

Joachim Wiemeyer

EG-Binnenmarkt

Wirtschaftlicher Fortschritt – sozialer Rückschritt?

Nachdem die EG-Staats- und Regierungschefs bei ihrem Gipfel im Dezember 1991 in Maastricht bereits weitergehende Schritte der europäischen Integration hinsichtlich einer gemeinsamen Währung und, bescheidener, hinsichtlich der politischen Union beschlossen haben, gibt es keine Zweifel mehr, daß der Binnenmarkt für 340 Millionen Bürger zum 1. Januar 1993 realisiert wird. Möglicherweise wird er noch in den meisten Bereichen (ohne Landwirtschaft) durch die Rest-EFTA-Staaten im Rahmen des gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraums (EWR) ergänzt.

Weniger eindeutig positiv als die wirtschaftlichen Erwartungen sind diejenigen hinsichtlich der sozialen Aspekte des Binnenmarkts. Dabei gibt es zwei gegenteilige Befürchtungen:

1. Die Gewerkschaften in den reichereren EG-Ländern, allen voran in der Bundesrepublik, beschwören die Gefahr eines „sozialen Dumpings“. Sie befürchten eine „Deregulierung“ von Arbeits- und Sozialgesetzen und einen „Abbau sozialer Errungenschaften“¹ wie der Mitbestimmung. Ein verschärfter Wettbewerb mit den Niedriglohnländern der EG, vor allem Portugal, wo die Löhne bisher nur etwa 20 Prozent derjenigen der Bundesrepublik betragen, könnte auch hier Löhne und Arbeitsbedingungen unter Druck setzen, sei es durch tatsächlich vollzogene wie angedrohte Abwanderungen deutscher Unternehmen in andere EG-Länder.

2. In den südlichen Ländern der Gemeinschaft und anderen Randgebieten wie in Irland herrscht die gegenteilige Erwartung vor. Sie befürchten, daß der Binnenmarkt vor allem den bereits hochentwickelten Regionen, etwa den alten Bundesländern, neue Wachstumsimpulse gibt. Die technischen Vorsprünge in Verbindung mit einer gut ausgebauten Infrastruktur ermöglichen es, hohe Löhne zu zahlen und beste Arbeitsbedingungen zu bieten, so daß die Gefahr der vermehrten Abwanderung junger und hochqualifizierter Arbeitskräfte aus ihren Ländern in die Zentren besteht. Ihr Entwicklungspotential würde dadurch gemindert und es könnte sich eine Polarisierung der Gemeinschaft ergeben, indem die Abstände zwischen Peripherien und Zentren, die heute bereits ein Verhältnis von eins zu fünf aufweisen, sich noch weiter vergrößern würden.

Die erste Problematik des Zusammenhangs von internationaler Konkurrenz

und sozialem Fortschritt hat die christliche Sozialethik von Anfang an beschäftigt². So nahm Franz Hitze als Berater des päpstlichen Delegaten Kardinal Georg Kopp (Breslau) an der ersten internationalen Arbeitsschutzkonferenz teil, die 1890 von Wilhelm II. nach Berlin einberufen wurde. Obwohl unter den beteiligten 13 Staaten keine Einigung zustande kam, so daß die erste internationale Vereinbarung im Arbeitsschutz erst 1906 geschlossen wurde, wurde unter maßgeblicher Mitwirkung von Franz Hitze 1891 die in ihren Grundzügen bis heute gültige Reichsgewerbeordnung erarbeitet, die u. a. seither für Deutschland das strengste Verbot von Sonntagsarbeit in Europa garantiert, das im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt in Frage gestellt wird. Aufgrund der prosperierenden deutschen Wirtschaft war es damals möglich, neben den gerade verabschiedeten Sozialversicherungsgesetzen (1883–1889) auch den verschärften Arbeitsschutz wirtschaftlich zu verkraften.

Zur zweiten Problematik ist aus sozialethischer Sicht festzuhalten, daß Wohlfahrtsunterschiede zwischen verschiedenen Ländern, Regionen oder Personen insoweit gerecht sind, als sie auf unterschiedlichen Leistungen bei fairem Wettbewerb und gerechten Startchancen beruhen. Erhebliche soziale Unterschiede, die diesen Voraussetzungen nicht entsprechen, sind auszugleichen. Unter dieser sozialethischen Perspektive wird im folgenden das Binnenmarktpunkt und seine komplementäre sozialpolitische Gestaltung analysiert.

In der Tradition der katholischen Soziallehre ist vor der Enzyklika „Centesimus annus“ (1991) eine Tendenz vorhanden gewesen, die Marktwirtschaft als ein unsoziales, wildes Gewächs anzusehen, dessen ungerechte Folgen gemildert und sozial korrigiert werden müssen. Dabei wurde unterstellt, daß die Marktwirtschaft an sich ethisch nicht legitimiert ist, also allenfalls als geringeres Übel geduldet werden müsse, eigentlich aber eine andere gesellschaftliche Ordnung nach dem Heilsplan der Frohbotschaft wiederhergestellt werden müsse (Präambel zu „Quadragesimo anno“, 1931). Die Gründung der EG wie die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarkts stellen grundlegende ordnungspolitische und damit zugleich sozialethische Entscheidungen zur Etablierung einer europaweiten Marktwirtschaft dar. Als ein Ausdruck der Kulturgestaltung der Menschen unterliegen sie damit der ethischen Beurteilung hinsichtlich der sittlichen Richtigkeit dieser Entscheidungen: Werden bei der europäischen Integration ethisch legitimierte Ziele verfolgt, sind gerechte Regeln vereinbart und verantwortbare Institutionen geschaffen worden? Oder gibt es aus ethischer Sicht ganz andere Ziele, ganz andere Regeln und ganz andere Institutionen, die hier angestrebt werden sollten? Dies kann im folgenden nicht umfassend, sondern nur hinsichtlich des europäischen Binnenmarkts und seiner sozialen Konsequenzen näher behandelt werden.

Die sozialethische Beurteilung des Binnenmarkts

Ziel der europäischen Integration war es in der Nachkriegszeit, durch verstärkten wirtschaftlichen Austausch und engere Verbindung von Volkswirtschaften das friedliche Zusammenleben von Völkern zu fördern. Heute stehen stärker die Vergrößerung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts einschließlich des Abbaus ökonomischer Unterschiede in der Gemeinschaft im Vordergrund. Dazu werden ein gemeinsamer *Markt* und ein europaweiter *Wettbewerb* als die wirksamsten und gewichtigsten *Instrumente* angesehen.

Nachdem in der Zeit von 1958 bis 1974 eine Reihe von Fortschritten zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes erzielt worden waren, kam es Mitte der 70er Jahre bis Mitte der 80er Jahre zu einer Stagnation, teilweise sogar zu Integrationsrückschritten infolge der beiden Ölpreiskrisen und durch die Erweiterung der Gemeinschaft bedingt. Die damit deutlich gewordenen Gefahren einer kollektiven Selbstschädigung der Mitgliedsländer der Gemeinschaft, indem neue Handelsschranken wiedererrichtet wurden, sollten durch das Binnenmarktkonzept gebannt werden. Der Binnenmarkt stellt den Versuch dar, einem Null-Summen-Spiel zu entweichen, wo der eine versucht, Vorteile zu Lasten anderer zu erzielen. Er soll vielmehr ein Positiv-Summen-Spiel sein, das alle beteiligten Länder besserstellt.

Der Binnenmarkt ist dadurch gekennzeichnet, daß noch vorhandene Hemmnisse beim freien Fluß von Gütern (z. B. unterschiedliche technische Normen), bei der Mobilität der Arbeitskräfte (Anerkennung von Berufsabschlüssen), bei Kapitalbewegungen (Kapitalverkehrskontrollen) und bei Dienstleistungen (Niederlassungsfreiheit für Banken und Versicherungen) fallen sollen. Außerdem sollen die Staaten (außer im Kernbereich der Hoheitsrechte) Bürger anderer EG-Länder im eigenen Staatsapparat (Bildungswesen, Bahn, Post) beschäftigen und öffentliche Aufträge EG-weit ausschreiben. Der Wegfall der Grenzkontrollen soll für alle Bürger sichtbares Zeichen des gemeinsamen Binnenmarkts sein.

Durch Abbau überflüssiger Kosten (z. B. der Grenzkontrollen), verschärften Wettbewerb auch in bisher national geschützten Märkten usw. soll ein Wachstumspotential von rund 200 Milliarden ECU (1 ECU = 2,04 DM) freigesetzt werden³. Die Zahl der Arbeitsplätze soll zwischen zwei bis fünf Millionen steigen (bei ca. 12,4 Millionen Arbeitslosen 1990 in der EG), wobei die tatsächliche Beschäftigungsentwicklung (1986 bis 1990 sieben Millionen zusätzliche Arbeitsplätze)⁴ eher die optimistischere Variante wahrscheinlich macht. Die Preise sollen um sechs Prozent langsamer wachsen, die Staatsverschuldung kann wegen billigerer Einkäufe um zwei Prozent des Bruttonsozialprodukts reduziert werden. Praktisch alle EG-Bürger können als Konsumenten und Steuerzahler, als Arbeitnehmer und Unternehmer vom Binnenmarkt profitieren.

Sozialethisch ist dieses Projekt der Verbesserung der materiellen Möglichkei-

ten innerhalb der EG (in der es 44 Millionen relativ Arme geben soll⁵) im Grundsatz gerechtfertigt, wenn es nicht Nebenwirkungen gibt hinsichtlich anderer wichtiger sozialethischer Ziele, wie der Erhaltung der Schöpfung und der weltweiten Solidarität. Das Wachstumsprojekt des Binnenmarkts kann bei entsprechender Gestaltung der Regelungen der Außenhandelsbeziehungen auch Entwicklungsländern Vorteile bringen⁶.

Problematischer ist das Binnenmarktkonzept hinsichtlich seiner ökologischen Auswirkungen⁷. In der Regel führte mehr Wachstum in der Vergangenheit auch zu mehr Energie- und Rohstoffverbrauch. Beim Binnenmarkt mit einem intensiveren Güteraustausch zwischen den EG-Ländern bedeutet dies vor allem mehr Verkehr. Das steigende Verkehrsvolumen hat bisher alle Versuche konterkariert, durch technische Maßnahmen (z. B. Katalysatoren) die ökologischen Kosten zu senken. Hier sind noch erhebliche Anstrengungen notwendig, zum Beispiel durch weitere Anhebungen der Mineralöl- und KFZ-Steuern, vor allem das Wachstum des LKW-Verkehrs wie auch des Luftverkehrs zu beschränken.

Es muß aber nicht befürchtet werden, daß der angestrebte freie Handel letztlich umweltpolitische Ziele ins Hintertreffen geraten läßt. Vielmehr lassen die EG-Verträge und ihre Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof zu, daß die einzelnen EG-Staaten auch über die europäischen Mindeststandards in ihrer Umweltpolitik hinausgehen und damit möglicherweise indirekt Handelsbeschränkungen verursachen. So ist eine dänische Vorschrift zugunsten von Mehrwegverpackungen nicht als Handelshemmnis verworfen worden. Dies zeigt, daß auch für den freien Binnenmarkt der Markt nicht das Prinzip, sondern nur ein Instrument ist, das dort und so lange eingesetzt wird, wie es gemeinwohlförderlich ist.

Auswirkungen auf benachteiligte Länder und Regionen

Die EG bezeichnet diejenigen Regionen als „benachteiligt“, die ein Einkommen von 75 Prozent und weniger des EG-Durchschnitts sowie deutlich überproportionale Arbeitslosenzahlen aufweisen. Der statistisch festgestellte Rückstand bzw. ein Abweichen von der Durchschnittsnorm wird häufig zum Anlaß genommen, „Solidarität“, das heißt finanzielle Transfers zugunsten dieser Regionen zu fordern, ohne zuvor eine umfassende und schonungslose Ursachenanalyse der Probleme rückständiger Regionen vorzunehmen. Wenn man solcher politisch-diplomatischer Zurückhaltung auf dem Parkett von EG-Gremien noch gewisses Verständnis entgegenbringen kann, verwundert es doch, daß auch kirchliche Gremien und Institutionen vorschnell nach „Solidarität“ rufen⁸, ohne die natürlich politisch heiklen, nichtsdestoweniger zentralen Probleme (z. B. Korruption) anzusprechen. Wenn die christliche Ethik vor allem eine „kritisch-stimula-

tive“ Aufgabe (Alfons Auer) hat, muß sie auch solche im politischen Geschäft tabuisierte Fragen aufgreifen.

Hinsichtlich des Binnenmarkts lautet für die „benachteiligten“ Regionen die Kernfrage: Haben die bisher rückständigen Länder und Regionen reale Chancen, die Abstände zu verringern und sich den wohlhabenderen Ländern und Regionen anzunähern? Die Chancen bestehen tatsächlich, weil sie ja die weiterentwickelten Länder als Vorbild haben und das dort geschaffene Wissen an Technik, Wirtschaftsorganisation, Gesellschaftsstruktur und Politik nur zu übernehmen brauchen und es nur noch den lokalen geographischen Bedingungen, vorhandenen Potentialen und Traditionen ihrer Länder anpassen müssen. Nachzügler haben dabei den großen Vorteil, daß sie als bloße Imitatoren Entwicklungskosten sparen und teure Umwege und Irrtümer vermeiden können. Sie können zum Beispiel beim Aufbau bestimmter Wirtschaftszweige heute sofort ökologische Aspekte berücksichtigen und so das Problem teurer Altlastensanierung umgehen. Daher ist es ihnen möglich, schneller und umweltverträglicher zu wachsen, als dies bei den höherentwickelten Ländern auf einem vergleichbaren Stand der ökonomischen Entwicklung der Fall war.

Wenn man sich die ökonomische Entwicklung in den EG-Ländern seit 1960 ansieht, zeigt sich, daß die zurückgebliebenen Länder aufholen⁹. Allerdings wurde in Portugal, Griechenland und Spanien dieser Prozeß in den 70er Jahren unterbrochen, vor allem durch die politischen Umbruchprozesse (Übergang von der Diktatur zur Demokratie) und die damit verbundenen politischen Instabilitäten, die für private Investoren zusätzliche Risiken darstellten.

Während sich die Bundesrepublik noch in den 50er und 60er Jahren an den USA orientieren konnte, muß sie heute selbst nach wirtschaftlichen, politischen, technischen und gesellschaftlichen Innovationen suchen. In der Vergangenheit haben wirtschaftlich führende Nationen wie Großbritannien oder in der Nachkriegszeit die USA ihre dominierende Stellung eingebüßt, weil Selbstzufriedenheit, Fehlentwicklungen und ihre mangelnde Korrektur (z. B. Gewerkschaftssystem in Großbritannien, Haushaltsdefizit in den USA) ihren Vorsprung erodieren ließen, während Imitatoren (z. B. Japan, Deutschland) sie ein- bzw. überholt haben.

Voraussetzung für eine wirtschaftliche Modernisierung der rückständigen Regionen sind unter anderem fachlich kompetente, nichtkorrupte Verwaltungen (keine Parteibuchwirtschaft) und politische Institutionen. Weiterhin gehört dazu eine ausgebauten Infrastruktur (Verkehr, Energie), effiziente staatliche Dienstleistungsangebote (Bahn, Post), ein modernes Bildungswesen und leistungsfähige Forschungseinrichtungen, demokratisch strukturierte gesellschaftliche Organisationen (Parteien, Gewerkschaften, Verbände), Änderungen der Agrarstruktur (Großgrundbesitz in Südspanien, ineffiziente Kleinbetriebe in Griechenland) usw. Dabei müssen bei einer Modernisierung alle Bereiche ineinander greifen,

wobei sich der jeweils rückständigste Faktor als kostenträchtiges Entwicklungshemmnis erweist.

Solche Hemmnisse werden nicht leicht überwunden, weil viele mit politisch-sozialen Machtstrukturen verbunden sind. In einer von der Landwirtschaft dominierten Gegend ist der Besitz von Grund und Boden und dessen Größe ein wesentlicher Faktor für die Stellung des einzelnen im gesellschaftlichen Gefüge. Die Schaffung außerlandwirtschaftlicher Arbeitsplätze (z.B. in der Industrie) verändert solche Sozialstrukturen, weil sie damit landlosen Landarbeitern reale Beschäftigungsalternativen bietet und bestehende Abhängigkeiten reduziert. Vergleichbare Änderungen ergeben sich auch für die Struktur und den Stellenwert der Familie, die als Institution sozialer Sicherung bei einem Anteil von 48 Prozent Selbständigen an der Erwerbsbevölkerung (Griechenland) natürlich einen anderen Status hat als in einer Arbeitnehmergeellschaft. Die geringe Erwerbsquote von Frauen in den weniger entwickelten EG-Ländern zeigt ebenfalls einen Aspekt einer Modernisierung, der nicht konfliktfrei zu überwinden ist.

Ein weiteres Hemmnis für die Entwicklung rückständiger Regionen liegt in zentralistischen politischen Strukturen der Länder selbst, die dort die nationalen Ressourcen in der Hauptstadt (z.B. Athen) konzentrieren und einen Sogeffekt aus randständigen Gebieten auslösen. Hingegen bestanden in der alten Bundesrepublik durch den Föderalismus und eine kommunale Selbstverwaltung mit eigenem Gestaltungsspielraum relativ ausgewogene regionale Strukturen ohne große Diskrepanzen. Dies könnte sich allerdings infolge der Entscheidung für den Regierungssitz Berlin ändern.

Die EG zielt seit ihrer Gründung auf den Ausgleich verschiedener Regionen ab und hat dazu verschiedene Instrumente geschaffen: 1. Die Europäische Investitionsbank (Sitz in Luxemburg), die durch zinsgünstige Kreditvergabe vor allem Mittel für private Investitionen von Klein- und Mittelbetrieben in Randregionen lenkt. Ihr Kapital ist zum 1. Januar 1991 auf 57,6 Milliarden ECU verdoppelt worden. 2. Der Agrarfonds, Abteilung Ausrichtung, der Modernisierungen der Landwirtschaft finanziert. 3. Der Sozialfonds, der insbesondere die Mobilität von Arbeitskräften, die Umschulung und berufliche Qualifizierung von Jugendlichen, Frauen und Langzeitarbeitslosen fördert. 4. Seit 1975 besteht der Regionalfonds, der besonders öffentliche Infrastrukturinvestitionen in weniger entwickelten Gebieten ermöglicht.

Die letzten drei Fonds werden auch als Strukturfonds bezeichnet, deren Mittel zur Vorbereitung auf den Binnenmarkt von sieben (1989) auf 14 Milliarden ECU (1993) verdoppelt werden. Davon fließen 70 Prozent nach Griechenland, Portugal, Spanien und Irland, während die übrigen Mittel auch zur Umstrukturierung altindustrieller Regionen (Kohle, Stahl, Werften) verwendet werden. Zusätzlich wurden nach der deutschen Einheit von 1991 bis 1993 insgesamt drei Milliarden ECU für die fünf neuen Bundesländer zur Verfügung gestellt¹⁰. Mit diesen Mit-

teln ist es möglich, die sachliche Infrastruktur und das Können und Wissen (Humankapital) der Menschen zu vergrößern. Die Bundesrepublik bringt als wichtigster Nettozahler in die EG-Kasse mehr als zehn Milliarden DM jährlich (mit steigender Tendenz) zugunsten der weniger entwickelten Regionen auf.

Wie die Erfahrung der letzten 30 Jahre beim EG-Gründungsmitglied Italien zeigt, kann aber durch noch so viele finanzielle Transfers eine Angleichung des ökonomischen Entwicklungsstands nicht erreicht werden, wenn die Ursachen der eigentlichen Entwicklungsrückstände (z.B. Korruption, Mafia-Strukturen) nicht beseitigt werden. Ebenso kann ein Land durch eine unverantwortliche Wirtschafts- und Finanzpolitik zurückgeworfen werden, etwa wenn der frühere griechische Ministerpräsident Papandreu soziale Wohltaten auf Kredit vor Wahlen verteilt und rd. 100 000 Parteianhänger auf Lebenszeit in den Staatsdienst übernimmt¹¹, womit hohe Inflationsraten und hohe Staatsschulden die Folge sind. Portugal hat daher inzwischen Griechenland auf den letzten Rang der Skala der Pro-Kopf-Einkommen der EG-Länder verwiesen. Wenn trotz der Warnungen der EG-Kommission vor einer solchen verfehlten Politik nachträglich zur Sanierung Griechenlands EG-Mittel bereitgestellt werden, ist dies sozialethisch zumindest problematisch und nicht ohne weiteres eine Tat der „Solidarität“.

Zusammenfassend kann man festhalten, daß in der EG tatsächliche Chancen und materielle Möglichkeiten bestehen, die es den weniger entwickelten Ländern und Regionen erlauben, überproportional an den Vorteilen des Binnenmarkts zu partizipieren. Ob die vorhandene EG-weite Solidarität tatsächlich Früchte trägt, hängt wesentlich von der prioritären subsidiären Eigenverantwortung der betroffenen Länder selbst ab, die die unverzichtbar in der nationalen Eigenverantwortung verbleibenden Reformschritte unternehmen müssen¹².

Auswirkungen des Binnenmarkts auf den Arbeitsmarkt

Wie erwähnt, wird der Binnenmarkt insgesamt einen Zuwachs an Arbeitsplätzen bringen. Dies gilt auch für die deutsche Wirtschaft, die vom Binnenmarkt stark profitieren wird¹³, womit auch der Neuaufbau in den fünf neuen Ländern erleichtert wird. Durch die Umstrukturierung der Wirtschaft und die praktisch unbeschränkte Mobilität von Dienstleistungen, Gütern, Kapital und Arbeitskräften treten auch einige Probleme auf dem Arbeitsmarkt auf.

Probleme dürfte der Binnenmarkt zunächst einmal durch den Wegfall der Binnengrenzen selbst hervorrufen. Nicht nur Arbeitsplätze von Zöllnern fallen weg oder werden von den Binnen- an die Außengrenzen der EG verlagert. Vielmehr trifft dies auch für Mitarbeiter von privaten Unternehmen (Grenzspediteure) zu, deren Tätigkeit und Kenntnisse vor allem in der Überwindung der bisher vielfältigen bürokratischen Schranken (Grenzformulare usw.) lag.

Ein zweites Problem für Arbeitnehmer besteht in den bisher geschützten Märkten. Die Tatsache, daß staatliche Auftraggeber (z. B. Käufe der Bundespost) bisher Preise zu Lasten von Steuerzahlern und Konsumenten zahlen, die 30 Prozent und mehr über denjenigen anderer EG-Länder bzw. des Weltmarkts liegen, zeigt, daß durch europaweite Ausschreibungen Einkommen, die nicht auf Wettbewerbsleistung, sondern auf staatlichem Schutz vor Wettbewerb oder Privilegierung beruhen, in Frage gestellt werden. Da sich solche in der Ökonomie als Renteneinkommen bezeichneten Vorteile zu Lasten der Allgemeinheit nicht nur Unternehmer, sondern auch Arbeitnehmer aneignen konnten, geraten Arbeitsplätze bzw. übertarifliche Löhne, üppige betriebliche Sozialleistungen usw. unter Druck. Hier besteht die Gefahr, daß der notwendige und sozialethisch erwünschte Abbau nichtleistungsbedingter Einkommen als „soziales Dumping“ diffamiert und die gemeinwohlförderlichen Regelungen des Binnenmarkts unterlaufen werden.

Drittens wird der Binnenmarkt den Strukturwandel der Wirtschaft etwas beschleunigen, so daß Arbeitsplätze in schrumpfenden Wirtschaftszweigen rascher wegfallen. Durch den Wachstumseffekt des Binnenmarkts treten aber mehr Arbeitsplätze hinzu als alte schwinden, so daß sich hier nur die Frage stellt, wie der Strukturwandel durch die vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente wie Umschulung, Mobilitätshilfen und eventuell Vorruhestandsprogramme sozialverträglich gestaltet werden kann.

Ein Abbau von Arbeitsplätzen durch verstärkte Abwanderung in Billiglohnländer hat in diesem Zusammenhang allenfalls marginale Bedeutung. Investitionen in anderen Ländern werden kaum von den Arbeitskosten bestimmt, sonst wären ja die Investitionen in den Dritt-Welt-Ländern in den letzten 20 Jahren nicht so dramatisch zurückgegangen, sondern vielmehr von den Absatzchancen (deshalb sind die USA als Hochlohnland der wichtigste Standort für deutsche Direktinvestitionen) und der Gesamtkonstellation der Investitionsbedingungen¹⁴. Rechtssicherheit, qualifizierte Arbeitskräfte, eine ausgebauten Infrastruktur, effiziente öffentliche Verwaltungen usw. bestimmen die Investitionsbedingungen. Neuere Berechnungen der EG-Kommission zeigen, daß es zwar erhebliche Unterschiede in den Arbeitskosten zwischen den einzelnen EG-Ländern gibt; unter Berücksichtigung der Produktivität (so hat Deutschland nicht nur die höchsten Lohnkosten, sondern mit 87 Prozent beruflich qualifizierter Beschäftigter auch den höchsten Ausbildungsstand) gleichen sich die Arbeitskosten aber an, wobei sie nach manchen Berechnungen sogar in Deutschland am geringsten sind. Das heißt, in den EG-Ländern mit niedrigen Löhnen ist die Arbeitsproduktivität so gering, daß höhere Löhne und bessere Sozialleistungen nicht möglich sind. Wer die Gefahr einer Niedriglohnkonkurrenz in anderen EG-Ländern beschwört, müßte unterstellen, daß die dort vorhandenen Gewerkschaften und demokratisch gewählten Regierungen Produktivitätssteigerungen auf Dauer nicht für

Lohnanhebungen, Verbesserungen der Arbeitsbedingungen und erhöhte Sozialleistungen nutzen¹⁵.

Die Staats- und Regierungschefs von elf der zwölf EG-Staaten haben sich aber durch die auf dem EG-Gipfel in Straßburg 1989 verabschiedete Sozialcharta¹⁶ ausdrücklich dazu bekannt, dies tatsächlich zu verwirklichen. Zudem beschlossen sie in Maastricht, die rechtlich unverbindliche Sozialcharta in verbindliches EG-Recht umzusetzen. Auch das bei dieser Frage bisher abseits stehende Großbritannien wird sich – dies zeigt auch sein verzögerter Beitritt zum Europäischen Währungssystem – der Dynamik des Integrationsprozesses und damit auf die Dauer auch den sozialpolitischen Beschlüssen nicht entziehen. Zudem hat sich Großbritannien durch die Ratifizierung der Sozialcharta des Europarats von 1961 – genau wie sieben andere EG-Staaten – schon völkerrechtlich gebunden. Darüber hinaus haben sich die EG-Länder durch die Ratifizierung verschiedener Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO-Sitz: Genf) ebenfalls völkerrechtlich zur Einhaltung von bestimmten arbeitsrechtlichen Standards verpflichtet. Sowohl beim Europarat wie bei der IAO wird die Einhaltung der Vorschriften regelmäßig durch Länderberichte überwacht.

Unmittelbar mit der Entwicklung des Binnenmarkts sind sozialpolitische Regelungen verbunden, die Wanderarbeiter betreffen. Im Gegensatz zur Produktion von Gütern und Dienstleistungen, die zu rund 20 Prozent für andere EG-Länder erfolgt, spielen Arbeitskräftewanderungen in der EG mit weniger als zwei Prozent der Beschäftigten kaum eine Rolle. Es ist ja auch sozialethisch erwünscht, daß eher Kapital sowie Güter und Dienstleistungen sich über Grenzen hinaus bewegen, als daß Menschen ihre angestammte Heimat verlassen und in ein fremdes Land gehen. Durch die gegenseitige Anerkennung von Diplomen werden Wanderungsmöglichkeiten erleichtert, so daß in Zukunft eher qualifizierte als ungelernte Arbeitskräfte wandern werden. Durch ein kommunales Wahlrecht für alle EG-Bürger an ihrem jeweiligen Wohnort will die EG-Kommission zudem die Rechte der EG-Bürger außerhalb des Heimatlands stärken.

Bei der grenzüberschreitenden Mobilität drohen daher in Zukunft weniger Hemmnisse oder Diskriminierungen. Problematisch ist vielmehr, daß der Europäische Gerichtshof durch seine Beschlüsse zu einer Begünstigung von mobilen Arbeitskräften unerwünschte Effekte auslöst. So kann es nach dem Fall der Grenzen dazu kommen, daß Bewohner etwa in Grenzregionen sich optimale Kombinationen von Wohnort, Arbeitsplatz, Finanzanlage usw. aussuchen. Eine Privilegierung der Mobilität, indem diese allein durch steuerliche oder sozialrechtliche Bestimmungen ausgelöst wird, dürfte sozialethisch nicht gerechtfertigt sein. So ist es verfehlt, wie dies ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs fordert, wenn Familienleistungen (Kindergeld) nach dem Beschäftigungsort des Vaters, nicht aber nach dem Wohnsitz der Kinder und den dortigen Lebenshaltungskosten bemessen werden.

Der freie Güterverkehr über Grenzen hinweg hat sozialpolitische Auswirkungen hinsichtlich der Arbeitssicherheit. Wenn Maschinen in allen EG-Ländern eingesetzt werden dürfen, müssen die technischen Arbeitsschutzbestimmungen angeglichen werden, was auch mit gemeinsamen Richtlinien geschehen ist. Dabei ist eine Orientierung am höchsten Standard vorgesehen.

Ein weiteres Problem stellt die EG-weite Ausschreibung von Baumaßnahmen dar, die dazu führen könnte, daß zum Beispiel Baukolonnen aus anderen EG-Ländern in der Bundesrepublik arbeiten würden. Um hier Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, sollen nach Auffassung der EG-Kommission die jeweils am Arbeitsort geltenden Löhne und Arbeitsschutzvorschriften der Maßstab sein, nicht die der Herkunftsländer.

Mitbestimmung und Gewerkschaften im Binnenmarkt

Durch den Binnenmarkt wird es dazu kommen, daß Unternehmen in Nachbarländern verstärkt Zweigniederlassungen unterhalten, andere Unternehmen übernehmen, möglicherweise ihren Sitz ins Ausland verlagern. Diese Entwicklungen haben in der Bundesrepublik Befürchtungen aufkommen lassen, daß hier die Unternehmensmitbestimmung unterlaufen und die Mitbestimmung durch den Betriebsrat, die bei jedem Betrieb in Deutschland unabhängig von der Herkunft des Eigentümers garantiert ist, auf der Konzernebene unterbleiben wird¹⁷.

Einzelne Unternehmen (z. B. der führende europäische Automobilkonzern VW) haben bereits einen europäischen Betriebsrat ohne gesetzliche Verpflichtung eingeführt. Die EG-Kommission strebt bei grenzüberschreitenden Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung die Einführung europäischer Betriebsräte an. Bei der Unternehmensmitbestimmung hat sie einen Vorschlag vorgelegt, der den Mitgliedsländern die Wahl zwischen drei verschiedenen Modellen der Mitwirkung der Arbeitnehmer auf Unternehmensebene läßt.

Die Frage der Mitbestimmung hat EG-Gremien seit mehr als 15 Jahren beschäftigt, ohne daß es hier zu einer Einigung gekommen ist. Das deutsche Mitbestimmungsmodell stellt in Europa eine Ausnahme dar, weil in anderen Ländern sich andere Formen der Arbeitsbeziehung entwickelt haben. Dies liegt vor allem daran, daß innerhalb der EG die Gewerkschaftsbewegung sehr heterogen ist. In vielen Ländern ist sie in Richtungsgewerkschaften gespalten. Häufig handelt es sich um Berufsgewerkschaften einzelner Arbeitnehmergruppen. In manchen Ländern gibt es mehr als 1000 Minigewerkschaften (z. B. Großbritannien). Bei vielen sozialistisch-kommunistisch orientierten Gewerkschaften anderer EG-Länder war das deutsche, vergleichsweise sozialpartnerschaftlich ausgerichtete Modell als „Kollaboration mit dem Klassenfeind“ verpönt. So ist die Bundesrepublik das einzige EG-Land, in dem Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaf-

ten gemeinsam einen Katalog für soziale Mindeststandards der Gemeinschaft zur Verankerung auf der EG-Ebene vorgelegt haben.

Es ist zu hoffen, daß die Irritationen nach dem Zusammenbruch des Sozialismus manche stark ideologisch geprägte Weltbilder verändern und die Gewerkschaften ihre berechtigte und unverzichtbare Funktion innerhalb der Marktwirtschaft definieren lassen, statt deren Überwindung zu postulieren. Auf der Gegenseite der Unternehmer wird in anderen EG-Staaten die konfrontative Gewerkschaftsposition auch durch einen „Herr-im-eigenen Haus“-Standpunkt der Unternehmer ebenso wie durch eine große soziale Distanz (Ausbildung der Manager in Privatschulen und Eliteuniversitäten) bestärkt.

Wie schwierig Gewerkschaften die Anpassung an die moderne Arbeitswelt fällt, zeigt sich daran, daß auch der DGB den gesellschaftlichen Veränderungen und der Entwicklung der modernen Arbeitswelt weit hinterherhinkt, etwa hinsichtlich seiner Mitgliederstruktur, die der Arbeitswelt von 1960 entspricht¹⁸. Diese Probleme haben den DGB Anfang 1992 endlich veranlaßt, eine grundlegende Organisations- und Programmdiskussion zu beginnen.

Bei den europäischen Regelungen fordert der DGB mit Druck auf die Bundesregierung, per EG-Richtlinien deutsche Strukturen zu sichern und sie möglichst anderen Ländern aufzudrängen. Wenn solche Mitbestimmungsregelungen von den Betroffenen nicht akzeptiert werden und die nach dem deutschen Betriebsverfassungsgesetz geforderte „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ nicht zustande kommt, könnten sie sich eher destruktiv auswirken.

Die Angst um deutsche Mitbestimmungsregelungen (die ja bei der Unternehmensmitbestimmung nur 15 Prozent der deutschen Arbeitnehmer betreffen) ist verfehlt, wenn diese tatsächlich effizienzsteigernd und gemeinwohlförderlich sind, indem sie ex ante Konflikte reduzieren, Konflikte entschärfen, Konfliktlösungen erleichtern und den Interessen der Arbeitnehmer entsprechen. Denn dann würde ein Unternehmen, das nur wegen der Mitbestimmung seinen Sitz ins Ausland verlagert, doch in der Konkurrenz um qualifizierte Arbeitskräfte zurückfallen. Nicht nur die Soziallehre der Kirche (*Centesimus annus* 35), sondern auch das Management von Unternehmen weiß (z. B. Volkswagen), daß sein wertvollstes Vermögen die arbeitenden Menschen sind, die viel weniger ersetzbar sind als das Kapital, das jeden Tag an der Börse seinen Besitzer wechselt und auch problemlos wechseln kann. Deshalb sollte auch der DGB den Wettbewerb unterschiedlicher Mitbestimmungsregelungen innerhalb der EG nicht unterbinden. Denn wenn sich die deutschen Regelungen im Wettbewerb bewähren, würde der Verdacht ausgeräumt, daß diese Regelungen nicht primär den Arbeitnehmerinteressen als vielmehr denjenigen betriebsexterner Gewerkschaftsfunktionäre entsprechen. Wenn der DGB aber den Wettbewerb scheut, indem er durch Einflußnahme auf politische Entscheidungen den Wettbewerb unterbindet, würde er die Kritiker indirekt bestätigen.

Soziale Sicherung zwischen Harmonisierung und Wettbewerb

Auch für die Institution der sozialen Sicherung stellt sich die Frage nach europäeinheitlichen Regelungen oder nach einem Wettbewerb der Systeme. Gegenwärtig unterscheiden sich die sozialen Sicherungssysteme innerhalb der EG nach Art der Finanzierung (aus Steuermitteln oder Beiträgen), nach Organisation (staatlicher Gesundheitsdienst versus privatwirtschaftliches Angebot), des Sicherungsumfangs (Minimalabsicherung versus Lebensstandardsicherung), nach Art der Verwaltung (durch Staat oder Tarifpartner), nach Rechtsstatus (garantierte Pflichtleistungen versus Ermessensleistungen), nach Schwerpunktsetzung (z.B. Stellenwert der Familie) relativ stark. Eine kurzfristige Angleichung der Sozialleistungen europaweit auf deutsches Niveau würde ca. 1000 Milliarden DM jährlich erfordern. Der EG-Haushalt umfaßt 1992 nur gut 128 Milliarden DM (60 Prozent Agrarsubventionen), so daß eine solche Angleichung nicht nur völlig unrealistisch wäre. Sie wäre auch nicht wünschenswert.

Gerade bei hochentwickelten Ländern mit dem umfangreichsten Sicherungssystem wird zunehmend zweifelhaft, ob jedes zusätzliche Sozialgesetz, jede zusätzliche finanzielle Leistung in sozialethischer Hinsicht auch noch einen Fortschritt darstellt. Es gibt deutliche Anzeichen dafür, daß neben Schweden auch die Niederlande (höchste Sozialausgaben der EG) mit ihrem ausgedehnten Wohlfahrtsstaat ihr wirtschaftliches Leistungsvermögen überzogen haben, nicht zuletzt deshalb, weil angesichts hoher Steuer- und Beitragsbelastung der Arbeitenden einerseits und eines hohen Sicherungsniveaus zum Beispiel für Arbeitslose, Invalide und Rentner andererseits Arbeit zunehmend unattraktiver geworden ist. Die verschiedenen Reformen (Gesundheitsreform, Rentenreform) in der Bundesrepublik weisen ebenfalls auf Ordnungsprobleme im Sozialsystem hin. Zudem kommt es in einem ausgedehnten Wohlfahrtsstaat zu einer Entpersönlichung der Hilfegewährung und einer Verbürokratisierung. Diese Mißachtung des Subsidiaritätsprinzips durch den Wohlfahrtsstaat wird in *Centesimus annus* (Nr. 48) kritisiert, da im Ergebnis die propagierten sozialen Absichten einen humanen Rückschritt darstellen.

Zu den länderspezifischen Eigenständigkeiten im Sozialbereich gehört auch das deutsche, durch die staatliche Rechtsordnung geschützte „Kartell“ der sechs Wohlfahrtsverbände (Marktführer Caritas)¹⁹. Auch hier wird eine Marktöffnung zugunsten auch kommerzieller Anbieter sozialer Dienste aus anderen EG-Ländern erfolgen. So lange durch die hohe Motivation der Beschäftigten der Wohlfahrtsverbände, die Mobilisierung ehrenamtlichen Engagements sowie den Verzicht auf Gewinnerzielung die gemeinnützigen Anbieter kostengünstiger als kommerzielle arbeiten, dürften sie sich im Wettbewerb behaupten. Der potentielle Wettbewerb sollte aber auch hier Anlaß sein, über Innovationen und verbesserte Managementkapazitäten nachzudenken.

Insofern ist nicht eine Harmonisierung der Sozialpolitik auf dem höchsten Niveau angesagt, sondern ein Wettbewerb von Sozialsystemen, wo ein Vergleich mit anderen Ländern eigene Fehler aufdeckt und Lernmöglichkeiten eröffnet. Durch wechselseitige Lernprozesse kann es so längerfristig schon zu einer evolutionären Annäherung verschiedener Sozialsysteme kommen. Da Politiker das Aufdecken von Fehlentscheidungen durch Vergleich mit besseren Alternativen scheuen, ist aber zu befürchten, daß in der EG nicht der nach dem Subsidiaritätsprinzip geforderte Freiraum eigenverantwortlicher Gestaltung von Sozialsystemen in nationaler Verantwortung verbleibt, sondern es zu einer voreiligen Harmonisierung kommt.

Schlußfolgerungen

1. Die Verwirklichung des Binnenmarkts zum 1. Januar 1993 stellt unter den Bedingungen, daß umweltpolitische Gesichtspunkte beachtet und die Außenhandelsbedingungen für die Dritte Welt verbessert werden, ein sozialethisch legitimes Ziel dar.
2. Durch die Ausweitung der Strukturfonds zugunsten weniger entwickelter Regionen ist von reicheren Regionen der Gemeinschaft ein solidarischer Ausgleich geschaffen worden, der den weniger entwickelten bzw. von Strukturkrisen betroffenen Regionen echte Chancen bietet, ihren Rückstand zu verringern. Ob in zurückgebliebenen Regionen der EG, ob in Entwicklungsländern oder den Reformstaaten des früheren Ostblocks, immer müssen die Eigenanstrengungen den zentralen Beitrag leisten (*Centesimus annus* 28, 1). Der Eigenbeitrag entscheidet letztlich darüber, ob fremde Hilfe in ein Faß ohne Boden fließt und keinen Ertrag bringt oder die Überwindung von wirtschaftlichen Problemen schneller und mit geringeren sozialen Anpassungskosten ermöglicht.
3. Daß im Projekt des Binnenmarkts wirtschaftliche Aspekte dominieren, liegt daran, daß durch die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips nur diejenigen Regelungsbereiche auf der EG-Ebene behandelt werden, die dort auch ihren sachgerechten Ort haben. Da Güter, Dienstleistungen und Kapital, sozialethisch erwünscht, mobiler als Menschen sind, müssen für diesen Bereich mehr und umfassendere Regelungen als im sozialpolitischen Bereich getroffen werden. Die für einen Binnenmarkt notwendigen und unverzichtbaren sozialpolitischen Regelungen sind größtenteils bereits rechtsverbindlich verabschiedet bzw. liegen als Rechtsentwurf der EG-Kommission vor. Eine Entwicklung, wie sie in den 80er Jahren in den USA stattfand, wo es wirtschaftliches Wachstum ohne gleichzeitigen sozialen Fortschritt gab, ist für den gemeinsamen Binnenmarkt nicht zu befürchten.
4. Eine zu schnelle und weitergehende Harmonisierung von arbeitsmarkt-

und sozialpolitischen Regelungen und Sozialleistungen sowie eine zentrale finanzielle Verantwortung der EG für Sozialleistungen über die bestehenden Strukturfonds hinaus würden entgegen dem Subsidiaritätsprinzip weder den nationalen Traditionen und Eigenständigkeiten im Sozialsystem noch der unterschiedlichen Sozialstruktur und der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Länder gerecht. Auch bei unterschiedlichen Institutionen kann der Wettbewerb seine primäre Funktion erfüllen, ein Verfahren zu sein, in dem Innovationen hervorgebracht und geprüft werden.

ANMERKUNGEN

- ¹ Für ein soziales Europa, hrsg. v. E. Breit (Köln 1989). Ähnl. die Tendenz in: Verantwortung für ein soziales Europa. Herausforderungen einer verantwortlichen sozialen Ordnung im Horizont des europ. Einigungsprozesses (Denkschr. d. Kammer d. EKD f. soz. Ordnung, Gütersloh 1991).
- ² L. Roos, Kapitalismus, Sozialreform, Sozialpolitik, in: Der soziale und politische Katholizismus, hrsg. v. A. Rauscher (München 1982) 115 f.
- ³ P. Cecchini, Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarktes (Baden-Baden 1988) 134.
- ⁴ H. Berié, C. F. Hofmann, EG-Binnenmarkt (I) – Arbeitskräfte in der EG, in: Bundesarbeitsblatt 9 (91) 17.
- ⁵ Zur Armutssproblematisierung in den einzelnen EG-Ländern: G. J. Room, B. Henningsen, Neue Armut in der Europäischen Gemeinschaft (Frankfurt 1990).
- ⁶ Zu dieser Problematik an anderer Stelle: Europäische Integration und Dritte Welt, in: Jb. f. Christl. Sozialwiss. 33 (1992) 39–52.
- ⁷ K. Busch, Umbruch in Europa. Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Perspektiven des einheitlichen Binnenmarktes (Köln 1991) 228 ff.
- ⁸ So auch die einseitige Tendenz der EKD-Kammer f. soziale Ordnung, a. a. O.
- ⁹ Vgl. Busch, a. a. O. 123 ff.
- ¹⁰ H. Nase, EG-Strukturfonds. Für mehr Partnerschaft, in: Bundesarbeitsblatt 1 (1991) 9–12.
- ¹¹ H. R. Ganslandt, Pol. Kultur und pol. System in Griechenland, in: Aus Pol. u. Zeitgesch. B 51/90 (14. 12. 1990) 38.
- ¹² M. Schäfers, J. Starbatty, Das Instrumentarium der EG zur Förderung innergemeinschaftlicher Kohäsion, ebd. 28/90 (6. 7. 1990) 15.
- ¹³ J. Struwe, EG '92 Europa der Unternehmer? Die sozialpol. Perspektive des Binnenmarktes (Frankfurt 1991) 94–96.
- ¹⁴ Busch, a. a. O. 183 ff. ¹⁵ Ebd. 283.
- ¹⁶ In: Bundesminister f. Arbeit u. Sozialordnung, Leben und arbeiten in Europa. Der EG-Binnenmarkt und die Sozialpolitik, Bd. 2 (Bonn 1991) 4–7.
- ¹⁷ Vgl. bes. z. Mitbestimmungsproblematisierung: F. Hengsbach, Ein Europa der Arbeitnehmer? Zur soz. u. demokr. Dimension des EG-Binnenmarktes, in: Soz. Denken in einer zerissen Welt, hrsg. v. J. Müller, W. Kerber (Freiburg 1991) 144–155.
- ¹⁸ J. Wiemeyer, Probleme und Perspektiven des Dt. Gewerkschaftsbundes, in: Jb. f. Christl. Sozialwiss. 31 (1990) 91–114.
- ¹⁹ Freie Wohlfahrtspflege im zukünftigen Europa. Herausforderungen und Chancen (Prognos-Studie, Köln 1991); Kurzfassung in: Theorie und Praxis d. soz. Arbeit 12/91, 442–451.