

Kronberger Kreis

Research Report

Sozialunion für Europa?

Kronberger Kreis-Studien, No. 31

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kronberger Kreis (1996) : Sozialunion für Europa?, Kronberger Kreis-Studien, No. 31, ISBN 3-89015-056-X, Frankfurter Institut - Stiftung Marktwirtschaft und Politik, Bad Homburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99927>

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.



Sozialunion für Europa?

Juergen B. Donges, Johann Eekhoff
Walter Hamm, Wernhard Möschel
Manfred J.M. Neumann, Olaf Sievert
(Kronberger Kreis)

Sozialunion für Europa? (1996)

(Band 31 der Schriften des Kronberger Kreises)

Inhalt

I.	Einführung	2
II.	Sozialpolitische Ambitionen in der Gemeinschaft	4
III.	Was nötig ist und ausreicht: Sozialpolitik streng nach Subsidiarität	6
IV.	Die arbeitsmarktpolitische Seite	8
V.	Zur Harmonisierung der sozialen Sicherung	15
VI.	Interpersonelle Umverteilung auf europäischer Ebene	19
VII.	Zwang zur Vernunft durch Wettbewerb	20

Drängen auf Europäisierung

2. Die von Vertretern der Arbeitnehmerorganisationen, aber auch von vielen Politikern erhobene und in Ansätzen in den Maastrichter Verträgen berücksichtigte Forderung, die Wirtschaftsunion in Europa um eine „soziale Dimension“ zu ergänzen, muß man vor diesem Hintergrund sehen. Es geht dabei nicht nur um die Aufgabe, in einer immer stärker zusammenwachsenden Europäischen Gemeinschaft die Tätigkeitsfelder der Sozialpolitik sachgerecht zu verteilen und für bestimmte soziale Verpflichtungen der Unternehmen ein Mindestmaß an Einheitlichkeit zu finden. In dem Drängen in Richtung einer Europäischen Sozialunion kann man immer auch vier weitere Grundinteressen erkennen:

- (1) Es geht um die Verteidigung des Sozialstaats, wie er in den vergangenen Jahrzehnten gewachsen ist. Dies wollen vor allem die reicheren Länder.
- (2) Es geht um die Verlagerung eines Teils der Lasten des Sozialstaats auf die europäische Ebene. Dies wünschen vor allem die ärmeren Länder.
- (3) Es geht den reicheren Ländern darum, durch Harmonisierung sozialer Regelungen Arbeit in den anderen Ländern ähnlich teuer zu machen, wie sie bei ihnen schon ist.
- (4) Es geht darum, eine Senkung der Löhne und Sozialleistungen sowie eine Verschlechterung der sonstigen Arbeitsbedingungen in Europa, wie sie sich aus dem verschärften Standortwettbewerb ergeben könnten, zu verhindern.

Die verabredete Europäische Währungsunion hat bewußt gemacht, daß „mehr Markt“ bevorsteht. Damit verbinden sich Ängste, die – wie so oft – zu Abwehrreaktionen führen, die das, was man befürchtet, erst wahrscheinlich machen. Zu solchen Abwehrreaktionen gehört das Drängen in Richtung Europäischer Sozialunion. Während die konfuse Vorstellung, daß das eine das andere bedinge, schon älter ist, wird neuerdings außerdem gefordert, und zwar nicht nur von gewerkschaftlicher Seite, sondern auch von der sogenannten Reflexionsgruppe der Europäischen Union in Sachen Maastricht II, in den Unionsvertrag ein Kapitel zur Beschäftigungspolitik aufzunehmen.

Umfang der Sozialbudgets

3. Bei der Verteidigung des Sozialstaats in Europa geht es um viel, aber auch beim Streben nach Angleichung. In der Spitzengruppe liegen die skandinavischen Länder. Sie haben noch immer den am stärksten ausgebauten Wohlfahrtsstaat. Der Anteil der Zahlungen für soziale Zwecke im Verhältnis zum Sozialprodukt liegt hier weiterhin bei 40 Prozent oder darüber. Aber auch in den wirtschaftlich stärksten Ländern Europas greift der Sozialstaat auf jede dritte Geldeinheit zurück, die dort erwirtschaftet wird. So betrug die sogenannte Sozialleistungsquote im Jahre 1993 in Deutschland und in Frankreich 31 Prozent. Die großen Mittelmeerländer weisen noch Anteile von über 20 Prozent auf, Italien fast 26 Prozent, Spanien 24 Prozent. Die Nachhut bilden Portugal mit 18 Prozent und Griechenland mit 16 Prozent.

Das Herzstück der sozialpolitischen Aktivitäten sind die Systeme der sozialen Sicherung, die Sicherung gegen Krankheit und die Sicherung im Alter sowie die staatlich organisierte Absicherung gegen die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit. Der jüngste Sproß in dieser Familie ist – in einigen europäischen Ländern – die umlagefinanzierte staatliche Pflegeversicherung. Die seit Mitte der siebziger Jahre steigende und persistent hohe Arbeitslosigkeit hat die passive und die aktive Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Die umverteilungspolitischen Aktivitäten des Sozialstaats konzentrieren sich nicht darauf, das Problem der Armut in den Griff zu bekommen. Das größte Umverteilungsvolumen wird im Bereich der Einkommen der Mittelklasse zwischen den nicht ganz Reichen und den nicht ganz Armen hin und her geschoben. Die Bezieher mittlerer Einkommen mögen die Vorstellung haben, daß sie von den umverteilungspolitischen Regelungen des Staates begünstigt werden. Tatsächlich finanzieren sie den Löwenanteil der staatlichen Leistungen.

Zu dem, was Sozialpolitik umfaßt, gehört die riesige Zahl an Regulierungen, sei es gesetzlicher, sei es tarifvertraglicher Art, die in Gestalt von Verboten, Geboten, Auflagen und Einigungserfordernissen die Arbeitsbedingungen reglementieren, zugleich aber regelmäßig ebenfalls direkt oder indirekt die Arbeitskosten erhöhen und die Flexibilität der Unternehmen beschränken, indem sie deren Handlungsmöglichkeiten einengen.

II. Sozialpolitische Ambitionen in der Europäischen Gemeinschaft

Vertragliche Grundlagen

4. Die konkreten vertraglichen Regelungen lassen eigentlich keinen Zweifel zu: Sozialpolitik ist primär Sache der Mitgliedstaaten. Vieldeutige Generalziele wie „Schaffung eines hohen Maßes an sozialem Schutz“ oder „Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ oder „Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ erschweren es allerdings, klare Grenzen zwischen den Kompetenzen der Einzelstaaten und denen der Gemeinschaft zu ziehen. Unverkennbar ist die Absicht, den sozialpolitischen Einflußbereich der Union zu Lasten der Mitgliedstaaten nach und nach zu vergrößern. Dies war nicht schon immer so.

5. Die Gründungsmitglieder der EWG hatten zunächst voll darauf gesetzt, daß stärker integrierte Güter- und Faktormärkte die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte verbessern und einander annähern werden (Art. 117 EG-Vertrag). Sozialpolitische Aufgaben standen in den Römischen Verträgen ganz am Rande. Frankreich konnte sich mit weiterreichenden Ideen bezüglich der sozialpolitischen Erfordernisse einer Wirtschaftsgemeinschaft nicht durchsetzen. Bei dieser restriktiven Haltung blieb es bis Mitte der achtziger Jahre. Mit dem Anstieg der Arbeitslosenquote – von knapp drei auf über zehn Prozent innerhalb eines Jahrzehnts – bekam das Streben nach sozialer Harmonisierung mehr Beachtung. Mit der Erweiterung der Gemeinschaft um Spanien, Portugal und Griechenland wurden die Unterschiede in den Arbeitskosten größer; in den nördlichen Ländern entstanden Sorgen bezüglich ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf dem Gemeinsamen Markt. Mit dem „Binnenmarktprojekt 1992“, das Mitte der achtziger Jahre auf den Weg gebracht wurde, entfielen weitere Handelshemmnisse und Behinderungen auf den Güter- und Faktormärkten; die Gewerkschaften der nördlichen Länder befürchteten, daß der freiere europaweite Handel und die unbehinderten Kapitalbewegungen den sozialen Schutz ihrer Mitglieder schwächen würden. Der Ruf nach gemeinschaftlicher Regelung der „sozialen Dimension“ der Gemeinschaft wurde lauter.

Zentralisierungstendenzen

6. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde diesem Drängen teilweise nachgegeben. Der Europäischen Union wurden im neugefaßten Artikel 3 (Tätigkeiten der Gemeinschaft) in genereller Weise Aufgaben und Befug-

nisse auf dem Gebiet der Sozialpolitik und des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts zugesprochen. Mit Ausnahme Großbritanniens, das den schon durch die Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte („Sozialcharta“) seit 1989 vorgezeichneten Weg der Gemeinschaft nicht mitgehen wollte, schlossen die Mitgliedstaaten ein Abkommen über die beabsichtigten zukünftigen sozialpolitischen Aktivitäten der Gemeinschaft und fügten es dem Protokoll über die Sozialpolitik bei.

Zumindest partiell kann man inzwischen von Zentralisierungstendenzen in der europäischen Sozialpolitik sprechen. Sozialpolitische Mindestnormen können jetzt auf etlichen Gebieten (z. B. Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen, Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer sowie Chancengleichheit von Männern und Frauen) mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Kommission und Europäisches Parlament sind bestrebt, die Bereiche für Mehrheitsentscheidungen zu vergrößern, zum Beispiel durch eine weite Auslegung des Begriffs „Arbeitsumwelt“ (Art. 118a des EG-Vertrags). Einstimmigkeit ist weiterhin erforderlich in den Bereichen soziale Sicherheit der Arbeitnehmer, Kündigungsschutz und Mitbestimmung. Gar keine Kompetenzen hat die Gemeinschaft auf den zentralen Gebieten Arbeitsentgelt, Koalitionsrecht sowie Streik und Aussperrung erhalten.

Wichtig könnte die Bestimmung werden, wonach automatisch neue Gemeinschaftskompetenzen entstehen, wenn die Kommission geltend macht, daß bestimmte sozialpolitische Aufgaben durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend wahrgenommen werden und besser durch die Gemeinschaft erfüllt werden können. Da der Artikel 3 b EG-Vertrag die Tätigkeitsfelder der Gemeinschaft durch die Bezeichnung von Zielen, für die sie Zuständigkeit hat, bestimmt, nicht durch die Abgrenzung und Zuweisung konkreter Handlungskompetenzen, gibt es gegen zentralistische Tendenzen keine wirklich unüberwindbaren Barrieren. Das Subsidiaritätsprinzip ist eine Barriere, aber es ist offen, ob sie ausreichend hoch ist.

Streitigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten darüber, ob eine Richtlinie einstimmig oder nur mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden muß, sind infolge der eher vagen und daher unterschiedlich auslegbaren Formulierungen des Vertrages programmiert. Die Europäische Kommission bemühte sich schon in der Vergangenheit darum, das Erforder-

nis einstimmiger Entscheidungen des Ministerrats einzudämmen.

Kommt es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen Organen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten über die mindestens erforderliche Stimmenzahl, wird der Europäische Gerichtshof entscheiden müssen. Die Erfahrung lehrt, daß er im allgemeinen im Sinne der Kommission entscheidet, was die zentralistischen Tendenzen stärkt.

Neue Pläne

7. Auf Regierungskonferenzen sind weitere institutionelle Veränderungen diskutiert worden. Das bisherige Kooperationsverfahren bei Entscheidungen des Ministerrats, für die eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist (Art. 189c EG-Vertrag), soll abgeschafft und durch ein Mitentscheidungsverfahren (Art. 189b des EG-Vertrags) ersetzt werden. Damit vergrößerte sich der Einfluß des Europäischen Parlaments. Der Ministerrat kann sich in diesem Verfahren nicht mehr einstimmig über die Einwände des Europäischen Parlaments hinwegsetzen. Da auch das Europäische Parlament in sozialpolitischen Streitfragen mehrheitlich umfassenderen zentralen Kompetenzen zuneigt, würden die Befugnisse der Einzelstaaten auch auf diese Weise tendenziell vermindert.

Andere Vorschläge gehen dahin, daß im Ministerrat zwar weiterhin nur einstimmig entschieden werden kann, sofern das Primärrecht und andere Beschlüsse mit „Verfassungsrang“ verändert werden sollen. Für das abgeleitete Recht, etwa Beschlüsse über Richtlinien und Verordnungen, soll aber das Prinzip der qualifizierten Mehrheit auf weitere Fälle erstreckt werden oder sogar ausschließlich gelten. Sozialpolitische Beschlüsse, die bisher der Einstimmigkeit im Ministerrat bedurften, könnten dann künftig mit qualifizierter Mehrheit gefaßt werden.

Das Protokoll über die Sozialpolitik hat den Tarifvertragsparteien die Möglichkeit eröffnet, die in Art. 2 des Protokolls erwähnten Bereiche (insbesondere Vereinbarungen über die Regelung von Arbeitsbedingungen) in europäischen Tarifverträgen zu regeln (Art. 4 (2) des Protokolls über die Sozialpolitik). Die Europäische Union würde die Durchsetzung und Anwendung solcher Regelungen garantieren, wenn dies von den Tarifvertragsparteien beantragt und auf Vorschlag der Kommission vom Ministerrat beschlossen wird. Käme es dazu (was man allerdings unwahrscheinlich

nennen mag), würden der Rat und die Kommission die Verantwortung für die Beachtung tarifvertraglicher Abmachungen übernehmen. Dies liefe auf eine beträchtliche Ausweitung der Brüsseler Einflußmöglichkeiten hinaus.

Auch einzelne Regierungen haben zahlreiche Anregungen gegeben, was in gemeinschaftlichen Richtlinien geregelt werden sollte. Beispielsweise hat die deutsche Bundesregierung Vorschläge zum Ausbau eines Sockels gemeinschaftlich verbindlicher Mindeststandards vorgelegt. Sie betreffen unter anderem die Entgeltfortzahlung an Feiertagen und im Krankheitsfall, einen „angemessenen Kündigungsschutz“ und die Eingliederung Behinderter in das Erwerbsleben.

Was die Europäische Kommission anstrebt, ist dem Weißbuch zur Sozialpolitik von 1994 zu entnehmen. Im Bereich der europäischen Sozialpolitik soll Konvergenz der Ziele und Maßnahmen erreicht werden. Nach dem Willen der Kommission sind „gleiche Ausgangsbedingungen durch einheitliche Mindestvorschriften“ herbeizuführen. Die Mitgliedstaaten sollen die sozialen Standards verbessern und weiterentwickeln. Beabsichtigt ist weiterhin die „Festschreibung der grundlegenden Rechte der Bürger als verfassungsrechtliches Element der Europäischen Union“. Da „einheitliche Mindestvorschriften“ kaum auf dem untersten Niveau aller Mitgliedstaaten festgelegt werden dürften, müßten gerade die ärmeren Länder mit einer beträchtlichen Erhöhung der Arbeitskosten rechnen, wenn sich die Kommission mit ihren Vorstellungen durchsetzt.

Gemeinschaftliche Regelungen

8. Ministerrat und Kommission sind auf sozialpolitischem Gebiet inzwischen in vielfältiger Weise tätig geworden. Die „Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in sozialen Fragen“ (Art. 118 des EG-Vertrags) und die Abstimmung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten aufeinander sind besonders bei Vorschriften über die Verhütung von Berufsunfällen und Berufskrankheiten, im Bereich des Gesundheitsschutzes und bei der Gleichstellung von Männern und Frauen, durch Vorschriften über den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen und durch Regelungen über die Freizügigkeit von Arbeitskräften vorangetrieben worden. Es gibt eine Richtlinie über europäische Betriebsräte, und es sind umfassende Regelungen im Bereich der Sozialversicherung geschaffen worden, die sicherstellen, daß unterschiedliche nationale Vorschriften

(etwa in der Krankenversicherung und der Rentenversicherung) keine Nachteile für diejenigen hervorrufen, die im Verlauf ihres Arbeitslebens in mehreren Mitgliedstaaten tätig sind. Ferner gibt es Vorschriften über den Jugendschutz und den Mutterschutz. Der Europäische Sozialfonds verfügt über erhebliche Mittel, mit denen die berufliche Bildung und Umschulung sowie die räumliche Mobilität, speziell von Arbeitslosen, unterstützt werden (Art. 123 ff. EG-Vertrag). Auf diese Weise kann die Anpassung an strukturelle Veränderungen sozial abgefedert und erleichtert werden. Wichtige Bereiche der Sozialpolitik sind also schon jetzt Gegenstand gemeinschaftlicher Regelungen.

III. Was nötig ist und ausreicht: Sozialpolitik streng nach Subsidiarität

9. Die Sozialpolitik gilt zu Recht als Musterbereich für gesellschaftliche Aufgaben, die nach dem Prinzip der Subsidiarität auf die Gliederungen der Gesellschaft verteilt werden sollten. Der Begriff der Subsidiarität entstammt der katholischen Soziallehre, die sich des Problems, wie in der weltlich geordneten Gesellschaft Solidarität wirksam werden kann, besonders angenommen hat. In einer allgemeineren Form hat das Prinzip bei der konkurrierenden Wahrnehmung von Kompetenzen in der Europäischen Gemeinschaft Geltung erlangt. Sowohl von den Besonderheiten der Sache her als auch wegen der vertraglichen Verpflichtung auf diesen Grundsatz sollte daher unstreitig sein: Bei der Wahrnehmung sozialpolitischer Aufgaben durch die Mitgliedstaaten und durch die Europäische Gemeinschaft ist der subsidiäre Charakter von Zuständigkeiten der jeweils höheren Ebene gegenüber allen unteren strikt zu beachten. Warum dies wohltätig ist, wird im einzelnen später noch deutlich werden. Die Vorteile liegen nicht nur darin, daß auf diese Weise die sozialen Aufgaben am besten zu erfüllen sind. Ebenso wichtig ist, daß dann das System von Wettbewerbsmärkten, als welches man eine Marktwirtschaft anzusehen hat, durch sozialpolitisches Handeln am wenigsten gestört wird.

10. Das Subsidiaritätsprinzip strikt anwenden, das heißt freilich, sich in der Sozialpolitik von den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft, die ihr schon die Römischen Verträge zuwiesen, nicht weit zu entfernen. Die Gemeinschaft hat durch geeignete Regelungen dafür zu sorgen, daß das Nebeneinander eigenständiger und unterschiedlicher nationaler Systeme der sozialen Sicherung jene Menschen nicht benachteiligt, die ihr

verbürgtes Recht wahrnehmen, Wohnsitz oder Arbeitsstätte innerhalb der Europäischen Gemeinschaft frei zu wählen. Dies ist unstreitig. Sehr viel mehr allerdings auch nicht.

Kein „level playing field“

11. Das Subsidiaritätsprinzip strikt beachten, das heißt für die Europäische Gemeinschaft außerdem darauf verzichten, Sozialpolitik in erster Linie als Politik der Wettbewerbsbeschränkungen zu betreiben und erst in zweiter Linie als Sozialpolitik im engeren Sinne.

Die Anwälte einer weitreichenden Harmonisierung staatlicher oder anderweitiger kollektiver Regulierungen bedienen sich heute gern einer eingängigen Metapher. Die wirtschaftenden Menschen in einem gemeinsamen Binnenmarkt hätten, so sagen sie, Anspruch auf ein „level playing field“, also ein ebenes Spielfeld. Es mag Bereiche des Regulierens geben, in denen diese Metapher hilfreich ist. Im allgemeinen taugt sie nur dazu – und so wird sie auch meist gebraucht –, einer unzureichenden Argumentation eine illegitime Prämie an metaphorischer Sinnfälligkeit zu verschaffen. Schon der liebe Gott hat den Menschen kein „level playing field“ gegeben. Er hat nicht nur sie selbst verschieden gemacht, er hat ihnen auch unterschiedlich gute und unterschiedlich reiche Eltern gegeben, unterschiedlich guten und reichen Boden, ein unterschiedliches Klima, und so fort. Damit müssen sie nun, so gut es geht, fertigwerden. Und sie tun es. Der eine nimmt seine Benachteiligung hin und bescheidet sich, der andere versucht, sie durch besonderen Fleiß auszugleichen, der dritte ist besonders sparsam und sorgt so dafür, daß es ihm wenigstens in der Zukunft besser geht.

Und Respekt verdient, wer nicht staatlich bevormundet sein möchte, wie er es machen soll. Das gilt für den, der selbständig arbeitet, aber auch für den, der durch individuellen Arbeitsvertrag seine Arbeitskraft an einen anderen verdingt, ja sogar für denjenigen, der zusammen mit anderen in gleicher Lage Arbeitszeit, Lohn und sonstige Arbeitsbedingungen durch kollektiven Vertrag regeln läßt. Ob er lange arbeitet oder kurz, tagsüber oder während der Nacht, ob mit langer oder kurzer Urlaubsunterbrechung, ob mit voller oder eingeschränkter Sicherung gegen das Risiko, krank zu werden, ob mit höherem Lohn und eigenverantworteter Altersversorgung oder mit niedrigerem Lohn und kollektiver Altersvorsorge, das möchte kaum jemand von Außenstehenden, die mit ihm und seinesgleichen sonst

nichts zu tun haben, vorgeschrieben bekommen. Schon gar nicht möchte er es in einer Weise vorgeschrieben bekommen, die es ihm unmöglich macht, seine Arbeitskraft überhaupt zu verwerten. Selbst was sie ihrer Humanität schuldig sind, möchten die Menschen im Konkreten weitgehend selbst bestimmen. Ob Frauen bei gleichwertiger Arbeit auf jeden Fall genausoviel verdienen wollen wie Männer, obwohl sie dann bei potentiellen Arbeitgebern wegen der Möglichkeit, daß sie wegen Schwangerschaft ausfallen, eingeschränkte Beschäftigungschancen haben, das wollen sie vielleicht gemeinschaftlich entscheiden, vertreten durch Organisationen, in denen sie auf der Basis gemeinsamer Einstellungen mitwirken, aber doch nicht gleich im Zeichen des Menschenrechts, vertreten durch eine Weltregierung oder eine europäische Regierung.

Kurz, es gibt vermutlich nur ganz wenige Bereiche, wenn überhaupt welche, in denen es angemessen erscheint, daß eine europäische Instanz den Menschen in Europa vorschreibt, zu welchen Konditionen sie arbeiten dürfen. Dabei ist von besonderer Bedeutung, daß bei den gegebenen Unterschieden in der Arbeitsproduktivität jede partielle Normierung notwendigerweise bei den übrigen Arbeitsbedingungen doppelt große Unterschiede bedingt, wenn denn geringere Produktivität nicht Erwerbslosigkeit zur Folge haben soll.

Europäische Währungsunion und Lohnpolitik

12. Die Europäische Währungsunion wird keine Umstände herbeiführen, die an diesen Einsichten etwas ändern. Die Lohnpolitik wird in der Europäischen Währungsunion wieder mehr in der Lage sein, beschäftigungspolitisch wirksam zu agieren. In einer Gemeinschaft, in der der Geldwert für alle vorgegeben ist und in der es keine Wechselkursänderungen mehr gibt, bedeutet jede gebietsweise Festlegung von Nominallöhnen zugleich eine Festlegung von Reallöhnen, eine Festlegung von Löhnen, mit denen man im Wettbewerb mit anderen, die eigene Festlegungen getroffen haben, bestehen muß. Dies hat eine doppelte Bedeutung. Keine gebietsweise Abwertung der Währung kann einen zu hohen Nominallohn im Verhältnis zu anderen herabsetzen und damit wettbewerbsfähig machen. Keine gebietsweise Aufwertung der Währung wird einen Nominallohn, den man, um mehr Absatz, Produktion und Beschäftigung rentabel zu machen, zurückhaltend festgelegt hat, im Verhältnis zu anderen heraufsetzen und damit früher oder später seiner Wettbewerbswirkung berauben. Was oft in der Diskussion über die Europäische Währungsunion verkannt wird: Der zweite Fall ist

der Entscheidende, nicht der erste. Denn den ersten – die Festlegung zu hoher Nominallöhne – kann man aus eigenem Entschluß vermeiden. Den zweiten Fall – die mögliche Konterkarierung einer zurückhaltenden Lohnpolitik durch Aufwertung der Währung – kann man ohne eine Währungsunion nicht vermeiden. Dabei gilt selbstverständlich: Wes Waffen geschärft werden, des Verantwortung, sie richtig zu gebrauchen, wächst.

Keine neuen sozialen Probleme, ...

13. Die diffuse Vorstellung, eine Währungsunion schaffe eine Solidar- und Schicksalsgemeinschaft, ist wenig hilfreich bei der Frage, welchen Aufgaben die Europäische Sozialpolitik sich künftig zu stellen hat. In der Währungsunion bleibt die Marktwirtschaft eine individualistische Veranstaltung – ein System dezentralen Entscheidens auf der Basis dezentraler Verantwortung. Die Mitgliedsländer erhalten ein für alle gleich gutes Geld. Was sie verlieren, ist die Möglichkeit, national schlechtes Geld zu schaffen. Dies ist kein beklagenswerter Verlust. Inflation löst keine sozialen Probleme. Die Europäische Währungsunion kann – ist sie bei ihrer Aufgabe, gutes Geld zu schaffen, erfolgreich – für alle große Vorteile bringen. Und daß sie in diesem Sinne erfolgreich sein wird, darf und muß bei der Frage nach dem nötigen sozialpolitischen Konzept für die Gemeinschaft zunächst einmal unterstellt werden. Dann aber ist die Furcht unbegründet, die Währungsunion werde neue soziale Probleme mit sich bringen, für die nur die Gemeinschaft als ganze einstehen könne.

Richtig ist sicherlich: Wenn immer Menschen etwas gemeinsam unternehmen, machen sie sich auch Gedanken darüber, wie ein Teil der von allen erzielten Vorteile dafür reserviert werden kann, denen zu helfen, die ohne eigenes Verschulden in Bedrängnis geraten. Das wird auch in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion so sein. Es ist Frucht der Solidarität, die aus Zugehörigkeit erwächst. Letztlich wurzelt Solidarität im Eigeninteresse auf lange Sicht in einer unsicheren Welt. Notabene, Hilfe darf erwarten, wer ohne eigenes Verschulden in Bedrängnis kommt, nicht wer auf solche Hilfe spekuliert und sich danach verhält.

... aber Anpassung bei den Ansprüchen

14. Berechtigt ist die Erwartung, daß die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion den internationalen Wettbewerb, dem die Arbeitsmärkte ausgesetzt sind, und den Rationalisierungsdruck, den die Sozialsysteme

me in fast allen europäischen Ländern spüren, verstärken wird. Davon war schon die Rede. Wer ständig vor allem damit zu tun hat, auf höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen zu dringen oder neue Ideen für den Ausbau des Sozialstaats auf den Weg zu bringen, empfindet dies verständlicherweise als existentielle Bedrohung. Europaweite Lohnrückerei und Abbau des Sozialstaats sind hier die Schlagworte. Europaweite sozialpolitische Regulierung wird auf den Plan gerufen. Wer sich hingegen vor allem Gedanken macht, wie dem bedrückenden Problem der unerhört hohen Dauerarbeitslosigkeit in Europa beizukommen ist, sieht das anders. Er kommt nicht ohne die Hoffnung auf langanhaltende lohnpolitische Zurückhaltung und sehr hohe Einsparungen in den Sozialbudgets aus. Nicht einmal die Möglichkeit kann er ausschließen, daß die Reallöhne in Europa sogar sinken müssen, namentlich dort, wo für einfache Arbeit (und für Arbeit obsoletter Qualifikation) zu hohe Löhne gezahlt werden müssen. Richtig ist, daß niemand einen Wettbewerbsvorteil erzielt, wenn er seinen Lohnanspruch senkt und die anderen ihm darin folgen. Die eigentliche Verheißung des Wettbewerbs ist aber auch gar nicht die Gewinnung eines Vorteils auf Kosten anderer, sondern die Herbeiführung eines markträumenden Preises für alle, auf dem Arbeitsmarkt also eines Lohnes, bei dem alle, die um diesen Preis arbeiten wollen, auch Arbeit finden können. Der Wettbewerb ist nur oberflächlich betrachtet ein Kampf aller gegen alle. Im Grunde geht es darum herauszufinden, welche zusätzlichen Arbeiten lohnend werden, wenn man die Ansprüche an die Höhe des Arbeitsergebnisses sukzessive etwas zurücknimmt. Objektiv gibt es ja für alle genug zu tun auf der Welt. Aber wie jedermann sieht, gibt es nicht genug von der Arbeit, bei der so viel herauskommt, daß daraus die heute in Europa verlangten Löhne gezahlt werden können. Daß aufgrund einer sachgerechten Anpassung am Ende auch diejenigen weniger verdienen, die selbst bei den anfangs marktwidrig hohen Löhnen eine Beschäftigung gefunden hatten, trifft zu. Aber soweit die hohen Löhne für alle vorgegeben waren, ging das bisher vorteilhafte Arbeitsverhältnis der Privilegierten eben auf Kosten der Erwerbchancen derer, die arbeitslos blieben.

IV. Die arbeitsmarktpolitische Seite

1. Ausgangslage

15. Seit vielen Jahren sind in der Europäischen Union die meisten Mitgliedsländer, darunter auch Deutschland, mit dem Problem einer hohen Arbeitslosigkeit

konfrontiert. Gegenwärtig sind rund 18 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter als arbeitslos registriert, die Arbeitslosenquote beträgt 11 Prozent (siehe Tabelle). Fast jeder vierte Arbeitslose ist jünger als 25 Jahre, fast jeder zweite hat schon über ein Jahr lang keinen Arbeitsplatz. Von Erwerbslosigkeit betroffen sind vor allem Anbieter einfacher Arbeit, neuerdings aber auch zunehmend qualifizierte Arbeitskräfte. Die Europäische Kommission schätzt, daß der überwiegende Teil der Arbeitslosigkeit strukturelle Ursachen hat, so daß durch eine konjunkturelle Belebung die drückenden Arbeitsmarktprobleme nicht nachhaltig gemildert würden. Tatsächlich sind im Zeitraum 1993-95 in der Gemeinschaft insgesamt gerade einmal 700.000 Arbeitsplätze neu entstanden, während in den Vereinigten Staaten in der gleichen Zeit die Anzahl der Erwerbstätigen um mehr als 4 Millionen zugenommen hat.

16. Angesichts der geringen Beschäftigungsdynamik in Europa werden die Forderungen nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen immer lauter. Verbreitet ist die Vorstellung, daß dies am besten auf Gemeinschaftsebene zu organisieren sei, sozusagen als Baustein auf dem Weg zur Errichtung einer Sozialunion. Flankiert werden müsse nach dieser Meinung die gemeinsame Arbeitsmarktpolitik durch Vorkehrungen gegen die Konkurrenz aus Niedriglohnländern, notfalls auch innerhalb des Binnenmarktes, weil es sonst, wie es heißt, zu Sozialdumping und Wettbewerbsverzerrungen käme, die in Deutschland und anderen Hochlohnländern der Union das Beschäftigungsrisiko auf unerträgliche Weise vergrößerten. Und ergänzt werden könne das Ganze bei dieser Sicht der Dinge durch eine Koordination der Tariflohnpolitik auf EU-Ebene, damit nach dem Wegfall des Wechselkursmechanismus in der Europäischen Währungsunion die Lohnstückkosten in den einzelnen Ländern nicht allzu sehr auseinanderlaufen. Wir halten solche Überlegungen und Bestrebungen für gefährlich und falsch.

Funktionsstörungen auf den Arbeitsmärkten

17. Falsch ist vor allem, lediglich an Symptomen ansetzen zu wollen, das Übel nicht an der Wurzel zu bekämpfen. Wenn sich die Arbeitslosigkeit so verfestigt, wie das in der Europäischen Union der Fall ist, muß von gravierenden Funktionsstörungen auf den Arbeitsmärkten ausgegangen werden. Und in der Tat: Noch immer hat die Tariflohnpolitik nahezu überall zu wenig Rücksicht genommen auf die enger gewordenen Verteilungsspielräume; insbesondere hat sie die regio-

Arbeitslosigkeit in ausgewählten EU-Ländern					
- in Prozent aller Erwerbspersonen -					
- standardisiert -					
Land	1991	1992	1993	1994	1995
Belgien	7,2	7,7	8,6	9,6	9,4
Deutschland*	4,2	4,6	7,9	8,4	8,2
Frankreich	9,4	10,3	11,7	12,3	11,6
Großbritannien	8,8	10,1	10,4	9,6	8,7
Italien	9,9	10,5	10,2	11,1	12,2
Niederlande	7,0	5,6	6,2	6,8	6,5
Schweden	3,3	5,8	9,5	9,8	9,2
Spanien	16,0	18,1	22,4	23,8	22,7
Europäische Union	8,5	9,4	10,9	11,4	11,0
Zum Vergleich:					
Vereinigte Staaten	6,8	7,5	6,9	6,0	5,5
* 1991, 1992 nur Westdeutschland					
Quelle: OECD Wirtschaftsausblick, Nr. 59, Juni 1996					

nalen, sektoralen und qualifikatorischen Lohnstrukturen relativ inflexibel gemacht, bedenkt man den Anpassungsbedarf, der mit der fortschreitenden Globalisierung der Märkte über die europäischen Volkswirtschaften hereingebrochen ist. Nahezu überall hat der Gesetzgeber den Wohlfahrtsstaat so stark ausgebaut, daß sich in den Systemen der sozialen Sicherung große Finanzierungsprobleme auftraten, die wiederholt zu Erhöhungen der Beitragssätze der Pflichtversicherten zwangen (trotz gewisser Leistungskürzungen), wodurch die Lohnnebenkosten in den Unternehmen anstiegen. Nahezu überall wurden die Arbeitsmärkte durch Gesetze, tarifvertragliche Regelungen und nicht zuletzt durch die Rechtsprechung über das Maß hinaus reguliert, für das es solide ökonomische und soziale Gründe gab und gibt, unter Inkaufnahme einer entsprechenden Verteuerung der Arbeitsleistung und von Verzögerungen im Strukturwandel.

Über diese Kanäle entstand in vielen EU-Ländern Arbeitskostendruck, fühlbar und persistent. In einigen Ländern, wie Großbritannien und Italien beispielsweise, hat die Abwertung der Währungen vorübergehend Luft verschafft. In anderen Ländern, besonders Deutschland, verschärfte sich das Problem noch, weil die Währung höher bewertet wurde. Den Zusammenhang zwischen Arbeitskosten und Nachfrage nach Arbeitskräften im Blick zu haben ist Voraussetzung für

eine erfolgversprechende Beschäftigungsstrategie. In der Führungsrolle sind die Tarifvertragsparteien in den einzelnen Ländern. Sie können und dürfen nicht dadurch aus ihrer Verantwortung entlassen werden, daß auf Gemeinschaftsebene versucht wird, der Arbeitsmarktprobleme Herr zu werden.

2. Gegen eine Gemeinschaftskompetenz in der Beschäftigungspolitik

18. Die Europäische Kommission hat in ihrem Weißbuch über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (vom Dezember 1993) den Regierungen der Mitgliedsländer nahegelegt, in der Beschäftigungspolitik enger zusammenzuarbeiten. Das Ziel soll sein, bis zum Jahre 2000 mindestens 15 Millionen neue Arbeitsplätze zu schaffen und damit die Arbeitslosenquote in der Gemeinschaft, die zu jener

Zeit noch eine Zwölferegemeinschaft war, zu halbieren. In der Förderung beschäftigungspolitischer Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten sieht die Kommission für sich eine wichtige Aufgabe; entsprechend entfaltet sie Initiativen zur Förderung beschäftigungswirksamer Investitionen – im kleinen wie im großen (Mittelstandsprogramme, Ausbau transeuropäischer Infrastrukturnetze). So sehen es auch das Europäische Parlament, einzelne Regierungen und die Gewerkschaften in verschiedenen Ländern. Auf der Regierungskonferenz zu Maastricht II steht die Frage nach einer Gemeinschaftskompetenz in diesem Bereich zur Diskussion an, nachdem die mit den Vorarbeiten betraute Reflexionsgruppe dazu aufgefordert hat mit dem ausdrücklichen, wenngleich weit hergeholten Hinweis, daß ein hoher Beschäftigungsstand eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse gemäß Artikel 2 des EG-Vertrages sei.

Keine Kreditaufnahme

19. Eine Gemeinschaftskompetenz in der Beschäftigungspolitik könnte darauf hinauslaufen, dem europäischen Haushalt durch Kreditaufnahme Expansionspielräume zu eröffnen. Dies ist nicht zu billigen:

- Auf der Gemeinschaftsebene gibt es keine Steuererhebungskompetenz, was schon deshalb sachge-

recht ist, weil die Europäische Union kein staatliches Gebilde (im Sinne eines föderalen Bundesstaates etwa) ist. Über den Finanzierungsrahmen für die Erledigung von Aufgaben der Gemeinschaft entscheiden letztlich die Mitgliedstaaten. Diese Prerogative würde ausgehöhlt, wenn die Gemeinschaft die Möglichkeit der Kreditaufnahme erhielte. Supranationalen Zentralisierungstendenzen, die ohnehin schon bestehen, würde zusätzlich Vorschub geleistet werden, ohne daß damit die Effizienz des Wirtschaftens in Europa zunähme.

- Es ist sehr fraglich, ob durch zusätzliche Verschuldung auf der Gemeinschaftsebene überhaupt positive Beschäftigungswirkungen zu erzielen sind, ist doch die Arbeitslosigkeit zu einem großen Teil strukturell bedingt, nicht konjunkturell. Die Erfahrungen, die in den Mitgliedstaaten mit expansiver Finanzpolitik gemacht wurden, sprechen jedenfalls gegen solche Erwartungen. Mehr als ein Strohhalm wurde selten entfacht. Die öffentlichen Haushalte sind aus dem Ruder gelaufen; die meisten EU-Länder stehen unter hartem Konsolidierungszwang (nicht nur wegen der finanzpolitischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages). Es würde keinen Sinn geben, auf mitgliedstaatlicher Ebene die öffentliche Neuverschuldung zurückzuführen, sie aber auf der Gemeinschaftsebene auszuweiten.

20. Auch der Hinweis auf die Notwendigkeit, die trans-europäische Infrastruktur zu verbessern – der Maastrichter Vertrag hat hier der Gemeinschaft Aktionsmöglichkeiten eröffnet –, ist kein Argument für kreditfinanzierte Beschäftigungsprogramme. Engpässe in der wirtschaftsnahen Infrastruktur zu beheben ist ein wichtiges Anliegen. Öffentliche Investitionen in diesem Bereich können freilich privat finanziert werden. Sie sollten es auch, der höheren Rationalität wegen. Zu diesem Zweck, aber nicht nur zu diesem, sollte die Gemeinschaft ihre Möglichkeiten dazu nutzen, die immer noch bestehenden vielfältigen staatlichen Regulierungen im Bereich der Verkehrsnetze, der Energietransportstruktur und der Telekommunikation zu beseitigen. Diese Regulierungen beeinträchtigen auf nationaler Ebene den Wettbewerb in unzulässiger Weise, und sie stellen im europäischen Binnenmarkt ein gravierendes Hemmnis für eine funktionstüchtige trans-europäische Infrastruktur dar. Marktöffnung hat Vorrang vor dem Einsatz öffentlicher Kreditmittel unter dem Etikett „Infrastrukturmaßnahmen“, zumal dann der Gefahr vorgebeugt würde, daß öffentliche Gelder in Prestigeobjekten mit fragwürdigem volkswirtschaftli-

chem Nutzen für das einzelne Land und die Gemeinschaft verschwendet werden, von den stets zu befürchtenden Mitnahmeeffekten ganz abgesehen.

Keine aktive Arbeitsmarktpolitik

21. In der europäischen Diskussion wird verlangt, daß auf Gemeinschaftsebene aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben werde, vor allem zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit. Davon ist nichts zu halten. Es spricht zwar einiges dafür, namentlich durch Maßnahmen der Umschulung und Fortbildung von Arbeitslosen deren Chancen am Arbeitsmarkt zu verbessern. Es spricht aber nichts dafür, diese Politik auf der obersten Ebene der Union anzusiedeln. Im Gegenteil, überall dort, wo aktive Arbeitsmarktpolitik stattfindet, hat sich gezeigt, daß damit noch am ehesten etwas Positives bewirkt werden kann, wenn man sich gezielt auf Problemgruppen konzentriert und dabei auch möglichst die Betriebsnähe sucht. Das geschieht besser auf der untersten Ebene der Gebietskörperschaften, gleichsam vor Ort, – alles natürlich innerhalb der engen Grenzen, die der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich gezogen sind. Sie ist zu teuer, als daß sie auch nur auf Problemgruppen bezogen intensiv betrieben werden könnte. Ihre Erfolgsaussichten sind im ganzen ungewiß, und sie kann lohnpolitisches Fehlverhalten der Tarifvertragsparteien begünstigen. Eine Gemeinschaftskompetenz für aktive Arbeitsmarktpolitik würde diese Grenzen nicht hinausschieben. Arbeitsmarktpolitik ist keine europäische Aufgabe. Das Subsidiaritätsprinzip steht dem klar entgegen.

3. Die Mär vom „Sozialen Dumping“

22. Der verschärfte strukturelle und technische Wandel setzt alle Mitgliedsländer der Europäischen Union unter einen enormen Anpassungsdruck. Die Hauptlast der Anpassung trifft die wohlhabenderen Länder des Zentrums, und dort vor allem die wenig qualifizierten Arbeitnehmer. Im Vergleich zu den südeuropäischen Ländern sind die Kosten wenig qualifizierter Arbeit in den nordeuropäischen Ländern unverhältnismäßig gestiegen. Die Gewerkschaften in diesen Ländern drehen deshalb im Verein mit einzelnen Arbeitgeberverbänden und vielen politisch Verantwortlichen den Spieß um, indem sie argumentieren, der Wettbewerb auf den europäischen Arbeitsmärkten werde durch die ärmeren Länder der Peripherie der Europäischen Union einseitig verzerrt. Sowohl die arbeits- und sozialrechtlichen Standards wie die Löhne seien dort zu niedrig. Es handele sich um ein „soziales Dumping“, das nicht länger

hinzunehmen sei. Über Vereinbarungen müsse erreicht werden, daß die unterschiedlichen Standards auf den Arbeitsmärkten in der Europäischen Union zunehmend aneinander angeglichen werden. Das Fernziel der Gewerkschaften des Zentrums sind einheitliche Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union.

23. Der Vorwurf eines „sozialen Dumping“ betrifft zwei Punkte: Zum ersten wird argumentiert, die Länder der Peripherie nutzten ihre geringeren Arbeitskosten dazu aus, ihre Produkte in den Ländern des Zentrums zu billig anzubieten. Zum zweiten wird argumentiert, ihre Arbeitskräfte eröffneten einen „unfairen“ Wettbewerb, indem sie auf Zeit zuwanderten und zu geringen Löhnen arbeiteten. Richtig ist, daß der Binnenmarkt es den Arbeitskräften der Peripherie ermöglicht, den inner-europäischen Wettbewerb an den Güter- und einzelnen Arbeitsmärkten zu verschärfen. Aber es ist irreführend, diese Sachverhalte als illegitim, als „soziales Dumping“ zu brandmarken.

Dumping ist auch nicht schon immer dann gegeben, wenn Exporteure im Ausland billiger verkaufen als im Inland. Dumping liegt dann vor, wenn ausländische Exporteure versuchen, inländische Konkurrenten zu verdrängen, indem sie ihre Produkte zu Preisen anbieten, die nicht einmal die variablen Kosten decken. Das strategische Ziel solchen Verhaltens wäre es, durch temporäre Inkaufnahme von Verlusten dauerhaft höhere Marktanteile zu erzielen, um anschließend Gewinne über monopolistisch überhöhte Preise einzufahren. Von Dumping könnte man ebenso sprechen, wenn ausländische Arbeitnehmer im Inland ihre Arbeitskraft zu Löhnen anböten, die geringer wären als in ihrem Heimatland.

Tatsächlich ist weder das eine noch das andere gegeben. Die Exporteure der Peripherie bieten ihre Produkte nicht zu Preisen an, die unter den variablen Herstellungskosten liegen, und natürlich haben die Arbeitnehmer dieser Länder nicht das geringste Interesse, hierzulande zu Löhnen zu arbeiten, die unter den Verdienstmöglichkeiten in ihren Heimatländern liegen.

24. Die geringeren Löhne und die niedrigeren arbeits- und sozialrechtlichen Standards in den Ländern der Peripherie sind Ausdruck des dort derzeit noch geringeren Entwicklungsstandes. Die im Vergleich zum Zentrum der Europäischen Union weit geringere Arbeitsproduktivität bedingt eine geringere Vergütung der Arbeitsleistung. Der Ertrag der Arbeit wird den Arbeitnehmern zum größeren Teil als Lohn ausbezahlt,

zum anderen Teil wird er durch die Lohnnebenkosten absorbiert. Solange die gesamten Arbeitskosten im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung stehen, spielt es aus der Sicht der Unternehmen keine entscheidende Rolle, wie diese Aufteilung vorgenommen wird. Aus der Sicht der Arbeitnehmer kann das anders sein.

Der Standortwettbewerb in Europa hat verschiedene Dimensionen. Während die wohlhabenderen Länder des Zentrums von Standortvorteilen wie besser qualifizierten Arbeitskräften, einer gut ausgebauten Infrastruktur und einem hohen Stand der Grundlagenforschung wie der anwendungsorientierten Forschung profitieren, setzen die peripheren Länder auf den Standortvorteil erheblich niedrigerer Arbeitskosten. Sie brauchen niedrige Arbeitskosten, damit sie ihre bei geringerer Produktivität erzeugten Produkte absetzen können. Im übrigen: Der Standortwettbewerb ist wohlfahrtsfördernd für alle Beteiligten. Würde man die Standortvorteile künstlich einebnen, etwa durch die Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen, so würden die durch Warenaustausch erzielbaren Gewinne der internationalen Arbeitsteilung verringert. Das ginge zu Lasten aller Beteiligten, der peripheren wie der übrigen Länder der Europäischen Union.

Angleichung: weder wohltätig für die Peripherie ...

25. Für eine Harmonisierung der Arbeits- und Sozialbedingungen auf den europäischen Arbeitsmärkten gibt es keine ökonomisch wirklich tragfähige Begründung. Wohl aber gibt es eine Reihe von Gründen, die dagegen sprechen. Deshalb drängt sich der Verdacht auf, daß der Vorwurf des Sozialdumpings nur dazu dient, den peripheren Ländern einen legitimen Wettbewerbsvorteil zu nehmen. Die Hochlohnarbeitsplätze des Zentrums sollen gegen die Niedriglohnkonkurrenz der Peripherie abgeschottet werden. Auch die sich sozial gebende Forderung, es gelte, den Arbeitnehmern der ärmeren Mitgliedsländer bessere Arbeits- und Sozialbedingungen zu verschaffen, kann das protektionistische Interesse nur mühsam kaschieren. Der liberale Grundsatz muß sein, daß die Arbeitnehmer jener Länder selbst entscheiden dürfen, ob sie einen höheren Arbeitskomfort, einen verbesserten Kündigungsschutz oder mehr Freizeit wollen.

Eine EU-weit verordnete, schrittweise Angleichung der Arbeits- und Sozialbedingungen ist mit den berechtigten Interessen der peripheren Länder nicht zu vereinbaren. Damit sie ihre Wettbewerbsfähigkeit wahren und den Beschäftigungsstand erhalten könnten, wären sie

gezwungen, die ohnehin relativ niedrigen Löhne weiter zu drücken, um den Kosteneffekt der Harmonisierung sonstiger Arbeitsbedingungen aufzufangen. Das widerspricht den offenkundigen Präferenzen der Arbeitnehmer (Lohneinkommen versus Freizeit und Komfort am Arbeitsplatz). Es ist daher nicht auszuschließen, ja sogar wahrscheinlich, daß die Beschäftigten sich auf einen Lohnverzicht zur Kompensation der verordneten höheren Lohnnebenkosten nicht einlassen würden. Das hätte steigende Lohnstückkosten und damit einen Anstieg der Arbeitslosigkeit zur Folge. Der für diese Länder wünschenswerte wirtschaftliche Aufholprozeß würde einen Rückschlag erleiden. Der Schritt in Richtung Sozialunion wäre für sie also alles andere als sozial.

... noch für das Zentrum

26. Kurzsichtig ist, wer glaubt, daß jedenfalls die wohlhabenderen Länder des Zentrums davon profitieren würden. Zwar können sie sich eine Verringerung des Wettbewerbsdrucks versprechen. Aber eine zunehmende Arbeitslosigkeit in den peripheren Ländern aufgrund eines marktwidrigen Angleichungsdrucks von Seiten der europäischen Sozialpolitik würde zu schwer abweisbaren Forderungen nach finanziellen Ausgleichsmaßnahmen führen. Gibt man ihnen nach, würden die wohlhabenderen Länder durch höhere Transferzahlungen an die ärmeren Länder belastet, was letztlich über eine höhere Abgabenbelastung die Arbeitnehmer trifft. Darüber hinaus würde der verringerte Wettbewerbsdruck den Anreiz mindern, erwünschte Reformmaßnahmen (Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Deregulierung, Umbau der Systeme der sozialen Sicherung) zu ergreifen. Das wäre kontraproduktiv, weil der Sozialstaat in diesen Ländern ohnehin in eine Sackgasse geraten ist. Die steigenden Ausgaben der Systeme sozialer Sicherung treiben die Lohnnebenkosten nach oben, vergrößern den Abstand zwischen Arbeitskosten und Nettoverdiensten.

4. Abschottung durch Entsenderichtlinien?

27. Die Garantie der Freizügigkeit in der Europäischen Union hat in den vergangenen Jahren zunehmend zu dem neuen Phänomen geführt, daß Unternehmen der peripheren Länder die Leistung ihrer Stammarbeitnehmer in den Ländern des Zentrums zu den wesentlich günstigeren Arbeitskosten des Heimatlandes anbieten. Deutschland ist Zielland solcher Aktionen. Die Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den Ländern der Gemeinschaft ist legal, sofern ihre Entsendung vor-

übergehender Natur ist. Weil dies zu Löhnen geschieht, die erheblich unter den deutschen Löhnen liegen, kann es zu einer Ausweitung der Produktionstätigkeit, aber auch zu einer Verdrängung der inländischen Arbeitnehmer kommen. Insbesondere die Bauindustrie ist davon erheblich betroffen.

28. In Deutschland versucht man, die Entwicklung durch das am 1. März 1996 in Kraft getretene Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu steuern. Das Gesetz soll verhindern, daß die von ausländischen Unternehmen jeweils vorübergehend auf deutschen Arbeitsstellen eingesetzten Arbeitnehmer wesentlich niedriger entlohnt werden als ihre inländischen Kollegen. Zu diesem Zweck können die jeweils zuständigen Tarifvertragsparteien auf Antrag einen von ihnen vereinbarten Mindestlohn für allgemeinverbindlich erklären lassen. Dieser Mindestlohn muß dann auch von Arbeitgebern bezahlt werden, die ihren Firmensitz im Ausland haben, aber im Inland Arbeitskräfte beschäftigen. Nach einer vom Europäischen Ministerrat gegen die Stimmen von Großbritannien und Portugal verabschiedeten allgemeinen Entsenderichtlinie können derartige Entsendegesetze in den Ländern der Gemeinschaft erlassen werden.

Das deutsche Entsendegesetz ist auf drei Jahre befristet. Die gemäß § 5 Tarifvertragsgesetz vom Bundesarbeitsminister abzugebende Allgemeinverbindlichkeitsklärung bedarf der mehrheitlichen Zustimmung des aus Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehenden Tarifausschusses.

Für Freizügigkeit

29. Der Schutz heimischer Branchen durch Entsendegesetze oder andere protektionistische Eingriffe ist mit einer Wirtschaftspolitik, die „dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist“ (Art. 3a EG-Vertrag) nur schwerlich vereinbar. Der europäische Binnenmarkt zeichnet sich durch den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital aus. Der Wettbewerb beschränkt sich also nicht auf den freien Güteraustausch. Vielmehr schließen die Freiheiten des Binnenmarktes auch die Dienstleistungsfreiheit jedes europäischen Unternehmers und die Freizügigkeit aller Arbeitnehmer ein. Wie Freihandel hat auch Freizügigkeit insgesamt wohlfahrtssteigernde Wirkungen, jedenfalls wenn man nicht Partikularinteressen Vorrang gibt. Die Arbeitskräfte von der Peripherie der Gemeinschaft sind

bereit, zu den in ihrem Heimatland üblichen, weit niedrigeren Löhnen vorübergehend im Gastland zu arbeiten. Dies erlaubt es, dort zu geringeren Kosten zu produzieren. Davon profitieren die Verbraucher, weil sie für Güter und Dienstleistungen weniger zahlen müssen. Kommt es dadurch nicht zu einer entsprechenden Ausweitung der Produktionstätigkeit, sind inländische Arbeitnehmer der betroffenen Branchen allerdings die Leidtragenden dieses Wettbewerbs. Fliegende Arbeitskolonnen ermöglichen es den Unternehmen, die wesentlich teurere Stammebelegschaft erheblich zu verringern. Verdrängung durch Wettbewerb ist freilich legitim, zumal wenn man, wie innerhalb der Europäischen Union, kein Argument hat, die Interessen des Verdrängten höher zu bewerten als die Interessen dessen, der verdrängt.

Entsendegesetz – ein Sündenfall

30. Angesichts des in der Bauwirtschaft herrschenden Verdrängungswettbewerbs – Schätzungen sprechen von 150.000 bis 200.000 entsandten ausländischen Bauarbeitern – ist es verständlich, daß die Wirtschaftspolitik auf die Anpassungsprobleme der betroffenen Unternehmen und Arbeitskräfte reagiert. Trotzdem: Das Entsendegesetz mit seinen Mindestlöhnen ist ein ordnungspolitischer Sündenfall. Es zielt darauf, die Kosten für entsandte Arbeitnehmer durch Festsetzung von Mindestlöhnen zu erhöhen und damit die Wettbewerbschancen inländischer Arbeiter gegenüber ausländischen, die bereit sind, zu geringeren Löhnen zu arbeiten, zu verbessern. Ein vergleichbares Problem stellt sich innerhalb Deutschlands, wenn Bauarbeiter aus den neuen Bundesländern zu Baustellen im alten Bundesgebiet entsandt werden.

Als eine zeitlich streng befristete Maßnahme ließe sich das Entsendegesetz zur Not rechtfertigen, vorausgesetzt es wird die dadurch gewonnene Zeit für geeignete Anpassungsmaßnahmen genutzt. Nach allen Erfahrungen ist allerdings nicht damit zu rechnen, daß auf diese Weise das Problem gelöst werden kann. Schutzmaßnahmen wie das Entsendegesetz vermindern den Anpassungsdruck mit der Folge, daß sie durch wiederholt verlängerte Befristung zementiert werden. Zudem weckt ein solches Gesetz Begehrlichkeiten in anderen Branchen. Strukturanpassungen sind keine Besonderheit der Bauwirtschaft. Deshalb sind Entsendegesetze nicht zu befürworten.

5. Europäisierung der Tarifpolitik – unerwünscht und unwahrscheinlich

31. Aus Gewerkschaftskreisen kommt mitunter die Überlegung, in der Tarifpolitik sei aus beschäftigungspolitischen Gründen grenzüberschreitend mehr Gemeinsamkeit wünschenswert. Die Vorstellungen reichen von einem intensiveren Informationsaustausch bis zur Festlegung gemeinsamer lohn- und sozialpolitischer Ziele (z.B. die Einführung der 35-Stunden Woche) und zum Abschluß europaweiter Tarifverträge (nach dem Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“, das der Europäische Metallarbeiterbund 1993 in einer tarifpolitischen Grundsatzerklärung eingefordert hat). Auch bei Unternehmensverbänden gibt es hier und da Stimmen zugunsten einer europäischen Tarifpolitik. Sie sind getragen von der Vorstellung, dadurch vielleicht die Arbeitskosten der Konkurrenz aus Niedriglohnländern zu beeinflussen, sprich deren Löhne „hochziehen“ zu können (nach dem Muster der von westdeutschen Verbänden dominierten Tariflohnpolitik in Ostdeutschland unmittelbar nach der deutschen Vereinigung).

Zentralisierung kontraproduktiv ...

32. Angenommen, es käme zu einer Zentralisierung der Tarifverhandlungen auf europäischer Ebene. Das könnte nur kontraproduktiv sein. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen Gegebenheiten in den einzelnen EU-Ländern, besonders bei der Arbeitsproduktivität, würden nicht ausreichend berücksichtigt werden (können). Die interregionalen Lohnstrukturen würden sich marktwidrig einebnen, statt sich marktgerecht zu differenzieren. Das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit in Europa würde sich verschärfen, nicht mildern.

Daß die Erfahrungen mit zentralen Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene, die in Ländern wie Schweden und Österreich gemacht wurden, beschäftigungspolitisch so schlecht nicht waren, ist keine Beruhigung. Hier gab es interregional keine so bedeutenden Unterschiede im Entwicklungsstand, wie es sie europaweit gibt. Außerdem half lange Zeit die Bereitschaft, marktwidrige Lohnstrukturen durch Regionalpolitik abzuschirmen – bis die Mittel dazu ausgingen. Inzwischen sind auch diese Länder auf einen Weg eingeschwenkt, der von mehr Respekt vor dem, was marktwirtschaftliche Rationalität gebietet, geprägt ist.

... und nicht zu erwarten

33. Tatsächlich ist die Vorstellung, die Tariflohnpolitik lasse sich demnächst europäisieren, auch wirklichkeitsfremd.

Zum einen fehlt es völlig an einem gemeinsamen institutionellen Rahmen für solche Tarifverhandlungen. Die tarifrechtlichen Organisationsmodelle divergieren sehr stark von Land zu Land. Die Tarifautonomie ist unterschiedlich geregelt, entsprechend unterschiedlich ist die Rolle des Staates bei kollektiven Lohnverhandlungen. In einigen Ländern sind Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände nach Branchen organisiert, in anderen agieren sie national oder differenzieren sich nach ideologischer Ausrichtung. Der Europäische Gewerkschaftsbund und der Wirtschaftsdachverband UNICE haben keinerlei Verhandlungskompetenzen; was sie auch immer vereinbaren wollten, es hätte keine bindende Wirkung für die Tarifverträge innerhalb der Mitgliedstaaten. Es ist nicht zu erkennen, daß sich zur Stärkung einer europäischen Verhandlungsebene neue entscheidungsrelevante Organisationsstrukturen herausbilden könnten.

Zum anderen, und das ist es, was wirklich zählt: Gerade weil die wirtschaftlichen Bedingungen zwischen den einzelnen Ländern so unterschiedlich sind, ist es schwer vorstellbar, daß sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen europaweit kartellieren lassen. Namentlich die noch weniger entwickelten Mitgliedsländer wissen, daß ihre niedrigeren Arbeitskosten ihre Trumpfkarte sind, eine Trumpfkarte, die sie nicht weggeben dürfen, sondern die sie ausspielen müssen, damit die eigene Wirtschaft exportieren und sich gegenüber der Importkonkurrenz behaupten kann. Niemand sollte sie für so einfältig halten, daß sie auf das verzichten, was sie im Wettbewerb um das international mobile Kapital als Investitionsstandort attraktiv hält. Auf diese Weise können diese Länder gegenüber den fortgeschritteneren Mitgliedstaaten wirtschaftlich aufholen und zu mehr Beschäftigung gelangen, dabei nach und nach auch die sozialen Standards anheben. Warum also sollte die Lohnpolitik dort einen Kurs fahren, wie ihn sich die Tarifvertragsparteien in produktivitätsstarken Ländern wünschen? Auch wenn künftig die Löhne in Euro gezahlt werden und dadurch der direkte Lohnvergleich ohne Umrechnung möglich ist, den „gleichen Lohn für gleiche Arbeit“ werden die Arbeitnehmer in diesen Ländern, die vor allem Beschäftigung wollen, nicht fordern. So einfältig ist niemand.

34. Nicht einmal die Hochlohnländer bieten die für eine Europäisierung der Tarifpolitik geeigneten Bedingungen. Die Kartellierbarkeit der Interessen sowohl auf der Arbeitnehmerseite wie auf der Arbeitgeberseite erodiert zunehmend, vor allem unter dem Eindruck der Globalisierung der Märkte. Der überkommene Flächentarifvertrag muß sich für mehr Flexibilität und Differenzierung öffnen, oder er wird nicht überleben. Noch sind die Widerstände dagegen groß. Aber schon heute werden in zahlreichen Betrieben in Deutschland und anderwärts tarifvertragliche Regelungen umgangen, das Niveau vereinbarter Arbeitsentgelte unterschritten, teilweise contra legem. Weitere Erosionserscheinungen des Kartells auf Arbeitgeberseite sind die Verbandsflucht bisheriger Mitgliedsunternehmen und die Weigerung von jungen Unternehmen, dem Verband überhaupt beizutreten. Mit fortschreitender Tendenz zur Arbeitszeitflexibilisierung bei abhängig Beschäftigten und zu Tätigkeiten als freie Mitarbeiter werden Arbeitsverträge stärker individualisiert werden (müssen), als es bislang der Fall war. Hier finden die Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern wieder zusammen, jetzt aber nicht in Gestalt uniformer Vertragsbeziehungen, sondern in Gestalt erwünschter Vielfalt. Jeder lernt, daß er den sich ändernden Marktverhältnissen Rechnung tragen muß – um der Sicherung von guten Erwerbs- und Beschäftigungschancen willen. Gegen all dies können die Repräsentanten der Verbände durch Absprachen auf Gemeinschaftsebene, wenn sie es denn versuchten, nichts ausrichten, sie stünden auf verlorenem Posten. Eine Europäisierung der Tarifpolitik ist also nicht zu erwarten. Die Tariflohnpolitik wird für lange Zeit national bleiben und mehr und mehr im europäischen, ja weltweiten Wettbewerb betrieben werden müssen. Steinzeitliche Formen der Geburtshilfe für Tarifverträge, wie Streik und Aussperrung, werden immer weniger dazu passen und womöglich schon bald der Vergangenheit angehören. Und das ist, nicht zuletzt wegen des damit vergrößerten Spielraums für gesamtwirtschaftliche Effizienz und Dynamik, gut so.

V. Zur Harmonisierung der sozialen Sicherung

1. Spannbreite europäischer Sicherungssysteme

35. Die soziale Sicherung umfaßt viel: die Sozialhilfe, das Wohngeld, die Rentenversicherung, die Krankenversicherung, die Arbeitslosenversicherung und die Pflegeversicherung. Ja, solche Auflistung ist noch un-

vollständig. Auch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die finanzielle Unterstützung von Auszubildenden (BAföG), der Soziale Wohnungsbau, das Kindergeld werden den Sozialleistungen zugeordnet, während die Unfallversicherung tatsächlich als Versicherung gesehen wird. Aber auch ein engerer Begriff macht Sinn. Er umschlosse nur die Sozialhilfe und das Wohngeld, weil nur hier die Bedürftigkeit geprüft wird. Bei den anderen Systemen handelt es sich um Versicherungen, die mit sozialen Komponenten und Umverteilungselementen durchsetzt sind.

36. Die Mindeststandards und die Ausgestaltung der sozialen Sicherung sind in der Europäischen Union höchst unterschiedlich geregelt. Und auch die Spannweite der Summe der Beitragssätze ist beträchtlich. Das erklärt sich zum Teil durch große Unterschiede im Anteil der Steuerfinanzierung. Gemeinsam ist den Sozialsystemen, daß sie sich fast überall zu Vollversorgungssystemen entwickelt haben. Der Drang der Sozialpolitiker, die Leistungen zu erhöhen, und einzelner Gruppen, besondere Vergünstigungen zu erhalten, ließen die Sozialsysteme unaufhaltsam wachsen. Erst in jüngster Zeit richtet sich der Blick zunehmend auf die stark gestiegene Beitragsbelastung. Der Unmut über die steigenden Beiträge fällt zusammen mit der bangen Frage, welche Leistungen den Beiträgen in Zukunft noch gegenüberstehen. Die Hoffnung auf immer größere soziale Sicherheit durch allumfassende staatliche Sicherungssysteme hat sich als trügerisch erwiesen. Die Umlagesysteme unterliegen nicht nur den steigenden Ansprüchen der Beitragszahler und den ständigen verteilungspolitischen Eingriffen des Staates; sie sind auch sehr störanfällig bei steigender und chronisch hoher Arbeitslosigkeit und vor allem bei demographischen Veränderungen, wie sie in den nächsten Jahrzehnten zu erwarten sind.

Die Hauptursache für die Instabilität ist systemimmanenter Art. Obwohl die meisten sozialen Sicherungssysteme als Versicherung bezeichnet werden, weichen sie erheblich von den Grundsätzen privater Versicherungen ab. Es besteht keine Äquivalenz zwischen den individuellen Beitragszahlungen und dem individuellen Risiko und damit den Leistungen der Systeme. Den Versicherungen wurden von Anfang an auch sozialpolitische und verteilungspolitische Aufgaben zugewiesen. Bestimmte Gruppen werden ohne Rücksicht auf das Äquivalenzprinzip und ohne Prüfung der Bedürftigkeit begünstigt. Die Folge ist, daß andere Personengruppen weit stärker belastet werden als in einer privaten Versi-

cherung und daß dadurch eine Gefährdung und latente Selbsterstörung der Systeme angelegt ist.

37. Durch das Recht auf Freizügigkeit und die auch tatsächlich zunehmende Mobilität der Arbeitnehmer in der Europäischen Union werden – so wird vielfach befürchtet – Ausweichreaktionen der in einem Sozialsystem übermäßig Belasteten erleichtert. Das verstärkt die Inanspruchnahme besonders günstiger Regelungen und bedroht damit die Stabilität der Sozialsysteme. Deshalb sei eine Harmonisierung bis hin zu einer zentralen Lösung auf europäischer Ebene unumgänglich. Mit der Vereinheitlichung insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung und Alterssicherung wird die Hoffnung verknüpft, durch einen Risikoausgleich über die Grenzen hinweg eine effizientere Ausgestaltung und einen Beitrag zur Stabilisierung der Systeme erreichen zu können.

2. Wanderungen weder behindern noch provozieren

„Koordinierende Regeln“

38. Ein wesentliches Element des europäischen Binnenmarktes ist das Recht auf Freizügigkeit. Die Wahl des Arbeits- und Wohnortes sollte nicht von Mängeln der Sozialsysteme beeinflusst werden. Das heißt: Die Wanderung der Arbeitskräfte sollte nicht dadurch behindert werden, daß in einem Sozialsystem „erworbene Ansprüche“ nicht mitgenommen werden können. Sie sollte aber auch nicht dadurch angeregt werden, daß Leistungen in Anspruch genommen werden, denen keine Gegenleistungen gegenüberstehen oder daß große Leistungsunterschiede wie in der Sozialhilfe ausgenutzt werden können. Fehlanreize ergeben sich auch, wenn einzelnen Gruppen innerhalb des Sozialsystems übermäßige Lasten aufgrund von Umverteilungsmaßnahmen zugemutet werden. Das bedeutet nicht, daß eine volle Harmonisierung der Sozialsysteme erforderlich wäre. Die einzelnen Länder können durchaus unterschiedliche Leistungsniveaus und entsprechende Beitragsunterschiede vorsehen. Unerwünschte Wanderungsanreize und Wanderungshemmnisse können durch „koordinierende Regeln“ beseitigt oder zumindest verringert werden.

.... in der Arbeitslosenversicherung und der Krankenversicherung

39. Die mit der Wanderung verbundenen Probleme sind nicht neu. Es existieren deshalb schon lange Ver-

einbarungen zwischen den Mitgliedsländern der Europäischen Union:

- Die Regeln, die bei der Arbeitslosenversicherung gefunden wurden, sind relativ einfach. Die Länder haben sich darauf geeinigt, daß die Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedsländern den inländischen Arbeitnehmern gleichgestellt werden. Es besteht eine Pflicht zur Leistung gegenüber einem Beschäftigten aus einem anderen Mitgliedsland, wenn er Leistungsansprüche erworben und einen Wohnsitz in diesem Land hat. Ein Arbeitssuchender muß sich noch vier Wochen im Land seiner ehemaligen Beschäftigung aufhalten und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen. Danach kann er in sein Heimatland zurückkehren und Arbeitslosengeld beziehen, wenn er sich bei der dortigen Arbeitsvermittlungsbehörde als arbeitssuchend meldet.
- Die notwendigen Regeln sind auch in der gesetzlichen Krankenversicherung für die überwiegende Zahl der Fälle relativ unproblematisch. Wenn etwa ein deutscher Arbeitnehmer für nicht mehr als zwei Jahre ins Ausland entsandt wird, kann er weiter in seiner heimischen Krankenkasse versichert bleiben. Wird er im Ausland krank, hat er Ansprüche auf Sachleistungen, die im Wege der Leistungshilfe für Erkrankungen gewährt werden, die eine unverzügliche Behandlung erfordern und es nicht zulassen, daß die Behandlung aufgeschoben wird, bis er wieder zu Hause ist. Die Art und Höhe des Leistungsanspruchs richten sich dabei nach dem Recht des Aufenthaltslandes. Die Kosten werden durch die heimische Krankenversicherung erstattet. Die Koordinationsregeln in der gesetzlichen Krankenversicherung verhindern so in der überwiegenden Anzahl der Fälle, daß die Mobilität der Arbeitnehmer in den Ländern der Europäischen Union eingeschränkt wird.

Anreize für Sozialtourismus

40. Anreize zu einem „Sozialtourismus“ von den relativ armen zu den reichen Ländern der Europäischen Union sind allerdings im Bereich der Sozialhilfe zu finden. Zwar genießen die Empfänger von Fürsorgeleistungen grundsätzlich keine Freizügigkeit. Es besteht aber wegen der extensiven Auslegung des Arbeitnehmerbegriffs durch den Europäischen Gerichtshof die Möglichkeit, daß sie formal für den Zeitraum von sechs Monaten den Arbeitnehmerstatus erhalten können, wenn sie erklären, im europäischen Ausland ernsthaft

nach einer Arbeit zu suchen. In diesem Falle haben sie auch Anspruch auf die sozialen Leistungen des Landes, in dem sie wohnen, somit auch auf die Leistungen, die im Rahmen der Fürsorge in diesem Land gewährt werden. Faktisch ist für einen arbeitssuchenden Empfänger von Sozialhilfe der Zeitraum länger als sechs Monate, wenn er mit der Duldung der inländischen Arbeitsverwaltung über die sechs Monate hinaus zwar offiziell nach einer Arbeit sucht, tatsächlich aber keine ernsthaften Bemühungen zeigt, einen Arbeitsplatz zu finden. Zudem besteht die Möglichkeit daß sich die Empfänger von Sozialhilfe aus relativ armen Ländern der Europäischen Union nacheinander für jeweils sechs Monate in mehreren relativ reichen Mitgliedsländern als arbeitssuchend melden, ohne ernsthaft nach einer Beschäftigung zu suchen. Dieser Zielkonflikt zwischen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und gewissen Tendenzen zum „Sozialtourismus“ in der Europäischen Union ließe sich weitgehend lösen, wenn Wartezeiten bis zur Erreichung der vollen Sozialleistung eingeführt würden.

Alterssicherung und Wanderung

41. Die Probleme der Systeme der gesetzlichen Alterssicherung sind komplexer. Die komplizierte Koordinationsverordnung in der Europäischen Union soll verhindern, daß ein sozialversicherungspflichtiger Arbeitnehmer seine Rentenansprüche in einem Land verliert, wenn er eine Arbeit im europäischen Ausland aufnimmt. Die Rentenansprüche, die ein Arbeitnehmer während seiner Erwerbstätigkeit in einzelnen Mitgliedsländern erworben hat, werden zusammengerechnet und aufeinander abgestimmt. Diese Koordinationsregel ist aus vielerlei Gründen ökonomisch wenig effizient. Es kommt zu künstlichen Wanderungsanreizen, weil in einigen Ländern kurze Versicherungszeiten keine Ansprüche begründen, während man in anderen schon relativ hohe Ansprüche erwerben kann, selbst wenn man nur kurze Zeit Beiträge entrichtet hat. Um eine „Überversorgung“ bei geschickter Kombination der Rentenansprüche zu vermeiden, bestehen gemeinschaftliche Kürzungsregeln. Diese Regeln erreichen das Ziel nur bedingt. So führen kurze Versicherungszeiten zu einer unterproportionalen Kürzung der Ansprüche. Es ist auch möglich, den Kürzungsregeln auszuweichen. Diese Regeln sind nur Notbehelfe, die in Grenzen verbesserbar sind.

Man hat letztlich nur die Wahl zwischen zwei unvollkommenen Lösungen. Bei der einen Möglichkeit bleibt

der Arbeitnehmer sein Leben lang in dem gesetzlichen Alterssicherungssystem, in das er „hineingeboren“ wurde. Die Entscheidung, in einem anderen Land zu leben und zu arbeiten, beeinflusst die Mitgliedschaft in diesem System der Alterssicherung nicht. Dieses Herkunftslandprinzip führt zwar nicht zu Wanderungshemmnissen, ist allerdings problematisch, weil es die Abstimmung mit den „Füßen“ zwischen den unterschiedlichen Alterssicherungssystemen unterbindet. Eine andere Möglichkeit, die an die geltende Regelung anknüpft, besteht darin, daß ein Arbeitnehmer mit der Entscheidung, ein Land zu verlassen, auch Mitglied in der gesetzlichen Alterssicherung des Gastlandes wird. Die Höhe der gesamten Rentenleistungen setzt sich aus den modifizierten Ansprüchen aus den einzelnen nationalen Systemen der Alterssicherung zusammen. Jede Rentenversicherung errechnet die Rentenhöhe, die sich ergeben hätte, wenn ein Arbeitnehmer sein ganzes Leben in diesem Land verbracht hätte. Dieser Betrag wird mit den Jahren multipliziert, in denen er tatsächlich Beiträge in diesem Land gezahlt hat. Dieses Kombinationsprinzip (Kombination von Versicherungsverträgen) hätte den Vorteil, daß die Träger der nationalen Alterssicherungssysteme nur diese Informationen austauschen müßten.

Es ist auf den ersten Blick nicht ganz klar, welche dieser beiden Lösungen die bessere ist. Die Kombinationslösung verursacht zweifellos höhere Verwaltungskosten, weil Informationen zwischen den nationalen Systemen der Alterssicherung auszutauschen sind, die anteiligen Rentenleistungen auf nationaler Ebene berechnet werden müssen und mehrere nationale Träger der Alterssicherung beteiligt sind. Es bleibt allerdings zu bedenken, daß das Herkunftslandprinzip den institutionellen Wettbewerb zwischen den nationalen Alterssicherungssystemen beeinträchtigt und den diskretionären Handlungsspielraum der politisch Verantwortlichen vergrößert. Damit entsteht das Problem, daß dringend notwendige Reformen der wenig effizienten nationalen Versicherungen aufgeschoben werden können. Die Kombinationslösung ist auf funktionsfähige nationale Systeme angewiesen; sie erhält den Wettbewerb der Systeme, der zu effizienten Reformen nötig ist.

3. Arbeitslosenversicherung dezentral belassen

42. Es wird bisweilen die Meinung vertreten, daß es sinnvoll sei, für den Fall asymmetrischer gesamtwirtschaftlicher Störungen in der Europäischen Union eine zentrale europaweite Arbeitslosenversicherung einzu-

führen. Weil es nicht möglich sei, sich in einer Währungsunion über veränderte Wechselkurse an neue wirtschaftliche Gegebenheiten anzupassen, und weil nach wie vor die Anpassungsfähigkeit (inflexible Löhne und Lohnstrukturen, mangelnde Mobilität des Faktors Arbeit) der europäischen Volkswirtschaften unzureichend sei, scheint es vielen Kritikern nationaler Lösungen einfacher, das Risiko der Arbeitslosigkeit auf europäischer Ebene auszugleichen. Sie versprechen sich davon, daß dann die Beiträge der Arbeitnehmer und Arbeitgeber geringer ausfallen können.

Verzerrung der Kostenstruktur

43. Richtig ist: Trotz des engen Verbunds der nationalen Volkswirtschaften können einzelne Mitgliedstaaten härter von einem Konjunkturunbruch oder einer strukturellen Krise getroffen werden als die übrigen. Die Arbeitslosenversicherungen in den Mitgliedstaaten werden dann unterschiedlich belastet. Eine europaweite Arbeitslosenversicherung würde zwar am Umfang der Arbeitslosigkeit nichts ändern, sie käme aber mit einer geringeren Liquiditätsreserve aus als die nationalen Arbeitslosenversicherungen zusammengenommen. Freilich: Die Konjunkturzyklen in den Mitgliedstaaten verlaufen weitgehend parallel. Ein möglicher Liquiditätsausgleich zwischen den Nationen betrifft nur einen marginalen Bereich.

Viel wichtiger ist daher eine neue Gefahr: Die systematischen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit zwischen den Mitgliedstaaten brächten es mit sich, daß eine europäische Arbeitslosenversicherung die Kosten der Arbeitslosigkeit systematisch falsch anlastet. Ist beispielsweise die durchschnittliche Arbeitslosenquote in einem Land aufgrund der Wirtschaftsstruktur höher als in den übrigen Ländern, so sollte das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko auch in den Beiträgen zum Ausdruck kommen. Ein europäischer Ausgleich solcher Unterschiede würde die Kostenstruktur verzerren. In funktionierenden Märkten tragen letztlich nicht die Arbeitnehmer das höhere Arbeitslosigkeitsrisiko ihrer Branchen, sondern die Nachfrager nach den von ihnen erzeugten Produkten. Der Grund liegt darin, daß die Unternehmer ihren Arbeitnehmern einen höheren Lohn anbieten müssen, um ein erhöhtes Arbeitslosigkeitsrisiko zu kompensieren. Diese Anlastung der Kosten wird schon jetzt innerhalb der Nationalstaaten durch einheitliche Beiträge zur Arbeitslosenversicherung teilweise verhindert. Eine europäische Arbeitslosenversicherung würde die Erhebung risikoadäquater Beiträge und Produktpreise weiter erschweren.

44. An eine europäische Arbeitslosenversicherung ist auch nicht zu denken, solange die einzelnen Nationen die Aufgaben und Leistungen der Arbeitslosenversicherung bestimmen und die Rahmenbedingungen für den Arbeitsmarkt festlegen. Selbst wenn in einer europäischen Arbeitslosenversicherung die Leistungen im engeren Sinn, nämlich Dauer und Höhe des Arbeitslosengeldes, einheitlich geregelt würden, bliebe viel Spielraum bei der Intensität der Vermittlungstätigkeit, der Anwendung von Zumutbarkeitskriterien und insbesondere der sogenannten aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Form von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen, Wiedereingliederungshilfen usw. Es ist kaum vorstellbar und vermutlich nicht einmal sinnvoll, daß die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sich auf ein einheitliches Instrumentarium und auf gleiche Verwaltungsverfahren verständigen.

Schließlich verschärfte sich das schon bestehende „Moral-hazard-Problem“, weil die Tarifparteien bei den Lohnabschlüssen noch weniger Rücksicht auf die Folgen für die Beschäftigung nahmen. Der Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Beitragssätzen in der Arbeitslosenversicherung wäre für die von den Tarifparteien vertretenen Arbeitnehmer weiter gelockert, weil die Arbeitnehmer in anderen Nationen an den Kosten einer höheren Arbeitslosigkeit beteiligt werden.

Noch größer werden die Probleme einer einheitlichen europäischen Arbeitslosenversicherung durch die Einflußnahme der nationalen Regierungen. Sie machen Vorgaben für einzelne Programme und Umverteilungskomponenten. Sie geben Zuschüsse und Garantien. Sie setzen die Daten für das Umfeld der Arbeitslosenversicherung durch Programme, Kündigungsvorschriften, Mindestlohnregelungen, Frühverrentung usw. Dadurch ergeben sich unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiken in den Mitgliedstaaten, die nicht in eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung mit einheitlichen Beiträgen gezwängt werden sollten, weil es zu einer ungerechtfertigten Umverteilung zwischen den Ländern käme. Die Transfers müßten von den Ländern mit den günstigsten Arbeitsmarktbedingungen aufgebracht werden.

Versicherungsschutz auf nationaler Ebene

45. Wenn man alles dies bedenkt, spricht kaum etwas für eine einheitliche Arbeitslosenversicherung in den Ländern der Europäischen Union. Die nationalen Arbeitslosenversicherungen sind im allgemeinen in der

Lage, einen effektiven Versicherungsschutz zu bieten. Sollte tatsächlich einmal ein Land von einer großen gesamtwirtschaftlichen Störung getroffen werden, die es nicht alleine tragen kann, sind ad-hoc Transfers die einfachere Lösung. Die Gefahr, daß es zu ständigen einseitigen Transfers kommt, ist wesentlich geringer als bei einer zentralen, europaweiten Arbeitslosenversicherung.

Auch die zusätzlichen Schwierigkeiten, die sich bei einer Erweiterung der Europäischen Union ergeben würden, wenn die Beitrittsländer in ein einheitliches Korsett gezwängt und finanzielle Ausgleichsansprüche geltend gemacht würden, sprechen für dezentrale Lösungen.

4. Alterssicherung stabilisieren

Demographische Probleme

46. Die Arbeitnehmer in der Europäischen Union werden mobiler. Hemmnisse für Wanderungen sind nicht zuletzt durch das Binnenmarktprogramm schrittweise abgebaut worden. Daraus können sich zusätzliche Gefahren für die umlagefinanzierten staatlichen Systeme der Alterssicherung ergeben. Im Augenblick richten sich die Anstrengungen auf eine Reform der nationalen Alterssicherungssysteme. Aber gelegentlich wird auch die Frage gestellt, ob das ausreicht oder ob die nationalen Systeme harmonisiert und die Solidargemeinschaften ausgeweitet werden sollten.

Die umlagefinanzierte Alterssicherung beruht auf der Erwartung, daß die nächste Generation von Beitragszahlern so zahlreich und zahlungsfähig ist, daß sie die Renten der heute noch erwerbstätigen Generation finanzieren kann. Die Leistungsfähigkeit solcher Systeme hängt damit in erheblichem Maße von der demographischen Entwicklung ab. Aufgrund der niedrigen Geburtenraten und der zunehmenden Lebenserwartung wird die Altersstruktur ungünstiger, und die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme bieten nur geringe, möglicherweise negative Erträge. Die Renditen in diesen Systemen liegen jedenfalls aller Wahrscheinlichkeit weit niedriger als die Rendite, die auf dem Kapitalmarkt zu erzielen ist. Innerhalb der Umlagesysteme kann es leicht zu einem Selbstverstärkungsprozeß kommen. Werden die Beitragssätze erhöht und wollen die Erwerbstätigen einen hohen Lebensstandard beibehalten, mögen sie sich entscheiden, weniger Kinder zu haben oder ganz auf Kinder zu verzichten. Dadurch verringert sich die Anzahl der Beitragszahler,

und die systemimmanente Reaktion ist eine Beitragserhöhung. Hohe Beitragssätze und vergleichsweise geringe erwartete Renten haben bereits einen Trend ausgelöst – vor allem bei den jüngeren Erwerbstätigen –, sich den als unangemessen hoch angesehenen Belastungen zu entziehen (oder Eigenvorsorge zu treffen). Die großen demographischen Änderungen und damit vor allem die Verschiebung der Altersstruktur stehen uns in Europa erst noch bevor. Die schwierigste Phase wird um das Jahr 2030 herum erwartet.

Die Beitragspflichtigen haben eine Reihe von Möglichkeiten, sich der Belastung durch das Rentenversicherungssystem (teilweise) zu entziehen und aus der Versicherung „auszutreten“. Dazu gehört der Übergang in die Selbständigkeit, manchmal wird schon von „Scheinselbständigkeit“ gesprochen. Dazu gehört das Ausweichen in die Schattenwirtschaft, verbunden mit einer Arbeitszeitverkürzung bei der offiziellen Beschäftigung. Dazu kann in einem offenen Europa auch der Wechsel von einem Alterssicherungssystem mit besonders hohen Beitragslasten in ein System in einem anderen Land mit einer günstigeren Relation von Beiträgen zu erwarteten Renten gehören. Solche Ausweichreaktionen würden vor allem die Umlagesysteme, die ohnehin besonders hart von demographischen Problemen und hohen Leistungsversprechen betroffen sind, destabilisieren.

Harmonisierung hilft nicht

47. Demographisch bedingte Wanderungen haben in Europa noch einen vernachlässigbaren Umfang. Das muß aber nicht so bleiben. Die Altersquotienten unterscheiden sich in den Ländern der europäischen Union ganz erheblich. Die größten demographischen Schwierigkeiten werden für die Bundesrepublik Deutschland prognostiziert. Weniger ungünstige demographische Bedingungen herrschen demgegenüber in Großbritannien, Frankreich und Spanien, aber auch noch in Italien.

Die Probleme der Alterssicherungssysteme würden durch eine Harmonisierung nicht verringert. In einigen Ländern würde den nationalen Regierungen allenfalls eine Atempause verschafft, und sie könnten notwendige Reformen noch einmal verschieben. Aber selbst wenn die Europäische Kommission sich der Harmonisierungsaufgabe annähme, wäre nicht mit schnellen Ergebnissen zu rechnen. Die Systeme sind sehr kompliziert und reagieren sehr empfindlich auf Regeländerungen. Außerdem dürfte niemand große Bereitschaft

zeigen, sich an den Kosten der demographischen Veränderungen anderer Mitgliedstaaten zu beteiligen.

Fehlanreize vermeiden

48. Bleiben die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme in den Ländern der Europäischen Union unabhängig und wird der Faktor Arbeit mobiler, werden die nationalen Regierungen und Parlamente gezwungen, die umlagefinanzierten Alterssicherungssysteme zu reformieren. Tun sie es nicht, vergrößern sich ihre demographisch bedingten Schwierigkeiten. Denkbar wäre im ungünstigsten Fall sogar, daß einzelne nationale Systeme zusammenbrechen. Der Grund ist einfach: Der junge, erwerbstätige Teil der Bevölkerung nutzt konsequent alle Ausstiegsmöglichkeiten einschließlich der Abwanderung in Länder mit günstigeren demographischen Bedingungen. Für die im Rentensystem verbleibenden Beschäftigten ergäben sich nicht mehr tragbare Beitragsbelastungen, und die Renten müßten erheblich verringert werden.

Um es nicht zu einer ernsthaften Krise der umlagefinanzierten Alterssicherung kommen zu lassen, müssen die Systeme jetzt reformiert werden. Es ist schon viel zu viel Zeit vertan worden. Notwendig ist eine stärkere Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen. Dazu gehörte auch die angemessene Berücksichtigung des Aufziehens von Kindern, sei es in Gestalt von künftigen Rentenansprüchen, die nach der Anzahl der aufgezogenen Kinder differenziert sind, sei es in Gestalt der Entlastung beim Aufziehen von Kindern. Notwendig ist auch eine erhebliche Verlängerung der Arbeits- und Beitragszeiten, was gleichbedeutend ist mit einer Verkürzung der Rentenbezugszeit. Vermutlich führt auch kein Weg daran vorbei, das Umlagesystem allmählich von der Vollversicherung in eine Mindestversicherung zu transformieren. Damit würden „Austrittsanreize“ verringert, und die private Zusatzversorgung würde an Bedeutung gewinnen. Auf keinen Fall kann eine weitere Steigerung der Abgabenbelastung hingenommen werden, weil andernfalls noch mehr Arbeitsplätze gefährdet würden und den Umlagesystemen die wirtschaftliche Basis entzogen würde.

VI. Interpersonelle Umverteilung nicht auf europäischer Ebene

49. Die europäischen Staaten haben es sich nicht nur zur Aufgabe gemacht, die Individuen gegen die Wechselfälle des Lebens abzusichern. Sie versuchen auch, durch Umverteilung eine „interpersonelle Gerechtigkeit“

keit“ zu erreichen. Dazu nutzen sie ein umfangreiches Instrumentarium – vom System der progressiven Besteuerung über Transferzahlungen, Objektsubventionen und Steuervergünstigungen bis hin zu den kaum noch überschaubaren Sozial- und Umverteilungskomponenten in Versicherungssystemen und Programmen. Hinzu kommen die zahlreichen Regulierungen und vom Staat zugelassene Verteilungskonstellationen von Tarifparteien und Verbänden, die das am Markt erzielbare Einkommen zugunsten bestimmter Gruppen – und zu Lasten anderer – verändern.

Wettbewerbsdruck auf Umverteilungssysteme

50. Mit der zunehmenden Globalisierung im Sinne von enger Marktverflechtung und hoher Mobilität von Gütern und Diensten sowie Menschen und Kapital werden die nationalen Umverteilungssysteme verstärkt unter Druck gesetzt. Das gilt in besonderem Maße innerhalb der Europäischen Union, wo volle Freizügigkeit der Arbeitnehmer besteht und der Grad der wirtschaftlichen Verflechtung groß ist. Es wird deshalb bisweilen befürchtet, daß die nationalen Regulierungen und Besteuerungssysteme einem erheblichen Wettbewerbsdruck ausgesetzt werden, der kaum noch Raum läßt für nationale Umverteilung. Da ein Teil der Produktionsfaktoren (Real- und Humankapital) über die Ländergrenzen hinweg mobil sei, könnten sie sich den Belastungen entziehen, indem sie abwanderten. Die Abwanderung der belasteten Faktoren trage aber dazu bei, daß die notwendige finanzielle Basis für eine als notwendig erachtete Umverteilung erodiere, so daß eine „interpersonelle Gerechtigkeit“ auf nationaler Ebene nicht effizient angeboten werden könne. Es sei deshalb notwendig, die Aufgabe der interpersonellen Umverteilung in der Europäischen Union zumindest größtenteils zu zentralisieren.

Nationaler Spielraum bleibt

51. Das ist freilich eine Übertreibung. Es ist zwar gegenwärtig schon schwierig, den Faktor Kapital zu besteuern, und diese Schwierigkeiten nehmen eher noch zu, wenn sich der Standortwettbewerb weiter verschärft. Das bedeutet andererseits nicht, daß der Faktor Kapital ohne Bedeutung für die Höhe des Steueraufkommens wäre. Wenn ein Land die (steuerlichen) Rahmenbedingungen attraktiv gestaltet, fließt Realkapital zu. Die Produktivität und damit die Wertschöpfung der immobilen Produktionsfaktoren erhöht sich. Damit entstehen zusätzliche Steuereinnahmen, die auch für umverteilungspolitische Zwecke genutzt werden

können. Das gilt sogar, wenn man sich genötigt sähe, im internationalen Wettbewerb das mobile Kapital weitgehend von der Besteuerung freizustellen, was aus wachstumspolitischen Gründen sogar erwünscht wäre (vgl. KRONBERGER KREIS, „Steuerreform für Arbeitsplätze und Umwelt“, Band 30/1996).

Der umverteilungspolitische Handlungsspielraum nationaler Regierungen in der Europäischen Union ist vor allem deshalb größer als vielfach befürchtet, weil die Arbeitskräfte nur sehr träge auf relativ große regionale Einkommensunterschiede und kaum auf regionale Unterschiede in der Höhe der finanziellen Transfers oder auf Differenzen in der steuerlichen Belastung reagieren. Wie wenig mobil der Faktor Arbeit in der Europäischen Union ist, kann man auch daran erkennen, daß die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit wesentlich größer sind als in den Vereinigten Staaten oder Kanada. Die sprachlichen und kulturellen Unterschiede in der Europäischen Union lassen vermuten, daß die Wanderungsfreudigkeit auch in Zukunft nicht stark und rasch zunehmen wird.

52. Es spricht vieles dafür, daß es den Ländern der Europäischen Union auch in Zukunft möglich sein wird, eigene umverteilungspolitische Aktivitäten zu ergreifen. Der direkte finanzielle Beitrag des sehr mobilen Kapitals wird allerdings geringer werden. Dies wird in der Europäischen Union dazu zwingen, die Umverteilung wesentlich effizienter als bisher zu gestalten. Das bedeutet zum einen, daß bei den nationalen Maßnahmen stärker auf die negativen allokativen Folgewirkungen geachtet werden muß. Das heißt aber zum anderen auch, den Wirrwarr an unübersichtlichen distributiven Aktivitäten zu verringern und die nationale Umverteilungspolitik zielgenauer zu gestalten.

Europaweite Umverteilung – nicht realistisch

53. Im übrigen sind die Interessen in Europa viel zu heterogen, um eine weitergehende zentrale Umverteilung zu vertretbaren Kosten zustande zu bringen. Die Umverteilung auf zentraler Ebene würde sich alsbald als ein Faß ohne Boden erweisen. Die Erfahrung zeigt, daß umverteilungspolitische Maßnahmen überhaupt nur dann einigermaßen effizient sein können, wenn sie verteilungspolitische Ziele verfolgen, über die sowohl auf Seiten der Zahler als auch der Empfänger der Unterstützungsleistungen ein breiter Konsens besteht. Das ist notwendig, damit die Mitglieder eines Gemeinwesens auch akzeptieren, gegebenenfalls zu den Nettzahlern zu gehören. Ein solcher Konsens wäre aber in

Europa nicht ganz einfach zu finden. Die umverteilungspolitischen Präferenzen sind auf regionaler oder auch nationaler Ebene noch am ehesten miteinander vereinbar.

Umverteilung geschieht auch durch Regionalpolitik. Es kann aber nicht in Betracht kommen, die europaweiten Einkommensunterschiede als Maßstab für den Bedarf an Umverteilung durch den Staat heranzuziehen. Nur wenn die übrigen Lebensbedingungen (Umwelt, Bildungseinrichtungen, ärztliche Versorgung, Verkehrssysteme, Wohnkosten usw.) für alle Bewohner etwa gleich wären, könnte das Einkommen überhaupt als Indikator für die Wohlstandsposition der Bürger akzeptiert werden (und auch dann wären noch Unterschiede beim privaten Vermögen zu bedenken). Einkommensunterschiede zwischen verschiedenen Regionen können durch andere Faktoren weitgehend kompensiert werden. Bei hoher Mobilität und freier Wahl der Arbeits- und Wohnstandorte verlieren die allgemeinen Einkommensunterschiede an Bedeutung, weil sie zum größten Teil Reflex unterschiedlicher Lebensbedingungen wären. Einkommensunterschiede sind auch selbstbestimmt. Insoweit gehen sie dem Staat gar nichts an.

VII. Zwang zur Vernunft durch Wettbewerb

54. In allen Ländern erwarten die Bürger, daß der Staat sie durch die Errichtung von Systemen der sozialen Sicherung vor Risiken des Lebens absichert, sie durch die Gewährung von Transferleistungen und Steuervergünstigungen beim Erhalt und Ausbau ihrer Existenzgrundlagen unterstützt und sie durch spezielle Marktregulierungen vor unerwünschten Marktergebnissen schützt. Der Umfang dieser Aufgaben und die Art, wie sie erfüllt werden, sind von Land zu Land verschieden – ganz im Einklang damit, wie in den einzelnen Staaten die Bedeutung von Wettbewerb, Privatinitiative und Eigenverantwortung eingeschätzt wird. Mit zunehmender Globalisierung der Märkte werden besonders jene Staaten unter Druck kommen, die sich zum Ziel gesetzt haben, diesen Aufgaben umfassend nachzukommen. Sie sehen die nationalen Handlungsspielräume für ihre Politik schwinden. Mit dem Standortwettbewerb verbindet sich vielfach die Vorstellung einer verhängnisvollen Abwärtsspirale. Diese Sicht ist falsch. Wettbewerb, den man annimmt und den man besteht, verheißt Wohlstand und Spielraum für soziale Sicherung, und zwar nicht nur für den einen auf Kosten der anderen, sondern für alle. Richtig ist: Um Kapital und Arbeits-

plätze im Lande zu halten oder ins Land zu holen, müssen sich unter den gegebenen Umständen alle Anstrengungen darauf richten, niedrigere Lohnkosten zu erreichen, kostengünstigere Sozialsysteme, niedrigere Unternehmenssteuern und Ansprüche an die Umwelt, die man sich leisten kann. Richtig ist auch: Wo es inzwischen Wohlstand und soziale Sicherung auf Pump gibt, muß beides erst einmal zurückgeschnitten werden. Daß der verschärfte internationale Wettbewerb dazu nötigt, ist ein Gewinn. Wer darauf wartet, daß allgemeine Einsicht dazu verhilft, kommt vermutlich zu spät. Die unerträglich hohe Arbeitslosigkeit beweist, daß Europa den Zwang zur Vernunft durch unerbittlichen Wettbewerb nötig hat. Der Weg in eine bessere Zukunft führt durch einen schmerzhaften Prozeß der Konsolidierung hindurch.

55. Ein Kartell der Mitgliedsländer der Europäischen Union mit dem Ziel der Harmonisierung von Löhnen, Arbeitsbedingungen, Umweltstandards, Steuer- und Sozialsystemen wäre verhängnisvoll. Aus der Sicht der alten Industriestaaten machte eine Harmonisierung nur dann Sinn, wenn eine Angleichung der Standards und Schutzbestimmungen möglichst in der Nähe ihres – hohen – Niveaus stattfinden würde. Aus der Sicht der aufstrebenden Industriestaaten aber wäre das eine Katastrophe. Schutzregelungen müssen der wirtschaftlichen Leistungskraft Rechnung tragen. Eine Anhebung der Mindestnormen würde die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft der weniger fortgeschrittenen Mitgliedsländer überfordern. Sie würde dort die Arbeitskosten erhöhen und letztendlich zu einem Export von Arbeitslosigkeit aus den entwickelten in die weniger entwickelten Länder führen. Diese müßten massive Wirtschaftsförderung betreiben, die sie unter solchen Bedingungen aber nicht selbst tragen könnten. Die höher entwickelten Länder müßten sie ihnen bezahlen. Hier könnte es um riesige Summen gehen. Vorauszusehen wäre außerdem ein starkes Drängen auf außenwirtschaftliche Abschottung Europas, um die schlimmen Beschäftigungsfolgen einer solchen verfehlten Politik einzugrenzen.

56. Die Globalisierung der Märkte bedeutet nicht das Ende nationalstaatlicher Gestaltungsmöglichkeiten in der Sozial- und Steuerpolitik. Zwar setzt der internationale Wettbewerb der nationalen Steuerbelastung und dem nationalen Sozialaufwand Grenzen, die nicht ohne steigende Arbeitslosigkeit gesprengt werden können. Doch die Weite der Grenzen wird letztlich durch Regelungen und Maßnahmen bestimmt, die im Einfluß der nationalen Politik liegen. Jeder Sozialstaat wird

von der Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft getragen. Wenn die Leistungsfähigkeit nicht durch übertriebene Umverteilung gefährdet wird, bleibt Raum für die national erwünschte Gestaltung von Systemen der sozialen Sicherung. Der international härter werdende Wettbewerb legt allerdings Fehlentwicklungen der Steuer- und Sozialpolitik bloß. Daß diese nicht wie in früheren Zeiten kaschiert werden können, ist zu begrüßen.