
Soziale Aspekte des Europäischen Binnenmarktes

Eine Stellungnahme aus ökonomischer Sicht

Über die Frage einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik gehen die Meinungen gegenwärtig auseinander. Zwar sind sich die Sozialpartner in der Bundesrepublik über die Notwendigkeit einer europäischen Sozialcharta einig. Die europäischen Regierungen konnten sich aber auf ihrem letzten Treffen in Madrid nicht auf die Verabschiedung einer solchen gemeinsamen sozialpolitischen Grundlage einigen. Damit stellt sich vor allem in der Bundesrepublik für viele die Frage, welche Konsequenzen vom geplanten europäischen Binnenmarkt auf Arbeitsmarkt und Sozialpolitik ausgehen können.

Am 24. und 27. April dieses Jahres veranstaltete die CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages eine Anhörung zum Thema »Sozialraum Europäische Gemeinschaft«, bei der es um diese Fragen ging. Das Ifo-Institut hat dazu eine schriftliche Stellungnahme abgegeben, die im folgenden Beitrag in überarbeiteter Fassung veröffentlicht wird.¹

Eine späte Debatte ...

In der Debatte um das Binnenmarktprogramm sind seine sozialen Auswirkungen erst relativ spät auf der Tagesordnung erschienen. Das Weißbuch der EG-Kommission enthält keinen sozialpolitischen Teil. Erst mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurden diese Fragen aufgegriffen, ohne bereits eine gemeinschaftliche Politik zu formulieren. Diese Entwicklung stellt allerdings kein neues Phänomen dar, hatte doch die Sozialpolitik nie im Vordergrund der EG-Politik gestanden. Sie wurde von den Sozialpartnern als auch den Regierungen der Mitgliedstaaten vorrangig als nationale Aufgabe angesehen. So ist eher die heutige Intensität der Diskussion um die sozialen Fragen etwas Neues, das der europäischen Sozialpolitik eine Stellung verschafft, die sie zuvor nur selten hatte. Möglicherweise zeichnet sich damit sogar der Beginn einer »Europäisierung der Sozialpolitik« ab.²

Diese Tendenz ist mit der Realisierung des gemeinsamen Binnenmarktes unmittelbar verknüpft. Der Versuch, die europäische Wirtschaft in ihren Kapital- und Gütermärkten stärker als bisher zu integrieren, kann an den Arbeitsmärkten nicht spurlos vorübergehen. Die Beschränkung der Gestaltung von Arbeitsbeziehungen auf nationale Regelungen ist auf die lange Frist kaum durchzuhalten, wenn sich die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen in zunehmendem Maße auf die europäische Ebene beziehen. Darauf haben sich Arbeitgeber, Gewerkschaften und die Sozialpolitik einzustellen.

Gegenwärtig wird die Diskussion um die soziale Dimension des Binnenmarktes allerdings nicht von solchen

langfristigen Überlegungen beherrscht. Im Vordergrund stehen vielmehr die Auswirkungen, die ein Konzept der Liberalisierung und Wettbewerbsintensivierung für die nationalen Arbeits- und Sozialregelungen haben könnte. Es geht um die Gefährdungs- oder Fortschritts-potentiale für einzelne Mitgliedstaaten und um das notwendige Mindestmaß an Harmonisierung.

... mit unterschiedlichen Standpunkten

Nach Auffassung der EG-Kommission ist es Aufgabe der Sozialpolitik, die Vollendung des Binnenmarktes flankierend abzusichern. Vom Europäischen Rat wurde in Hannover im Juni 1988 das Ziel formuliert, daß die Wohlstandsverbesserung durch die Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes der gesamten Bevölkerung der Gemeinschaft zugute kommen soll. Es gelte zu verhindern, daß es in einem Wirtschaftsraum, der bereits heute sehr beträchtliche Entwicklungsunterschiede aufweist, zu einer noch stärkeren Polarisierung kommt. Dafür sei es erforderlich, daß neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Lebensstandards der Arbeitnehmer der gesundheitliche und sicherheitsmäßige Schutz am Arbeitsplatz verbessert werde. Gleichzeitig wird betont, »... daß die zu ergreifenden Maßnahmen das in den Mitgliedstaaten bereits erreichte Schutzniveau nicht schmälern werden.«³

Aktives Eingreifen der nationalen Behörden und der Gemeinschaftsorgane erscheint nach Auffassung der EG-Kommission in drei Bereichen notwendig:

- Durch eine koordinierte makroökonomische Politik soll das Wachstum von Produktion und Beschäftigung gefördert werden. Der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit komme höchste sozialpolitische Priorität zu. Dazu wird erneut die »Kooperative Wachstumsstrategie«

¹ Die Stellungnahme beruht in wesentlichen Teilen auf einem Gutachten, das das Ifo-Institut im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit erstellt hat. Vgl. K. Vogler-Ludwig, Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemauflös. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 127. Nürnberg 1989.

² U. Weinstock, Europäische Sozialunion – historische Erfahrungen und Perspektiven. Vortrag auf der Konferenz »Soziale Folgen des Binnenmarktes« des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Mainz 1988.

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1988 b), Die soziale Dimension des Binnenmarktes. Arbeitsdokument der Kommission. SEC(88) 1148 endg. 14. September 1988. Brüssel 1988.

gie für mehr Beschäftigung« vorgeschlagen, die von der Kommission bereits 1985 entwickelt wurde.

- Im Rahmen einer aktiven Sozialpolitik komme es insbesondere darauf an, das Gefälle zwischen den verschiedenen Regionen einzuebnen. Dabei gehe es nicht um die Angleichung der Arbeitsentgelte und auch nicht vorrangig um die Harmonisierung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen. Vor allem gehe es um eine stärkere Dynamik des endogenen Entwicklungspotentials der rückständigen Regionen. Dies sei eine Hauptaufgabe für die EG-Strukturfonds (Regionalfonds, Sozialfonds, Agrarfonds).
- Schließlich gelte es, zur Vollendung eines großräumigen Arbeitsmarktes beizutragen, in dem Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit verwirklicht seien. Darüber hinaus solle im Rahmen der Bildungspolitik die berufliche Mobilität gefördert werden, um wettbewerbsfähige Unternehmen europäischer Dimension zu entwickeln.

Hinsichtlich der Harmonisierung der Vorschriften für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsbedingungen nimmt die EG-Kommission eine sehr zurückhaltende Position ein. Zwar erkennt sie darin ein integratives und rechtsvereinfachendes Element, bezweifelt aber auch, daß eine Vereinheitlichung des rechtlichen Rahmens zwangsläufig zu einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die Unternehmen führt. Vielmehr sei zu erwarten, daß die Harmonisierung bestimmter Normen das Sterben von Unternehmen in bestimmten Ländern oder Regionen noch beschleunige. Bei der Verschiedenartigkeit der rechtlichen und kulturellen Traditionen jedes Landes stoße die praktische Verwirklichung auf große Probleme, nicht zuletzt auch deshalb, weil die Kompetenzen von nationaler Gesetzgebung und Sozialpartnern beschränkt würden. Die Furcht vor »sozialem Dumping« wird für unbegründet gehalten. Harmonisierungsbedarf wird lediglich bei den Mindestnormen für Sicherheit und Hygiene am Arbeitsplatz gesehen. Darüber hinaus werden Programme zur Förderung der Beschäftigung von Personengruppen mit besonderen Schwierigkeiten (Langzeitarbeitslose) sowie Programme der sozialen Solidarität (Mindesteinkommen) für wichtig gehalten.⁴

Die Gewerkschaften finden sich mit ihren Forderungen in diesem Konzept der europäischen Sozialpolitik kaum wieder und haben daher die Stellungnahme der EG-Kommission scharf kritisiert.⁵

Inzwischen wurde der Entwurf einer »EG-Charta für soziale Grundrechte« erarbeitet, der von der Befürchtung ausgeht, daß durch »das Fehlen einer gemeinschaftlichen Sozialpolitik im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes ... die Rechte und nationalen Verordnungen geschwächt werden könnten, ohne daß auf Gemeinschaftsebene entsprechende oder neue Rechte festgelegt werden, die eine soziale Regulierung dieses großen Marktes ermöglichen«. Die Gewerkschaften fordern die Errichtung eines Sockels sozialer Grundrechte, die eine Verhinderung des sozialen Dumpings und eine konvergente und nach oben gerichtete Entwicklung der sozialen Lage in Europa erlauben soll. Dabei gehe es um die Absicherung von Arbeitnehmerrechten in folgenden Bereichen:⁷

- Unterrichtung, Anhörung, Verhandlung und Mitbestimmung;
- Schutz aller Arbeitnehmer, insbesondere bei prekären Beschäftigungsverhältnissen;
- sozialer Schutz für alle Arbeitnehmer, unabhängig von der Art des Arbeitsvertrags;
- Anspruch aller Arbeitnehmer auf Sicherheit und Gesundheitsschutz auf höchstmöglichem Niveau;
- Recht auf Erstausbildung und berufliche Aus- und Weiterbildung;
- Recht auf Gleichbehandlung im Beruf.

Zur Verzahnung von Gemeinschaftsebene und nationaler Ebene fordert der Europäische Gewerkschaftsbund eine europäische Rahmengesetzgebung auf hohem Schutzniveau für alle Arbeitnehmer. Die Harmonisierung dürfe jedoch bestehende höhere Schutzniveaus in einzelnen Mitgliedstaaten nicht gefährden. Die gültigen internationalen Sozialnormen, wie sie in der Konvention der Internationalen Arbeitsorganisation und der Europäischen Sozialcharta festgelegt sind, werden für nicht hinreichend gehalten. Eine gemeinschaftliche Rahmengesetzgebung soll Rechte schaffen, die im Zuge von Einspruchs- und Anklageverfahren durchsetzbar sind. Darüber hinaus wird eine Legitimierung europäischer Tarifverhandlungen für notwendig erachtet.

Die Arbeitgeberverbände sehen den Erfolg des Binnenmarktkonzepts vor allem in der Steigerung von Wohlstand und Beschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft. Dies setze auch eine höhere Flexibilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer voraus. Bessere Ausbildung und höhere Mobilität seien daher wichtige Bedingungen

⁴ Ebenda.

⁵ Europäischer Gewerkschaftsbund, Erste Überlegungen zum Arbeitsprogramm der Kommission über »Die soziale Dimension des Binnenmarktes«. Vorlage zur Exekutivausschuß-Sitzung, Madrid, 6./7. Oktober 1988.

⁶ Europäischer Gewerkschaftsbund, EG-Charta für soziale Grundrechte. 1./2. Dezember 1988.

⁷ M. Hinterscheid, Binnenmarkt und Sozialraum, in: W. Weidenfeld, Binnenmarkt '92: Perspektiven aus deutscher Sicht. Strategien und Optionen für die Zukunft Europas, Arbeitspapiere 1. Gütersloh 1988.

für den Erfolg.⁸ Unmittelbare soziale Konsequenzen des Binnenmarktprogramms seien nicht erkennbar. Vielmehr ergeben sich die Entwicklungen aus der Interaktion der ökonomischen Kräfte auf den Arbeitsmärkten.

Hinsichtlich der Sozialpolitik wird darauf verwiesen, daß die Vielfalt der nationalen Regelungen Vorteile aufweise, die eine hohe Flexibilität mit sich brächten. Dies sei z. B. in der Differenzierung der Kollektivverhandlungen offensichtlich. Eine Angleichung der nationalen Regelungen wird für möglich und in einzelnen Bereichen für sinnvoll erachtet. Im allgemeinen solle sie aber der natürlichen Konvergenz im Zuge des Wettbewerbs nationaler Regelungen überlassen bleiben. Sinnvoll erscheinen Harmonisierungen in den Bereichen Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Freizügigkeit von Arbeitskräften sowie Chancengleichheit. Die Gefahr eines »sozialen Dumpings« wird nicht für real erachtet.

Der soziale Dialog, den auch die EG-Kommission für wichtig hält, soll nach Auffassung von UNICE ein Dialog bleiben. Eine Ausweitung auf europäische Kollektivverhandlungen wird nicht für sinnvoll gehalten. Von den gemeinsamen Auffassungen der Sozialpartner, wie sie zu verschiedenen Punkten veröffentlicht worden seien, gingen bedeutende Signalwirkungen auf die nationale Ebene aus.

Von den deutschen Arbeitgebern werden die hohen Sozialkosten als bedeutender Nachteil im europäischen Wettbewerb erachtet. »Bemühungen um eine Verbesserung dieser Situation müssen deshalb in erster Linie auf nationaler Ebene ansetzen, d. h. Gesetzgeber, Tarifvertragsparteien und Unternehmen müssen auf die Vollendung des Binnenmarktes und die sich daraus ergebenden Änderungen der Marktdaten Rücksicht nehmen.«⁹

Als gemeinsame Bereiche einer europäischen Sozialpolitik schälen sich nach den dargestellten Positionen von EG-Kommission, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden drei Felder heraus:

- Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz,
- Ausbildung und Weiterbildung,
- Freizügigkeit der Berufsausübung und Chancengleichheit.

Im übrigen wird sich die von allen Seiten für wahrscheinlich gehaltene Konvergenz der sozialen Systeme vermutlich erst auf die lange Frist entwickeln. Sie dürfte auch kaum mit Regelungen auf der Gesetzgebungs-

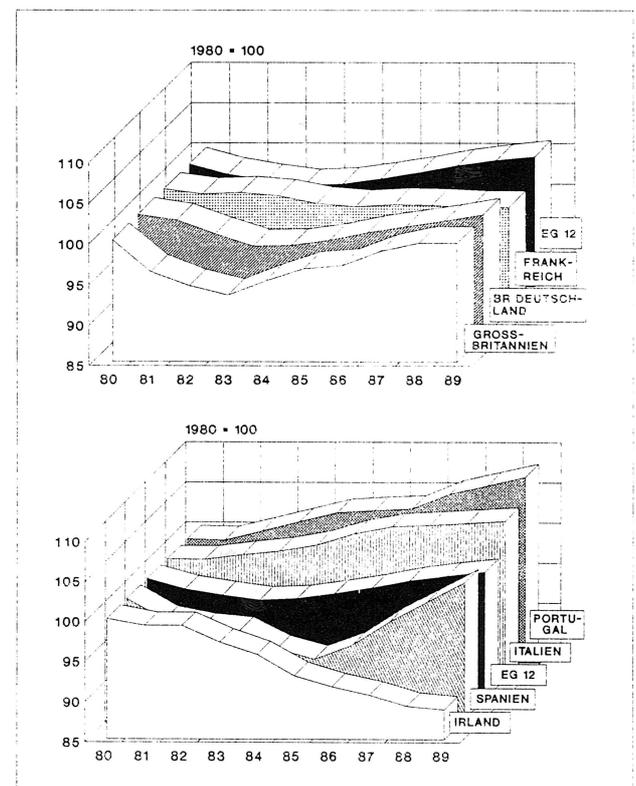
oder der Tarifvertragsebene beginnen, sondern zunächst durch Vereinbarungen auf Firmenebene konkretisiert werden. Ansatzpunkte dazu sind bereits in einigen multinationalen Unternehmen erkennbar.

Die soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes umfaßt jedoch mehr als in diesem kleinsten gemeinsamen Nenner enthalten ist. So bezieht die gegenwärtige öffentliche Diskussion auch die Auswirkungen auf Beschäftigung, Löhne und das Niveau der sozialen Sicherung in die Debatte ein.

Wohlfandeffekte größer als Beschäftigungseffekte

Die europäische Wirtschaft befindet sich gegenwärtig in einem konjunkturellen Aufschwung, der auch auf den Arbeitsmärkten der EG seit 1984 einen Zuwachs von 4 Mill. Beschäftigten gebracht hat. Der Anstieg der Arbeitslosenquote zu Beginn der achtziger Jahre ist damit zum Stillstand gekommen (vgl. Abb. 1 und Abb. 2). Dies wird von manchen Beobachtern mit der sich bereits jetzt vollziehenden wirtschaftlichen Integration Europas in Verbindung gebracht. Wenn es auch schwierig erscheint, den Beitrag des Binnenmarktes zu quantifizieren, so be-

Abb. 1: BESCHÄFTIGUNG IN DER EG

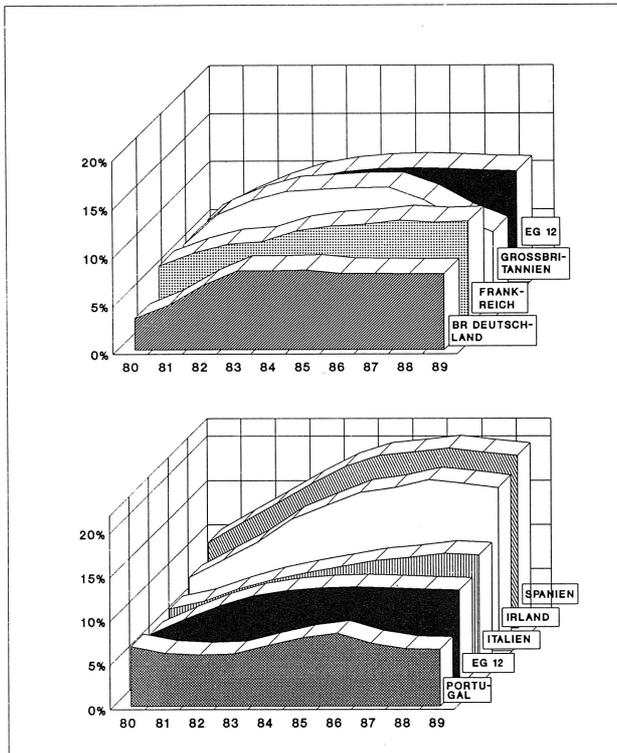


Quelle: EuroStat, OECD, Ifo-Institut.

⁸ Union des fédérations de l'industrie et des employeurs d'Europe, Unice Position Paper on the Social Dimension of the Internal Market, 4.12.1988.

⁹ Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Jahrsbericht 1988. Köln 1988, S. 123.

Abb. 2: ARBEITSLOSIGKEIT IN DER EG
- Arbeitslosenquoten in % -



Quelle: EuroStat, OECD, Ifo-Institut.

steht doch weitgehender Konsens darüber, daß seine Verwirklichung positive Beschäftigungseffekte auslösen wird. Dies gilt vor allem für die Bundesrepublik Deutschland, die aufgrund ihrer Wettbewerbsstärke bei der Herstellung von Investitionsgütern und dauerhaften Konsumgütern mehr als andere europäische Länder von der Wachstumsbeschleunigung profitieren wird.

Die vorliegenden Schätzungen zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen lassen allerdings erkennen, daß für die EG insgesamt die positiven Effekte in erster Linie auf das Sozialprodukt wirken und damit den Wohlstand in der Europäischen Gemeinschaft steigern. Die Beschäftigungseffekte halten sich im Vergleich dazu in engeren Grenzen und scheinen darüber hinaus auch nicht mit der gleichen Sicherheit prognostizierbar. Der im Rahmen des Cecchini-Berichts ermittelte Zuwachs von 1,8 Mill. Erwerbstätigen für den gesamten EG-Raum bedeutet in Relation zu den gegenwärtig rund 126 Mill. Erwerbstätigen eine Steigerung um 1,5% im Zeitraum von sechs Jahren.¹⁰ Auch unter der Annahme,

¹⁰ Kommission der Europäischen Gemeinschaften, The Economics of 1992: An Assessment of the Potential Economic Effects of Completing the Internal Market of the EC. European Economy No. 35 1988.

daß dieser Beschäftigungszuwachs allein aus der Gruppe der registrierten Arbeitslosen gedeckt wird, sinkt die gegenwärtige Arbeitslosenquote nur um etwa 1 Prozentpunkt von 11,3 auf 10,1 %.

Positivere Ergebnisse sind nach den Berechnungen des Cecchini-Berichts nur zu erwarten, wenn die EG-Staaten die hinzugewonnenen finanziellen Spielräume nicht – wie angenommen – zur Konsolidierung der Staatshaushalte verwenden, sondern im Rahmen von zusätzlichen Nachfrageprogrammen oder weiteren Steuererleichterungen in die Wirtschaft zurücklenken. Unter diesen Annahmen werden Beschäftigungszuwächse von 4,4 bis 5,7 Mill. Erwerbstätigen erwartet. Diese hohe Empfindlichkeit der Simulationsergebnisse gegenüber begleitenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen zeigt, daß das Binnenmarktprogramm hinsichtlich der Beschäftigung kein Selbstläufer ist.

Kritische Fragen sind auch in bezug auf die in den Modellrechnungen des Cecchini-Berichts implizierte Produktivitätsentwicklung angebracht. Dort wird unterstellt, daß das Wachstum des realen Bruttoinlandsprodukts deutlich höher liegt als das Produktivitätswachstum. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, daß dies weder im EG-Durchschnitt noch in den größeren EG-Ländern der Fall war. Im EG-Durchschnitt wurde seit 1973 ein jährliches reales Wachstum von 2,1% mit einer geringfügigen Beschäftigungssteigerung von 0,1% pro Jahr erreicht (vgl. Tab. 1).

Die unterstellte Änderung der Output-/Produktivitätsrelation muß vor dem Hintergrund gesehen werden, daß das Binnenmarktprogramm stark auf Wettbewerbsintensivierung und die Ausschöpfung von »economies of scale« setzt. Diese angebotsinduzierten Effekte tragen

Tab. 1
Wachstum, Beschäftigung und Produktivität
(durchschnittliche jährliche Veränderung 1973–1988 in %)

	reales BIP ^{a)}	Erwerbstätige	Produktivität ^{b)}
Belgien	1,9	- 0,1	2,0
BR Deutschland	1,9	- 0,1	2,1
Dänemark	1,9	0,6	1,3
Frankreich	2,5	0,1	2,4
Griechenland	2,5	0,9	1,6
Großbritannien	1,5	- 0,1	1,6
Italien	0,4	0,0	0,4
Irland	3,2	0,1	3,1
Luxemburg	2,1	0,9	1,2
Niederlande	2,0	0,1	1,8
Portugal	2,6	1,5	1,1
Spanien	2,2	- 0,7	3,0
EG 12	2,1	0,1	2,0

^{a)} In Preisen von 1980; EG 12 in Preisen und Kaufkraftparitäten von 1980. – ^{b)} Reales BIP je Erwerbstätigen.

Quelle: Eurostat, Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung.

nach den Simulationsrechnungen annähernd die Hälfte zur ermittelten Steigerung des Bruttoinlandsprodukts bei. Sie beruhen aber im wesentlichen auf der Rationalisierung der Produktionsprozesse, die in starkem Umfang den Faktor Arbeit berühren muß. Dabei gilt es zu berücksichtigen, daß durch die Rationalisierung die Wettbewerbsposition auf ausländischen und inländischen Märkten verbessert wird und über die Senkung der relativen Preise die Realeinkommen steigen. Darüber hinaus erzeugt die Modernisierung der Produktionsanlagen einen Nachfrageeffekt bei den Herstellern von Investitionsgütern, der insbesondere für die Bundesrepublik von Bedeutung sein kann. Solche kompensierenden Elemente des Freisetzungsprozesses haben allerdings, wie die Erfahrungen in der Bundesrepublik zeigen, in der Vergangenheit nicht ausgereicht, um die arbeitsparenden Effekte der Rationalisierung aufzufangen.¹¹ Sie trugen über den Anstieg der Realeinkommen in erster Linie zur Wohlfahrtsteigerung, kaum hingegen zur Beschäftigungssteigerung bei.

Verteilungseffekte nicht aus dem Auge verlieren

Die bisherige Diskussion um die Auswirkungen des Binnenmarktprogramms hat sich stark auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte konzentriert. Wichtige Aspekte liegen aber neben den globalen Wirkungen auf Sozialprodukt und Beschäftigung in den Verteilungseffekten auf die sektorale, regionale und größenspezifische Wirtschaftsstruktur. Dieses Problem stellt sich nicht allein im ökonomischen, sondern auch im politischen Sinn, hängt doch die Akzeptanz des Binnenmarktprogramms entscheidend davon ab, daß die entstehenden ökonomischen Vor- und Nachteile sich nicht allzu stark auf einzelne Gruppen der Bevölkerung Europas konzentrieren. Die Behandlung dieser Verteilungsfragen setzt eine Vorstellung über die möglichen und akzeptablen Veränderungen in der Wirtschaftsstruktur voraus. Dabei ist nicht nur der nationale Interessenrahmen, sondern die gesamteuropäische Entwicklung zu berücksichtigen. Gerade die Diskussion um die sozialen Auswirkungen bedarf dieser europäischen Sichtweise.

Nach den vorliegenden Analysen wirkt das Binnenmarktprogramm unmittelbar nur auf spezifische Bereiche des warenproduzierenden Gewerbes und des Dienstleistungsbereichs. In der Warenproduktion sind dies vor allem jene Sektoren, in denen der internationale Wettbe-

werb durch protektionistische Maßnahmen beschränkt war und die aus diesem Grund eine geringe internationale Verflechtung aufweisen. Unter den Dienstleistungszweigen sind vor allem das Verkehrsgewerbe (Güterfernverkehr, Luftverkehr), das Nachrichtenwesen und die Finanzdienste (Banken und Versicherungen) betroffen. Der öffentliche Bereich wird nur in geringem Maße berührt.

Aus der deutschen Perspektive lassen sich allerdings keine Gefährdungen erkennen, die schon jetzt Maßnahmen zur Vermeidung sozialer Härten als notwendig erscheinen lassen. Dies gilt um so mehr, als das zu erwartende Wachstum neue Beschäftigungspotentiale eröffnet, die zumindest teilweise für eine Kompensation sorgen werden.

Gewichtiger scheint hingegen die Sorge um die regionale Entwicklung. Zwar ist es durchaus denkbar, daß mit einer Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums das bisherige Auseinanderdriften der Wohlstandsniveaus in den europäischen Regionen aufgehoben oder gar umgekehrt werden kann. Angesichts der ungleichen Startbedingungen im regionalen Wettbewerb erscheint dies aber keineswegs als gesichert. Gesamtindikatoren für die regionale Infrastrukturausstattung zeigen, daß eine Reihe von europäischen Randregionen ein Infrastrukturniveau aufweisen, das um 40 bis 60% unter dem EG-Durchschnitt liegt.¹² Zu den wenigen Vorteilen, die diese Regionen aufzuweisen haben gehören die niedrigen Löhne. Diese müssen sich allerdings in Produktivitätseinheiten messen lassen. Hinsichtlich der Lohnstückkosten sehen die Relationen weit weniger günstig aus, wie im folgenden noch gezeigt wird. Die geplante Verdoppelung der Ausgaben im Rahmen der EG-Strukturfonds erscheint daher angebracht. Gleichzeitig gilt es allerdings einen Rückfall in strukturkonservierende Maßnahmen zu vermeiden. Vielmehr müßten sowohl die Maßnahmen der Regionalpolitik als auch die einzelnen nationalen Strukturpolitiken konsequent auf Umstrukturierung, Qualifizierung der Arbeitskräfte und die Verbesserung der Infrastruktur ausgerichtet werden.

In vielen Untersuchungen zu den Kosten der fragmentierten europäischen Märkte wird erwartet, daß die Öffnung der Märkte zu einer erheblichen Verstärkung der Konzentration führen wird. Diese Aussagen sind aber mit einem Fragezeichen zu versehen.¹³ Erfahrungen in der Textil- und Bekleidungsindustrie haben gezeigt, daß das Heil durchaus nicht in großen Produktionseinheiten lie-

¹¹ W. Gerstenberger, H. Schedl, K. Vogler-Ludwig, Investitionen, Produktivität und Beschäftigung. Zu den Arbeitsplatzeffekten einer verstärkten Investitionstätigkeit vor dem Hintergrund sektoraler Entwicklungen. Ifo-Studien zur Strukturforchung, Band 10. München 1988.

¹² K. Vogler-Ludwig, Europäischer Binnenmarkt und Beschäftigung. Ein Problemaufriß. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 127. Nürnberg 1989.

¹³ W. Gerstenberger, Der EG-Binnenmarkt: Die sektoralen Anpassungszwänge anhand ausgewählter Beispiele. Internes Arbeitspapier zur Ifo-Tagung »EG-Binnenmarkt 1992«. München 1988.

gen muß. Zwar ging der Strukturwandel in diesen Bereichen zeitweise in diese Richtung. Durchgesetzt haben sich aber letztlich flexible Mittel- und Kleinunternehmen, die z. T. mit innovativen Vertriebsideen die sich differenzierende Konsumnachfrage genutzt haben. Ähnliche Beobachtungen lassen sich auf dem Telefonmarkt machen. Auf dem US-Markt haben sich mehr Anbieter etabliert als auf dem fragmentierten europäischen Markt.

Konzentrationstendenzen sind eher auf Märkten mit Massenprodukten und hohem Fixkostensockel zu erwarten. Die Liberalisierung bietet allerdings eine Vielzahl von Chancen für kleine und mittlere Unternehmen, sich in Marktnischen eine Existenz zu sichern. Dies gilt vor allem für konsumnahe Marktbereiche, in denen sich eine Differenzierung der privaten Nachfrage abzeichnet. Es gilt aber auch für den zunehmenden Dienstleistungsbedarf der Unternehmen (Beratungsdienste). Schließlich begünstigt der technologische Wandel bei der Automatisierung der Produktion und beim Informationsaustausch auch kleinere Produktionseinheiten und verbessert damit deren Wettbewerbsfähigkeit.

Ist das Hochlohnland Bundesrepublik gefährdet?

Das nominelle Lohnniveau in der Bundesrepublik Deutschland, d. h. das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit je abhängig Beschäftigten, lag 1987, bewertet in ECU, um 22% über dem EG-Durchschnitt und um 377% über dem Durchschnittslohn in Portugal (vgl. Abb. 3). Die hohen Handelsbilanzüberschüsse der Bundesrepublik, die vor allem auf den europäischen Märkten erzielt wurden, zeigen jedoch, daß diese Größe die Wettbewerbsfähigkeit nicht direkt bestimmt. Ein entscheidender Ausgleichsfaktor ist die Produktivität von Arbeit und Kapital. Die Lohnstückkosten, die das nominelle Lohnniveau in Relation zur Arbeitsproduktivität setzen, lagen in der Bundesrepublik nur mehr um 3% über dem EG-Durchschnitt und um 20% über den Lohnstückkosten Portugals.

Die höhere Arbeitsproduktivität ist das Ergebnis sehr vieler unterschiedlicher Faktoren, zu denen der Rationalisierungsgrad in der Produktion, die Qualifikation und Disziplin der Mitarbeiter, aber auch die Funktionsfähigkeit und Effizienz der staatlichen Infrastruktur gehören. Sie ist darüber hinaus durch die Qualität und den Marktpreis der erzeugten Produkte bestimmt.

Die Lohndifferenzen zwischen den EG-Ländern werden zwar durch die Produktivitätsdifferenzen zu guten Teilen ausgeglichen, sie nehmen aber Einfluß auf die Produktionsstruktur der Wirtschaft. Überdurchschnittliche Löhne haben den Strukturwandel in der Bundesrepublik

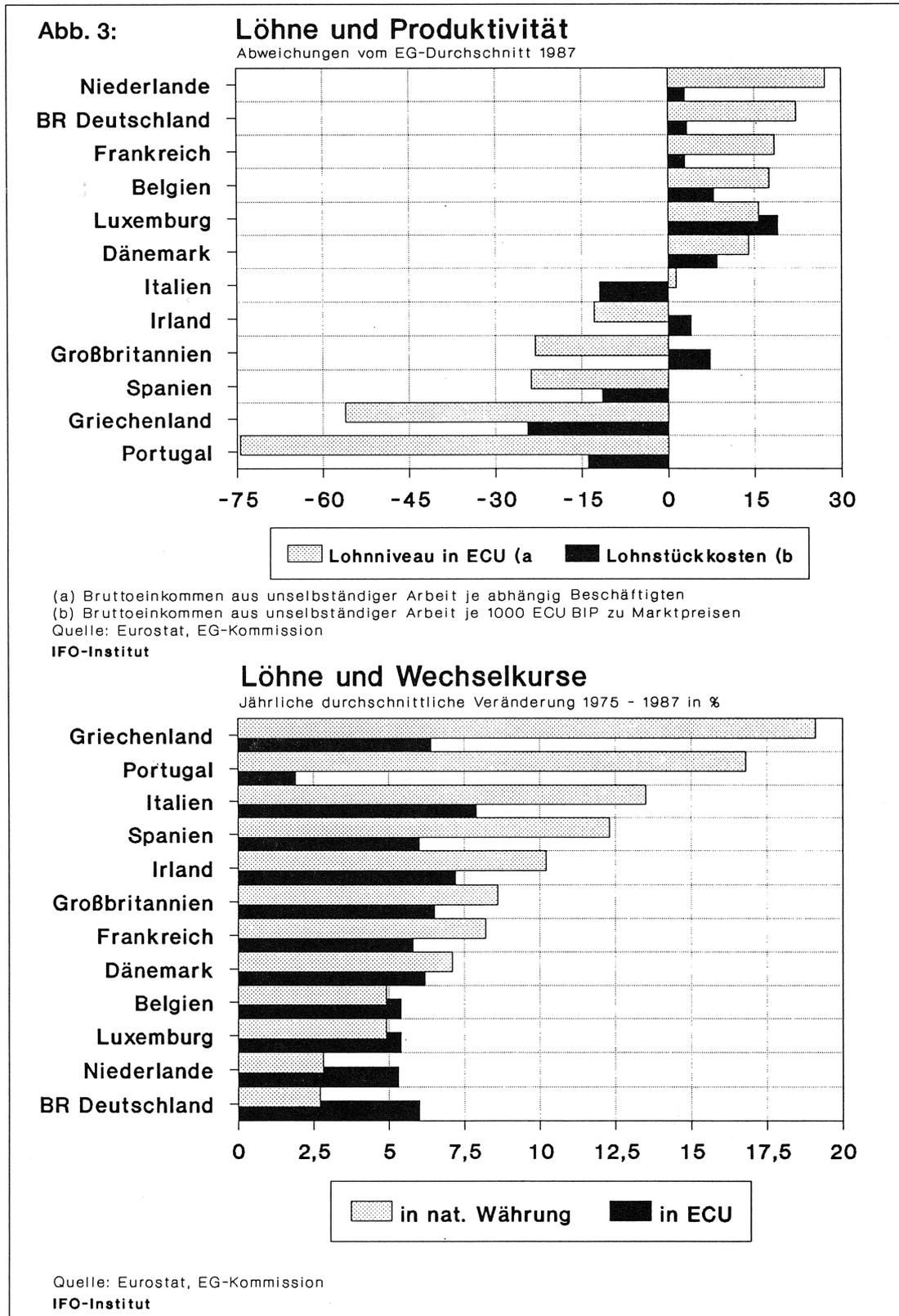
in Richtung hoch produktiver Produktionsbereiche gesteuert. Darunter befinden sich nicht nur sachkapitalintensive Bereiche, sondern vor allem solche, für deren Produktion das Humankapital eine entscheidende Rolle spielt.¹⁴ Dies läßt sich an den Markterfolgen der deutschen Investitions- und Konsumgüterindustrie ablesen. Damit waren die relativ hohen Löhne nicht nur Ursache des Strukturwandels, sondern auch Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, da überdurchschnittlich qualifizierte Arbeit nicht zu unterdurchschnittlichen Löhnen zu haben ist.

Ein weiterer ausgleichender Faktor der national unterschiedlichen Löhne ist in der Wechselkursentwicklung zu sehen. Wie aus dem zweiten Teilbild in Abbildung 3 zu erkennen ist, wurden die großen Unterschiede der Lohnstückkostenveränderung in nationaler Währung durch Wechselkursanpassungen stark eingeebnet. So hat die Bundesrepublik die Vorteile eines niedrigen Lohnstückkostenzuwachses im Zuge der Aufwertungen der D-Mark wieder weitgehend verloren. Umgekehrt konnten Länder mit hohen Steigerungsraten die Wettbewerbsnachteile durch Abwertungen kompensieren. Diese Anpassungen dienen in erster Linie dem Ausgleich der unterschiedlichen Inflationsraten.

Globale Durchschnittswerte lassen noch keine Rückschlüsse auf einzelne Produktionsbereiche zu. So gibt es eine Reihe von Beispielen, die zeigen, daß mit effizienter Organisation der Produktionsprozesse auch in Niedriglohnländern hohe Produktivitätsniveaus zu erreichen sind. Dies gilt vor allem für solche Produktionen, die weniger qualifizierte Arbeit im Zuge arbeitsteiliger Prozesse produktiv machen (tayloristische Produktionsweise). Wie die Beispiele der Textil- und Bekleidungsindustrie oder der optischen Industrie zeigen, hat die Bundesrepublik bereits in der Vergangenheit in solchen Produktionszweigen erhebliche Beschäftigungsverluste hinnehmen müssen.

Für die Bundesrepublik stellt sich daher die Frage, wie sie ihre Rolle in der europäischen Arbeitsteilung definiert. Einerseits eröffnet die Industrialisierung der weniger entwickelten Regionen Europas neue Absatzmärkte, andererseits verschärft sie die Wettbewerbslage. Die bisherige Spezialisierung auf hoch produktive Produktionsbereiche bot jedoch, wie bereits dargestellt, keine Garantie für die Vollbeschäftigung. Für eine gewisse Zeit ist zwar die Verteidigung gefährdeter Bereiche durch Subventionierung oder Lohnanpassung möglich. Langfristig hat sich hingegen gezeigt, daß auch ein hoher

¹⁴ W. Gerstenberger, Wettbewerbsfähige Strukturen gestatten Expansionspolitik. Strukturberichterstattung 1987. Kernbericht. Schriftenreihe des Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung. Band 120. Duncker & Humblot, Berlin, München 1988.



Subventionsaufwand nicht in der Lage ist, den vom Markt geforderten Anpassungsprozeß aufzuhalten.¹⁵ Ebenso erscheint die Lohnkonkurrenz mit Niedriglohnländern kaum sinnvoll, wenn soziale und politische Stabilität und die Produktivität der Arbeit als vorrangig gelten.¹⁶

Die Bundesrepublik ist ein Land, das sich durch vergleichsweise stabile Arbeitsbeziehungen und eine hohes Maß an Stabilität in den Lohnstrukturen auszeichnet. Dies ist in der Vergangenheit trotz zunehmender internationaler Verflechtung und dem Auftreten neuer Wettbewerber auf den Weltmärkten so geblieben. Die Intensivierung des europäischen Wettbewerbs durch die Realisierung des Binnenmarktes dürfte daran nichts Grundsätzliches ändern. Darüber hinaus eröffnet die Wachstumssteigerung, die von der Verwirklichung des Binnenmarktes erwartet wird, zusätzliche Verteilungsspielräume, die auch den Beziehern von Lohnneinkommen zur Verfügung stehen. Allerdings könnten sich die Durchsetzungsmöglichkeiten für Lohnsteigerungen und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen verringern, wenn sich der europäische Wettbewerb spürbar verschärft. Dies hängt von mehreren Faktoren ab:

- Von der Möglichkeit zu Produktionsverlagerungen in Niedriglohnländer. Dabei sind allerdings auch Produktivitätsunterschiede zu berücksichtigen. Darüber hinaus wird die Standortwahl der Unternehmen nicht allein durch die Lohnhöhe, sondern durch eine Reihe anderer Faktoren bestimmt. Dazu zählen die Nähe zu den Absatz- als auch den Beschaffungsmärkten, die Qualität der Infrastruktur und nicht zuletzt die Großzügigkeit staatlicher Institutionen bei der Subventionsvergabe.
- Vom Auftreten neuer Wettbewerber aus Niedriglohnländern. Bisher hat sich dieser Faktor stark auf die Veränderung der nationalen Produktionsstruktur ausgewirkt. Entscheidend ist, daß im Rahmen der Veränderungen der Arbeitsteilung den verlorenen Arbeitsplätzen neue gegenüberstehen und damit ein Arbeitsplatzexport verhindert wird. Nach den vorliegenden Schätzungen dürfte die Bundesrepublik spürbare Nachfrageimpulse aus der Verwirklichung des Binnenmarktes erhalten.
- Vom Grad der Harmonisierung der Lohn- und Sozialpolitik. Zwar ist nicht zu erwarten, daß die Niveaus von Löhnen und Sozialleistungen schon in den neunziger Jahren gleichziehen werden. Dennoch ist vor allem in den weniger industrialisierten Ländern, denen die wirtschaftliche Dynamik eine Verbesserung in diesem Bereich erlaubt, ein Aufholprozeß wahrscheinlich.

¹⁵ Ebenda.

¹⁶ K. Vogler-Ludwig, Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik? in: Ifo-Schnelldienst, 1985.

Mitbestimmung, Arbeitsschutz und Arbeitszeit

Die Anhörungs- und Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer in der Bundesrepublik Deutschland haben sich als ein stabilisierender und effizienzsteigernder Faktor in den Arbeitsbeziehungen erwiesen. Sie haben die Konflikte über technischen und strukturellen Wandel in den Unternehmen minimiert und haben – nach einer Untersuchung von FitzRoy – die Stellung des Managements in den Unternehmen gestärkt, ohne meßbare negative Effekte auf die Rentabilität oder andere Effizienzmaße.¹⁷

Es wäre daher nicht ratsam, die Beteiligungsrechte der deutschen Arbeitnehmer im Rahmen einer Harmonisierung des Unternehmensrechts aufzugeben oder abzuschwächen. Auch den Umgehungsmöglichkeiten im Rahmen europäischer Unternehmenszusammenschlüsse sollten Grenzen gesetzt werden.

Eine Übertragung des deutschen Betriebsverfassungsrechts auf andere Länder scheint gegenwärtig allerdings kaum möglich. Zwar hat der Europäische Gewerkschaftsbund in seinem Entwurf der EG-Charta für soziale Grundrechte das Recht der Arbeitnehmer auf Unterrichtung, Anhörung, Verhandlung und Mitbestimmung an vorderster Stelle genannt, die Stellung der nationalen Gewerkschaften zur deutschen Mitbestimmung ist jedoch eher als skeptisch einzustufen. Darüber hinaus haben die industriellen Beziehungen in vielen Ländern einen ganz anderen Charakter als in der Bundesrepublik, so daß eine Harmonisierung in kurzer Frist unwahrscheinlich ist.

Auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes ist der Harmonisierungsprozeß im Gang. Die inzwischen erreichte Harmonisierung in diesem Bereich scheint weder entscheidende Kostennachteile durch die zum Teil höheren deutschen Standards noch eine generelle Gefährdung des Arbeitsschutzes durch ein Absenken des Schutzniveaus auszulösen.

Hinsichtlich der effektiven jährlichen Arbeitszeiten der Arbeitnehmer zeichnet sich die Bundesrepublik im internationalen Vergleich durch ein sehr niedriges Niveau aus. Dies ist aber überwiegend durch Tarifvereinbarungen geregelt und entzieht sich daher einer Harmonisierung auf gesetzlichem Wege. Unterschiedliche gesetzliche Vorschriften, wie z.B. Einschränkungen der Schicht-, Nacht- oder Sonntagsarbeit können allerdings für einzelne Sektoren und/oder Regionen von Bedeutung sein. Inwieweit hier eine Harmonisierung geboten erscheint und welches Niveau anzustreben ist, kann nur durch Prüfung des Einzelfalles beantwortet werden.

¹⁷ F.R. FitzRoy, The Modern Corporation: Efficiency, Control, and Comparative Organization, in: Kyklos, vol. 41, 1988, S. 250.

Generell gehen von national unterschiedlichen Regelungen der Arbeitsbedingungen Effekte in mehrere Richtungen aus:

- Höhere Schutznormen sind in der Regel mit höheren Kosten verbunden, tragen aber auch gleichzeitig zur Vermeidung von Kosten und zu einer höheren Produktivität bei. Ein höheres Schutzniveau bedeutet daher nicht notwendigerweise einen Kostennachteil im internationalen Wettbewerb.
- Die kostenerhöhenden Wirkungen der individuellen Arbeitszeitverkürzung können durch die Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten gedämpft werden. Dies ist bisher nur in beschränktem Maße gelungen.
- Abweichungen in den nationalen Arbeitsbedingungen verursachen Ungleichgewichte in den regionalen Wanderungsströmen. Sie behindern die Mobilität der Arbeitnehmer aus Ländern mit hohen Standards, und erhöhen den Wanderungsdruck in Ländern mit niedrigeren Standards. Die Schaffung eines integrierten europäischen Arbeitsmarktes mit ausgeglichenen Arbeitskräftewanderungen setzt daher auch ein höheres Maß an Harmonisierung der Arbeitsbedingungen voraus.

Aktive Arbeitsmarktpolitik weiterhin geboten

Angesichts des günstigen Beschäftigungstrends in Europa und der positiven Erwartungen in bezug auf den Binnenmarkt könnte die Dringlichkeit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik niedriger als bisher eingestuft werden. Dies wäre allerdings im Hinblick auf die nach wie vor hohe Arbeitslosigkeit und die Herausforderungen durch den strukturellen und technologischen Wandel wenig ratsam.

Im allgemeinen haben die europäischen Staaten angesichts der steigenden Arbeitslosigkeit eine Politik der Arbeitsmarktflexibilisierung betrieben. Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, die über eine Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage den Beschäftigungsstand erhöhen, wurden kaum ergriffen. Bei der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes hat die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen europäischen Ländern (insbesondere Großbritannien) eine zurückhaltende Linie verfolgt. Darüber hinaus wurden nicht alle ergriffenen Maßnahmen von den Unternehmen genutzt. So hat die Erweiterung der Möglichkeiten zum Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen den Anteil dieser Arbeitsverträge außerhalb von Ausbildungsverhältnissen bisher nicht erhöht. Da die deutschen Unternehmen in ihrer Personalpolitik Wert auf Kontinuität und Produktivität zu legen scheinen, bleibt der Wirkungsgrad von Flexibilisie-

rungsmaßnahmen begrenzt.

Sehr viel mehr könnte allerdings bei der Flexibilisierung der Arbeitszeit getan werden, zumal die Arbeitszeitverkürzung wichtige Beiträge geleistet hat, um einen noch stärkeren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern. Möglichkeiten ergeben sich sowohl bei der Ausschöpfung der Teilzeitpotentiale als auch hinsichtlich der Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten. Die seit Anfang dieses Jahres bestehende Regelung im Rahmen des Altersteilzeitgesetzes wird von beiden Tarifparteien in der Bundesrepublik kritisiert und dürfte daher das vorhandene Potential an Teilzeitbeschäftigung für ältere Arbeitnehmer kaum nutzen können. Hier scheinen flexiblere Regelungen und mehr staatliche Unterstützung durchaus angebracht. Die Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten ist hingegen Sache der Tarifpartner.

Schlußfolgerungen

Einiges spricht für die These, daß es in der Europäischen Gemeinschaft auf die lange Frist zu einer Angleichung sowohl der Einkommensniveaus als auch der Sozialsysteme kommen wird. Für die neunziger Jahre ist allerdings mit weiterhin ausgeprägten Differenzen zu rechnen. Dies erfordert offene, föderalistische Regelungen, die diesen Entwicklungsunterschieden Rechnung tragen. Integration bedeutet daher in wesentlichem Maße Erhöhung der Durchlässigkeit und der Flexibilität. Damit sind der Harmonisierung von Regelungen auf gleichem Niveau relativ enge Grenzen gesetzt. Sie ist vor allem dort geboten, wo nationale Regelungen bisher ein Hindernis für den Austausch von Leistungen und Arbeitskräften darstellen. Harmonisierungsbedarf ergibt sich auch im Hinblick auf eine ausgewogene regionale Entwicklung, wobei nicht nur an eine Angleichung von Regelungen, sondern auch an eine aktive Regionalpolitik zu denken ist. Darüber hinaus beeinflusst der Verzicht auf Harmonisierung die Wanderungsströme auf den Arbeitsmärkten.

Unterschiedliche Lohnniveaus und Sozialleistungen stellen, für sich genommen, noch keinen Anlaß für eine Harmonisierung dar. Der enge Zusammenhang zwischen dem Lohnniveau, der Qualifikation der Arbeitskräfte und ihrer Produktivität zeigt, daß dem vergleichsweise hohen Aufwand auch ein Ertrag gegenübersteht. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für Unterschiede in der gesamtwirtschaftlichen Belastung mit Steuern und Sozialabgaben, denen Leistungen der staatlichen Verwaltung und der Infrastruktur gegenüberstehen und durch die Beiträge zur politischen und sozialen Stabilität geleistet werden. Dies waren schon in der Vergangenheit wesentliche Ausgleichsmechanismen für unterschiedli-

che Kostenelemente im europäischen Wettbewerb, in dem die Bundesrepublik nach wie vor eine Spitzenstellung einnimmt.

Nicht zu übersehen ist aber, daß von der Verschiedenheit der Regelungen strukturelle Effekte ausgehen, die einzelne Branchen und Märkte im Wettbewerb benachteiligen oder bevorzugen können. Hier stellt sich zum einen die generelle Frage nach der Rolle der Bundesrepublik im Rahmen der internationalen Arbeitsteilung, zum anderen aber auch die Frage nach den Wettbewerbsverzerrungen für spezifische Teilbereiche.

Zur Beurteilung möglicher Veränderungen in der Wettbewerbsposition der Bundesrepublik muß auch daran erinnert werden, daß die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes keine grundsätzlich neue Situation herstellt. Die weltwirtschaftliche Verflechtung hat schon bisher deutliche Spuren im strukturellen Erscheinungsbild der deutschen Wirtschaft hinterlassen und damit auch Fragen aufgeworfen, wie sie im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes gestellt werden. Von der Umsetzung des Binnenmarktpro-

gramms ist zwar ein Zuwachs in der Integrationsdynamik zu erwarten, keineswegs aber wird die Wirtschaft der Bundesrepublik dadurch mit völlig neuen Rahmenbedingungen konfrontiert.

Aus der ökonomischen Perspektive ist die Sozialpolitik auch als ein Teilgebiet im Wettbewerb um die europäischen Märkte zu sehen. Sie steht neben der Strukturpolitik, der Forschungs- und Technologiepolitik und der Wechselkurspolitik als ein Feld, auf dem nationale Positionen beeinflußt werden können. Der Verzicht auf eine Harmonisierung der Sozialpolitik eröffnet daher nicht nur den weniger entwickelten Ländern der EG Möglichkeiten, die sozialen Standards nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu gestalten. Auch industrialisierte Länder könnten in Versuchung geraten, durch eine Politik des Sozialabbaus Wettbewerbsvorteile zu erlangen. Der Grad der Harmonisierung von Sozialstandards entscheidet daher auch darüber, bis zu welchem Grad europäischer Wettbewerb als Lohnwettbewerb ausgetragen wird.

Kurt Vogler-Ludwig