einer Beeinträchtigung des Rechtsbewußtseins, wenn das bisherige Recht, mit dem sich die Bürger identifizieren, aufgegeben wird bzw. die nationale Gesetzgebungsautonomie entfällt.

188 Vgl. Stiller, Klaus Peter, Europäische Tarifverträge als Instrumente der sozialen Integration der Gemeinschaft, supra, S. 213.

189 Jungk, Wolfgang, Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG, in: Lichtenberg, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 43 f., schlägt eine Harmonisierung der verschiedenen Geschwindigkeiten vor; Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, op. cit., S. 20 ff., teilt diesen Vorschlag eines Europas der zwei Geschwindigkeiten bzw. der variablen Geometrie, darüber hinaus schlägt er ein Europa der Relativitäten vor. Ein Europa der Relativitäten meint, daß - soweit wie möglich - Maßstäbe relativ anstatt in absoluten Werten festgelegt werden sollten. Relative Maßstäbe tragen dem Entwicklungsstand der Länder Rechnung und vermeiden so überproportionale Belastungen einzelner EU-Staaten.

Ein Europa der zwei oder mehreren Geschwindigkeiten bedeutet, daß einem oder mehreren Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt wird, eine eigentlich für alle Mitgliedstaaten geltende Norm vorläufig nicht anzuwenden. Wank, Rolf, Arbeitsrecht nach Maastricht, in: Recht der Arbeit 48 (1995), S. 26, dagegen sieht in einem Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten den „Anfang vom Ende der Europäischen Union“. Der Übergang zu einem Europa der variablen Geometrie ist fließend.

Nach Hannowsky, Dirk, und Andreas Renner, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, op. cit., S. 36 Fußnote 123, bezeichnet variable Geometrie die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Gemeinschaftspolitiken fernzubleiben, sofern dies ihr Wunsch ist. Sie läßt sich nicht mehr allein mit Unterschieden im Faktor Zeit erklären, die ausschlaggebende Differenzierung liegt vielmehr in unterschiedlichen Auffassungen der Staaten zur „Sache“.

Der Vollständigkeit halber sei noch der Begriff eines Europas à la carte genannt. Der Unterschied zum Europa der variablen Geometrie liegt darin, daß diesem noch zumindest implizit ein Plan zugrunde liegt, wohingegen ein Europa à la carte absolute Wahlfreiheit ausdrückt. Vgl. Ehlermann, Claus-Dieter, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, in: Europarecht 32 (1997), S. 363 f.

190 Blüm, Norbert, Vorwort, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996, S. 2.

191 Vgl. Hauser, Heinz, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: Aussenwirtschaft 48 (1993), S. 467.

wettbewerb innerhalb der EU wird sich die EU im globalen Wettbewerb behaupten können. Vor diesem Hintergrund ist aus ökonomischer Sicht von der Realisierung einer Harmonisierung der Arbeitsmarktordnungen abzuraten.¹⁹²

Im folgenden soll nun noch auf die bereits in den Abschnitten 9.2.4 und 9.2.5 angesprochene Lohnpolitik explizit eingegangen werden, weil diese Problematik in einer Abhandlung, die sich mit dem Arbeitsmarkt befaßt, nicht unbeachtet bleiben kann; dies wird im Rahmen eines Exkurses erfolgen.

9.3 Exkurs: (Währungsunionsbedingte) Anforderungen an die Lohnpolitik¹⁹³

Über die Effekte der Währungsunion auf die Beschäftigung existiert keine einheitliche Meinung. Je nach Auffassung werden positive, neutrale oder negative Beschäftigungswirkungen erwartet.¹⁹⁴ Ohne auf diese Frage näher einzugehen, was den Rahmen dieser Arbeit sprengen würde, sei erwähnt, daß von einer Zentralisierung der Fiskalpolitik, die angesichts zunehmender Zentralisierungstendenzen in der EU durchaus zu befürchten ist, in Zusammenhang mit der Währungsunion - d. h. einer Zentralisierung der Geldpolitik - abzuraten ist. Denn eine Währungsunion bei weiterhin dezentraler Fiskalpolitik würde die Budgetrestriktionen der Staatshaushalte härten, eo ipso den Systemwettbewerb stärken und letztlich die Anpassungsflexibilität erhöhen, was durch eine Harmonisierung der Fiskalpolitik zunichte gemacht werden würde.¹⁹⁵

In Zusammenhang mit der Währungsunion, d. h. einem einheitlichen Währungsraum in der Europäischen Union, muß auf die Lohnpolitik explizit eingegangen werden, da ihr in diesem Kontext eine besondere Rolle zukommt. Lohnpolitische Fehler können bekanntlich zu gravierenden Ungleichgewichten führen, wenn akkomodierende Geldpolitik und Wechsel-

192 Auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., S. 63, teilt diese Ansicht; ebenso der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, op. cit., S. 195, Tz. 456.

193 Zu einigen politökonomischen Gedanken im Hinblick auf die Währungsunion vgl. Vaubel, Roland, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, supra, S. 39 ff., und Vaubel, Roland, The political economy of centralization and the European Community, in: Public Choice 81 (1994), S. 178.

194 Vgl. den Überblick über die möglichen Beschäftigungswirkungen einer Währungsunion von Ochel, Wolfgang, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Beschäftigung: Ein Überblick über die theoretischen und empirischen Zusammenhänge, in: ifo Schnelldienst 50 Heft 15 (1997), S. 9 ff.

195 Vgl. Schweickert, Rainer, Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion, supra, S. 198.

kursänderungen nicht mehr zum wirtschaftspolitischen Handwerkszeug gehören.¹⁹⁶ Der Frage „Akkomodation: Ja oder Nein?“ kommt in diesem Zusammenhang große Bedeutung zu. Denn steigen die Löhne (und auch die Preise) zu sehr, lassen sich - kurzfristig - die negativen Beschäftigungswirkungen durch eine expansive (akkomodierende) Geldpolitik auffangen. Wenn die Geldpolitik die Inflationsraten widerstandslos akkomodiert, dann werden die Gewerkschaften kein Vertrauen in eine stabile Entwicklung haben und daher auf möglichst kurze Laufzeiten ihrer Tarifverträge drängen, um auf Kaufkraftverluste in großem Umfang möglichst schnell reagieren zu können.¹⁹⁷ Folge ist eine Lohn-Preis-Spirale.

Wenn Lohnerhöhungen durch eine expansive Geldpolitik akkomodiert werden, um die Wirkungen auf die Beschäftigung zu neutralisieren, hat dies über die steigende Geldmenge eine Abwertung der Währung zur Folge. Wenn die Geldpolitik allerdings einen stabilitätsorientierten Kurs verfolgt und die nominalen Lohnerhöhungen nicht durch Geldmengenexpansion akkomodiert, dann steigt das Reallohniveau. Dies hat negative Konsequenzen für die Beschäftigung, denn das Preisniveau wird aufgrund des stabilitätsorientierten Kurses der Notenbank nicht genügend steigen, um das Beschäftigungsniveau auf dem alten (höheren) Niveau zu halten. Mithin wird die Abwertung geringer ausfallen als bei geldpolitischer Akkomodation.¹⁹⁸ Da europaweite Tarifverhandlungen als unwahrscheinlich angesehen werden müssen, sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nicht stark genug, eine akkomodierende Geldpolitik als Antwort auf „falsche“ Lohnabschlüsse zu erzwingen, so daß man eindeutig ihnen die Verantwortung für einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zuschreiben könnte. Ihr Versuch, die Schuld an steigender Arbeitslosigkeit wie bisher auf andere abzuwälzen, ist zwecklos. Der Euro nimmt die Tarifparteien somit stärker in die

196 Vgl. Hofmann, Claus F., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, op. cit., S. 110.

Die Empirie zeigt, daß Länder mit moderater Lohnstückkostenentwicklung diese in eine Verbesserung ihrer Wettbewerbsfähigkeit transformieren konnten, wohingegen in Ländern mit einer stabilitätswidrigen Lohnpolitik lediglich eine Abmilderung, jedoch kein vollständiger Ausgleich dieses Nachteils durch den Wechselkursmechanismus erfolgte; vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 33 f.

197 Vgl. Heise, Arne, Anpassungsanforderungen an die Lohnpolitik in der Gemeinschaft auf dem Wege zur und nach Vollendung der EWU unter Berücksichtigung des Beschäftigungsaspektes: Die Sicht der Gewerkschaften, Düsseldorf 1994, S. 39.

Die deutsche Notenbank hat in einer Untersuchung der Inflationsentwicklung in Deutschland gezeigt, daß ein zusätzlicher (Lohn)kostenschub in der Regel einhergeht mit einer Geldmengenexpansion, die den Preisanstieg dauerhaft macht; vgl. Deutsche Bundesbank, Zum Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1992, S. 27.

198 Vgl. Krüger, Malte, Korreferat zu Armin Rohde, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 266 f.

Verantwortung. Es ist daher verwunderlich, wenn die Lohnpolitik im Maastricht-Vertrag lediglich als Randbemerkung erwähnt ist.¹⁹⁹

Bei einem stabilitätsgerechten Kurs der Europäischen Zentralbank lassen sich somit realwirtschaftliche Fehlentwicklungen nicht nominal, d. h. unter Inkaufnahme einer höheren Inflation, korrigieren.²⁰⁰ Hiermit hängt zusammen, daß die für die Gewerkschaften angenehme Strategie, einerseits mit überhöhten Lohnabschlüssen die Erwartungen der Mitglieder befriedigen und andererseits aber die Folgen für die Beschäftigung in Grenzen halten zu können, an Realisierungschance verliert.²⁰¹ Im Zuge eines steigenden Wettbewerbs der Länder um Arbeitsplätze wird sich aber die Einsicht bei den Arbeitnehmern verbreiten, „daß sie mit ihren Arbeitgebern in erster Linie in einem Boot sitzen und erst in zweiter Linie im Klassenkampf miteinander stehen“²⁰². Mit der Währungsunion würde sich somit die Arbeitslosigkeit, die auf „falsche“ Lohnpolitik in der Vergangenheit zurückzuführen war, verringern. Wenn sich die Lohnpolitik v. a. auf die relative Einkommenssicherung konzentriert, dann kann der Lohn eine wichtige Funktion, d. i., auf dem Arbeitsmarkt ein Gleichgewicht zwischen Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften zu finden, nicht mehr erfüllen. D. h., dominiert bei Tarifverhandlungen die Einkommenspolitik, gerät die Beschäftigung in den Hintergrund. Lohnpolitik sollte jedoch angesichts von fast 5 Millionen Arbeitslosen allein in Deutschland primär Beschäftigungspolitik, nicht Einkommenspolitik oder Sozialpolitik sein. Werden bei der Tarifpolitik v. a. die unteren Lohngruppen angehoben, wird dies dazu führen, daß der Arbeitsmarkt nicht mehr funktioniert mit der Konsequenz, daß sich unerwünschte, d. h. negative, Beschäftigungswirkungen einstellen.²⁰³ Diese Aspekte müssen die Gewerkschaften nun verstärkt berücksichtigen.

Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird in einer Währungsunion wesentlich stärker als gegenwärtig in der Verantwortung der nationalen Lohnpolitik liegen.²⁰⁴ Es ergibt sich letztlich

199 Vgl. Fels, Gerhard, Internationale Wettbewerbsfähigkeit unter dem Euro-Regime, in: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, Symposium 4. Februar 1997 in Bonn, Köln 1997, S. 12.

200 Vgl. Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, op. cit., S. 222.

201 Vgl. Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, op. cit., S. 222.

202 Sievert, Olaf, Geld, das man nicht selbst herstellen kann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26. September 1992, S. 13. Vgl. auch Streeck, Wolfgang, und Philippe C. Schmitter, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: Politics & Society 19 (1991), S. 141 und 155.

203 Vgl. Siebert, Horst, Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, op. cit., S. 136 f.

204 Vgl. Fels, Gerhard, Internationale Wettbewerbsfähigkeit unter dem Euro-Regime, op. cit., S. 11. Möglich ist auch, daß überhöhte Löhne, die ihren Ursprung in einer Monopolstellung des beschäftigenden Unternehmens haben, durch eine Ausdehnung des Marktes in Europa gefährdet werden, weil die Machtstellung des Monopols durch den steigenden Wettbewerb untergraben werden kann. Eine derartige Lohnangleichung kommt den Interessen der übrigen Arbeitnehmer sowie der ganzen Volkswirtschaft

eine steigende beschäftigungspolitische Verantwortung der Lohnpolitik sowie eine steigende beschäftigungspolitische Wirksamkeit.²⁰⁵ Keineswegs darf hierbei nur an die absolute Lohnhöhe gedacht werden, es geht vielmehr um ein höheres Maß an Flexibilität bei den gesamten Arbeits- und Tarifbedingungen, d. h. um eine stärkere Differenzierung innerhalb der Lohnskala, eine ausgeprägtere Betriebsnähe des Lohnniveaus und besonders um eine höhere Flexibilität in bezug auf die Arbeitszeit.²⁰⁶

Die Gewerkschaften werden sich auch durch die bei einer Währungsunion hohe Transparenz der Löhne an einer europäischen Lohnentwicklung orientieren müssen. Diese Transparenz war bislang bei verschiedenen Währungen nicht vorhanden. So sind in Peseten gerechnet die spanischen Arbeitskosten seit 1988 um mehr als 60 % angestiegen, die deutschen Löhne in DM gerechnet (nur) um 40 %. Rechnet man allerdings die spanischen Steigerungen der Arbeitskosten in DM aus, so zeigt sich, daß sie seit 1988 um nur 20 % gestiegen sind.²⁰⁷ Hinzu kommt, daß die Errichtung einer Einheitswährung bedeutet, daß der Stabilitätswettbewerb in der EU und der Standortfaktor einer stabilen Währung aufgegeben werden. Folglich werden die verbleibenden Unterschiede zwischen den Ländern relativ wichtiger, was ihre Attraktivität als Standort anbelangt. Somit sehen sich die Gewerkschaften bei einer einheitlichen Währung neuen, härteren Anforderungen gegenüber. Der Schleier des Wechselkurses ist eliminiert. Wettbewerbsnachteile in weniger wettbewerbsfähigen Bereichen müssen nun über Produktivitätssteigerungen oder Lohnanpassungen aufgewogen werden. Der Rolle der Tarifpolitik als „harter“ Standortfaktor kommt dann zusätzliches Gewicht zu.²⁰⁸

Die Lohnpolitik muß Inflationsgefahren ihres Handelns in stärkerem Maße als bisher berücksichtigen. Positiv formuliert gilt natürlich auch, daß sich Lohnzurückhaltung, d. h. eine Senkung der Lohn/Produktivitäts-Relation, in einer Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und in Beschäftigungsgewinnen bzw. in der Vermeidung weiterer Verluste niederschlägt,²⁰⁹ denn die Wirkungen von Produktivitätssteigerungen und Lohnzurückhaltung auf die Wettbe-

entgegen; vgl. Meyer, Fritz W., und Hans Willgerodt, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik, Bonn 1956, S. 73.

205 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 7.

206 Vgl. Zeitler, Franz-Christoph, Europäische Währungsunion: Was bringt sie dem Arbeitnehmer?, supra, S. 5.

207 Vgl. Papendick, Ulric, und Ulrich Porwollik, „Nach Einführung des Euro steigt in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf mehr als fünf Millionen“, in: Welt am Sonntag vom 30. März 1997, S. 46.

208 Vgl. Meister, Edgar, Aktuelle Fragen der europäischen Währungsunion und der Beschäftigungspolitik: Vortrag von Edgar Meister, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, im Rahmen der gemeinsamen Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Österreich und von Südtirol im Bezirk Spittal/Drau am 3. Juni 1997, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 32/1997, S. 4.

209 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 11, und Sievert, Olaf, Wirtschaftspolitik im globalen Wettbewerb, in: Biskup, Reinhold (Hrsg.), Globalisierung und Wettbewerb, Bern u. a. 1996, S. 170 f.

werbsfähigkeit werden nicht mehr durch eine Aufwertung zunichte gemacht. So hat die Bundesrepublik den Vorteil relativ geringer Lohnstückkostensteigerungen (2,7 % im Vergleich zu 6,3 % p. a. im EG-Durchschnitt im Zeitraum zwischen 1975 und 1987) zum großen Teil durch Aufwertungen wieder verloren (6 % im Vergleich zu 6,3 % p. a. im EG-Durchschnitt).²¹⁰ Auch Theo Waigel weist darauf hin, daß in Zeiten einer Aufwertung die Produktivitätssteigerungsraten nicht vollkommen für Lohnerhöhungen genutzt werden dürfen, denn dann schlägt sich die Aufwertung in gestiegenen Exportpreisen nieder mit den bekannten negativen Wirkungen für die deutschen Exporte und die von ihm abhängigen Arbeitsplätze.²¹¹

Ohne die Frage des optimalen Zentralisationsgrades der Lohnpolitik zu erörtern, sei erwähnt, daß eine Zentralisierung der Lohnpolitik - d. h. ein gewerkschaftliches europaweites Machtkartell - für die Lösung der Arbeitslosigkeit wegen der dominierenden Interessen an höheren Löhnen innerhalb der Gewerkschaften sowie wegen der zu erwartenden eingeschränkten Lohnflexibilität nachteilig wäre; eine solche Zentralisierung ist gegenwärtig auch nicht unbedingt zu erwarten.²¹² Die Anforderungen an die Lohnpolitik sind bei einer Währungsunion besonders hoch, da in einem solchen Fall der Wechselkurs als Anpassungsinstrument wegfällt und da die Transparenz der Löhne den Druck auf eine Lohnangleichung für „gleiche“ Arbeit erhöhen dürfte.

9.3.1 Produktivitätsorientierte Lohnpolitik?

Wenn in Europa eine einheitliche Währung gilt, werden alle Preise und Löhne ohne Probleme miteinander vergleichbar. Sie werden nicht mehr durch einen Wechselkurs „kaschiert“. D. h., man kann - sofern man Informationen über die Preise hat - sofort erkennen, wieviel ein Pfund Vollkornbrot in Italien kostet und in Österreich, und wo es nun teurer ist und wo billiger. Das gilt natürlich auch für die Preise für Arbeit. Wieviel nun eine Maurerstunde in Spanien kostet,

210 Vgl. Herrmann, Anneliese, Wolfgang Ochel und Manfred Wegner, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990, S. 157.

211 Vgl. Waigel, Theo, Standortsicherung und Wechselkurs, in: Börsen-Zeitung vom 24. August 1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 53/1996, S. 5.

212 Vgl. Schwickert, Rainer, Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion, supra, S. 193. Bezüglich des Zentralisationsgrades der Lohnpolitik besteht auch die genau entgegengesetzte Auffassung, wonach deren Zentralisierung im Zusammenhang mit der Calmfors-Driffill-Hypothese die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Lohnpolitik berücksichtigt, von daher auf moderate Steigerungen hinauslaufen dürfte und deshalb die für Europa optimale Strategie wäre; vgl. Henley, Andrew, und Euclid Tsakalotos, Corporatism and the European Labour Market after 1992, in: British Journal of Industrial Relations 30 (1992), S. 583. Dies ist allerdings aus oben genannten Gründen zu bezweifeln. Zur viel untersuchten Calmfors-Driffill-Hypothese vgl. Calmfors, Lars, und John Driffill, Centralization of wage bargaining, in: Economic Policy: A European Forum 3 (1988), S. 14 ff.

ist sofort vergleichbar mit dem Preis einer Maurerstunde in Deutschland. Lohn- und somit Einkommensvergleiche sind ohne Umschweife möglich. Falsch ist, daß eine Währungsunion regionale Ungleichgewichte erzeugt. Richtig ist, daß sie bereits existierende Ungleichgewichte offen ans Licht bringt. Da in Europa das Lohnniveau sehr unterschiedlich ist,²¹³ werden Lohnforderungen mit dem Argument „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ nicht lange auf sich warten lassen. Allerdings müßte es korrekterweise heißen: „Gleicher Lohn für Arbeit mit gleichem Wert“.²¹⁴ Hier ist nun die Lohnpolitik gefragt. Ist es ökonomisch sinnvoll und überhaupt berechtigt, einem Maurer für eine Arbeitsstunde in Portugal so viel zu bezahlen wie in Dänemark oder wie in Deutschland? Natürlich nicht. Nicht der absolute Preis ist schließlich ausschlaggebend. Man muß sich überlegen, wie so ein Preis zustande kommt. Wesentlich hierfür ist schließlich die Produktivität. Der Wert einer Arbeitsleistung kann nicht einfach auf der Input-Seite gemessen werden, er ergibt sich aus dem Wert des Outputs, der am Markt dafür erzielt werden kann. Hier spiegeln sich Absatzchancen, der Innovationswert sowie die Qualität in der Endnachfrage wieder. Des weiteren bestimmt sich die regionale Kaufkraft nicht ausschließlich durch das Lohnniveau, vielmehr durch die gesamten Lebenshaltungskosten, die z. B. auch Mieten, Immobilienpreise und Dienstleistungspreise implizieren.²¹⁵

Sind Realloohnerhöhungen nicht größer als die Produktivitätssteigerungen bzw. die Nominallohnsteigerungen nicht größer als die Steigerungen der Produktivität und des generellen Preisniveaus, - so die verbreitete Auffassung - dann bleibt ceteris paribus die Beschäftigung konstant. Ist die Produktivitätssteigerung dagegen geringer als die Reallohnsteigerung, steigen die Lohnstückkosten und es kommt zu einem Beschäftigungsabbau, was über zwei Kanäle möglich ist. So werden Lohnsteigerungen, die den Produktivitätsanstieg weit überschreiten, Fehlentwicklungen auslösen, die sich in geringeren Beschäftigungsmöglichkeiten oder in Preisauftrieb niederschlagen. Können die Unternehmen - z. B. da sie

-
- 213 Einen Überblick über die Lohnentwicklung bis 1990 in der Europäischen Gemeinschaft bietet Hofmann, Claus F., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, op. cit., S. 112 ff. Zur Problematik internationaler Lohnvergleiche vgl. Meyer, Fritz W., und Hans Willgerodt, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, op. cit., S. 70, und Müller, Josef Heinz, Die statistische Problematik internationaler Reallohnvergleiche, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik, op. cit., S. 115. Im Rahmen dieser Arbeit kann hierauf nicht explizit eingegangen werden.
- 214 Vgl. Steil, Benn, 'Social Correctness' Is the New Protectionism, in: Foreign Affairs 73 (1994), S. 17. Dies scheint der Deutsche Gewerkschaftsbund, Währungsunion ja - aber auf die Ausgestaltung kommt es an! Gewerkschaftliche Thesen zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik Nr. 3/1997, S. 4, einzusehen, wenn er schreibt, einen europäischen Einheitslohn werde „es nicht geben, solange die regionalen Standortbedingungen gravierende Unterschiede aufweisen“. Allerdings wird von Gewerkschaftsseite auch eine koordinierte Geld- und Währungspolitik, die nicht nur dem Stabilitätsfordernis, sondern auch der Beschäftigung Rechnung trägt, gefordert; vgl. Breit, Ernst, Europäischer Binnenmarkt kein Selbstzweck: Für ein soziales Europa, Hamburg 1988, S. 8.
- 215 Vgl. Hofmann, Claus F., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, op. cit., S. 126.

einer geringeren Nachfrage gegenüberstehen oder aufgrund starken Preiswettbewerbs - die erhöhten Lohnkosten nicht auf die Absatzpreise überwälzen, führt dies zu einer Gewinnkompression. Mangelt es an Produktivitätspotentialen, mit denen man die Nominallohnsteigerungen ausgleichen könnte, dann werden die Unternehmen Personal abbauen bzw. auf Neueinstellungen verzichten. Auch werden Investitionspläne zurückgeschraubt und verstärkt Arbeit durch Kapital substituiert. Können die Unternehmen dagegen die erhöhten Lohnkosten auf die Preise überwälzen, so wird der Kaufkraftzuwachs der Arbeitnehmer letztlich wieder vernichtet. Zudem werden die Preisniveaustabilität gefährdet und die Notenbank zu einem restriktiven geldpolitischen Kurs veranlaßt. Über erhöhte Zinsen und eine abgeschwächte Nachfrageentwicklung würde dies im Endeffekt wiederum negativ auf die Investitionstätigkeit und die Nachfrage nach Arbeitskräften zurückwirken.²¹⁶

Daß zu hohe Löhne, d. h. nicht der Produktivität entsprechende Löhne, ein wesentlicher Grund für Arbeitslosigkeit sind, ist weitgehend in der Empirie bestätigt. So ergab eine empirische Studie, daß zwar in der Zeit von 1960 bis 1972 die Korrelation zwischen den Löhnen und dem Beschäftigungsniveau positiv war (circa 0,35), was vor allem auf die Sektoren mit steigender Nachfrage zurückzuführen war, die ihre Löhne erhöhen mußten, um zusätzliche Arbeitskräfte zu akquirieren und den Output zu steigern.²¹⁷ Danach allerdings zeigt sich ein anderes Bild. Hier ist die Korrelation zwischen Beschäftigung und Lohnniveau negativ. D. h., je höher das Lohnniveau ist, desto niedriger ist der Beschäftigungsstand.²¹⁸ Erinnert sei an die neoklassische Theorie, nach der Arbeitslosigkeit nicht die Folge einer zu geringen Nachfrage ist, sondern die Folge zu hoher Löhne. Eine Absenkung des Lohnniveaus in Sektoren mit niedrigem Gewinn könnte Beschäftigung und Output steigern. Gewerkschaften weisen eine derartige Verbindung von Preis und Menge zwar von sich, auch in der wissenschaftlichen Debatte ist diese Problematik kontrovers. Am Markt allerdings ist diese Frage seit langem beantwortet. Eine maßvolle Lohnpolitik zeitigt positive Beschäftigungsimpulse, eine aggressive Lohnpolitik dagegen bremst den Beschäftigungsanstieg bzw. erhöht die Arbeitslosigkeit. Zwar lehrt die „Kaufkrafttheorie des Lohnes“, daß hohe Löhne eine steigende Nachfrage nach Gütern bedeuten und auf diese Weise Beschäftigung fördern. Doch dieser Effekt wird durch mehrere Faktoren konterkariert: So z. B. wenn das generelle Preisniveau - bei permissiver Geldpolitik - steigt oder - bei restriktiver Geldpolitik - die

216 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit: Jahresgutachten 1992/93, op. cit., S. 227, Tz. 392.

217 Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Kommission für den Dienstleistungsbereich, in dem sie für eine Steigerung der Beschäftigung die Nachfrage nach dem hergestellten Produkt als ausschlaggebend ansieht. Allerdings sieht sie auch, daß die Beschäftigungszunahme stärker in den Zweigen war, in denen das Einkommen nur unterdurchschnittlich angestiegen ist. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989, S. 77 f.

218 Vgl. Dewatripont, Catherine, Industry Wage Flexibility and Employment in the EEC, in: Cahiers Economiques de Bruxelles Nr. 120/1988, S. 474 f.

Erträge der Unternehmen schrumpfen und Investitionen im Inland unterbleiben²¹⁹ oder auch wenn mit dem zusätzlichen Geld ausländische anstatt inländische Güter gekauft werden bzw. ein Teil des zusätzlichen Lohnes gespart wird, also nicht nachfragewirksam wird. Der Kosteneffekt einer exzessiven Lohnerhöhung dagegen schlägt sich unmittelbar in einer geringeren Investitionsbereitschaft nieder, was die Möglichkeiten zur Schaffung neuer Arbeitsplätze eindämmt. Eventuell müssen sogar Arbeitsplätze abgebaut werden, was die Kaufkraft der Betroffenen auf die Höhe des Arbeitslosengeldes schrumpfen läßt. Hohe Lohnkosten veranlassen die Unternehmen, Produktionsverfahren zu wählen, die weniger arbeitsintensiv sind. Der angebliche nachfragesteigernde Effekt der exzessiven Lohnanhebung ist also mehr als dubios.²²⁰ Denn entscheidend ist nicht, was die Lohnpolitik ex ante erreichen will, sondern was sich ex post, d. h. „nach Ablauf aller unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Reaktionen auf diese Lohnpolitik einstellt. Lohnpolitik ist kein statisches Nullsummenspiel.“²²¹ Läßt sie Raum für wachsende Erträge und Investitionen der Unternehmen, führt sie zu wirtschaftlichem Wachstum und stabilen Preisen, was die Masse dessen, was verteilt werden kann, erhöht, Realeinkommen steigern läßt und Arbeitsplätze schafft. Um Helmut Kohl zu zitieren: „Die Gewinne von heute sind die Investitionen von morgen und die Arbeitsplätze von übermorgen.“²²²

Demnach - das sei hier nochmals betont - brauchen Bereiche mit einer hohen Produktivität auch nicht mit einem race to the bottom ihrer Löhne durch die Vollendung des Binnenmarktes rechnen, denn für einen hohen Lohn, der der (hohen) Produktivität entspricht oder der durch einen hohen Erlös für das gefertigte Produkt gedeckt ist, ergibt sich - mit Einschränkungen - kein Grund für eine Absenkung.²²³ In diesem Zusammenhang ist ein einheitlicher „Europalohn“²²⁴ abzulehnen. Er läßt sich mit keinerlei Argumenten rechtfertigen. Eine weite Lohndifferenzierung innerhalb Europas ist dagegen ein wichtiger Motor für Wachstum und Beschäftigung. Eine zu progressive Lohnpolitik in den weniger produktiven Ländern hemmt den Wachstumsprozeß. Ein Europalohn wäre für die Regionen mit hoher Produktivität zu

219 Vgl. Donges, Juergen B., Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, op. cit., S. 24.

220 Vgl. Donges, Juergen B., Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung, op. cit., S. 23 ff.

221 Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 45.

222 Kohl, Helmut, zitiert in: Institut der Deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaft und Unterricht: Informationen für Pädagogen in Schule und Betrieb 23 Heft 1 (1997), S. 2. Zur Untermauerung dieser These vgl. die Zahlen zur Arbeitsplatz-Rentabilität in: o. Verf., Unternehmensrenditen: Deutschland schwer im Hintertreffen, in: iwd vom 27. Februar 1997, S. 3.

223 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 18. Lohnpolitik als ein öffentliches Gut und eine Form des Gefangenendilemmas vgl. Pohjola, Matti, Corporatism and Wage Bargaining, in: Pekkarinen, Jukka, Matti Pohjola und Bob Rowthorn (Hrsg.), Social Corporatism: A Superior Economic System?, Oxford 1992, S. 58.

224 Knevels, Peter, Vorstellung der Tarifpartner zum europäischen Tarifvertrag aus der Sicht der Arbeitgeberverbände, in: Heinemann, Hermann (Hrsg.), Das kollektive Arbeitsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1991, S. 38.

niedrig und für die mit geringer Produktivität zu hoch. Ein Ausgleich dieser Produktivitätsgefälle über Wanderungen ist in diesem Ausmaß nicht zu erwarten.

In einer Währungsunion ist, um dies noch einmal zu wiederholen, das Geldangebot für die einzelnen Länder eine objektive nicht mehr zu beeinflussende Größe. Die Lohnpolitik wirkt nun unmittelbar auf die Beschäftigung, denn Abweichungen der Nominallohnentwicklung von der jeweiligen Produktivitätsentwicklung plus dem generellen Preisanstieg beeinflussen die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die Position der Unternehmen und zeitigen somit Beschäftigungseinbußen oder -gewinne.²²⁵

Als zwingende Erkenntnis muß demzufolge festgehalten werden, daß sich die Lohnpolitik in Europa ohne Abstriche an der Leistungsfähigkeit orientieren muß. Vor diesem Hintergrund müssen die Ergebnisse einer EG-Arbeitnehmerumfrage mit Sorge betrachtet werden. Sie ergab, daß in Spanien, Griechenland, Irland und Portugal ein vergleichsweise großer Druck auf Lohnerhöhungen besteht, wobei diese Länder auch vergleichsweise stark für eine Verkürzung ihrer Arbeitszeit votieren. Demnach besteht durchaus die Gefahr, daß die Löhne in diesen Ländern stärker steigen, als es eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik erlauben würde, und ihren Aufholungsprozeß somit behindern können.²²⁶

9.3.2 Maßvolle Lohnpolitik

Aber dies ist nicht die einzige Anforderung, die sich aus ökonomischen Gründen an die Lohnpolitik stellt. In Anbetracht unerträglich hoher Arbeitslosigkeit in der EU kommt ihr noch eine andere Funktion zu. Sie muß sich zum Ziel setzen, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Das heißt konkret, daß die Lohnsteigerungsraten „hinter der Rate des Produktivitätsfortschritts zurückbleiben“²²⁷ müssen.²²⁸ Soltwedel spricht von einem

225 Vgl. Flassbeck, Heiner, Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, *supra*, S. 15.

226 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 8-9/1989, Schaubild 1, S. 1, Tabelle 1, S. 2, und S. 3.

227 Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, *op. cit.*, S. 39.

228 Zu dieser Erkenntnis gelangte auch der Europäische Rat von Essen im Dezember 1994; vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995, S. 97. Buchner, Herbert, Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?, Vortrag am 20. November 1989 in der Bezirksgruppe Karlsruhe des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg e. V. im Schloß Ettlingen, Köln 1989, S. 29, hat darauf hingewiesen, daß im internationalen Standortwettbewerb nicht so sehr der Gesetzgeber und die Rechtsprechung mit einer bestimmten Festlegung arbeitsrechtlicher Daten Bedeutung haben als eine Tarifpolitik, die in Deutschland Arbeitskosten produziert, die um die Hälfte über den jeweiligen Stundenwerten der wichtigen Konkurrenten aus Italien, Frankreich und Großbritannien liegen und sich auf rund das Sechsfache der Werte von Portugal belaufen.

„Beschäftigungserhöhungsabschlag‘ von dem verteilbaren gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs“²²⁹. Die sog. Eckhoff-Lohnformel sieht vor, daß sich Tarifabschlüsse an Inflation und Produktivitätsentwicklung orientieren sollen, jedoch ein Abschlag von je 0,5 Prozentpunkten für je zwei Prozentpunkte bei der Arbeitslosenquote vornehmen sollen.²³⁰ Die Kommission schlägt als lohnpolitische Faustregel für eine Verbesserung der Investitionsrentabilität und der Wettbewerbsfähigkeit „Produktivität minus einem Prozentpunkt“ vor.²³¹ Der Sachverständigenrat schränkt den Spielraum für die Tarifpolitik noch weiter ein, wenn er fordert, nur der unvermeidliche Preisanstieg sollte berücksichtigt werden, denn so läßt sich umgehen, daß die Lohnsteigerungen selbst Preissteigerungen auslösen.²³² Des weiteren sollten die Tarifabschlüsse nur den nicht rationalisierungsbedingten Produktivitätsfortschritt berücksichtigen, denn ein Teil der Produktivitätsgewinne ergibt sich ja gerade durch Beschäftigungsabbau. Würde man diese Zuwächse verteilen, würde dies die Arbeitslosigkeit verfestigen. D. h., daß Produktivitätssteigerungen oftmals nichts mit technischem Fortschritt gemein haben. Oftmals sind sie lediglich eine Antwort auf steigende Löhne, d. h., mit steigendem Lohnniveau werden Arbeitsplätze wegrationalisiert, was dann in einer Produktivitätssteigerung resultiert, die dann fälschlicherweise als Argument für wiederum steigende Löhne verwendet wird.²³³ Aber selbst diese Strategie bietet keine Gewähr dafür, daß die Lohnkosten konstant bleiben, aber eine wichtige Voraussetzung hierfür. Denn selbst wenn die Tarifvertragsparteien ihre Lohnforderungen streng an der erzielten Produktivität ausrichten, erhöht z. B. ein Anstieg der Arbeitgeberbeiträge zum System der sozialen Sicherung die Lohn- und damit auch die Lohnstückkosten. Es muß vielmehr eine kostenniveauneutrale Lohnpolitik angestrebt werden. Eine produktivitätsorientierte Lohnpolitik allein genügt hier nicht mehr.²³⁴ Da bislang auf EU-Ebene keine handlungsfähigen

Der Deutsche Gewerkschaftsbund, Zur Entwicklung von Löhnen, Gewinnen, Kapitalrendite und Lohnstückkosten in Deutschland: Kapitalrendite und Lohnquote wie zu Vollbeschäftigungszeiten, Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik Nr. 4/1997, S. 9, kommt dagegen zu dem Fazit, daß die Löhne in Deutschland nicht für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sind.

Lapp, Susanne, und Harmen Lehment, Lohnzurückhaltung und Beschäftigung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1997, S. 67 ff., zeigen, daß in Deutschland Lohnzurückhaltung zu einer signifikanten Ausweitung der Beschäftigung führen würde und daß mangelnde Lohnzurückhaltung in hohem Maße mitverantwortlich an der derzeit hohen Arbeitslosenquote ist.

229 Soltwedel, Rüdiger, Wegweiser zur Vollbeschäftigung: Ungelöste Probleme und Grundmuster der Therapie, in: Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, Gütersloh 1996, S. 14.

230 Vgl. o. Verf., Tarifpolitik: Leitlinien für mehr Beschäftigung, in: iwd vom 12. Juni 1997, S. 7.

231 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6, Brüssel, Luxemburg 1993, S. 53.

232 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, op. cit., S. 166, Tz. 354 ff.

233 Vgl. Schröder, Jörg, und Ulrich van Suntum, International Employment Ranking 1996, Gütersloh 1996, S. 43, und o. Verf., Produktivität: Wanderung auf schmalem Grat, in: iwd vom 18. Dezember 1997, S. 4.

234 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 38 f.

Organisationsstrukturen und keine homogenen Interessen der Tarifparteien vorliegen und somit keine Möglichkeit besteht, ein tarifpolitisches Machtkartell zu etablieren, ist die Chance für eine solche streng an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientierte, beschäftigungsfördernde Lohnpolitik nicht gering. Steigen die Löhne langsamer als die Produktivität, fördert dies die Beschäftigung kurzfristig, weil die Arbeitgeber zu gleichen Kosten mehr Arbeitskräfte einstellen können, und langfristig, wenn die aufgrund der Produktivitätssteigerung erreichten Gewinne in Unternehmenserweiterungen und höhere Marktanteile investiert werden.²³⁵ Mehrjährige moderate Tarifabschlüsse können auch zu einem harten Euro beitragen, da hiermit der Europäischen Zentralbank mehr Freiheit bei ihren Zinsentscheidungen gelassen wird, d. h., die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank erleichtert wird.²³⁶

Freilich könnte man versuchen, den Euro gegenüber außereuropäischen Währungen bewußt abzuwerten.²³⁷ Allerdings ist dies - wie bereits skizziert wurde - nur eine sehr vordergründige Lösung der Probleme. Denn eine Abwertung bringt beträchtliche volkswirtschaftliche Kosten mit sich. Bei einer unterbewerteten Währung erhält zwar die Exportwirtschaft künstliche Vorteile, aber zu Lasten der Importwirtschaft und der Konsumenten. Außerdem muß davon ausgegangen werden, daß die Arbeitnehmer den mit einer Abwertung verbundenen Realeinkommenseffekt erkennen²³⁸ und eine Kompensation durch höhere Nominallöhne fordern. Damit steigt das interne Kostenniveau, was die zuerst erzielten Wettbewerbsvorteile wieder zunichte macht. Die importierte Inflation verstärkt die Inflationsdynamik und die Importverteuerung verschlechtert die Leistungsbilanz. Dies würde dem Ausland Signale über wirtschaftliche Probleme in Europa geben. Die europäische Notenbank wäre gezwungen, um einer Abwertungs-Inflationsspirale Einhalt zu gewähren, die Leitzinsen zu erhöhen. Auf mittlere Frist resultiert aus dieser Politik ein schwerwiegender Vertrauensverlust in die Kapitalmärkte in Europa. Dies würde zu einer weiteren Steigerung des Zinsniveaus führen, mit den bekannten negativen Wirkungen auf die Investitionen (crowding out).²³⁹ Durch die Abwertung und die Verschlechterung der Terms of Trade schrumpft die verteilbare Einkommensmasse. Realeinkommenseinbußen sind die Folge. Falls die Gewerkschaften versuchen und erreichen, die Einbußen der Arbeitnehmer auf die Unternehmen abzuwälzen, schrumpfen die Gewinne, was zu weniger Investitionen und Wachstum führen kann mit der

235 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, op. cit., S. 79.

236 Vgl. Papendick, Ulric, und Ulrich Porwollik, „Nach Einführung des Euro steigt in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf mehr als fünf Millionen“, supra, S. 46 f.

237 Calmfors, Lars, Lessons from the macroeconomic experience of Sweden, in: *European Journal of Political Economy* 9 (1993), S. 44 ff., hebt die Bedeutung von Abwertungen für den beschäftigungspolitischen Erfolg Schwedens in den 80er Jahren hervor.

238 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 12.

239 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 42.

Folge, daß die Realeinkommenseinbußen der Beschäftigten nun noch stärker ausfallen.²⁴⁰ Eine Abwertung wird sich auf lange Sicht nur in einem höheren Preisniveau niederschlagen, d. h., die realen Effekte sind nur kurz- bis mittelfristig realisierbar. Zu berücksichtigen ist bei den realen Effekten aber auch, daß diese geringer als intendiert ausfallen können, wenn die Investoren und Exporteure die erwarteten zukünftigen Lohnzuwächse diskontieren und auf die kurzfristige Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und der Gewinne nicht reagieren.²⁴¹ Dagegen können Länder, deren Währung auf lange Sicht aufgewertet worden ist, sogar eine Vergrößerung des lohnpolitischen Spielraumes aufweisen,²⁴² denn die Aufwertung geht für gewöhnlich einher mit einem Produktivitätsdruck, der die Wettbewerbsfähigkeit des Landes verbessert, und einer Verbesserung der Terms of Trade, was einen zusätzlichen, den hausgemachten Teil übersteigenden Realeinkommensspielraum ermöglicht.²⁴³ Ein zu hoher Außenwert der Währung benachteiligt zwar die exportierenden Unternehmen, doch eine starke Währung führt auch zu einer Verbilligung der Importe von Inputfaktoren, dämmt die Inflation ein und fördert Kapitalzuflüsse aus dem Ausland. Dies ermöglicht die Finanzierung von mehr Investitionen im Inland und die Schaffung von Arbeitsplätzen.²⁴⁴

Die Lohnpolitik muß sich demnach, wenn sie Beschäftigungsgewinne realisieren will, über längere Zeit mit einem Reallohnwachstum, das geringer ist als das der Produktivität, zufriedengeben. Eine Abwertung des Euro gegenüber ausländischen Währungen muß aufgrund der langfristig schädlichen Wirkungen abgelehnt werden.

Zusammenfassend muß zu den beiden letzten Kapiteln festgehalten werden, daß eine Harmonisierung der Arbeitsmärkte in der EU weder realisierbar²⁴⁵ noch ökonomisch wünschenswert ist. Die Risiken und Nachteile einer Harmonisierung sind zu evident und zu schwerwiegend, als daß man sie einfach übergehen und hinter den vergleichsweise geringen Vorteilen eines solchen Konzepts „verstecken“ könnte. Zudem zeigt das Beispiel der USA, daß eine fortschreitende wirtschaftliche Integration keineswegs eine Harmonisierung der

240 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 44.

241 Vgl. Korkman, Sixten, Exchange Rate Policy and Employment in Small Open Economies, in: Pekkarinen, Jukka, Matti Pohjola und Bob Rowthorn (Hrsg.), Social Corporatism: A Superior Economic System?, op. cit., S. 284, und Risager, Ole, Devaluation, Profitability and Investment, in: Scandinavian Journal of Economics 90 (1988), S. 125 ff. Warum eine Abwertung dennoch von bestimmten Staaten intendiert wird, beantwortet Korkman, Sixten, Exchange Rate Policy and Employment in Small Open Economies, op. cit., S. 285 ff.

242 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 43 und 92.

243 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 44.

244 Vgl. o. Verf., DIHT: Harte Währung schafft Arbeitsplätze: Gutachten widerlegt These von aufwertungsbedingter Arbeitslosigkeit, in: Informationen des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn, vom 26. August 1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 53/1996, S. 1.

245 Zu diesem Ergebnis kommt für die nähere Zukunft auch Teague, Paul, Between convergence and divergence: Possibilities for a European Community system of labour market regulation, in: International Labour Review 132 (1993), S. 391 ff.

Arbeitsmärkte erfordert.²⁴⁶ Zu korrigieren ist der Systemwettbewerb nur dann, wenn er tatsächlich Fehlenwicklungen induziert.²⁴⁷ Im Wettbewerb der Systeme generell anstatt in einer Harmonisierung um jeden Preis sieht auch die Bundesregierung die adäquate Politik zur marktwirtschaftlichen Weiterentwicklung in Europa.²⁴⁸ Zudem kommt im Falle der europäischen Währungsunion der Lohnpolitik eine noch größere Bedeutung zu als bisher. Von ihrer Zentralisierung in Europa ist abzuraten.

246 Vgl. Ehrenberg, Ronald G., *Labor Markets and Integrating National Economies*, Washington, D. C. 1994, S. 88 und 90.

247 Vgl. Sinn, Hans-Werner, *Die Grenzen des Systemwettbewerbs*, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 90-06, München 1990, S. 13.

248 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der FDP zum Thema „Sozialraum Europäische Gemeinschaft“, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa*, 1. Band, op. cit., S. 100.

10. Kapitel: Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt

Im abschließenden Kapitel dieser Arbeit soll das Konzept der Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt dargestellt werden. Hierbei wird folgendermaßen verfahren: Nach einigen allgemeinen Bemerkungen zum Konzept der Mindeststandards (Abschnitt 10.1) wird die Wirkung von Mindeststandards auf für die Thematik der Arbeit relevante Gesichtspunkte erörtert (Abschnitt 10.2). Es folgt abschließend die Behandlung von Mindestlöhnen (Abschnitt 10.3).

10.1 Einleitende Bemerkungen zum Konzept der Mindeststandards

Nachdem die bipolaren Konzepte des Systemwettbewerbs auf der einen und der Harmonisierung auf der anderen Seite dargestellt worden sind, sei zum Schluß noch ein drittes Konzept vorgestellt, das als Mittellösung, als Kompromiß zwischen den beiden Extremösungen, die - so die Befürworter von Mindeststandards - durch die mit ihnen verbundenen Risiken eine potentielle Gefährdung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts darstellen und somit im Widerspruch zu Art. 130 a EGV stehen,¹ bezeichnet werden kann. Intention dieses Konzepts ist die Realisierung der Vorteile der beiden anderen Vorschläge bei Eindämmung der jeweiligen Nachteile. D. h., die Mindeststandardstrategie bedeutet eine Realisierung der Vor- (und Nach)teile des Systemwettbewerbs im Bereich **oberhalb** der Mindeststandards und eine gleichzeitige Realisierung der Vor- (und Nach)teile der Harmonisierungslösung in dem Sinn, daß die Unterschiede in den Systemausgestaltungen im Bereich **unterhalb** der Mindeststandards eliminiert, d. h., diese zumindest auf das Mindeststandardniveau angehoben werden. Der Systemwettbewerb wird somit im Bereich unterhalb der Mindeststandards ausgeschaltet. Der generelle Vorteil dieser Lösung gegenüber dem Harmonisierungskonzept wird von ihren Befürwortern darin gesehen, daß die Wettbewerbsfähigkeit der ärmeren Staaten - bei sinnvoller Festlegung der Normen - nicht vernichtet wird;² gegenüber der Wettbewerbslösung stellt sich als wesentlicher Vorteil dar, daß bestimmte Basiselemente der Sozialordnung nach unten inflexibel sind.³

1 Vgl. Busch, Klaus, Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. Auflage, Köln 1992, S. 266 f.

2 Vgl. Tegtmeier, Werner, Wandel in Europa als Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: Buttler, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 316.

3 Vgl. Busch, Klaus, Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, op. cit., S. 269.

Die Kommission faßt diesen Integrationsvorschlag schon länger ins Auge. Mit dem Sozialpolitischen Aktionsprogramm aus dem Jahr 1974⁴ ergab sich die Möglichkeit, Richtlinien auf dem Gebiet des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer zu erlassen. Hierbei bediente man sich erstmals des Mittels der Mindeststandards. Allerdings verursachten diese wenig Aufsehen, da sie nur mit Einstimmigkeit beschlossen werden konnten und lediglich eng gefaßte Hygiene- und Sicherheitsnormen am Arbeitsplatz betrafen.⁵ In diese Richtung weiter schreitet auch der „neue“ Integrationsansatz der Kommission, der einsetzte, nachdem die Detailharmonisierung als ungeeignet erkannt wurde. Die seit 1985 verfolgte „Minimalangleichung“ sollte zugleich der Maßstab für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im Rahmen des Ursprungslandprinzips sein, das weitergehende Regulierungselemente dem Wettbewerb überläßt.⁶ Hierbei muß freilich „mit Augenmaß“ vorgegangen werden, um sicherzustellen, „daß hier nicht verkappte Einfuhrbarrieren entstehen (für die man Gründe des Gemeinwohls geltend macht!)“⁷. Die Mitgliedsländer können strengere Regulierungen schaffen, auch wenn sie im Zusammenhang mit dem Ursprungslandprinzip zu Inländerdiskriminierung führen; Ausländerdiskriminierung jedenfalls hat zu unterbleiben. Die Union legt dort eine Mindestregulierung fest, wo ansonsten Integrationshemmnisse oder Allokationsfehler auftreten können und wo die einzelstaatliche Souveränität bei der Festlegung der Regulierungsziele keine Priorität hat, aber einen gewissen Mindestschutz verlangt.⁸ Es liegt im Sinn des „neuen“ Integrationsansatzes, daß sich die Union weitestgehend auf die Zielvorgaben beschränkt und die Wahl der Mittel den Mitgliedstaaten überläßt.

Mit der EEA wurde dann für den Arbeitsschutzbereich die Möglichkeit der Einführung von Mindeststandards vertraglich vereinbart, die sich allerdings in der Praxis bereits vorher etabliert hatte. So war auch bei der Thematik der Freizügigkeit von Fachkräften/liberalen Berufen das traditionelle Konzept die Festlegung von Mindeststandards.⁹

4 Entschließung des Rates über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vom 21. Januar 1974, in: ABI EG 1974 Nr. C 13, S. 1 ff.

5 Vgl. Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 3-4/1991, S. 42.

6 Vgl. Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995, S. 19.

7 Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kieler Arbeitspapier Nr. 360, Kiel 1989, S. 12.

8 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, Bad Homburg 1992, S. 37 f.

Vgl. die von der Kommission vorgeschlagenen Komponenten eines Kodex' sozialer Mindestnormen, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988, S. 74, sowie den Stand der Ratifizierung von Übereinkommen der IAO, die im Rahmen des Konzepts sozialer Mindestvorschriften von Bedeutung sein können, durch die Mitgliedstaaten, in: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., Anhang 9, S. 107.

9 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989, S. 157.

In der im September 1989 vereinbarten Gemeinschaftscharta der Sozialen Grundrechte¹⁰, die auf Vorarbeiten des Wirtschafts- und Sozialausschusses zurückgriff, trat die Kommission ebenfalls dafür ein, daß jedes Mitgliedsland zur Einhaltung bestimmter Mindeststandards verpflichtet ist, die als Grundlage für eine schrittweise Annäherung der jeweiligen nationalen Arbeitsrechts- und Sozialsysteme gelten. Die Charta wurde im Dezember desselben Jahres vom damaligen Ministerrat mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches verabschiedet. Konkretisierung sollte diese Charta durch ein soziales Aktionsprogramm der Kommission¹¹ finden, das von seiten der Bundesregierung konstruktiv und kreativ unterstützt wurde.¹² Hiermit sollen die Mindestnormen Rechtsverbindlichkeit erfahren. Denn wenn diese Charta einen praktischen Sinn haben soll, muß sie „über das bloße Bekenntnis zu Prinzipien hinausgehen und einen höheren Konkretisierungsgrad annehmen“¹³. Die Kommission intendiert, die Mindeststandards im Zeitablauf anzuheben, so daß sich am Ende eine Harmonisierung auf sehr hohem Niveau ergibt.¹⁴ Werden Mindestrechte in Verordnungen der EG festgelegt, werden sie zwingendes europäisches Recht, das nicht erst in nationales Recht umgesetzt werden muß.¹⁵

Vor allem in den Hochstandardländern begrüßen im allgemeinen sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber das Konzept der Mindeststandards. Dies läßt sich recht leicht erklären. So ist doch in den „fortgeschritteneren“ Ländern zu befürchten, daß im Zuge der Binnenmarktverwirklichung eine Produktionsverlagerung in die Niedriglohnländer sowie verstärkte Konkurrenz aus diesen Ländern drohen. Dieser Entwicklung mittels der Festlegung sozialpolitischer Mindeststandards im Sinne eines „raising rival’s costs“ Einhalt zu gebieten, ist man daher sehr interessiert.¹⁶ So hat die Bundesregierung zusammen mit den Sozial-

10 Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, abgedruckt in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts*, Mannheim u. a. 1991, S. 77 ff.

11 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Aktionsprogramm der EG-Kommission zur Anwendung der EG-Sozialcharta*, abgedruckt in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa*, 2. Band, Bonn 1992, S. 8 ff.

12 Vgl. Clever, Peter, Die EG auf dem Weg zur politischen Union: sozialpolitische Perspektiven, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 30 (1991), S. 124.

13 Birk, Rolf, Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt und ihre Probleme, in: Birk, Rolf (Hrsg.), *Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990*, S. 85.

14 Vgl. Kuhn, Britta, *Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?*, Diss. Idstein 1993, S. 102.

15 Vgl. Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts*, op. cit., S. 31.

16 Vgl. Vaubel, Roland, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 11 (1992), S. 44. So liegt nahe, daß einzelne Länder versuchen, sich durch die Vereinbarung von Mindeststandards auf einem für sie günstigen Gebiet Vorteile zu verschaffen. Z. B. hat sich Großbritannien vehement für Sozialklauseln im GATT eingesetzt, jedoch innerhalb der EU gegen eine Harmonisierung von Sozialstandards votiert; d. h., Großbritannien steht in dem Verdacht, sich innerhalb der EU Wettbewerbsvorteile sichern zu wollen, dies

partnern einen Themenkatalog aufgestellt, in welchem sie europaweite Mindestnormen wünschen. Die Kapitelüberschriften nennen die Bereiche:

Jahresurlaub,
Schutz von Kindern und Jugendlichen,
Mutterschutz,
Eingliederung Behinderter,
Berufsberatung und Arbeitsvermittlung,
Entgeltfortzahlung an Feiertagen,
Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall,
Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und
Arbeitnehmerüberlassung.¹⁷

Auch der EGB fordert soziale Mindestnormen in seinem Europäischen Sozialprogramm „Gestaltung des europäischen Sozialraumes im Binnenmarkt“, das vom Exekutivausschuß des EGB am 11. und 12. Februar 1988 verabschiedet worden ist.¹⁸

Bereits im Juli 1989 haben sich auch der Vorsitzende des DGB und der Präsident der BDA in einer gemeinsamen Erklärung für die unionsweite Formulierung sozialer Mindestnormen ausgesprochen.¹⁹ Der DGB fordert des weiteren ein konkretes Aktionsprogramm zur Realisierung dieser sozialen Mindeststandards in Europa.²⁰ Auch das Bundesministerium für Wirtschaft hält im sozialpolitischen Bereich das Vorgehen mit Hilfe von Mindeststandards für den geeigneten Weg.²¹ Ihm zufolge sollten Mindeststandards auch für die Arbeitnehmerbeteiligung, vor allem für Beteiligungsrechte bei sozialen und personellen Fragen eingeführt werden, die Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechte implizieren, was sehr an die deutsche Betriebsverfassung erinnert.²²

jedoch auf Weltebene den Ländern mit geringeren Standards zu untersagen, da diese sonst die Stellung Großbritanniens auf diversen Märkten gefährden könnten; vgl. Baumann, Hans, Sozialdumping durch Liberalisierung des Welthandels? Die sozialen und ökologischen Folgen der Uruguay-Runde, in: Thürer, Daniel, und Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Zürich 1996, S. 303.

- 17 Vgl. Erdmann, Ernst-Gerhard, Freiheitliche Sozialpolitik für Europa, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, op. cit., S. 58.
- 18 Vgl. Europäischer Gewerkschaftsbund, „Gestaltung des europäischen Sozialraums im Binnenmarkt“: Europäisches Sozialprogramm des Europäischen Gewerkschaftsbundes vom 11. und 12. Februar 1988, abgedruckt in: Breit, Ernst (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988, S. 138 f., und Knigge, Arnold, Der europäische Sozialraum: Beruhigungspille oder Chance zum Fortschritt? Stand und Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 38 (1989), S. 20.
- 19 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Gemeinsame Erklärung, abgedruckt in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa, 1. Band, Bonn 1992, S. 46.
- 20 Vgl. Breit, Ernst, „Für ein soziales Europa“: Beschluß des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 7. Dezember 1987, in: Breit, Ernst (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, op. cit., S. 164.
- 21 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988, S. 10 f.
- 22 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, op. cit., S. 12.

Im Jahr 1992 schließlich hat der Europäische Rat in Edinburgh das Konzept der „nach oben offenen“ Mindeststandards,²³ das sich auf dem sozialpolitischen Bereich bereits etabliert hatte, generalisiert. Er fordert:

„Erweist es sich als notwendig, auf Gemeinschaftsebene bestimmte Normen festzulegen, so sollten Mindestnormen in Erwägung gezogen werden; dabei wäre den Mitgliedstaaten freigestellt, selbst höhere Normen festzulegen, und zwar nicht nur in Bereichen, in denen der Vertrag dies erfordert (Art. 118a und Art. 130t), sondern auch in allen Bereichen, soweit dies mit den Zielen der vorgeschlagenen Maßnahme oder dem Vertrag vereinbar ist.“²⁴

In der Entschließung des Rates vom 6. Dezember 1994²⁵ erfolgte gleichfalls ein klares Bekenntnis zur sozialen Dimension und zu einem stufenweisen Ausbau sozialer Mindeststandards. Auch in den Vorstellungen des Europäischen Parlaments zur sozialen Dimension des Binnenmarktes befindet sich das Instrument der Mindeststandards,²⁶ und der EuGH erzwang in einer Vielzahl von Entscheidungen die gegenseitige Anerkennung nationaler Mindestnormen.²⁷

23 Hier wird freilich ein Problem bezüglich der Interpretation von „nach oben“ evident. In der Regel dürfte dahinter wohl die Auffassung stehen, daß eine Abweichung nach oben im Arbeitnehmerinteresse zu verstehen ist, folglich z. B. höhere, d. h. strengere Vorschriften, was den Unfall- und Gefahrenschutz am Arbeitsplatz anbelangt, eine solche Abweichung nach oben sind. Bei anderen Bereichen allerdings ist dies keineswegs eindeutig. Angenommen der jährliche Mindesturlaub auf EU-Ebene beträgt 15 Tage, von denen mindestens 10 Tage an aufeinanderfolgenden Tagen genommen werden müssen. Was ist nun eine Abweichung nach oben? Eine Erhöhung der Urlaubstage dürfte wohl eindeutig darunter fallen, allerdings nur dann, wenn die Zahl der genommenen Urlaubstage in der Entscheidung des Arbeitnehmers liegt, d. h., der Arbeitgeber ihn nicht zwingen kann, den vollen ihm zustehenden Urlaub zu nehmen. Trifft nun ein Land die von der Mindestregulierung abweichende Regelung, daß mindestens 12 Urlaubstage an aufeinanderfolgenden Tagen genommen werden müssen, was unter Umständen dazu führt, daß viele Unternehmen 12 Tage Betriebsurlaub machen und in diesem Zeitraum schließen, dann ist dies nur dann eine Abweichung nach oben und somit zulässig, wenn die Arbeitnehmer eine Präferenz für solch lange Urlaube haben. Für diejenigen, die lieber kürzere Urlaube in Form eines verlängerten Wochenendes, dafür jedoch mehrere Urlaube im Jahr nehmen wollen, ist diese Regelung eine Verschlechterung der Mindestregelung, da die Zahl der möglichen verlängerten Wochenenden abnimmt. Wenn andererseits ein Land festlegt, daß mindestens 7 der 15 Urlaubstage an aufeinanderfolgenden Tagen frei genommen werden müssen, dann ist dies für diejenigen mit Präferenz für häufigere Kurzurlaube eine Abweichung nach oben und somit zulässig. Für diejenigen mit Präferenz für einen langen Urlaub im Jahr von z. B. zwei Wochen ist dies jedoch eine Abweichung vom Mindeststandard nach unten, denn der Unternehmer ist nicht gezwungen, derart lange Urlaube zu genehmigen. In einem tieferen Sinne müßten eigentlich alle Regelungen, die die Schaffung von Arbeitsplätzen implizieren, als eine Abweichung nach oben im Sinne des Arbeitnehmers gelten.

24 Europäischer Rat in Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 11. und 12. Dezember 1992, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin der Bundesregierung Nr. 140/1992, S. 1282, li. Sp., Abs. 3 iv).

25 Entschließung des Rates (94/C 368/03) zu bestimmten Perspektiven einer Sozialpolitik der Europäischen Union: Ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union vom 6. Dezember 1994, in: AB1 EG 1994 Nr. C 368, S. 6 ff.

26 Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 11/4340 vom 13. April 1989, S. 6 f., Tz. 20.

27 Vgl. Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 5/1990, S. 3 (keine Seitenangaben im Original).

Mindestnormen sind in vielen EU-Ländern bereits auf nationaler Ebene bekannt. So haben in den meisten Mitgliedsländern die gesetzlichen Regelungen bezüglich der Arbeitszeiten den Charakter von Mindestnormen, von denen durch Tarifvertrag abgewichen werden kann.²⁸

Mindeststandards sind keine Minimalstandards „at the level of the lowest common denominator“²⁹, da sie nationale Abweichungen nach oben ausdrücklich zulassen. Der Sachverständigenrat vertritt die Auffassung, daß eine Harmonisierung im Bereich des Arbeitsrechts generell nur durch Mindeststandards realisiert werden kann, um die Anpassungsfähigkeit der rückständigen Regionen in der EU nicht zu überfordern.³⁰ Die Festlegung der Mindestnormen muß zum einen dem Bedürfnis der Produzenten nach Flexibilität nachkommen, zum anderen muß diese Flexibilisierung sozial verträglich ausgestaltet werden.³¹ Hierbei ist zu berücksichtigen, daß Beschäftigte von Klein- und mittleren Unternehmen keine Benachteiligungen erfahren (vgl. Art. 118 a Abs. 2 EGV).³² Arbeitsrechtliche Mindestnormen führen zu einer um so stärkeren Angleichung der einzelnen Nationen, je weiter sie ex ante um das Mindestniveau streuten und je höher die Mindeststandards gesetzt werden. Das Ergebnis einer solchen Kombination aus Mindeststandards und Wettbewerb verschiedener nationaler Rechte, der auf die Ebene oberhalb der Mindeststandards beschränkt ist, kann grundsätzlich eine starke Angleichung, im Extremfall eine Harmonisierung, der Systeme sein, aber auch ein Zustand, in dem die Rechtsangleichung nicht über die Minimum-Harmonisierung hinausgeht.³³ Schwierig ist natürlich, das Niveau der Mindestnormen „richtig“ festzulegen. Denn setzt man sie zu niedrig an, haben sie keine Bedeutung. Setzt man sie zu hoch, können die ärmeren Länder sie nicht erreichen. Der Deutsche Gewerkschaftsbund schlägt vor, die Mindestnormen so auszugestalten, daß sie die

-
- 28 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1995, S. 269.
- 29 Fitchew, Geoffrey, Political Choices: Report, in: Buxbaum, Richard M., et al. (Hrsg.), European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization, Berlin u. a. 1991, S. 9.
- 30 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989, S. 197, Tz. 462. Ehrenberg, Ronald, Labor Markets and Integrating National Economies, Washington, D. C. 1994, S. 53, meint, die Errichtung von (Sicherheits- und Gesundheits-)Mindeststandards sei eine notwendige Bedingung für die wirtschaftliche Integration der EU gewesen.
- 31 Vgl. Walwei, Ulrich, Regina Konle-Seidl und Hans Ullmann, Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich, in: Walwei, Ulrich, und Heinz Werner (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 68.
- 32 Vgl. Birk, Rolf, Die Realisierung des europäischen Binnenmarktes 1992 und ihre Auswirkungen auf das Arbeitsrecht, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 6 (1989), S. 332.
- 33 Vgl. Koop, Michael J., Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: Streit, Manfred E., und Stefan Voigt (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 56.

wirtschaftlich schwächeren Länder nicht überfordern, aber dennoch zumindest in einem Mitgliedstaat sozialen Fortschritt mit sich bringen.³⁴

Daß das Konzept der Mindeststandards bereits sehr früh als mögliches Integrationsinstrument erkannt worden war, wurde bereits dargestellt. Allerdings ließ es sich lange Zeit nur „umständlich“ unter Bezugnahme auf den Art. 100 EWGV rechtfertigen. Denn Mindestvorschriften haben eben keine vollständige Rechtsangleichung zum Ziel, die der Art. 100 EWGV eigentlich verlangt. Nationale rechtliche Unterschiede als Hemmnisse, die dem Binnenmarkt entgegenstehen, werden ja eben durch Mindestvorschriften nicht vollkommen beseitigt.³⁵

Der durch die EEA in den EGV eingefügte Art. 118 a EGV schließlich sieht nun im Bereich der Arbeitsumwelt die Möglichkeit vor, durch Mehrheitsentscheidung des Rats Mindestnormen mit Hilfe von Richtlinien zu erlassen. Dies betrifft vor allem den Gesundheits- und Sicherheitsschutz am Arbeitsplatz, aber auch die Arbeitsmittel, die Ausgestaltung der Arbeitsstätte, die betriebliche Organisation des Arbeitsschutzes, die Arbeitnehmerbeteiligung, Höchstarbeitszeiten oder auch bestimmten Arbeitsschutz für Jugendliche und Schwangere.³⁶ Durch die Mehrheitsentscheidung ist es möglich, daß ärmere Länder überstimmt werden können, was grundsätzlich in diesem Bereich nicht wünschenswert ist, denn gerade die Interessen der ärmeren Länder sollten hier ausreichend berücksichtigt werden. Sie sind es schließlich, die durch Mindestnormen am stärksten betroffen sind. Dies wäre auch im Sinne des Art. 100 a Abs. 2 EGV, der Einstimmigkeit für Regelungen bezüglich der Rechte und Interessen der Arbeitnehmer verlangt.³⁷

Als Rechtsgrundlage für Mindeststandards kann auch das Abkommen über die Sozialpolitik dienen. Art. 2 Abs. 2 des Abkommens über die Sozialpolitik sieht vor, daß „der Rat unter Berücksichtigung der in den Mitgliedstaaten bestehenden Bedingungen und technischen Regelungen durch Richtlinien Mindestvorschriften erlassen“ kann. Hierbei beschließt er nach Art. 189 c EGV mit Mehrheit in den in Art. 2 Abs. 1 genannten Bereichen, die sind:

- „- Verbesserung insbesondere der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Arbeitnehmer,
- Arbeitsbedingungen,
- Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer,

34 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, Vor Maastricht II oder hat die europäische Sozialpolitik noch eine Perspektive?, Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 1/1996, S. 3.

35 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, Köln u. a. 1996, S. 34.

36 Vgl. Wlotzke, Otfried, EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung: Eine Orientierung, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 7 (1990), S. 419.

37 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahregutachten 1989/90, op. cit., S. 197, Tz. 462.

- Chancengleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt und Gleichbehandlung am Arbeitsplatz,
- berufliche Eingliederung der aus dem Arbeitsmarkt ausgegrenzten Personen unbeschadet des Artikels 127 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft“.

Dagegen beschließt der Rat nur einstimmig auf Vorschlag der Kommission nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses über folgende Bereiche:

- „- soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer,
- Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags,
- Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen, einschließlich der Mitbestimmung, vorbehaltlich des Absatzes 6,
- Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten,
- finanzielle Beiträge zur Förderung der Beschäftigung und zur Schaffung von Arbeitsplätzen, und zwar unbeschadet der Bestimmungen über den Sozialfonds“, Art. 2 Abs. 3.

Wenn Richtlinien nur Mindeststandards setzen, müssen sie eine sog. Günstigkeitsklausel enthalten, wenn die Gemeinschaft etwa auf der Grundlage des Art. 100 EGV (oder Art. 235 EGV) handelt; denn hier muß explizit festgehalten werden, daß die nationalen Regierungen über die Mindestregeln hinausgehende Bestimmungen beibehalten oder erlassen können. Sofern die Gemeinschaft ihr Handeln auf den Art. 118 a EGV oder das Abkommen über die Sozialpolitik stützt, ist eine Günstigkeitsklausel nicht nötig, da sie bereits im Vertragstext festgeschrieben ist.³⁸

10.2 Einfluß der Mindeststandards auf für diese Thematik relevante Gesichtspunkte

Wie ist die Integrationsstrategie der Mindeststandards aus ökonomischer Sicht zu beurteilen? Wo liegen die Vorzüge, wo die Gefahren? Diese Fragen sollen im folgenden Gegenstand der Analyse sein. Hierbei wird der Einfluß von Mindeststandards auf die in den vorhergehenden Kapiteln erläuterten Vor- und Nachteile des Systemwettbewerbs und der Harmonisierung untersucht. So ist es möglich, sich ein Bild von der Vor- bzw. Nachteilhaftigkeit dieses Konzepts zu machen.

38 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 162.

10.2.1 Mindeststandards und die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie die Flexibilität

Mindestvorschriften setzen den Systemwettbewerb mit seinen Funktionen wie z. B. dem Entdeckungsverfahren nicht völlig außer Kraft; sie lähmen den Systemwettbewerb „lediglich“ in dem Bereich, der unterhalb der Mindestregulierungen liegt, d. h., in diesem Bereich ist Systemwettbewerb ausgeschlossen. Hier ist dann also auch kein „competition for ‘better rules’“³⁹ mehr möglich, nur noch oberhalb der Mindestnormen. Die Mitgliedsländer können dort immer noch die Bestimmungen übernehmen, die sich in anderen EU-Ländern in einem trial and error-Verfahren bewährt haben. Mindeststandards lassen den nationalen Regierungen noch Gestaltungsraum zur Modifikation ihrer Systeme, sofern sie nicht unterhalb des Mindestniveaus fallen, sowie zu einer „Erhöhung“ und einem Ausbau ihrer Systeme. Auch bleibt die Flexibilität, auf Änderungen der Rahmenbedingungen mit Modifikationen - freilich nur oberhalb der Mindeststandards - reagieren zu können, als eindeutiger Vorteil gegenüber der Harmonisierungslösung bestehen.⁴⁰ Als Nachteil gegenüber dem Systemwettbewerb muß festgehalten werden, daß - falls das Umfeld einen Abbau der Rechte unterhalb der Mindestniveaus erforderlich machen würde - diese Option nicht besteht. Insofern sollten Mindeststandards generell niedrig angesetzt werden.

Da die nationalen Systeme nach oben durchaus gestaltbar sind, bestehen innerhalb der EU die Kontrollmechanismen des exit und voice weiterhin. Exit innerhalb der EU wird in seiner Bedeutung allerdings abnehmen, da die Systeme durch die Mindeststandards einander ange nähert werden. Voice als Reaktion auf die Existenz eines anderen „besseren“ Systems in der EU mit dem Ziel der Übernahme dieser arbeitsrechtlichen Regelungen wird gleichfalls abnehmen. Möglich ist andererseits, daß - wenn die Mindeststandards zu präferenzinkonform festgelegt werden - voice gegen die verantwortlichen „EU-Politiker“ im Sinne der Stürzung des gesamten Mindeststandardregimes in der existierenden Form bzw. daß exit in ein Nicht-EU-Land stattfindet oder eine Separationsbewegung einsetzt.

Donges et al. sprechen von der Strategie, Mindestnormen festzulegen, die eine Abkehr vom Harmonisierungskonzept bedeutet, als einem „Motor der Deregulierung“, da sie einer Vielzahl von Gründen für nationale Bestimmungen den Boden unter den Füßen entzieht und die Möglichkeiten für Hemmnisse verringert. Sie nennen als Beispiele den Verkehr, die Tele-

39 Reich, Norbert, Competition between Legal Orders: A new Paradigm of EC Law?, in: Common Market Law Review 29 (1992), S. 890.

40 Vgl. Hippel, Elke von, in: Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, in: Rebls Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 236 und 238.

kommunikation und das Versicherungs- und Bankgewerbe.⁴¹ Ein starker Reformdruck auf nationaler Ebene wird eingeleitet,⁴² was an die Kontrollfunktion des Wettbewerbs erinnert. Inwiefern sich dies auch auf dem Arbeitsmarkt realisieren wird, ist ungewiß bzw. eher unwahrscheinlich. Eher ist wohl zu erwarten, daß die Länder mit hohen Standards diese weiterhin beibehalten werden und auf eine Deregulierung weitestgehend verzichtet wird. Durch das Anheben der Standards der traditionell Niedriglohnländer auf das Mindestniveau wird der Anreiz zum Abbau von Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt in den traditionell Hochlohnländern vielmehr abnehmen. Allerdings ist auch denkbar, daß durch das Mindeststandardkonzept den beteiligten Staaten klar gemacht wird, ob und wie weit sie sich vom vereinbarten Mindeststandard entfernen, was den Abbau nationalen Arbeitsrechts indirekt fördern kann. Hanau meint, daß dieser Effekt für die Lockerung des öffentlich-rechtlichen Arbeitszeitschutzes durch das auf der Arbeitszeitrichtlinie vom 23.11.1993⁴³ beruhende Arbeitszeitgesetz verantwortlich war.⁴⁴

10.2.2 Mindeststandards und die Erfüllung der Präferenzen der Bürger

Die Integrationsstrategie der Mindeststandards impliziert, daß - was den Bereich oberhalb der Mindestniveaus anbelangt - verschiedene nationale Systeme bestehen bleiben; d. h., es besteht in diesem Bereich weiterhin die Möglichkeit, den verschiedenen Präferenzen der Arbeitsmarktakteure auf nationaler Ebene zu entsprechen. Die Systeme unterscheiden sich weiterhin im Bereich oberhalb der Mindeststandards, was für die Bürger verschiedene Wahlmöglichkeiten bedeutet. Diese Unterschiede würden nur dann aufgehoben werden, wenn sich die Präferenzen für das System Arbeitsmarkt in der EU im Zuge des trial and error-Verfahrens angeglichen hätten. Dann wäre das Resultat einer Harmonisierung gleich, allerdings mit dem entscheidenden Unterschied, daß der Wettbewerb dann das als am besten erachtete System hervorgebracht hat und sich die nationalen Systeme im Bereich oberhalb der Mindeststandards auch wieder auseinander entwickeln können, wenn sich die Präferenzen - etwa aufgrund unterschiedlicher exogener Einflüsse - wieder in unterschiedliche Richtungen entwickeln.

Dadurch, daß Mindeststandards nach oben offen sind, können Länder mit einer Präferenz für höhere Standards diese beibehalten, d. h., der Wohlfahrtsverlust aufgrund von Präferenz-

41 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 35.

42 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 40.

43 Richtlinie 93/104/EG des Rates über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vom 23. November 1993, in: ABI EG 1993 Nr. L 307, S. 18 ff.

44 Vgl. Hanau, Peter, Entwicklungslinien im Arbeitsrecht, in: Der Betrieb 51 (1998), S. 70.

verstößen ist insgesamt gesehen geringer als bei einer Harmonisierung auf einem einheitlichen Niveau, wo Wohlfahrtsverluste für die Länder auftreten, die eigentlich ein niedrigeres Niveau präferieren würden, und für die Länder mit Präferenz für ein höheres Niveau als das harmonisierte. Im Fall von Mindeststandards haben nur die Länder mit Präferenz für ein noch niedrigeres Niveau als das als Mindeststandard festgelegte eine Mißachtung der Präferenzen zu beklagen.

Denkbar ist zudem, daß die Setzung von Mindeststandards per se in Einklang mit den Präferenzen der Bürger ist, d. h., ihre Zufriedenheit mit der Politik der EU insofern fördert, als sie das Gefühl vermittelt, daß die EU grundlegende Arbeitsbedingungen für alle Erwerbspersonen in der EU sichern will, den einzelnen Ländern aber dennoch Raum zur individuellen Systemgestaltung läßt. Mindeststandards beseitigen ferner ein von den Bürgern nicht erwünschtes, aber individuell aufgrund von adverser Selektion infolge von Informationsasymmetrien nicht zu verhinderndes Absinken der Standards,⁴⁵ etwa im Arbeitsschutzbereich.

10.2.3 Mindeststandards und Transaktionskosten sowie Rechtssicherheit

Verglichen mit der Situation des Systemwettbewerbs, dürfte bei der Einigung auf entsprechende Mindeststandards das Ausmaß der Transaktionskosten verringert werden, da sich die Systeme dann ähnlicher sind. Dieser Einsparungseffekt dürfte mit der Höhe des Mindestniveaus positiv korreliert sein, d. h., je höher die Mindeststandards sind - und um so näher man einer Harmonisierung kommt -, desto geringer dürften die Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Aktivitäten in der EU sein. Die nationalen Konzeptionen, die hinter den Regelungen stehen, sind sich dann ähnlicher, d. h., die Spannweite der nationalen Rechtsordnungen ist kleiner geworden, folglich bedarf es keiner so großen Umstellungen und Anpassungen mehr bei grenzüberschreitenden Geschäften und Aktionen wie zuvor. Dies dürfte einleuchtend sein. Solange man sich allerdings darauf beschränkt, Mindeststandards verbindlich festzulegen, bleiben gewisse Transaktionskosten, die aus den de facto unterschiedlichen Systemen resultieren, bestehen. So können die EU-Organe z. B. auch technische Handelshemmnisse beseitigen und einheitliche Mindest-Sicherheitsstandards für Maschinen und andere Produkte festlegen, was im Juni 1989 in der sog. Maschinenrichtlinie⁴⁶ geschehen ist. Unternehmen, die nun Maschinen aus anderen Mitgliedstaaten beziehen, die (nur) die in der Richtlinie festgelegten Mindeststandards erfüllen, befinden sich zwar in Einklang mit EG-Recht, sie „laufen aber“ im Falle eines Unfalls „Gefahr, mit ihrer Berufsgenossenschaft

45 Vgl. Sinn, Hans-Werner, Die Grenzen des Systemwettbewerbs, Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 90-06, München 1990, S. 8.

46 Richtlinie 89/392/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen vom 14. Juni 1989, in: ABI EG 1989 Nr. L 183, S. 9 ff.

Schwierigkeiten zu bekommen“, was mit dem „Risiko langwieriger juristischer Klärungsprozesse“⁴⁷ verbunden ist. Eine mögliche Lösung wäre, den produktbezogenen Arbeitsschutz abschließend durch Gemeinschaftsrecht zu regeln, was zur Folge hätte, daß bessere deutsche Standards nur noch unter den engen Bedingungen des Art. 100 a Abs. 4 EGV oder auf freiwilliger Basis im einzelnen Unternehmen beibehalten werden können.⁴⁸ Eine weitere Lösung könnte auch sein, daß lediglich der Warenverkehr liberalisiert, der Einsatz in den Unternehmen jedoch weiterhin von arbeitsschutzrechtlichen Normen abhängig gemacht werden kann.⁴⁹ Auch die Kosten der Etablierung von Mindeststandards, d. h. die Kosten der Einigung auf ein Mindestniveau, dessen Umsetzung in nationales Recht etc., dürften geringer sein als bei einer Harmonisierung.

Die Rechtssicherheit dürfte bei diesem Konzept erhöht werden, denn mit einer Revision der vereinbarten Mindestnormen ist aufgrund der schwerfälligen Entscheidungsprozesse in Brüssel eher nicht zu rechnen, woraus die relative Sicherheit folgt, daß die Mindestnormen auch in mittlerer und längerer Zukunft weiterhin Gültigkeit haben; zumindest erscheint es sicher, daß sie nach unten absolut inflexibel sind. Natürlich besteht weiterhin für die Länder die Möglichkeit, oberhalb der Normen ihre Regelungen zu ändern, doch im Vergleich zum Systemwettbewerb, wo sich ständige Änderungen im Zuge des trial and error-Prozesses ergeben, ist das Ausmaß an Rechtssicherheit mit Gewißheit höher; zumindest besteht Rechtssicherheit dahingehend, daß der Bereich unterhalb der Mindestnormen für einzelstaatliche (und gemeinschaftliche) Änderungen tabu ist.

10.2.4 Mindeststandards und race to the bottom sowie soziales Dumping

Die Bedeutung von Mindeststandards für die Problematik des race to the bottom und des sozialen Dumpings soll mit Hilfe eines Zitats verdeutlicht werden:

„When the unemployed are crowding round the factory gates every morning, it is plain to each man that, unless he can induce the foreman to select him rather than another, his chance of subsistence for weeks to come may be irretrievably lost. Under these circumstances bargaining, in the case of isolated individual workmen, becomes absolutely impossible. The foreman has only to pick his man, and tell him the terms. Once inside the gates, the lucky workman knows that if he grumbles at any of the surroundings, however intolerable; if he demurs to any speeding-up, lengthening of the hours, or deductions; or if he hesitates to obey any order, however unreasonable, he

47 Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Mayer, Otto G., Hans-Eckart Scharrer und Hans-Jürgen Schmahl (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 363.

48 Vgl. Däubler, Wolfgang, Soziale Mindeststandards in der EG: eine realistische Perspektive?, in: Birk, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 54.

49 Vgl. Däubler, Wolfgang, Arbeitsrecht und Auslandsbeziehungen, in: Arbeit und Recht 38 (1990), S. 3 f.

condemns himself once more to the semi-starvation and misery of unemployment. For the alternative to the foreman is merely to pick another man from the eager crowd, whilst the difference to the employer becomes incalculably infinitesimal.⁵⁰

Um solche sozial destruktiven Situationen, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und bei Fehlen eines garantierten Existenzminimums z. B. in Form der Sozialhilfe oder als Folge sozialen Dumpings bzw. eines race to the bottom möglich sind, zu vermeiden, sind Mindeststandards etwa bei der Arbeitszeit, beim Arbeitsschutz und beim Lohnniveau konzipiert. Insofern als arbeitsmarktliche Regulierungen unterhalb des vereinheitlichten Niveaus den einzelnen Ländern als Wettbewerbsparameter entzogen sind, wird freilich auch die Gefahr eines sozialen Dumpings ausgeschaltet bzw. eingedämmt. Ein Land kann die Rechte der Arbeitnehmer nicht mehr beliebig nach unten aushöhlen, die Arbeitszeit beliebig verlängern, Urlaubstage streichen etc., um sich dadurch Produktionskostenvorteile zu sichern, sondern nur noch bis zum Mindeststandardniveau. D. h., würde ein race to the bottom erfolgen, würde dieser Abbau der Standards beim vereinbarten Mindestniveau stoppen. Insofern sind die Rechte der Arbeitnehmer auf einem bestimmten Niveau als nach unten unabänderbar gesichert. Ein Land kann nun durch soziales Dumping nur noch in geringerem Ausmaß Wettbewerbsvorteile für sich generieren. Somit werden durch Mindeststandards das Ausmaß des sozialen Dumpings und race to the bottom reduziert, die in Form unterschiedlicher nationaler Regelungen bestehenden vermeintlichen „Wettbewerbsverzerrungen“ werden verringert. Auch der Anlaß zur Rechtsflucht aus den Hochlohnländern in die Niedriglohnländer wird durch das Anheben der Regelungsniveaus in letzteren auf das Mindeststandardniveau verringert. Somit sind Mindeststandards, die von einem Land auch in Krisenzeiten nicht modifiziert werden dürfen, ein Mittel, um einen „fairen“ Wettbewerb in Europa zu gewährleisten. Sie werden vor allem von Gewerkschaftsseite oft mit dem Argument sozialen Dumpings gefordert.⁵¹ So plädieren der Internationale Bund freier Gewerkschaften und der Europäische Gewerkschaftsbund für die Vereinbarung von Mindestarbeitsnormen im internationalen Welthandel, die - bei Mißachtung durch ein bestimmtes Land - zur Verhängung von multilateralen Handelssanktionen auf das jeweilige Land führen.⁵² Wie bereits erwähnt, ist allerdings auch denkbar, daß durch das Mindeststandardkonzept den beteiligten Staaten klar gemacht wird, ob und wie weit sie sich vom vereinbarten Mindeststandard entfernen, was den Abbau nationalen Arbeitsrechts indirekt fördern und gewissermaßen ein „race to the minimum regulation“ einleiten kann.

50 Webb, Sidney, und Beatrice Webb, *Industrial Democracy*, 1897, reprinted New York 1965, S. 660.

51 Vgl. z. B. Körber, Ulrike (Gewerkschaft ÖTV), *Soziale Mindeststandards müssen durchgesetzt werden*, in: Breit, Ernst (Hrsg.), *Für ein soziales Europa: Binnenmarkt '92*, Köln 1989, S. 26 ff.

52 Vgl. Baumann, Hans, *Sozialdumping durch Liberalisierung des Welthandels? Die sozialen und ökologischen Folgen der Uruguay-Runde*, op. cit., S. 300.

Da soziales Dumping und race to the bottom nicht grundsätzlich und nicht mit Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden können, wie die Abschnitte 8.2.2 und 8.2.3 ergeben haben, sind Mindeststandards ein geeignetes Konzept, um diesen Phänomenen Einhalt zu gebieten. Es sollte allerdings auf die Bereiche beschränkt bleiben, bei denen die Gesundheit der Arbeitnehmer durch die Vorschriften direkt betroffen ist, so z. B. den Arbeitsschutz und die Arbeitszeit bzw. wo eine grobe Informationsasymmetrie zu Lasten der Arbeitnehmer vorliegt. Denn es muß davon ausgegangen werden, daß es immer den Präferenzen der Bevölkerung entspricht, Gesundheitsschädigungen am eigenen Körper zu vermeiden. Mindeststandards z. B. bei der Mitbestimmung sollten hingegen nicht gesetzt werden, denn hier ist es durchaus möglich, daß in manchen Ländern hierfür (noch) keinerlei Präferenzen bestehen und sie somit lediglich als Last empfunden werden würden.

10.2.5 Mindeststandards und die Problematik der externen Effekte

Indem durch Mindeststandards die Spanne der nationalen Regelungen verringert wird, ist auch das Ausmaß der externen Effekte der Regelungen eines Landes auf ein anderes geringer. Bestehen Mindeststandards, was z. B. die berufliche Ausbildung am Arbeitsplatz betrifft, dann sind die positiven externen Effekte, die die Emigranten eines Landes A, in welchem die berufliche Ausbildung auf einem recht hohen Niveau erfolgt, auf ein Land B ausüben, in dem diese Ausbildung zuerst praktisch gar nicht und nun auf dem vereinbarten Mindestniveau erfolgt, geringer als ohne diese Mindeststandards.

Bestehen Mindestnormen, was die Organisation und Arbeitsweise der Arbeitsvermittlungsbehörden, z. B. auch im Hinblick auf die personelle und technische Ausstattung, anbelangt, dann dürfte die Effizienz gemessen an den erfolgreichen Vermittlungen in der EU nicht mehr so weit streuen wie bisher. Dies impliziert, daß die positiven externen Effekte, die daraus resultieren, daß die Vermittlungsbehörde eines Landes arbeitslose Emigranten eines anderen Landes vermittelt und somit die Unterstützungszahlungen des anderen Landes an die Arbeitslosen entfallen, quantitativ geringer sein werden als ohne die relative Annäherung der Arbeitsvermittlungsinstitutionen infolge der „Anhebung“ der bisher weniger effizienten Institutionen.

Es lassen sich demzufolge - wie beispielhaft gezeigt - durch die Mindeststandards externe Effekte in ihrem Ausmaß eindämmen, doch - wie bereits in Abschnitt 8.2.5 gezeigt - sind diese insgesamt auf dem Arbeitsmarkt von untergeordneter Bedeutung.

10.2.6 Mindeststandards und die Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips

Die Festlegung bestimmter Mindestnormen auf EU-Ebene, die weiter reichende Regulierungen in nationaler Hand belassen und sich - wenn man so will - auf eine soziale oder arbeitsmarktliche Rahmenplanung beschränken, sind relativ nahe am Subsidiaritätsprinzip, zumindest kommen sie ihm sehr entgegen. Denn der Eingriff in den nationalen Bereich ist vergleichsweise gering, sofern er sich auf das wirklich Erforderliche beschränkt.⁵³ Ein Integrationskonzept, bei dem am Beginn statt der Vollharmonisierung die Mindestharmonisierung steht, entspricht somit tendenziell dem vertragsmäßig verankerten Subsidiaritätsprinzip.⁵⁴ Eine gemeinschaftliche Zuständigkeit läßt sich allerdings auch bei Mindeststandards grundsätzlich nur für den Fall ableiten, daß ökonomische und sozialpolitische Gründe für eine solche zentrale Zuständigkeit sprechen. Dies könnte mit Einschränkungen z. B. im Fall externer Effekte⁵⁵, positiver Skalenerträge oder im Fall einer sozialpolitischen Unterversorgung, d. h., wenn die Länder zwar umfassendere soziale Rechte wünschen würden, aber im Hinblick auf ihre gefährdete Wettbewerbsposition ihre sozialen Normen nicht anheben können, zu bejahen sein.⁵⁶ Beim Arbeitsschutz bestehen allerdings vielerorts bereits auf nationaler Ebene geeignete Vorkehrungen, die auf eine Internalisierung der Kosten abzielen, z. B. durch Berufsgenossenschaften oder Versicherungen, womit sich in diesem Bereich - bezogen auf diese Länder - eigentlich aus dem Marktversagensargument aufgrund externer Effekte keine Begründung für Mindeststandards ergibt.⁵⁷ Soweit hier allerdings noch Lücken bestehen, sind Mindestvorschriften im Bereich des Arbeitsschutzes sinnvolle Regulierungen. Denn die gesundheitlichen Gefahren für Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, die durch gefährliche z. B. krebserzeugende Substanzen entstehen, oder gewisse Unfallursachen sind in Madrid oder Lissabon sicherlich nicht anders als in Bonn oder Helsinki.⁵⁸ Sofern praktisch keinerlei Arbeitsschutz in Betrieben vorliegt, und die Arbeitnehmer somit nicht vertretbaren Gefahren

53 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 150. Dies sieht auch Petersmann, Ernst-Ulrich, Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG, in: Aussenwirtschaft 48 (1993), S. 411, so, der fordert, daß primär- und sekundärrechtliche Gemeinschaftsbestimmungen zur Förderung öffentlicher Güter (wie Gesundheits- und Umweltschutz) generell nur als Mindeststandards formuliert werden sollten.

Hier gibt es allerdings auch eine konträre Meinung, die in Mindeststandards eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips sieht. Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994, S. 34.

54 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 41.

55 Vgl. hierzu Franzmeyer, Fritz, Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 33 (1987), S. 156, der für den Fall externer Effekte Mindeststandards für eine sinnvolle Lösung hält.

56 Vgl. Walwei, Ulrich, und Heinz Werner, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25 (1992), S. 496.

57 Vgl. Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, op. cit., S. 360 f.

58 Vgl. Clever, Peter, Sozialpolitik im Rahmen der europäischen Integration: Entwicklung bis und Perspektiven nach Maastricht, in: Sonde 25 (1992), S. 34.

ausgesetzt sind, sind Mindestnormen eine angemessene Vorkehrung. Die Gesundheit der Arbeitnehmer ist schließlich ein Gut, das jeglichem Wettbewerbsargument übergeordnet ist und dem in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip durch die Gemeinschaft nachgeholfen werden kann, wenn die einzelnen Staaten das nicht selber zustande bringen. Zwar müßte hier theoretisch voice und exit der Arbeitnehmer einsetzen, wenn sie ein gewisses Maß an Arbeitsschutz wünschen würden, doch praktisch ist denkbar, daß sie aus Angst vor Entlassung nicht wagen, derartige Ansprüche zu stellen.⁵⁹ Gleiches betrifft z. B. das Verbot von Kinderarbeit unter schweren Bedingungen. Diese Problematik wird im allgemeinen als Argument für Mindeststandards anerkannt. Wie Dearden es ausdrückt: „The need to establish minimum European standards for health and safety has been accepted as essential to fair competition within the SEM“⁶⁰ (Single European Market; Anmerkung der Verf.).

10.2.7 Mindeststandards und die Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Länder sowie resultierende Wohlfahrtswirkungen

Mindestnormen sollten, obgleich sie - vordergründig - primär sozialpolitisch motiviert sind, die volkswirtschaftlichen Erfordernisse, vor allem der weniger entwickelten Länder, nicht unberücksichtigt lassen. Standortvorteile sind für diese wesentliche Elemente im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt ebenso wie eine wichtige Vorbedingung für sein Funktionieren.⁶¹ Da unterhalb der Mindestnormen die festgelegten Bestimmungen nicht mehr als Wettbewerbsparameter genutzt werden können, werden den ärmeren Ländern wesentliche Standortvorteile genommen. Vaubel drückt dies sehr treffend aus: „Nicht die Unterschiede, sondern die Mindestvorschriften (...) verzerren den Wettbewerb.“⁶² Man nimmt den ärmeren Ländern ihren einzigen, wenn auch sicherlich recht odiosen Wettbewerbsvorteil. Aber wenn schon, dann sollte man das die unmittelbar Betroffenen fragen und entscheiden lassen, statt einfach von oben Mindestnormen zu oktroyieren. Da diese Länder ihren wichtigsten Wettbewerbsvorteil verlieren, werden auch keine neuen Investitionen mehr in diesen Ländern

59 Wurzel des ganzen ist eine Ungleichverteilung der Macht am Arbeitsmarkt dahingehend, daß der Arbeitgeber weniger stark auf bestimmte Arbeitnehmer als diese auf ihren Arbeitsplatz und somit auf ihren Arbeitgeber angewiesen sind. Dieses Ungleichgewicht ist allerdings je nach individueller Situation unterschiedlich stark ausgeprägt und zum Teil auch gar nicht mehr spürbar. In manchen Bereichen mit starken Gewerkschaften hat man sogar das Gefühl, daß die Gewerkschaften in der Lage sind, den Arbeitgebern die Arbeitsbedingungen zu diktieren.

60 Dearden, Stephen, Social policy, in: McDonald, Frank, und Stephen Dearden, European Economic Integration, 2. Auflage, London, New York 1994, S. 147.

61 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 163.

62 Vaubel, Roland, Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, in: Gerken, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 111.

vorgenommen werden. „Wohltat würde so zur Plage.“⁶³ Hieraus folgt eine Verzögerung des Aufholprozesses, es sei denn, daß die Löhne in den ärmeren Ländern entsprechend zurückbleiben, um die höheren Standards zu finanzieren. Daß dies sehr zweifelhaft ist, ist augenfällig.⁶⁴ D. h., Mindeststandards mit der Funktion eines Lohnersatzes, zu denen etwa Kündigungsschutzregelungen, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder auch Urlaubsgeld gehören, müssen durch einen adäquaten Verzicht der Beschäftigten auf Reallöhne bzw. deren Steigerung finanziert werden, um Beschäftigungseinbußen zu vermeiden. Somit ist es keineswegs automatisch so, daß die oktroyierten Mindeststandards die Lage der Menschen, die man begünstigen wollte, auch verbessern. Sogar das blanke Gegenteil kann der Fall sein.⁶⁵ Generell gilt nach wie vor, daß die Länder sich dann eine ausgeprägtere arbeitnehmerfreundliche Regulierung des Arbeitsmarktes leisten können, d. h., keine Reallohnseinbußen aufgrund der Regulierungen vornehmen müssen, wenn ihre Produktivität und Leistungsfähigkeit gestiegen sind. Käding sieht eine Möglichkeit zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der Arbeitnehmer in verstärkten Bemühungen im Bereich der Aus- und Weiterbildung, in einer erhöhten Motivation und Mitsprachemöglichkeit.⁶⁶

Wenn die Mindeststandards zu hoch festgelegt werden, verringert man komparative Vorteile der ärmeren Länder und verstößt gegen die Grundfreiheiten im Binnenmarkt.⁶⁷ Prosi faßt die negativen Wirkungen in diesen Ländern mit folgenden Stichworten zusammen: „Mehr Arbeitslosigkeit, Bankrott der Sozialsysteme und ein enormes Wachstum der Untergrundwirtschaft“⁶⁸. Ein solches Vorgehen dürfte summa summarum wohl kaum den Präferenzen der Bürger in diesen Ländern entsprechen. Zudem würde die steigende Arbeitslosigkeit die Anreize zur Emigration in die reicheren Länder vergrößern.⁶⁹

Denkbar ist allerdings, daß - wenn die Mindeststandards unmenschliche Arbeitsbedingungen beseitigen und als Konsequenz die Produktivität der Arbeitnehmer steigt - die erhöhten Arbeitskosten durch die gestiegene Produktivität kompensiert werden, d. h., die Stückkosten *ceteris paribus* konstant bleiben. Dann ergäbe sich kein negativer Effekt auf die

63 Adomeit, Klaus, in: Böhm, Wolfgang, Bericht aus der Arbeitsgruppe 1, in: Böhm, Wolfgang (Hrsg.), Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?, Berlin 1992, S. 80.

64 Vgl. Engels, Wolfram, et al., Europäische Sozialcharta: Ein sozialpolitischer Regulierungsfahrplan für den Binnenmarkt?, in: Argumente zur Europapolitik Nr. 1/1989, S. 4.

65 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 57 (1993), S. 44.

66 Vgl. Käding, Klaus, Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?, in: Zeitschrift für Sozialreform 36 (1990), S. 69.

67 Vgl. Berthold, Norbert, Die Mär von den wohlstandssteigernden Wirkungen einer Sozialunion, in: Handelsblatt vom 18. Juni 1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 41/1996, S. 5.

68 Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: Radnitzky, Gerard, und Hardy Bouillon (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 125.

69 Vgl. Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, *supra*, S. 44.

Wettbewerbsfähigkeit. Doch dies würde bedeuten, daß die betroffenen Länder diesen Zusammenhang nicht selber zu durchschauen in der Lage wären und die Gemeinschaft ihnen gewissermaßen geistig auf die Sprünge helfen müßte, was kaum der Wirklichkeit entsprechen dürfte. Vielmehr muß davon ausgegangen werden, daß die Standards in diesen Ländern (noch) niedrig sind, weil eben auch die Produktivität niedrig ist, und die Standards dann angehoben werden, wenn die Produktivität gestiegen ist; hingegen ist kaum davon auszugehen, daß die Produktivität infolge erhöhter Standards steigt. Aber für den hypothetischen Fall, daß letzteres zutrifft und in den einzelnen Ländern, z. B. weil andere Interessen in der Politik vorherrschend sind, diese produktivitätssteigernden Regulierungen nicht etabliert werden, dürften Mindeststandards der geeignete Weg sein, die Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer stückkostenneutral zu erhöhen.

Möglich ist zudem, daß die Wohlfahrt der Arbeitnehmer in den ehemals Niedrigstandardländern steigt, wenn durch die Mindeststandards unmenschliche Arbeitsbedingungen beseitigt werden und daraufhin die Motivation, die Produktivität und die Zufriedenheit der Arbeitnehmer steigen. Dies dürfte allerdings nur dann zu erwarten sein, wenn sich die Mindeststandards wirklich auf das absolut Nötige beschränken und so niedrig wie möglich angesetzt werden, denn ansonsten werden diese wohlfahrtssteigernden Effekte durch die steigende Arbeitslosigkeit zunichte gemacht.

10.2.8 Mindeststandards und Interventionen sowie Transfers

Als Konsequenz des letzten Abschnitts ergibt sich wiederum die Notwendigkeit einer gemeinschaftlichen finanziellen Unterstützung der ärmeren Länder, da sie diese aus eigenen Stücken nicht finanzieren können, wovon auszugehen ist, denn sonst hätten sie diese - sofern sie Mindeststandards wünschen - bereits selber realisiert. Hier ist natürlich im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe zu beachten, daß diese Länder die ihnen geschenkten Mittel auch benutzen, um mehr zu erwirtschaften mit der Konsequenz, dann auch mehr verteilen zu können.⁷⁰ Abzulehnen ist natürlich eine Strategie, nach der diese Länder zwar ihre Wirtschaftskraft mit diesen finanziellen Hilfsleistungen ausbauen, aber ihre sozialen Standards nach wie vor künstlich niedrig halten.⁷¹ Des weiteren ergeben sich trotz einer gemeinschaftlichen Finanzierung der erhöhten Standards in den Empfängerländern Probleme. Denn hohe

70 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 159.

71 Vgl. Schulz, Otto, Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik, op. cit., S. 159.

Auf diese Gefahr weist auch Busch, Klaus, Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, op. cit., S. 269, hin, der als Ursache dieser Gefahr zu schwache Gewerkschaften sieht, die nicht in der Lage sind, den wirtschaftlichen Aufholprozeß in sozialen Fortschritt umzumünzen.

Mindestnormen, die die Arbeitskosten erhöhen - Reallohneinschnitte werden als nicht durchsetzbar betrachtet -, sind wohl nicht mit der Differenzierung der Leistungseinkommen vereinbar, die zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes auf Unionsebene nötig ist. Ein solches Phänomen kann man bereits heute in den peripheren Gegenden der einzelnen Nationen beobachten, es wäre zweifelsohne stärker auf EU-Ebene, da hier die Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit noch größer sind.⁷² Interventionen seitens der EU sowie Transfers sind notwendig - verglichen mit der Harmonisierungsstrategie allerdings in geringerem Ausmaß.

Möglich ist zudem, daß im Zuge der Implementierung der Mindeststandards und damit einhergehender Verluste an Wettbewerbsfähigkeit verstärkt protektionistische Maßnahmen gegenüber Nicht-EU-Ländern gefordert werden.

10.2.9 Mindeststandards und der Einfluß von Interessengruppen

In Abschnitt 1.4 wurde gezeigt, daß der (gruppenegoistische) Einfluß von Interessengruppen stärker bei einer Harmonisierung zutage tritt als bei Systemwettbewerb, der die Macht der Interessengruppen vielmehr eindämmt. Bei einer Festlegung von Mindeststandards werden diese Gruppen ähnlich massiv auftreten wie bei der Festlegung eines Harmonisierungsniveaus. Sie werden versuchen, bei der Etablierung von Mindeststandards dergestalt Einfluß auf den Festlegungsprozeß auszuüben, daß sich das vereinbarte Mindestniveau möglichst weitgehend mit ihren speziellen Interessen deckt. Konkret heißt dies, daß die Gewerkschaften mit allen Mitteln versuchen werden, Mindeststandards in sämtlichen den Arbeitsmarkt betreffenden Bereichen zu vereinbaren, da sie sich so „Arbeitsgrundlagen“ und eine Existenzberechtigung schaffen. Sie machen sich damit selber „wichtiger“. Es ist anzunehmen, daß sie transnationale Diskussionen und Verhandlungen führen und im Ergebnis eventuell eine Stärkung der europäischen Gewerkschaftsbewegung erfolgt. Daß sich dies tendenziell zu Lasten der Arbeitslosen auswirkt, da sich diese Politik vor allem auf die Vertretung der Insider-Interessen beschränkt, wurde an mehreren Stellen der Arbeit bereits deutlich. Als zweite Konsequenz muß festgehalten werden, daß die Gewerkschaften in den Hochstandardländern versuchen werden, die Mindeststandards möglichst hoch zu veranschlagen, um die von ihnen befürchteten Wettbewerbsfolgen wie soziales Dumping und race to the bottom möglichst ganz auszuschalten, was üblicherweise mit Argumenten moralischer Art beschönigt wird. Auch dies dient wieder dazu, durch im Endeffekt so gut wie einheitliche Arbeitsrechtmaterien in der EU die Zentralisierung und Stärkung der Gewerkschaftsbe-

72 Vgl. Donges, Juergen B., et al., Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung, op. cit., S. 48.

wegung voranzutreiben. Zudem erwarten sie sich bei der erfolgreichen Durchsetzung umfassender Arbeitnehmerrechte ein Wachstum ihrer Mitgliederzahlen - in den Niedrigstandardländern zumindest bei denjenigen, die ihren Arbeitsplatz nicht verlieren.

Die Arbeitgeberverbände werden in ihren Interessen gespalten sein. Zum einen ergibt sich durch (hohe) Mindeststandards ein geringerer Konkurrenzdruck aus den ehemals Niedriglohnländern der EU. Zum anderen allerdings wird durch derartige EU-weite Regelungen die Chance vergeben, selber von diesen komparativen Kostenvorteilen in den „ärmeren“ Ländern der EU Gebrauch zu machen, z. B. mittels günstiger Vorleistungsproduktion. Letzterer Effekt wird wohl von den Arbeitgebern als wichtiger angesehen werden, da sie schließlich auch der von europäischen Mindeststandards nicht betroffenen Konkurrenz aus Drittländern ausgesetzt sind, jedoch Investitionen in der EU im allgemeinen gegenüber Investitionen z. B. in Südostasien präferiert werden.⁷³ Insofern werden sie wohl für Mindeststandards im wahren Sinne des Wortes plädieren, d. h. Mindeststandards, die relativ niedrig sind. Denn so lassen sich beide oben genannten Motive in etwa in Einklang bringen: Die Konkurrenz aus den Billiglohnländern ist in ihrer Intensität eingegrenzt, und man kann den Vorteil billigerer Eigenproduktion in diesen Ländern nutzen. Es muß allerdings erwartet werden, daß auch die Arbeitgeberverbände in derartigen EU-weiten Belangen eine Möglichkeit sehen, ihren Einfluß auszubauen und sich eventuell stärker als bisher EU-weit zu organisieren. Dies dürfte - wie bereits an anderen Stellen der Arbeit deutlich geworden ist - aber wohl kaum in einem gesteigerten Interesse der Arbeitgeberverbände resultieren, Arbeitsbedingungen wie zu Zeiten der sozialen Frage zu etablieren, da motivierte, leistungsbereite - nicht hingegen zermürbte, ausgelaugte und unzufriedene - Arbeitskräfte für die Arbeitgeber von Vorteil sind. M. E. dürften die Arbeitgeberverbände einen eventuell größeren Einfluß versuchen dahingehend zu nutzen, gegenüber den Gewerkschaften als „countervailing power“ zu fungieren und den Marktmechanismus am Arbeitsmarkt zu stärken.

Abschließend kann zu diesem Aspekt festgehalten werden, daß die Einigung auf das Konzept der Mindeststandards für die Interessengruppen auf dem Arbeitsmarkt eine Möglichkeit bietet, ihren Einfluß auszudehnen. Dies dürfte tendenziell zu Lasten der Gesamtwohlfahrt gehen, zumal die Gewerkschaften erwartungsgemäß auf ein möglichst hohes Regelungsniveau drängen werden und es fraglich erscheint, ob die Arbeitgeberseite diesen Machtzuwachs in Schranken halten und dem unweigerlichen Versuch der Gewerkschaften, durch die Mindeststandards eine schleichende Harmonisierung auf hohem Niveau zu etablieren, entgegenwirken kann. Die Arbeitgeberseite wird vermutlich für ein relativ geringes Niveau der Standards eintreten.

73 Vgl. z. B. für Deutschland die Zahlen zu den deutschen Direktinvestitionen im Ausland, in: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1997, Tabelle 25.5.2, S. 706.

10.2.10 Mindeststandards und Schattenwirtschaft

Ob bei der Einführung von Mindeststandards der die Schattenwirtschaft eindämmende Effekt des Systemwettbewerbs oder der die Schattenwirtschaft steigernde Effekt der Harmonisierung überwiegen, hängt vor allem vom Niveau der Mindestnormen ab. Sind sie zu hoch, dürfte der damit einhergehende die Schattenwirtschaft erhöhende Effekt weitestgehend über die Regulierungsausdehnung, die damit einhergehende „Bevormundung“ des Bürgers, steigende Anonymisierungs- und Präferenz-Unterdrückungstendenzen sowie erhöhte Arbeitslosigkeit eintreten. Werden die Standards allerdings niedrig angesetzt und machen die Länder von diesem niedrigen Niveau auch Gebrauch, so daß sich der einzelne nicht in seinen Erwerbsmöglichkeiten und seinem präferenzkonformen Arbeitsverhalten durch Normen, die er als Beschränkung empfindet, das individuelle Belastungsmaß überschreitend eingeengt fühlt, dürfte eventuell mit einer Abnahme schattenwirtschaftlicher Aktivitäten gegenüber dem Status quo zu rechnen sein; dies dann, wenn die Mindeststandards die Zufriedenheit der Bevölkerung mit dem staatlichen System erhöhen.

10.2.11 Mindeststandards und die Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen über den Arbeitsmarkt

In bezug auf die Möglichkeit, interpersonelle verteilungspolitische Zielsetzungen über die Ausgestaltung der arbeitsmarktlichen Regelungen vorzunehmen, sei erwähnt, daß diese Möglichkeit in strenger Form nur insoweit besteht, als man diese Politik in den Mindeststandards etabliert, z. B. in Form eines bestimmten Mutterschutzes oder Erziehungsurlaubes in der EU. Versucht ein Land jedoch, darüber hinaus durch nach oben abweichende Vorschriften weitere verteilungspolitische Maßnahmen zu betreiben, wird es wiederum zum Zuzug der hierdurch Begünstigten und tendenziell zum finanziellen Kollaps dieses Verteilungssystems kommen. Durch Mindeststandards kann man demzufolge gewisse verteilungspolitische Ziele über den Arbeitsmarkt erreichen, was jedoch unter reinen Marktgesichtspunkten ein zweifelhafter Vorteil ist, wie in Abschnitt 8.2.6 erläutert wurde.

10.2.12 Sonstige relevante Aspekte der Mindeststandards

Soziale Mindestnormen dürften die soziale Konvergenz in der EU fördern, da sie tendenziell das Gefälle zwischen den Ländern verringern; sie dürften ferner zur Akzeptanz der Europäischen Integration bei der Bevölkerung beitragen und dem sozialen Frieden dienen, da

die einen nicht überfordert werden und die anderen keinen allgemeinen Abbau ihrer Sozialstandards befürchten müssen.⁷⁴ Dies freilich nur dann, wenn die Normen sinnvoll festgelegt werden, d. h. nicht zu hoch, denn sonst stellt sich z. B. die Transferproblematik akzeptanzmindernd in den Geberländern dar. Doch bei einer ökonomisch vernünftigen Festlegung können sie eine der Bedingungen für eine weitere - letztlich auch politische - Integration der EU auf der Grundlage einer wachsenden wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz sein.⁷⁵ Erdmann spricht Mindestnormen eine „Leuchtturmfunktion“ zu, die die soziale Kohäsion fördert.⁷⁶

Auf der Hand liegt, daß die EU bei der Festlegung bestimmter Mindestnormen allen Ländern ein bestimmtes Regulierungsniveau aufzwingt, von dem keiner weiß und auch nicht wissen kann, ob es das geeignetste ist.⁷⁷ Zudem ist es generell schwierig, das richtige Niveau zu wählen. Es müßte so ausgestaltet sein, daß zwar auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der ärmeren Länder Rücksicht genommen wird, zugleich aber auch „unzumutbar erscheinende Arbeitsplatzbedingungen vermieden beziehungsweise überwunden werden“⁷⁸. Daß dies keine leichte, objektive Aufgabe ist, dürfte einsichtig sein. Ist die Mindestharmonisierung zu umfangreich und befindet sie sich auf einem zu hohen Niveau, drohen die gleichen Gefahren wie bei der Harmonisierungslösung aufzutreten; sind die Mindestnormen zu gering, droht (rein theoretisch) ein „competition in laxity“.

Eine Gefahr besteht sicherlich darin, daß die Mindestnormen gerade die liberalsten Regelungen eliminieren⁷⁹ und eventuell die europäischen in Ergänzung zu den nationalen Regelungen

74 Vgl. Clever, Peter, Sozialpolitik im Rahmen der europäischen Integration: Entwicklung bis und Perspektiven nach Maastricht, supra, S. 34. Dies sieht auch der Rat in seiner Entschließung (94/C 368/03) zu bestimmten Perspektiven der Europäischen Union: Ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union vom 6. Dezember 1994, supra, S. 8 f., Nr. 10, so. Er spricht sehr deutliche Worte für die Etablierung von Mindeststandards.

75 Vgl. Mosley, Hugh, und Peter Auer, Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 37/1989, S. 6. Hier gibt es freilich auch gegenteilige Stimmen. Birk, Rolf, Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt: Gemeinschaftscharta und Aktionsprogramm der EG-Kommission, in: Birk, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, op. cit., S. 16, z. B., ein vehementer Harmonisierungsbefürworter, lehnt Mindeststandards als „mit dem Gedanken der Integration nicht in Einklang“ stehend ab, da sie seines Erachtens noch eine zu große Diskrepanz zwischen den Ländern erlauben.

76 Vgl. Erdmann, Ernst-Gerhard, Freiheitliche Sozialpolitik für Europa, op. cit., S. 57.

77 Diese Problematik stellt Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: Oberender, Peter, und Manfred E. Streit (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 243 f., an Hand der Problematik europäischer Betriebsräte dar. Er kommt zu dem Ergebnis, daß auf Mindestvorschriften im Bereich der Mitbestimmung verzichtet werden sollte, schon allein deshalb, weil durch sie der positiv wirkende Konkurrenzdruck zwischen unterschiedlichen Modellen der Mitbestimmung eingeschränkt werden würde.

78 Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, op. cit., S. 33.

79 Vgl. Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, op. cit., S. 27.

treten, was das Recht tendenziell schwerfälliger werden läßt. Auch Streit sieht die Gefahr einer Überregulierung trotz (und durch) Mindeststandards.⁸⁰ Im übrigen darf die bereits angesprochene Gefahr nicht übersehen werden, daß das Konzept der Mindeststandards mißbraucht wird, um sich schleichend einer Voll-Harmonisierung anzunähern, d. h., das Mindestniveau schrittweise anzuheben.

Möglich ist durch dieses Konzept im Zusammenhang mit dem Ursprungslandprinzip immer noch, daß z. B. heimische Produkte gegenüber ausländischen - die nur im Einklang mit dem Mindestniveau stehen - diskriminiert werden, wenn die nationale Regierung auf ihre inländischen Produzenten strengere Regeln anwendet, die mit höheren Kosten verbunden sind. Somit erführen die Inländer einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Ausländern, was „nicht nur wettbewerbspolitisch bedenklich, sondern auch verfassungsrechtlich fragwürdig“⁸¹ wäre. Hier sei allerdings relativierend auf die voice- und die exit-Option der Produzenten hingewiesen und in diesem Zusammenhang auf die Kontrollfunktion des Wettbewerbs.

Genannt seien noch Probleme technischer Natur. So weist die EG-Rechtsetzung auch bei Mindeststandards mit arbeits- und sozialrechtlichem Inhalt Probleme der Durchsetzung in den einzelnen Ländern, der operationalen Konkretisierung im Hinblick auf untergeordnetes Recht sowie der Überprüfung der tatsächlichen Umsetzung der Normen auf.⁸²

Als Fazit läßt sich zu diesem Abschnitt, bevor danach gesondert auf die Frage der Mindestlöhne eingegangen wird, festhalten, daß für das Konzept der Mindeststandards im Grunde genommen all das in den vorherigen Kapiteln über Vor- und Nachteile der Harmonisierung und des Systemwettbewerbs Gesagte in abgeschwächter Form gilt. Realistischerweise muß auch gesehen werden, daß die rigorosere Integrationsstrategie der Harmonisierung vor dem Hintergrund relativ großer arbeitsmarktlicher Divergenzen in der Gemeinschaft politisch nicht konsensfähig ist, selbst eine konsequente Einigung auf Mindestnormen dürfte nicht ohne weiteres zu erreichen sein.⁸³

Sun und Pelkmans sehen Mindeststandards als optimale Lösung an, bei der „regulatory competition and harmonization should be seen as complements rather than substitutes, with

80 Vgl. Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 44 (1995), S. 126 Fußnote 22.

81 Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, op. cit., S. 12.

82 Vgl. Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, in: Buttler, Friedrich, Ulrich Walwei und Heinz Werner (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 66.

83 Vgl. Keller, Berndt, Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 4. Auflage, München u. a. 1995, S. 412.

the demarcation between the two determined on a case-by-case basis according to the principle of subsidiarity⁸⁴.

10.3 Mindestlöhne

10.3.1 Mindestlöhne in der Europäischen Union

Explizit soll noch auf die Frage der Mindestlöhne eingegangen werden, da sie immer wieder in das Blickfeld der öffentlichen Diskussion rückt. Wie sind Mindestlöhne aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?

Gesetzliche Mindestlohnregulierung soll es zuerst in Australien und Neuseeland um die Jahrhundertwende gegeben haben. Der Zweck lag darin, Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu vermeiden bzw. zu schlichten. In Europa erschienen staatliche Mindestlohnsysteme überwiegend erstmals in der Nachkriegszeit, so z. B. in Luxemburg 1944, in Frankreich 1950, wo die Mindestlohn-Tradition ihre Ursprünge bereits im Jahr 1848 hat,⁸⁵ in Spanien 1963, in den Niederlanden 1969 und in Portugal 1974.⁸⁶

Bereits in einem Entwurf zu einer Europäischen Sozialcharta aus dem Jahr 1955 findet sich ein Artikel bezüglich Mindestlöhnen, die für alle Arbeitnehmer und deren Familien eine adäquate Existenzsicherung bei stetiger Anhebung der Löhne ermöglichen sollten.⁸⁷ In einem Übereinkommen der IAO wurde die Festsetzung von Mindestlöhnen 1970 vereinbart. Das Übereinkommen trat am 29.4.1972 in kraft. Ratifizierung fand es in Spanien, Frankreich und den Niederlanden, nicht in Belgien, Dänemark, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal und Großbritannien.⁸⁸

84 Sun, Jeanne-Mey, und Jacques Pelkmans, Regulatory Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 33 (1995), S. 88.

85 Vgl. Jean-Jacques, Rosa, The Effects of Minimum Wage Regulation in France, in: Rottenberg, Simon (Hrsg.), The Economics of Legal Minimum Wages, Washington, London 1981, S. 357.

86 Vgl. o. Verf., Minimum pay in 18 countries, in: European Industrial Relations Review 225 (1992), S. 15. Zu den Mindestlöhnen in der EU vgl. die Tabelle C.II.10, in: Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, op. cit., S. 240 f., und die Tabelle in: o. Verf., Minimum pay in 18 countries, supra, S. 17 ff.

87 Vgl. Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigenengruppe, Genf 1956, S. 75.

Auch das Europäische Parlament fordert einen gemeinschaftsweit geltenden Mindestlohn, der für jeden Staat als Prozentsatz des durchschnittlichen Lohns angegeben werden soll. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung in der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Juli 1993, in: ABl EG 1993 Nr. C 225, S. 40, Tz. 4 e), und Entschließung des Europäischen Parlaments zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, supra, S. 15, Tz. 58.

88 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, op. cit., Anhang 9, S. 107.

Es zeigt sich, daß Mindestlohnregelungen vor allem in den Ländern stark ausgebaut sind, die die Machtposition der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern als gestört ansehen, beispielsweise in Sektoren, in denen die Arbeitnehmer kaum organisiert sind, so daß es zu keinen Tarifverträgen kommt.⁸⁹ Im deutschen Arbeitsrecht sind hingegen keine expliziten Bestimmungen über Mindestlöhne enthalten. Zwar besteht im Rahmen des Gesetzes über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11.1.1952⁹⁰ in § 1 Abs. 2 die Möglichkeit, Mindestlöhne festzusetzen, doch wurde hiervon bislang kein Gebrauch gemacht.⁹¹ In Großbritannien wurden für ausgesuchte Branchen von den sog. „wage councils“ Mindestlöhne, aber keine Mindestarbeitsbedingungen festgelegt. Allerdings wird vermutet, daß aufgrund unzureichender Kontrollen und zu geringer Strafen bei nachgewiesenem Verstoß gegen die Mindestlöhne in vielen Fällen Löhne unter dem Mindestlohnniveau gezahlt wurden.⁹² 1993 wurden in Großbritannien dann alle Mindestlöhne - außer in der Landwirtschaft - abgeschafft.⁹³ Allerdings scheint sich die Wiedereinführung eines gesetzlich bindenden Mindestlohnes nach dem Regierungswechsel durch den Sieg der Labour Partei unter Tony Blair im Mai 1997 abzuzeichnen.⁹⁴ Gesetzlich fixierte Mindestlohnregelungen findet man in den Niederlanden, in Spanien, Frankreich, Portugal und Luxemburg.⁹⁵ In weiteren sechs Ländern findet man Mindestlöhne auf der Basis von Tarifverträgen; das sind Belgien, Dänemark und Griechenland auf landesweitem Niveau und Deutschland, Österreich und Italien auf sektoraler Ebene. In Schweden und Finnland können Kollektivabkommen praktisch jeden Arbeitnehmer betreffen und beinhalten im allgemeinen Mindestlöhne, ohne diese formal auf nicht gebundene Arbeitgeber auszudehnen. In Irland können Mindestlöhne in ausgewählten Niedriglohn-Industrien festgesetzt werden.⁹⁶ Am „strengsten“, d. h. am höchsten ausgedrückt in % des durchschnittlichen Arbeiterlohns in der Industrie, waren 1993 die Mindestlöhne in Belgien (69 %), Frankreich (73 %) und Portugal (70 %).⁹⁷ Gemessen als prozentualer Anteil an den durchschnittlichen Bruttolöhnen betrug der Mindestlohn Mitte der

89 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, *Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, op. cit., S. 239, und Spieker, Wolfgang, *Mindestlohnregelungen in Europa*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht* 9 (1992), S. 587 f.

90 Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. Januar 1952, in: *BGBI I Nr. 2/1952*, S. 17 ff.

91 Vgl. Hromadka, Wolfgang, *Zukunft des Arbeitsrechts*, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 15 (1998), S. 5.

92 Vgl. Hector, Pascal, *Regulierungen am Arbeitsmarkt*, Frankfurt u. a. 1988, S. 47 ff.

93 Vgl. Dolado, Juan, et al., *The economic impact of minimum wages in Europe*, in: *Economic Policy: A European Forum* 11 (1996), S. 320.

94 Vgl. Altmeyer, Werner, *Nach Labours Wahlsieg*, in: *Die Mitbestimmung* 43 (1997), S. 49 f.

95 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, *Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, op. cit., S. 239, und Spieker, Wolfgang, *Mindestlohnregelungen in Europa*, supra, S. 587.

96 Vgl. Dolado, Juan, et al., *The economic impact of minimum wages in Europe*, supra, S. 321. Vgl. die Übersicht über Mindestlöhne in Europa und in den USA auf S. 322 f.

97 Vgl. Siebert, W. Stanley, *Overview of European Labour Markets*, in: Addison, John T., und W. Stanley Siebert, *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*, London u. a. 1997, S. 229 f.

90er Jahre in Griechenland und den Niederlanden circa 70 %, in Frankreich circa 60 % und in Portugal circa 58 %.⁹⁸ In Spanien betrug 1995 der gesetzliche Mindestlohn für Arbeiter, die älter als 18 Jahre sind, nur etwa 33 % des durchschnittlichen Bruttolohns eines Arbeiters und hat somit wenig Bedeutung.⁹⁹ Oftmals wird für junge Arbeitnehmer ein geringerer Mindestarbeitslohn vereinbart, was ein sehr wichtiges flexibles Element in der Mindestlohnregelung ist.¹⁰⁰ Wenn es keine gesetzlichen Mindestlöhne gibt, heißt dies freilich keineswegs, daß es dort keinerlei Mindestlohnäquivalente gibt; so gibt es gewisse gesellschaftliche Meinungen über einen akzeptablen Mindestlohn, die durchaus nicht wirkungsärmer sind als gesetzliche oder tarifvertragliche Regelungen.¹⁰¹ Beispielsweise wirkt die Höhe der Sozialhilfe in Deutschland gewissermaßen als Mindestlohn. Aber auch z. B. Tarifverträge haben Mindestnormcharakter, denn tarifgebundene Arbeitgeber und -nehmer dürfen keine niedrigeren Arbeitsentgelte und ungünstigeren Arbeitsbedingungen vereinbaren.¹⁰² In den Niederlanden ist es möglich, zur Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen den Mindestlohn zu unterschreiten.¹⁰³ Daß die Wirkung des Mindestlohnes entschieden von seinem Verhältnis zum Durchschnittslohn abhängig ist, zeigt auch die Empirie. In den USA beträgt der gesetzliche Mindestlohn nur 34 % des durchschnittlichen Lohns. Da er zudem im Lauf der Zeit real gesunken ist, entfaltet er keine nennenswerten Auswirkungen. In der deutschen Bauwirtschaft beträgt der Mindestlohn hingegen sogar 82 % des unteren Tariflohns, womit er deutlich über den unteren Lohngruppen anderer Branchen anzusiedeln ist. Es ist naheliegend, daß die schlechte Arbeitsmarktlage in Frankreich mit der Mindestlohngesetzgebung in einem engen Zusammenhang steht und vor allem eine Hauptursache für die hohe Jugendarbeitslosigkeit ist.¹⁰⁴ Der Mindestlohn betrug dort 1996 circa 70 % eines Industriearbeiterlohnes. Da die

-
- 98 Vgl. die Tabelle C.II.6, in: Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weillepp, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, op. cit., S. 242.
- 99 Vgl. Argandoña, Antonio, Spain and the European Social Charter: Social Harmonization with Unemployment and High Wage Growth, in: Addison, John T., und W. Stanley Siebert, Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation, op. cit., S. 198.
- 100 Vgl. o. Verf., Minimum pay in 18 countries, supra, S. 16. Vgl. auch Neumark, David, und William Wascher, Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws, in: Industrial and Labor Relations Review 46 (1992), S. 55 ff., die für die USA herausgefunden haben, daß ein 10 %iger Anstieg im Mindestlohn die Beschäftigung bei Teenagern um 1-2 % und bei jungen Erwachsenen um 1,5-2 % verringert, wobei die Möglichkeit, Teenager unterhalb des Mindestlohnes zu entlohnen, diese negativen Beschäftigungswirkungen abschwächt.
- 101 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995, S. 21.
- 102 Vgl. Deregulierungskommission, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, S. 136, Tz. 554.
- 103 Vgl. Friedrich Ebert Stiftung, Beschäftigungspolitik im Internationalen Vergleich: Strategien, Instrumente, Erfolge, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86, Meckenheim 1996, S. 27.
- 104 Vgl. Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, in: Handelsblatt vom 30. August 1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 54/1996, S. 8 f. Siebert, Horst, Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: Journal of Economic Perspectives 11 Heft 3 (1997), S. 51, sieht diesen Zusammenhang zwischen den

Berufsanfänger typischerweise keine diesem Lohnniveau entsprechende Produktivität bieten können, erscheint dieses Gehalt als zu hoch.¹⁰⁵

10.3.2 Beurteilung von Mindestlöhnen

10.3.2.1 Positive Wirkungen von Mindestlöhnen

Ziel eines Mindestlohns ist es - analog zum vorigen Zitat von Webb und Webb -, eine Ausbeutung der Arbeitnehmer durch eine Entlohnung mit Hungerlöhnen zu vermeiden. Die Zielsetzung dürfte somit im Grunde genommen humaner Natur sein, gewissermaßen die Vermeidung einer „economic exploitation of marginal and weak members of society“¹⁰⁶. Eine zu starke Abkopplung unterer Lohngruppen von der allgemeinen Einkommensentwicklung und eine größere Lohndifferenzierung würden dazu führen, daß für einen Teil der Arbeitnehmer ihr Arbeitsverdienst nicht mehr zur Sicherung des Lebensunterhaltes ausreicht - das sog. „working poor“, wie man es stellenweise in den USA beobachten kann.¹⁰⁷ Hier sollte man sich allerdings immer vor Augen halten, daß eine Beschäftigung zu einem sehr geringen Lohn den Einstieg in den Arbeitsmarkt ermöglicht, der durch Mindestlöhne für viele Erwerbspersonen mit geringer Produktivität blockiert wird. Es muß des weiteren davon ausgegangen werden, daß sich die Entlohnung der Arbeitnehmer endogen erhöht, wenn sie sich bei der Arbeit bewähren und durch zunehmende Praxiserfahrung ihre Produktivität erhöhen.¹⁰⁸ Insofern sollten niedrige Löhne erlaubt sein. Sie geben Erwerbslosen eine Chance, in den Arbeitsmarkt einzutreten und ihre wirtschaftliche Situation durch eigenen Einsatz zu verbessern. Diese Chance wird ihnen mit einer Mindestlohngesetzgebung, die die jeweilige Produktivität der Erwerbspersonen nicht berücksichtigt, genommen. In der „europäischen“ Diskussion stehen zur Begründung von Mindeststandards freilich weniger humanitäre Überlegungen als vielmehr Wettbewerbsargumente im Vordergrund. Länder mit (hohen) Mindest-

Mindestlöhnen für 18jährige und der hohen Jugendarbeitslosigkeit auch in Spanien, Portugal und Griechenland.

105 Vgl. o. Verf., Frankreich: Aus alten Fehlern gelernt, in: iwd vom 7. November 1996, S. 3.

106 Emerson, Michael, und André Dramais, *What Model for Europe?*, Cambridge/Mass. 1988, S. 31. Vgl. auch Spieker, Wolfgang, *Mindestlohnregelungen in Europa*, supra, S. 587 f.

107 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994, S. 82 f., und Marchlewitz, Gilbert, *Globalisierung, Sozialkonkurrenz und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit*, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 777.

108 So belegt auch eine Untersuchung von Smith und Vavrichek, daß in den USA mehr als 60 % derjenigen, die Mitte der 80er Jahre mit dem Mindestlohn entlohnt wurden, ein Jahr später höher entlohnt wurden - in den meisten Fällen um 20 %. Vgl. Smith, Ralph E., und Bruce Vavrichek, *The Wage Mobility of Minimum Wage Workers*, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1992), S. 82 ff.

löhnen sehen sich gegenüber Ländern ohne Mindestlöhne benachteiligt.¹⁰⁹ Diese Diskussion reiht sich in die des sozialen Dumpings ein¹¹⁰ und soll daher an dieser Stelle nicht noch einmal wiederholt werden.

10.3.2.2 Negative Wirkungen von Mindestlöhnen

Als Einstieg in die negativen Wirkungen von Mindestlöhnen diene ein Beispiel: Die Arbeitsnachfrage ist LD, das Arbeitsangebot LS. Als Gleichgewichtslohn stellt sich W_0 ein, bei dem der Markt geräumt wird. Die nachgefragte und angebotene Arbeitsmenge beträgt L_0 . Wird nun ein Mindestlohn in Höhe von T_0 vereinbart, hat dies für den Fall eines konjunkturellen Rückgangs der Arbeitsnachfrage gravierende Effekte; die Arbeitsnachfrage verschiebt sich nach links (LD'), da die Unternehmen der untersuchten Branche nun weniger absetzen können und somit weniger produzieren - von Lagerhaltung wird abstrahiert -, folglich weniger Arbeitskräfte benötigen. Bei freiem Spiel der Marktkräfte würde sich nun ein niedrigerer Arbeitslohn ergeben in Höhe von W_1 , und eine geringere Arbeitsmenge würde angeboten und nachgefragt werden in Höhe von L_1 . Hier würde der Markt geräumt werden, d. h., alle, die zu einem Lohn von W_1 arbeiten wollen, würden auch Arbeit finden. Nicht so allerdings bei einem Mindestlohn in Höhe von T_0 . Denn hier ergibt sich eine Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot. Zu diesem höheren Preis fragen die Unternehmen weniger Arbeit nach, nur noch in Höhe L_2 - der Beschäftigungseinbruch ist also höher -, zudem ergibt sich ein Angebotsüberschuß an Arbeitskräften, denn zu T_0 bieten mehr Arbeitnehmer Arbeit (in Höhe von L_3) an, als tatsächlich eine Stelle finden, d. h., am Markt stellt sich Arbeitslosigkeit in Höhe von $L_3 - L_2$ ein. In Sieberts Worten: „Der Mindestlohn hat die Arbeitslosigkeit im Gefolge.“¹¹¹ Wenn der Mindestlohn höher ist, als es dem Wertgrenzprodukt einer

109 Vgl. hierzu Rose-Ackerman, Susan, Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic, in: Journal of Political Economy 89 (1981), S. 160.

110 Vgl. Dearden, Stephen, Social policy, op. cit., S. 143.

111 Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, supra, S. 8. Es gibt freilich auch Gegenbeispiele, vgl. z. B. Card, David, Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987-89, in: Industrial and Labor Relations Review 46 (1992), S. 38 ff., und Card, David, und Alan B. Krueger, Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: American Economic Review 84 (1994), S. 772 ff., die in einer Studie feststellten, daß Mindestlöhne die Beschäftigung nicht negativ beeinflussen. Allerdings dürften sich hierfür andere Effekte verantwortlich zeigen, so z. B. ein Nachfrageüberschuß auf dem Arbeitsmarkt oder eine monopsonistische Macht des Arbeitgebers, die in einer - gemessen am Wertgrenzprodukt des Arbeitnehmers - zu geringen Entlohnung und in zu geringer Beschäftigung resultiert. Vgl. die Kritik an der Studie von Card und Krueger in: Dolado, Juan, et al., The economic impact of minimum wages in Europe, supra, S. 358 ff., die allerdings auch zu dem Ergebnis kommen, daß mit einem Mindestlohn keineswegs zwingenderweise die Beschäftigung zurückgeht. Zu einem (konstruierten) Beispiel, in dem Mindestlöhne eine Zunahme der Beschäftigung bewirken, vgl. Hashimoto, Masanori, Minimum Wage Effects on Training on the Job, in: American Economic Review 72 (1982), S. 1075 f.

Mindestlohns überhaupt keine Stelle finden, generell die Möglichkeit, durch „training on the job“ bestimmte Qualifikationen zu erwerben.¹¹⁵

Mindestlöhne können des weiteren höhere Güterpreise zur Folge haben.¹¹⁶ Allerdings ist eine Überwälzung der erhöhten Kosten auf das Preisniveau bei intensivem Wettbewerb mit anderen Anbietern aus Ländern der EU (oder Drittländern) nicht möglich. D. h., die erhöhten Kosten führen zu einer Gewinnreduktion. Falls allerdings bereits vor der Einführung der Mindestlöhne aufgrund des starken Wettbewerbsdrucks das Gewinnniveau auf null gesunken war, führen die erhöhten Kosten zum Eintritt in die Verlustzone. Die Unternehmen könnten versuchen, die vom Mindestlohn betroffenen Arbeitsplätze durch Kapital zu substituieren, sofern dies technisch möglich ist.¹¹⁷ Zweite, praktisch allerdings sich als nicht durchsetzbar erweisende Möglichkeit ist, die Löhne bei den anderen Arbeitskräften, deren Löhne nicht vom Mindestlohn betroffen waren, zu senken, so daß die gesamten Lohnkosten konstant bleiben. Hierzu dürften allerdings die betroffenen Arbeitsplatzinhaber nicht bereit sein. Eher ist auch von ihrer Seite die Forderung nach adäquatem Lohnanstieg wahrscheinlich, um die vorherigen Lohnrelationen zwischen den Qualifikationsgruppen aufrecht zu erhalten.¹¹⁸ Letzte Möglichkeit ist die Schließung der Unternehmung, mithin der Marktaustritt, was den Verlust aller Arbeitsplätze in diesem Unternehmen bedeutet. Selbst wenn die betroffenen Unternehmen vor der Mindestlohneinführung mit Gewinn gewirtschaftet und die erhöhten Kosten mit einer Gewinnminderung aufgefangen hätten, würde diese Regelung den Anreiz zum exit in ein anderes System, wo man höhere Gewinne realisieren kann, erhöhen. Zudem wird durch den Mindestlohn die Attraktivität des Systems als Standort für ausländische Unternehmen geschwächt. Zwar würden die betroffenen Arbeitnehmer aufgrund der steigenden Einkommen auch über mehr Kaufkraft verfügen, was theoretisch die Nachfrage

-
- 115 Vgl. Hashimoto, Masanori, Minimum Wage Effects on Training on the Job, *supra*, S. 1070 ff. Auch der entgegengesetzte Effekt wird erwartet, d. h., daß die Errichtung eines Mindestlohns, unter den kein Beschäftigter fallen darf, den Anreiz vergrößert, die Qualifikation der Arbeitnehmer durch Aus- und Weiterbildung und so die Produktivität zu verbessern. Vgl. Spieker, Wolfgang, Mindestlohnregelungen in Europa, *supra*, S. 588.
- 116 Vgl. jedoch Katz, Lawrence F., und Alan B. Krueger, The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1992), S. 19 f., die diesen Zusammenhang in einer Studie im wesentlichen nicht bestätigen konnten.
- 117 Kaun, David E., Minimum Wages, Factor Substitution and the Marginal Producer, in: *Quarterly Journal of Economics* 79 (1965), S. 478 ff., hat in einer Studie für die USA von 1947 bis 1954 belegt, daß Mindestlöhne über die aus ihnen resultierende Faktorpreisverschiebung eine Substitution von Arbeit durch Kapital zur Folge haben können. Für Substitutionseffekte zwischen Arbeit und Kapital ist eine relativ lange Zeit bis zu ihrer vollen Wirksamkeit zu veranschlagen, in der Bundesrepublik circa bis zu acht Jahre; vgl. Klauer, Wolfgang, Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 23 (1990), S. 93.
- 118 Vgl. hierzu Grossman, Jean Baldwin, The Impact of the Minimum Wage on Other Wages, in: *Journal of Human Resources* 18 (1983), S. 359 ff., der feststellt, daß die Löhne, die nicht von der Mindestlohnregelung erfaßt sind, aus zwei Gründen steigen; erstens, um die Leistungsanreize wieder herzustellen, die durch eine geringere Lohndifferenz zu den durch die Mindestlöhne angehobenen Löhnen reduziert wurden, und zweitens, da die Nachfrage (und somit endogen deren Entlohnung) nach nicht mit Mindestlöhnen entlohnten Arbeitskräften durch den Substitutionseffekt steigt.

und als Folge eventuell auch die Produktion und die Zahl der Arbeitsplätze steigen lassen kann, doch dieser Effekt ist - wie in Abschnitt 9.3 bereits ausgeführt - in einer offenen Wirtschaft mit einem großen Fragezeichen zu versehen.

Kritisch ist die Setzung von Mindestlöhnen auch deshalb zu beurteilen, da sie die Etablierung von Monopolen fördern kann. Denn ein (hoher) Mindestlohn führt dazu, daß Grenzanbieter, die diese hohen Löhne nicht zahlen können, aus dem Markt ausscheiden. Somit verringert sich ceteris paribus die Zahl der Wettbewerber. So war die Textilindustrie in Neu England über Erhöhungen des Mindestlohns immer sehr erfreut. Sie wußte schließlich, daß eine Lohnsteigerung einige weitere Wettbewerber der südlichen Textilhersteller aus dem Markt verschwinden lassen würde „and gives New England fabricators a more monopolistic position“¹¹⁹.

Mindestlöhne, seien sie nun tariflich oder staatlich gesetzt, stellen eine Begrenzung des Akzeptanzlohns nach unten dar. Des weiteren verzerren sie die Lohnstruktur. Einem Aufweichen der verzerrten und erstarrten und für eine Ausdehnung der Beschäftigung zu inflexiblen Lohnstruktur steht z. B. in Deutschland „auch das traditionelle Selbstverständnis der Gewerkschaften“ entgegen, die in ihrer Funktion als „Versicherung der Arbeitnehmer für faire Arbeitsbedingungen“¹²⁰ ihren Grundsatz des gleichen Lohnes für gleiche Arbeit unabhängig vom Beschäftigungsort erfüllen wollen. Burda und Sachs kommen in einer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß sich in Deutschland Tarifverhandlungen und Mindestlöhne weiter erstrecken, d. h. auf mehr Beschäftigungsfelder und Industrien, als in den USA.¹²¹ Generell kann man sagen, daß die Leistungen des Systems sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit wie ein Mindestlohn wirken. Je geringer der Abstand zwischen dem erzielbaren Lohn am Arbeitsmarkt und der Arbeitslosenunterstützung ist, desto kleiner ist die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Die Erfahrung zeigt, daß auch die Suchzeiten für eine neue Stelle, d. h. die friktionelle Arbeitslosigkeit, länger ist, wenn man Arbeitslosenunterstützung bezieht. Wichtig ist auch, daß generell die Bereitschaft, auch einen niedrig bezahlten Job anzunehmen, mit abnehmender Spanne zwischen Lohn und Arbeitslosenunterstützung abnimmt. Dieser Effekt steigt dabei mit der Zeitspanne der Arbeitslosenunterstützung in überproportionalem Maße.¹²² Ein generöses Arbeitslosenversicherungssystem stärkt tendenziell auch die Verhandlungsposition der Gewerkschaften dahingehend,

119 Brozen, Yale, Is Government the Source of Monopoly? and Other Essays, in: Cato Paper 9 (1980), S. 5.

120 Berthold, Norbert, und Rainer Fehn, Arbeitslosigkeit: Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List-Forum 20 (1994), S. 316.

121 Vgl. Burda, Michael C., und Jeffrey D. Sachs, Assessing High Unemployment in West Germany, in: World Economy 11 (1988), S. 551.

122 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, op. cit., S. 44.

daß sie Vereinbarungen, die Arbeitsplätze kosten, in einer solchen Situation nicht mehr grundlegend abgeneigt sind.

Es gibt wohl Jobs, die zu einem Lohn unterhalb des Mindestlohnes von Unternehmern angeboten werden würden, und es gäbe gewiß auch Arbeitnehmer, die bereit wären, so einen Job zu einem geringeren Lohn zu übernehmen, doch bei einem für alle geltenden Mindestlohn, von dem man nur nach oben und nicht nach unten abweichen darf, können diese Beschäftigungsverhältnisse nicht zustande kommen. Die Vertragsautonomie der beiden Parteien wird eklatant beschnitten. Zudem schränkt eine Arbeitslosenunterstützung, die höher ist als das Arbeitseinkommen bei geringem Lohn, die Bereitschaft der Arbeitnehmer, eine solche Stelle anzunehmen, ganz beträchtlich ein.

Bedenklich sollte auch anmuten, daß einzelne Unternehmen eventuell gezwungen sein können, nur Mitglieder einer bestimmten Gewerkschaft anzustellen, mit der man einen bestimmten Mindestlohn vereinbart hat. Damit ist es den Betrieben untersagt, billigere Arbeit aus anderen Bereichen oder auch dem Ausland anzustellen. „Diese gewerkschaftliche Marktsperre“¹²³ mit ihrer negativen Wirkung auf die Anpassungsflexibilität der Unternehmen wird noch erweitert durch sog. Effektivlohnklauseln in den Tarifverträgen, die einen den Tariflohn übersteigenden Lohn zum Mindestlohn festschreiben. Wenn Mindestlöhne vereinbart werden, sollten sie im wahren und einzig richtigen Sinn ihres Wortes Mindestlöhne sein, d.h. auf einem niedrigen Niveau, damit auch Beschäftigung im Niedriglohnbereich möglich ist.¹²⁴

Erwähnung finden soll an dieser Stelle die sich momentan in der öffentlichen Diskussion befindende Problematik eines Entsendegesetzes in der Bauwirtschaft, mit dem Mindestlöhne für in Deutschland arbeitende Bauarbeiter festgelegt werden. Mit einem Mindestlohn im Falle des Entsendegesetzes sind Wohlfahrtsverluste vielfältiger Art verbunden: Es steigen erstens die Baupreise, was die Baunachfrage eindämmt und somit der Bauindustrie schadet. Es wird zweitens für viele Personen der Wunsch vom eigenen Heim ein Wunschtraum bleiben. Und schließlich ergeben sich drittens negative Wirkungen für die Wirtschaft im allgemeinen, da bestimmte Projekte und geplante Investitionen in Deutschland unrentabel und aus diesem Grund lieber ins Ausland verlagert werden; langfristig ist auch aufgrund der höheren Baukosten mit einer unzureichenden Modernisierung der Infrastruktur zu rechnen. Außerdem wird sich ein verminderter Wettbewerbsdruck tendenziell innovationsmindernd auswirken. Ob man damit letztlich die Bauindustrie retten kann, ist mehr als fraglich. Nicht vergessen werden darf auch folgender wichtige Punkt: Gesteht man heute dem Bau eine Sonderrolle zu, dürften

123 Meyer, Fritz W., und Hans Willgerodt, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, in: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Hrsg.), Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik, Bonn 1956, S. 37.

124 Vgl. auch Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 88.

gleichwertige Forderungen aus anderen Bereichen nicht lange auf sich warten lassen.¹²⁵ Aber selbst wenn man in anderen Sektoren nicht explizit und formell einen Mindestlohn festschreibt, entfaltet er doch seine psychologische Wirkung in der Erwartungshaltung der Menschen. Die Leute erwarten, daß sie zu diesem Lohn eine Arbeitsstelle angeboten bekommen. Sie sind weniger bereit, eine Stelle mit geringeren Löhnen anzunehmen, sie suchen wohl gar nicht mehr nach einem Job, der einen geringeren als den Mindestlohn verspricht. Der Mindestlohn verfügt über eine Signalwirkung für die Tarifverhandlungen und begünstigt das Geleitzugverfahren.¹²⁶ Dies führt zu einer Zementierung der Lohnfindung und zu einer Be- bzw. Verhinderung betriebsnäherer Tarifabsprachen. Zumindest möglich ist auch, daß mit Reaktionen der Handelspartner zu rechnen ist, denn Mindestlöhne sind nichts anderes als nichttarifäre Handelshemmnisse.¹²⁷

Mindestlöhne sind eine wesentliche Ursache für Reallohnrigiditäten. Sieht man diese als Teilursache der Arbeitslosigkeit an, so ist hierfür letztlich auch der Mindestlohn verantwortlich zu zeichnen.¹²⁸ Oftmals schaden Mindestlöhne auch gerade denen, zu deren Gunsten sie eigentlich erlassen wurden. Warum bekommen denn bestimmte Arbeitnehmergruppen einen geringeren Lohn als andere? Sie bekommen deshalb weniger, weil sie - an ihrer Leistungsfähigkeit gemessen - weniger verdienen. Ihre Produktivität ist für einen höheren Lohn zu gering. Durch eine (weitere) Entkopplung von Produktivität und Lohn ergibt sich für die Unternehmer ein höherer Rationalisierungsdruck, d. h., sie werden geneigt sein, diese gemessen an der Leistung zu teuren Arbeitskräfte (v. a. un- und wenig qualifizierte) durch Kapital zu substituieren bzw. bieten solche Arbeitsplätze gar nicht mehr an.¹²⁹ Für den Fall eines EU-weiten Mindestlohns ergeben sich damit tendenziell vor allem für die „armen“, d. h. unqualifizierten, Arbeitnehmer in den reichen Ländern, in denen sich die Unternehmen leisten können, die Mindestlöhne zu bezahlen,¹³⁰ Vorteile, dagegen Nachteile für die „armen“, weil unqualifizierten, Arbeitnehmer in den armen Ländern, in denen die Unternehmen mit

125 Diese Gefahr sieht auch Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, *supra*, S. 8.

126 Vgl. Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, *supra*, S. 9.

127 Vgl. Kesting, Helmut, und Hansjoachim Krone, Das Entsendegesetz: Fluch oder Segen?, in: Dresdner Bank, Trends, Juni 1996, S. 7 f.

Möschel, Wernhard, Einflüsse der europäischen auf die deutsche Wirtschaftsordnung, Jena 1998, S. 10, bezeichnet die Entsenderichtlinie der EU als einen ordnungspolitischen Sündenfall ersten Ranges.

128 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, *op. cit.*, S. 80.

129 Vgl. Wetter, Wolfgang, Henry Krägenau, Petra Köhler und Manfred Weilepp, Ordnungspolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, *op. cit.*, S. 43 f.

130 Denn wegen Komplementaritäten können gering qualifizierte und eigentlich weniger produktive Arbeitnehmer in den Hochlohnländern im allgemeinen höher entlohnt werden als in den Niedriglohnländern; vgl. Kronberger Kreis, Globalisierter Wettbewerb: Schicksal und Chance, Bad Homburg 1998, S. 32.

Entlassungen auf die Mindestlöhne reagieren.¹³¹ Hierbei wird unterstellt, daß der EU-Mindestlohn nicht so hoch ist, daß ihm Arbeitsplätze in den reicheren Ländern zum Opfer fallen, jedoch auch nicht so niedrig, daß er ohne Auswirkungen auf den Arbeitsmärkten in den Niedriglohnländern wäre. In diesem Sinn muß auch interpretiert werden, daß etliche (arbeitsuchende) Erwerbspersonen sich vom Arbeitsmarkt als Reaktion auf eine Einführung bzw. eine Erhöhung des Mindestlohnes zurückziehen, was unter Umständen dazu führen kann, daß der Effekt des Mindestlohnes bzw. dessen Erhöhung auf die Arbeitslosenquote null ist.¹³² So vermuten auch Fröhlich et al., daß mit Mindestlöhnen die Erwerbsquote abnimmt. Sie begründen dies damit, daß die Erwerbsbeteiligung in den USA 1977 noch der europäischen entsprach, und sie 1993 um circa 8 Prozentpunkte über ihr lag, die Erwerbsquote in Japan sogar um rund 13 Prozentpunkte. Wesentlicher Punkt ist hierbei, daß die Mindestlöhne in den USA und in Japan nicht arbeitsmarktwirksam sind.¹³³

Die Beibehaltung bzw. Einführung von Mindestlöhnen ließe sich also nur durch verteilungspolitische Argumente im Sinne einer Armutsbekämpfung rechtfertigen. Allerdings ist „(d)ie verteilungspolitische Treffsicherheit der Maßnahme“¹³⁴ niedrig, da in den meisten Fällen Personen, die Mindestlöhne erhalten, nicht in einem Haushalt mit geringem Einkommen leben. Es handelt sich meistens um Jugendliche, die noch im elterlichen Heim leben, oder um Ehefrauen, die Zweitverdiener sind. Insofern müssen in Anbetracht der negativen Wirkungen von Mindestlöhnen gegebenenfalls Transferzahlungen als das ökonomisch gesehen bessere Mittel betrachtet werden.

Eine staatliche Mindestlohnsetzung steht als Relikt aus dem Arsenal eines unaufgeklärten Dirigismus und als generelle Preisfestsetzung im Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Koordinationstechnik.¹³⁵

Aus dem Vorangegangenen kann - unter Einbezug von Abschnitt 9.3 - der klare Schluß gezogen werden, daß vor einer Europäisierung des Mindestlohnes nicht eindringlich genug

131 Vgl. Begg, David, et al., *Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?*, London 1993, S. 112; vgl. hierzu auch Molitor, Bruno, *Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 10 (1965), S. 96 Fußnote 8.

Zur Veranschaulichung der Arbeitsplatzwirkungen von Mindestlöhnen sei ein Blick in die USA erlaubt. Dort führte eine Mindestlohnfestsetzung am 3. September 1965 in Höhe von \$1.25 pro Stunde zu einem Schließen einer Vielzahl von Unternehmen in North-Carolina und zu einem sofortigen Arbeitsplatzverlust von 1800 Frauen in den Fabriken, daran angeschlossene vernichtete Arbeitsplätze noch nicht mitgerechnet; vgl. Osterfeld, David, *Radical federalism: responsiveness, conflict, and efficiency*, in: Brennan, G., und L. E. Lomasky (Hrsg.), *Politics and Process: New Essays in Democratic Thought*, Cambridge 1989, S. 150.

132 Vgl. Brown, Charles, Curtis Gilroy und Andrew Kohen, *Time-Series Evidence of the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment*, in: *Journal of Human Resources* 18 (1983), S. 22 ff. Tendenziell dürfte jedoch der Anreiz, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, mit steigenden Löhnen zunehmen.

133 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., *Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion*, op. cit., S. 81 f.

134 Hector, Pascal, *Regulierungen am Arbeitsmarkt*, op. cit., S. 94.

135 Vgl. Molitor, Bruno, *Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration*, supra, S. 96.

gewarnt werden kann und auf Mindestlöhne generell verzichtet werden sollte. Sie laufen dem Wunsch, mehr Beschäftigung zu schaffen, diametral entgegen.¹³⁶ Dies vor allem in den relativ technologiearmen Bereichen, die mit viel un- und angelernten Arbeitskräften operieren. Denn dort ist ein starker Konkurrenzdruck aus den mittel- und osteuropäischen Staaten zu erwarten - sowohl durch Arbeitskräfteimport als auch durch direkten Arbeitsplätzeexport, dem sog. „pricing-out“.¹³⁷ Bereits ohne einen solchen europäischen Mindestlohn ist heute die Arbeitslosigkeit vor allem in den peripheren Gebieten der Union unerträglich hoch. Ein einheitlicher europäischer Mindestlohn, etwa eine bestimmte Prozentgröße des nationalen Durchschnittsverdienstes, kann den unterschiedlichen Arbeitsmarkterfordernissen nicht gerecht werden. Denkt man einen Schritt weiter, ist man wieder bei einer Zunahme der Notwendigkeit von gemeinschaftlicher Unterstützung und Transfers, um die negativen Wirkungen der Mindestlöhne in den ärmeren Staaten zu kompensieren.

Mindestlöhne verzerren den Wettbewerb und schaden letztlich sogar denjenigen, denen sie nützen sollten. Besser erscheint es, ein als unzureichend erscheinendes Einkommen durch Sozialtransfers, Steuererleichterungen oder eventuell eine negative Einkommensteuer¹³⁸ aufzustoßen. Dies würde für ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes einen wesentlichen Beitrag leisten.¹³⁹ Eine größere Ausdifferenzierung der Lohnstruktur erscheint ohnehin in Anbetracht stärkerer Qualifikationsdifferenzierungen nötig.

Zusammenfassend läßt sich zum Konzept der Mindeststandards auf dem Arbeitsmarkt festhalten, daß sie - bei niedriger Festsetzung - durchaus eine für Europa zu verfolgende Strategie sein können. Allerdings sollten sie auf die Bereiche beschränkt bleiben, die in direktem Bezug zur Gesundheit der Arbeitskräfte stehen, um jegliche Gefahr eines präferenzinkonformen Abbaus der Regelungen zu vermeiden. Oftmals sind sich die Erwerbspersonen der - eventuell erst später auftretenden - gesundheitlichen Gefahren bei der Arbeit an bestimmten Geräten oder mit bestimmten Stoffen gar nicht bewußt, etwa weil sie der Arbeitgeber darüber nicht informiert hat. Denkbar sind auch Situationen, in denen Mindeststandards stückkostenneutral errichtet werden können, die einzelnen Länder dennoch - obwohl von den Arbeitnehmern geschätzt - davon absehen und die Arbeitnehmer es aus welchen Gründen auch immer unterlassen, ihren Interessen mittels voice und/oder exit Nachdruck zu verleihen. Hier erscheint es gerechtfertigt, daß die EU als eine Art Beschützer EU-weit für Mindestbedingungen sorgt. Allgemein gilt, daß je niedriger sie angesetzt sind, desto stärker

136 Vgl. Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, supra, S. 9.

137 Vgl. Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 81.

138 Zu einer negativen Einkommensteuer vgl. Klopffleisch, Roland, Werner Sesselmeier und Martin Setzer, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik 43 (1997), S. 224 ff.

139 Vgl. auch Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, op. cit., S. 84.

die Vorteile des Systemwettbewerbs zutage treten, und je höher sie festgelegt werden, desto stärker die Nachteile der Harmonisierungsstrategie hervortreten. Hieraus läßt sich folgendes Programm ableiten: Systemwettbewerb sollte auf dem Arbeitsmarktbereich soweit wie möglich verfolgt werden. Der Systemwettbewerb impliziert gleichwohl eine gewisse Koordination der beteiligten Staaten in dem Sinn, daß sie bereit sind, gewisse Rahmenbedingungen einzuhalten (vgl. Kapitel 3). Mindeststandards sollten dort, wo sie nötig sind, etabliert werden, d. h. dort, wo - dem Wettbewerb übergeordnete - Werte zu sichern sind bzw. wo der Wettbewerb zu gesellschaftlich nicht akzeptablen Ergebnissen und Fehlentwicklungen führt - mithin dort, wo der Systemwettbewerb versagt. Von Harmonisierungen in arbeitsrechtlichen Materien ist hingegen abzusehen.

Zusammenfassung: Systemwettbewerb als logische Konsequenz

Die vorangegangenen Ausführungen sollten Einblick in die Wirkungsweise der für die EU diskutierten Integrationsstrategien des Systemwettbewerbs und der Harmonisierung, insbesondere auf dem Arbeitsmarktbereich, geben.

In **Teil 1** der Arbeit wurde auf die Vor- und Nachteile des Systemwettbewerbs sowie die dafür notwendigen Rahmenbedingungen eingegangen. Gegenstand von **Kapitel 1** waren daher die Vorteile des Systemwettbewerbs, der die Konkurrenz der Mitgliedsländer der EU mittels ihrer institutionellen Ausgestaltung um mobile Faktoren bezeichnet. Im einzelnen sind dies die Entdeckungsfunktion des Wettbewerbs, die Kontrollfunktion, die Erfüllung der Bürgerpräferenzen, die Begrenzung des Einflusses von Interessengruppen sowie eine realisierbare Wohlfahrtssteigerung. Diesen Vorzügen wurden in **Kapitel 2** die Nachteile dieses Konzepts gegenübergestellt. Es handelt sich im wesentlichen um hohe Transaktionskosten und Erzeugung von Unsicherheit, Wettbewerbsverzerrungen, race to the bottom und soziales Dumping, Probleme der Externalitäten, die Unmöglichkeit der Verfolgung verteilungspolitischer Zielsetzungen und um Nachteile aufgrund der oligopolistischen Struktur des Wettbewerbs. Hierbei konnten diverse als Nachteile des Systemwettbewerbs deklarierte Argumente als solche widerlegt und gezeigt werden, daß diese „Nachteile“ überwiegend dem Schutz spezifischer Interessen dienen. Namentlich handelt es sich um die Punkte des sozialen Dumpings und des race to the bottom. Des weiteren muß z. B. bei grenzüberschreitenden Externalitäten die Wettbewerbslösung keinesfalls zwingend versagen. Insgesamt überwiegen die Vorteile die Nachteile des Systemwettbewerbs, so daß ein positives Fazit für die Wettbewerbslösung gezogen werden muß. Im abschließenden **3. Kapitel** wurden die für den Systemwettbewerb nötigen Rahmenbedingungen erörtert. Als für das Funktionieren und die Eindämmung bestimmter eventueller Probleme des Wettbewerbs wesentliche Rahmenbedingungen wurden das Recht zu voice und die Bewegungsfreiheit für Faktoren, Güter und Personen, ein Sezessionsrecht, das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen, die Förderung der Transparenz, die Implementierung einer Wettbewerbsordnung und einer Wettbewerbsbehörde für den Systemwettbewerb sowie die strenge Auslegung und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips hervorgehoben.

Im **2. Teil** der Arbeit wurde als Gegenstück zum Systemwettbewerb die Harmonisierungsstrategie erläutert, die ein für die gesamte EU einheitliches institutionelles Angebot bedeutet, wobei der in Teil 1 vorgenommenen Systematik gefolgt wurde. In **Kapitel 4** wurden zuerst die Vorteile dargestellt: die Eindämmung und Internalisierung externer Effekte, die Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen, Kostenersparnisse durch Transparenz und Rechtssicherheit sowie das Ermöglichen eines einheitlichen hohen Schutzniveaus, was als Eigenwert an sich angesehen wird. In **Kapitel 5** folgten danach die Nachteile, das sind im einzelnen die

Beschneidung der kulturellen und sozialen Vielfalt, anfallende hohe Kosten der Harmonisierung, die Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität, die Einschränkung der individuellen Wahlfreiheit (Präferenzunterdrückung), die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger stark entwickelten Länder der EU, die Notwendigkeit von Interventionen und Transfers sowie ein eindeutiger Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip. Diese Nachteile traten im Vergleich zu den Vorteilen als besonders gravierend hervor, so daß ein eher negatives Fazit für die Harmonisierungsstrategie gezogen werden mußte. Auch die für die Harmonisierungsstrategie nötigen abschließend in **Kapitel 6** erörterten Rahmenbedingungen - als wichtigste seien genannt: eine relative Konvergenz in den zu harmonisierenden Bereichen, das Recht zu voice, exit und Separation sowie die Etablierung eines globalen Systemwettbewerbs - haben gezeigt, daß eine umfassende Harmonisierungslösung aus ökonomischer Perspektive nicht nur nicht sinnvoll, sondern auch nicht durchführbar ist.

Im umfangreichsten **3. Teil** der Arbeit wurden die Konzepte des Systemwettbewerbs und der Harmonisierung auf den Bereich der Arbeitsmarktsysteme angewandt. Zunächst erfolgte in **Kapitel 7** als Einleitung für die Arbeitsmarktthematik ein Überblick über die Arbeitsmärkte in der EU. Es wurden arbeitsmarktpolitische Daten dargestellt (Abschnitt 7.1), die zeigten, daß die Länder der EU mit dem gravierenden Problem hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit konfrontiert sind, sich national durchaus unterscheiden und sich zudem Veränderungen, wie z. B. der Trend zu atypischen Beschäftigungsformen, feststellen lassen. Auch wurde der Mobilität, insbesondere der der Personen, in der EU nachgegangen (Abschnitt 7.2), wobei gezeigt werden konnte, daß diese trotz formaler Freizügigkeit im Gegensatz zu den Faktoren Kapital und technisches Wissen (noch) relativ unbedeutend ist. Einige Überlegungen zum Faktor Qualifikation (Abschnitt 7.3) haben ergeben, daß sich EU-weit ein Trend zu steigenden Qualifikationsanforderungen an die Erwerbspersonen konstatieren läßt. Die Betrachtung europaweiter kollektiver Interessenvertretungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer (Abschnitt 7.4) ergab schließlich, daß diese zwar (zum Teil) existieren, jedoch (noch) relativ geringe Bedeutung haben, ebenso wie auch die Ergebnisse des sozialen Dialogs bislang noch als unbedeutend bezeichnet werden müssen.

Im Anschluß hieran wurde in **Kapitel 8** das Konzept des Systemwettbewerbs auf den Arbeitsmarktbereich angewandt. In Abschnitt 8.1 wurden die Vorteile des Wettbewerbs der nationalen Arbeitsmarktsysteme erörtert; im einzelnen sind dies die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs, die mögliche Erfüllung der Bürgerpräferenzen, der verringerte Einfluß von Gewerkschaften (und Arbeitgeberverbänden), die Möglichkeit, den Arbeitsmarkt als einen Standortfaktor auszugestalten, sowie ein im Vergleich zu einem harmonisierten Arbeitsrecht in der EU geringeres Ausmaß der Schattenwirtschaft. Dem wurde in Abschnitt 8.2 eine Darstellung der Nachteile des Wettbewerbskonzepts auf dem

Arbeitsmarkt gegenübergestellt. Es handelt sich um relativ hohe Transaktionskosten und die Produktion von Unsicherheit, race to the bottom und soziales Dumping, die Rechtsflucht von Unternehmen, die Problematik von Externalitäten sowie die Unmöglichkeit einer Umverteilungspolitik via arbeitsmarktlicher Regelungen. Es wurde deutlich, daß die Vorteile der Wettbewerbslösung auf dem Arbeitsmarkt stark hervortreten und besonders wichtig - im Grunde genommen unverzichtbar - sind, wenn man die Lage am Arbeitsmarkt in der EU merklich verbessern will. Die Nachteile sind dagegen in ihrer Bedeutung eher als gering einzustufen bzw. der vermeintliche Nachteil bezüglich einer Umverteilungspolitik ist aus Sicht des Marktes sogar eher zu begrüßen; zudem sind vor allem die Argumentation des race to the bottom und des sozialen Dumpings interessenpolitisch motiviert und keineswegs pauschal als gesamtwirtschaftliche Nachteile zu akzeptieren. Es kann daher nicht nur ein positives Fazit zum Wettbewerb der nationalen Arbeitsmarktordnungen in der EU gezogen werden, sondern die Analyse im 8. Kapitel ergab auch, daß dieses Konzept die einzige Möglichkeit zu sein scheint, der Probleme auf dem Arbeitsmarkt Herr zu werden.

Dieser Eindruck wurde durch die anschließende Analyse der Harmonisierungsstrategie auf dem Arbeitsmarkt in **Kapitel 9** bestätigt und erhärtet. So erweckten die Vorteile dieses Konzepts in Abschnitt 9.1 den Eindruck, daß sie erstens durch konterkarierende Effekte zumindest zu einem gewissen Maß unterlaufen werden, zum zweiten, daß sie eingehenden Überlegungen mitunter nicht standhalten, und zum dritten, daß sie in ihren Gesamteffekten eher gering sein dürften. Es handelt sich im einzelnen um vermeintliche Kostenersparnisse und Rechtssicherheit, um das Argument einer Komplettierung des Binnenmarktes, dessen wohlfahrtssteigernde Wirkungen nur durch ein harmonisiertes Arbeitsrecht vollkommen zustande kommen sollen - ein Argument, das weder theoretischen Überlegungen standhält, noch durch empirische Beispiele belegt werden kann -, und um die Elimination von vermeintlichen Wettbewerbsverzerrungen, wobei die Bezeichnung „Verzerrungen“ fragwürdig erscheint. Des weiteren wurde als Vorteil der Eigenwert eines hohen Schutzniveaus angeführt, eine Argumentation, die jeglicher Tiefe und ökonomischer Überlegungen entbehrt. Auch die unter 9.1.5 zusammengefaßten sonstigen Vorteile müssen als lediglich minimal, fragwürdig bzw. keineswegs zwingend bezeichnet werden.

Demgegenüber scheinen die in Abschnitt 9.2 dargestellten Nachteile einer Harmonisierung der nationalen Arbeitsmarktordnungen in der EU von großem Gewicht zu sein. Im einzelnen sind dies die Kosten der Harmonisierung, die gerade bei einem für die Bevölkerung und die Wirtschaft so wichtigen Bereich wie dem Arbeitsrecht sehr hoch sein dürften, der Nachteil der Einschränkung der Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie der Flexibilität, was insbesondere für die Zukunft Europas in einem globalen Wettbewerb äußerst nachteilige Auswirkungen haben würde. Weitere Nachteile sind in der Verletzung der Präferenzen der Akteure des Arbeitsmarktes zu sehen, die bei diesem für den einzelnen so

wichtigen Lebensbereich gravierend sind und sich in steigendem Mißmut gegenüber der EU niederschlagen würden. Darüber hinaus wird diese Strategie zu einer elementaren Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit der weniger entwickelten Länder sowie als Folge davon zur Notwendigkeit von Interventionen und Transfers führen, mit Nachteilen für die EU als ganzes. So wurde in Abschnitt 9.2.5 gezeigt, daß die Forderungen nach Transfers und Protektionismus gegenüber Drittstaaten zwar grundsätzlich unabhängig von einer Europäischen Währungsunion auftreten werden, jedoch bei ihrer Realisierung ungleich stärker ausfallen dürften. Hier wurden bereits besondere Anforderungen an die Lohnpolitik abgeleitet, auf die dann in Abschnitt 9.3 näher eingegangen wurde. In diesem Zusammenhang wurden im Rahmen eines Exkurses die Europäischen Strukturfonds dargestellt und eine generelle Bewertung derartiger Transferströme vorgenommen, die zwar gegebenenfalls durchaus positiv bewertet werden müssen, was jedoch in den meisten Fällen aufgrund negativer Anreizwirkungen für die Nehmerstaaten sowie aufgrund mangelnder (Erfolgs- und Effizienz-)Kontrolle gegenwärtig nicht bestätigt werden kann. Insgesamt führen diese und andere Effekte der Harmonisierungsstrategie zu Wohlfahrtsminderungen für die Europäische Union als ganzes. Dazu gesellt sich ein klarer Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip sowie die nicht lösbare Frage nach dem optimalen Harmonisierungsmodell für das Arbeitsrecht in der EU, woraus die Gefahr der zwangsläufigen und zudem in hohem Maße irreversiblen Wahl eines falschen Modells folgt.

In Abschnitt 9.3 schloß sich ein Exkurs bezüglich der Lohnpolitik in der EU an. Als dringende lohnpolitische Aufgaben wurden die *zwingende* Ausrichtung der Reallohnforderungen an dem realisierten Produktivitätsfortschritt in allen Ländern der EU ermittelt, sowie der *wünschenswerte* und - in Anbetracht unerträglich hoher unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in der EU - im Grunde genommen ebenfalls *zwingende* Verzicht auf die vollständige Ausschöpfung der erzielten Produktivitätssteigerungen durch Lohnerhöhungen. Nur so wird die Zahl der Arbeitslosen zurückgehen können.

Im **10. Kapitel** wurde abschließend noch ein drittes Konzept für die europäische Arbeitsrechtsmaterie erörtert, d. i. die Errichtung von Mindeststandards in den verschiedenen einzelnen Rechtsbereichen wie Mitbestimmung, Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitsschutz usw. Diese für die gesamte EU vorgegebenen Mindeststandards müssen von jedem Land zwingend erfüllt werden, wobei eine Abweichung nach oben im Sinne des Arbeitnehmers zulässig ist. Z. B. ist denkbar, daß bezüglich der Mitbestimmung vorgeschrieben ist, daß in allen Betrieben über 1000 Arbeitnehmern die Arbeitnehmer Vertreter wählen können, die über ein Informationsrecht bei wirtschaftlichen Entscheidungen wie beispielsweise über die Schließung eines Werkes oder größere Investitionen verfügen. Dies ist dann für alle von der Bestimmung betroffenen Betriebe bindend. Es ist jedoch möglich, daß auf nationaler Ebene weitergehende Mitbestimmungsmöglichkeiten vorgesehen

werden. So kann ein Land das Mindestniveau nach oben überschreiten, indem die Mitbestimmungsmöglichkeit sich nicht nur auf ein Informationsrecht bei wirtschaftlichen Fragen beschränkt, sondern dieses auch auf personelle Angelegenheiten ausgeweitet wird, d. h. bei Entlassungen und Neueinstellungen. Dabei ist denkbar, daß bei Entlassungen von über 10 Arbeitnehmern pro Monat die Arbeitnehmervertreter nicht nur ein Informationsrecht, sondern auch ein echtes Mitbestimmungsrecht in Form eines Einspruchsrechts haben, d. h., die Arbeitnehmervertreter mittels ihres Vetos diese Entlassungen verhindern können. Hierdurch würden die Rechte der Arbeitnehmer ausgeweitet, d. h., sie werden - verglichen mit dem Mindestniveau der Mitbestimmung - besser gestellt; somit handelt es sich um eine legale Abweichung vom EU-Regulierungsniveau. Dagegen wäre es unzulässig, die oben genannte Bestimmung nur auf Betriebe mit einer Mindestarbeitnehmerzahl von 2000 anzuwenden, denn dann hätten weniger Arbeitnehmer Anspruch auf diese Mitbestimmungsmöglichkeit, was mit einer Schlechterstellung der Arbeitnehmer gleichzusetzen wäre.

Die Analyse des Konzepts der Mindeststandards erfolgte, indem ihr Einfluß auf die in den vorangegangenen Kapiteln erörterten Vor- und Nachteile des Systemwettbewerbs und der Harmonisierung untersucht wurde. Es stellten sich folgende Ergebnisse heraus: Die Entdeckungs- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs sowie die mit diesem Konzept verbundene Flexibilität bleiben im Bereich oberhalb der Mindeststandards erhalten, werden jedoch im Bereich unterhalb des Harmonisierungsniveaus unmöglich gemacht. Ebenso ist die Erfüllung verschiedener Präferenzen der Bürger im Bereich unterhalb der Mindeststandards unmöglich. Vor diesem Hintergrund scheint ein sehr niedriges Mindestniveau sinnvoll zu sein. Andererseits sind die Transaktionskosten bei grenzüberschreitenden Aktivitäten sowie die Rechtssicherheit um so höher, je einheitlicher die Systeme sind, was tendenziell mit steigendem Mindestniveau zunehmen dürfte. Die als Nachteile des Systemwettbewerbs ausgewiesenen Gefahren eines race to the bottom bzw. sozialen Dumpings sind nun für den Bereich unterhalb der Mindeststandards ausgeschlossen. Auch die Problematik der externen Effekte auf dem Arbeitsmarkt wird durch die Setzung von Mindeststandards abgemildert. Zudem steht dieses Konzept - verglichen mit der Harmonisierungslösung - eher im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip. Die Wohlfahrt dürfte in der EU allerdings insgesamt aufgrund der bereits genannten wohlfahrtsschädlichen Wirkungen und der Tatsache, daß den ehemals Niedrigstandardländern ihre Kostenvorteile und somit ihr wichtigster Standortvorteil genommen werden, eher sinken. Denkbar ist allerdings, daß - bei einer wirklich niedrigen Festsetzung des Regulierungsniveaus - die Wohlfahrt steigt, wenn unmenschliche Arbeitsbedingungen eliminiert werden und daraufhin die Produktivität und Zufriedenheit der Arbeitnehmer steigen. Werden allerdings die Mindeststandards relativ hoch angesetzt, dann stehen die Länder mit Anpassungsbedarf vor Finanzierungsproblemen, was als Folge die Notwendigkeit von Interventionen und Transfers steigen läßt. Die Gewerkschaften werden im

Rahmen dieser Strategie versuchen, ihre Interessen durchzusetzen und ihren Einfluß auszubauen. Sie werden für hohe Standards plädieren, wohingegen bei den Arbeitgeberverbänden wohl eher der Wunsch nach echten Mindeststandards vorherrschen dürfte. Die Zu- bzw. Abnahme der Schattenwirtschaft im Zuge dieser Strategie hängt vor allem vom Niveau der Regulierung ab. D. h., sind die Standards wirklich niedrig, dann könnte eine Abnahme der Schattenwirtschaft resultieren. Sind sie jedoch hoch, dann dürfte sie eher zunehmen. Auch die Möglichkeit, interpersonelle Umverteilung über arbeitsmarktliche Regelungen zu verfolgen, ist - bei Zugrundelegung strikter Prämissen - oberhalb der Mindeststandards unmöglich. Denkbar ist, daß über die soziale Konvergenz auch die soziale Kohäsion in der EU gefördert wird. Es läßt sich zusammenfassend festhalten, daß die Vorteile dieser Strategie vor allem davon abhängen, auf welchem Niveau die Mindeststandards festgesetzt werden. Werden sie zu hoch festgelegt, dominieren im großen und ganzen die Nachteile der Harmonisierung, werden sie niedrig festgesetzt, hat der Systemwettbewerb Raum zur Entfaltung seiner wohlfahrtssteigernden Funktionen. Abschließend wurde die Problematik der Mindestlöhne diskutiert. Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß von einer Europäisierung des Mindestlohnes und Mindestlöhnen im allgemeinen abgesehen werden sollte, da sie „die Arbeitslosigkeit im Gefolge“⁴¹ haben.

Summa summarum haben die vorangegangenen Ausführungen m. E. deutlich werden lassen, daß sich Europa nur durch einen Wettbewerb der Systeme weiter im internationalen Wettbewerb behaupten kann; dies gilt vor allem angesichts der Einsicht, die sich immer wieder als richtig herausgestellt hat, daß „competition among governments raises the welfare of the citizens“⁴². Harmonisierungsvorhaben sind aufgrund der mit ihnen verbundenen Probleme so sparsam wie möglich anzuwenden und sollten auf solche Fälle beschränkt werden, in denen ein freier Wettbewerb der Systeme wesentliche Grundrechte der Menschen, wie z. B. ihre körperliche Unversehrtheit, gefährden würde. Doch gilt auch hier: Dem Konzept der Mindeststandards ist vor einer Harmonisierung der Vorzug zu geben. Denn Mindestvorschriften lassen Weiterentwicklungen nach oben und somit eine gewisse Dynamik noch zu, wohingegen Harmonisierung gleichbedeutend ist mit einem Einfrieren gewisser Standards und dem Abtöten jeglichen Erfindergeistes im Sinne Schumpeters und Hayeks.

Es läßt sich daher - auch für den Bereich des Arbeitsmarktes - als Fazit festhalten: Systemwettbewerb so weit wie möglich, Mindeststandards nur dort, wo aufgrund der möglichen Gefährdung von außerwettbewerblichen Werten absolut nötig. Erst wenn es mittels einer

-
- 1 Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, in: Handelsblatt vom 30. August 1996, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 54/1996, S. 8.
 - 2 Sinn, Stefan, Competition for Capital: On the Role of Governments in an Integrated World Economy, Tübingen 1993, S. 70.

sorgfältigen Fehlersuche nicht möglich erscheint, Mängel des Systemwettbewerbs zu eliminieren, sollten zentralistische Maßnahmen in Form von Mindeststandards in Erwägung gezogen werden. Der jeweilige Wettbewerbsfehler ist natürlich nur eine notwendige, jedoch keineswegs eine hinreichende Bedingung für ein Tätigwerden der Gemeinschaft. Denn bevor man zentralisiert, müssen die hiermit einhergehenden Bürokratisierungsgefahren mit dem Wettbewerbsfehler abgewogen und nachgewiesen werden, daß letzterer die ersteren überwiegt.³ Nicht vergessen werden sollte,

„daß die Verwirklichung des Traums von einem einheitlichen europäischen Bundesstaat mit einer einheitlichen Wirtschafts-, Währungs- und Sozialordnung zugleich auch das Ende des Wunders Europa bedeuten würde, dessen Ursprung die institutionelle Vielfalt und der Wettbewerb zwischen diesen Vielfalten war und ist. Die große Herausforderung ist darin zu sehen, diesen Wettbewerb zu erhalten und angemessen zu ordnen.“⁴

3 Vgl. Sinn, Hans-Werner, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 242.

4 Leipold, Helmut, Der Zusammenhang zwischen der Entstehung und dem Wettbewerb von Ordnungen, in: Delhaes, Karl von, und Ulrich Fehl (Hrsg.), Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen, Stuttgart 1997, S. 422.

Literaturverzeichnis

Aaron, Henry J., et al., Preface to the Studies on Integrating National Economies, in: **Ehrenberg**, Ronald G., Labor Markets and Integrating National Economies, Washington, D. C. 1994, S. XV-XXVI.

Adamy, Wilhelm, Soziale Herausforderungen des Binnenmarktes für die Gewerkschaften, in: epd-Dokumentation 10 (1990), S. 35-38.

Addison, John T., und W. Stanley **Siebert**, The EC Social Charter: The Nature of the Beast, in: The National Westminster Bank: Quarterly Review, February 1993, S. 13-28.

Adlung, Rudolf, Umwelt- und Sozialdumping: Argumente gegen freien Welthandel?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 46 (1997), S. 168-177.

Akerlof, George A., et al., East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, in: Brookings Papers on Economic Activity Heft 1/1991, S. 1-87.

Alogoskoufis, George, et al., Unemployment: Choices for Europe, London 1995.

Altmeyer, Werner, Nach Labours Wahlsieg, in: Die Mitbestimmung 43 (1997), S. 48-50.

Altvater, Elmar, und Birgit **Mahnkopf**, Tarifautonomie gegen ökonomische Sachzwänge im vereinigten Europa, in: WSI Mitteilungen 46 (1993), S. 503-512.

Appelbaum, Eileen, und Ronald **Schettkat**, The End of Full Employment? On Economic Development in Industrialized Countries, in: Intereconomics 29 (1994), S. 122-130.

Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU), Für ein Europa des Wettbewerbs: Ein ordnungspolitisches Leitbild, Bonn 1994.

Argandoña, Antonio, Spain and the European Social Charter: Social Harmonization with Unemployment and High Wage Growth, in: **Addison**, John T., und W. Stanley **Siebert**, Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation, London u. a. 1997, S. 191-211.

Assmann, Heinz-Dieter, Die rechtliche Ordnung des europäischen Kapitalmarkts: Defizite des EG-Konzepts einer Kapitalmarktintegration durch Rechtsvereinheitlichung, in: ORDO 44 (1993), S. 87-119.

Backes-Gellner, Uschi, Berufsausbildungssysteme und die Logik betrieblicher Qualifizierungsstrategien im internationalen Vergleich: Gibt es einen „Wettbewerb der Systeme“?, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11 (1992), S. 245-270.

Bareis, Peter, und Renate **Ohr** (Hrsg.), Europäische Integration auf Abwegen: Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“, Stuttgart 1992.

Barkholdt, Corinna, Qualifikationssichernde Arbeitsbedingungen - Voraussetzung für die Erwerbstätigkeit auch im Alter: Herausforderungen des technischen und demographischen Wandels, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 50-56.

Barrett, Scott, The Problem of Global Environmental Protection, in: Oxford Review of Economic Policy 6 Heft 1 (1990), S. 68-79.

Bartel, Ann P., und Lacy Glenn **Thomas**, Predation through Regulation: The Wage and Profit Effects of the Occupational Safety and Health Administration and the Environmental Protection Agency, in: Journal of Law and Economics 30 (1987), S. 239-264.

Baumann, Hans, Sozialdumping durch Liberalisierung des Welthandels? Die sozialen und ökologischen Folgen der Uruguay-Runde, in: **Thürer**, Daniel, und Stephan **Kux** (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation, Zürich 1996, S. 295-307.

Beatson, Mark, Progress towards a flexible labour market, in: Employment Gazette 103 (1995), S. 55-66.

Becker-Keller, U., und D. **Scherer**, Unternehmensverbände, europäische, in: **Breisig**, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 579-584.

Beckmann, Dorothee, Gudrun **John** und Ursula **Wathling**, Europa '92: Grenzenloser Sozialstaat oder unsoziale Grenzenlosigkeit?, in: **Heine**, Michael, Klaus Peter **Kisker** und Andreas **Schikora** (Hrsg.), Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration, Berlin 1991, S. 115-132.

Begg, David, et al., Making Sense of Subsidiarity: How much Centralization for Europe?, London 1993.

Behrens, Peter, Voraussetzungen und Grenzen der Rechtsfortbildung durch Rechtsvereinheitlichung, in: **Rabels** Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 19-34.

Bellmann, Lutz, et al., Flexibilität von Betrieben in Deutschland: Ergebnisse des IAB-Betriebspanels 1993-1995, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 200, Nürnberg 1996.

Bentolila, Samuel, und Juan J. **Dolado**, Labour flexibility and wages: lessons from Spain, in: Economic Policy: A European Forum 9 (1994), S. 55-99.

Berg, Heyo, Diskussionsbericht zum Symposium „Rechtsvereinheitlichung und Rechtsangleichung“, Hamburg 15. und 16. Februar 1985, in: **Rabels** Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 233-250.

Berg, Werner, und Rolf **Karpenstein**, Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU durch den Vertrag von Amsterdam, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 9 (1998), S. 77-83.

Bernholz, Peter, und Malte **Faber**, Überlegungen zu einer normativen ökonomischen Theorie der Rechtsvereinheitlichung, Heidelberg, Basel 1985.

Berthold, Norbert, Sozialunion in Europa: Integrationsfaktor oder Sprengsatz einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion?, Tübingen 1993.

Berthold, Norbert, Arbeitslosigkeit, Subsidiarität und institutioneller Wettbewerb, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 255-281.

Berthold, Norbert, Die Mär von den wohlstandssteigernden Wirkungen einer Sozialunion, in: Handelsblatt vom 18. Juni 1996, abgedruckt in: **Deutsche Bundesbank**, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 41/1996, S. 5-6.

Berthold, Norbert, Leitlinien aus wirtschaftsliberaler Sicht, in: **Bertelsmann Stiftung**, **Heinz Nixdorf Stiftung** und **Ludwig-Erhard-Stiftung** (Hrsg.), Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, Gütersloh 1996, S. 59-65.

Berthold, Norbert, und Rainer **Fehn**, Arbeitslosigkeit: Woher kommt sie? Wann bleibt sie? Wie geht sie?, in: List-Forum 20 (1994), S. 304-336.

Beutler, Bengt, Roland **Bieber**, Jörn **Pipkorn** und Jochen **Streil** (Hrsg.), Die Europäische Union: Rechtsordnung und Politik, 4. Auflage, Baden-Baden 1993.

Bhagwati, Jagdish, Fair Trade, Reciprocity and Harmonization: The New Challenge to the Theory and Policy of Free Trade, in: **Deardorff**, Alan V., und Robert M. **Stern** (Hrsg.), Analytical and Negotiating Issues in the Global Trading System, Ann Arbor 1994, S. 547-593.

Biehl, Dieter, On Maximal Versus Optimal Tax Harmonization, in: **Bieber**, Roland, et al. (Hrsg.), 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988, S. 261-282.

Bielenski, Harald, Betriebliche Erfahrungen mit atypischen Arbeitsformen: Ergebnisse einer Repräsentativerhebung in acht europäischen Ländern, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26 (1993), S. 375-385.

Birg, Herwig, An Interregional Population-Employment Model for the Federal Republic of Germany: Methodology and Forecasting Results for the Year 2000, in: Papers and Proceedings of the Regional Science Association 47 (1981), S. 97-117.

Birg, Herwig, On the interactions of job creation, migration, and natural population increase within the framework of a dynamic demoeconomic model, in: Environment and Planning 14 (1982), S. 1141-1153.

Birk, Angela, und Thomas **Gries**, Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder: Ein Vergleich der Arbeitsmarktstrategien, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 99-106.

Birk, Rolf, Der rechtliche Rahmen und das Instrumentarium der Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Einfluß der europäischen Integration, in: **Vorstand des Arbeitskreises Europäische Integration e. V.** (Hrsg.), Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Jahreskolloquium 1979, Baden-Baden 1981, S. 75-94.

Birk, Rolf, Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf die Entwicklung des Arbeitsrechts der Mitgliedstaaten, in: **Lichtenberg**, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 155-177.

Birk, Rolf, Der Einfluß des Gemeinschaftsrechts auf das Arbeitsrecht der Bundesrepublik Deutschland, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 35 (1989), S. 6-15.

Birk, Rolf, Die Realisierung des europäischen Binnenmarktes 1992 und ihre Auswirkungen auf das Arbeitsrecht, in: *Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht* 6 (1989), S. 329-334.

Birk, Rolf, Zur Schwierigkeit der Umsetzung von Richtlinien im Arbeitsrecht, Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut Nr. 157, Saarbrücken 1989.

Birk, Rolf, Die Folgewirkungen des europäischen Gemeinschaftsrechts für das nationale Arbeitsrecht, in: *Europarecht, Beiheft* 1 (1990), S. 17-33.

Birk, Rolf, Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt und ihre Probleme, in: **Birk, Rolf** (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 73-86.

Birk, Rolf, Die Harmonisierung des Arbeitsrechts im europäischen Binnenmarkt: Gemeinschaftscharta und Aktionsprogramm der EG-Kommission, in: **Birk, Rolf**, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 11-25.

Birk, Rolf, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft im Arbeitsrecht, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 68-73.

Blanchard, Oliver Jean, und **Lawrence F. Katz**, Regional Evolutions, in: *Brookings Papers on Economic Activity* Heft 1/1992, S. 1-75.

Blainpain, Roger, 1992 und danach: Die Auswirkungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Arbeitsrechtssysteme der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 5 (1991), S. 95-103.

Blattner, Niklaus, Arbeitsmarkt: Ökonomische Perspektive unumgänglich, in: *uni nova* 77 (1996), S. 21-23.

Blaurock, Uwe, Wege zur Rechtseinheit im Zivilrecht Europas, in: **Starck, Christian** (Hrsg.), Rechtsvereinheitlichung durch Gesetze: Bedingungen, Ziele, Methoden, Göttingen 1992, S. 90-116.

Blöchliger, Hansjörg, und **René L. Frey**, Der schweizerische Föderalismus: Ein Modell für den institutionellen Aufbau der Europäischen Union?, in: *Aussenwirtschaft* 47 (1992), S. 515-548.

Blüm, Norbert, Vorwort, in: **Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996, S. 2.

Blum, Reinhard, Arbeitslosigkeit als Effizienz- und Verteilungsproblem, in: **Helmstädter**, Ernst, Günter **Poser** und Hans Jürgen **Ramser** (Hrsg.), Beiträge zur angewandten Wirtschaftsforschung, Festschrift für Karl Heinrich Oppenländer, Sonderdruck, Berlin 1996, S. 57-81.

Böhm, Wolfgang, Bericht aus der Arbeitsgruppe 1, in: **Böhm**, Wolfgang (Hrsg.), Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?, Berlin 1992, S. 77-81.

Bolton, Patrick, Gérard **Roland** und Enrico **Spolaore**, Economic theories of the break-up and integration of nations, in: European Economic Review 40 (1996), S. 697-705.

Boskin, Michael J., Local Government Tax and Product Competition and the Optimal Provision of Public Goods, in: Journal of Political Economy 81 (1973), S. 203-210.

Brecher, Richard A., und Ehsan U. **Choudhri**, International Migration versus Foreign Investment in the Presence of Unemployment, in: Journal of International Economics 23 (1987), S. 329-342.

Breit, Ernst, Europäischer Binnenmarkt kein Selbstzweck: Für ein soziales Europa, Hamburg 1988.

Breit, Ernst, „Für ein soziales Europa“: Beschluß des Geschäftsführenden Bundesvorstandes des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 7. Dezember 1987, in: **Breit**, Ernst (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988, S. 156-170.

Breit, Ernst, Redebeitrag bei der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zum Europäischen Binnenmarkt am 2. Mai 1988, abgedruckt in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, **Ehmke**, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988, Bonn 1988, S. 21-24.

Breton, Albert, Centralization, Decentralization and Intergovernmental Competition, Kingston, Ontario 1990.

Breton, Albert, The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition, in: **Kenyon**, Daphne A., und John **Kincaid** (Hrsg.), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington, D. C. 1991, S. 37-56.

Brokmann, Wilfried, Kommentar zur Rahmenrichtlinie (89/391/EWG), in: **Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e. V.** (Hrsg.), Anforderungen des EG-Binnenmarktes an Unternehmen und Verbände - insbesondere hinsichtlich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, Köln 1992, S. 110-121.

Brown, Charles, Curtis **Gilroy** und Andrew **Kohen**, Time-Series Evidence of the Effect of the Minimum Wage on Youth Employment and Unemployment, in: Journal of Human Resources 18 (1983), S. 3-31.

Brown, Drusilla K., Alan V. **Deardorff** und Robert M. **Stern**, International Labour Standards and Trade: A Theoretical Analysis, in: **Bhagwati**, Jagdish, und Robert E. **Hudec** (Hrsg.), Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?, Volume 1: Economic Analysis, Cambridge u. a. 1996, S. 227-280.

Brozen, Yale, Is Government the Source of Monopoly? and Other Essays, in: Cato Paper 9 (1980), S. 1-21.

Buchanan, James M., Federalism and Fiscal Equity, in: American Economic Review 40 (1950), S. 583-599.

Buchanan, James M., Die Grenzen der Freiheit: Zwischen Anarchie und Leviathan, Tübingen 1984.

Buchner, Herbert, Das Deutsche Arbeits- und Sozialrecht: Ein Standortnachteil im Gemeinsamen Markt?, Vortrag am 20. November 1989 in der Bezirksgruppe Karlsruhe des Verbandes der Metallindustrie Baden-Württemberg e. V. im Schloß Ettlingen, Köln 1989.

Buchner, Herbert, Die sozialpolitische Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft im Spannungsfeld von hoheitlicher Regelung und tarifautonomer Gestaltung, in: Recht der Arbeit 46 (1993), S. 193-203.

Bucksteeg, Mathias, und Rolf G. **Heinze**, Weitsicht, in: Die Mitbestimmung 43 (1997), S. 28-31.

Buda, Dirk, Soziale Konturen im Binnenmarkt: Das Aktionsprogramm zur Umsetzung der EG-Sozialcharta und der soziale Dialog auf Gemeinschaftsebene, in: **Grebing**, Helga, und Werner **Wobbe** (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, Köln 1993, S. 77-94.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Euro Atlas: Soziale Sicherheit im Vergleich, Plauen 1996.

Bundesministerium für Wirtschaft, Soziale Dimension der Europäischen Gemeinschaft, Beilage zum Monatsbericht Nr. 12/1988.

Bundesregierung, Antwort auf die große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU sowie der Fraktion der FDP zum Thema „Sozialraum Europäische Gemeinschaft“, in: **Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa, 1. Band, Bonn 1992, S. 50-65.

Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände, Geschäftsbericht 1996, Korbach 1996.

Bunz, Axel R., Standort Europa, in: EU-informationen, Juli 1996, S. 2.

Burda, Michael C., und Jeffrey D. **Sachs**, Assessing High Unemployment in West Germany, in: World Economy 11 (1988), S. 543-563.

Busch, Klaus, Der Binnenmarkt, die Entwicklung der Arbeitsteilung der Bundesrepublik mit den EG-Staaten und die Probleme der Gewerkschaften, in: Die Mitbestimmung 34 (1988), S. 646-651.

Busch, Klaus, Umbruch in Europa: Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes, 2. Auflage, Köln 1992.

Buschak, Willy, Umsetzung der EBR-Richtlinie in nationales Recht, in: WSI Mitteilungen 49 (1996), S. 519-524.

Butler, Henry N., Nineteenth-Century Jurisdictional Competition in the Granting of Corporate Privileges, in: *Journal of Legal Studies* 14 (1985), S. 129-166.

Buttler, Friedrich, und Ulrich **Walwei**, Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt, in: **Drumm**, Hans Jürgen, und Franz **Böcker** (Hrsg.), *Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt*, Berlin u. a. 1990, S. 37-61.

Caesar, Rolf, und Renate **Ohr** (Hrsg.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996.

Calmfors, Lars, Centralisation of Wage Bargaining and Macroeconomic Performance: A Survey, in: *OECD Studies* 21 (1993), S. 162-191.

Calmfors, Lars, Lessons from the macroeconomic experience of Sweden, in: *European Journal of Political Economy* 9 (1993), S. 25-72.

Calmfors, Lars, und John **Driffill**, Centralization of wage bargaining, in: *Economic Policy: A European Forum* 3 (1988), S. 14-61.

Card, David, Do Minimum Wages Reduce Employment? A Case Study of California, 1987-89, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1992), S. 38-54.

Card, David, und Alan B. **Krueger**, Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania, in: *American Economic Review* 84 (1994), S. 772-793.

Carley, Mark, und Oliver **Suri**, Atypische Beschäftigung in Großbritannien, in: *WSI Mitteilungen* 46 (1993), S. 600-609.

Casas, F. R., und G. W. **Scully**, Temporary Labour Migration and the Theory of Optimal Intervention, in: *Oxford Economic Papers* 24 (1972), S. 166-179.

Cassel, Dieter, Funktionen der Schattenwirtschaft im Koordinationsmechanismus von Markt- und Planwirtschaften, in: *ORDO* 37 (1986), S. 73-104.

Cecchini, Paolo, *Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts*, Baden-Baden 1988.

Charny, David, Competition among Jurisdictions in Formulating Corporate Law Rules: An American Perspective on the „Race to the Bottom“ in the European Communities, in: *Harvard International Law Review* 32 (1991), S. 423-456.

Clark, Andrew E., und Andrew J. **Oswald**, Unhappiness and Unemployment, in: *Economic Journal* 104 (1994), S. 648-659.

Clever, Peter, Die EG auf dem Weg zur politischen Union: sozialpolitische Perspektiven, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch* 30 (1991), S. 124-132.

Clever, Peter, Sozialpolitik im Rahmen der europäischen Integration: Entwicklung bis und Perspektiven nach Maastricht, in: *Sonde* 25 (1992), S. 32-38.

Conseil - Sondages - Analyses (CSA): Professional and managerial Staff, Paris 1991, nach: **Werner**, Heinz, und Ulrich **Walwei**, Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25 (1992), S. 9.

Cooper, Richard N., Economic Interdependence and Coordination of Economic Policies, in: **Jones**, Ronald W., und Peter B. **Kenen**, Handbook of International Economics, Band II, Amsterdam 1985, S. 1195-1234.

Däubler, Wolfgang, „Die Europäische Sozialordnung: Lohndumping oder sozialer Fortschritt?“, in: Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion, **Ehmke**, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988, Bonn 1988, S. 45-49.

Däubler, Wolfgang, Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 39 (1988), S. 459-467.

Däubler, Wolfgang, Grenzüberschreitende Fusion von Aktiengesellschaften: ein neues Stück Deregulierung?, in: **Breit**, Ernst (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988, S. 18-31.

Däubler, Wolfgang, Sozialraum Europa: Dumping oder sozialer Fortschritt?, in: **Steinkühler**, Franz (Hrsg.), Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989, S. 145-155.

Däubler, Wolfgang, Arbeitsrecht und Auslandsbeziehungen, in: Arbeit und Recht 38 (1990), S. 1-12.

Däubler, Wolfgang, Soziale Mindeststandards in der EG: eine realistische Perspektive?, in: **Birk**, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 49-71.

Däubler, Wolfgang, Die soziale Dimension des Binnenmarktes: Realität oder Propagandafigur?, in: **Däubler**, Wolfgang, und Wolfgang **Lecher** (Hrsg.), Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung, Köln 1991, S. 285-321.

Däubler, Wolfgang, Möglichkeiten und Grenzen europäischer Tarifverträge, in: **Heinemann**, Hermann (Hrsg.), Das kollektive Arbeitsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1991, S. 16-36.

Däubler, Wolfgang, Wie weit soll die Sozialunion gehen?, in: **Weidenfeld**, Werner, et al. (Hrsg.), Europäische Integration und Arbeitsmarkt: Grundfragen und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 181, Nürnberg 1994, S. 110-123.

Däubler, Wolfgang, Entwicklung und Perspektiven des Europäischen Arbeitsrechts, in: **Platzer**, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997, S. 101-115.

Das, Satya P., *New Perspectives on Business Cycles: An Analysis of Inequality and Heterogeneity*, Aldershot 1993.

Dashwood, Alan, *Hastening Slowly: The Community's Path Towards Harmonization*, in: **Wallace**, Helen, William **Wallace** und Carol **Webb** (Hrsg.), *Policy Making in the European Community*, Chichester 1983, S. 177-208.

Daumann, Frank, *Zur Notwendigkeit einer Harmonisierung im Gemeinsamen Markt: Eine evolutionstheoretische Untersuchung*, Diss. Bayreuth 1993.

Daumann, Frank, *Faktormobilität, Systemwettbewerb und die Evolution der Rechtsordnung*, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozess*, Baden-Baden 1995, S. 53-69.

Dauses, Manfred A., *Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union*, in: *Integration* 17 (1994), S. 215-229.

DaVanzo, Julie, *Does Unemployment Affect Migration? Evidence From Micro Data*, in: *Review of Economics and Statistics* 60 (1978), S. 504-514.

Dearden, Stephen, *Social policy*, in: **McDonald**, Frank, und Stephen **Dearden**, *European Economic Integration*, 2. Auflage, London, New York 1994.

Delors, Jacques, *Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Ansprache anlässlich der Anhörung der SPD-Bundestagsfraktion zum Europäischen Binnenmarkt am 2. Mai 1988*, abgedruckt in: *Arbeitskreis Außenpolitik der SPD-Bundestagsfraktion*, **Ehmke**, Horst (Hrsg.), „Europäischer Binnenmarkt - Europäischer Sozialraum“: *Zusammenfassung der Redebeiträge der Anhörung vom 2. Mai 1988*, Bonn 1988, S. 6-20.

Deregulierungskommission, *Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Marktöffnung und Wettbewerb*, Stuttgart 1991.

Deutsche Bundesbank, *Zum Zusammenhang zwischen Geldmengen- und Preisentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Monatsberichte der Deutschen Bundesbank*, Januar 1992, S. 20-29.

Deutscher Gewerkschaftsbund, *Sind Löhne und Steuern zu hoch? Bemerkungen zur Standortdiskussion in Deutschland (Zu einem Gutachten des Ifo-Institutes)*, *Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik* Nr. 6/1996.

Deutscher Gewerkschaftsbund, *Vor Maastricht II oder hat die europäische Sozialpolitik noch eine Perspektive?*, *Informationen zur Sozial- und Arbeitsmarktpolitik* Nr. 1/1996.

Deutscher Gewerkschaftsbund, *Währungsunion ja - aber auf die Ausgestaltung kommt es an! Gewerkschaftliche Thesen zur europäischen Wirtschafts- und Währungsunion*, *Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik* Nr. 3/1997.

Deutscher Gewerkschaftsbund, *Zur Entwicklung von Löhnen, Gewinnen, Kapitalrendite und Lohnstückkosten in Deutschland: Kapitalrendite und Lohnquote wie zu Vollbeschäftigungszeiten*, *Informationen zur Wirtschafts- und Strukturpolitik* Nr. 4/1997.

Deutscher Gewerkschaftsbund und **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**, Gemeinsame Erklärung, abgedruckt in: **Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), *Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa*, 1. Band, Bonn 1992, S. 46.

Dewatripont, Catherine, Industry Wage Flexibility and Employment in the EEC, in: *Cahiers Economiques de Bruxelles* Nr. 120/1988, S. 457-482.

Dicke, Hugo, Vollendung des EG-Binnenmarktes: der Versuch einer Zwischenbilanz, in: *Die Weltwirtschaft* Heft 1/1989, S. 88-111.

Dicke, Hugo, Harmonisierung durch Wettbewerb oder Absprache?, in: *Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes: Auswirkungen und Herausforderungen*, Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 33-43.

DiLorenzo, Thomas J., Economic competition and political competition: An empirical note, in: *Public Choice* 40 (1983), S. 203-209.

Dolado, Juan, et al., The economic impact of minimum wages in Europe, in: *Economic Policy: A European Forum* 11 (1996), S. 319-372.

Donges, Juergen B., Die EG auf dem Weg zum Binnenmarkt? Erwartungen, Konsequenzen, Probleme, Kieler Arbeitspapier Nr. 360, Kiel 1989.

Donges, Juergen B., Wieviel Deregulierung brauchen wir für den EG-Binnenmarkt?, in: *Die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes: Auswirkungen und Herausforderungen*, Beihefte der Konjunkturpolitik 36 (1990), S. 169-187.

Donges, Juergen B., *Deregulierung am Arbeitsmarkt und Beschäftigung*, Tübingen 1992.

Donges, Juergen B., Tarif- und Sozialpolitik sollten in der EWWU möglichst lange national bleiben, in: *Handelsblatt* vom 13. Juni 1996, S. 2.

Donges, Juergen B., et al., *Einheit und Vielfalt in Europa: Für weniger Harmonisierung und Zentralisierung*, Bad Homburg 1992.

Donges, Juergen B., et al., *Sozialunion für Europa?*, Bad Homburg 1996.

Dooley, Michael, Jeffrey **Frankel** und Donald J. **Mathieson**, International Capital Mobility: What Do Saving-Investment Correlations Tell Us?, in: *Staff Papers* 34 (1987), S. 503-530.

Downs, Anthony, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

Dresdner Bank, *Kurs aufs nächste Jahrtausend: Die EU-Länder im Wandel*, Trends Spezial, Frankfurt 1997.

Dye, Thomas R., *American Federalism: Competition among Governments*, Lexington, Mass. u. a. 1990.

Eckhoff, Johann, Regionale Strukturpolitik in der Europäischen Union versus Wettbewerb der Regionen, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 315-328.

EGB, UNICE und CEEP, Abkommen vom 31. Oktober 1991, abgedruckt in: Soziales Europa 2 (1992), S. 180.

Ehlermann, Claus-Dieter, Ökonomische Aspekte des Subsidiaritätsprinzips: Harmonisierung versus Wettbewerb der Systeme, in: Integration 18 (1995), S. 11-21.

Ehlermann, Claus-Dieter, Engere Zusammenarbeit nach dem Amsterdamer Vertrag: Ein neues Verfassungsprinzip?, in: Europarecht 32 (1997), S. 362-397.

Ehrenberg, Ronald G., Labor Markets and Integrating National Economies, Washington, D. C. 1994.

Eichenberger, Reiner, The Benefits of Federalism and the Risk of Overcentralization, in: Kyklos 47 (1994), S. 403-420.

Eichener, Volker, Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz?, in: **Süß**, Werner, und Gerhard **Becher** (Hrsg.), Politik und Technologieentwicklung in Europa: Analysen ökonomisch-technischer und politischer Vermittlungen im Prozeß der europäischen Integration, Berlin 1993, S. 207-235.

Eichener, Volker, und Helmut **Voelzkow**, Europäische Regulierung im Arbeitsschutz: Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung, in: **Böck**, Ruth, und Dieter **Sadowski** (Hrsg.), Die internationale Regulierung von Arbeit: Europäische Innovationen trotz Kompetenzmangels und Deregulierungswettbewerbs?, Gelsenkirchen 1994, S. 5-38.

Eichengreen, Barry, Labor markets and European monetary unification, in: **Masson**, Paul R., und Mark P. **Taylor** (Hrsg.), Policy issues in the operation of currency unions, Cambridge 1993, S. 130-162.

Eichenhofer, Eberhard, Freizügigkeit und Europäisches Arbeitsförderungsrecht, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 5 (1991), S. 161-193.

Elßer, Stefan, Innovationswettbewerb: Determinanten und Unternehmensverhalten, Diss. Frankfurt a. M. u. a. 1993.

Emerson, Michael, und André **Dramais**, What Model for Europe?, Cambridge/Mass. 1988.

Emmerich, Knut, Ulrich **Walwei** und Gerd **Zika**, Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 324-331.

Engel, Christoph, Legal Experiences of Competition among Institutions, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 89-118.

Engels, Wolfram, Unser System bestraft jede Art von Zukunftsvorsorge, in: **Kronberger Kreis** (Hrsg.), Mehr Mut zum Markt: Handlungsaufforderungen, Stuttgart 1984, S. 21-25.

Engels, Wolfram, et al., Europäische Sozialcharta: Ein sozialpolitischer Regulierungsfahrplan für den Binnenmarkt?, in: Argumente zur Europapolitik Nr. 1/1989, S. 2-5.

Epple, Dennis, und Allan Zelenitz, The Implications of Competition among Jurisdictions: Does Tiebout Need Politics?, in: Journal of Political Economy 89 (1981), S. 1197-1217.

Erdmann, Ernst-Gerhard, Freiheitliche Sozialpolitik für Europa, in: **Birk, Rolf, et al.** (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 41-61.

Espina, Alvaro, The first stage of harmonisation of labour systems in the EC, in: Labour and Society 15 (1990), S. 201-214.

Europäischer Gewerkschaftsbund, „Gestaltung des europäischen Sozialraums im Binnenmarkt“: Europäisches Sozialprogramm des Europäischen Gewerkschaftsbundes vom 11. und 12. Februar 1988, abgedruckt in: **Breit, Ernst** (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?, Bonn 1988, S. 135-155.

Europäisches Währungsinstitut, Jahresbericht 1996, Frankfurt 1997.

Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1971-1977, Belgien 1978.

Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit 1989, Brüssel, Luxemburg 1989.

Eurostat, Die Arbeitszeit in der Europäischen Union: Schätzung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit (1983-1993), in: Statistik Kurzgefaßt: Bevölkerung und soziale Bedingungen Nr. 4/1995.

Eurostat, Wanderungsstatistik 1995, Luxemburg, Brüssel 1995.

Eurostat, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Gesamtgrößen 1980-1994, Brüssel, Luxemburg 1996.

Eurostat, Eurostatistik: Daten zur Konjunkturanalyse Nr. 3/1998, Luxemburg 1998.

Everling, Ulrich, Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft, in: **Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht** 50 (1986), S. 193-232.

Everling, Ulrich, Zur Funktion der Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft: Vom Abbau der Verzerrungen zur Schaffung des Binnenmarktes, in: **Capotorti, Francesco, und Pierre Pescatore** (Hrsg.), Du droit international au droit de l' intégration: liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 227-245.

Everling, Ulrich, Probleme der Rechtsangleichung zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes, in: **Baur, Jürgen F., et al.** (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1155-1173.

Everling, Ulrich, Europäische Integration und Wettbewerb der Rechtsordnungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, in: **Hopt**, Klaus J. (Hrsg.), Europäische Integration als Herausforderung des Rechts: Mehr Marktrecht - weniger Einzelgesetze, Essen 1991, S. 41-51.

Fastenrath, Ulrich, Inländerdiskriminierung, in: Juristenzeitung 42 (1987), S. 170-178.

Feithen, Rosemarie, Arbeitskräftewanderungen in der Europäischen Gemeinschaft: Bestimmungsgründe und regionalpolitische Implikationen, Frankfurt a. M., New York 1985.

Feld, Lars P., und Gebhard **Kirchgässner**, Fiskalischer Wettbewerb in der EU: Wird der Wohlfahrtsstaat zusammenbrechen?, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 562-568.

Feldstein, Martin, Tax Policy and International Capital Flows, in: Weltwirtschaftliches Archiv 130 (1994), S. 673-697.

Fels, Gerhard, Internationale Wettbewerbsfähigkeit unter dem Euro-Regime, in: **Institut der Deutschen Wirtschaft Köln** (Hrsg.), Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion, Symposium 4. Februar 1997 in Bonn, Köln 1997, S. 8-14.

Fels, Joachim, Arbeitsmärkte und Währungsunion, in: Börsen-Zeitung vom 9. Januar 1997, abgedruckt in: **Deutsche Bundesbank**, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 3/1997, S. 16-17.

Fisher, Ronald C., Interjurisdictional Competition: A Summary Perspective and Agenda for Research, in: **Kenyon**, Daphne A., und John **Kincaid** (Hrsg.), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington, D. C. 1991, S. 261-274.

Fitchew, Geoffrey, Political Choices: Report, in: **Buxbaum**, Richard M., et al. (Hrsg.), European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization, Berlin u. a. 1991, S. 1-15.

Flanagan, Robert J., European Wage Equalization since the Treaty of Rome, in: **Ulman**, Lloyd, Barry **Eichengreen** und William T. **Dickens** (Hrsg.), Labor and an Integrated Europe, Washington, D. C. 1993, S. 167-187.

Flassbeck, Heiner, Die Sprengkraft eines großen Lohnkartells, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21. November 1992, S. 15.

Fraga Iribarne, Manuel, La dimensión social de la Europa comunitaria, in: Revista español de derecho del trabajo 1989, S. 5-35.

Franke, Heinrich, Brennpunkt Arbeitsmarkt: Ein Lehrbuch für politische und betriebliche Praxis, 2. Auflage, Starnberg-Percha 1992.

Franke, Horst, Die Bauwirtschaft im Gemeinsamen Europäischen Markt: Probleme und Lösungsansätze, in: **Drumm**, Hans Jürgen, und Franz **Böcker** (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt, Berlin u. a. 1990, S. 145-165.

Franz, Wolfgang, Employment Policy and Labor Supply of Foreign Workers in the Federal Republic of Germany: A Theoretical and Empirical Analysis, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 137 (1981), S. 590-611.

Franzmeyer, Fritz, Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: *Konjunkturpolitik* 33 (1987), S. 146-166.

Franzmeyer, Fritz, Für Systemwettbewerb mit Augenmaß, in: *Wirtschaftsdienst* 69 (1989), S. 374-377.

Freeman, Richard B., Comments, in: **Ehrenberg**, Ronald G., *Labor Markets and Integrating National Economies*, Washington, D. C. 1994, S. 107-110.

Frey, Bruno S., und Hannelore **Weck-Hanneman**, The Hidden Economy as an 'Unobserved' Variable, in: *European Economic Review* 26 (1984), S. 33-53.

Frey, Bruno S., und Reiner **Eichenberger**, Competition among Jurisdictions: The Idea of FOCJ, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills u. a. 1995, S. 209-229.

Freytag, Andreas, The European Market for Protectionism: New Competitors and New Products, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), *Competition among Institutions*, Houndmills u. a. 1995, S. 231-258.

Friedrich, Frank, Die Rolle der Industrie- und Handelskammern im europäischen Sozialen Dialog, in: **Mesch**, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien 1995, S. 365-367.

Friedrich Ebert Stiftung, Arbeitsplätze, Produktivität und Einkommen: Wege zu mehr Beschäftigung im deutsch-amerikanischen Vergleich, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 93, Meckenheim 1996.

Friedrich Ebert Stiftung, Beschäftigungspolitik im Internationalen Vergleich: Strategien, Instrumente, Erfolge, Reihe Wirtschaftspolitische Diskurse Nr. 86, Meckenheim 1996.

Fröhlich, Hans-Peter, et al., Lohnpolitik in der Europäischen Währungsunion: Gutachten, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln 1994.

Fürstenberg, Friedrich, Soziale Aspekte des geplanten europäischen Binnenmarktes, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 43 (1989), S. 288-292.

Funk, Lothar, Risiken einer EG-Sozialpolitik gesetzlicher Mindeststandards, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 57 (1993), S. 41-45.

Gäygen, Gérard, Institutioneller Wandel und ökonomische Erklärung, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie* 2 (1983), S. 19-49.

Gaß, Gerald, Silvia **Krömmelbein** und Alfons **Schmid**, Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: *WSI Mitteilungen* 48 (1995), S. 792-800.

Gerken, Lüder, Politische und ökonomische Integration in Europa, in: **Gerken, Lüder** (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 13-38.

Gerken, Lüder, Institutional Competition: An Orientative Framework, in: **Gerken, Lüder** (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 1-31.

Gerken, Lüder, Nicht alles über einen Leisten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1995, S. 17.

Gerken, Lüder, Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften: Bestimmungsgründe und Probleme, in: **Gerken, Lüder** (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 3-33.

Gerken, Lüder, Manfred Löwisch und Volker **Rieble**, Der Entwurf eines Arbeitnehmer-Entsendegesetzes in ökonomischer und rechtlicher Sicht, in: Betriebs-Berater 50 (1995), S. 2370-2375.

Ghosh, Bimal, Economic Migration and the Sending Countries, in: **Broeck, Julien van den** (Hrsg.), The Economics of Labour Migration, Cheltenham u. a. 1996, S. 77-113.

Gier, Erik de, Eine neue Herausforderung? Europäisches Arbeitsschutzrecht im Spannungsverhältnis von Wirtschaft und Gesellschaft, in: 5. RdA-Symposium „Europäisches Arbeitsrecht“, am 10. und 11. Oktober 1991 in Köln, in: Recht der Arbeit 45 (1992), S. 96-102.

Giersch, Herbert, Diskussionsbeitrag zu: Vertikale Kompetenzverteilung in Wirtschaftsgemeinschaften - Bestimmungsgründe und Probleme, in: **Gerken, Lüder** (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 35-44.

Giersch, Herbert, Arbeitsmärkte im Standortwettbewerb, in: **Dräger, Christian, Petra Pissulla** und Andreas **Wass von Czege** (Hrsg.), Mehr Wettbewerb, mehr Arbeit: Ist Vollbeschäftigung eine Illusion?, Dokumentation des X. Malenter Symposiums, Baden-Baden 1996, S. 51-69.

Görgens, Egon, Die Beeinträchtigung marktwirtschaftlicher Anpassungsfähigkeit durch ordnungspolitische Fehlsteuerungen: Das Beispiel Arbeitsmarkt, in: ORDO 40 (1989), S. 383-400.

Görgens, Egon, Sozial- und Lohnpolitik in einem einheitlichen europäischen Währungsraum, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 5/1990.

Gosling, Amanda, und Stephen **Machin**, Trade Unions and the Dispersion of Earnings in British Establishments 1980-90, Working Paper No. 4732, National Bureau of Economic Research, Cambridge 1994.

Grebing, Helga, und Werner **Wobbe** (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, Köln 1993.

Grimm, Doris, Klaus-Werner **Schatz** und Peter **Trapp**, EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151, Kiel 1989.

Grossman, Jean Baldwin, The Impact of the Minimum Wage on Other Wages, in: *Journal of Human Resources* 18 (1983), S. 359-378.

Grubb, David, und William **Wells**, Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries, in: *OECD Economic Studies* 21 (1993), S. 7-58.

Guéry, Gabriel, European collective bargaining and the Maastricht Treaty, in: *International Labour Review* 131 (1992), S. 581-599.

Guger, Alois, EU-Integration, Arbeitsbeziehungen und Lohnpolitik, in: **Mesch**, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien 1995, S. 215-230.

Habermann, Gerd, Wozu einen europäischen Superstaat errichten?, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 47 (1991), S. 8-11.

Hahn, Carl H., Sechs Thesen zur sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: **Böhm**, Wolfgang (Hrsg.), *Europa 1993: Supermarkt oder Sozialraum?*, Berlin 1992, S. 39-40.

Hanau, Peter, Lohnunterbietung („Sozialdumping“) durch Europarecht, in: **Due**, Ole, **Marcus Lutter** und Jürgen **Schwarze** (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Band 1, Baden-Baden 1995, S. 415-431.

Hanau, Peter, Entwicklungslinien im Arbeitsrecht, in: *Der Betrieb* 51 (1998), S. 69-79.

Hannowsky, Dirk, „Sozialdumping“: Kurzfristige Vorteile, langfristige Entwicklungsbarrieren, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 65 (1995), S. 34-37.

Hannowsky, Dirk, und Andreas **Renner**, Subsidiaritätsprinzip, Bürgersouveränität und Ordnungswettbewerb: Ordnungstheoretische Überlegungen zur Ausgestaltung einer präferenzkonformen Ordnung Europas, Tübingen 1996.

Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und berufliche Qualifizierung*, Düsseldorf 1989.

Hashimoto, Masanori, Minimum Wage Effects on Training on the Job, in: *American Economic Review* 72 (1982), S. 1070-1087.

Hauschka, Christoph E., Der Stand der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsangleichung im Recht der privaten Wirtschaft drei Jahre vor Vollendung des Binnenmarktes 1992, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 42 (1989), S. 3048-3058.

Hauschka, Christoph E., Arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen des EG-Binnenmarktes 1992, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 36 (1990), S. 81-91.

Hauser, Heinz, Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 459-476.

Hauser, Heinz, und Madeleine **Hösl**, Harmonization or Regulatory Competition in the EC (and the EEA)?, in: *Aussenwirtschaft* 46 (1991), S. 497-512.

Hayek, Friedrich A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, in: Freiburger Studien: Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek, Tübingen 1969, S. 249-265.

Hayek, Friedrich A. von, Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, 2. Auflage, Salzburg 1976.

Hector, Pascal, Regulierungen am Arbeitsmarkt, Frankfurt u. a. 1988.

Heinze, Meinhard, Europarecht im Spannungsverhältnis zum nationalen Arbeitsrecht: Von formaler Verdichtung zur offenen Arbeitsrechtsordnung, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht 23 (1992), S. 331-359.

Heinze, Meinhard, Europa und das nationale Arbeits- und Sozialrecht: Maastricht und die Konsequenzen, in: **Heinze**, Meinhard, und Alfred **Söllner** (Hrsg.), Arbeitsrecht in der Bewährung, Festschrift für Otto Rudolf Kissel zum 65. Geburtstag, München 1994, S. 363-386.

Heinze, Meinhard, Wege aus der Krise des Arbeitsrechts: Der Beitrag der Wissenschaft, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 14 (1997), S. 1-9.

Heise, Arne, Anpassungsanforderungen an die Lohnpolitik in der Gemeinschaft auf dem Wege zur und nach Vollendung der EWU unter Berücksichtigung des Beschäftigungsaspektes: Die Sicht der Gewerkschaften, Düsseldorf 1994.

Heither, Friedrich, Arbeitsrechtsordnung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 4 (1993), S. 168-177.

Hellmann, Marion F., und Ingrid **Stöckl**, Die Organisation und Koordination der Industrien durch den europäischen Unternehmerverband UNICE und seine Einflußnahme auf europäische Politik, in: WSI Mitteilungen 34 (1981), S. 447-454.

Henderson, James M., und Richard E. **Quandt**, Mikroökonomische Theorie: Eine mathematische Darstellung, 5. Auflage, München 1983.

Henley, Andrew, und Euclid **Tsakalotos**, Corporatism and the European Labour Market after 1992, in: British Journal of Industrial Relations 30 (1992), S. 567-586.

Hennig, Werner, Zur Bedeutung der Rechtsprechung für die soziale Integration in Europa: Betrachtet an Beispielen aus dem Bereich der Bundesanstalt für Arbeit, in: **Buttler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 407-418.

Henniges, Hasso von, Steigende Qualifikationsanforderungen im Arbeiterbereich?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 29 (1996), S. 73-92.

Herrmann, Anneliese, Wolfgang **Ochel** und Manfred **Wegner**, Bundesrepublik und Binnenmarkt '92: Perspektiven für Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Berlin, München 1990.

Herschel, Wilhelm, Grenzüberschreitende Tarifverträge?, in: Betriebs-Berater 17 (1962), S. 1255-1258.

Hirschman, Albert O., Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974.

Hirschman, Albert O., *The Strategy of Economic Development*, London u. a. 1975.

Hochbaum, Ingo, und Claus **Eiselstein**, *Die Freizügigkeitsrechte des Art. 48 EWG-Vertrag und der Öffentliche Dienst, Verantwortung und Leistung* Nr. 17, Bonn 1988.

Hölscher, Jens, Mehr Arbeitsplätze in Europa '92? Zur beschäftigungspolitischen Illusion des Cecchini-Berichts, in: **Heine**, Michael, Klaus Peter **Kisker** und Andreas **Schikora** (Hrsg.), *Schwarzbuch EG-Binnenmarkt: Die vergessenen Kosten der Integration*, Berlin 1991, S. 25-39.

Hof, Bernd, Beschäftigungsschwelle und Wachstum: was besagt die Empirie?, in: *Ifo-Studien* 40 (1994), S. 127-144.

Hofmann, Claus F., Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Rolle der Lohnpolitik, in: **Kleinhenz**, Gerhard (Hrsg.), *Soziale Integration in Europa I*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 222/I, Berlin 1993, S. 109-130.

Homann, Karl, und Christian **Kirchner**, Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität*, Berlin u. a. 1995, S. 45-69.

Houseman, Susan N., und Katharine G. **Abraham**, Labor Adjustment under Different Institutional Structures: A Case Study of Germany and the United States, in: **Butler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), *Institutional Frameworks and Labor Market Performance: Comparative Views on the U.S. and German Economies*, London und New York 1995, S. 285-315.

Hrbek, Rudolf, Der Vertrag von Amsterdam: eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß, in: *Wirtschaftsdienst* 77 (1997), S. 378-381.

Hromadka, Wolfgang, Arbeitsrecht im EG-Binnenmarkt, Teil 1: Rechtsetzung und Rechtsprechung, in: *Personalführung* 1990, S. 250-259.

Hromadka, Wolfgang, Das Arbeitsrecht in der EG, in: *Personalführung* 1990, S. 320-327.

Hromadka, Wolfgang, Zukunft des Arbeitsrechts, in: *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht* 15 (1998), S. 1-9.

Hundt, Dieter, Reformaufgaben in der Sozial- und Tarifpolitik, in: *Personalführung* 1997, S. 232-235.

Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities (IRDAC), Studien „Qualifikation in Europa“, Brüssel 1990, S. 8-9, nach: **Butler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), *Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume*, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 470-471.

Industrial Research and Development Advisory Committee of the European Communities (IRDAC), *Qualität und Relevanz: Herausforderungen an Aus- und Weiterbildung zur Entfaltung des Leistungspotentials in Europa*, Brüssel 1994.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Dossier Sozialraum Europa Nr. 14, Köln 1995, nach: **Krimphove**, Dieter, Europäisches Arbeitsrecht, München 1996, S. 195.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1997.

Institut der Deutschen Wirtschaft Köln in Zusammenarbeit mit der Bundesarbeitsgemeinschaft Schule Wirtschaft (Hrsg.), Wirtschaft und Unterricht: Informationen für Pädagogen in Schule und Betrieb 23 Heft 1 (1997).

Internationales Arbeitsamt, Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Zusammenarbeit: Bericht einer Sachverständigengruppe, Genf 1956.

Internationales Arbeitsamt, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context, Genf 1996.

International Labour Organisation, Constitution of the International Labour Organisation, Genf 1919, nach: **Lee**, Eddy, Globalization and labour standards: A review of issues, in: International Labour Review 136 (1997), S. 173-174.

Jacobi, Otto, Europa: Das ist Binnenmarkt und Sozialraum, in: Die Mitbestimmung 34 (1988), S. 609-612.

Jacobi, Otto, Der Soziale Dialog in der Europäischen Union, in: **Mesch**, Michael (Hrsg.), Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa, Wien 1995, S. 257-287.

Jansen, Bernhard, Die Grundlagen der Sozialpolitik im Vertragsrecht der EG, in: **Lichtenberg**, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 9-15.

Jansen, Bernhard, Das Arbeits- und Sozialrecht im Zweck- und Kompetenzgefüge der Europäischen Gemeinschaften, in: Europarecht, Beiheft 1 (1990), S. 5-15.

Jean-Jacques, Rosa, The Effects of Minimum Wage Regulation in France, in: **Rottenberg**, Simon (Hrsg.), The Economics of Legal Minimum Wages, Washington, London 1981, S. 357-376.

Jochimsen, Reimut, Die sozialen Konsequenzen der Währungsunion, Vortrag von Prof. Dr. Dr. h. c. Reimut Jochimsen, Präsident der Landeszentralbank in Nordrhein-Westfalen, vor dem Deutschen NRO-Forum Weltsozialgipfel anlässlich des Hearings „Ein Jahr nach Kopenhagen“, in Bonn am 11. Juni 1996, abgedruckt in: **Deutsche Bundesbank**, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 41/1996, S. 7-13.

Joerges, Christian, Die Verwirklichung des Binnenmarktes und die Europäisierung des Produktsicherheitsrechts, in: **Baur**, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1247-1267.

Jungk, Wolfgang, Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG, in: **Lichtenberg**, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 35-49.

Käding, Klaus, Soziales Dumping im Europäischen Binnenmarkt?, in: Zeitschrift für Sozialreform 36 (1990), S. 62-69.

Kampeter, Werner, Steuerflucht im Binnenmarkt, in: Die Mitbestimmung 43 (1997), S. 20-23.

Kantzenbach, Erhard, Globalisierung und Verteilung, in: *Friedrich Ebert Stiftung* (Hrsg.), Globalisierung: Ende nationaler Wirtschaftspolitik?, Meckenheim 1997, S. 1-12.

Karpenstein, Peter, Chancen für ein europäisches Arbeitsrecht in einem vereinheitlichten Europa, in: **Merten**, Detlef, et al. (Hrsg.), Der europäische Sozialstaat und seine Institutionen, Berlin 1993, S. 153-174.

Katz, Lawrence F., und Alan B. **Krueger**, The Effect of the Minimum Wage on the Fast-Food Industry, in: Industrial and Labor Relations Review 46 (1992), S. 6-21.

Kaufmann, Franz-Xaver, Schwindet die Integrationskraft des Sozialstaates?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (1997), S. 2-14.

Kaun, David E., Minimum Wages, Factor Substitution and the Marginal Producer, in: Quarterly Journal of Economics 79 (1965), S. 478-486.

Keller, Berndt, Einführung in die Arbeitspolitik: Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt in sozialwissenschaftlicher Perspektive, 4. Auflage, München u. a. 1995.

Keller, Berndt, Arbeit und sozialstaatliche Ordnung in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 47 (1996), S. 724-731.

Kerber, Wolfgang, und Viktor **Vanberg**, Competition among Institutions: Evolution within Constraints, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 35-64.

Kesting, Helmut, und Hansjoachim **Krone**, Das Entsendegesetz: Fluch oder Segen?, in: *Dresdner Bank*, Trends, Juni 1996, S. 7-9.

Ketelsen, Jörg Volker, Rechtliche Aspekte der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im EG-Binnenmarkt, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 114-125.

Kielmansegg, Peter Graf, Ein Maß für die Größe des Staates: Europa fehlt die Zustimmung der Bürger, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Dezember 1992, S. 35.

Kincaid, John, The Competitive Challenge to Cooperative Federalism: A Theory of Federal Democracy, in: **Kenyon**, Daphne A., und John **Kincaid** (Hrsg.), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism, Washington, D. C. 1991, S. 87-114.

Kiwit, Daniel, und Stefan **Voigt**, Überlegungen zum institutionellen Wandel unter Berücksichtigung des Verhältnisses interner und externer Institutionen, in: ORDO 46 (1995), S. 117-148.

Klauder, Wolfgang, Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 23 (1990), S. 86-99.

Kleinhenz, Gerhard, Die sozialpolitische Bedeutung der Verwirklichung des Binnenmarktes, in: **Birk**, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 9-28.

Klodt, Henning, Jürgen **Stehn** et al., Die Strukturpolitik der EG, Tübingen 1992.

Klodt, Henning, Jürgen **Stehn** et al., Standort Deutschland: Strukturelle Herausforderungen im neuen Europa, Tübingen 1994.

Klopfleisch, Roland, Werner **Sesselmeier** und Martin **Setzer**, Beschäftigungspolitische Möglichkeiten einer Negativen Einkommensteuer, in: Konjunkturpolitik 43 (1997), S. 224-247.

Knevels, Peter, Vorstellung der Tarifpartner zum europäischen Tarifvertrag aus der Sicht der Arbeitgeberverbände, in: **Heinemann**, Hermann (Hrsg.), Das kollektive Arbeitsrecht in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1991, S. 37-42.

Knigge, Arnold, Der europäische Sozialraum: Beruhigungsspiel oder Chance zum Fortschritt? Stand und Möglichkeiten einer europäischen Sozialpolitik, in: Soziale Sicherheit 38 (1989), S. 17-24.

Koch, Reinhold, „Counterurbanisation“ auch in Westeuropa?, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 2/1980, S. 59-69.

Koehlin, Monica, und Jean-Philippe **Kohl**, Sozialpolitik: Supranationalität oder institutioneller Wettbewerb?, WWZ-Forschungsbericht Nr. 5/94, Basel 1994.

Körber, Ulrike (Gewerkschaft ÖTV), Soziale Mindeststandards müssen durchgesetzt werden, in: **Breit**, Ernst (Hrsg.), Für ein soziales Europa: Binnenmarkt '92, Köln 1989, S. 26-28.

Kötz, Hein, Rechtsvereinheitlichung: Nutzen, Kosten, Methoden, Ziele, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 50 (1986), S. 1-18.

Koll, Michael, Arbeitsschutz im europäischen Binnenmarkt, in: Der Betrieb 42 (1989), S. 1234-1240.

Koll, Robert, Wolfgang **Ochel** und Kurt **Vogler-Ludwig**, Auswirkungen der internationalen Wanderungen auf Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Infrastruktur: Szenarien für Bayern bis zum Jahr 2010, in: ifo Schnelldienst 45 Heft 6 (1993), S. 7-17.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Brüssel 1985.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Arbeitsmarktprobleme: Ansichten der Unternehmer und Arbeitnehmer, Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitnehmern und Unternehmern in den Mitgliedsländern zu Arbeitsmarktfragen, Europäische Wirtschaft 27 (1986).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Soziale Angelegenheiten und Bildung, Soziales Europa: Die soziale Dimension des Binnenmarktes, Brüssel, Luxemburg 1988.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Presse- und Informationsbüro, EG-Binnenmarkt: Welche Chancen und Risiken zeichnen sich ab?, Bonn 1988.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1989, Luxemburg 1989.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 8-9/1989.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft B, Ergebnisse der Umfrage bei den Unternehmern und den Verbrauchern Nr. 11/1989.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Bildung und Ausbildung, Luxemburg 1991.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Europäische Wirtschaft, Beiheft A, Konjunkturtendenzen Nr. 10/1991.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsprogramm der EG-Kommission zur Anwendung der EG-Sozialcharta, abgedruckt in: **Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa, 2. Band, Bonn 1992, S. 8-23.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion für Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Migration and Labour Mobility in the European Community, SYSDM Papers 5, Brüssel 1992.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Die Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1993, Luxemburg 1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung: Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 6, Brüssel, Luxemburg 1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1995, Luxemburg 1995.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen, Performance of the European Union Labour market: Results of an *ad hoc* labour market survey covering employers and employees, European Economy 3 (1995).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1996, Luxemburg 1996.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Beschäftigung in Europa 1997, Luxemburg 1997.

Kontle-Seidl, Regina, Ulrich **Walwei** und Heinz **Werner**, Die Entwicklung der Arbeitsmärkte im Europäischen Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 7-19.

Konzen, Horst, Der europäische Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht nach dem Vertrag über die Europäische Union, in: **Clever**, Peter, et al., Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen, München 1996, S. 53-83.

Koop, Michael J., Europäische Integration: Rechtsangleichung oder Wettbewerb der Rechtssysteme?, in: **Streit**, Manfred E., und Stefan **Voigt** (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 54-62.

Korkman, Sixten, Exchange Rate Policy and Employment in Small Open Economies, in: **Pekkarinen**, Jukka, Matti **Pohjola** und Bob **Rowthorn** (Hrsg.), Social Corporatism: A Superior Economic System?, Oxford 1992, S. 280-297.

Krämer, Hans R., Rechtliche Aspekte und Probleme der Vollendung des EG-Binnenmarktes, Kieler Arbeitspapier Nr. 310, Kiel 1987.

Krätke, Michael R., Globalisierung und Standortkonkurrenz, in: *Leviathan* 25 (1997), S. 202-232.

Kramer, Ernst A., Europäische Privatrechtsvereinheitlichung: (Institutionen, Methoden, Perspektiven), in: *Juristische Blätter* 110 (1988), S. 477-489.

Kraushaar, Bernhard, Europäische Transparenz contra deutsche Geheimniskrämerei, in: *Arbeit und Recht* 42 (1994), S. 83-85.

Krimphove, Dieter, Europäisches Arbeitsrecht, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 4 (1993), S. 244-250.

Krimphove, Dieter, Europäisches Arbeitsrecht, München 1996.

Kronberger Kreis, Mehr Markt im Arbeitsrecht, Bad Homburg 1986.

Kronberger Kreis, Globalisierter Wettbewerb: Schicksal und Chance, Bad Homburg 1998.

Kronke, Herbert, Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt: Kernbereiche des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1990.

Krüger, Malte, Korreferat zu Armin Rohde, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 266-270.

Kübler, Friedrich, Rechtsbildung durch Gesetzgebungswettbewerb? Überlegungen zur Angleichung und Entwicklung des Gesellschaftsrechts in der Europäischen Gemeinschaft, in: *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 77 (1994), S. 79-89.

Kuhn, Britta, Sozialunion in Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Heft 3-4/1991, S. 40-46.

Kuhn, Britta, Sozialraum Europa: Zentralisierung oder Dezentralisierung der Sozialpolitik?, Diss. Idstein 1993.

Laaser, Claus-Friedrich, Rüdiger **Soltwedel** et al., Europäische Integration und nationale Wirtschaftspolitik, Tübingen 1993.

Lachmann, Ludwig M., Marktprozeß und Erwartungen: Studien zur Theorie der Marktwirtschaft, München, Wien 1984.

Lam, Alice, Die Integration der europäischen Arbeitsmärkte aus japanischer Sicht, in: **Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Soziales Europa: Europäische Integration und der europäische Arbeitsmarkt, Beiheft 1 (1994), S. 173-202.

Lampert, Heinz, Die Bedeutung der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer aus deutscher Perspektive, in: **Birk**, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 27-40.

Lampert, Heinz, Lehrbuch der Sozialpolitik, 4. Auflage, Berlin u. a. 1996.

Lamprecht, Rolf, Untertan in Europa: Über den Mangel an Demokratie und Transparenz, in: Neue Juristische Wochenschrift 50 (1997), S. 505-506.

Lang, Klaus, und Joachim **Sauer**, Wege zu einer europäischen Tarifpolitik, in: **Steinkühler**, Franz (Hrsg.), Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989, S. 207-229.

Lange, Peter, The Politics of the Social Dimension, in: **Sbragia**, Alberta M. (Hrsg.), Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington 1992, S. 225-256.

Langeheine, Bernd, Art. 100 a EGV, in: **Grabitz**, Eberhard, und Meinhard **Hilf**, Kommentar zur Europäischen Union, München 1995.

Langille, Brian A., Labour standards in the globalized economy and the free trade/fair trade debate, in: **Sengenberger**, W., und D. **Campbell** (Hrsg.), International Labour Standards and Economic Interdependence, Genf 1994, S. 329-338.

Langmantel, Erich, Flexible Arbeitszeiten oder Lohnzurückhaltung: Wege aus der Arbeitslosigkeit?, in: ifo Schnelldienst 47 Heft 16-17 (1994), S. 37-42.

Lapp, Susanne, und Harmen **Lehment**, Lohnzurückhaltung und Beschäftigung in Deutschland und in den Vereinigten Staaten, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1997, S. 67-83.

Larsson, Allan, Ein Hebel für die Arbeit, in: **Butler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 393-399.

Lecher, Wolfgang, Zur Lage der Gewerkschaften in Europa, in: **Steinkühler**, Franz, Europa '92: Industriestandort oder sozialer Lebensraum, Hamburg 1989, S. 171-182.

Lecher, Wolfgang, Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik in Europa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 42 (1991), S. 700-710.

Lee, Eddy, Globalization and labour standards: A review of issues, in: International Labour Review 136 (1997), S. 173-189.

Lehner, Stefan, Ordnungspolitische Aspekte der „sozialen Dimension“ des Binnenmarktes, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 20-29.

Leibfried, Stephan, und Paul **Pierson**, Prospects for Social Europe, in: Politics & Society 20 (1992), S. 333-366.

Leipold, Helmut, Der Zusammenhang zwischen der Entstehung und dem Wettbewerb von Ordnungen, in: **Delhaes**, Karl von, und Ulrich **Fehl** (Hrsg.), Dimensionen des Wettbewerbs: Seine Rolle in der Entstehung und Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen, Stuttgart 1997, S. 397-427.

Lenz, Carl Otto, Der Beitrag der Rechtsprechung zur Entwicklung des Europäischen Sozialrechts, in: **Maydell**, Bernd von, und Bernd **Schulte** (Hrsg.), Zukunftsperspektiven des Europäischen Sozialrechts, Sonderdruck, Berlin 1995, S. 15-23.

Lettieri, Franco, Skepsis gegenüber der „kurzen Arbeitswoche“, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 6 (1995), S. 229.

Lichtenberg, Hagen, Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft: rechtliche und soziale Probleme, in: **Lichtenberg**, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 117-154.

Lindecke, Christiane, und Steffen **Lehndorff**, Aktuelle Tendenzen flexibler Arbeitszeitorganisation: Ein Überblick über neuere Betriebsvereinbarungen, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 471-480.

Lindheimer, J., und H.-D. **Hardes**, Gewerkschaften, Großbritannien, in: **Breisig**, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 234-238.

Lingle, Christopher, Rent-Seeking and the EC Social Charter, in: Economia delle Scelte Pubbliche1 (1990), S. 23-33.

Lipsey, Richard G., International Integration: Economic Unions, in: **Sills**, David L. (Hrsg.), International Encyclopedia of the Social Sciences, Band 7, New York 1968, S. 541-547.

Lochner, Norbert, Was bedeuten die Begriffe Harmonisierung, Koordinierung und gemeinsame Politik in den Europäischen Verträgen?, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 118 (1962), S. 35-61.

Löwisch, Manfred, Der Standort Bundesrepublik Deutschland aus arbeitsrechtlicher Sicht, Schriftenreihe der Wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Gesellschaft Trier e. V. Nr. 19, Trier 1990.

Lorenz, Frank (Hrsg.), Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG): Gesetzestext und Materialien, mit einer Einführung von Frank Lorenz, Baden-Baden 1996.

Lucas, Robert E. Jr., Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?, in: American Economic Review 80 Heft 2 (1990), S. 92-96.

Lücke, Matthias, Transformation of the Economic System in the Russian Federation: What Role for Competition among Regional Governments?, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 297-317.

Marchlewitz, Gilbert, Globalisierung, Sozialkonkurrenz und die Notwendigkeit internationaler Zusammenarbeit, in: WSI Mitteilungen 50 (1997), S. 771-779.

Markusen, James R., Factor Movements and Commodity Trade as Complements, in: Journal of International Economics 14 (1983), S. 341-356.

Marlow, Michael L., Intergovernmental Competition, Voice and Exit Options and the Design of Fiscal Structure, in: Constitutional Political Economy 3 (1992), S. 73-88.

Marsden, David, The 'Social Dimension' as a Basis for the Single Market, in: **Addison**, John T., und W. Stanley **Siebert**, Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation, London u. a. 1997, S. 152-176.

Maslow, Abraham H., Motivation and Personality, 2. Auflage, New York u. a. 1970.

Matthies, Heinrich, Zur Anerkennung gleichwertiger Regelungen im Binnenmarkt der EG (Art. 100 b EWG-Vertrag), in: **Baur**, Jürgen F., et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin u. a. 1990, S. 1287-1301.

Mau, J.-R., und H.-D. **Hardes**, Gewerkschaftsorganisationen, europäische, in: **Breisig**, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 252-259.

Mayer, Otto G., Zur Sozialen Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: **Mayer**, Otto G., Hans-Eckart **Scharrer** und Hans-Jürgen **Schmahl** (Hrsg.), Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme, Hamburg 1989, S. 341-377.

McKinnon, Ronald I., A Common Monetary Standard or a Common Currency for Europe? Fiscal Lessons from the United States, in: Scottish Journal of Political Economy 41 (1994), S. 337-357.

McKinnon, Ronald I., Intergovernmental Competition in Europe With and Without a Common Currency, in: Journal of Policy Modeling 17 (1995), S. 463-478.

Meier-Schatz, Christian J., Europäisierung des Schweizerischen Arbeitsrechts, in: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 111 Heft 1 (1992), S. 227-258.

Meier-Schatz, Christian J., Grundprobleme der Arbeitsverfassung der EG aus rechtlicher Sicht, in: *Aussenwirtschaft* 48 (1993), S. 439-458.

Meister, Edgar, Aktuelle Fragen der europäischen Währungsunion und der Beschäftigungspolitik: Vortrag von Edgar Meister, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, im Rahmen der gemeinsamen Konferenz der Landtagspräsidentinnen und Landtagspräsidenten der Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, der Republik Österreich und von Südtirol im Bezirk Spittal/Drau am 3. Juni 1997, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 32/1997, S. 2-4.

Merryman, John H., On the Convergence (and Divergence) of the Civil Law and the Common Law, in: **Cappelletti**, Mauro (Hrsg.), *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Florenz u. a. 1978, S. 195-233.

Mestmäcker, Ernst Joachim, Marcus **Lutter** und Ulrich **Everling**, *Europäischer Binnenmarkt im Wettbewerb der Rechtssysteme*, Bielefeld 1988.

Meyer, Fritz W., und Hans **Willgerodt**, Der wirtschaftspolitische Aussagewert internationaler Lohnvergleiche, in: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit** (Hrsg.), *Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik*, Bonn 1956, S. 7-78.

Michaelis, Jochen, Gegenseitige Anerkennung nationaler Regelungen in der EG, in: *Wirtschaftsdienst* 70 (1990), S. 483-488.

Miller, Manfred, Die Soziale Marktwirtschaft: Modell für den Gemeinsamen Markt oder Standortnachteil für die deutsche Wirtschaft?, in: *Arbeit und Sozialpolitik* 43 (1989), S. 218-223.

Mitchell, Daniel J. B., und Jacques **Rojot**, Employee Benefits in the Single Market, in: **Ulman**, Lloyd, Barry **Eichengreen** und William T. **Dickens** (Hrsg.), *Labor and an Integrated Europe*, Washington, D. C. 1993, S. 128-166.

Mitchell, William C., Schumpeter and Public Choice, Part II, Democracy and the demise of capitalism: The missing chapter in Schumpeter, in: *Public Choice* 42 (1984), S. 161-174.

Möschel, Wernhard, Europäische Union - Modell Maastricht: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft, in: **Thürer**, Daniel, R. **Züch** und R. H. **Weber** (Hrsg.), *Schweiz und Europa*, Zürich 1993, S. 55-75.

Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), *Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht*, Freiburg im Breisgau 1993, S. 93-105.

Möschel, Wernhard, Zum Subsidiaritätsprinzip im Vertrag von Maastricht, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 46 (1993), S. 3025-3028.

Möschel, Wernhard, Anpassung des GWB an das europäische Wettbewerbsrecht, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 6 (1995), S. 817-821.

Möschel, Wernhard, Diskussionsbeitrag zu: Das Subsidiaritätsprinzip in der Katholischen Soziallehre und in der Ökonomik, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), *Europa zwischen*

Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 71-74.

Möschel, Wernhard, Reformperspektiven aus juristischer Sicht, in: **Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung** und **Ludwig-Erhard-Stiftung** (Hrsg.), Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt, Gütersloh 1996, S. 49-55.

Möschel, Wernhard, Einflüsse der europäischen auf die deutsche Wirtschaftsordnung, Jena 1998.

Molitor, Bernhard, Ordnungs- und integrationspolitische Optionen für eine europäische Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, in: **Platzer**, Hans-Wolfgang (Hrsg.), Sozialstaatliche Entwicklungen in Europa und die Sozialpolitik der Europäischen Union: Die soziale Dimension im EU-Reformprozeß, Baden-Baden 1997, S. 93-100.

Molitor, Bruno, Sozialpolitik und Wirtschaftsintegration, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 10 (1965), S. 92-108.

Molitor, Christian, Probleme regionaler Lohnpolitik im vereinten Europa, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 145-186.

Molle, Willem T. M., Will the Completion of the Internal Market Lead to Regional Divergence?, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 174-196.

Molle, Willem T. M., und Aad van **Mourik**, International Movements of Labour under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe, in: Journal of Common Market Studies 26 (1988), S. 317-339.

Monopolkommission, Sondergutachten 27: Systemwettbewerb, Baden-Baden 1998.

Morabito, Biagio, Beitrag, in: **Gester**, Heinz, et al. (Hrsg.), Unternehmensverfassung und Mitbestimmung in Europa, Wiesbaden 1991, S. 153-164.

Morgan, Julian, Labour market recoveries in the UK and other OECD countries, in: Labour Market Trends 104 (1996), S. 529-539.

Morgan, Julian, What Do Comparisons of the Last Two Economic Recoveries Tell Us about the UK Labour Market?, in: National Institute Economic Review Heft 156/1996, S. 80-92.

Mosley, Hugh, und Peter **Auer**, Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 37/1989, S. 3-6.

Müller, Anton P., Sozialdumping oder interventionistischer Wohlfahrtsstaat? Probleme und Perspektiven einer europäischen Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 40 (1991), S. 21-33.

Müller, Josef Heinz, Die statistische Problematik internationaler Reallohnvergleiche, in: **Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit** (Hrsg.), Internationale Lohngefälle: Wirtschaftspolitische Folgerungen und statistische Problematik, Bonn 1956, S. 81-139.

Müller-Graff, Peter-Christian, Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: *Europarecht* 24 (1989), S. 107-151.

Muhr, Gerd, Die sozialen Aspekte des Binnenmarktes, in: **Birk**, Rolf, et al. (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts*, Mannheim u. a. 1991, S. 63-76.

Munz, Sonja, Beschäftigungspotentiale im Bereich privater Haushalte, in: *ifo Schnelldienst* 49 Heft 17-18 (1996), S. 38-45.

Mussler, Werner, und Manfred E. **Streit**, Integrationspolitische Strategien in der EU, in: **Ohr**, Renate (Hrsg.), *Europäische Integration*, Stuttgart u. a. 1996, S. 265-292.

Mussler, Werner, und Michael **Wohlgemuth**, Institutionen im Wettbewerb: Ordnungstheoretische Anmerkungen zum Systemwettbewerb in Europa, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden 1995, S. 9-45.

Myrdal, Gunnar, *Internationale Wirtschaft: Probleme und Aussichten*, Berlin 1958.

Neal, Alan C., Atypical Workforms and European Labour Law, in: 5. RdA-Symposium „Europäisches Arbeitsrecht“, am 10. und 11. Oktober 1991 in Köln, in: *Recht der Arbeit* 45 (1992), S. 115-119.

Nell-Breuning, Oswald von, Subsidiaritätsprinzip, in: **Görres-Gesellschaft** (Hrsg.), *Staatslexikon*, Band 7, 6. Auflage, Freiburg 1962, S. 826-833.

Nelson, Phillip, Migration, Real Income and Information, in: *Journal of Regional Science* 1 (1959), S. 43-74.

Nerb, Gernot, Der Standort Westdeutschland im Urteil der Unternehmen: Ergebnisse einer ifo Umfrage vom Dezember 1991, in: *ifo Schnelldienst* 45 Heft 8 (1992), S. 6-9.

Neuhaus, Paul Heinrich, und Jan **Kropholler**, Rechtsvereinheitlichung - Rechtsverbesserung?, in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 45 (1981), S. 73-90.

Neumann, Manfred J. M., The appropriate level of regulation in Europe: local, national or community-wide? A roundtable discussion, The theoretical rationale, in: *Economic Policy: A European Forum* 4 (1989), S. 467-470.

Neumark, David, und William **Wascher**, Employment Effects of Minimum and Subminimum Wages: Panel Data on State Minimum Wage Laws, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1992), S. 55-81.

Nickell, Stephen, Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 Heft 3 (1997), S. 55-74.

Nöhrbaß, Karl-Heinz, und Martin **Raab**, Quellensteuer und Kapitalmarkt: Eine theoretische und empirische Untersuchung, in: *Finanzarchiv* 48 (1990), S. 179-193.

Noelle-Neumann, Elisabeth, und Renate **Köcher** (Hrsg.), Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie 1984-1992, München u. a. 1993.

Noll, Roger, The Political Foundations of Regulatory Policy, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 139 (1983), S. 377-404.

Nye, Joseph S., Comparative Regional Integration: Concept and Measurement, in: International Organization 22 (1968), S. 855-880.

Ochel, Wolfgang, Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und Beschäftigung: Ein Überblick über die theoretischen und empirischen Zusammenhänge, in: ifo Schnelldienst 50 Heft 15 (1997), S. 9-23.

OECD, Flexibilität des Arbeitsmarkts: Technischer Bericht, Paris 1986.

OECD, Employment Outlook: July 1991, Paris 1991.

OECD, Employment Outlook: July 1993, Paris 1993.

OECD, Employment Outlook: July 1994, Paris 1994.

OECD, Employment Outlook: July 1996, Paris 1996.

Olson, Mancur, Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 2. Auflage, Tübingen 1985.

Olson, Mancur, Why Are Differences in Per Capita Incomes So Large and Persistent?, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), Economic Growth in the World Economy, Tübingen 1992, S. 193-214.

Osterfeld, David, Freedom, Society and the State: An Investigation into the Possibility of Society without Government, Lanham u. a. 1983.

Osterfeld, David, Radical federalism: responsiveness, conflict, and efficiency, in: **Brennan**, G., und L. E. **Lomasky**, Politics and Process: New Essays in Democratic Thought, Cambridge 1989, S. 149-173.

O. Verf., Discussion on Mr. Ravenstein's Paper, in: Journal of the Royal Statistical Society 7 (1889), S. 302-305.

O. Verf., Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der EG: Zulässigkeit einer Befristung des Aufenthaltsrechts für Arbeitssuchende, in: Der Betrieb 44 (1991), S. 1075-1076.

O. Verf., Spain welcomes cohesion, in: Financial Times vom 12. Dezember 1991, S. 4.

O. Verf., Ausländer und Aussiedler, in: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit 40 (1992), S. 735-744.

O. Verf., Haftung eines Mitgliedstaats bei Nichtumsetzung einer Richtlinie, in: Neue Juristische Wochenschrift 45 (1992), S. 165-167.

- O. Verf.*, Minimum pay in 18 countries, in: European Industrial Relations Review 225 (1992), S. 14-21.
- O. Verf.*, Radical labour market reform, in: European Industrial Relations Review 220 (1992), S. 12-14.
- O. Verf.*, The sectoral social dialogue, in: European Industrial Relations Review 224 (1992), S. 14-17.
- O. Verf.*, The Hoover affair and social dumping, in: European Industrial Relations Review 230 (1993), S. 14-20.
- O. Verf.*, EuGH: Schadensersatzpflicht eines Mitgliedstaats wegen mangelhafter Umsetzung einer Richtlinie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 5 (1994), S. 182-184.
- O. Verf.*, „Keine allzu ehrgeizigen Reformen“: Das Europaparlament debattiert über den Maastricht-Vertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. November 1995, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 79/1995, S. 15.
- O. Verf.*, Ausländische Arbeitnehmer: Höheres Stundenpensum, in: iwd vom 10. Oktober 1996, S. 6.
- O. Verf.*, Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 18. Juli 1996, S. 3.
- O. Verf.*, Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 14. November 1996, S. 3.
- O. Verf.*, DIHT: Harte Währung schafft Arbeitsplätze: Gutachten widerlegt These von aufwertungsbedingter Arbeitslosigkeit, in: Informationen des Deutschen Industrie- und Handelstages, Bonn, vom 26. August 1996, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 53/1996, S. 1-2.
- O. Verf.*, Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: EU-informationen, Juli 1996, S. 3.
- O. Verf.*, Frankreich: Aus alten Fehlern gelernt, in: iwd vom 7. November 1996, S. 3.
- O. Verf.*, Gewerkschaften international: Das Interesse läßt spürbar nach, in: iwd vom 26. September 1996, S. 8.
- O. Verf.*, Industriestandort D: Staatliche Mängel-Liste, in: iwd vom 31. Oktober 1996, S. 3.
- O. Verf.*, Outsourcing: Kostenvorteile durch Zukauf, in: iwd vom 19. Dezember 1996, S. 7.
- O. Verf.*, Strukturpolitik der EU: Konzentration auf vorrangige Ziele, in: EU-informationen, Juli 1996, S. 4-5.
- O. Verf.*, Zweit-Jobs: Auf mehreren Standbeinen, in: iwd vom 5. Dezember 1996, S. 2.
- O. Verf.*, Arbeitskämpfe international: Die Lust am Streik schwindet, in: iwd vom 17. April 1997, S. 7.
- O. Verf.*, Arbeitskosten in der Industrie: D bleibt Kostenweltmeister, in: iwd vom 3. Juli 1997, S. 3.

- O. Verf.**, Arbeitszeitverkürzung: Arbeitnehmer winken ab, in: iwd vom 28. August 1997, S. 4-5.
- O. Verf.**, Beschäftigungsvergleich: Kopieren, nicht kopieren, in: iwd vom 19. Juni 1997, S. 4-5.
- O. Verf.**, Beschäftigung und Betriebsgröße: Kleine ganz groß, in: iwd vom 10. April 1997, S. 6.
- O. Verf.**, Collective bargaining on employment in Europe, in: EIRO Observer, Update Nr. 5/1997, S. I-IV.
- O. Verf.**, Dänemark: Vorbild für europäische Partner, in: iwd vom 9. Oktober 1997, S. 7.
- O. Verf.**, Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 13. März 1997, S. 3.
- O. Verf.**, Der Arbeitsmarkt, in: iwd vom 17. April 1997, S. 3.
- O. Verf.**, Einfach-Arbeitsplätze: Stiefkinder des Arbeitsmarktes, in: iwd vom 13. März 1997, S. 6.
- O. Verf.**, EU-Regionalentwicklung: Angleichung im Schneckentempo, in: iwd vom 17. April 1997, S. 4-5.
- O. Verf.**, Gewerkschaftsmitglieder '96: Der Osten bricht weg, in: iwd vom 10. April 1997, S. 8.
- O. Verf.**, Großbritannien: Das Kreuz mit der Wahl, in: iwd vom 17. April 1997, S. 8.
- O. Verf.**, „Jobwunder“ Niederlande: Eine moderne Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: WZB-Mitteilungen Heft 76/1997, S. 3-6.
- O. Verf.**, Lehrstelleninitiative: „Ausbilden - wir machen mit!“ Gemeinsame Aktion von Bundesregierung, Wirtschaft und Bundesanstalt für Arbeit, in: **Presse- und Informationsamt der Bundesregierung**, Sozialpolitische Umschau Nr. 132/1997, Bonn 1997, S. 12-16.
- O. Verf.**, Mittelstand in der EU: Die Kleinen sind die Größten, in: iwd vom 13. November 1997, S. 2.
- O. Verf.**, Produktivität: Wanderung auf schmalem Grat, in: iwd vom 18. Dezember 1997, S. 4-5.
- O. Verf.**, Standort: „Dann kommt die Revolution“, in: Der Spiegel Heft 45/1997, S. 114-117.
- O. Verf.**, Tarifpolitik: Leitlinien für mehr Beschäftigung, in: iwd vom 12. Juni 1997, S. 7.
- O. Verf.**, Unternehmensrenditen: Deutschland schwer im Hintertreffen, in: iwd vom 27. Februar 1997, S. 3.
- O. Verf.**, Arbeitskämpfe international: Dem Frieden eine Chance, in: iwd vom 2. April 1998, S. 6-7.

O. Verf., Beschäftigung: Viel Staat und noch mehr Diener, in: iwd vom 12. Februar 1998, S. 4 f.

O. Verf., Gewerkschaften 1998: Liebäugeln mit Rot-Grün, in: iwd vom 15. Januar 1998, S. 6-7.

Papendick, Ulric, und Ulrich **Porwollik**, „Nach Einführung des Euro steigt in Deutschland die Arbeitslosigkeit auf mehr als fünf Millionen“, in: Welt am Sonntag vom 30. März 1997, S. 46-47.

Paqué, Karl-Heinz, Die soziale Dimension des EG-Binnenmarktes: Theorie, Bestandsaufnahme und Kritik, in: Die Weltwirtschaft Heft 1/1989, S. 112-123.

Paqué, Karl-Heinz, Korreferat zu Werner Mussler und Michael Wohlgemuth, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 46-52.

Paqué, Karl-Heinz, Es gibt keine Alternative zur Anpassung in Richtung mehr Flexibilität, in: Wirtschaftsdienst 77 (1997), S. 195-198.

Pelikan, Pavel, Competition of Socio-Economic Institutions: In Search of the Winners, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 177-205.

Petersmann, Ernst-Ulrich, Grundprobleme der Wirtschaftsverfassung der EG, in: Aussenwirtschaft 48 (1993), S. 389-424.

Pies, Ingo, Kommentar zu: Schmidtchen, Dieter, und Hans-Jörg Schmidt-Trenz, Theorie optimaler Rechtsräume: Die Regulierung sozialer Beziehungen durch die Kontrolle von Territorium, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13 (1994), S. 32-35.

Piore, Michael J., Arbeitsmärkte und europäische Integration aus amerikanischer Sicht, in: **Kommission der Europäischen Gemeinschaften**, Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten, Soziales Europa: Europäische Integration und der europäische Arbeitsmarkt, Beiheft 1 (1994), S. 161-172.

Piore, Michael J., Unions: A Reorientation to Survive, in: **Kerr**, Clark, und Paul D. **Staudohar** (Hrsg.), Labor Economics and Industrial Relations: Markets and Institutions, Cambridge u. a. 1994, S. 512-541.

Pipkorn, Jörn, Artikel 100 a, in: **Groeben**, Hans von der, Jochen **Thiesing** und Claus-Dieter **Ehlermann**, Kommentar zum EWG-Vertrag: Artikel 85-109, Band 2, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, S. 2822-2895.

Pitlik, Hans, Demokratische Regimes im Systemwettbewerb: Führt die Staatenkonkurrenz in einen ruinösen Deregulierungswettlauf?, Diskussionsbeitrag Nr. 138/1997 aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre (520) der Universität Hohenheim, Stuttgart 1997.

Platzer, Hans-Wolfgang, Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 90er Jahre, Bonn 1991.

Platzer, Hans-Wolfgang, Die Konstituierung europäischer Arbeitsbeziehungen, in: WSI Mitteilungen 45 (1992), S. 779-788.

Pohjola, Matti, Corporatism and Wage Bargaining, in: **Pekkarinen**, Jukka, Matti **Pohjola** und Bob **Rowthorn** (Hrsg.), Social Corporatism: A Superior Economic System?, Oxford 1992, S. 44-81.

Pommerehne, Werner W., Steuerhinterziehung und Schwarzarbeit als Grenzen der Staats-tätigkeit, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 119 (1983), S. 261-284.

Preis, Ulrich, Entwicklungslinien in der Rechtsprechung des EuGH zum Arbeitsrecht, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 16 (1995), S. 891-909.

Preis, Ulrich, Perspektiven der Arbeitsrechtswissenschaft, in: Recht der Arbeit 48 (1995), S. 333-343.

Preis, Ulrich, Die Zeit ist reif für ein modernes Arbeitsvertragsrecht, in: Arbeit und Arbeitsrecht 51 (1996), S. 41-46.

Priddat, Birger P., Zeit und institutionelles Dilemma, in: List-Forum 21 (1995), S. 207-221.

Prognos AG, Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Textband, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 131.1, Nürnberg 1989.

Prognos AG, Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, Textband, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 138.1, Nürnberg 1990.

Prosi, Gerhard, Comments on Horst Siebert, „The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?“, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 76-84.

Prosi, Gerhard, Europäische Integration durch Wettbewerb? Eine politisch-ökonomische Analyse, in: **Radnitzky**, Gerard, und Hardy **Bouillon** (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 119-135.

Prosi, Gerhard, Bürgersouveränität braucht Wahlfreiheit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23. März 1996, S. 17.

Pütz, Paul, und Hans **Willgerodt**, Mehr Beteiligungskapital: Vorschläge zur Reform von Unternehmensrecht und Kapitalmarkt, in: **Kronberger Kreis** (Hrsg.), Mehr Mut zum Markt: Handlungsaufforderungen, Stuttgart 1984, S. 105-138.

Pusse, Leo, Überlegungen zur formalen und empirischen Bestimmung der Beschäftigungsschwelle, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 23 (1990), S. 100-105.

Radnitzky, Gerard, Towards a Europe of Free Societies: Evolutionary Competition or Constructivistic Design, in: ORDO 42 (1991), S. 139-169.

Randzio-Plath, Christa, Neue Initiativen zur Beschäftigungspolitik: zur Sozialverträglichkeit der EU, in: *Wirtschaftsdienst* 76 (1996), S. 533-537.

Rath, Fritz, Strukturelle Koordinaten gewerkschaftlicher Europapolitik, in: **Däubler**, Wolfgang, und Wolfgang **Lecher** (Hrsg.), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern: Europäische Integration und Gewerkschaftsbewegung*, Köln 1991, S. 233-283.

Rauscher, Anton, *Personalität, Solidarität, Subsidiarität*, Köln 1975.

Ravenstein, E. G., The Laws of Migration, in: *Journal of the Royal Statistical Society* 7 (1889), S. 241-301.

Read, Robert, The Single European Market: Does Labour Mobility Matter?, in: *International Journal of Manpower* 12 Heft 2 (1991), S. 37-42.

Reder, Melvin, und Lloyd **Ulman**, Unionism and Unification, in: **Ulman**, Lloyd, Barry **Eichengreen** und William T. **Dickens** (Hrsg.), *Labor and an Integrated Europe*, Washington, D. C. 1993, S. 13-44.

Regierungsausschuß, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, Doc. MAE 120 d/56 (korr.), Brüssel, 21. April 1956.

Reich, Norbert, Binnenmarkt als Rechtsbegriff, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2 (1991), S. 203-210.

Reich, Norbert, Competition between Legal Orders: A new Paradigm of EC Law?, in: *Common Market Law Review* 29 (1992), S. 861-896.

Reimann, Horst, et al., *Basale Soziologie: Hauptprobleme*, 4. Auflage, Opladen 1991.

Reschovsky, Andrew, Residential Choice and the Local Public Sector: An Alternative Test of the „Tiebout Hypothesis“, in: *Journal of Urban Economics* 6 (1979), S. 501-520.

Revesz, Richard L., Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the „Race-to-the-Bottom“ Rationale for Federal Environmental Regulation, in: *New York University Law Review* 67 (1993), S. 1210-1254.

Richter, Rudolf, *Institutionen ökonomisch analysiert: Zur jüngeren Entwicklung auf dem Gebiete der Wirtschaftstheorie*, Dillingen 1992.

Rieble, Volker, *Arbeitsmarkt und Wettbewerb: Der Schutz von Vertrags- und Wettbewerbsfreiheit im Arbeitsrecht*, Berlin u. a. 1996.

Risager, Ole, Devaluation, Profitability and Investment, in: *Scandinavian Journal of Economics* 90 (1988), S. 125-140.

Rogowski, Ralf, und Günther **Schmid**, Reflexive Deregulierung: Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeitsmarkts, in: *WSI Mitteilungen* 50 (1997), S. 568-582.

Rohde, Armin, Arbeitsmarktpolitische Konsequenzen des Maastrichter Vertrages über die Europäische Union, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), *Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß*, Baden-Baden 1995, S. 255-265.

Roos, Nikolas H. M., Dinosaur-Complex versus Legal Pluralism, in: **Witte**, Bruno de, und Caroline **Forder** (Hrsg.), The common law of Europe and the future of legal education, Deventer 1992, S. 639-659.

Rose-Ackerman, Susan, Does Federalism Matter? Political Choice in a Federal Republic, in: Journal of Political Economy 89 (1981), S. 152-165.

Rübel, Gerhard, Standortqualität: Der Einfluß von individuellen Arbeitszeiten und Betriebsnutzungszeiten, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften 48 (1997), S. 1-20.

Rüthers, Bernd, Beschäftigungskrise und Arbeitsrecht: Zur Arbeitsmarktpolitik der Arbeitsgerichtsbarkeit, Bad Homburg 1996.

Sachs, Jeffrey D., und Andrew **Warner**, Economic Reform and the Process of Global Integration, in: Brookings Papers on Economic Activity Heft 1/1995, S. 1-118.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Weichenstellungen für die neunziger Jahre: Jahresgutachten 1989/90, Stuttgart 1989.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Für Wachstumsorientierung - gegen lähmenden Verteilungsstreit: Jahresgutachten 1992/93, Stuttgart 1992.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Reformen voranbringen: Jahresgutachten 1996/97, Stuttgart 1996.

Salmon, Pierre, Decentralisation as an Incentive Scheme, in: Oxford Review of Economic Policy 3 Heft 2 (1987), S. 24-43.

Scharpf, Fritz W., Wege aus der Sackgasse, Europa: Zentralisierung und Dezentralisierung, in: WZB-Mitteilungen Heft 56/1992, S. 24-28.

Scharpf, Fritz W., Mehrebenenpolitik im vollendeten Binnenmarkt, Discussion Paper 94/4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln 1994.

Schaub, Günter, Europäisierung des deutschen Arbeitsrechts, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 11 (1994), S. 769-775.

Schenken, Heinz, Duale Berufsausbildung: Eine Hilfe im Europäischen Einigungsprozeß, in: **Buttler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 475-481.

Scherl, Hermann, Arbeitnehmermitbestimmung in der Europäischen Gemeinschaft: Perspektiven einer Angleichung durch eine europäische Sozialpolitik?, in: **Kleinhenz**, Gerhard (Hrsg.), Soziale Integration in Europa I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 222/I, Berlin 1993, S. 131-178.

Schlotfeldt, Walter, Die arbeits- und sozialrechtliche Bedeutung der Subsidiarität im Vertrag über die Europäische Union und die Regelungsbefugnisse der Sozialpartner, in: **Clever**, Peter,

et al., Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen, München 1996, S. 103-107.

Schmähl, Winfried, Soziale Sicherung in Deutschland und der EG-Binnenmarkt: Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: **Schmähl**, Winfried (Hrsg.), Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt: Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht, Baden-Baden 1990, S. 11-38.

Schmeder, Winfried, Die Rechtsangleichung als Integrationsmittel der Europäischen Gemeinschaft, Köln u. a. 1978.

Schmid, Günther, Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst 75 (1995), S. 304-312.

Schmid, Günther, Europas Arbeitsmärkte im Wandel: Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: **Bentele**, Karlheinz, Bernd **Reissert** und Ronald **Schettkat** (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Festschrift für Fritz W. Scharpf zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt a. M. u. a. 1995, S. 250-276.

Schmidhuber, Peter M., Die wirtschaftliche und soziale Dimension des Binnenmarktes 1992, in: **Drumm**, Hans Jürgen, und Franz **Böcker** (Hrsg.), Die Europäische Herausforderung: Strategien für den Binnenmarkt, Berlin u. a. 1990, S. 5-14.

Schmidt, Hartmut, Economic Analysis of the Allocation of Regulatory Competence in the European Communities, in: **Buxbaum**, Richard M., et al. (Hrsg.), European Business Law: Legal and Economic Analyses on Integration and Harmonization, Berlin u. a. 1991, S. 51-60.

Schmidt, Ingo, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 5. Auflage, Stuttgart 1996.

Schmidt, Kurt, Wertewandel, Politikverdrossenheit und Schattenwirtschaft, in: Wirtschaftsdienst 74 (1994), S. 303-306.

Schmidtchen, Dieter, und Hans-Jörg **Schmidt-Trenz**, The Division of Labor is Limited by the Extent of the Law: A Constitutional Approach to International Private Law, in: Constitutional Political Economy 1 (1990), S. 49-71.

Schmidt-Trenz, Hans-Jörg, Außenhandel und Territorialität des Rechts: Grundlegung einer Neuen Institutionenökonomik des Außenhandels, Diss. Baden-Baden 1990.

Schnabel, Claus, und Joachim **Wagner**, Ausmaß und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden: Eine empirische Untersuchung mit Firmendaten, Diskussionspapier Nr. 3, Universität Hannover, Forschungsstelle Firmenpanel, Hannover 1996.

Schneider, Friedrich, und Werner W. **Pommerehne**, The Decline of Productivity Growth and the Rise of the Shadow Economy in the United States, Discussion Paper, Department of Economics, University of Wisconsin 1985.

Schneider, Klaus, Die Verantwortung der Lohnpolitik wächst, in: Arbeitgeber 49 (1997), S. 125-126.

Schneider, Klaus, Durch Reformen zu mehr Arbeitsplätzen, in: *Arbeitgeber* 49 (1997), S. 349-366.

Schöne, Franz-Josef, Die „umgekehrte Diskriminierung“ im EWG-Vertrag nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs: Dargestellt am Beispiel der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 59 ff. EWG-Vertrag, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft* 35 (1989), S. 450-454.

Scholz, Rupert, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Auswirkungen auf die Europapolitik, in: **Clever**, Peter, et al., *Der Vertrag über die Europäische Union und seine Auswirkungen auf die deutsche Wirtschafts- und Arbeitsverfassung: Wissenschaftliches Symposium der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 6. und 7. Mai 1994 in Leverkusen, München* 1996, S. 27-35.

Schrader, Jörg-Volker, EC Agricultural and Regional Policy: Consistent Interventions or Cumulative Inconsistencies?, in: *Intereconomics* 24 (1989), S. 167-173.

Schröder, Christoph, Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1970-1995, in: *IW-Trends* Heft 2/1996, S. 44-56.

Schröder, Jörg, und Ulrich van **Suntum**, *International Employment Ranking 1996*, Gütersloh 1996.

Schroeder, Wolfgang, und Burkard **Ruppert**, Austritte aus Arbeitgeberverbänden: Motive - Ursachen - Ausmaß, in: *WSI Mitteilungen* 49 (1996), S. 316-328.

Schubert, Ludwig, Der Binnenmarkt 1992: Chance und Herausforderung, in: *WSI Mitteilungen* 42 (1989), S. 566-575.

Schuknecht, Ludger, The Political Economy of Current European Integration, in: **Vosgerau**, Hans-Jürgen (Hrsg.), *European Integration in the World Economy*, Berlin u. a. 1992, S. 677-702.

Schulte, Bernd, „Konvergenz“ statt „Harmonisierung“: Perspektiven europäischer Sozialpolitik, in: *Zeitschrift für Sozialreform* 36 (1990), S. 273-298.

Schulte, Bernd, „...und für den Arbeitnehmer wenig oder nichts“? Sozialpolitik und Sozialrecht in den Europäischen Gemeinschaften, in: *Kritische Justiz* 23 (1990), S. 79-97.

Schulten, Thorsten, „Europäische Betriebsräte“: Stand und Perspektiven einer europaweiten Regulierung der Arbeitsbeziehungen auf der Ebene transnationaler Konzerne, in: **Mesch**, Michael (Hrsg.), *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Wien 1995, S. 335-363.

Schulten, Thorsten, Europäisches Observatorium zur Beobachtung der Arbeitsbeziehungen (EIRO), in: *WSI Mitteilungen* 50 (1997), S. 146.

Schulz, Otto, *Maastricht und die Grundlagen einer Europäischen Sozialpolitik*, Köln u. a. 1996.

Schumann, Jochen, *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 6. Auflage, Berlin u. a. 1992.

Schumpeter, Joseph A., Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: eine Untersuchung über Unternehmerrgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, 7. Auflage, Berlin 1987.

Schwartz, Ivo E., Wege zur EG-Rechtsvereinheitlichung: Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft oder Übereinkommen unter den Mitgliedstaaten?, in: **Ficker**, Hans Claudius, et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst von Caemmerer zum 70. Geburtstag, Tübingen 1978, S. 1067-1116.

Schwedes, Die Gestaltung des Arbeitsrechts durch die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften, in: Brennpunkte des Arbeitsrechts 1993: Thesen und Ergebnisse der 4. Arbeitsrechtlichen Jahrestagung vom November 1992 in Bad Homburg, Schriftenreihe des Deutschen Anwaltsinstituts e. V., Herne, Berlin 1993, S. 37-59.

Schweickert, Rainer, Harmonisierung versus institutioneller Wettbewerb zur Sicherung realwirtschaftlicher Anpassung und monetärer Stabilität in der Europäischen Währungsunion, in: Maastricht II - Entwicklungschancen und Risiken der EU: Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation?, Beihefte der Konjunkturpolitik 44 (1996), S. 181-212.

Schwengel, Hermann, Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und Innovation, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 48 (1997), S. 391-397.

Seitel, Hans Peter, Europäische Betriebsräte als Ergänzung konkurrierender Arbeitsmarkt- und Sozialsysteme?, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 217-251.

Sellin, Burkhart, Zur Anerkennung und/oder Entsprechung von Berufsbefähigungsnachweisen zwischen den Mitgliedstaaten der EG, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 104-113.

Senti, Richard, GATT-WTO: Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994.

Service-Gesellschaft „Zukunft im Zentrum“ gGmbH (Hrsg.), Global denken - lokal handeln, Bericht zum Kongress „In Europa voneinander lernen“: Beschäftigungs- und Strukturpolitik in Krisenregionen, Berlin, 18.-20.11.1992, Berlin 1992.

Siebert, Horst, Perspektiven zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, Kieler Arbeitspapier Nr. 346, Kiel 1989.

Siebert, Horst, The Harmonization Issue in Europe: Prior Agreement or a Competitive Process?, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 53-75.

Siebert, Horst, Internationale Wanderungsbewegungen: Erklärungsansätze und Gestaltungsfragen, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129 (1993), S. 229-255.

Siebert, Horst, Geht den Deutschen die Arbeit aus? Wege zu mehr Beschäftigung, München 1995.

Siebert, Horst, Mit dem Mindestlohn gerät eine Wirtschaft in die Falle der Arbeitslosigkeit, in: Handelsblatt vom 30. August 1996, abgedruckt in: *Deutsche Bundesbank*, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 54/1996, S. 8-9.

Siebert, Horst, Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe, in: *Journal of Economic Perspectives* 11 Heft 3 (1997), S. 37-54.

Siebert, Horst, und Michael, J. **Koop**, Institutional Competition: A Concept for Europe?, in: *Aussenwirtschaft* 45 (1990), S. 439-462.

Siebert, Horst, und Michael J. **Koop**, Institutional Competition versus Centralization: Quo vadis Europe?, in: *Oxford Review of Economic Policy* 9 Heft 1 (1993), S. 15-30.

Siebert, W. Stanley, Overview of European Labour Markets, in: **Addison**, John T., und W. Stanley **Siebert**, *Labour Markets in Europe: Issues of Harmonization and Regulation*, London u. a. 1997, S. 229-243.

Sievert, Olaf, Geld, das man nicht selbst herstellen kann, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 26. September 1992, S. 13.

Sievert, Olaf, Wirtschaftspolitik im globalen Wettbewerb, in: **Biskup**, Reinhold (Hrsg.), *Globalisierung und Wettbewerb*, Bern u. a. 1996, S. 129-179.

Sinn, Hans-Werner, Die Grenzen des Systemwettbewerbs, *Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge* Nr. 90-06, München 1990.

Sinn, Hans-Werner, Tax Harmonization and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34 (1990), S. 489-504.

Sinn, Hans-Werner, The Limits to Competition Between Economic Regimes, in: *Empirica: Austrian Economic Papers* 17 (1990), S. 3-14.

Sinn, Hans-Werner, How Much Europe? Subsidiarity, Centralization and Fiscal Competition, in: *Scottish Journal of Political Economy* 41 (1994), S. 85-107.

Sinn, Hans-Werner, Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 75 (1995), S. 240-249.

Sinn, Hans-Werner, Das Selektionsprinzip und der Systemwettbewerb, in: **Oberhauser**, Alois (Hrsg.), *Fiskalföderalismus in Europa*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 253, Berlin 1997, S. 9-60.

Sinn, Stefan, Economic Models of Policy-Making in Interdependent Economies: An Alternative View on Competition Among Policies, *Working Paper* Nr. 390, Kiel 1989.

Sinn, Stefan, The Taming of Leviathan: Competition among Governments, in: *Constitutional Political Economy* 3 (1992), S. 177-196.

Sinn, Stefan, Competition for Capital: On the Role of Governments in an Integrated World Economy, Tübingen 1993.

Smith, Ralph E., und Bruce **Vavrichek**, The Wage Mobility of Minimum Wage Workers, in: *Industrial and Labor Relations Review* 46 (1992), S. 82-88.

Soltwedel, Rüdiger, Wegweiser zur Vollbeschäftigung: Ungelöste Probleme und Grundmuster der Therapie, in: **Bertelsmann Stiftung, Heinz Nixdorf Stiftung und Ludwig-Erhard-Stiftung** (Hrsg.), *Offensive für mehr Beschäftigung: Ordnungspolitische Leitlinien für den Arbeitsmarkt*, Gütersloh 1996, S. 13-26.

Soltwedel, Rüdiger, et al., *Regulierungen auf dem Arbeitsmarkt der Bundesrepublik*, Tübingen 1990.

Soskice, David, Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: *Oxford Review of Economic Policy* 6 Heft 4 (1990), S. 36-61.

Sperling, Ingeborg, Zu den Arbeitsmarktwirkungen des EG-Binnenmarktes, in: **Mayer**, Otto G., Hans-Eckart **Scharrer** und Hans-Jürgen **Schmahl** (Hrsg.), *Der Europäische Binnenmarkt: Perspektiven und Probleme*, Hamburg 1989, S. 313-339.

Spieker, Wolfgang, Mindestlohnregelungen in Europa, in: *Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht* 9 (1992), S. 587-589.

Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1997 für das Ausland*, Stuttgart 1997.

Statistisches Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1997 für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart 1997.

Stegemann, Klaus, *Wettbewerb und Harmonisierung im Gemeinsamen Markt*, Köln u. a. 1966.

Steil, Benn, 'Social Correctness' Is the New Protectionism, in: *Foreign Affairs* 73 (1994), S. 14-20.

Steindorff, Ernst, Quo vadis Europa? Freiheiten, Regulierung und soziale Grundrechte nach den erweiterten Zielen der EG-Verfassung, in: *FIW-Schriftenreihe, Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaften und der Marktwirtschaft*, Heft 148, Köln u. a. 1992, S. 11-86.

Steineck, Alexander, Der europäische Schwarzmarkt für Zuwanderer: Effektivität und Effizienz von Kontrollinstrumenten, in: *Aussenwirtschaft* 50 (1995), S. 571-592.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich, Harmonisierung des Arbeits- und Sozialrechts in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Konsequenz aus der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes?, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 3 (1989), S. 208-228.

Stigler, George J., The Economics of Minimum Wage Legislation, in: *American Economic Review* 36 Heft 3 (1946), S. 358-365.

Stiller, Klaus Peter, Europäische Tarifverträge als Instrumente der sozialen Integration der Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* 5 (1991), S. 194-222.

Stolper, Gustav, Karl **Häuser** und Knut **Borchardt**, Deutsche Wirtschaft seit 1870, Tübingen 1966.

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

Straubhaar, Thomas, Ökonomische Bedeutung grenzüberschreitender Arbeitsmigration, in: **Weidenfeld**, Werner, et al. (Hrsg.), Europäische Integration und Arbeitsmarkt: Grundfragen und Perspektiven, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 181, Nürnberg 1994, S. 195-222.

Streeck, Wolfgang, und Philippe C. **Schmitter**, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics & Society* 19 (1991), S. 133-164.

Streil, Jochen, Der Beitrag des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Sozialrechts in der Gemeinschaft, in: **Lichtenberg**, Hagen (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG, Baden-Baden 1986, S. 95-116.

Streit, Manfred E., Westeuropas Wirtschaftsverfassungen unter dem Druck des Systemwettbewerbs, in: *List-Forum* 20 (1994), S. 111-124.

Streit, Manfred E., Zwischen marktwirtschaftlichen Bekenntnissen und eurokratischen Interessen: Ordnungspolitische Aspekte des EU-Weißbuchs, in: **König**, Heinz (Hrsg.), Bringt die EU-Beschäftigungsoffensive den Aufschwung? Die deutsche Wirtschaftsforschung nimmt Stellung zum Delors-Weißbuch, Baden-Baden 1994, S. 13-24.

Streit, Manfred E., Dimensionen des Wettbewerbs: Systemwandel aus ordnungsökonomischer Sicht, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 44 (1995), S. 113-134.

Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, Diskussionsbeitrag 09/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995.

Streit, Manfred E., Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß, in: **Immenga**, Ulrich, et al. (Hrsg.), Festschrift für Ernst-Joachim Mestmäcker zum siebzigsten Geburtstag, Baden-Baden 1996, S. 521-535.

Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und europäische Integration, in: **Zimmermann**, Felix A., et al. (Hrsg.), Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa, Baden-Baden 1996, S. 11-22.

Streit, Manfred E., Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: **Cassel**, Dieter (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 246, Berlin 1996, S. 223-244.

Streit, Manfred E., und Werner **Mussler**, The Economic Constitution of the European Community: From „Rome“ to „Maastricht“, Diskussionsbeitrag 03-94, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1994.

Streit, Manfred E., und Werner **Mussler**, Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen

Ordnungswettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 75-107.

Struwe, Jochen, EG 92: Europa der Unternehmer? Die sozialpolitischen Perspektiven des Binnenmarktes, Frankfurt a. M. 1991.

Sun, Jeanne-Mey, und Jacques **Pelkmans**, Regulatory Competition in the Single Market, in: Journal of Common Market Studies 33 (1995), S. 67-89.

Suntum, Ulrich van, Der Standortwettbewerb bedeutet nicht das Ende des Sozialstaates, in: Handelsblatt vom 22. Oktober 1996, S. 2.

Supernok, Y., M. **Kröll** und D. **Scherer**, Arbeitgeberverbände, in: **Breisig**, Thomas, et al. (Hrsg.), Handwörterbuch Arbeitsbeziehungen in der EG, Wiesbaden 1993, S. 4-13.

Taupitz, Jochen, Europäische Privatrechtsvereinheitlichung heute und morgen, Tübingen 1993.

Taylor, Leon, Infrastructural competition among jurisdictions, in: Journal of Public Economics 49 (1992), S. 241-259.

Teague, Paul, Between convergence and divergence: Possibilities for a European Community system of labour market regulation, in: International Labour Review 132 (1993), S. 391-406.

Tegmeier, Werner, Wandel in Europa als Herausforderung für die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, in: **Buttler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 313-324.

Thüsing, Rolf, Der soziale Dialog als Element eines einheitlichen Sozialraumes Europa: Die Sicht der Arbeitgeber, in: **Birk**, Rolf (Hrsg.), Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes: Referate der Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V. in Hamburg vom 19.-21. Oktober 1989, Baden-Baden 1990, S. 107-109.

Thuy, Peter, Bestandsschutz in Europa: eine vergleichende Analyse, in: **Oberender**, Peter, und Manfred E. **Streit** (Hrsg.), Europas Arbeitsmärkte im Integrationsprozeß, Baden-Baden 1995, S. 119-139.

Tiebout, Charles M., A Pure Theory of Local Expenditures, in: Journal of Political Economy 64 (1956), S. 416-424.

Timmermans, Christiaan W. A., Die europäische Rechtsangleichung im Gesellschaftsrecht: Eine integrations- und rechtspolitische Analyse, in: Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 48 (1984), S. 1-47.

Trachtman, Joel P., International Regulatory Competition, Externalization, and Jurisdiction, in: Harvard International Law Journal 34 (1993), S. 47-104.

Tuchtfeldt, Egon, Mobilitätsprobleme auf dem Arbeitsmarkt, in: **Bethlen**, Stefan Graf, und Andreas **Müller-Armack** (Hrsg.), Vollbeschäftigung eine Utopie?, Bern 1986, S. 151-166.

Tullock, Gordon, A New Proposal for Decentralizing Government Activity, in: **Milde**, Hellmuth, und Hans G. **Monissen** (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften: Gérard Gäfgen zum 60. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1985, S. 139-148.

Ullmann, Hans, Ulrich **Walwei** und Heinz **Werner**, Etappen und Probleme der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, in: **Buttler**, Friedrich, Ulrich **Walwei** und Heinz **Werner** (Hrsg.), Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 22-44.

Unterberg, Armin, und Isabel von **Köppen-Mertes**, Finanzplatz Deutschland auf dem Weg in die Währungsunion: rasches Handeln tut not!, in: **Dresdner Bank**, Trends, Juni 1996, S. 3-6.

Vanberg, Viktor, Vom Wettkampf der Systeme zum Wettbewerb von Ordnungen, in: Neue Zürcher Zeitung vom 28./29. Juli 1990, S. 35.

Vanberg, Viktor, Constitutionally Constrained and Safeguarded Competition in Markets and Politics with Reference to a European Constitution, in: Journal des Economistes et des Etudes Humaines 4 (1993), S. 3-27.

Vanberg, Viktor, und Wolfgang **Kerber**, Institutional Competition among Jurisdictions: An Evolutionary Approach, in: Constitutional Political Economy 5 (1994), S. 193-219.

Vaubel, Roland, Coordination or Competition among National Macro-economic Policies?, in: **Machlup**, Fritz, G. **Fels**, und H. **Müller-Groeling** (Hrsg.), Reflections on a Troubled World Economy: Essays in Honor of Herbert Giersch, London 1983, S. 3-28.

Vaubel, Roland, International Collusion or Competition for Macroeconomic Policy Coordination? A Restatement, Discussion-Paper 304-85, Mannheim 1985.

Vaubel, Roland, A public choice approach to international organization, in: Public Choice 51 (1986), S. 39-57.

Vaubel, Roland, Die politische Ökonomie der wirtschaftspolitischen Zentralisierung in der Europäischen Gemeinschaft, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11 (1992), S. 30-65.

Vaubel, Roland, Das Sozialpolitische Abkommen von Maastricht widerspricht dem Subsidiaritätsprinzip, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Europa 2000: Perspektive wohin? Die europäische Integration nach Maastricht, Freiburg im Breisgau 1993, S. 107-129.

Vaubel, Roland, Perspektiven der europäischen Integration: Die Politische Ökonomie der Vertiefung und Erweiterung, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 3-31.

Vaubel, Roland, The political economy of centralization and the European Community, in: Public Choice 81 (1994), S. 151-190.

Vaubel, Roland, Diskussionsbeitrag zu: Europäische Union - Voraussetzungen einer institutionellen Verfassungsordnung, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Europa zwischen Ordnungs-

wettbewerb und Harmonisierung: Europäische Ordnungspolitik im Zeichen der Subsidiarität, Berlin u. a. 1995, S. 129-134.

Veit, Barbara, Die Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften (EG) auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, in: *Zeitschrift für Tarifrecht* 4 (1990), S. 56-66.

Verband der Bayerischen Metall- und Elektroindustrie (VBM), Investitionen im Ausland - Umfang, Richtung, Motive, Arbeitsplatzeffekte: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, München 1995.

Vetter, Heinz Oskar, EG-Binnenmarkt und Arbeitnehmermitbestimmung, in: **Breit**, Ernst (Hrsg.), *Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum?*, Bonn 1988, S. 111-126.

Vihanto, Martti, Competition Between Local Governments as a Discovery Procedure, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 148 (1992), S. 411-436.

Viñals, José, European monetary integration: A narrow or a wide EMU?, in: *European Economic Review* 40 (1996), S. 1103-1109.

Vollmer, Lothar, Fordert das System des Wettbewerbs einen Wettbewerb der Systeme?, in: **Bareis**, Peter, und Renate **Ohr** (Hrsg.), *Europäische Integration auf Abwegen: Die ordnungspolitischen und institutionellen Fehlentscheidungen von „Maastricht“*, Stuttgart 1992, S. 29-38.

Vollmer, Lothar, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftspolitik der EG nach „Maastricht“, in: *Der Betrieb* 46 (1993), S. 25-30.

Vollmer, Lothar, Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Union aus rechtlicher Sicht, in: **Caesar**, Rolf, und Renate **Ohr** (Hrsg.), *Maastricht und Maastricht II: Vision oder Abenteuer?*, Baden-Baden 1996, S. 83-98.

Wagener, Hans-Jürgen, Hat der Systemwettbewerb die sozialistische Planwirtschaft zu Fall gebracht?, in: **Zimmermann**, Felix A., et al. (Hrsg.), *Ordnungspolitische Aspekte der europäischen Integration: Freiburgs Botschaft für ein offenes Europa*, Baden-Baden 1996, S. 101-115.

Waigel, Theo, Standortsicherung und Wechselkurs, in: *Börsen-Zeitung* vom 24. August 1996, abgedruckt in: **Deutsche Bundesbank**, *Auszüge aus Presseartikeln* Nr. 53/1996, S. 5-6.

Walwei, Ulrich, Arbeits- und Sozialrecht im Europäischen Binnenmarkt, in: **Buttler**, Friedrich, Ulrich **Walwei** und Heinz **Werner** (Hrsg.), *Arbeits- und Sozialraum im Europäischen Binnenmarkt, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* Nr. 129, Nürnberg 1990, S. 45-68.

Walwei, Ulrich, Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 29 (1996), S. 219-227.

Walwei, Ulrich, Regina **Konle-Seidl** und Hans **Ullmann**, Atypische Beschäftigungsformen und Arbeitszeiten im EG-Vergleich, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.),

Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 30-71.

Walwei, Ulrich, und Heinz **Werner**, Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit im Europäischen Binnenmarkt: Konsequenzen für die Bundesrepublik Deutschland?, in: **Walwei**, Ulrich, und Heinz **Werner** (Hrsg.), Beschäftigungsaspekte und soziale Fragen des EG-Arbeitsmarktes, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 142, Nürnberg 1991, S. 72-88.

Walwei, Ulrich, und Heinz **Werner**, Europäische Integration: Konsequenzen für Arbeitsmarkt und Soziales, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25 (1992), S. 483-498.

Wank, Rolf, Arbeitsrecht nach Maastricht, in: Recht der Arbeit 48 (1995), S. 10-26.

Wanka, Richard, Wechselwirkungen zwischen dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem deutschen Recht bei der Inanspruchnahme von Arbeitslosengeld, in: **Buttler**, Friedrich, et al. (Hrsg.), Europa und Deutschland: Zusammenwachsende Arbeitsmärkte und Sozialräume, Festschrift für Heinrich Franke zum 65. Geburtstag, Stuttgart u. a. 1993, S. 429-438.

Wasylenko, Michael, und Therese **McGuire**, Jobs and Taxes: The Effect of Business Climate on States' Employment Growth Rates, in: National Tax Journal 38 (1985), S. 497-511.

Weaver, R. Kent, The Politics of Blame Avoidance, in: Journal of Public Policy 6 (1996), S. 371-398.

Webb, Sidney, und Beatrice **Webb**, Industrial Democracy, 1897, reprinted New York 1965.

Weede, Erich, Vom europäischen Wunder zum schleichenden Sozialismus?, in: **Radnitzky**, Gerard, und Hardy **Bouillon** (Hrsg.), Ordnungstheorie und Ordnungspolitik, Berlin u. a. 1991, S. 15-45.

Weidenfeld, Ursula, Zum letzten Gefecht: Die traditionellen Gewerkschaften zerbrechen. Überleben werden Bürgerbewegungen, in: Wirtschaftswoche Heft 19/1997, S. 42-52.

Weiner, Klaus-Peter, Auf dem Weg zur „sozialen Dimension“? Gewerkschaftsbewegung und Binnenmarkt '92, in: **Deppe**, Frank, et al. (Hrsg.), 1992 - Projekt Europa: Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft, Köln 1989, S. 83-109.

Weinmeier, Edith, Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht 4 (1990), S. 238-269.

Weiss, Manfred, Der soziale Dialog als Katalysator koordinierter Tarifpolitik in der EG, in: **Heinze**, Meinhard, und Alfred **Söllner** (Hrsg.), Arbeitsrecht in der Bewährung, Festschrift für Otto Rudolf Kissel zum 65. Geburtstag, München 1994, S. 1253-1267.

Weiss, Manfred, Arbeitnehmermitwirkung in der europäischen Gemeinschaft, in: **Farthmann**, Friedhelm, und Eugen **Stahlhacke** (Hrsg.), Arbeitsgesetzgebung und Arbeitsrechtsprechung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Eugen Stahlhacke, Neuwied u. a. 1995, S. 657-673.

Welter, Patrick, International Migration and Institutional Competition: An Application of Hayek's Evolutionary Theory, in: **Gerken**, Lüder (Hrsg.), Competition among Institutions, Houndmills u. a. 1995, S. 119-151.

Welter, Patrick, Die Europäische Sozialunion: Notwendiger Bestandteil des Binnenmarktes oder Verletzung des Subsidiaritätsgebots?, in: **Streit**, Manfred E., und Stefan **Voigt** (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 202-216.

Werner, Heinz, Beschäftigung von Grenzarbeitnehmern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26 (1993), S. 28-35.

Werner, Heinz, Integration ausländischer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt: Vergleich von Frankreich, Deutschland, Niederlande und Schweden, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 26 (1993), S. 348-361.

Werner, Heinz, und Ulrich **Walwei**, Zur Freizügigkeit für Arbeitskräfte in der EG: Bildungsabschluß und Beschäftigung von EG-Arbeitnehmern aus der Sicht der Unternehmen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 25 (1992), S. 1-12.

Wetter, Wolfgang, Henry **Krägenau**, Petra **Köhler** und Manfred **Weilepp**, Ordnungs- und strukturpolitische Anforderungen beim Aufbau der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, Baden-Baden 1995.

Whitehouse, Edward, Designing and Implementing In-Work Benefits, in: Economic Journal 106 (1996), S. 130-141.

Wicke, Lutz, Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, 4. Auflage, München 1993.

Wildasin, David E., Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, in: Journal of Urban Economics 25 (1989), S. 193-212.

Willgerodt, Hans, Comment on Jacques Pelkmans, „Regulation and the Single Market: An Economic Perspective“, in: **Siebert**, Horst (Hrsg.), The Completion of the Internal Market, Tübingen 1990, S. 118-125.

Williams, Colin C., und Jan **Windebank**, Black Market Work in the European Community: Peripheral Work for Peripheral Localities?, in: International Journal of Urban and Regional Research 19 (1995), S. 23-39.

Windbichler, Christine, Arbeitsrecht und Wettbewerb in der europäischen Wirtschaftsverfassung, in: Recht der Arbeit 45 (1992), S. 74-84.

Winkler, Tobias D., Wo kein Kläger, da kein Richter: Die Verwirklichung der gegenseitigen Anerkennung von Produktregulierungen in der Europäischen Union, Diskussionsbeitrag 07/95, Max-Planck-Institut zur Erforschung von Wirtschaftssystemen, Jena 1995.

Wlotzke, Otfried, EG-Binnenmarkt und Arbeitsrechtsordnung: Eine Orientierung, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 7 (1990), S. 417-423.

Wlotzke, Otfried, Zwischen Arbeitsschutz und Wettbewerb, in: **Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.), Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik: Leben und Arbeiten in Europa, 1. Band, Bonn 1992, S. 15-18.

Wobbe, Werner, Problemlagen von Industrie und Arbeit im europäischen Binnenmarkt zwischen Globalisierung und neuen Produktionskonzepten, in: **Grebing**, Helga, und Werner **Wobbe** (Hrsg.), Industrie- und Arbeitsstrukturen im europäischen Binnenmarkt: Die große Gleichmacherei?, Köln 1993, S. 19-40.

Wohlfarth, Ernst, Ulrich **Everling**, Joachim **Glaesner** und Rudolf **Sprung**, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Kommentar zum Vertrag, Berlin und Frankfurt am Main 1960.

Wohlgemuth, Michael, Korreferat zu Michael Koop, in: **Streit**, Manfred E., und Stefan **Voigt** (Hrsg.), Europa reformieren: Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas, Baden-Baden 1996, S. 63-67.

Wollenschläger, Michael, Die Gast- und Wanderarbeiter im deutschen Arbeitsrecht, in: Recht der Arbeit 47 (1994), S. 193-209.

Woolcock, Stephen, The Single European Market: Centralization or Competition among National Rules?, London 1994.

Wortmann, Michael, und Werner **Oesterheld**, Produktionsverlagerungen in die europäische Peripherie durch deutsche Unternehmen, in: **Deubner**, Christian (Hrsg.), Europäische Einigung und soziale Frage: Möglichkeiten europäischer Sozialpolitik, Frankfurt a. M. 1990, S. 53-64.

Zeitler, Franz-Christoph, Europäische Währungsunion: Was bringt sie dem Arbeitnehmer?, Vortrag von Dr. Franz-Christoph Zeitler, Präsident der Landeszentralbank im Freistaat Bayern, bei der Tagung des interregionalen Gewerkschaftsrates in München am 2. Oktober 1997, abgedruckt in: **Deutsche Bundesbank**, Auszüge aus Presseartikeln Nr. 61/1997, S. 3-6.

Zimmer, Klaus, Institutioneller Wettbewerb versus Ex-ante-Harmonisierung: Die Sicherung von Bankeinlagen (sic: Bankeinlagen), in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 13 (1994), S. 149-174.

Zimmermann, Klaus F., Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 129 (1993), S. 283-301.

Verordnungen, Richtlinien und Sonstiges

Änderungen des Vorschlags der **Kommission** (84/C 133/01) für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit und der befristeten Arbeitsverträge vom 6. April 1984, in: AB1 EG 1984 Nr. C 133, S. 1-11.

Änderung des Vorschlags der **Kommission** (90/C 305/06) für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Arbeitsverhältnisse im Hinblick auf Wettbewerbsverzerrungen vom 7. November 1990, in: AB1 EG 1990 Nr. C 305, S. 8-11.

Änderung des Vorschlags der *Kommission* (90/C 305/07) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Zeitarbeitnehmern vom 7. November 1990, in: ABI EG 1990 Nr. C 305, S. 12-14.

Aktionsprogramm der *Kommission* zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien vom 18. Dezember 1974, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 9 (1976), Beilage 3.

Entschließung des *Europäischen Parlaments* betreffend die im Ersten Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft behandelten sozialen Fragen, in: ABI EG 1959, S. 167-169.

Entschließung des *Europäischen Parlaments* zur Verwirklichung des Binnenmarkts bis 1992 und zum Arbeitsschutz vom 12. Februar 1988, in: ABI EG 1988 Nr. C 68, S. 101.

Entschließung des *Europäischen Parlaments* zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, in: *Deutscher Bundestag*, Drucksache 11/4340 vom 13. April 1989, S. 1-16.

Entschließung des *Europäischen Parlaments* zu den Entlassungen und dem „Sozialdumping“ in den multinationalen Unternehmen vom 11. Februar 1993, in: ABI EG 1993 Nr. C 72, S. 117-118.

Entschließung des *Europäischen Parlaments* zur Bekämpfung der Armut und der sozialen Ausgrenzung in der Europäischen Gemeinschaft vom 13. Juli 1993, in: ABI EG 1993 Nr. C 225, S. 38-43.

Entschließung des *Rates* über ein sozialpolitisches Aktionsprogramm vom 21. Januar 1974, in: ABI EG 1974 Nr. C 13, S. 1-4.

Entschließung des *Rates* (93/C 49/01) zur Transparenz auf dem Gebiet der Qualifikationen vom 3. Dezember 1992, in: ABI EG 1993 Nr. C 49, S. 1-3.

Entschließung des *Rates* (94/C 368/03) zu bestimmten Perspektiven einer Sozialpolitik der Europäischen Union: Ein Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz in der Union vom 6. Dezember 1994, in: ABI EG 1994 Nr. C 368, S. 6-10.

Entwurf der *Kommission* für eine Empfehlung des Rates zur Verkürzung und Neugestaltung der Arbeitszeit vom 16. September 1983 [KOM (83) 543 endg.].

Europäischer Rat in Hannover, Tagung der Staats- und Regierungschefs der EG am 27. und 28. Juni 1988, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 90/1988, S. 845-848.

Europäischer Rat in Edinburgh, Tagung der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaft am 11. und 12. Dezember 1992, in: *Presse- und Informationsamt der Bundesregierung*, Bulletin der Bundesregierung Nr. 140/1992, S. 1277-1304.

Geänderter Vorschlag der *Kommission* für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit vom 5. Januar 1983, in: ABI EG 1983 Nr. C 18, S. 5-8.

Geänderter Vorschlag der *Kommission* (89/C 290/05) für eine Richtlinie des Rates über das Wahlrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bei den Kommunalwahlen im Aufenthaltsstaat vom 23. Oktober 1989, in: AB1 EG 1989 Nr. C 290, S. 4-10.

Geänderter Vorschlag der *Kommission* (91/C 138/08) für eine Richtlinie des Rates zur Ergänzung des SE-Statuts hinsichtlich der Stellung der Arbeitnehmer vom 6. April 1991, in: AB1 EG 1991 Nr. C 138, S. 8-17.

Geänderter Vorschlag der *Kommission* (91/C 176/01) für eine Verordnung (EWG) des Rates über das Statut der Europäischen Aktiengesellschaft vom 16. Mai 1991, in: AB1 EG 1991 Nr. C 176, S. 1-68.

Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9. Dezember 1989, abgedruckt in: *Birk*, Rolf, et al. (Hrsg.), Europäischer Binnenmarkt und Harmonisierung des Arbeitsrechts, Mannheim u. a. 1991, S. 77-85.

Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. Januar 1992, in: BGBl I Nr. 2/1992, S. 17-19.

Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzüberschreitenden Dienstleistungen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz - AEntG) vom 26. Februar 1996, in: BGBl I Nr. 11/1996, S. 227-229.

Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Gemeinschaften 18 Heft 2 (1985), S. 15-17.

Mitteilung der *Kommission* über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament vom 14. Dezember 1993 [KOM (93) 600].

Mitteilung der *Kommission* an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen, Mittelfristiges sozialpolitisches Aktionsprogramm 1995-1997 vom 12. April 1995 [KOM (95) 134 endg.].

Richtlinie 64/221/EWG des *Rates* zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, vom 25. Februar 1964, in: AB1 EG 1964, S. 850-853.

Richtlinie 68/360/EWG des *Rates* zur Aufhebung der Reise- und Aufenthaltsbeschränkungen für Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten und ihre Familienangehörigen innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, in: AB1 EG 1968 Nr. L 257, S. 13-16.

Richtlinie 75/117/EWG des *Rates* zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Anwendung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für Männer und Frauen vom 10. Februar 1975, in: AB1 EG 1975 Nr. L 45, S. 19-20.

Richtlinie 75/129/EWG des **Rates** zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massenentlassungen vom 17. Februar 1975, in: ABI EG 1975 Nr. L 48, S. 29-30.

Richtlinie 75/362/EWG des **Rates** für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Arztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 16. Juni 1975, in: ABI EG 1975 Nr. L 167, S. 1-13.

Richtlinie 76/207/EWG des **Rates** zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in bezug auf die Arbeitsbedingungen vom 9. Februar 1976, in: ABI EG 1976 Nr. L 39, S. 40-42.

Richtlinie 77/187/EWG des **Rates** zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen vom 14. Februar 1977, in: ABI EG 1977 Nr. L 61, S. 26-28.

Richtlinie 77/452/EWG des **Rates** über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise der Krankenschwester und des Krankenpflegers, die für die allgemeine Pflege verantwortlich sind, und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 27. Juni 1977, in: ABI EG 1977 Nr. L 176, S. 1-7.

Richtlinie 77/486/EWG des **Rates** über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern vom 25. Juli 1977, in: ABI EG 1977 Nr. L 199, S. 32-33.

Richtlinie 78/686/EWG des **Rates** für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Zahnarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 25. Juli 1978, in: ABI EG 1978 Nr. L 233, S. 1-9.

Richtlinie 78/1026/EWG des **Rates** für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Tierarztes und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 18. Dezember 1978, in: ABI EG 1978 Nr. L 362, S. 1-6.

Richtlinie 80/987/EWG des **Rates** zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers vom 20. Oktober 1980, in: ABI EG 1980 Nr. L 283, S. 23-27.

Richtlinie 85/384/EWG des **Rates** für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise auf dem Gebiet der Architektur und für Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts und des Rechts auf freien Dienstleistungsverkehr vom 10. Juni 1985, in: ABI EG 1985 Nr. L 223, S. 15-25.

Richtlinie 85/433/EWG des **Rates** über die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise des Apothekers und über Maßnahmen zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des Niederlassungsrechts für bestimmte pharmazeutische Tätigkeiten vom 16. September 1985, in: ABI EG 1985 Nr. L 253, S. 37-42.

Richtlinie 89/48/EWG des **Rates** über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen, vom 21. Dezember 1988, in: ABI EG 1989 Nr. L 19, S. 16-23.

Richtlinie 89/391/EWG des **Rates** über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit vom 12. Juni 1989, in: ABI EG 1989 Nr. L 183, S. 1-8.

Richtlinie 89/392/EWG des **Rates** zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten für Maschinen vom 14. Juni 1989, in: ABI EG 1989 Nr. L 183, S. 9-32.

Richtlinie 90/364/EWG des **Rates** über das Aufenthaltsrecht vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 26-27.

Richtlinie 90/365/EWG des **Rates** über das Aufenthaltsrecht der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen Arbeitnehmer und selbständig Erwerbstätigen vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 28-29.

Richtlinie 90/366/EWG des **Rates** über das Aufenthaltsrecht der Studenten vom 28. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. L 180, S. 30-31.

Richtlinie 91/383/EWG des **Rates** zur Ergänzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern mit befristetem Arbeitsverhältnis oder Leiharbeitsverhältnis vom 25. Juni 1991, in: ABI EG 1991 Nr. L 206, S. 19-21.

Richtlinie 92/51/EWG des **Rates** über eine zweite allgemeine Regelung zur Anerkennung beruflicher Befähigungsnachweise in Ergänzung zur Richtlinie 89/48/EWG vom 18. Juni 1992, in: ABI EG 1992 Nr. L 209, S. 25-45.

Richtlinie 93/16/EWG des **Rates** zur Erleichterung der Freizügigkeit für Ärzte und zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise vom 5. April 1993, in: ABI EG 1993 Nr. L 165, S. 1-24.

Richtlinie 93/104/EG des **Rates** über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung vom 23. November 1993, in: ABI EG 1993 Nr. L 307, S. 18-24.

Richtlinie 96/71/EG des **Europäischen Parlaments** und des **Rates** über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen vom 16. Dezember 1996, in: ABI EG 1997 Nr. L 18, S. 1-6.

Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des **Rates** über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft vom 15. Oktober 1968, in: ABI EG 1968 Nr. L 257, S. 2-12.

Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des **Rates** zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 14. Juni 1971, in: ABI EG 1971 Nr. L 149, S. 2-50.

Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des **Rates** über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 21. März 1972, in: ABI EG 1972 Nr. L 74, S. 1-83.

Verordnung (EWG) Nr. 1209/76 des **Rates** zur Änderung der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und Nr. 574/72 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 30. April 1976, in: ABI EG 1976 Nr. L 138, S. 1-13.

Verordnung (EWG) Nr. 2001/83 des **Rates** zur Änderung und Aktualisierung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 574/72 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 vom 2. Juni 1983, in: ABI EG 1983 Nr. L 230, S. 6-7.

Vorschlag der **Kommission** für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der freiwilligen Teilzeitarbeit vom 4. Januar 1982, in: ABI EG 1982 Nr. C 62, S. 7-8.

Vorschlag der **Kommission** für eine Richtlinie des Rates zur Regelung der Zeitarbeit vom 7. Mai 1982, in: ABI EG 1982 Nr. C 128, S. 2-7.

Vorschlag der **Kommission** (90/C 224/04) für eine Richtlinie des Rates über bestimmte Arbeitsverhältnisse hinsichtlich der Arbeitsbedingungen vom 29. Juni 1990, in: ABI EG 1990 Nr. C 224, S. 4-6.

Verzeichnis der zitierten Fälle

Rechtssache 152/73, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 20 (1974), S. 153-175.

Rechtssache 8/74, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 20 (1974), S. 837-866.

Rechtssache 24/75, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 21 (1975), S. 1149 -1168.

Rechtssache 22/77, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 23 (1977), S. 1699 -1709.

Rechtssache 37/77, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 23 (1977), S. 1711-1719.

Rechtssache 149/77, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 24 (1978), S. 1365-1390.

Rechtssache 120/78, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 25 (1979), S. 649-675.

Rechtssache 148/78, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 25 (1979), S. 1629-1656.

Rechtssache 149/79, in: **Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften**, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 26 (1980), S. 3881-3919, und 28 (1982), S. 1845-1854.

Rechtssache 155/80, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 27 (1981), S. 1993-2020.

Rechtssache 274/81, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 28 (1982), S. 2995-3011.

Rechtssache 320/82, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 29 (1983), S. 3811-3827.

Rechtssache 1/85, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 32 (1986), S. 1837-1853.

Rechtssache 68/86, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 34 (1988), S. 855-903.

Rechtssache C-292/89, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 745-780.

Rechtssache C-312/89, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 997-1026.

Rechtssache C-332/89, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 1027-1044.

Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 37 (1991), S. I - 5357-5418.

Rechtssachen C-72/91 und C-73/91, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 39 (1993), S. I - 887-937.

Rechtssache C-189/91, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 39 (1993), S. I - 6185-6225.

Rechtssachen C-46/93 und C-48/93, in: *Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz 42 (1996), S. I - 1029-1163.

HOHENHEIMER VOLKSWIRTSCHAFTLICHE SCHRIFTEN

- Band 1 Walter Deffaa: Anonymisierte Befragungen mit zufallsverschlüsselten Antworten. Die Randomized-Response-Technik (RRT). Methodische Grundlagen, Modelle und Anwendungen. 1982.
- Band 2 Thomas Michael Baum: Staatsverschuldung und Stabilisierungspolitik in der Demokratie. Zur neoinstitutionalistischen Kritik der keynesianischen Fiskalpolitik. 1982.
- Band 3 Klaus Schröter: Die wettbewerbspolitische Behandlung der leitungsgebundenen Energiewirtschaft. Dargestellt am Beispiel der Fernwärmewirtschaft der Bundesrepublik Deutschland. 1986.
- Band 4 Hugo Mann: Theorie und Politik der Steuerreform in der Demokratie. 1987.
- Band 5 Max Christoph Wewel: Intervallarimetische Dependenzanalyse in der Ökonometrie. Ein konjekturaler Ansatz. 1987.
- Band 6 Heinrich Pascher: Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich. 1987.
- Band 7 Harald Lob: Die Entwicklung der französischen Wettbewerbspolitik bis zur Verordnung Nr. 86-1243 vom 01. Dezember 1986. Eine exemplarische Untersuchung der Erfassung der Behinderungsstrategie auf der Grundlage des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs. 1988.
- Band 8 Ulrich Kirschner: Die Erfassung der Nachfragemacht von Handelsunternehmen. Eine Analyse der ökonomischen Beurteilungskriterien und der wettbewerbsrechtlichen Instrumente im Bereich der Verhaltenskontrolle. 1988.
- Band 9 Friedhelm Herb: Marktwirtschaftliche Innovationspolitik. 1988.
- Band 10 Claus Schnabel: Zur ökonomischen Analyse der Gewerkschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretische und empirische Untersuchungen von Mitgliederentwicklung, Verhalten und Einfluß auf wirtschaftliche Größen. 1989.
- Band 11 Jan B. Rittaler: Industrial Concentration and the Chicago School of Antitrust Analysis. A Critical Evaluation on the Basis of Effective Competition. 1989.
- Band 12 Thomas März: Interessengruppen und Gruppeninteressen in der Demokratie. Zur Theorie des Rent-Seeking. 1990.
- Band 13 Andreas Maurer: Statistische Verfahren zur Ermittlung von oligopolistischen Strukturen. 1990.
- Band 14 Peter Mandler: Zur ökonomischen und politisch-institutionellen Analyse öffentlicher Kredithilfen. 1992.
- Band 15 Heinrich J. Engelke: Die Interpretation der Rundfunkfreiheit des Grundgesetzes: Eine Analyse aus ökonomischer Sicht. 1992.
- Band 16 Thomas Fischer: Staat, Recht und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Zu den staats- und rechtstheoretischen Grundlagen einer wirtschaftsordnungspolitischen Konzeption. 1993.
- Band 17 Stefan Elßer: Innovationswettbewerb. Determinanten und Unternehmensverhalten. 1993.
- Band 18 Reinhard Scharff: Regionalpolitik und regionale Entwicklungspotentiale. Eine kritische Analyse. 1993.
- Band 19 Karin Beckmann: Probleme der Regionalpolitik im Zuge der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Eine ökonomische Analyse. 1995.

- Band 20 Bernd Nolte: Engpaßfaktoren der Innovation und Innovationsinfrastruktur. Eine theoretische und empirische Analyse für ländliche Wirtschaftsräume in Baden-Württemberg. 1996.
- Band 21 Klaus-Rainer Brintzinger: Die Nationalökonomie an den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen 1918 - 1945. Eine institutionenhistorische, vergleichende Studie der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten und Abteilungen südwestdeutscher Universitäten. 1996.
- Band 22 Steffen Binder: Die Idee der Konsumentensouveränität in der Wettbewerbstheorie. Teleokratische vs. nomokratische Auffassung. 1996.
- Band 23 Alexander Burger: Deregulierungspotentiale in der Gesetzlichen Rentenversicherung. Reformnotwendigkeiten versus Reformmöglichkeiten. 1996.
- Band 24 Burkhard Scherer: Regionale Entwicklungspolitik. Konzeption einer dezentralisierten und integrierten Regionalpolitik. 1997.
- Band 25 Frauke Wolf: Lorenzkurvendisparität. Neuere Entwicklungen, Erweiterungen und Anwendungen. 1997.
- Band 26 Hans Pitlik: Politische Ökonomie des Föderalismus. Föderative Kompetenzverteilung im Lichte der konstitutionellen Ökonomik. 1997.
- Band 27 Stephan Seiter: Der Beitrag Nicholas Kaldors zur Neuen Wachstumstheorie. Eine vergleichende Studie vor dem Hintergrund der Debatte über den Verdoorn-Zusammenhang. 1997.
- Band 28 André Schmidt: Ordnungspolitische Perspektiven der europäischen Integration im Spannungsfeld von Wettbewerbs- und Industriepolitik. 1998.
- Band 29 Bernd Blessin: Innovations- und Umweltmanagement in kleinen und mittleren Unternehmen. Eine theoretische und empirische Analyse. 1998.
- Band 30 Oliver Letzgas: Die Ökonomie internationalen Umweltschutzes. 1999.
- Band 31 Claudia Hafner: Systemwettbewerb versus Harmonisierung in Europa. Am Beispiel des Arbeitsmarktes. 1999.

Gesellschaften im Vergleich

Forschungen aus Sozial- und Geschichtswissenschaften

herausgegeben von Hartmut Kaelble und Jürgen Schriewer

Frankfurt/M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien, 1998. XII, 588 S.

Komparatistische Bibliothek. Herausgegeben von Jürgen Schriewer. Bd. 9
ISBN 3-631-32196-1 · br. DM 98.–*

Der Band versammelt Arbeiten einer interdisziplinären Forschergruppe zum *Historisch-sozialwissenschaftlichen Gesellschaftsvergleich*, die sich an der Humboldt-Universität zu Berlin konstituiert hat. Fünf – in der Vergleichsforschung keineswegs selbstverständliche – Charakteristika sind es, welche das theoretisch-methodische Profil dieser Gruppe ausmachen. Dazu gehören zum einen der Vergleich nicht nur nationaler Gesellschaften, sondern ganzer Zivilisationen, zum anderen die Ergänzung des komparativen Forschungsansatzes um die historische Prozeßanalyse. Besondere Aufmerksamkeit gilt des weiteren dem kognitiven Wandel in verschiedenen Nationen und Zivilisationen sowie den Zusammenhängen, die zwischen Ideen, Diskursen oder kollektiven Identitäten und Prozessen sozialen Wandels bestehen. Dabei dient der Vergleich nicht allein dem Aufweis globaler Muster, sondern vorzugsweise der differenzierenden Herausarbeitung je besonderer Entwicklungspfade einzelner Gesellschaften. Schließlich wird der klassische Ansatz komparativer Gegenüberstellung von Nationen oder Zivilisationen ergänzt durch die Erforschung der zwischen ihnen bestehenden Transfer-, Austausch- oder Rezeptionsbeziehungen.

Aus dem Inhalt: Gesellschafts- und Zivilisationsvergleich in Sozial- und Geschichtswissenschaften · Weltsystem und Internationalisierung · Europa – Rußland – Vorderer Orient – Indien – China · Antike – frühe Neuzeit – 20. Jahrhundert · Europäische Identität, ethnische Identitäten, nationale Identitätsdiskurse · Religion und Konfessionalisierung · Politische Theorie und pädagogisches Wissen · Migration – Konsum – Erfahrungsräume



Frankfurt/M · Berlin · Bern · New York · Paris · Wien

Auslieferung: Verlag Peter Lang AG

Jupiterstr. 15, CH-3000 Bern 15

Telefax (004131) 9402131

*inklusive Mehrwertsteuer

Preisänderungen vorbehalten

