

Helmut Böhme / Alois Peressin (Hrsg.)

Sozialraum Europa

Helmut Böhme / Alois Peressin (Hrsg.)

Sozialraum Europa

Wirtschaftliche, arbeitsrechtliche und sozialpolitische Konsequenzen und Optionen des gemeinsamen europäischen Binnenmarktes: Europa 1993 ein European der Unternehmer? In diesem Reader wird der Frage nachgegangen, ob und in welchem Ausmaße die zu erwartenden gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte als Folge des Wegfalls noch bestehender institutioneller, administrativer und fiskalischer Grenzen durch Arbeitslosigkeit und oder den Abbau von Arbeitnehmerrechten erkaufte werden (müssen).

Helmut Böhme, Prof. Dr. Dr. h.c., geboren 1936, seit 1971 Präsident der Technischen Hochschule Darmstadt.

Alois Peressin, geboren 1928, seit 1965 Vorsitzender des DGB-Kreises Starkenburg-Darmstadt.

Sozialraum Europa
Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes

Sozialökonomische Schriften

Herausgegeben von Bert Rürup

Band 3



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

Helmut Böhme/Alois Peressin
(Hrsg.)

Sozialraum Europa

Die soziale Dimension
des Europäischen Binnenmarktes



PETER LANG

Frankfurt am Main · Bern · New York · Paris

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Sozialraum Europa : die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes / Helmut Böhme ; Alois Peressin (Hrsg.). - Frankfurt am Main ; Bern ; New York ; Paris : Lang, 1990

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



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

**(Sozialökonomische Schriften ; Bd. 3)
ISBN 3-631-42921-5**

NE: Böhme, Helmut [Hrsg.]; GT

ISSN 0172-1747

ISBN 3-631-42921-5

ISBN 978-3-631-75104-6 (eBook)

**© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1990
Alle Rechte vorbehalten.**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany 1 2 3 4 6 7

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Grußwort des Herausgebers Alois Peressin	VII
Grußwort des Präsidenten der Technischen Hochschule Darmstadt	X
Teilnehmerliste	XII
- Referenten	XII
- Teilnehmer	XIII
1 Inhaltsübersicht	1
1.1 Einleitung	1
1.2 Zusammenfassung	2
2 Referate und die daran anschließenden Diskussionen	11
2.1 Binnenmarkt '92: Herausforderungen von sozialer und politischer Sprengkraft	11
2.1.1 Referat von Beate Kohler-Koch	11
2.1.2 Diskussion zum Referat von Beate Kohler-Koch	35
2.2 Ökonomische Auswirkungen des Binnenmarktes I: Gesamtwirtschaftliche, regionale und sektorale Wirkungen	41
2.2.1 Referat von Heiko Körner/Guy Fournier	41
2.2.2 Diskussion zum Referat von Heiko Körner/Guy Fournier	64
2.3 Ökonomische Auswirkungen des gemeinsamen Binnenmarktes II: Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt	67
2.3.1 Referat von Friedrich Buttler	67
2.3.2 Diskussion zum Referat von Friedrich Buttler	89

VI

2.4 Die Zukunft der Sozialversicherungen:	
Differenzierung oder Konvergenz	93
2.4.1 Referat von Jochen Struwe	93
2.4.2 Diskussion zum Referat von Jochen Struwe	113
2.5 Soziale Perspektiven des gemeinsamen Binnen-	
marktes: Chancen, Risiken, sozialpolitische	
Perspektiven	117
2.5.1 Referat von Werner Tegtmeier	117
2.5.2 Diskussion zum Referat von Werner Tegtmeier	137
2.6 Europa für die Arbeitnehmer?	143
2.6.1 Referat von Wilhelm Adamy	143
2.6.2 Diskussion zum Referat von Wilhelm Adamy	162
2.7 Unternehmensverfassung und Arbeitnehmerrecht:	
Perspektiven und Optionen (Mitbestimmungsrecht,	
Arbeitsrecht, Tarifrecht)	167
2.7.1 Referat von Rolf Jaeger	167
2.7.2 Diskussion zum Referat von Rolf Jaeger	185
2.8 Abschlußdiskussion	189
3 Resümee	191
Literaturverzeichnis	193

VII

Grußwort des Herausgebers Alois Peressin

Sehr geehrter Herr Präsident,
liebe Frau Sundermann, liebe Frau Kohler-Koch,
sehr geehrte Referenten, sehr geehrte Teilnehmer,

ich möchte meine Freude darüber zum Ausdruck bringen, daß wir in diesem Hause ein für die Arbeitnehmer so wichtiges Thema wie den europäischen Binnenmarkt behandeln können. Ich denke, daß es notwendig ist, daß Arbeitnehmerschaft und Wissenschaft auch in diesem Bereich eng zusammenarbeiten, gibt es doch eine Vielzahl von Problemen, die uns gemeinsam berühren.

Es ist überhaupt gut, daß wir den Mut gefunden haben, diesen Kooperationsvertrag mit der Technischen Hochschule Darmstadt zu schließen. Als Gewerkschaftler meine ich, daß Universitäten nicht nur für die sogenannte Wirtschaft lehren und forschen, sondern daß sie auch in der Lehre und Forschung die Probleme der Arbeitnehmerschaft, die ja oft von deren Auswirkungen betroffen ist, mit einzubeziehen.

Bei den bisherigen Veranstaltungen, die wir durchgeführt haben, konnte ich immer wieder feststellen, daß man diese Kooperation sehr ernst nimmt. Man wünscht sich, daß die Gewerkschaften mehr auf die Hochschule zukämen mit Vorstellungen, Kooperationsveranstaltungen auch im Bereich der Fachschaften durchzuführen, weil dort unmittelbare Berührungspunkte - z.B. zwischen den branchenorientierten Gewerkschaften und dem Gebiet der Fachschaft - bestehen.

Zur heutigen Veranstaltung:

Ich glaube, daß es notwendig ist, daß wir uns darüber unterhalten, wie dieser europäische Binnenmarkt, der bis 1993 12 Nationen mit 320 Millionen Einwohnern zusammenführen soll, aussieht. Wenn man sich damit beschäftigt, hört man sehr oft, daß dieser europäische Binnenmarkt die Chance in sich birgt, die Arbeitslosigkeit abzubauen, mehr Lebensqualität zu schaffen, Armut und soziales Gefälle innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zu beseitigen, daß er ökologische Verbesserungen ermöglicht und eine Stabilisierung der friedlichen Entwicklung in Europa sichert.

Könnte man diesen Schlagworten, die man oft in der Presse liest, glauben, so wäre dieser europäische Binnenmarkt eine einmalige Chance, die Völker Europas politisch, wirtschaftlich und sozial zu einigen. Befaßt man sich allerdings länger mit diesem Einigungsprozeß, dann stellt man fest, daß für die Arbeitnehmerschaft diese Entwicklung mit Skepsis zu betrachten ist. Das Kapital hat sich schon längst organisiert für diesen europäischen Binnenmarkt. Aber die Probleme der Arbeitnehmer und ihrer Familien sind noch nicht einmal ansatzweise verbindlich geregelt. Wie anders wäre es zu verstehen, daß der Entwurf einer Gemeinschafts-Charta der sozialen Grundrechte erst auf dem Gipfel im Dezember dieses Jahres als "feierliche Erklärung" ohne Rechtsverbindlichkeit veröffentlicht werden soll.

Hierzu meinen wir, daß dies nicht die Art der sozialen und wirtschaftlichen Absicherung der Arbeitnehmer sein kann. Diese Sozial-Charta muß die Durchsetzbarkeit beinhalten, muß die Möglichkeit bieten, durch Einspruch und Klagerecht auch rechtskräftig zu werden. Deshalb denke ich, daß wir als Gewerkschaften im europäischen Bereich, über die ideologischen Unterschiedlichkeiten der europäischen Gewerkschaften hinweg, gemeinsam dafür eintreten müssen, daß in dieser Sozial-Charta rechtsverbindliche Normen festgelegt werden. Und es dürfen nicht nur soziale Mindestnormen sein, sondern es müssen auch

IX

Normen sein, die es den Arbeitnehmern und ihren Gewerkschaften ermöglichen, bestimmte z.B. tarifvertragliche und arbeitsrechtliche Interessen durchzusetzen. Gleiches gilt für die Mitbestimmung in dieser Europäischen Gemeinschaft, die es ermöglichen muß, daß auch auf Betriebsräteebene und Gewerkschaftsebene kooperiert werden kann.

Ich meine, meine Damen und Herren, meine Kolleginnen und Kollegen, daß, so gesehen, auf der einen Seite das Kapitalinteresse weitgehend gewahrt, auf der anderen Seite vieles überhaupt noch nicht rechtsverbindlich geklärt ist, und daß in diesem Spannungsfeld sehr wohl die Rede sein muß, daß der europäische Binnenmarkt 1992 eine Herausforderung von sozialer und politischer Sprengkraft ist.

Ich wünsche mir für diese Veranstaltung, daß sie nicht nur den notwendigen informativen Wert hat, sondern vor allem, daß sie nachwirkend auch ein politischer Erfolg sein soll, indem wir uns gefordert fühlen, gerade als Gewerkschaftler, uns in den Betrieben und innerhalb der Organisation für dieses soziale Europa, für das Europa der Arbeitnehmer, einzusetzen.

Alois Peressin
DGB Kreisvorsitzender



Darmstadt, den 9.11.89

Grußwort des Präsidenten der Technischen Hochschule Darmstadt

Meine Damen und Herren,

vor etwas mehr als einem Jahr haben die Technische Hochschule Darmstadt und der deutsche Gewerkschaftsbund, Kreis Starkenburg, eine Kooperationsvereinbarung mit der Zielsetzung abgeschlossen, die Durchführung gemeinsam interessierender Forschungs- und Lehrveranstaltungen, die Weiterbildung aller beruflich tätigen Personen und die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmerschaft und Wissenschaft zu fördern. Die schon vor dem Abschluß der Vereinbarung existierende jahrelange Zusammenarbeit beider Institutionen hatte deutlich gemacht, daß es eine Reihe gemeinsam interessierender Themenbereiche gibt, deren Diskussion und wissenschaftliche Vertiefung Erkenntnisgewinn für beide Seiten bedeuten.

Mit dem Thema "Europäischer Binnenmarkt" ist ein Problem-
bereich zum Tagungsgegenstand gemacht worden, der zudem noch
von brennender Aktualität für Gewerkschaften und Hochschulen
ist: Bereits in drei Jahren soll der gemeinsame Markt
realisiert sein, und bis dahin müssen sowohl für die Fragen
nach den künftigen akademischen Ausbildungsinhalten, nach der
Partizipation an Forschungsprogrammen, nach der Vernetzung von
Ergebnissen, nach der Zukunft der Universitäten im europä-
ischen Kontext generell, als auch für die Fragen nach der
sozialen Dimension des europäischen Binnenmarktes, nach der
Arbeitsplatzsituation, dem Erhalt der sozialen Errungen-
schaften, der Chance oder dem Zwang zur Mobilität, etc.,
Antworten oder wenigstens Lösungsansätze gefunden werden.

XI

Ich hoffe, daß die jetzige Tagung durch das gemeinsame Bemühen von Teilnehmern und Referenten der Hochschule, der Gewerkschaften und des Staates dazu beiträgt, die Probleme zu konkretisieren, zu gemeinsamen Fragestellungen zu gelangen und Antworten und Lösungswege anzudiskutieren.

Ich wünsche uns allen in diesem Sinne guten Erfolg

Professor Dr. phil. Helmut Böhme

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Böhme', written in a cursive style.

Teilnehmerliste

Referenten

Herr Wilhelm Adamy: DGB-Bundesvorstand, Abteilung für Sozialpolitik

Herr Prof. Dr. Friedrich Buttler: Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit

Herr Guy Fournier: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Wirtschaftspolitik der TH Darmstadt

Herr Rolf Jaeger: IG Papier, Chemie, Keramik, Vorstand Abteilung Mitbestimmung

Herr Prof. Dr. Heiko Körner: Professor an der TH Darmstadt für Volkswirtschaftslehre (Wirtschaftspolitik)

Frau Prof. Dr. Beate Kohler-Koch: Professorin an der TH Darmstadt für Politikwissenschaft

Herr Dr. Jochen Struwe: Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Finanzwissenschaft der TH Darmstadt

Herr Dr. Werner Tegtmeier: Staatssekretär im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

Teilnehmer

Harald Diehl
Wilhelm Andrasch von Domby
Walter Forkmann
Rainer Grobe
Brigitte Greß
Robert Herth
Edgar Hirsch
Herbert Kaspar
Rainer Kaufhold
Adam G. Kneib
Horst Koch-Panzner
Peter Kraml
Ernst-Ludwig Laux
Rüdiger Mey
Eberhard Müller
Harry Neß
Alois Panzner
Eberhard Pauli
Ilse Pauli-Notz
Alois Peressin
Dietrich Rothenburg
Harald Russig
Bernhard Schliederig
Manfred Schmitt
Friedel Schreiber
Dieter Schwab
Wolfgang Seifert
Werner Steitz
Jürgen Voigt
Wolfgang Zimmermann
Herbert Zöllner

1 Inhaltsübersicht

1.1 Einleitung

Der Europäische Binnenmarkt '92 wird im Bewußtsein der Mehrheit seiner 320 Millionen Bürger in erster Linie unter dem **wirtschaftlichen** Aspekt bewertet (an den Vorteilen eines erwarteten wirtschaftlichen Aufschwunges, hervorgerufen durch die Freizügigkeit von Personen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital). Gleichwohl sind auch **politische, umwelt- und soziale** Maßnahmen nötig, um das, schon in der Präambel des EWG-Vertrages formulierte Ziel der EWG, zu erreichen: "Die stetige Besserung der Lebens- und Beschäftigungsbedingungen ihrer Völker als wesentliches Ziel anzustreben."

Jeder Aspekt des europäischen Binnenmarktes hat viele Ausprägungen. So umfaßt die soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes u. a. folgende Bereiche:

- Jugendschutz
- Mutterschutz
- Kinderschutz
- freie Berufswahl und Niederlassungsfreiheit
- Leiharbeit
- berufliche Qualifikation:
 - Anerkennung von Abschlüssen
 - gemeinsame Qualifikationsrichtlinien in allen Ländern
 - gleiche Bildungschancen in allen Ländern
- Gleichbehandlung von Mann und Frau
- Einbeziehung der nichterwerbstätigen Bevölkerung
- Wanderarbeiter aus Drittländern
- Sozialversicherung (Kranken-, Unfall-, Arbeitslosen-, Rentenversicherung)
- Beziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber z.B.:
 - Unterrichts-, Anhörungs-, Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen
 - Schutz der Arbeitnehmervertreter

- Arbeitsbedingungen:
 - Zeitdauer der Arbeit (z.B. 40-Stundenwoche)
 - Zeitpunkte der Arbeit (werktags, sonntags/
flexibel<->feste Arbeitszeit)
 - Arbeitsschutz (Arbeitsplatzsicherheit, Gesundheits-
vorschriften)

Der Hauptaspekt des Symposiums ist nach einleitenden Betrachtungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes '92 seine soziale Komponente, von der Entwicklung der Arbeitslosigkeit bis hin zu den Arbeitsbedingungen.

1.2 Zusammenfassung

Wie im Referat von Kohler-Koch ausgeführt, stellt das Binnenmarktprogramm Europa '92 der Einheitlichen Europäischen Akte nur eine Wiederauflage des schon 1957 im EWG-Vertrag formulierten Zieles eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes dar. Trotzdem sprechen bei diesem erneuten Anlauf veränderte Rahmenbedingungen für seine erfolgreiche Verwirklichung. Als prägnante Beispiele für die neuen Rahmenbedingungen sind zu nennen:

- der hohe außereuropäische Wettbewerbsdruck z.B. von der USA und Japan,
- die immer kürzeren Innovationszyklen der Produkte mit gleichzeitig steigenden Investitionskosten, die für profitable Produkte einen großen Binnenmarkt benötigen,
- eine ökonomisch und gesellschaftliche Annäherung der Volkswirtschaften innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Wichtig ist zudem, daß die ökonomischen Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes in allen Untersuchungen zu diesem Thema als durchweg positiv bewertet werden. So erhöht sich der Wohlstand der EG, nach der bekanntesten Untersuchung, dem Cecchini-Bericht, durch den Abbau der Handelshemmnisse, den Wegfall der Binnengrenzen, der Vergrößerung des Marktes und

der Erhöhung des Wettbewerbes um mehr als 400 Mrd. DM¹. Zusätzlich wird langfristig mit einem Gewinn von 5 Mill. Arbeitsplätzen gerechnet. Durch die Vorteile des Binnenmarktprogrammes überzeugt, wird dieses auch von den Gewerkschaften unterstützt. Allerdings fordern diese eine aktive Politik, die auch die nachteiligen sozialen und politischen Folgen auffängt. Dagegen sind die Ausarbeitungen in der Einheitlichen Europäischen Akte, einer Ausarbeitung einer Regierungskonferenz, und die Politik der EG-Kommission meistens nicht nur sehr allgemein gehalten, sondern zudem auch sehr spärlich und oft nur allgemeine Willensbekundungen. Es besteht aber die Gefahr, daß fehlende europaweite rechtlich verbindliche Regelungen über hohe Sozialstandards zu deren Abbau führen könnten, wenn deren europaweite Harmonisierung dem freiem (Macht-) Spiel der Marktkräfte überlassen werden würde. Es ist durch den europäischen Binnenmarkt '92 ein erheblicher Machtverlust der Arbeitnehmer bzw. deren Interessensvertretungen, den Gewerkschaften, zu befürchten. Deren Kontrahenten, die Unternehmer, fassen aber hohe Sozialstandards meistens nur als Kosten auf, die verringert werden sollten. Die unterschiedlichen Möglichkeiten dieser beiden Gruppen zeigen sich schon in deren Einfluß auf die Sozialgesetzgebung der EG. Die Schwäche der Gewerkschaften gegenüber den Unternehmen äußert sich in diesem Fall zum einen in ihrer geringeren personellen und finanziellen Ausstattung und zum anderen darin, daß der Europäische Gewerkschaftsbund über Ziele und Prioritäten seiner Politik innerlich zerstritten ist.

Die generell positiven wirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes '92 werden auch im Referat von Körner/Fournier bestätigt. Er weist aber eindringlich darauf hin, daß sowohl der jeweilige Einfluß einer Ursache nur sehr schwer quantifizierbar ist, als auch die Vorhersage der gesamtwirtschaftlichen Veränderungen mit sehr vielen Unsicherheitsfaktoren behaftet ist. Insgesamt ist mit einem durchschnittlichen Wachstum des Bruttosozialproduktes

¹ Cecchini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S.122

innerhalb der EG von 4,52% zu rechnen, dies allerdings mit sowohl national als auch sektoral großen Unterschieden. Die Bundesrepublik wird mit einer erwarteten Steigerung von 4,2% zwar nicht zu den großen Gewinnern gezählt, allerdings kann diese unterdurchschnittliche Steigerung auch als Indiz dafür gesehen werden, daß die Bundesrepublik durch ihre hohe Außenwirtschaftsorientierung schon besser als andere Länder durch schon vollzogene strukturelle Anpassungsprozesse auf den europäischen Binnenmarkt vorbereitet ist.

Das Referat von Körner/Fournier befaßt sich intensiv mit den erwarteten Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die einzelnen Branchen, sowohl im EG-Durchschnitt als auch auf die Bundesrepublik Deutschland bezogen. Generell sind die Auswirkungen bis auf den Straßengüterverkehr in der Bundesrepublik immer mindestens genauso gut wie im EG-Durchschnitt. Im Industriebereich gehören in der Bundesrepublik insbesondere der Fahrzeugbau, der Maschinenbau und die Großchemie zu den Gewinnern, während zumindest in dem Telekommunikationsbereich der Elektroindustrie und in kleinen chemischen Unternehmen mit Einbußen zu rechnen ist. Im Dienstleistungsbereich werden von den Banken und Versicherungen einige Veränderungen und Anpassungen ihrer Dienstleistungen erwartet, die aber insbesondere die größeren Institute gut meistern können. Dagegen wird im Straßengüterverkehr der bundesdeutsche Marktanteil in der EG mit hoher Wahrscheinlichkeit schrumpfen. Im Baugewerbe fühlen sich die ortsgebundenen mittelgroßen Unternehmen vom europäischen Binnenmarkt nicht betroffen, während große Unternehmen sogar Wachstumsschübe erwarten.

Über die Auswirkungen des Binnenmarktes auf die verschiedenen *Regionen* in Europa gibt es verschiedene Meinungen. Während einige von einer Verschärfung der Unterschiede der reichen und armen Regionen ausgehen, könnte es auch zumindest teilweise zum umgekehrten Effekt kommen. Überhöhte Kosten der Agglomeration in reicheren Regionen, wie überhöhte Grundstückspreise und Büromieten, könnten ärmere Regionen wieder attraktiv machen.

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit wird von der EG-Kommission als die wichtigste Herausforderung bezeichnet. Diese differiert nach dem Referat von Buttler sowohl zwischen den Mitgliedsländern als auch innerhalb dieser um mehr als den Faktor 10, was die Bedeutung der (im Referat von Tegtmeier angesprochenen) Strukturfonds unterstreicht. Wie im Referat von Buttler weiter ausgeführt, wird eine Erhöhung der Beschäftigung nach Vorstellungen der EG-Kommission über angebotsorientierte Zusammenhänge erreicht. Das durch den europäischen Binnenmarkt erhöhte Wirtschaftswachstum soll über die erhöhte Arbeitskräftenachfrage zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit führen. So rechnet die EG-Kommission nach den Untersuchungen des Cecchini-Berichtes nach einer anfänglichen erhöhten Arbeitslosigkeit nach sechs Jahren mit 1,3 bis 2,3 Millionen weniger Arbeitslosen in der Gemeinschaft, wobei mit begleitenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen der Rückgang der Arbeitslosigkeit auch ca. 5 Millionen betragen könnte². Auch im Referat von Buttler wird wie im Referat von Körner/Fournier auf die sektorale und regionale Dimension des Programmes eingegangen. Die erwarteten Wohlfahrtsgewinne werden unterschiedlich verteilt sein, wenn bisher geschützte Bereiche dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Die wegen des Binnenmarktes '92 theoretisch denkbare Konzentration einzelner Branchen auf einzelne Regionen in Europa als Ausdruck innereuropäischer Arbeitsteilung kann allerdings bisher nicht beobachtet werden. Bei der regionalen Dimension stehen bei den Vor- und Nachteilen des Standortes Bundesrepublik Deutschland und der Anpassung, sprich meist Verringerung, des bundesdeutschen Sozialstandards immer wieder die Lohnkosten im Mittelpunkt. Aber nur absolut betrachtet rangieren sie innerhalb der EG auf zweithöchstem Niveau. Bezieht man dagegen den Arbeitskostenaufwand auf das Bruttoinlandsprodukt, so ist dieser Quotient in der Bundesrepublik Deutschland innerhalb der EG am geringsten. Die Gründe liegen u.a. zum einen in der hohen Kapitalintensität der Produktion als auch im günstigen sozialen Klima, z.B. im hohen Maß an sozialem Frieden,

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft Nr. 35, März 1988, S. 187

begründet. Zusätzlich dürfen bei der Standortdiskussion auch nicht andere Vorteile der Bundesrepublik Deutschland vernachlässigt werden, wie z.B. eine gut ausgebaute Infrastruktur und das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten (ein Aspekt, der auch in den Referaten von Körner/Fournier, Struwe, Tegtmeier und Adamy aufgegriffen wurde).

Das nächste Referat von Struwe befaßte sich mit der Zukunft der Sozialversicherung. Die Rechtsgrundlagen des EWG-Vertrages in der Fassung vom 1.7.87, betreffend die Sozialordnung und Sozialversicherungen, erlauben eine Angleichung der Sozialsysteme auf drei Wegen:

- durch die Marktkräfte,
- auf dem Verfahren des Vertrages
- oder durch die Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Dies bedeutet, daß rechtlich für die Angleichung der Sozialsysteme sowohl nichts getan werden muß, als auch sehr viel getan werden kann. Auch andere Bestimmungen und Verordnungen wie z.B. des Weißbuches der Kommission oder des Marin-Berichtes über "Die soziale Dimension des Binnenmarktes" sagen nichts Konkretes aus und lassen so Handlungen zwischen den Extrempositionen "Koordination soweit wie nötig" und "Vereinheitlichung so weit wie möglich" zu. Der größte Harmonisierungsimpuls wird von der verstärkten gesellschaftlichen und volkswirtschaftlichen Angleichung der europäischen Länder ausgehen, nicht von gesetzlichen Regelungen. Gesetzliche Regelungen können dieses auf Grund der Unterschiede der Sozialversicherungen in Finanzierung, Umfang und Art der Leistungen in absehbarer Zukunft nicht leisten. So erscheint die Vermeidung von Anspruchsgewinnen und -verlusten beim Wechsel eines Arbeitnehmers in ein anderes EG-Land das wichtigste Problem zu sein.

Gegen eine Benutzung der Sozialversicherung als Wettbewerbsinstrument sprechen zum einen die geringen finanziellen Vorteile, die dadurch möglich sind, und zum anderen die Unbeweglichkeit dieser Systeme. Allerdings tangiert der Binnenmarkt die einzelnen Sozialversicherungssysteme unter-

schiedlich. Während die Gesetzliche Krankenversicherung am meisten betroffen werden könnte, würde die Gesetzliche Unfallversicherung am wenigsten berührt. Insgesamt wird ein Sozialdumping bei den Sozialversicherungen von Struwe als unwahrscheinlich angesehen.

Allerdings war im Symposium umstritten, ob der Binnenmarkt '92 langfristig eine Verschlechterung der Sozialsysteme nach sich ziehe, würde man deren Vereinheitlichung alleine den Marktkräften überlassen. Gegen eine Verschlechterung wurde mit den positiven Auswirkungen von hohen Sozialstandards für eine Volkswirtschaft argumentiert, für die Verschlechterung mit den historischen Erfahrungen von diesem Sachverhalt.

Weitere soziale Aspekte (Arbeitsschutz, Strukturfonds, die Freizügigkeit der Person, Mitbestimmung und soziale Grundrechte) behandelt das nächste Referat von Tegtmeier. In seinen einleitenden Betrachtungen wies er darauf hin, daß 90% der von der Kommission vorzuschlagenden Maßnahmen bereits vorliegen und 50% der im Weißbuch bezeichneten Maßnahmen entweder schon verabschiedet sind oder auf dem Weg in die Umsetzung in nationales Recht sind. Der erste Schwerpunkt galt dem Arbeitsschutz. Dieser unterliegt nach der Einheitlichen Europäischen Akte der Gemeinschaftszuständigkeit und kann durch Mehrheitsentscheidungen geregelt werden. Problematisch für den Erhalt des bundesdeutschen Arbeitsschutzstandards könnte es sein, daß die Arbeitsschutznormen zwar auf einem hohen Standard geregelt werden sollen, aber nicht unbedingt auf dem höchsten. So könnten die bestehenden nationalen Arbeitsschutznormen, z.B. die deutschen Maschinensicherheitsregelungen, zumindest teilweise als sog. nicht-tarifäre Handelshemmnisse eingestuft werden und müßten dann auf ein niedrigeres Sicherheitsniveau "angepaßt" werden.

Um Ungleichgewichte im europäischen Binnenmarkt '92 auszugleichen, stehen 3 verschiedene Strukturfonds zur Verfügung, die aber wegen beschränkter Mittel nur eine Hilfe zur Selbsthilfe darstellen können.

Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, daß die sozialen Grundrechte als konkrete Mindestrechte vorliegen müssen, auch

wenn in absehbarer Zeit die sozialen Systeme, wegen ihren unterschiedlichen Strukturen, in nationaler Kompetenz verbleiben müssen. Zusätzlich ist die Bundesregierung der Meinung, daß sich die deutsche Mitbestimmung bewährt hat und deswegen erhalten bleiben muß.

In seinen Schlußbemerkungen vertrat Tegtmeier die Ansicht, daß alle Entscheidungen, insbesondere auch die nationalen, in Zukunft den europäischen Binnenmarkt berücksichtigen müßten. Dabei muß versucht werden, die Regelungen und Gesetze im gesamten europäischen Binnenmarkt zu einem möglichst widerspruchsfreien und "gerechten" Regelwerk zusammenzufügen. Dazu muß auch das Europäische Parlament mehr gestärkt werden, indem es mehr Handlungskompetenz erhält.

Ein ganzes Bündel von sozialen Gefahren und gewerkschaftlichen Forderungen zur Eindämmung derselben werden im Referat von Adamy angesprochen. Auch er weist, wie Tegtmeier, auf die Gefahren für die Arbeitsschutzbestimmungen hin. So u.a., daß Unsicherheiten bezüglich des faktischen Sicherheitsniveaus auftreten können, weil die wesentlichen Sicherheitsanforderungen meist vage formuliert sind und oft erst nachträglich von den europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC ausformuliert werden.

Probleme für die Mitbestimmung, aber auch für die Kontrolle verschiedener nationaler Schutzgesetze, z.B. der Leiharbeit, ergeben sich, wenn die Konzernzentrale in ein anderes Land ausgelagert wird. Auch wird auf die mit europapolitischer Notwendigkeit begründete Deregulierung auf nationaler Ebene hingewiesen, die aber in Wirklichkeit oft nur der Durchsetzung alter ideologischer Ziele dient. Als Beispiel wird u.a. die vermehrte Anzahl ungeschützter Arbeitsverhältnisse genannt.

Zur Eindämmung dieser sozialen Gefahren werden von Adamy mehrere Eckpunkte einer einheitlichen europäischen Sozialpolitik aus gewerkschaftlicher Sicht genannt. Als erstes sollte der, durch das Binnenmarktprogramm geschaffene, höhere finanzielle Handlungsspielraum der Regierungen, zu einer aktiven Beschäftigungspolitik genutzt werden. Dies soll sowohl durch ein koordiniertes Investitions- und Beschäftig-

ungsprogramm geschehen, als auch durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Als Grundstock für das Zusammenwachsen der Gemeinschaft und um das "Erpressungspotential" zu verringern sind rechtlich verbindliche, von jedem Bürger einklagbare soziale und demokratische Grundrechte notwendig. Des weiteren fordert die Gewerkschaft eine Garantie des bestmöglichen Sicherheits- und Gesundheitsschutzes, der ständig verbessert werden muß. Auch die Verbesserung der gesetzlichen Arbeitszeitregelungen, wie z.B. der arbeitsfreie Sonntag in allen Ländern, können nur durch EG-weite Regelungen erreicht werden. Da das Einkommen von 20% der EG-Bürger um mehr als 25% unter dem Durchschnitt liegt, ist eine öffentliche Initiative vonnöten, die über die bestehenden Strukturfonds hinaus, den ärmeren Regionen Finanzmittel zur Verbesserung ihrer Situation zur Verfügung stellt. Des weiteren nennt er Handlungsbedarf in den Bereichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer (europaweite Informations- und Konsultationsrechte), der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Konsultation und Koordinierung sozialer Sicherungssysteme. In letzteren sollte "auf dem Wege des Fortschrittes" soziale Defizite in den Mitgliedsländern beseitigt und eine, wenn auch langsame, so doch stetige Harmonisierung angestrebt werden.

Wie Jaeger in seinem Referat darlegt, bestehen auch heutzutage viele grenzüberschreitende Kooperationen von Unternehmen bzw. Konzernen, ohne spezielle überstaatliche rechtliche Rahmenbedingungen. Da es aber ein Ziel des europäischen Binnenmarktes '92 ist, über größere Einheiten einen Produktivitätsschub herbeizuführen und dazu auch neue Fusionen und Kooperationen beabsichtigt sind, besteht Handlungsbedarf, damit nicht Industriestandorte und Unternehmens- und Betriebsgesellschaften gegeneinander ausgespielt werden können. Als Forderungen der Gewerkschaften ergibt sich ein für alle Mitgliedsstaaten verbindlicher "sozialer Sockel". So muß z.B. auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes einer Verschlechterung von arbeits- und sozialrechtlichen Schutznormen entgegengewirkt werden, da europäische Regelungen die nationalen Regelungen überdecken würden. Wichtig erscheint auch eine Einspruchs-

möglichkeit der Arbeitnehmerorganisationen bei der EG-Sozialgesetzgebung, verbunden mit einem direkten Klagerecht der einzelnen Arbeitnehmer vor nationalen Gerichten, da nur diese im Gegensatz zum Europäischen Gerichtshof Sanktionen verhängen können. Entwürfe zur Regelung der Mitbestimmung und Partizipation der Arbeitnehmer im Unternehmen sind zwar vorhanden, aber bis auf die Gesellschaftsform der Europäischen Wirtschaftlichen Interessensvereinigung, noch nicht verabschiedet. Meist scheiterten diese Entwürfe an der Form der Arbeitnehmerbeteiligung am Unternehmen. Da das Tarifvertragsrecht in den Mitgliedsstaaten der EG sehr unterschiedlich geregelt ist und nicht erwartet werden kann, daß es von der EG bald und befriedigend für die Arbeitnehmer geregelt wird, ist bei diesem Aspekt Eigeninitiative der Gewerkschaften vonnöten. Dies bedeutet eine europaweite Einigung über Ziele, die gemeinsam von allen Gewerkschaften in Tarifverhandlungen eingebracht werden, um Fakten zu schaffen, die in späteren Gesetzen verankert werden können. Auch hierfür ist sowohl eine gute Qualifikation der Gewerkschaftsfunktionäre und Arbeitnehmer als auch eine gesamteuropäische Einigung der Gewerkschaften über ihre Ziele nötig.

2 Referate und die daran anschließenden Diskussionen

2.1 Binnenmarkt '92: Herausforderungen von sozialer und politischer Sprengkraft

2.1.1 Referat von Beate Kohler-Koch

Gliederung des Vortrages

- 1 Binnenmarkt '92 - die neue Attraktivität eines alten Programmes?
- 2 Herausforderung für die Gewerkschaften: Abbau sozialer Errungenschaften?
- 3 Der Einfluß der Gewerkschaften auf das Integrationsprogramm

1 Binnenmarkt '92 - die Attraktivität eines alten Programmes?

Eine Ende 1988 durchgeführte Umfrage des "Eurobarometers" in allen Ländern der Gemeinschaft förderte zutage, daß 3 von 4 Europäern die Existenz des Binnenmarktprogrammes '92 bekannt ist und sie in der überwiegenden Mehrheit glauben, daß sich mit dem magischen Datum 1992 auch für sie etwas ändern wird, wobei 90% der Befragten positive Veränderungen erwarten. Diese Umfrageergebnisse können nur als ein doppeltes Kompliment an die EG-Kommission unter der Führung von Jacques Delors gewertet werden; ein doppeltes Kompliment insofern, als es der EG-Kommission in knappen 3 Jahren gelungen ist, ihre Programmvorstellungen einer breiten Öffentlichkeit ins Bewußtsein zu bringen und darüber hinaus auch noch zu bewirken, daß diese positiv aufgenommen werden. Erst im Jahre 1985 nämlich legte die Kommission ihr Memorandum zum Binnenmarkt vor. Niemand hätte zum damaligen Zeitpunkt darauf wetten mögen, daß dieses in nüchterner Ökonomensprache abgefaßte und mit technischen Detailregeln aufgefüllte Arbeitsprogramm jemals eine solche Popularität erhalten würde.

Abbildung 1

EWG-Vertrag, Artikel 3 (1957) und Einheitliche Europäische Akte 8a (1987)

DIE TÄTIGKEIT DER GEMEINSCHAFT
UMFAßT NACH MABGABE DIESES
VERTRAGS

- DIE ABSCHAFFUNG DER ZÖLLE UND MINGENMÄßIGEN BESCHRÄNKUNGEN BEI DER EIN- UND AUSFUHR VON WAREN;
- DIE EINFÜHRUNG EINES GEMEINSAMEN ZOLLTARIFS UND EINER GEMEINSAMEN HANDELSPOLITIK GEGENÜBER DRITTEN LÄNDERN;
- DIE BESEITIGUNG DER HINDERNISSE FÜR DEN FREIEN PERSONEN-, DIENSTLEISTUNGS- UND KAPITALVERKEHR ZWISCHEN DEN MITGLIEDSTAATEN;
- DIE ERRICHTUNG EINES SYSTEMS, DASS DEN WETTBEWERB INNERHALB DES GEMEINSAMEN MARKTES VOR VERFÄLSCHUNGEN SCHÜTZT;
- DIE ANGLEICHUNG DER INNERSTAATLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN, SOWEIT DIES FÜR DAS ORDNUNGSMÄßIGE FUNKTIONIEREN DES GEMEINSAMEN MARKTES ERFORDERLICH IST.

(ART. 3 EWG-V, 1957)

DIE GEMEINSCHAFT TRIFFT DIE ERFORDERLICHEN MABNAHMEN, UM BIS 31.DEZEMBER 1992 ... DEN BINNENMARKT SCHRITTWEISE ZU VERWIRKLICHEN.

DER BINNENMARKT UMFAßT EINEN RAUM OHNE BINNENGRENZEN, IN DEM DER FREIE VERKEHR VON WAREN, PERSONEN, DIENSTLEISTUNGEN UND KAPITAL GEMÄß DEN BESTIMMUNGEN DIESES VERTRAGES GEWÄHRLEISTET IST.

(ART. 8A EEA)

Nach der Vorlage dieses Memorandums hat die EG-Kommission eine gezielte Verkaufskampagne gestartet, die von Erfolg gekrönt war. In der Tat ist es berechtigt, das Verdienst der Kommission vornehmlich darin zu sehen, daß ihr ein Verkaufs-

erfolgt gelungen ist, denn im Grunde genommen stellt das Binnenmarktprogramm lediglich eine verbesserte Wiederauflage eines alten, bereits seit 30 Jahren bekannten Programmes dar: In seinen Grundzügen ist es bereits in dem 1957 abgeschlossenen Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nachzulesen.

Folgt man der hier aufgestellten These, daß das Binnenmarktprogramm im Kern die Wiederauflage der Zielvorgaben der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft ist, so drängen sich 2 Fragen auf:

1. Warum ist es in den zurückliegenden 30 Jahren nicht möglich gewesen, das bereits im EWG-Vertrag vorgezeichnete Ziel eines Gemeinsamen Marktes zu erreichen?
2. Auf Grund welcher Bedingungen erscheint es nunmehr berechtigt, die Verwirklichung des gleichen Zieles bis Ende 1992 zu erwarten?

Ein Blick zurück auf die bisherige Entwicklung des westeuropäischen Integrationsprozesses vermittelt einen Einblick in die Entwicklungsdynamik, aber auch in die Schwierigkeiten der wirtschaftlichen und politischen Kooperation, deren eingehende Kenntnis wesentlich dazu beitragen kann, die Zukunftsentwicklung eben dieses Binnenmarktprogrammes realistisch einzuschätzen. Beschränkt man sich auf den Zeitraum seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958), so kann man die bisherige westeuropäische Integration in 3 Phasen einteilen:

1. Errichtung der Zollunion:

Bereits vor Ablauf der vereinbarten Übergangszeit gelang es den Mitgliedsstaaten der damaligen 6er-Gemeinschaft die internen mengenmäßigen Beschränkungen und Zollbarrieren abzubauen und einen gemeinsamen Außenhandelsstarif an den Außengrenzen der Gemeinschaft zu vereinbaren. Die wechselseitige Öffnung der Märkte für den Warenverkehr, die Freizügigkeit der Arbeitskräfte und gewisse Liberalisierungen im Dienstleistungs- und Kapitalverkehr waren von einem raschen

Anstieg der wechselseitigen wirtschaftlichen Verflechtungen und der Beschleunigung des Wirtschaftswachstums begleitet.

2. Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Gemeinschaft:

Die Erfolge der Zollunion verstärkten den Wunsch, die verbliebenen Hindernisse für die Freizügigkeit des innergemeinschaftlichen Wirtschaftsverkehrs rasch zu beseitigen. Darüber hinaus war man bestrebt, den durch die Verflechtung der Märkte bewirkten Steuerungsverlust für die jeweilige nationale Wirtschaftspolitik im Sinne einer Vorwärtsstrategie aufzufangen; der Gemeinsame Markt sollte zu einer europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ausgebaut werden, so daß in Zukunft wesentliche Teile der wirtschaftlichen Globalsteuerung gemeinschaftlich ausgeübt werden würden. Zum gleichen Zeitpunkt - nämlich auf der Gipfelkonferenz von 1969 in Den Haag - beschloß man, dem Beitritts-gesuch des Vereinigten Königreiches, Irlands, Norwegens und Dänemarks stattzugeben und im Kreise einer so erweiterten Gemeinschaft die Zusammenarbeit über den Bereich der Wirtschaft hinaus auch auf den Bereich der Außenpolitik auszu-dehnen. Die Erweiterung der Gemeinschaft auf zunächst 9 Mitgliedsstaaten (in einem Referendum entschied sich die norwegische Bevölkerung gegen den Beitritt zur EG), dann auf 10 (Beitritt Griechenlands) und schließlich auf 12 Mitglieder (Spanien und Portugal) war erfolgreich; ebenso konnten Fortschritte im Bereich der außenpolitischen Zusammenarbeit (europäische politische Zusammenarbeit) verzeichnet werden. Die stufenweise Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion scheiterte dagegen bereits im ersten Anlauf; ein Restbestand des ursprünglichen Konzeptes wurde in Form des Europäischen Währungssystems (1979) verwirklicht. Die angestrebte "Vollendung und Vertiefung" der Gemeinschaft war damit in den 70er Jahren nicht vorangekommen. Sucht man nach Gründen für dieses Scheitern, so hat zum einen die Erweiterung der Gemeinschaft selbst zu diesem Mißerfolg beigetragen, denn unabhängig von den jeweils unvermeidlichen Anpassungsschwierigkeiten, die mit jedem Beitritt verbunden waren, vergrößerte sich die

strukturelle Heterogenität der Gemeinschaft und auch das innergemeinschaftliche Leistungsgefälle. Hinzu kamen als externe Faktoren die Krise des internationalen Währungssystems, die schließlich zum Zusammenbruch des Währungsarrangements von Bretton Woods führte und die internationalen Rohstoffkrisen, allen voran der Schock der Erdölkrise, die infolge der erzwungenen Kostenexplosion im Energiesektor zu erheblichen Rezessionen in allen Industriestaaten führte, die nur durch erhebliche Umstrukturierungsleistungen in den einzelnen Wirtschaften überwunden werden konnte. Von beiden Krisen waren die Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft in unterschiedlichem Maße betroffen, und das Krisenmanagement war von dem jeweiligen Wunsch geprägt, zunächst die wirtschaftliche Situation des eigenen Landes zu verbessern und dann die Folgewirkungen für den Gemeinsamen Markt zu bedenken. Als Ergebnis kann man festhalten, daß Anfang der 80er Jahre der freie Warenverkehr im Gemeinsamen Markt durch eine Fülle von nicht tarifären Handelshemmnissen belastet war und die Verwirklichung der Niederlassungs- und Dienstleistungs-freiheit sowie die Liberalisierung des Kapitalverkehrs nicht vorangekommen war. Mit anderen Worten: Nicht nur international, sondern auch innerhalb der EG konnte man einen zunehmenden Trend im Protektionismus feststellen.

3. Phase der Vollendung des Gemeinsamen Marktes - Binnenmarktes:

Die unterschiedlichen Bemühungen zur Vertiefung der politischen Integration seit Beginn der 80er Jahre, die schließlich in dem vom Europäischen Parlament vorgelegten Vertragsentwurf für eine Europäische Union gipfelten, kamen über das Planungsstadium nicht hinaus. Die Wünsche nach einer Öffnung der Märkte, dem Abbau des Protektionismus und der Deregulierung auf nationaler, wie auf europäischer Ebene fanden dagegen seinen Niederschlag im Binnenmarktkonzept der Kommission, das durch die Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten in Form der Fortschreibung des EWG-Vertrages (Einheitliche Europäische Akte, inkraftgetreten 1987) zum politischen Programm erhoben wurde.

Damit ist die zweite Frage angesprochen:

Was berechtigt zu der Annahme, daß dieser dritte Anlauf zur Verwirklichung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Sinne eines großen westeuropäischen Binnenmarktes nun von Erfolg gekrönt sein wird? Als Antwort kann darauf verwiesen werden, daß sowohl die veränderten Rahmenbedingungen als auch die gewählte Strategie den Optimismus gerechtfertigt erscheinen lassen. Als besonders günstige Rahmenbedingungen können stichwortartig genannt werden:

- Die Bereitschaft der europäischen Unternehmer und Wirtschaftspolitiker - zumindest in ihrer Mehrheit - sich der Herausforderung eines verschärften internationalen Wettbewerbs, vor allem durch die USA, Japan und die industriellen Schwellenländer, zu stellen, den man glaubt nicht meistern zu können, wenn man nicht selbst - wie Amerikaner und Japaner - über einen eigenen großen Binnenmarkt und die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen zur Entwicklung von Wissenschaft und Technologie verfügt.
- Die Entwicklungsdynamik der wirtschaftlich relevanten Schlüsseltechnologien, die auf Grund immer kürzerer Innovationszeiten und erhöhter Investitionskosten zu einem erheblichen Spezialisierungszwang führen, der die Entwicklung profitabler Produkte und Produktionsverfahren nur noch in großen Märkten ermöglicht.
- Eine weitverbreitete positive Haltung zu einer Politik der Deregulierung, die unabhängig von der auch teils kritischen Bewertung der Deregulierungserfahrung der USA und Großbritanniens und der Bundesrepublik von einer Stärkung der Marktkräfte einen Wachstums- und Modernisierungsimpuls erwartet.
- Eine gewisse Parallelisierung der wirtschaftlichen Entwicklung innerhalb der einzelnen EG-Länder gemessen an einer zunehmenden Annäherung der makroökonomischen Eckwerte bezogen auf die Entwicklung von Inflation, Arbeitslosigkeit, Wachstum und Zahlungsbilanzgleichgewicht seit Beginn der 80er Jahre, die sich dann schließlich auch in

einer Annäherung der wirtschaftspolitischen Prioritäten niederschlug.

- Eine Umbewertung der Bedeutung der einzelnen Bereichspolitiken innerhalb der EG, weg von der unangemessen aufgeblähten Agrarpolitik hin zu einer Konzentration der gemeinschaftlichen Anstrengungen auf die Bereiche der Regionalpolitik, der Außenwirtschaftspolitik und der Forschungs- und Technologiepolitik.

Der zweite Grund, an einen Erfolg des Binnenmarktprogrammes zu glauben, liegt in der Wahl der Strategie: "Die Binnenmarktinitiative kam auf leisen Sohlen"³. Wiederholt werden soll das Erfolgsrezept der "negativen Integration" der 60er Jahre, d. h. der Abbau von Beschränkungen und damit von unnötigen Kosten wie Grenzgebühren, Formalitäten etc. Statt bürokratischer Harmonisierung der Vielfalt nationaler Normen und Standards ein Wettbewerb der Systeme, bei der der Markt diese Selektionsfunktion übernimmt. Niemand wird abgeschreckt durch Forderungen nach suprastaatlicher Regulierung und Souveränitätsverzicht, nach interventionistischen Ausgleichsmechanismen und Finanztransfers.

Diese Binnenmarktphilosophie macht sich auch der Cecchini-Bericht zu eigen, der von der Kommission in Auftrag gegeben und Anfang 1988 veröffentlicht, Stellung zu zwei Fragen nimmt:

- den Kosten der Marktzersplitterung,
- den Chancen des Binnenmarktes

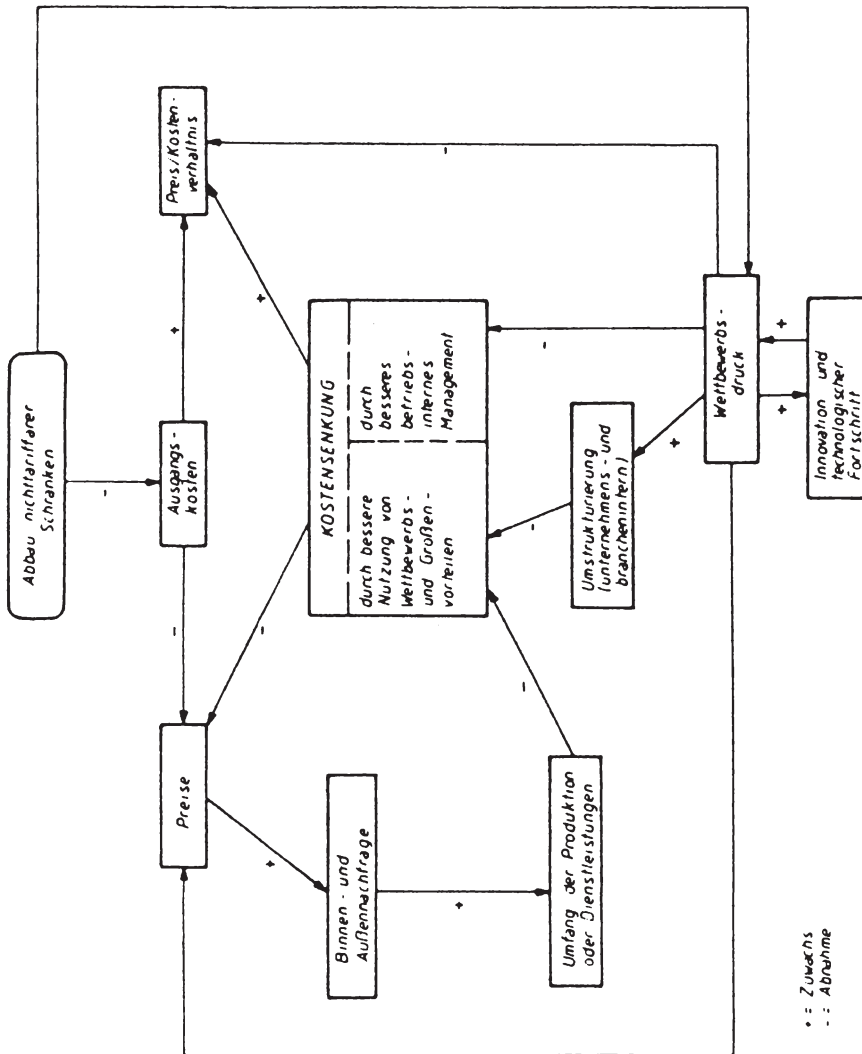
Die Kernaussage des Cecchini-Berichtes ist, daß die Öffnung der einzelnen nationalen Märkte zu einem großen westeuropäischen Binnenmarkt als vielversprechendes europäisches Konjunkturprogramm zu verstehen ist, und daß die von der Kommission vorgeschlagenen einzelnen Maßnahmen sowohl notwendig als auch realistisch sind. Die auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen ermittelten Mikroeffekte beruhen auf der einfachen Modellvorstellung, daß durch den Abbau der noch bestehenden Freizügigkeitsbarrieren Kostensenkungen zu erreichen sind, die auf Grund eines verschärften Wettbewerbes

³ Wegner, Manfred: Wie realistisch ist das Binnenmarkt-Projekt, in: Wirtschaftsdienst, 1989 VIII, Zeitgespräch, S.372

als Preissenkungen an die Verbraucher weitergegeben werden und dadurch zur Stimulierung der Nachfrage führen.

Abbildung 2

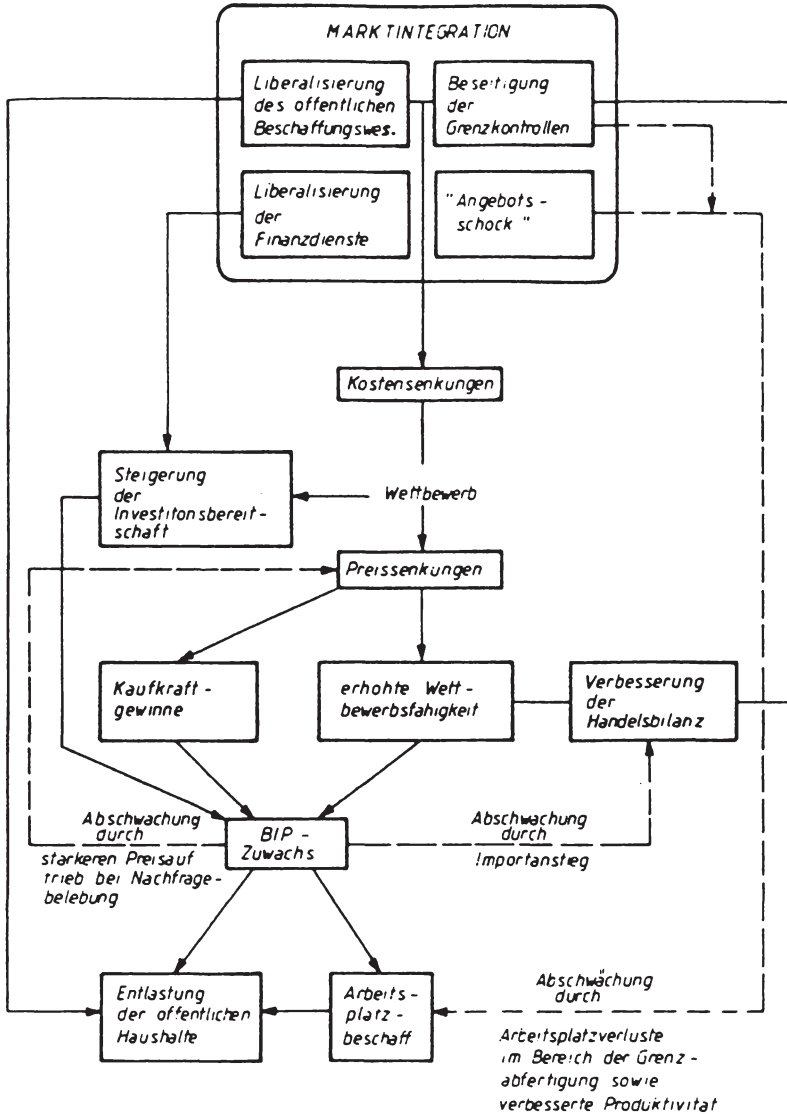
Mikroökonomische Auswirkungen der EG-Marktintegration



Quelle: Cecchini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S.121

Abbildung 3: Die EG-Marktintegration und ihre makroökonomischen Auswirkungen

Die EG-Marktintegration und ihre makroökonomischen Auswirkungen



Quelle: Cecchini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S.135

Auf der Grundlage der von den Unternehmern erwarteten Kostensenkungen wurde in einer Modellsimulation dann die daraus resultierenden Makroeffekte ermittelt, wobei unterstellt wurde, daß durch eine angemessene Wirtschaftspolitik die so gewonnenen Finanzspielräume zu verstärkten öffentlichen Investitionen und Steuersenkungen genützt würden. Der Nutzengewinn des Binnenmarktes wurde auf über 400 Mrd. DM bzw. einer Wachstumssteigerung des westeuropäischen Inlandsproduktes von 6% und einem zusätzlichen Gewinn von 5 Millionen Arbeitsplätzen geschätzt.

Auch wenn inzwischen Vergleichsberechnungen verschiedener wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute recht übereinstimmend zu dem Ergebnis gekommen sind, daß die Voraussagen des Cecchini-Berichtes zu optimistisch sind, so ist nicht zu verkennen, daß von der Verwirklichung des Binnenmarktes allgemein eine nachhaltige Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und der Wachstumsaussichten der westeuropäischen Wirtschaft erwartet wird. Zwar wird es sich nie methodisch verlässlich ergründen lassen, ob und in welchem Ausmaß die Öffnung der Märkte die Wirtschaftsentwicklung tatsächlich vorangetrieben haben, doch ist es sicherlich nicht zufällig, daß der neue Elan, mit dem die Binnenmarktdiskussion begleitet war, eine Entsprechung in den verbesserten Wirtschaftsleistungen seit Mitte der 80er Jahre gefunden hat.

Tabelle 1

	in Milliarden Ecu	in % des BIP
Erreichbare Steigerungen des Wohlstands in der Europäischen Gemeinschaft durch die Marktintegration		
1. Phase		
Direkte Vorteile des Abbaus von Handels-schranken	8-9	0,2-0,3
2. Phase		
Vorteile des Abbaus von Schranken für die Produktion	57-71	2,0-2,4
Vorteile durch den Abbau von Grenz-barrieren (Zwischensumme)	65-80	2,2-2,7
3. Phase		
Auswirkungen der Nutzung von Grö-Benvorteilen	61	2,1
4. Phase		
Auswirkungen des verstärkten Wettbe-werbs (innerbetriebliche Rationalisie-rungsmaßnahmen, Beseitigung von Monopolstellungen)	46	1,6
Vorteile der Marktintegration (Zwischensumme)	62-107 (*)	2,1-3,7 (*)
Gesamtsumme		
- für 7 Mitgliedstaaten (zu Preisen von 1985)	127-187	4,3-6,4
- für 12 Mitgliedstaaten (zu Preisen von 1988)	174-258	4,3-6,4
- Mittelwert	216	5,3
<p>Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften. The Economics of 1992 - An Assessment of the Potential Effects of Completing the Internal Market of the EC. Brüssel (erscheint in Kürze)</p> <p>Anmerkungen: Die Bandbreiten ergeben sich aus der Verwendung unterschiedlicher Methoden und Daten. Die in der Tabelle im einzelnen aufgeschlüsselten Zahlen beziehen sich nur auf Angaben auf die sieben Mitgliedsländer, die der Untersuchung weitgehend als Grundlage dienten: Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Vereinigtes Königreich. Auf diese Staaten entfallen 88 % des BIP der Gemeinschaft. Die Hochrechnung dieser Schätzung auf die Zwölfergemeinschaft stellt eher eine Untertreibung dar, da die Vorteile für die übrigen fünf - größtenteils nicht von der Studie erfaßten - Mitgliedstaaten noch höher liegen dürften.</p> <p>(*) Diese alternative Schätzung der Summe für die 3. und 4. Phase läßt sich nicht im einzelnen aufschlüsseln.</p>		

Quelle: Cecchini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S.122

Tabelle 2

**Verbesserte Wachstumsbedingungen in den 80er Jahren
in der Europäischen Gemeinschaft**
(Jahresdurchschnittliche Veränderungen in %)

EG der Zwölf	1973-81	1981-84	1984-87	1987-90
Reales BIP	1,9	1,6	2,6	3,2
Bruttoanlageinvestitionen ^a	-0,4	-0,1	3,6	6,5
davon: Ausrüstungen	1,2	1,1	6,9	8,1
Inländische Nachfrage ^a	1,5	1,3	3,4	3,8
Ausfuhren (Waren) ^a	4,1 ^b	4,2	3,5	6,1
davon: Intra-Exporte	n.v.	4,0	6,1	7,5
Erwerbstätige	-0,1	-0,5	0,8	1,2
Inflation ^c	12,3	8,7	4,4	4,3
davon: EWS-Länder	10,0	8,1	3,1	3,4

^a Volumen. ^b EG (10). ^c Deflator des privaten Verbrauchs.

Quelle: EG-Kommission, zitiert nach Wirtschaftsdienst,
1989 VIII, Zeitgespräch S.373

**2 Herausforderung für die Gewerkschaften: Abbau sozialer
Errungenschaften ?**

Die erwarteten Kosteneinsparungen und Wachstumseffekte des Binnenmarktes haben auch die europäischen Gewerkschaften, allen voran den Deutschen Gewerkschaftsbund, davon überzeugt, daß dieses Integrationsprogramm nachhaltig zu unterstützen sei. Als Interessensvertretung der Arbeitnehmer weisen sie jedoch mit Nachdruck auf die inhärenten Schwächen dieses Binnenmarktkonzeptes hin und fordern eine aktive Politik, um nachteilige soziale und politische Folgen aufzufangen. Selbst der Cecchini-Bericht, der durch seine Konzentration auf die Nutzengewinne der europaweiten Deregulierung die rein ökonomischen Effekte in den Vordergrund seiner Betrachtung gestellt hat, prognostiziert "Herausforderungen von sozialer und politischer Sprengkraft":

"Die Vorteile des einheitlichen Binnenmarktes werden Europas Unternehmen und Verbrauchern jedoch keineswegs in den Schoß fallen. Der jetzt eingeleitete Anpassungsprozeß an die Marktbedingungen der neunziger Jahre stellt die Verantwortlichen in Politik und Wirtschaft vor eine Reihe schicksalhafter Entscheidungen: Unternehmen, Wirtschaftszweige, Landstriche werden in Zukunft auf althergebrachte Privilegien verzichten müssen, die sie der bisherigen Aufsplitterung des EG-Marktes verdanken. Kein Weg zum Binnenmarkt führt an der Umstrukturierung ganzer Branchen, verstärkter Mobilität und verbesserter Qualifikation der Arbeitskräfte sowie einem neuen Verständnis der Rolle von Kapital und Arbeit vorbei. Dies sind Herausforderungen von sozialer und politischer Sprengkraft, über die Europas Regierungen aber nicht die letztlich bei weitem überwiegenden Vorteile der Marktintegration aus den Augen verlieren sollten."⁴

Die Überzeugung, daß die weitere Entwicklung der Integration nicht einfach den Marktkräften überlassen bleiben darf, hat seinen Niederschlag sowohl in den Ausarbeitungen der Regierungskonferenz, die zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte führte, als auch der Politik der Kommission gefunden, deren Präsident Jacques Delors immer wieder nachhaltig darauf verwies, daß der Binnenmarkt nur Teil eines politischen Gesamtkonzeptes sei, in dem sowohl die soziale und regionale Kohärenz der Gemeinschaft als auch ein weiterer Ausbau der Technologie und Umweltpolitik Berücksichtigung finden müsse. Die Forderung nach einem Gesamtkonzept ist jedoch inhaltlich nicht angemessen beachtet worden. Während die Kommission mit ihrem Binnenmarkt-Memorandum ein detailliertes Arbeitsprogramm mit konkreten einzelnen Maßnahmen vorgelegt hat, beschränken sich die Ausführungen zur Sozialpolitik auf wenige allgemeine Hinweise. Dies ist kein zufälliges Versäumnis, sondern entspricht dem Stellenwert der Sozialpolitik im Konzept der westeuropäischen Integration, die von Beginn an von der marktwirtschaftlichen Philosophie geprägt war, daß soziale Wohlfahrt über wirtschaftliches

⁴ Cecchini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden-Baden 1988, S.137

Wachstum zu erreichen sei und die konkrete Ausgestaltung des sozialen Systems eine den Mitgliedsstaaten zufallende Aufgabe sei. Diese Philosophie schlug sich ebenso in dem Ende der 50er Jahre geschlossenen Vertrag zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft nieder, wie in dem 30 Jahre später formulierten Binnenmarktprogramm und dem Vertrag der Einheitlichen Europäischen Akte. Die Vertragsvorschriften zur Sozialpolitik sind quantitativ, wie qualitativ marginal. Die Mehrzahl der Bestimmungen im sozialen Bereich dienen dazu, die Voraussetzungen für die Verwirklichung des Binnenmarktes zu schaffen. Die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, das freie Niederlassungsrecht, die Angleichung der Rechtsvorschriften sind nach Auffassung der Kommission bereits Ausdruck der europäischen Sozialpolitik. Begrenzt man die Sozialvorschriften der Verträge auf jene Abschnitte, die nicht einen solchen unmittelbaren instrumentellen Charakter haben, so sind lediglich die Artikel zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (EWGV Art. 117, 118), zum Grundsatz des gleichen Entgeltes für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit (EWGV Art. 119), der bezahlten Freizeit (EWGV Art. 120), des Europäischen Sozialfonds (EWGV Art. 123-128) und zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt (EWGV Art. 130) zu nennen. Damit sind lediglich 11 von 248 Vertragsartikeln der Sozialpolitik im engeren Sinne zuzurechnen, und auch diese sind nur zum Teil zwingende Vorschriften, was allerdings nicht heißt, daß eine konkrete und rechtlich verbindliche Richtlinie zu erwarten ist. Vielmehr enthalten sie in ihrer überwiegenden Mehrzahl allgemeine Willensbekundungen, wie beispielsweise in dem durch die Einheitliche Europäische Akte 1987 eingefügten Artikel 130a EWG-Vertrag, in dem festgelegt wurde: "Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhaltes..." Zur Umsetzung wurde in Artikel 103b EWG-Vertrag lediglich vereinbart, daß zur Erlangung dieses Zieles die Mitgliedsstaaten ihre Wirtschaftspolitik in entsprechender Weise führen und koordinieren, daß die Errichtung des Binnenmarktes zur Verwirklichung dieses Zieles beitrage, und

die Arbeit der bestehenden Strukturfonds entsprechende Bemühungen unterstützen sollen.

Hier setzt die Kritik der Gewerkschaften an: Sie bemängeln, daß nicht nur die Vertragsgrundlage unzureichend ist, um dem Binnenmarkt eine soziale Dimension zu verleihen, sondern daß auch die politischen Bekundungen, die sozialen Besitzstände der Arbeitnehmer nicht über den Umweg der unbeschränkten Öffnung des europäischen Binnenmarktes anzutasten, sich noch nicht in konkreten Maßnahmen niedergeschlagen haben. So stand der "Tag der Arbeit" am 1. Mai 1989 ganz im Zeichen der Debatte über die sozialen Folgen des Binnenmarktes 1992, und der Tenor der gewerkschaftlichen Aussage hierzu war überwiegend pessimistisch: "Wir lassen uns nicht ruhigstellen mit Versprechungen auf mehr Wachstum," äußerte der Gewerkschaftsvorsitzende E. Breit und kündete den "entschiedenen Widerstand" der Arbeitnehmer gegen Versuche der Unternehmer an, "soziale Besitzstände in der Bundesrepublik auf dem Altar des Binnenmarktes zu opfern"⁵. Die Befürchtung, daß die Öffnung der nationalen Märkte im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes zu einer Verschärfung des Wettbewerbs um Investitionsstandorte führen würde, bei dem die jeweilige Kostenbelastung durch Löhne und Sozialabgaben, sowie die Flexibilität der Arbeitszeit eine wesentliche Rolle spielen, wurde durch ein im Sommer 1989 veröffentlichtes Memorandum der "Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik" gestützt. In dieser Ausarbeitung, für die eine Gruppe von Wirtschaftswissenschaftlern, die den Gewerkschaften nahestehen, verantwortlich zeichnet, wird langfristig ein Abbau der Arbeitsplätze und eine Verschärfung des Wohlstandsgefälles zwischen armen und reichen Regionen der 12er Gemeinschaft prognostiziert. Damit aber ist die Gefahr des "Sozialdumpings", vor dem die Gewerkschaften der reicheren Mitgliedsländer der EG immer wieder warnen, geradezu notwendigerweise vorherbestimmt. Entsprechend belegen jüngste Umfragen, daß ein möglicher Abbau der Arbeitsplätze und ein Verlust oder doch zumindest eine Stagnation der sozialen

⁵ zitiert nach EG-Magazin 6/1989, S.17

Errungenschaften als mögliche negative Folgen des Binnenmarktes von allen Befragten an erster Stelle genannt werden.

Die deutschen Gewerkschaften haben sowohl die eigene Bundesregierung als auch den Europäischen Rat und die EG-Kommission nachdrücklich aufgefordert, dafür Sorge zu tragen, daß

1. ein Abbau des erreichten Sozialstandards im Wege der Festlegung von EG-Standards ausgeschlossen wird,
2. eine Aushöhlung des nationalen Sozialniveaus bzw. eine Gefährdung deutscher Arbeitsplätze durch Sozialdumping dadurch vermieden wird, daß vergleichbare Sozial- und Arbeitsschutzsysteme auf vergleichbar hohem Niveau in allen EG-Ländern eingeführt werden, und
3. das deutsche Mitbestimmungsrecht nicht durch europäisches Gesellschaftsrecht unterlaufen wird.

Die Bemühungen des Deutschen Gewerkschaftsbundes, über diese Fragen zumindest in der Bundesrepublik einen breiten Konsens zu erzielen, haben zu einer gemeinsamen Erklärung von DGB und Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) geführt, der sich expressis verbis auch die Bundesregierung anläßlich der 2. Nationalen Europa-Konferenz in Bonn Ende August 1989 anschloß. In einer gemeinsamen Erklärung vom Juli 1989 haben beide Parteien als gemeinsame Position festgelegt:

- Der Binnenmarkt wäre "unvollkommen, wenn sich nicht auch die sozialen Bedingungen im Wege der Fortschritts langfristig auf einem hohen Niveau angleichen würden". Allerdings heißt es einschränkend "soll und darf keines-falls in allen Bereichen der Sozialpolitik eine Harmonisierung angestrebt werden".
- Eine "gemeinschaftsweite Formulierung sozialer Mindestnormen" wird befürwortet, allerdings nur "soweit es im Interesse der Schaffung und des Funktionierens des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist".
- Die EG-weite Anerkennung der qualitativen Grundrechte und Grundfreiheiten, wie Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, Beteiligung der Arbeitnehmer etc., wird grundsätzlich für notwendig erachtet, jedoch tritt die BDA dafür ein, daß die Ausgestaltung der Systeme der Sozialverfassung im wesent-

lichen der Verantwortung der Mitgliedsstaaten überlassen werden solle, dagegen aber der DGB fordert, daß diese Rechte über Gemeinschaftsrecht abgesichert werden sollten.

- In den EG-Ländern soll "ein möglichst hoher Standard des Gesundheits- und Arbeitsschutzes" angestrebt werden, und eine Absenkung des national erreichten Niveaus durch EG-Harmonisierung soll "im Grundsatz" ausgeschlossen bleiben, womit impliziert ist, daß in konkreten Fällen Abweichungen vertretbar erscheinen.
- Eine Übertragung des deutschen Mitbestimmungsrechtes auf die gesamte EG wird als unrealistisch betrachtet; andererseits wird die Vollendung des Binnenmarktes "nicht die Notwendigkeit einer Veränderung der mitbestimmungsrechtlichen Situation in der Bundesrepublik auslösen". Mit anderen Worten: Es besteht kein Konsens über den Vorrang des Erhaltes der bestehenden Mitbestimmungsregelungen.

Auch wenn man sich grundsätzlich darüber einig ist, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes sozial flankierender Maßnahmen bedarf, so ist man sich bezogen auf den Umfang und das Niveau des sozialen Schutzes und die Art der Absicherung der sozialen Errungenschaften keineswegs einig. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände verweist darauf, daß bereits durch die Konventionen des Internationalen Arbeitsamtes (ILO) in Genf und durch die Sozialcharta des Europarates ein international anerkannter Normenkatalog vorliege, der keiner weiteren Ergänzung bedürfe. Auch eine Sozialcharta der EG könne nur empfehlenden Charakter haben, da der Gemeinschaft für ein sozialpolitisches Gesetzeswerk die notwendigen vertraglichen Befugnisse fehlten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund fordert aber gerade eine solche rechtliche Absicherung, d.h. er spricht sich nachdrücklich gegen eine Europäische Sozialcharta in Form einer "feierlichen Erklärung" aus und verlangt, daß diese Charta in ein rechtlich verbindliches Paket von Gemeinschaftsrichtlinien umformuliert wird.

3 Der Einfluß der Gewerkschaften auf das Integrationsprogramm

Verfolgt man den Verlauf der Debatte um die "Soziale Dimension des Binnenmarktes", so kann man sich des Eindruckes nicht erwehren, daß die europäischen Gewerkschaften ihren Forderungen bislang nicht zum Durchbruch verhelfen konnten. Nachdem das Europäische Parlament und auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG bereits seit 1986 bzw. seit 1987 in mehreren Berichten und Stellungnahmen ausführlich zu den sozialen Aspekten des Binnenmarktes Stellung genommen hatten, und auch die EG-Kommission in einer entsprechenden Mitteilung die Forderungen nach einer stärkeren Berücksichtigung der sozialen Dimension des Binnenmarktes aufgenommen hatte, verständigten sich die Staats- bzw. Regierungschefs der EG im Sommer 1988 anlässlich ihrer Gipfelkonferenz in Hannover darauf, daß der westeuropäische Markt zu einem Sozialraum ohne Benachteiligung der Arbeitnehmer entwickelt werden müsse. In Ausführung dieses Auftrages legte die EG-Kommission im Mai 1989 den Entwurf einer "Charta sozialer Grundrechte" vor, die auf der nachfolgenden Gipfelkonferenz in Madrid im Juni 1989 beraten aber nicht beschlossen wurde. Die Gipfelteilnehmer verabredeten für die Gipfelkonferenz vom Dezember 1989 die Verabschiedung einer "Feierlichen Erklärung", der im Sommer des darauffolgenden Jahres ein Aktionsprogramm folgen sollte, das den Rahmen für die dann erforderlichen Gesetzesinitiativen abstecken sollte. Abgesehen davon, daß auch diese Vereinbarung von der britischen Regierung nicht mitgetragen wird, handelt es sich hier um ein Langzeitprogramm mit noch recht unscharfen Konturen. Der weite Zeithorizont, die formale Unverbindlichkeit und die mangelnde Konkretisierung im Inhalt lassen darauf schließen, daß es den Gewerkschaften nicht gelungen ist, für ihre Forderungen ausreichendes Gehör zu finden. Damit stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten den Gewerkschaften überhaupt offenstehen, um die Integrationspolitik in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Die Gewerkschaften haben sich, wie alle anderen Interessenorganisationen auch, mit einer "Doppelstrategie" auf die

Gegebenheiten des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in der EG eingestellt. Soweit nicht bereits in den Verträgen die Ziele der EG-Politik vorgegeben sind, geben die Staats- bzw. Regierungschefs in den Gipfelkonferenzen des Europäischen Rates die politischen Richtlinien vor. In diesem Stadium ist es somit ganz wesentlich, daß die eigene Position gegenüber den nationalen Entscheidungsträgern - möglichst in einer europäisch konzentrierten Aktion - nahegebracht wird. Um solche Leitlinien in konkrete Politik umzumünzen, bedarf es eines Gesetzgebungsvorschlages der Kommission - meist in Form einer Richtlinie, d.h. eines europäischen Rahmengesetzes - , die dann vom Rat, d.h. den zuständigen Fachministern der 12 EG-Mitgliedsstaaten beschlossen wird. Eine solche Richtlinie schafft unmittelbar geltendes Recht in den einzelnen Mitgliedsstaaten, bedarf aber zu ihrer Umsetzung der konkreten Ausfüllung durch den nationalen Gesetzgeber. Die verwaltungsmäßige Durchführung obliegt in aller Regel auch den einzelnen nationalen Verwaltungen. Über die Einhaltung des europäischen Rechtes wacht der Europäische Gerichtshof, dessen Entscheidungen auch wesentliche Anstöße für die weitere Gesetzgebungsarbeit von Kommission und Rat zu geben pflegt.

Die Doppelstrategie der Gewerkschaften besteht darin, daß sie ihren Standpunkt sowohl den nationalen Entscheidungsträgern als auch direkt den europäischen Gremien nahezubringen versuchen, daß sie aber auch über die Zusammenarbeit mit ihren Schwesterorganisationen im Verband der europäischen Gewerkschaften danach streben, die konzertierte Stimme der europäischen Arbeitnehmervertreter zur Geltung zu bringen.

In allen Ländern der Gemeinschaft gibt es formelle wie informelle Kommunikationskanäle, über die die Gewerkschaften ihre Position in den politischen Willensbildungsprozeß einbringen. In der Tagespolitik geht es in EG-Fragen, wie in allen anderen Handlungsfeldern der Politik vornehmlich darum, die zuständigen Referenten in den einschlägigen Ministerien von der Qualität der eigenen Argumente zu überzeugen und

gegebenenfalls als flankierende Maßnahme die politische Unterstützung in Parteien und Parlament mit dem Hinweis auf die mangelnde politische Akzeptanz der einen oder anderen Maßnahme zu mobilisieren. Diese tagtägliche Lobbyarbeit ist bereits im Stadium der Ausarbeitung einer europäischen Richtlinie durch die Kommission unerlässlich, weil diese sich ihre fachliche Expertise und ihr Wissen um die mögliche Durchsetzbarkeit ihrer Vorschläge im Rat bei den nationalen Ministerien einzuholen pflegt. Entsprechend sind die Gewerkschaften, wie alle anderen Verbände darauf angewiesen, enge Kontakte zu der nationalen Exekutive und Legislative über den ganzen Entscheidungsprozeß bis zur Implementation europäischer Gesetzgebung im nationalen Bereich zu unterhalten. Solche Aktivitäten sind allerdings nur dann erfolgversprechend, wenn die politischen Forderungen europäisch kompromißfähig sind, d.h. wenn bereits auf eine zu erwartende Mehrheitsmeinung im Kreise der Zwölf hin argumentiert werden kann. Gerade hier aber zeigen sich die Grenzen der politischen Einflußmöglichkeiten der europäischen Gewerkschaften.

Der europäischen Lobbyarbeit einzelner Gewerkschaften sind enge Grenzen gesetzt: Das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß sind aufgrund ihrer Organisationsstruktur darauf angewiesen, daß sie breite politische Koalitionen zustandebringen, in denen einzelne nationale Standpunkte keine Berechtigung mehr haben. Auch die Kommission sieht die europäischen Zusammenschlüsse - sei es auf Unternehmens- oder Gewerkschaftsseite - als ihre eigentlichen Gesprächspartner, weil es für ihre Politik nur von Vorteil sein kann, wenn sie gegenüber den einzelnen nationalen Interessen der Regierungsvertreter auf die als Gemeinschaftsinteresse formulierten Positionen wichtiger Gesellschaftsgruppen verweisen kann. Um bei den europäischen Gremien Gehör zu erhalten, ist es für Gewerkschaften, wie für andere Interessensorganisationen damit unumgänglich, die enge Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen der anderen Mitgliedsstaaten zu finden.

Der Europäische Gewerkschaftsbund, der Zusammenschluß der westeuropäischen Gewerkschaften, ist in der Brüsseler Politik eine der wichtigsten und anerkanntesten Akteure. Gemessen an personeller Ausstattung und finanziellen Ressourcen, am Umfang seiner Mitglieder und am Grad seiner organisatorischen Verfestigung, können es nur noch wenige europäische Interessensverbände mit ihm aufnehmen. Trotzdem ist seine politische Durchsetzungsfähigkeit verglichen mit der von nationalen Gewerkschaften äußerst gering. Zunächst darf nicht vergessen werden, daß es sich hier um einen Verbände-Verband handelt, der eher ein Koordinationsgremium der angeschlossenen Mitgliedsverbände, ein Forum der politischen Auseinandersetzung zu EG-Fragen, denn ein eigenständiger Interessensverband ist. Dies läßt sich schon an seiner personellen Ausstattung erkennen: Mit einem Mitarbeiterstab von rund 30 Referenten ist er den personalstarken Mitgliedsverbänden eindeutig unterlegen, wenn es um die Aufarbeitung fachlich und politisch abgesicherter Stellungnahmen der Gewerkschaften zu Vorschlägen der EG-Politik geht. Zum anderen hängt die politische Anerkennung der europäischen Gewerkschaften davon ab, ob es ihnen gelingt, ein einheitliches politisches Profil zu gewinnen und in europäischen Streitfragen mit einer Stimme zu sprechen, und ob sie über ein ausreichendes Organisationspotential verfügen, das im Interessenskampf als politisches Gewicht in die Waagschale geworfen werden kann.

Eine gemeinsame europäische Gewerkschaftspolitik scheiterte in den ersten Jahrzehnten der westeuropäischen Integration daran, daß aufgrund der unterschiedlichen historischen Entwicklungen der Arbeiterbewegung in den einzelnen Nationen die Gewerkschaftsbewegung politisch und organisatorisch zersplittert ist. Erst 1972 gelang der stufenweise Zusammenschluß der bis dahin in drei konkurrierenden Gewerkschaftsbünde organisierten Verbände, die entsprechend ihrer politischen Ausrichtung bis dahin im Europäischen Bund Freier Gewerkschaften, im Verband der Christlichen Gewerkschaften und im Verbindungsausschuß der Kommunistischen Gewerkschaften vertreten waren. Dieser Zusammenschluß war allerdings mit einem

Geburtsfehler behaftet, denn der britische Gewerkschaftsverband stellte als Bedingung für seinen Beitritt, daß die Gewerkschaftszusammenarbeit sich nicht auf die Mitgliedsstaaten der EG beschränken dürfe, sondern allen westeuropäischen Ländern offenstehen müsse. Somit umfaßt der heutige Europäische Gewerkschaftsbund 35 nationale Gewerkschaftsbünde aus 21 westeuropäischen Ländern; aus den 12 EG-Ländern arbeiten 20 Gewerkschaftsverbände mit, nicht jedoch die kommunistischen Gewerkschaften Frankreichs und Portugals. Angeschlossen sind 12 europäische Fachgewerkschaften, d.h. die vom Europäischen Gewerkschaftsbund (EBG) anerkannten Zusammenschlüsse von Branchengewerkschaften.

Einer Einheitsgewerkschaft, wie dem DGB, gelingt es in der Regel trotz aller politischer Meinungsverschiedenheiten der angeschlossenen Branchengewerkschaften in europäischen Fragen mit einem geschlossenen Konzept aufzutreten, wohingegen die Positionen zwischen den politisch unterschiedlich ausgerichteten und teils sogar an politische Parteien eng gebundenen Gewerkschaften, wie im Fall Großbritanniens oder Frankreichs und den südeuropäischen Ländern, erst auf europäischer Ebene in einem multilateralen Verhandlungsprozeß angeglichen werden müssen. Dabei spielt das unterschiedliche grundsätzliche Selbstverständnis der Gewerkschaften als "Ordnungsfaktor" oder "politische Gegenmacht" für die Kompromißfindung eine ebenso hinderliche Rolle, wie die Überzeugung, daß die Regelungen des eigenen nationalen Sozial- und Mitbestimmungssystems konkurrierenden Vorstellungen überlegen seien. Schließlich ist nicht zu verkennen, daß der unterschiedliche Organisationsgrad der Gewerkschaften deren politisches Gewicht im Inneren der Gewerkschaftsorganisation wie auch nach außen schwächt. Ein durchschnittlicher Organisationsgrad von 40% der europäischen Gewerkschaften sagt wenig aus, solange er sich als arithmetisches Mittel aus einer großen Streubreite ergibt, die von einer Organisationsstärke von über 70% (Niederlande) zu einem Organisationsgrad in einem großen Mitgliedsstaat von ca. 35% (Bundesrepublik Deutschland) zu einer schwachen Organisation von knapp 10% in einem anderen großen Mitgliedsstaat (Frankreich) erstreckt. Gerade die

erheblichen Mitgliederverluste der französischen und italienischen Gewerkschaften im zurückliegenden Jahrzehnt haben den politischen Einfluß der Arbeitnehmervertreter nicht nur im eigenen Land, sondern auch auf europäischer Ebene geschwächt.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, daß die im Europäischen Gewerkschaftsbund erarbeiteten politischen Positionen in der Regel über einen Konsens in allgemeinen Grundsatzfragen nicht hinausreichen. Dies gilt auch für das "Europäische Sozialprogramm", das der EGB im Februar 1988 vorlegte und in dem er die Ergänzung des Binnenmarktprogramms um eine europäische soziale Dimension forderte. Die Schwierigkeiten der Zusammenarbeit zeigen sich aber nicht nur in der Zusammenarbeit im gemeinschaftlichen Gewerkschaftsbund, sondern auch in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit einzelner nationaler Gewerkschaften. Dies ist um so bedenklicher, als gerade in der Intensivierung der transnationalen Gewerkschaftsbeziehungen die eigentlich wichtige Zukunftsarbeit im Sinne einer aktiven Vertretung der Arbeitnehmerinteressen gesehen wird.

Die engere Zusammenarbeit über Grenzen hinweg wird von Gewerkschaften deswegen als vordringlich erachtet, weil der Binnenmarkt erklärterweise im Interesse der weltweiten Wettbewerbsfähigkeit der westeuropäischen Wirtschaft den Zusammenschluß der Unternehmen erleichtern soll. Die bereits vorliegende Fusionsrichtlinie der EG, wie auch die Vorschläge zum Recht einer Europäischen Aktiengesellschaft, bieten den notwendigen rechtlichen Rahmen für eine Europäisierung der Unternehmenspolitik, nicht jedoch für eine Europäisierung der gewerkschaftlichen bzw. Arbeitnehmer-Mitbestimmung. Selbst in dem vom deutschen Arbeitsminister im Herbst 1989 vorgelegten 9-Punkte-Katalog zur EG-Sozialcharta fehlte - auf Wunsch der Arbeitgeber, wie eingeräumt wurde - das Mitwirkungs- und Anhörungsrecht für Arbeitnehmer in europäischen Unternehmen. Da offensichtlich auf absehbare Zeit keine gesetzliche Regelung zu erwarten ist, die den Bestand der Rechte der

nationalen Vertretungen der Arbeitnehmer sichert, streben einzelne Branchengewerkschaften, wie die IG-Metall eine vertragliche Regelung an. Durch Vereinbarungen zwischen den europäischen Konzernspitzen und den in den Tochterunternehmen vertretenen Gewerkschaften sollen "Europäische Wirtschaftsausschüsse" eingerichtet werden, denen ein Informations- und Beratungsrecht, aber in bestimmten Fällen auch ein Einspruchsrecht zustehen soll. Bei Betriebsstillegungen oder -verlagerungen, bei Einführung neuer Arbeitsmethoden oder Fertigungsverfahren soll der Einspruch dieser europäischen Wirtschaftsausschüsse zumindest aufschiebende Wirkung haben.

Unabhängig davon jedoch, ob solche Vereinbarungen zustandekommen oder nicht, hängt die Handlungsfähigkeit der Gewerkschaften und Betriebsräte im eigenen nationalen Bereich in Zukunft stärker als je zuvor davon ab, daß sie selbst über die Entwicklung in europäischen Nachbarstaaten informiert und in der Lage sind, sich mit den dortigen Arbeitnehmervertretern abzusprechen. Die Hindernisse, die hierbei zu überwinden sind, beginnen bei den Sprachschwierigkeiten und reichen über tradierte Vorurteile bis hin zu Organisationsbarrieren und Kommunikationskosten. Die bisherige Zusammenarbeit erfaßte die Spitzen der Dach- und Branchengewerkschaften und bezog lediglich noch einige wenige europäische transnationale Unternehmen mit ein. Die Mitgestaltung der "Sozialen Dimension des Binnenmarktes" wird von den Gewerkschaften zwar nicht erst seit heute als vordringlich erkannt, der Durchsetzung der eigenen Interessen steht jedoch entgegen, daß Westeuropa zwar schon ein Gemeinsamer Markt aber noch lange nicht eine politische Gemeinschaft ist. Gewerkschaften, wie Parteien und andere politische Organisationen mit breiter Massenbasis sind in ihren jeweiligen Nationen verankert und erhalten aus ihnen heraus die Legitimation ihres Handelns. Ihre Europäisierung ist ein langwieriger Prozeß, der nur mit dem Wandel der westeuropäischen Nationen zu einer transnationalen Gesellschaft einhergehen kann. Bis dahin sind die Gewerkschaften darauf beschränkt, ihre Politik der Doppelstrategie weiter zu verfolgen und allen Widerständen zum Trotz verstärkte Anstren-

gungen zur grenzüberschreitenden Kooperation zu unternehmen. Die Chance des Binnenmarktes auch für Gewerkschaften liegt nämlich nicht nur in seinem Wachstumspotential, sondern auch in der Tatsache begründet, daß die internationale Wirtschaftsmacht dieses westeuropäischen Marktes die Durchsetzung eines eigenen sozialen Modelles in Abgrenzung zu dem der USA oder Japans ermöglicht. Insofern sollte der Binnenmarkt von Gewerkschaften auch als positive Herausforderung in Angriff genommen werden.

2.1.2 Diskussion zum Referat von Beate Kohler-Koch

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Kohler-Koch:

Am Anfang der Diskussion wurde (von Zimmermann) die These aufgestellt, daß die Unternehmer sich untereinander leichter als die Gewerkschaften auf einen gemeinsamen Standpunkt bezüglich der Binnenmarktpolitik im allgemeinen und der Sozialpolitik im besonderen einigen können. Folgende Aspekte wurden (von Kohler-Koch) genannt, die diese These unterstützen würden:

1. Die Unternehmer hätten eine gemeinsame Philosophie:

- Die langfristige Kapitalerhaltung innerhalb Europas sei nur dann gewährleistet, wenn die Herausforderung des internationalen Wettbewerbes gemeistert würde. Unter diesem Gesichtspunkt seien Sozialsysteme vor allem Kosten und erst in zweiter Linie eine Rahmenbedingung, die z.B. den Arbeitsfrieden gewährleisten würde.
- Die Unternehmen seien für eine Deregulierung (Anm.: Abschaffung aller Regeln (Gesetze), die nicht unbedingt für die Aufrechterhaltung der Wirtschaft notwendig sind). Sie stünden, z.B. in der Informationstechnik, unter einem so harten Wettbewerbsdruck (u.a. weil die Innovationszeiten immer kürzer würden), daß sie nach mehr Handlungsfreiheit

strebten. Eine soziale Gesetzgebung würde dagegen eine Beschränkung der Handlungsfreiheit bedeuten.

2. Die Unternehmer könnten sich leichter als die Gewerkschaften auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen:

- Sie seien oft ein besser zu überschauender Kreis von Akteuren als die Gewerkschaften. Z.B. berichtete kürzlich der Geschäftsführer des Zentralverbandes einer Branche mit oligopolistischen Marktstrukturen in einem Interview: Es genüge ihm ein Telefongespräch mit 10 Firmen zu führen, dann habe er den Standpunkt seines Verbandes zu den wichtigsten Fragen. Diese Willensbildung benötige einen, maximal zwei Vormittage.

Im Chemiebereich auf EG-Ebene sei dies ähnlich. Dort würden sich wenige große Firmen untereinander abstimmen, bevor sich der Verband eine Meinung bilde. Damit sei die zu beschließende Richtung klar vorgegeben, und der Verband komme so relativ schnell zu einem Beschluß.

3. Die personelle und finanzielle Ausstattung der Unternehmen sei besser:

- Die Unternehmer hätten kein Problem mit der Verständigung, da sie vom täglichen Geschäft her gewohnt seien Englisch zu sprechen.

- Die Unternehmer hätten keine Reisekostenprobleme.

- Die Unternehmer besäßen große naturwissenschaftliche und rechtliche Abteilungen. Deren gesamter Sachverstand könne in Verhandlungen eingebracht werden, während es in der Gewerkschaft nur ungefähr zwei Fachleute gäbe. Deswegen sei z.B. das Europäische Gewerkschaftsinstitut (es sei dem Europäischen Gewerkschaftsbund in Brüssel angegliedert und unterstütze die Gewerkschaften mit europaspezifischem Fachwissen) von der Europäischen Kommission eingerichtet und von dieser auch jahrelang finanziert worden. Dieses, weil die Kommission der Meinung sei, daß sie den Gewerkschaften helfen müsse, damit sie ein Gegengewicht zu den Unternehmern darstellen könnten.

Einige Teilnehmer vertraten die Meinung, es sei besser, darauf hinzuarbeiten, den Termin eines gemeinsamen europäischen

Binnenmarktes von 1992 zu verschieben, da viele Probleme, insbesondere die sozialen, bis 1992 weder befriedigend erfaßt, noch ausreichend gelöst seien. Nach Meinung von Kohler-Koch ist dies nicht möglich, da die ganze Dynamik des Binnenmarktes nicht mehr zu bremsen sei. Der Binnenmarkt würde nicht erst 1992 realisiert, sondern wesentliche Maßnahmen seien heute schon beschlossen und Realität.

Nachdem der Termin des gemeinsamen Binnenmarktes nicht mehr verschoben werden könne, wurde die Frage (von Andrasch von Domy) aufgeworfen, ob es nicht möglich sei, auf die nationalen Regierungen mehr Druck auszuüben, damit sie den sozialen Aspekt des Binnenmarktes mehr berücksichtigen und die einzelnen nationalen sozialen Errungenschaften vermehrt in das Binnenmarktprogramm einbringen. Dieses wurde (von Kohler-Koch) sehr skeptisch beurteilt, da dieses Mittel in den letzten Jahren nicht sehr erfolgreich gewesen sei. In jeder Presseerklärung der Bundesregierung zu diesem Thema stehe: "Die Bundesrepublik kämpft für die Wahrung des sozialen Besitzstandes." Nachdem dieses Thema auf der Tagesordnung in Brüssel gestanden hätte, lasse sie dagegen verlauten: "Wir konnten uns innerhalb der 12 Mitgliedsländer leider nicht mit unserer Meinung durchsetzen."

"Haben die Gewerkschaften dann nicht zu spät auf die Herausforderungen des Binnenmarktes reagiert", wurde Kohler-Koch von Schwab gefragt. Dies verneinte sie. Die Gewerkschaften hätten auf die Herausforderungen des Binnenmarktes frühzeitig reagiert, allerdings arbeiteten sie unter sehr viel schwierigeren Bedingungen als die Unternehmer:

1. Innerhalb der verschiedenen europäischen Gewerkschaften sei eine Einigung, auf welchem Niveau der soziale Besitzstand abgesichert werden solle, nicht möglich.

Die spanischen Gewerkschaften würden z.B. auf ihrem - im Vergleich zum deutschen - sehr viel besseren Kündigungsschutz beharren und seien dafür bereit, bei anderen Aspekten Abstriche in Kauf zu nehmen. Die Briten dagegen wären froh, wenn sie die deutschen Arbeitsverträge hätten, dort seien

ca. 25% aller Arbeitsverträge befristet. Bei einer Arbeitslosigkeit von über 20% in Liverpool akzeptierten die Gewerkschaften befristete Arbeitsverträge, damit sich überhaupt Industrie ansiedelt. Einer Einigung über Sozialstandards stünden also 1. das Wettbewerbsmoment und 2. die sehr unterschiedliche Strukturierung der Sozialsysteme entgegen. Deswegen könne man nicht punktuell anpassen, sondern müsse eine Optimierung der Sozialsysteme in den einzelnen Ländern anstreben, die nicht zwingend auf eine Harmonisierung hinausliefe, sei es auch schwierig, sich innerhalb der Gewerkschaften zu verständigen, und bei den Mitgliedern um Verständnis zu werben.

2. Die Gewerkschaften hätten es schwer, die Argumente der Arbeitgeber bei Problemen vor Ort richtig einzuschätzen:

Z.B. ein europaweit tätiges Unternehmen drohe, den Standort im Odenwald zu schließen, falls der dort ansässige Betriebsrat nicht einer Flexibilisierung der Arbeitszeit zustimme, da die Arbeitnehmer in Frankreich bereit seien, auch samstags zu arbeiten. Dann habe der Betriebsrat folgende Probleme einzuschätzen: 1. Stimmt es, daß die Gewerkschaften in Frankreich einverstanden sind, daß auch samstags gearbeitet wird? 2. Wie hoch ist die Kostenersparnis der Samstagsarbeit für das Unternehmen? 3. Wie relevant ist das für die Standortentscheidung? Das sind Informationen, die man als Gewerkschaft nicht alleine vor Ort erfahren könne, sondern bei denen ein gesamt-europäischer Informationsaustausch - besonders auch der Betriebsräte multinationaler Unternehmen - benötigt werde.

Zu Punkt 1 wurde von Jaeger ergänzt, daß er kürzlich auf einem Bildungsurlaub in Griechenland war. Dort hätte er andere Organisations- und Handlungsformen von Gewerkschaften und betrieblichen Interessensvertretungen und das andere Sozialsystem kennengelernt. Es sei nicht unbedingt schlechter. Unter den gegebenen Zuständen sei eine vollständige Harmonisierung der Sozialsysteme nicht möglich. Man solle sich vor dem Vorurteil hüten, das deutsche Sozialsystem sei das beste in Europa.

Zusätzlich bemerkte er, daß man auch und gerade als Gewerkschaften aufpassen müsse, nicht alles unter dem Blickpunkt Binnenmarkt zu sehen, was unter dem Schlagwort Deregulierung verbreitet werde. So seien viele Fragestellungen, die von der Deregulierungskommission der Bundesregierung in bezug auf den Binnenmarkt aufgeworfen werden, alte "Zöpfe" von Unternehmervorstellungen. Hier werde der Binnenmarkt nur als Vehikel zur Durchsetzung alter Forderungen benutzt.

Die Macht- und Entscheidungskompetenz der Europäischen Kommission wurde (von Russig) als zu hoch eingeschätzt. Dagegen meinte Kohler-Koch, daß die heutige Europäische Kommission zwar sehr effizient sei, sehr viel effizienter als ihre Vorgänger, und dadurch einiges bewirkt habe. Allerdings könne sie dieses nur, weil sie auch von den nationalen Regierungen und deren Referenten und Fachreferenten unterstützt werde. Die eigentliche Europapolitik werde nicht von der Kommission gemacht, sie werde von den 12 nationalen Bürokratien gemacht, wobei die Bundesrepublik eine sehr wichtige darstelle.

Zum Abschluß der Diskussion bemerkte Kohler-Koch folgendes:

1. Vielleicht müßten die Gewerkschaften ihre Philosophie ändern: Nicht mehr Wettbewerb als oberstes Prinzip, sondern Mitbestimmung und die Bewahrung westeuropäischer Eigenarten. Die deutschen Gewerkschaften seien dagegen mehrheitlich marktwirtschaftlich orientiert.
2. Die Alternative eines einheitlichen europäischen Binnenmarktes bedeute für die Bundesrepublik die noch breitere Öffnung gegenüber dem Weltmarkt. Dann würden aber nicht mehr z.B. die billigeren spanischen Löhne mit den bundesdeutschen Löhnen verglichen, sondern dann hieße das Argument der Arbeitgeber: Die japanischen Arbeiter arbeiten zum einen billiger, zum anderen haben sie nur 10 Tage Urlaub und dann ist auch noch ihr Arbeitstag länger. Das hätte zur Konsequenz, man müsse sich dann vermehrt einem Wirtschaftsmodell stellen, das sich vom bundesdeutschen

Wirtschaftsmodell noch viel mehr unterscheide, als jedes andere westeuropäische.

2.2 Ökonomische Auswirkungen des Binnenmarktes 1: Gesamtwirtschaftliche, regionale und sektorale Wirkungen

2.2.1 Referat von Heiko Körner / Guy Fournier

Es ist außerordentlich schwierig, die Effekte der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes eindeutig auf die Aktivitäten zurückzuführen, die im "Weißbuch" der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für den Binnenmarkt¹ vorgesehen sind. Neben dem derzeitigen konjunkturellen Aufschwung in der Weltwirtschaft gibt es für die Bundesrepublik zahlreiche weitere Faktoren - wie etwa die Zuwanderung der Mitbürger aus der DDR oder eventuelle Wachstumsimpulse, die durch die Veränderungen in den Ostblockländern ausgelöst werden, die berücksichtigt werden müssen. Schon ex post ist ein solches Unternehmen schwierig. Über die Zolleinigung in Deutschland, die 1834 anfang und dann bis 1888 mit dem Beitritt der Hansestädte Hamburg und Bremen abgeschlossen war, schreibt der Wirtschaftsgeschichtler Borchardt: "In welchem Ausmaß das neue Freihandelsgebiet (bei Erhaltung der einzelstaatlichen Autonomie in der Wirtschaftspolitik) zur Entfaltung der Produktivkräfte tatsächlich beigetragen hat, ist nicht zu beantworten, weil zugleich ein besonders starker zyklischer Aufschwung (...) eingesetzt hatte (...). Vor allem aber ist eines zweiten Ereignisses zu gedenken, das langfristig von größter Bedeutung war: des Beginns des Eisenbahnbaus in Deutschland"². Was im Hinblick auf die Erklärung komplexer Wirtschaftsprozesse in der Vergangenheit gilt, trifft erst recht auf die Einschätzung der Ursachen und Abläufe zukünftiger Vorgänge zu. Deshalb müssen die hier vorgetragenen Thesen und Zahlen mit aller gebotenen

¹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat. Dokument, Luxemburg 1985

² Borchardt, K.: Die industrielle Revolution in Deutschland 1750 - 1914, in: Cipolla, C., Borchardt, K. (Hrsg.): Europäische Wirtschaftsgeschichte, Band 4, Die Entwicklung der industriellen Gesellschaft, Stuttgart/New York 1985, S.157

Vorsicht interpretiert werden.

Nach einer kurzen Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes sollen im zweiten Abschnitt die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf einzelne Branchen der europäischen Wirtschaft und speziell in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert werden. Im dritten Abschnitt werden schließlich die regionalen Auswirkungen der Schaffung des Europäischen Binnenmarktes umrissen.

1. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes:

Auf die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes soll, um Redundanz zu vermeiden, nur cursorisch eingegangen werden. Es wird auf das vorangegangene Referat verwiesen. Inzwischen liegen über die Auswirkungen des EG-Binnenmarktes zahlreiche Studien vor. Die meisten davon kommen zu der Grundaussage, daß der Übergang zum gemeinsamen Binnenmarkt per Saldo in der Regel positive Effekte für alle zwölf Mitgliedsländer der Gemeinschaft nach sich zieht. Die jeweiligen Prognosen für die Europäische Gemeinschaft, die einzelnen Mitgliedstaaten und die einzelnen Branchen, schwanken allerdings je nach dem von den jeweiligen Instituten bzw. Autoren benutzten Forschungsansatz.

Die europäische Kommission hat bei den von ihr in Auftrag gegebenen Untersuchungen, die im sog. Cecchinibericht zusammengefaßt wurden, sowohl mikro- als auch makroökonomische Ansätze benutzt.³ Die mikroökonomischen Ansätze beruhen auf partiellen Gleichgewichtsanalysen. Dabei werden für eine Vielzahl einzelner Sektoren Schätzungen und Rechnungen durchgeführt und anschließend aggregiert. Zu diesem Zweck wurden

³ Vgl. Cecchini, P.: Europa'92: Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988. Eine ausführlichere Darstellung ist in: Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Europas Zukunft - Binnenmarkt 1992, Europäische Wirtschaft Nr. 35, Luxemburg 1988 zu finden

sowohl Unternehmensbefragungen als auch Branchenstudien (etwa über die Kostenentwicklung) herangezogen. Bei den makroökonomischen Modellen geht es dagegen darum, die Veränderung gesamtwirtschaftlicher Größen wie z.B. Beschäftigung, Investitionen, Einkommen auf dem Weg zu einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht widerzuspiegeln. Multiplikator-, Akzeleratoreffekte und andere bekannte makroökonomische Zusammenhänge werden im Rahmen eines globalen Gleichgewichtsmodells betrachtet.⁴ Die Ergebnisse eines solchen Ansatzes sind im Vergleich zum mikroökonomischen Ansatz anders, möglicherweise auch besser, weil hier die gegenseitige Beeinflussung einzelner Märkte in die Analyse einbezogen wird.

Tab. 1: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Vollendung des Binnenmarktes nach Ursachen und Mitgliedsländern - einmaliger Anstieg des realen Bruttosozialprodukts nach Ablauf von sechs Jahren (vH)

Ursache	Bundesrepublik Deutschland	Frankreich	Italien	Vereinigtes Königreich	EWG- Wirtschaft insgesamt
Abbau der Grenzkontrollen	0,57	0,34	0,24	0,31	0,36
Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens	0,56	0,50	0,39	0,70	0,55
Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Finanzdienste	0,96	1,77	3,01	0,84	1,46
Angeboteffekte ¹	2,10	2,45	1,82	2,15	2,14
Insgesamt	4,20	5,05	5,46	4,00	4,52

¹ Nutzung von Kostenvorteilen größerer Betriebe.

Quelle: Catinat, M., Donni, E., Italianer, A.: The completion of the internal market: results of macroeconomic model simulations, in: Commission of the european communities (ed.): Studies on the economics of integration, research on the "cost of non-Europe", basic findings, Bd.2, Luxemburg 1988, S.601

⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Europas Zukunft ..., a.a.O., S. 169-190

Die im Cecchinibericht mit Hilfe des makroökonomischen Ansatzes durchgeführte Quantifizierung der Auswirkung der Vollendung des Binnenmarktes kommt - wie Tab. 1 zeigt - zu dem Ergebnis, daß nach Ablauf von sechs Jahren mit einem potentiellen, einmaligen Anstieg des realen Bruttosozialprodukts von 4,52 v.H. gerechnet werden kann. Werden die möglichen Unsicherheitsfaktoren mitberücksichtigt, so erhält man eine relative Veränderung des Bruttoinlandsprodukts von 3,2 bis 5,7 v.H.⁵

Als Ursachen für dieses erwartete Wachstum werden neben dem Abbau der Grenzkontrollen, der Liberalisierung des öffentlichen Auftragwesens und der Schaffung eines gemeinsamen Marktes für Finanzdienste vor allem Angebotseffekte angeführt. Letztere sollen fast die Hälfte des erwarteten Gesamtwachstumseffekts erbringen (vgl. Tab. 1). Sie werden wiederum zurückgeführt auf die strategischen Reaktionen von Unternehmen (mittels Preissenkungen und Produktivitätssteigerung), die sich einer neuen Wettbewerbssituation im Binnenmarkt gegenübersehen.⁶

Wenn nun betrachtet wird, in welchem Maße das Wachstum in den "wichtigsten" Ländern (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich,

⁵ Diese optimistische Einschätzung wird nicht von allen Experten geteilt. Wesentlich geringere Wachstumseffekte weisen etwa die us-amerikanische DRI-Studie, aber auch der Ausschuß für Wirtschaftspolitik der EG aus. Vgl. DRI Europe (Hrsg.): Unification of the EC Market by 1992. Structural Changes in the Major European Economies, 1988; Ausschuß für Wirtschaftspolitik der Europäischen Annäherung der indirekten Steuern. Stellungnahme von Rat und Kommission vom 28. Juni 1988, Brüssel 1988, S. 1. Zitiert in: HLT Gesellschaft für Forschung Planung und Entwicklung mbH; Hessisches Statistisches Landesamt: EG-Binnenmarkt - Auswirkungen auf Hessen? - Eine Problemskizze, Wiesbaden 1988, S. 8. - Optimistischer hingegen sind Autoren des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel. Vgl. hierzu Grimm, D., Schatz, K.W., Trapp, P.: EG 1992: Strategien, Hindernisse, Erfolgsaussichten. Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 151. Kiel 1989, S. 13ff.

⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Europas Zukunft ..., a.a.O., S. 178-190

Italien und das Vereinigte Königreich), vom Gemeinsamen Binnenmarkt angeregt wird, so kann der Eindruck entstehen, daß die Bundesrepublik nicht zu den großen "Gewinnern" zählt: Tab. 1 weist aus, daß die Bundesrepublik "nur" 4,20 v.H. und das Vereinigte Königreich 4 v.H. aufweisen, im Gegensatz zu Italien und zu Frankreich, die mit 5,46 v.H. bzw. mit 5,05 v.H. von der Marktintegration stärker profitieren werden. Der Grund hierfür kann darin gesehen werden, daß besonders die Verwirklichung des Binnenmarktes für Finanzdienste für die schon bisher sehr liberalen und außenorientierten Volkswirtschaften weniger Wachstumsgewinne bringt als für protektionistische und dirigistische Länder, wie etwa für Frankreich. Die Bundesrepublik hat zudem durch ihre allgemeine Außenorientierung strukturelle Änderungen auch in allen anderen Bereichen schon vollzogen und damit die Marktintegration antizipiert.

In der Bundesrepublik werden allerdings nicht nur die Vorteile der marktinduzierten Wohlstandsverbesserung - wie groß sie im einzelnen auch immer sei - diskutiert, sondern auch erhebliche Zweifel.⁷ Dabei knüpfen die Hauptbedenken meist an den vergleichsweise hohen Lohnkosten im Lande an, die die Position der Bundesrepublik im Wettbewerb der EG-Länder gefährden können: In der Tat steht die Bundesrepublik mit einem durchschnittlichen Kostenbetrag der Arbeitsstunde (Direktentgelte und Personalzusatzkosten) von 34,22 DM an der Spitze der EG (vgl. Tab. 2). Außerhalb der EG kann nur die Schweiz noch höhere Arbeitskosten verzeichnen.

⁷ Zusammenfassend z.B. Ruppert, W.: Standort Bundesrepublik im Urteil des verarbeitenden Gewerbes, in: ifo-Schnelldienst 4/89, S. 22 ff.; ferner Hinze, J.: Voraussichtliche Auswirkungen des EG-Binnenmarktes für den Standort Bundesrepublik, in: Mayer, O.G. et al. (Hrsg.): Der Europäische Binnenmarkt, Perspektiven und Probleme. Hamburg 1989, S. 57 ff.

Tab. 2: Durchschnittliche Kosten der Arbeitsstunde in der verarbeitenden Industrie und Lohnstückkosten (in DM)

Land	Durchschnittliche Kosten der Arbeitsstunde (in DM)	Lohnstückkosten (Niveau 1987, BR Deutschland = 100)
Belgien	26,97	100,5
BR Deutschland	34,22	100
Dänemark	28,04	101
Frankreich	23,14	91,5
Griechenland	9,3	k.A.
Großbritannien	20,21	100,2
Irland	18,59	k.A.
Italien	25,42	106,1
Niederlande	28,32	99,2
Portugal	5,8	k.A.
Spanien	18,15	98,5
Schweiz	34,35	k.A.
USA	24,58	k.A.
Japan	28,23	k.A.

Quelle: Durchschnittliche Kosten: Institut der Deutschen Wirtschaft: Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Ausgabe 1988, Köln 1988, Tabelle 154
Lohnstückkosten: WestLB: Europa'92 Perspektiven für die deutsche Wirtschaft, Düsseldorf 1988, S.100

Bekanntlich sind die reinen Arbeitskosten als Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit ungeeignet. Ein besserer Maßstab für die Einschätzung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ergibt sich aus den Lohnstückkosten, in denen die Arbeitsproduktivität mitberücksichtigt wird. Wie in der zweiten Spalte von Tab. 2 zu sehen ist, steht die Bundesrepublik im europäischen Vergleich in dieser Hinsicht keineswegs schlecht da. Nur Spanien, die Niederlande und Frankreich weisen ein besseres, etwas niedrigeres

Lohnstückkostenniveau auf.⁸

Neben der Arbeitskosten werden auch zu hohe Kapitalkosten, die mit der Kürze und Starrheit der Arbeitszeiten und damit der Maschinenlaufzeiten einhergehen, und die Unternehmenssteuerbelastung als nachteilig für den bundesdeutschen Standort genannt.⁹ Besonders das letztere Argument ist aber nicht unwidersprochen geblieben: Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung hat gezeigt, daß die steuerliche Belastung der Unternehmergewinne in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich nicht als besonders hoch bezeichnet werden kann.¹⁰ Schließlich muß auch festgestellt werden, daß die Industriestrompreise im internationalen Vergleich in der Bundesrepublik zwar sehr hoch sind. Sie werden aber nur vereinzelt - für energieintensive Wirtschaftszweige - als besonders nachteilig beurteilt.¹¹

Diesen - genau genommen: nur relativen - Nachteilen stehen unbestreitbar hohe Forschungs- und Entwicklungsausgaben, sowie die Zahl der Patentanmeldungen pro Einwohner als positive Faktoren der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber.¹² Auch das Verhältnis zwischen Aus- und Einfuhr von technologieintensiven Gütern ist für die Bundesrepublik durchaus

⁸ Zur Diskussion über die Entwicklung der Lohnstückkosten im internationalen Vergleich und deren Aussagekraft siehe Flassbeck, H.: Die Standortqualität der Bundesrepublik Deutschland, in: Konjunkturpolitik, 34. Jg., (1988), S.255-267

⁹ Vgl. Seidel, B., Franzmeyer, F., Volz, J.: Die Besteuerung der Unternehmergewinne im internationalen Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, 56. Jahrg. (1989), S. 329 ff.

¹⁰ Vgl. Dichmann, W.: Wie gut ist der deutsche Standort?, in: der Arbeitgeber Nr. 7/41 - 1989, S. 260

¹¹ Mehr zur Beurteilung der Standortfaktoren in der Bundesrepublik siehe Ruppert, W.: Standort Bundesrepublik im Urteil der deutschen Metallindustrie, in: Ifo-Schnelldienst 30/1988, S.3 ff. sowie Ruppert, W.: Standort im Urteil des verarbeitenden Gewerbes, in: Ifo-Schnelldienst 4/89, S.22 ff.

¹² Vgl. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen F u. E - Wettbewerb, in: DIW-Wochenbericht, 56. Jahrg. (1989), S. 443 ff.

gut.¹³ Die gut ausgebaute Infrastruktur sowie das hohe Qualifikationsniveau der Beschäftigten deuten letztlich ebenfalls darauf hin, daß summa summarum von der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes zwar neue Herausforderungen für den Unternehmenssektor zu erwarten sind, daß die Wirtschaft der Bundesrepublik diese aber auch gut bestehen wird. Allerdings werden nicht alle Branchen davon ausgehen können, daß per saldo die positiven Auswirkungen die negativen überwiegen werden. Die Frage stellt sich deshalb, wie sich die Binnenmarkteffekte auf die einzelnen Branchen niederschlagen werden.

2. Die sektoralen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes

Das Schaubild 1 gibt eine zusammenfassende Darstellung der erwarteten Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf einzelne Branchen.¹⁴ Dementsprechend gliedert sich der folgende Abschnitt.

¹³ Vgl. W. Gerstenberger: Wettbewerbsfähige Strukturen gestatten Expansionspolitik. Zusammenfassung der Ergebnisse der Strukturberichterstattung 1987, in: Ifo-Schnelldienst, 1/88, S. 5 ff., insbes. S. 14 ff.

¹⁴ Zu diesem Zweck sind die Ergebnisse der Studie der Westdeutschen Landesbank und von Empirica zugrunde gelegt worden. Vgl. Westdeutsche Landesbank: Europa'92 - Perspektiven für die deutsche Wirtschaft, Düsseldorf 1988; Empirica: Binnenmarktstudie - die wirtschaftlichen Auswirkungen des Binnenmarktes 1992 auf Sektoren und Regionen der Bundesrepublik Deutschland, Kurzfassung, 2. überarbeitete Aufl., Bonn 1989. Ergänzend hierzu wurde auch: GIB (Genossenschaftliches Informations- und Beratungsbüro) (Hrsg.): Euroblock - Schnell Informations-System zum Binnenmarkt'92, Neu-Isenburg 1989 benutzt. Weitere Literaturhinweise werden gesondert zitiert.

Schaubild 1: Erwartete Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf einzelne Branchen

BRANCHE	MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN IN DER GESAMTEN EG	MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN IN DER BR DEUTSCHLAND
1. Industriebereich		
o Fahrzeugbau	+	+
o Maschinenbau	o/+	+
o Elektrotechnik	-/+	+
davon:		
Telekommunikation	-	-
o Chemie	o/+	o/+
davon:		
Pharmaindustrie		
- kleine bis	-	-
- große Unternehmen	+	+
o Textil und Bekleidung	o	o
2. Dienstleistungsbereich		
o Banken	-/+	
- davon Hypothekenbanken und Bausparkassen		-
- Sparkassen und Kreditgenossenschaften		o
- große Geschäftsbanken		+
o Versicherungen	-/+	-/+
o Straßengüterverkehr	+	-/o
3. Baugewerbe		
- davon ortsgebundene Unternehmen	o	o
- große bzw. spezialisierte Unternehmen	+	+
Auswirkungen: + positiv; o neutral (oder gering); - negativ		

Quelle: eigene Zusammenstellung; Quellen vgl. Anm. 14)

2.1 Die verarbeitende Industrie

(a) Der Fahrzeugbau besitzt in Hinblick auf die Marktintegration, sowohl bei allen Ländern in der EG als auch in der Bundesrepublik Deutschland gute Voraussetzungen und gute Entwicklungschancen. Der Ludvigsen-Report der EG-Kommission sowie die Kraftfahrzeughersteller erwarten, daß durch den Übergang zum Gemeinsamen Binnenmarkt geringere Stückkosten, mehr Produktivität und ein höherer Absatz eintreten werden. Entscheidend hierfür soll die Durchsetzung einer einheitlichen EG-Betriebserlaubnis sein, die sicherstellen soll, daß die in Großserie produzierten Fahrzeuge ohne weitere Prüfungen in allen EG-Staaten zugelassen werden können. Wichtig ist außerdem die vorgesehene Vereinheitlichung der Besteuerung für Kraftfahrzeuge und Benzin.

Den deutschen Produzenten werden diese erwarteten positiven Auswirkungen wahrscheinlich am meisten zugute kommen. Der Grund liegt in der Ausgangsstellung, die die Bundesrepublik in der EG hat. Mit 4,4 Mio in der EG produzierten PKWs sind die bundesdeutschen Anbieter 1987 die bedeutendsten überhaupt. Berücksichtigt man zudem die von VW übernommene Seat-Produktion in Spanien, so ist das Gewicht der bundesdeutschen Automobil-Industrie in der EG noch größer. Zudem dürfte die Steigerung des Lebensstandards den Bedarf nach größeren PKWs besonders fördern. Dies würde hauptsächlich den deutschen Produzenten, die etwa zwei Drittel des europäischen Marktes über 2 Liter Hubraum beherrschen, zugute kommen.

(b) Im Maschinenbau werden die Impulse der Bildung des Binnenmarktes nur indirekt über induzierte Investitionen (z.B. Rationalisierungsmaßnahmen) zum Tragen kommen. Economies of scale sind wegen der vorherrschenden Einzel- und Kleinserienfertigung in der Tat kaum zu erwarten. Nur bei der Auftragsbearbeitung und -abwicklung wird durch die Vereinheitlichung nationaler Normen und die Beseitigung administrativer Schranken mit Kostensenkungen gerechnet. Die hervorragende Marktposition der bundesdeutschen Produzenten

(etwa 40% des EG-Umsatzes) sowie die gute Einschätzung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit lassen auch hier überwiegend positive Auswirkungen für die Bundesrepublik erwarten.¹⁵ In der Tat geht man davon aus, daß Unternehmen, die sich in der Vergangenheit als in hohem Maße wettbewerbsfähig erwiesen haben, durch den gemeinsamen Binnenmarkt eher Wachstumsimpulse erfahren werden.

(c) Im Bereich der Elektrotechnik wird mit einer Wettbewerbsverschärfung gerechnet. Wachstumsimpulse, insbesondere in den Sektoren Energietechnik und Telekommunikation, aber auch Einbußen auf traditionellen Absatzmärkten werden durch die Liberalisierung der öffentlichen Auftragsvergabe erwartet.

Auf dem Telekommunikationsbereich sollen nach der Meinung von Experten Größenvorteile erst nach einer Angleichung von 20% aller EG-Normen erreicht werden. Schnelle Erfolge dürften hier angesichts der Erfahrungen aus den ersten internationalen Bemühungen bei der Normenharmonisierung nicht zu erwarten sein. Die vieldiskutierte Deregulierung im Telekommunikationsbereich und die dadurch erwartete Ausweitung der angebotenen Dienste sind ebenfalls mit Vorsicht zu beurteilen. Die relativ schwache Position der europäischen Industrie auf diesem Marktsegment wird ostasiatische Länder (insbesondere im Endgerätebereich), Japan und die Vereinigten Staaten, die Kostenvorteile und heimische Protektion genießen, von dieser Entwicklung profitieren lassen.¹⁶ Die Bundesrepublik wird von dieser Entwicklung nicht verschont bleiben. Die kürzliche Übernahme des britischen Elektrokonzerns Plessey Plc durch Siemens gemeinsam mit GEC zeigt jedoch, daß deutsche Unternehmen durchaus in der Lage sind, strategische

¹⁵ So auch DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag) (Hrsg.): Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsstrategien deutscher Unternehmen im EG-Binnenmarkt - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, Bonn 1989, S.4

¹⁶ Vgl. Baron, B., Duplouch, J., Galès, Y Le, Picaper, J.-P.: Alcatel, l'européen, in: Le Figaro vom 12. August 1989, S.44-46

Nachteile zu konterkarieren.¹⁷

(d) Die Chemieindustrie ist die größte und wachstumsstärkste Branche der EG. Wegen des großen Anteils der Zwischenprodukte an der Gesamtproduktion kommen ihr die Vorteile der Harmonisierung der Mehrwertsteuer nur indirekt zugute. Dementsprechend wird der durch den EG-Binnenmarkt ausgelöste zusätzliche Wachstumsimpuls lediglich auf 0,2 bis 0,3% jährlich bis 1995 veranschlagt.

Die bundesdeutsche chemische Industrie dominiert weitgehend den europäischen Markt. Nachteile werden hier vor allem in der deutschen Umweltpolitik gesehen. Vorschriften zum Schutze der Umwelt sollen zu einer Verteuerung der Kosten von bis zu 60% führen. Auch wenn die Branche sich als ziemlich ortsgebunden bezeichnet, ist eine Produktionsverlagerung in andere Länder der Gemeinschaft mit schwächeren Umweltschutzauflagen nicht unwahrscheinlich.¹⁸

In der Pharmaindustrie wird dagegen eher mit Anpassungslasten gerechnet. Nach Angaben des Londoner "Economist Advisory Group" ist zu erwarten, daß infolge des Binnenmarktes die international tätigen großen Unternehmen größer und die kleineren Unternehmen kleiner werden. Probleme stellen auch hier unterschiedliche Zulassungsbestimmungen, die den Wettbewerb stark verzerren. Im einzelnen werden die Auswirkungen davon abhängen, ob es zu einer gegenseitigen Anerkennung der Zulassung oder zur Bildung einer europäischen Zulassungsbehörde kommen wird.

Die Herabsetzung des bundesdeutschen Steuersatzes für Pharmaka von 14% auf den ermäßigten Satz (4-9%), die im Rahmen der Harmonisierung der indirekten Steuern vorgesehen ist, wird der bundesdeutschen Pharmaindustrie am ehesten zugute kommen. Auch der Wegfall von nichttarifären Handelshemmnissen müßte die

¹⁷ Vgl. Guéry, C., Doussinault, Galès, Y. Le: Plessey: l'axe germano-britannique, in: Le Figaro vom 11.Sept. 1989 S. 47

¹⁸ Vgl. DIHT, a.a.o., S.11,17

Exportchancen deutscher Pharmaanbieter in der EG verbessern.

(e) Die europäische Textil- und Bekleidungsindustrie ist durch zahlreiche tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse vor Drittlandimporten geschützt. Während die kapitalintensive europäische Textilindustrie dadurch ein leichtes Umsatzwachstum vorweisen konnte, mußte die arbeitsintensive Bekleidungsindustrie eine Verschlechterung ihrer Wettbewerbsposition hinnehmen. Die Bedeutung des Welttextilabkommens, der weit fortgeschrittene Integrationsprozeß sowie die weitgehend ausgenutzten Größenvorteile lassen deshalb nur geringe Wirkungen seitens des Übergangs zum Binnenmarkt erwarten.

2.2 Der Dienstleistungsbereich

Während in der verarbeitenden Industrie die Zollunion schon seit langem besteht, und zahlreiche nichttarifäre Handelshemmnisse in den letzten Jahren abgebaut worden sind, blieben die Dienstleistungsmärkte weitgehend im bestehenden nationalen Rahmen abgeschottet. Der Dienstleistungsbereich dürfte also schwerwiegendere Änderungen als der Industriebereich erfahren.

(a) Im Kreditgewerbe ist es in den letzten beiden Jahrzehnten allerdings bereits zu starken, weltmarktinduzierten Anpassungsprozessen gekommen. Die Gründe hierfür liegen hauptsächlich in der Globalisierung der Märkte, der zunehmende Bedeutung der Vermögensanlagen und in den Fortschritten im Kommunikationswesen.¹⁹ Die dadurch eingetretene Internationalisierung des Bankgeschäfts und der damit verbundene Trend zur Universalbank und zur Allfinanz werden sich mit dem

¹⁹ Für die folgenden Ausführungen vgl. Hesse, H.: Europa 1992 - Herausforderung für die Kreditwirtschaft, Vortrag anlässlich des Sparkassenempfangs der Norddeutschen Landesbank am 10. April 1989, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.): Auszüge auf Presseartikeln Nr.37 vom 8.Mai 1989, S.4 ff.

gemeinsamen europäischen Binnenmarkt wahrscheinlich noch beschleunigen.

Bei der Erörterung der Auswirkungen des gemeinsamen Binnenmarktes auf das Bankwesen müssen vor allem drei Problemkomplexe beachtet werden:

- Das in Europa zu erwartende Wirtschaftswachstum wird sich erstens in einer Ausweitung des Kreditgeschäfts als Folge der Zunahme des Bruttosozialprodukts (der Betrag der außenstehenden Bankkredite beträgt rund 140 % des Bruttosozialprodukts), zweitens in einer weiteren Internationalisierung des Kreditgeschäfts als Folge der Verstärkung des intraeuropäischen Außenhandels und drittens in einer Umlenkung der autonomen Kapitalströme auf den Wachstumspol Europa ausdrücken.
- Der ohnehin schon intensive Bankenwettbewerb wird sich durch die Schaffung eines einheitlichen Finanzraumes wahrscheinlich verschärfen. Eine Ausdehnung des Angebots der europäischen Banken in anderen europäischen Ländern, sowie eine größere Produktvielfalt und sinkende Preise werden erwartet. Darüber hinaus dürfte die Sogkraft Europas auf amerikanische und japanische Banken zunehmen. Japan wird dabei wegen seines traditionellen Leistungsbilanzüberschusses und wegen der hohen Sparquote eine besondere Bedeutung beigemessen.
- Besondere Anpassungslasten infolge europaeinheitlicher Richtlinien für die Bankenaufsicht und den Einlageschutz werden sich dann für ein Land nachteilig auswirken, wenn der einheimische Standard verschärft werden soll. Die geplante Anerkennung der Zulassungspraxis wie der Bankenaufsicht von ausländischen Zweigstellen durch die heimatlichen Behörden wird überdies ein Druck auf die jeweiligen Gesetzgeber ausüben, und zu einem Wettbewerb der Bankensysteme führen, der - über 1992 hinaus - noch erhebliche Änderungen der herrschenden nationalen Praxis hervorrufen wird.

Die Auswirkungen des Gemeinsamen Binnenmarktes auf die bundesdeutschen Banken müssen je nach Größe unterschiedlich bewertet werden. Während die zusätzlich zu erwartenden Wachstumsimpulse, die Erhöhung der Exporte - die von Prognos für die Bundesrepublik bis zum Jahre 2000 auf 40% geschätzt wird - und die Umlenkung der autonomen Kapitalströme auf Europa für die großen Universalbanken zumindest keine großen Anpassungsschwierigkeiten bringen werden, stellen Wettbewerbsdruck und die neue europäische Richtlinie über die Bankenaufsicht eher Probleme dar.²⁰

Die großen Geschäftsbanken werden zwar mit einem verschärften Wettbewerb rechnen müssen. Die Vollendung des Binnenmarktes dürfte sich auf sie jedoch positiv auswirken. Große Anpassungslasten werden hingegen Spezialkreditinstitute wie Bausparkassen oder Hypothekenbanken tragen müssen. Der Grund liegt in den geltenden äußerst strengen bundesdeutschen Vorschriften. Bisher wurden wegen der Besonderheiten des Katasters und des Hypothekenrechts die Realkredite weitgehend als ortsgebunden angesehen. Deshalb muß damit gerechnet werden, daß Institute - und zwar auch Institute, die nicht auf das Bausparen und Hypothekarkredit spezialisiert sind - aus dem Ausland, die weniger strengeren Normen unterliegen, einen erheblichen Wettbewerbsdruck ausüben werden. Nach und nach versuchen deshalb die deutschen Hypothekenbanken und Bausparkassen allgemeinere Bankleistungen hin zur Universalbank mitanzubieten.

Sparkassen und Kreditgenossenschaften werden wegen des Gemeinsamen Binnenmarktes die schon in ihrer Organisation und ihren Geschäften begonnenen Anpassungen beschleunigen müssen. Eine besondere Herausforderung stellt der Binnenmarkt für sie wohl nicht dar.

(b) Versicherungen: Das bisher vorwiegend nationalorientierte Versicherungswesen wird durch den EG-Binnenmarkt mit zu den

²⁰ Vgl. auch im folgenden ebenda

größten Änderungen und Markt- bzw. Machtkämpfe erfahren.²¹ Ähnlich wie bei den Banken sollen Versicherungsunternehmen mit dem EG-Binnenmarkt ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend vertreiben dürfen, ohne wie bisher eine Niederlassung errichten zu müssen, die der nationalen Versicherungsaufsicht im jeweiligen Gastland unterstellt ist. Damit wird neben dem Wettbewerb verschiedener Versicherungsgesellschaften ein Wettbewerb der Systeme - insbesondere der Aufsichtssysteme - entstehen.²² Eine Deregulierung nach außen und innerhalb der Länder²³ wird deshalb mit Sicherheit zu erwarten sein.

Auf die Deregulierungspläne der EG-Kommission reagierten die bundesdeutschen Verbände und Unternehmen mit dem Versuch das bundesdeutsche Geschäft mit Individualversicherungen vor ausländischen Einflüssen abzuschotten.²⁴ Ziel sei vor allem die Steuerfreiheit der Lebensversicherung und die Ausnahme vom Kartellrecht mit dem Argument die Verbraucher müßten vor ausländischen unsicheren (und billigeren) Versicherungsprodukten geschützt werden, zu bewahren. Denkbare Hintergrund sei, daß der deutsche Versicherungsmarkt mit rund 120 Mrd. DM der größte europäische Markt ist und daß die deutsche Assekuranz wenig

²¹ Prognosen des Ifo-Institutes, des französischen BIPE und des italienischen Prometeia. Zitiert nach Cembrero, I.: Un alumno aventajado - España será el país de la Comunidad con mayor creminiento económico, in: El País vom 2. April 1989

²² Vgl. Schmidhuber, P.M.: Binnenmarkt - seine Auswirkungen auf Finanzdienstleistungen und Kapitalmarkt, in: Versicherungswirtschaft Nr. 13/1989 vom 1. Juli 1989, S. 798 ff.; Krakowski, M.: Versicherungsmärkte, in: Mayer, O.G. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 151 ff., insbes. S. 165 ff.

²³ Vgl. Zohlhöfer, W., Eggerstedt, H.: Deregulierung in der deutschen Versicherungswirtschaft: Die Liberalisierung des Bedingungswettbewerbs, in: Seidenfus, H. (Hrsg.): Deregulierung - eine Herausforderung an die Wirtschafts- und Sozialpolitik in der Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 184, Berlin 1989, S. 116-117.

²⁴ Aussage der Industriemakler. Vgl. o.V.: Industriemakler warnen vor Marktabschottung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 215 vom 16. September 1989, S.13; GIB, a.a.O., S.56

Interesse hat, einen Teil dieses lukrativen Geschäfts abzugeben. Die deutschen Versicherungsunternehmen könnten diesem Preis- und Produktwettbewerb aber durchaus standhalten. Die Äußerungen des Verbands der deutschen Lebensversicherungen bestätigen durchaus diesen Eindruck.²⁵

(c) Straßengüterverkehr: Das Gütertransportvolumen wuchs in den letzten Jahren nur wenig schneller als das Bruttosozialprodukt der Zwölfergemeinschaft. Der Grund hierfür liegt darin, daß mit zunehmender Produktion hochwertiger Güter sich der spezifische Transportaufwand verringert. Die internationale Arbeitsteilung und die dadurch hervorgerufene Erweiterung des internationalen Verkehrs kompensieren in der Regel diesen Verlust. Dieses zusätzliche Transportvolumen kommt dem Straßengüterverkehr zugute, so daß zur Zeit etwa 70 % des Gütertransports über die Straße abgewickelt wird. Dieser Trend wird sich mit der Bildung des Gemeinsamen Binnenmarktes verstärken. Es sei denn, daß aus politischen Motiven - man denke insbesondere an den Umweltschutz - dem Schienenverkehr gegenüber dem LKW-Transport der Vorzug gegeben würde.

Ähnlich wie bei den anderen Dienstleistungen ist der Verkehrsbereich bisher europaweit stark reglementiert. Ein oft genannter Grund liegt in den von den Staaten finanzierten und unterhaltenen Verkehrsinfrastrukturen, die dem normalen Marktprozeß entzogen werden. Verschiedene Kraftfahrzeugsteuern, Sozialvorschriften, wie Lenk- und Ruhezeiten, Sicherheitsstandards der LKWs, die Praxis der Überwachung sowie die von manchen Staaten gewährten Investitionsbeihilfen bedingen, daß eine europaweite Dienstleistungsfreiheit erhebliche Anpassungslasten und Änderungen in dieser Branche hervorrufen werden.

²⁵ Mehr dazu siehe Pestenhofer, H.: Die deutsche Lebensversicherung auf dem Weg nach Europa, in: Versicherungswirtschaft 13/1989 vom 1. Juli 1989, S. 808-816

Während die Branche insgesamt von dem zu erwarteten verstärkten Verkehrsaufkommen profitieren wird, wird infolge der verstärkten Konkurrenz aus dem Ausland in der Bundesrepublik mit Nachteilen und Schwierigkeiten gerechnet. So dürfte der größte Anpassungsbedarf in der Bundesrepublik liegen.²⁶ Als Grund werden ungleiche Wettbewerbsbedingungen, aber auch die in der Bundesrepublik überhöhten Tarife genannt. Ferner erscheint die Besteuerung als hoch: In den Niederlanden z.B. fallen bei einem 38 Tonnen LKW nur ein Drittel, in Frankreich sogar etwa ein Hundertstel der Kfz-Steuer an, die der deutsche Unternehmer zu entrichten hat (10.000 DM). Die bundesdeutschen Transportunternehmer unterstreichen weiterhin, daß es in der EG zwar weitgehend einheitliche Sozialbestimmungen (insbesondere Lenkzeiten und Ruhepausen) gibt. In der Bundesrepublik werden diese Bestimmungen aber wesentlich gründlicher durchgesetzt. Letzlich werden auch unterschiedliche Straßengebühren als wettbewerbszerrender Faktor angesehen.

Eine Wettbewerbsintensivierung wird vor allem von seiten niederländischer, belgischer und dänischer Transportunternehmen erwartet. Der derzeitige Marktanteil deutscher Unternehmen von derzeit 38,5% in der EG wird wahrscheinlich weiter schrumpfen, auch wenn das Transportvolumen - absolut gesehen - steigen kann.

2.3 Baugewerbe

Die EG-Bauwirtschaft mußte in den vergangenen zehn Jahren wegen stagnierender oder nur noch schwach wachsender Bevölkerung, hoher Wohnungsversorgung, beengten öffentlichen Finanzspielräumen und einer geringen Wachstumsdynamik Produktionsrückgänge hinnehmen. Für die nächsten Jahre wird mit einer gleichmäßigeren, leichten Aufwärtsbewegung gerechnet. Wegen der Standortvorteile heimischer Unternehmen werden sich

²⁶ Wacker-Theodorakopoulos, C.: Die Liberalisierung des Verkehrssektors durch den EG-Binnenmarkt, in: Mayer, O.G. et al. (Hrsg.), a.a.O., S. 127 ff., insbes. S. 140 ff.

die Wirkungen des Gemeinsamen Binnenmarktes auf besonders spezialisierte Betriebe wie auch auf Großunternehmen beschränken.

Positive Impulse werden vor allem vom Ausbau der europäischen Verkehrsinfrastruktur erwartet. Alleine die Verwirklichung der Schnellbahnverbindung Paris-Brüssel-Köln/Amsterdam wird mit Baukosten von mindestens 5 Mrd. DM einhergehen. Neben dem Kanaltunnel, der sich im Bau befindet, ist z.B. noch ein Pyrenäen-Tunnel in Planung.

Die Bauwirtschaft ist der Wirtschaftszweig, der Bundesrepublik Deutschland, der vom gemeinsamen Binnenmarkt die größten Beeinträchtigungen der Wettbewerbsfähigkeit erwartet. Negative Auswirkungen werden hauptsächlich von kleinen Bauunternehmen befürchtet, die sich durch neue ausländische Konkurrenten bedroht fühlen. Der größte Teil der Unternehmen (65%) fühlt sich durch den Binnenmarkt jedoch nicht betroffen. Diese meist mittelgroßen Unternehmungen sind in einem regional eng begrenzten Raum tätig, in dem ausländische Konkurrenten bisher nur selten vordringen konnten. Große Unternehmungen dagegen, die an einem internationalen Wettbewerb gewöhnt sind, erhoffen sich durch den EG-Binnenmarkt Wachstumsschübe.²⁷

3. Die regionalen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes

Die Auswirkungen der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes auf die Regionen der Gemeinschaft und der Bundesrepublik werden sehr unterschiedlich beurteilt.²⁸ Manche

²⁷ Vgl. DIHT, a.a.O., S.5

²⁸ Etwa Bremer Ausschuß für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Die Vollendung des EG-Binnenmarktes und Bremen, BAW-Monatsbericht 8+9/1988; Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft - Abteilung Wirtschaftspolitik - (Hrsg.): Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Wirtschaft in Hamburg, Hamburg 1989; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen (Hrsg.): Konsequenzen der Vollendung des EG-Binnenmarktes auf die Wirtschaft für die wirtschaftliche Entwicklung Nordrhein-

Argumente sprechen dafür, daß die Verwirklichung des Binnenmarktes den Unterschied zwischen reichen und armen, infrastrukturell und im Hinblick auf den Industriebesatz gut ausgestatteten und schlecht ausgestatteten zwar nicht einebnen, aber doch auch nicht akzentuieren wird.²⁹ Denn ein starkes Wirtschaftswachstum im gesamten Binnenmarkt kann für die am wenigsten begünstigten Regionen durchaus relative Vorteile bringen. Das wichtigste Argument ist in diesem Zusammenhang die Ausschöpfung der Agglomerationsvorteile: Ab einem bestimmten Stadium des Wachstums kommt es in Ballungsgebieten zu erhöhten Kosten, sog. "diseconomies of agglomeration", die die Attraktivität strukturschwächerer Gebiete erhöhen könnte. Ein "Wachstumsoverspill" kommt dann zustande, wenn die Kosten der Überagglomeration - der Überbesetzung - eines Raumes die Agglomerationsvorteile übersteigen. Diseconomies of agglomeration zeichnen sich etwa durch überhöhte Grundstückskostenpreise, überhöhte Büroflächenpreise, Zeitverluste im Verkehr oder eventuelle zusätzliche Umweltschutzaufgaben ab. Solche Overspilleffekte dürften aber nur den Regionen zugute kommen, die dem geographischen Zentrum der Gemeinschaft d.h. der "Rheinschiene" am nächsten liegen. Schwierigkeiten werden für alle peripheren Regionen der Gemeinschaft zu erwarten sein. In der Bundesrepublik handelt es sich dabei hauptsächlich um die Zonenrandgebiete, den Westerwald und Ostfriesland.

Eine weitere Zunahme der vorhandenen regionalen Disparitäten sagt hingegen u.a. eine Studiengruppe unter Leitung von Padoa-

Westfalens, Essen 1988; HLT Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung (Hrsg.): EG-Binnenmarkt - Auswirkungen auf Hessen? Eine Problemskizze, Wiesbaden 1988

²⁹ Peschel, K.: The effects of european integration on regional development - some lessons from the past, Diskussionsbeitrag Nr. 24 aus dem Institut für Regionalforschung der Universität Kiel, Kiel 1989

Schiopa voraus. Hier wird von Padoa-Schioppa³⁰ die Meinung vertreten, die regionalen Ungleichgewichte innerhalb der Gemeinschaft könnten sich im Zuge der Liberalisierung des europäischen Marktes - ähnlich wie bei der bisherigen Integration weiter verschärfen.³¹

Auch das Empirica-Gutachten geht bei der Untersuchung der sektoralen und regionalen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Bundesrepublik Deutschland grundsätzlich davon aus, "daß die Regionen, die sich in der Vergangenheit als im hohen Maß wettbewerbsfähig erwiesen haben, durch den Abbau von Handelsschranken eher zusätzliche Impulse erleben, als daß sie Kapazitäten abbauen müssen".³² Regionen, die über eine hohe Wettbewerbsfähigkeit verfügen, befinden sich generell im Süden und im Bereich der "Rhein-Main-Schiene", während im Norden eher Regionen vorhanden sind, die mit verstärkten Anpassungsschwierigkeiten zu rechnen haben werden.³³ Bemerkenswert ist, daß auch Branchen eine unterschiedliche Dynamik entwickeln je nachdem, wo die Unternehmen angesiedelt sind. So ist z.B. die Maschinenbaubranche, die insgesamt als sehr wettbewerbsfähig gilt, im Süden wesentlich dynamischer als im Norden. Beschäftigungs- und Wirtschaftswachstum lassen sich

³⁰ Vgl. Padoa-Schioppa, T.: Effizienz, Stabilität und Verteilungsgerechtigkeit. Eine Entwicklungsstrategie für das Wirtschaftssystem der Europäischen Gemeinschaft. Wiesbaden 1987, S. 91 ff.; vgl. entsprechend: Franzmeyer, F.: Was kostet die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes?, in: Konjunkturpolitik, 33. Jahrg. (1987), S. 146 ff., insbes. S. 150 f.

³¹ Diese Entwicklung konnte in der Vergangenheit selbst mit einer überproportionalen Ausweitung der regionalpolitischen Mittel der EG nicht verhindert werden. Vgl. Clement, R.: Effizienzvorteile und Voraussetzung der Binnenmarktliberalisierung, in: Wirtschaftsdienst 8/1988, S. 426

³² Empirica, a.a.O., S.37

³³ Vgl. Ebenda S.46, sowie DIHT (Deutscher Industrie- und Handelstag): Wettbewerbsfähigkeit und Anpassungsstrategien deutscher Unternehmen im EG-Binnenmarkt - Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, a.a.O., S.6

demnach nicht einfach auf die Branchenzusammensetzung zurückführen. Vielmehr sind auch regionale Standortfaktoren wirksam.³⁴ Wichtig sind in diesem Zusammenhang:³⁵

- Die strukturelle und organisatorische Innovationskapazität (industrielles Alter und Betriebsgröße) (großbetriebliche Strukturen und ein hohes industrielles Alter wirken hier negativ);
- die Exportstärke der Regionalwirtschaft (Regionen mit einem hohen Exportanteil können als wettbewerbsfähig gelten); und
- der Gehalt der regionalen Wirtschaft an höherwertigen Funktionen (dieser Gehalt kann z.B. an dem Anteil des Forschungs- und Entwicklungspersonals an der Beschäftigung gemessen werden).

Über die Beeinflussung dieser Standortfaktoren durch eine regionale Strukturpolitik können also die erwarteten positiven Effekte des Gemeinsamen Binnenmarktes durchaus besser verteilt werden. Eine entscheidende Chance dürfte hier in der Umstellung der regionalen Strukturpolitik in der Bundesrepublik liegen, die aufgrund des Kompromisses der Bundesregierung zur Neuordnung der deutschen Regionalförderung und der Steuerreform in der Bundesrepublik³⁶ ohnehin längst fällig ist: Die Neufestsetzung der Förderhöchstsätze der Gemeinschaftsaufgabe und die Streichung des Instruments der Investitionszulage machen den Übergang zum Einsatz stärker qualitativ wirkender Instrumente ohnehin erforderlich. In diesem Rahmen sollte eine

³⁴ Im Gegensatz hierzu geht Clement davon aus, "daß die regionalen Auswirkungen des Binnenmarktes entscheidend von der sektoralen Betroffenheit der jeweils regional ansässigen Industrien bestimmt werden". Clement, R.: Regionale und sektorale Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes, in: Konjunkturpolitik, 35. Jahrg. (1989), S. 202

³⁵ Vgl. Empirica, a.a.O., S.42ff

³⁶ Vgl. Schalk, H.-J.: Regionalförderung und private Investitionstätigkeit, in: Wirtschaftsdienst, 11/1988, S. 579 ff.

"innovationsorientierte Regionalpolitik"³⁷ die zentrale Rolle spielen, indem über Maßnahmen zur Erhöhung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit der in der Region ansässigen Klein- und Mittelbetriebe "Hilfe zur Selbsthilfe" geleistet wird. Zudem muß durch eine Verbesserung der qualitativen Startbedingungen auch die Gründung zukunftssträchtiger Unternehmen aus dem regionalen Potential wesentlich stärker begünstigt werden als bisher.

Man sollte sich bei solchen Überlegungen aber immer vor Augen halten, daß die regionalen Disparitäten in der Bundesrepublik auch wenn sie mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes noch intensiviert werden sollten, im europäischen Maßstab noch verhältnismäßig geringfügig sind. Wenn im Laufe dieser Überlegungen deutlich wurde, daß die Bundesrepublik als Industriestandort per saldo aus dem Übergang zum Gemeinsamen Binnenmarkt gewinnen wird, dann muß abschließend auch der Blick auf jene peripheren Regionen in Europa gerichtet werden, die - wie z.B. Griechenland, das italienische Mezzogiorno, das spanische Andalusien und Portugal - eher wirtschaftlich verlieren werden. Da der Erfolg des Binnenmarktes auch davon abhängt, daß die "Europäische Solidargemeinschaft"³⁸ gravierende wirtschaftliche und soziale Disparitäten im Gemeinschaftsraum durch Ausgleich vermeidet, liegt es auch im wohlverstandenen Interesse der Bundesrepublik die mit einer Unterstützung entsprechender Gemeinschaftsinitiativen (z.B. durch Ausbau der EG-Regional- und Sozialfonds) verbundenen politischen und finanziellen Aufwendungen zu tragen, selbst wenn dies zu lasten partieller wirtschaftlicher Interessen der Bundesrepublik ginge.

³⁷ Vgl. entspr. Vorschläge bei: Meyer-Krahmer, F.: Industrielle Innovation und regionale Entwicklung in Europäischen Ländern. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 1/2 1988, S. 5 ff., insbes. S. 12 ff.

³⁸ Franzmeyer, F., a.a.O., S. 162

2.2.2 Diskussion zum Referat von Heiko Körner/ Guy Fournier

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Körner/ Fournier:

Am Anfang der Diskussion wurden 2 Konzentrationsaspekte thematisiert:

1. Konzentrationsprozeß der Industrie:

Einleitend erklärte Peressin, daß er durch die Einführung des Binnenmarktes einen ähnlichen Konzentrationsprozeß wie in der Landwirtschaft in allen Wirtschaftsbereichen befürchte. Dort könne ein kleiner Betrieb nicht mehr existieren, so daß immer mehr Großbetriebe entstehen. Unter der Voraussetzung, daß diese Entwicklung in der Industrie genauso verlaufe, bezweifelt er, daß die Vorhersage des Ceccini Berichtes zutrifft, die Arbeitslosigkeit würde durch den europäischen Binnenmarkt geringer. Ein Konzentrationsprozeß ziehe nämlich immer einen Technologieprozeß und damit einen Arbeitsplatzabbau nach sich.

Darauf hin bemerkte Körner, daß die Konzentration der Industrie nicht unbedingt schlecht für die Bevölkerung sei. Die wirtschaftlichen Vorteile, z.B. der Massenproduktion oder breiteren Basis von Firmen-Know-how, müßten wegen der Konkurrenz der Unternehmen untereinander auch an die Bevölkerung, z.B. über niedrigere Preise oder qualitativ bessere Produkte, weitergegeben werden. Kritischer seien dagegen Konglomerate, die unter kurzfristigen Gewinnmaximierungsgesichtspunkten von Anlegern zusammengekauft werden. Dies sei aber kein Problem der Marktmacht, sondern ein Problem der Zusammenballung großer Kapitalmassen unter kurzfristigen Gewinnmaximierungsgesichtspunkten. Die Konzentration werde zusätzlich nicht allein durch den europäischen Binnenmarkt entstehen, sondern sei in manchen Branchen schon immer vorhanden, z.B. im Kraftfahrzeugbau, in bestimmten Bereiche des Banking und in der Großchemie. Mit der Unterstellung, daß die Massenproduktion in Zukunft auf Kosten der individuellen Kleinserien zurückgehen werde, könne in der

deutschen mittelständig strukturierten Industrie sogar unter Umständen eine Dekonzentration stattfinden (Teilweise stuften dies andere Volkswirte anders ein. Es gäbe in der Volkswirtschaftslehre keine 100%en Wahrheiten, vielfach seien es doch politische Einschätzungen). Andere Industrien, wie z.B. Ford oder Opel, könnten dagegen nicht regionalisiert werden. Deswegen müßte man nach Wegen suchen, wie z.B. die Mitbestimmung, es müßte ja nicht die deutsche sein, oder analoge Instrumente, die die Position der Arbeitnehmer in diesen großen, technisch nicht regionalisierbaren Betriebseinheiten entsprechend stärken könnten. Wünschen könne man sich vieles, aber mit Schlagworten verbessere man nicht die Lage der Arbeitnehmer

2. Konzentrationsprozeß auf wenige Regionen:

Zusätzlich werde (nach Peressin) auch noch die Konzentration der Wirtschaft auf einzelne Ballungsgebiete beschleunigt. Nicht nur national werde dieser Vorgang ablaufen und die Lebenssituation der Menschen, z.B. durch steigende Immobilienpreise, verschlechtern. Ähnliches werde auch gesamteuropäisch stattfinden. Einzelne Gebiete werden sich entleeren, und hätten durch das dann geringere Steueraufkommen auch kaum die Möglichkeit, die Situation wieder zu verbessern. In Europa wären z.B. Süd-Italien, Irland, Portugal oder auch Teile von Spanien gefährdet. Der Mensch werde nach seiner Meinung zu wenig berücksichtigt. Gegenüber diesen Gefahren biete die freie Marktwirtschaft keine Lösungsmöglichkeiten, da die Unternehmen sich natürlich dort ansiedeln würden, wo für sie der günstigste Standort sei, nicht in den strukturschwachen Gebieten, wie es gesellschaftlich wünschenswert wäre. Dieses Problem stelle sich ähnlich unlösbar dar, wie die sozialen Aspekte.

Die Aussage von Körner, daß der Fahrzeugmarkt durch den europäischen Binnenmarkt einen Aufschwung erfahre, konnte (von Gruber) nicht nachvollzogen werden, da doch einige Studien aussagten, daß bald eine Marktsättigung erreicht sei und deswegen in Zukunft nur noch Ersatzbedarf bestehe. Körner antwortete, er sei Generalist, der Daten zu Tabellen/Aussagen

komprimiert, er könne deswegen nur auf Grund seines persönlichen Kenntnisstandes und nicht als Branchenkenner antworten. In den 5 Jahresfolgen der Shell-Studie sei auf dem Personenkraftfahrzeugmarkt immer eine Marktsättigung in nächster Zukunft prognostiziert worden. Aber jedesmal hätte der Bedarf in der nächsten Studie nach oben hin korrigiert werden müssen. Er sei kein Prophet, und sei auch weder der Meinung, daß die menschlichen Bedürfnisse im allgemeinen noch in bezug auf Pkws unbegrenzt seien. Aber nach allem, was er wisse, seien Sättigungstendenzen überhaupt noch nicht in Sicht.

2.3 Ökonomische Auswirkungen des gemeinsamen Binnenmarktes II: Gemeinsamer Markt und Arbeitsmarkt

2.3.1 Referat von Friedrich Buttler

Gliederung

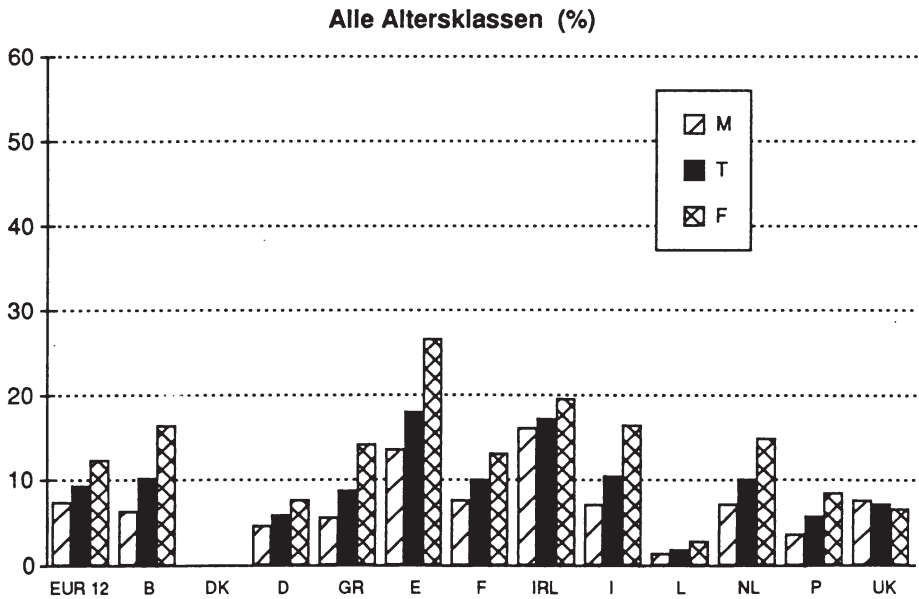
- 1 Arbeitslosigkeit als Herausforderung für die Gemeinschaft
- 2 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft
 - 2.1 Bisherige Entwicklung
 - 2.2 Erwartete Wirkungsbeziehungen des Binnenmarktprogramms
 - 2.3 Sektorale und regionale Dimension des Programms

1 Arbeitslosigkeit als Herausforderung für die Gemeinschaft

Die EG-Kommission bezeichnet die Arbeitslosigkeit in den Mitgliedsländern als die wichtigste Herausforderung, mit der dem Programm des einheitlichen Binnenmarktes begegnet werden soll. Nach Feststellungen der Kommission betrug die registrierte Arbeitslosigkeit im März 1989 15,2 Mio. Die saisonbereinigte und den Einfluß unterschiedlicher Erhebungsmethoden ausschaltende Arbeitslosenquote wurde auf 9,4% geschätzt. Insbesondere die Jugendarbeitslosigkeit ist in mehreren EG-Ländern sehr hoch. Im Durchschnitt der 12 betrug die Arbeitslosenquote für Jugendliche und junge Erwachsene (d.h. für die Altersgruppe bis 25 Jahre) im März 18,1%.

Abbildung 1: Arbeitslosenquote für Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten

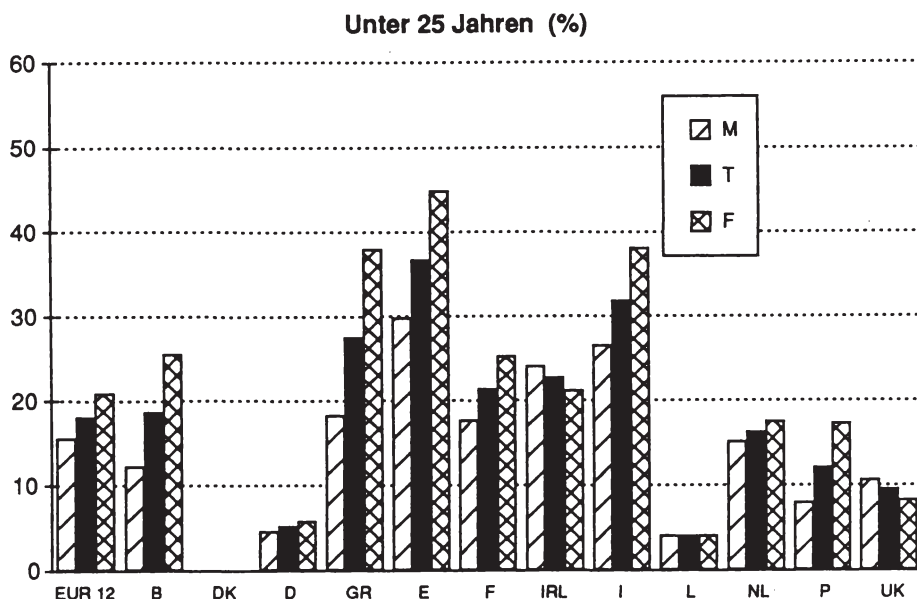
März 1989 (saisonbereinigt)



Quelle: Eurostat

Abbildung: 2: Arbeitslosenquote für Vergleiche zwischen den Mitgliedstaaten

März 1989 (saisonbereinigt)



Quelle: Eurostat

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen die Unterschiede der Arbeitslosenquoten in den Mitgliedsländern. Die Arbeitslosenquoten der Frauen sind fast ausnahmslos höher als die der Männer, die Jugendarbeitslosigkeit ist in Spanien, Griechenland und Italien hoch.

Die vergleichbaren Arbeitslosenquoten der Gemeinschaftserhebung weichen von den Arbeitslosenquoten ab, die von den Arbeitsverwaltungen der Mitgliedsstaaten ermittelt werden. Für die Bundesrepublik veröffentlicht die Bundesanstalt für Arbeit seit 1989 zwei Arbeitslosenquoten. Die bis dahin allein

ermittelte stellt den registrierten Arbeitslosen (im Zähler) die Summe aus abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen (im Nenner) gegenüber. Die jetzt zusätzlich berechnete hat aus Gründen der besseren internationalen Vergleichbarkeit die Summe der Erwerbstätigen und Arbeitslosen im Nenner. Dennoch verbleibende Unterschiede zwischen der Gemeinschaftserhebung und der Quote, wie sie die Arbeitsverwaltung berechnet, sind auf Unterschiede der Erfassungsmethoden und der Interpretation der Verfügbarkeit bei der Bestimmung der Arbeitslosenzahl zurückzuführen. Wirklich vergleichbare Arbeitslosenquoten müßten noch den Einfluß der in den Ländern unterschiedlichen Erfassung der Auszubildenden in Rechnung stellen. Diese werden in der Bundesrepublik als Beschäftigte gezählt, in anderen Ländern als nicht erwerbstätig, weil in der Ausbildung befindlich. Insbesondere für den Vergleich von Arbeitslosenquoten der Ausbildungsjahrgänge ist das von Bedeutung.

Tabelle 1: Arbeitslosenquoten in der EG - April 1989

Land	Belgien		Dänemark		Bundesrepublik Deutschland		Griechenland		Spanien		Frankreich	
	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE
Insgesamt	9,7	9,2	9,1	7,0	7,4	5,7	7,4*		18,0		10,5	9,9

Land	Irland		Italien		Luxemburg		Niederlande		Portugal		Vereinigtes Königreich	
	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE	AV	GE
Insgesamt	18,0	17,2	16,6	10,9	1,3	1,8	6,6	9,8	5,7		6,7	7,0

AV = Arbeitsverwaltung

GE = Gemeinschaftserhebung

* April 1987

Quelle: Eurostat Monatsbericht "Arbeitslosigkeit" No. 9/1989

Die Arbeitslosigkeit ist nicht nur nach Mitgliedsländern, sondern auch innerhalb der Mitgliedsländer regional stark unterschiedlich. Tabelle 2 zeigt für die jeweils "führenden" Regionen einiger Mitgliedsländer die vergleichbaren Arbeitslosenquoten. Erneut ist auf die besondere Betroffenheit Jugendlicher und junger Erwachsener hinzuweisen. Daraus lassen sich Schlüsse für die Wichtigkeit der Strukturfonds der Gemeinschaft und ihrer Orientierung an den regionalen sozialstrukturellen Unterschieden der Arbeitslosigkeit ziehen.

Tabelle 2

Vergleichbare Arbeitslosenquoten in der EG (in %)
(April 1987)

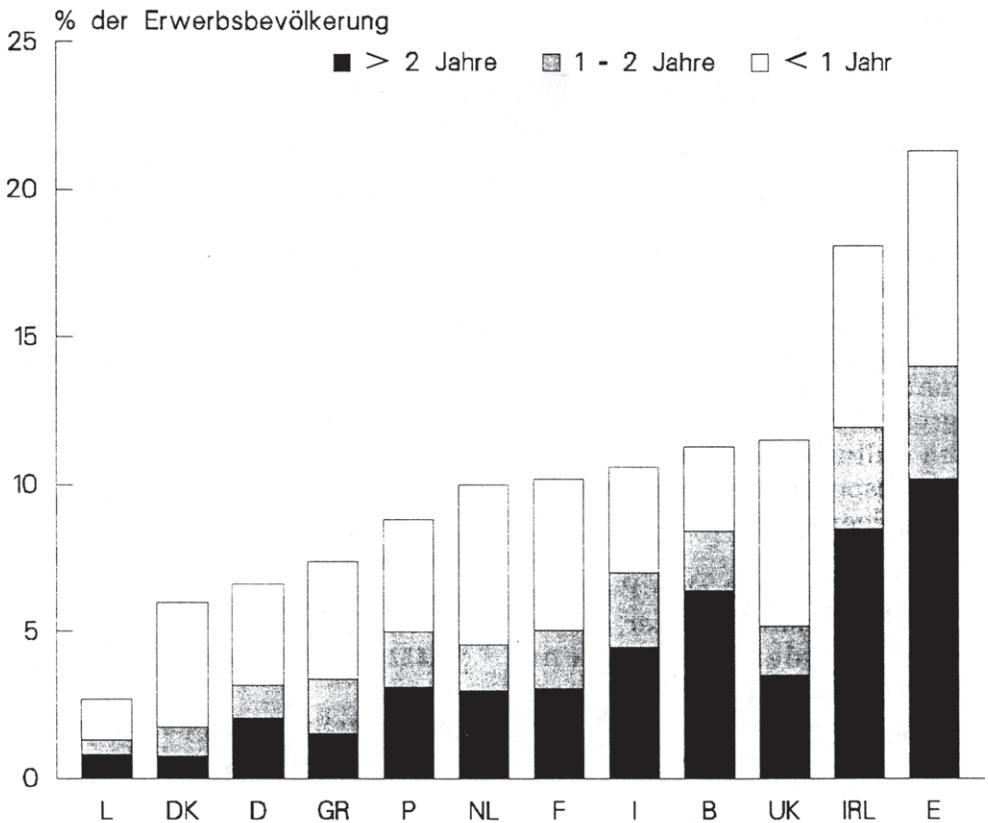
Region	Arbeitnehmer insgesamt	Männer	Frauen	Jugendliche (bis 25 Jahre)
Andalusien (E)	32,2	29,4	39,3	57,9
Estremadura (E)	26,8	23,3	36,4	51,2
Campanien (I)	21,1	15,3	33,1	62,9
Sardinien (I)	18,7	12,6	31,6	53,6
Nordirland (GB)	18,1	19,7	15,8	26,7
Hainaut (B)	16,1	12,0	22,5	32,7
North (GB)	14,6	16,2	12,2	21,7
Lüttich (B)	14,4	9,6	21,7	30,3
Languedoc-Roussillon (F)	14,3	11,3	18,3	29,9
Nord-Pas-de-Calais (F)	14,0	12,2	16,7	28,9
Groningen (NL)	13,8	12,0	17,4	21,3
Bremen (D)	12,0	11,3	13,0	16,1
Alentejo (P)	12,0	7,9	19,3	32,5

Quelle: Eurostat, Regionen 2/1988

Schließlich ist auf den hohen Anteil der Langzeitarbeitslosen in allen Mitgliedsländern hinzuweisen. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist ihrerseits stark unterschiedlich verteilt.

Abbildung 3:

Langzeitarbeitslosigkeit und sehr lange Langzeitarbeitslosigkeit im Vergleich zur Gesamtarbeitslosigkeit in der Gemeinschaft 1987



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Beschäftigung in Europa 1989, S. 25

2 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft

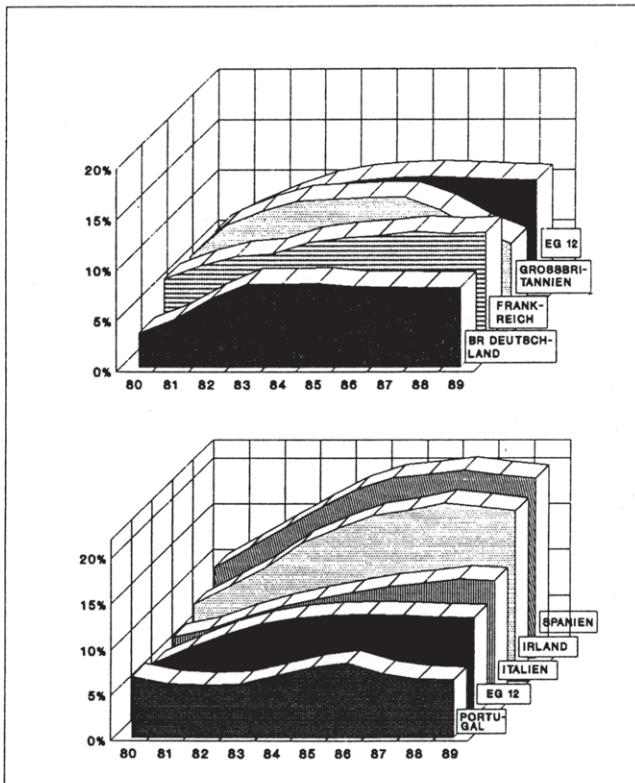
2.1 Bisherige Entwicklung

Die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes und der Beschäftigung zeigt in der Bundesrepublik Deutschland seit Beginn der 80er Jahre ein ähnliches Muster wie in der gesamten Gemeinschaft. Nach einem Rückgang zu Beginn der 80er Jahre folgte Mitte der 80er Jahre ein Wiederanstieg der Beschäftigung.

Abbildung 4

ARBEITSLOSIGKEIT IN DER EG

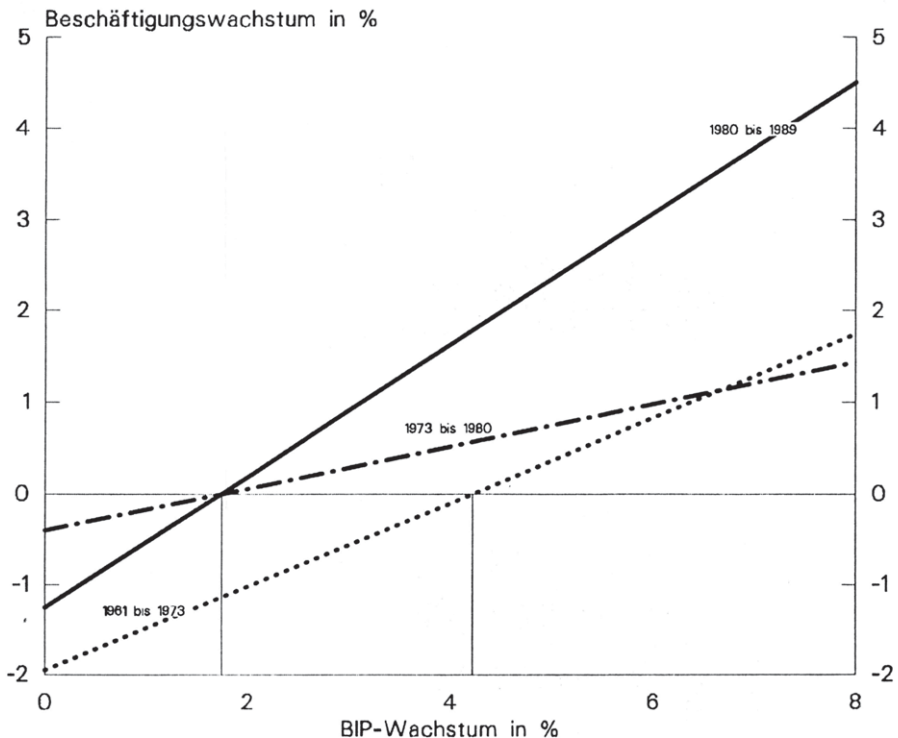
- Arbeitslosenquoten in % -



Quelle: EuroStat, OECD, Ifo-Institut.

1980 bis 1989 hat sich das Verhältnis von Bruttoinlandsprodukts- und Beschäftigungsentwicklung insofern verändert, als das Wachstum beschäftigungsintensiver wurde. Die Beschäftigungsschwelle und die marginale Beschäftigungsintensität werden in Abbildung 5 dargestellt. Danach liegt die Beschäftigungsschwelle 1980 bis 1989 ebenso wie 1973 bis 1980 bei einem Wirtschaftswachstum von ungefähr 1,7%. Indessen hat sich die Beschäftigungsintensität bzw. Beschäftigungselastizität erhöht, d.h. der Beschäftigungseffekt zusätzlichen Wachstums, das über die durch die durch die Beschäftigungsschwelle markierte Wachstumsrate hinausgeht, ist im Vergleich zum vergangenen Jahrzehnt höher.

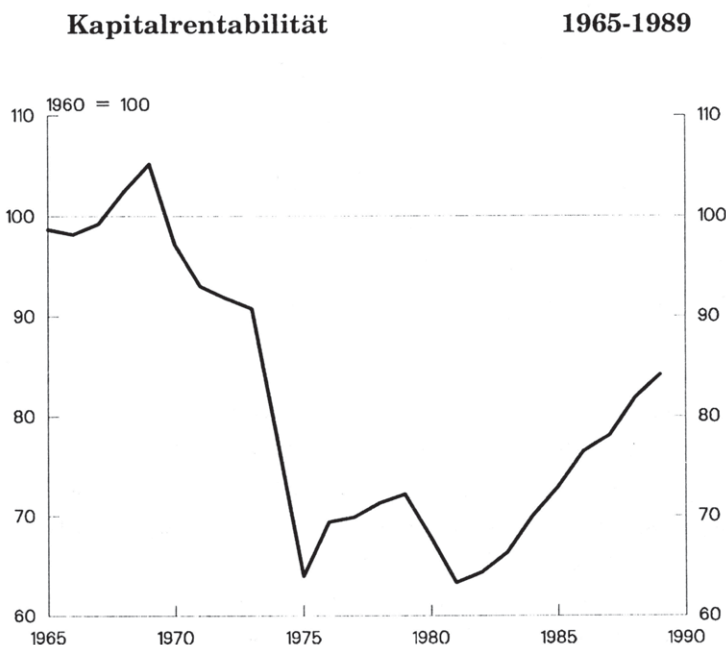
Abbildung 5: Verhältnis zwischen Beschäftigungs- und BIP-Wachstum in der Gemeinschaft 1960-1989



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Beschäftigung in Europa 1989, S.50

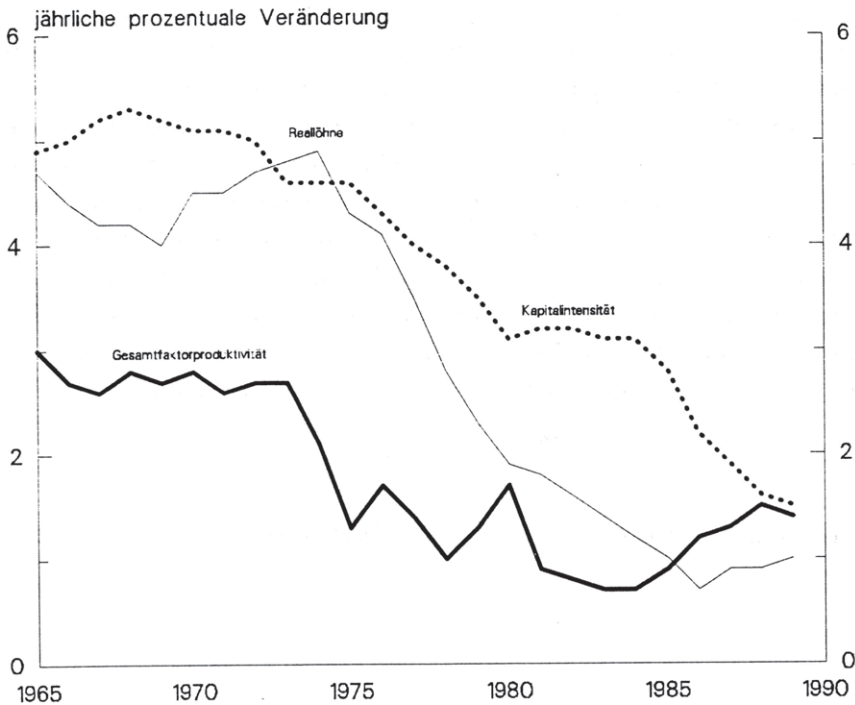
Die Kommission führt die Veränderung der marginalen Beschäftigungsintensität auf die deutliche Zunahme der Investitionen als Folge höherer Kapitalrentabilität und verbesserter Absatzerwartungen zurück. Dabei werden nach der Auffassung der Kommission bereits jetzt Anpassungen an die Vollendung des Binnenmarktes vollzogen: "Die ersten Reaktionen der Wirtschaft auf die näherrückende Vollendung des Binnenmarktes wirken sich ebenfalls positiv auf private Investitionen aus (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Beschäftigung in Europa 1989, S. 51). Einen weiteren Grund für die Veränderung der marginalen Beschäftigungsintensität sieht die Kommission in der Verlangsamung des Prozesses der Substitution von Arbeit durch Kapital im Zusammenhang mit einer deutlichen Abnahme der Zuwachsrates der Reallöhne.

Abbildung 6



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Beschäftigung in Europa 1989, S. 51

Abbildung 7: Reallöhne, Kapitalintensität und Gesamtfaktorproduktivität in der Gemeinschaft 1965-1990



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Beschäftigung in Europa 1989, S. 52

Die Zunahme der Investitionen hat allerdings mittelfristig über die Modernisierung des Kapitalstocks eine produktivitätserhöhende Wirkung. Von steigender Arbeitsproduktivität gehen ceteris paribus dämpfende Effekte auf die Beschäftigungsintensität aus. Gleichzeitig erfolgt jedoch auch eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und damit des Wachstumspotentials, so daß einerseits das Wachstum gefördert wird, andererseits die Beschäftigungsintensität des Wachstums zurückgeht, insgesamt als sich beide Effekte in bezug auf die Beschäftigung der Tendenz nach kompensieren. Die marginale Beschäftigungsintensität wird

schließlich von der Arbeitszeitentwicklung beeinflusst. Die Arbeitszeit pro Beschäftigten nimmt bei allgemeiner Arbeitszeitverkürzung, bei Ausdehnung von Teilzeitarbeitszeit und bei Rückgang der Mehrarbeit ab. So berichtet die Kommission, daß in der Gemeinschaft 1983 bis 1987 70% aller neuen Arbeitsplätze in der Gemeinschaft Teilzeitarbeitsplätze sind. Wären nur Vollzeitarbeitsplätze geschaffen worden, wäre der Beschäftigungszuwachs in dieser Zeit um ein Drittel, das heißt 1 Million niedriger gewesen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1989d, S. 54)

2.2 Erwartete Wirkungsbeziehungen des Binnenmarktprogramms

Das Programm des einheitlichen Binnenmarktes will als Deregulierungsprogramm zum schrittweisen Abbau aller physischen, technischen und steuerlichen Barrieren beitragen, die einem ungehinderten Austausch von Gütern, Diensten, Kapital und Arbeitskräften im EG-Raum noch entgegenstehen. Das Binnenmarktprogramm soll über das Wirtschaftswachstum die Beschäftigung fördern und die Arbeitslosigkeit abbauen. Aus der Sicht der Kommission stellen sich die erwarteten Wirkungsbeziehungen wie folgt dar: Die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse durch die Vereinheitlichung technischer Normen und Standards und die Abschaffung von Grenzformalitäten senkt die Produktionskosten. Mit der Marktöffnung entwickelt sich ein größeres Absatzpotential. Dadurch werden Umsatzzuwächse ermöglicht und diese lassen in der Konsequenz die bessere Ausnutzung von Größenvorteilen zu. Der durch die Öffnung des Marktes intensivierte Wettbewerb zwingt die Unternehmen zur Rationalisierung und damit zu Produktionskostensenkungen. Unter Wettbewerbsbedingungen, die ja durch das Binnenmarktprogramm selbst forciert werden sollen, sind die Unternehmen gezwungen, die möglichen Kostensenkungen über niedrigere Preise an die Verbraucher weiterzugeben. Niedrigere Verbraucherpreise führen, wenn sie preisniveauwirksam werden, unter sonst gleichen Bedingungen zum Wachstum des Realinkommens und damit der Kaufkraft und schließlich der

Binnennachfrage. Gleichzeitig verbessert die Kostensenkung die Wettbewerbsfähigkeit auf den Exportmärkten. Damit werden handelschaffende Effekte wirksam. In die angebotsorientierte Logik der Kommission gehört auch der Wirkungsmechanismus, der von der Liberalisierung des Vergabeverfahrens für öffentliche Leistungen ausgehen soll. Durch die Liberalisierung der Beschaffungsmärkte werden die öffentlichen Haushalte auf der Ausgabenseite entlastet. Dies wird unterstützt durch steigende Steuereinnahmen aufgrund des durch das Binnenmarktprogramm stimulierten Wirtschaftswachstums.

Dies ist kurzgefaßt die angebotsorientierte Vorstellung der Kommission über den Wirkungsmechanismus von Deregulierung, Intensivierung des Wettbewerbs, Kostensenkung, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung.

Im Cecchini-Bericht ist ein erster Versuch der Quantifizierung der Wachstums- und Beschäftigungswirkungen des Binnenmarktprogramms unternommen worden. Danach soll in einer mittleren Variante der Schätzung die Zahl der Arbeitsplätze EG-weit um 1,8 Millionen in sechs Jahren zunehmen, wobei zunächst durch Rationalisierungswirkungen negative, danach und im Saldo überwiegend positive Beschäftigungswirkungen erwartet werden. Die mögliche Schwankungsbreite wird in den Größenordnungen zwischen 1,3 bis 2,3 Millionen zusätzlichen Beschäftigten angegeben. Damit würde sich, gemessen am Status quo, die Arbeitslosigkeit in der Gemeinschaft nicht unerheblich senken lassen. In welchem Umfang dies geschieht, ist allerdings davon abhängig, wie sich das Erwerbspersonenpotential in der Gemeinschaft im betrachteten Zeitraum verändert, d.h. die zusätzliche Beschäftigung wird nicht nur aus der Arbeitslosigkeit, sondern auch aus Neueintritten in die Erwerbstätigkeit und aus der Stillen Reserve gespeist werden. Die Größenordnungen bleiben, wenn sie so eintreffen sollten, erheblich, indessen - gemessen am Ziel der Vollbeschäftigung - unzureichend.

Tabelle 3: Beschäftigungseffekte des Binnenmarktprogramms ab
1.1.1993

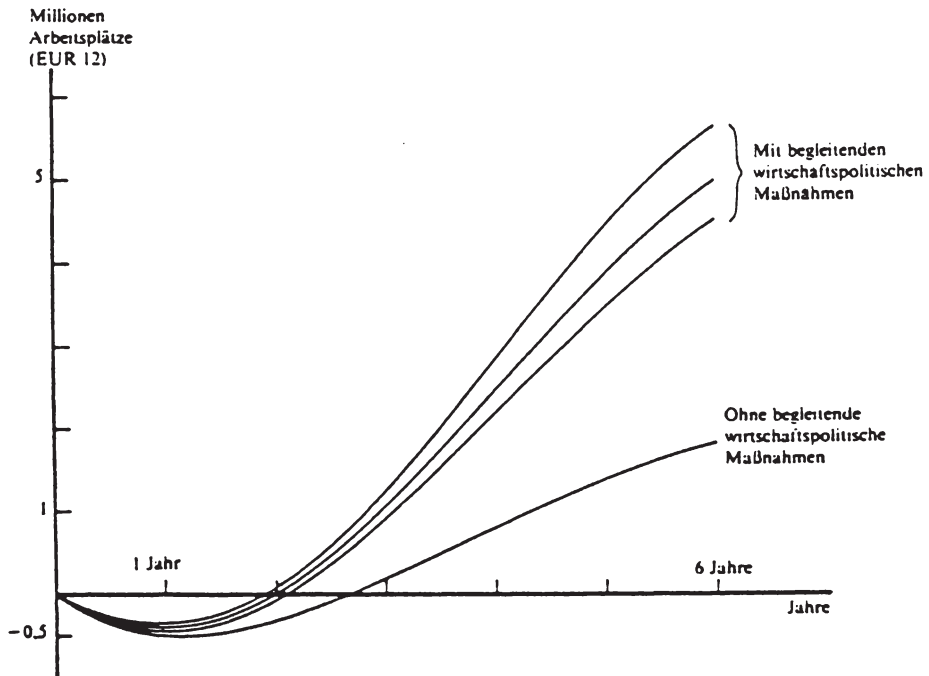
Land	Erwerbst.	Jahr 1	Jahr 2	Jahr 3	Jahr 4	Jahr 5	Jahr 6
	1986 Mio.						
		[Absolute Differenzen in 1000]					
EG 12	125.7	-533	-40	552	1043	1462	1866
BR Deutschland	25.7	-78	34	129	208	311	438
Frankreich	21.4	-60	-5	73	159	250	342
Italien	23.0	-136	-50	53	150	236	308
Ver. Königreich	24.6	-157	-16	167	285	342	385
		[in % der Erwerbstätigen 1986]					
EG 12		-0.4	0.0	0.4	0.8	1.2	1.5
BR Deutschland		-0.3	0.1	0.5	0.8	1.2	1.7
Frankreich		-0.3	0.0	0.3	0.7	1.2	1.6
Italien		-0.6	-0.2	0.2	0.7	1.0	1.3
Ver. Königreich		-0.6	-0.1	0.7	1.2	1.4	1.6

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Research on the "Costs of Non-Europe", Basic Findings, Volume 2, Studies on the Economics of Integration. Brüssel 1988 S.600 und Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 127, Nürnberg 1988, S. 45

Tabelle 3 enthält auch den Versuch einer Aufschlüsselung der Beschäftigungseffekte auf einige Länder der Europäischen Gemeinschaft. Danach würde in der mittleren Variante die Bundesrepublik Deutschland zu den Hauptgewinnern der Beschäftigungseffekte zählen. In Abbildung 8 sind mögliche Entwicklungspfade dargestellt, die nach Auffassung der Kommission ohne begleitende wirtschaftspolitische Maßnahmen erreichbar erscheinen; mit begleitenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen könnte der Beschäftigungszuwachs noch erheblich höher sein. Wenn zum Beispiel die oben beschriebenen Entlastungen des öffentlichen Haushalts und die damit gewonnenen Spielräume für öffentliche Ausgaben für die Zukunftsinvestition in die materielle Infrastruktur, Bildung, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz,

Stadt- und Dorferneuerung, Wohnungsbau genutzt würden, könnte das Wachstum in der Gemeinschaft auch nachfrageseitig stimuliert werden, gleichzeitig würden sich die Angebotsbedingungen für die Wirtschaft verbessern lassen. Kritisch anzumerken bleibt, daß die nachfrageseitige Absicherung der angebotsorientierten Strategie der Kommission sich aus der bisher vorgetragenen Argumentation noch nicht überzeugend erschließt. Es ist notwendig, die Determinanten der Entwicklung des Angebots und der Nachfrage auf den Arbeitsmärkten der EG-Mitgliedsländer aufgrund der inzwischen eingetretenen Entwicklung erneut abzuschätzen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit und die Prognos AG arbeiten gegenwärtig an entsprechenden Arbeitsmarktbalancen für die Mitgliedsstaaten in einer Perspektive für die 90er Jahre.

Abbildung 8: Diagramm zur Veranschaulichung der Beschäftigungsentwicklung



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Wirtschaft Nr. 35, März 1988, S. 187

2.3 Sektorale und regionale Dimensionen des Programms

Um die Wirkungen des Binnenmarktprogramms auf die Branchen und Regionen Europas sowie schließlich die Regionen in den Mitgliedsländern wenigstens in den Umrissen zu erkennen - darüber weiß man gegenwärtig noch sehr wenig -, sind folgende gedankliche Schritte sinnvoll: Zuerst ist zu fragen, welche Branchen durch das Liberalisierungsprogramm am meisten betroffen sein könnten. Danach ist zu prüfen, welche Standortvorteile die Mitgliedsstaaten der EG für die Entwicklung bzw. Ansiedlung der verschiedenen Branchen bieten. In einem dritten Schritt könnten regionale Aktivitäts- und Ausstattungsprofile und Tendenzen der Regionalentwicklung in den Mitgliedsstaaten den auf gesamtwirtschaftlicher Ebene abgeleiteten Ergebnissen gegenübergestellt werden. Daraus ließen sich schließlich Herausforderungen für die Volkswirtschaften und die regionalen Wirtschaftseinheiten ableiten, damit diese für die aktive Gestaltung des erforderlichen Strukturwandels bestmöglich gerüstet sind.

Im ersten Schritt sollte die Analyse unterscheiden zwischen Branchen des warenproduzierenden Gewerbes und des Dienstleistungssektors. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat für das warenproduzierende Gewerbe eine Analyse vorgenommen, die fünf Gruppen von Wirtschaftsbereichen erkennen läßt, die in unterschiedlichem Maße von der Realisierung des Binnenmarktprogramms betroffen sein könnten (vgl. Vogler-Ludwig, a.a.O., S. 27). Zur Identifizierung der verschiedenen betroffenen Wirtschaftsbereiche wurden fünf Indikatoren verwendet:

- nichttarifäre Handelshemmnisse als Sammelbegriff für die bisher bestehenden wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen,
- der Grad der innergemeinschaftlichen Verflechtung gemessen durch den Anteil der durch innergemeinschaftliche Importe befriedigten Binnennachfrage,
- die Streuung der Endverbraucherpreise vor Steuern zwischen den Ländern,
- die Streuung der realen Produktivitäten,
- der Konzentrationsgrad der Wirtschaftszweige.

Die Übersicht 2 zeigt eine Typologie zur Ermittlung der empfindlichen Wirtschaftszweige. Diese Typologie bildet in einer Matrix auf der einen Seite den Verflechtungsgrad innerhalb der Gemeinschaft und auf der anderen Seite die Bedeutung nichttarifärer Handelshemmnisse ab. Das Binnenmarktprogramm dürfte danach jene Wirtschaftszweige am wenigsten berühren, die einen geringen Verflechtungsgrad und geringe nichttarifäre Handelshemmnisse aufgewiesen haben. Hier ändert die Aufhebung nichttarifärer Handelshemmnisse die Wettbewerbsbedingungen wenig. Auch Wirtschaftszweige mit starker Handelsverflechtung und geringen nichttarifären Handelshemmnissen, die sich dem internationalen Wettbewerb bereits erfolgreich gestellt haben, dürften vom Binnenmarktprogramm nur wenig berührt werden. Im Unterschied dazu gehören die Wirtschaftszweige mit starker Handelsverflechtung und großen Wettbewerbsbeschränkungen, in denen das öffentliche Beschaffungswesen eine wichtige Rolle spielt, z.B. bei Fernmeldeanlagen und elektromedizinischen Geräten, zu den stärker betroffenen Bereichen. Die Änderung der Vergabep Praxis für öffentliche Aufträge im zukünftigen Binnenmarkt wird die Wettbewerbsposition der beteiligten Firmen verändern. Der empfindlichste Bereich dürfte schließlich durch bisher geringe, aber potentiell hohe Handelsverflechtung gekennzeichnet sein. Dazu zählen ebenfalls Wirtschaftszweige, deren Wettbewerbsbedingungen sich durch die Öffnung des staatlichen Beschaffungswesens ändern, z.B. Eisenbahnmaterial, Schiffe, Dampferzeugungsanlagen, Bauwirtschaft, aber auch die Arzneimittelleindustrie sowie Teile des Nahrungsmittelgewerbes. Dies sind also erste Abschätzungen der Wirkungen des Binnenmarktprogramms auf das verarbeitende Gewerbe.

Übersicht 2: Ermittlung der empfindlichen Wirtschaftszweige
('): Versuch einer Typologie

Innergemeinschaftliche Verflechtung (Durchschnitt EUR 8: 17,6 %) (*)								
	Produktivitätsstreuung (†)	Geringe Verflechtung		Hohe Verflechtung		Preisstreuung (†)		
			Preisstreuung (†)	Produktivitätsstreuung (†)				
Befahrung der nichtdeutschen Handelsblanzen	Gering	—	Kaisatz und Phosphat	22,5	39,5	Chemiefasern	19,8	
		—	Salzgewinnung	22,5	29,0	Optische und phototechnische Erzeugnisse	6,5	
		—	Sonstige Mineralien und Torf	22,5	19,2	Pflanzliche und tierische Fette und Öle	5,0	
		—	Herstellung von gebrannten Baustoffen	22,5	10,1	Fischkonserven u. sonst. Fischerzeugnisse	13,6	
		—	Zement, Kalk, Gips	22,5	12,2	Milcherzeugnisse	7,1	
		—	Beton-, Zement- und Gipsbaustoffe	22,5	—	Stärkeerzeugnisse	—	
		13,5	Metalbau	7,5	22,5	Wollwaren	19,8	
		22,0	Werkzeuge und Metallfertigwaren	11,2	46,6	Baumwollwaren	19,8	
		14,6	Seifen, Waschmittel, Parfümenwaren	8,4	20,0	Teppiche, Leinwebereien, Wachstuche	15,1	
		43,1	Uhren, Einzelteile	22,9	13,7	Schuhe	13,1	
		19,3	Viehschlachtung, Fleischkonserven	12,4	42,7	Bekleidung und Bekleidungsstücke	9,4	
		10,1	Obst- und Gemüsekonserven	12,6	38,4	Konfektionswaren, andere Textilwaren	13,2	
		12,0	Müllereierzeugnisse	9,1	23,8	Kautschukwaren	15,1	
		18,6	Back- und Konditorewaren, Kleingebäck	10,8				
		7,2	Zucker	16,0				
		—	Futtermittel	—				
		7,2	Sonstige Lebensmittel	9,9				
		57,4	Tabakwaren	15,4				
		24,4	Lederwaren und ähnliche Erzeugnisse	11,5				
		19,4	Holzmöbel	8,2				
		29,7	Paper und Pappeerzeugnisse	9,0				
		23,3	Druckereigewerbe und verwandte Wirtschaftszweige	23,5				
		25,9	Verlagswesen	23,5				
		Mittel				27,6	Glasindustrie	19,0
						24,9	Keramikwaren	19,0
				16,2	Landmaschinen	7,7		
				24,9	Werkzeugmaschinen und Werkzeuge	10,0		
				27,0	Textilmaschinen, Nähmaschinen	10,2		
				20,4	Maschinen für die Nahrungsmittel und chemische Industrie	11,4		
				18,7	Herstellung und Reparatur von Luftfahrzeugen	15,8		
				21,4	Herstellung und Montage von Kraftfahrzeugen	9,7		
				31,0	Fahr- und Motorräder	13,8		
				31,5	Haushaltschemikalien	10,1		
				11,0	Elektronische Geräte, Radio- und Fernsehgeräte	7,2		
				10,3	Elektrische Haushaltsgeräte	7,3		
				18,7	Lampen und Beleuchtungseinrichtungen	15,0		
Groß				64,5	Schmuck-, Gold- und Silberschmiedearbeiten, Edelmetallebearbeitung	22,9		
				19,9	Spiele, Spielzeug, Sportartikel	10,9		
	35,5	Kesselbau	20,3	38,4	Büroausstattung und EDV-Geräte	6,7		
	17,4	Erzeugnisse für Bergwerke, Eisen- und Stahlindustrie	16,7	10,0	Farmeldanlagen, Rechner, Elektromedizinische Geräte	8,3		
	26,2	Bau und Instandhaltung von Schiffen	8,6					
	25,9	Eisenbahnmateriale	19,9					
	27,8	Medizinische, chirurgische und orthopädische Geräte	18,9					
	31,5	Arzneimittel	27,6					
15,9	Tegwaren	9,1						
13,8	Kakao, Schokolade, Süßwaren	10,1						
19,2	Weine und Getränke auf der Grundlage von Wein	12,8						
29,1	Brauereien, Mälzereien	22,1						
26,1	Mineralwässer mit und ohne Kohlensäure	22,7						

(*) Ohne Zwischenprodukte, da über die Preisstreuungen in diesen Wirtschaftszweigen keine Angaben vorliegen.

(†) Auf die in dieser Tabelle enthaltenen Länder (B., D., DK., F., I., L., NL und UK) entfallen 91 % des gemeinschaftlichen BIP (1985).

(†) Streuung der Realproduktivität in Prozent (Durchschnitt EUR: 24 %).

(†) Streuung der Preise vor Steuern in Prozent (Durchschnitt EUR: 12,9 %).

Quelle: EG-Kommission, vgl. Vogler-Ludwig (1989), S. 29

Bezüglich der Dienstleistungen schreibt das Ifo-Institut in seiner im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung angefertigten Studie zur EG-Binnenmarktbeschäftigung:

"Im Bereich des Dienstleistungsgewerbes gelten vor allem die Finanzdienstleistungen, die unternehmensbezogenen Dienste und das Verkehrsgewerbe als betroffene Bereiche. Aus deutscher Perspektive ist dabei das Verkehrsgewerbe an erster Stelle zu nennen. In diesem Bereich bestehen seit längerer Zeit weitgehende Kontrollen des Marktzugangs und der Transportkapazität (über Konzessionen) als auch Preisregulierung. Diese Vorschriften beziehen sich in erster Linie auf den Straßengüterfernverkehr und die Binnenschifffahrt....

Von der Liberalisierung der Finanzmärkte gehen nach den Modellrechnungen des Cecchini-Berichts relativ starke wachstumssteigernde Effekte aus. Sie resultieren im wesentlichen aus der erwarteten Verbilligung der Finanzdienstleistungen, insbesondere in jenen nationalen Märkten, die bisher stark abgeschirmt waren. Im Vergleich zu Italien, Frankreich oder Spanien können die deutschen Finanzmärkte als relativ liberal gelten. Dies gilt allerdings nicht in vollem Ausmaß für die Versicherungswirtschaft.....

Im Bereich der unternehmensbezogenen Dienstleistungen ist durch die gegenseitige Anerkennung von Hochschulabschlüssen eine Grundlage für einen intensiveren Austausch derartiger Dienste geschaffen. Inwieweit dies zu einer Wettbewerbsverschärfung auf den nationalen Märkten führt, muß gegenwärtig fraglich bleiben.... Die in diesem Bereich zusammengefaßten Beratungsdienste (Rechtsberatung, Unternehmensberatung) setzen zum Teil spezifische Kenntnisse der nationalen Besonderheiten voraus. Für leichter austauschbare Dienste, wie z.B. Ingenieurleistungen, Software-Produktion, Forschungsleistungen usw. stellen die Sprachbarrieren ein gewichtiges Hindernis dar. Es ist daher eher wahrscheinlich, daß unternehmensorien-

tierte Dienste weiterhin "vor Ort" produziert werden, aber darüber hinaus diesen Märkten ein neues Nachfragepotential in Form internationaler Beratung hinzuwächst." (Vogler-Ludwig, S.33ff)

Zusammenfassend läßt sich zu den sektoralen Wirkungen sagen, daß die erwarteten Wohlfahrtsgewinne unterschiedlich verteilt sein können, wenn bisher geschützte Bereiche dem Wettbewerb ausgesetzt werden. Daraus könnten sich Konzentrationen von Branchen auf einzelne Regionen innerhalb Europas ergeben, die mithin eine Verschiebung der Arbeitsteilung innerhalb der EG darstellen würden, indem sich einzelne Produktionen spezialisieren würden. Allerdings zeigt der bisherige Verlauf der Integration der EG eine eher zunehmende intraindustrielle Verflechtung anstelle einer branchenmäßigen Spezialisierung. Es kam also nicht zu einer Arbeitsteilung in dem Sinne, daß z.B. die Investitionsgüterindustrie in der Bundesrepublik Deutschland konzentriert worden wäre und ihr gegenüber die Verbrauchsgüterindustrie bei den anderen EG-Partnern angesiedelt worden wäre. Vielmehr spezialisierten sich die Unternehmen der gleichen Branche auf verschiedene Produkte. Dieser Trend, also die Zunahme der intraindustriellen Verflechtung ist ja auch beim Welthandel zu beobachten.

Bei dem Versuch, die Auswirkungen des vom EG-Binnenmarkt zusätzlich angeregten Strukturwandels auf die Regionen der EG bzw. innerhalb der Volkswirtschaften der EG zu analysieren, kann nicht von der Diskussion um die Standortvorteile bzw. -nachteile der Bundesrepublik abstrahiert werden. Der "Standort Bundesrepublik" war folglich im Blickpunkt der öffentlichen Diskussion. Gegenwärtig erscheint die Standortsituation vorzüglich, wenn man dafür als Maßstab den Leistungsbilanzüberschuß und die Spitzenposition der Bundesrepublik im Export heranzieht. Allerdings ist der Leistungsbilanzüberschuß nicht nur ein positiver Indikator. "Die Rolle des Kapitalexporteurs ist einem hochentwickelten und exportorientierten Land wie der Bundesrepublik durchaus angemessen. Bedenklich ist jedoch, wenn vom inländischen Sparvolumen ein Drittel im Ausland

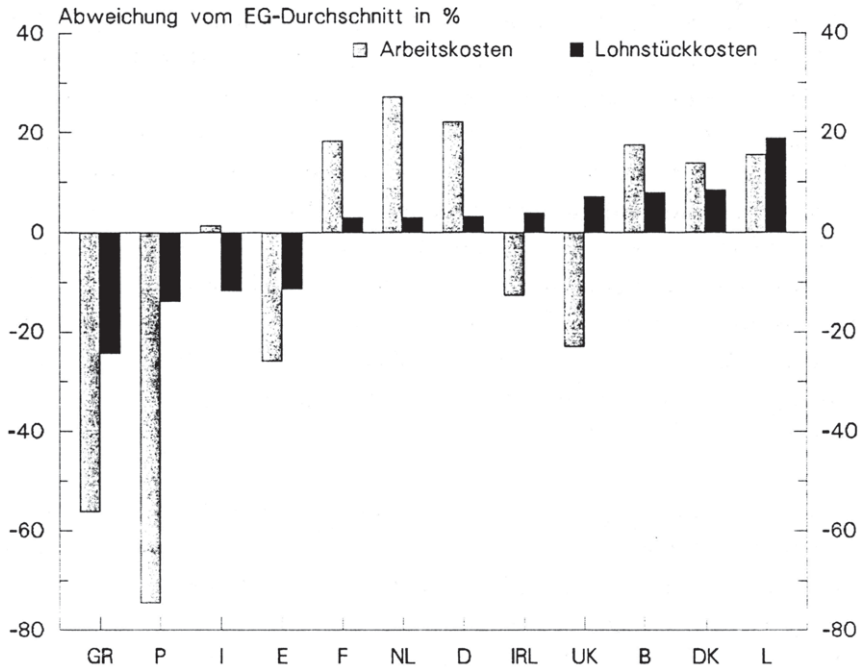
Anlage finden muß und gleichzeitig am inländischen Standort die Beschäftigung zu niedrig ist und der Strukturwandel große Reibungsverluste verursacht... Eine Gefährdung des Standorts tritt dann ein, wenn Produktionsfaktoren im Ausland günstigere Verwendung finden als im Inland" (Fels, 1989). Als Vorteile der Bundesrepublik im Standortwettbewerb gelten nach weithin übereinstimmender Auffassung das Ausbildungssystem, die Kapazitäten in Forschung und Entwicklung, das hohe Maß technischen Könnens der Arbeitskräfte, die hohe Arbeitsproduktivität, das große Maß an sozialem Frieden und schließlich die gut ausgebaute Infrastruktur. Kontrovers wird darüber diskutiert, ob die Unternehmensbesteuerung im europäischen Wettbewerb ein Standortnachteil darstellt, ob das Ausmaß und die Form der öffentlichen Regulierungen den Wettbewerb behindern, ob die Entwicklung der Arbeitszeit nach Dauer und Lage vergleichsweise ungünstig ist und ob vergleichsweise hohe Arbeitskosten die bestmögliche Ausnutzung der obengenannten Standortvorteile verhindern.

Hier soll insbesondere der letztgenannte Aspekt beleuchtet werden. Die Bundesrepublik ist zwar hinsichtlich der Lohn- und Lohnnebenkosten pro Arbeitsstunde EG-weit in der Spitze, wie Abbildung 9 zeigt. In der Abweichung vom EG-Durchschnitt wird die Bundesrepublik hinsichtlich der Lohnkosten pro Arbeitsstunde nur von den Niederlanden übertroffen. Anders sieht indes das Bild bei der Betrachtung der Lohnstückkosten aus. Sie sind im EG-Vergleich nur wenig überdurchschnittlich, wie sich ebenfalls aus der Abbildung 9 ergibt.

Abbildung 9

Arbeitskosten und Lohnstückkosten in den Mitgliedstaaten

1987



Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
Beschäftigung in Europa 1989, S. 69

Betrachtet man den Arbeitskostenaufwand je Einheit Bruttoinlandsprodukt, so liegt die Bundesrepublik nach Berechnungen der EG sogar am unteren Ende. Dies ist aus folgender Tabelle 4 zu erkennen.

Tabelle 4

Arbeitskostenaufwand je 1.000 ECU Bruttoinlandsprodukt (zu Marktpreisen) für 1987 (in ECU)

B	DK	D	GR	E	F	Irl	I	L	NL	P	GB
680	641	611	764	631	628	701	670	689	611	650	625

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989 c)

Für diese Position spielt die hohe Kapitalintensität der Produktion der Bundesrepublik eine Rolle. Auch die staatlichen bzw. tariflichen Regulierungen, die vielerorts als wettbewerbshemmend dargestellt werden, wirken nicht in jedem Fall in der behaupteten Richtung. Sie können auch positive Produktionswirkungen herbeiführen. Dies kommt z.B. in der übereinstimmend positiven Wertung des sozialen Friedens für Wachstum und Arbeitsproduktivität zum Ausdruck.

2.3.2 Diskussion zum Referat von Friedrich Buttler

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Buttler:

Der einzige Diskussionspunkt war die Rolle der Arbeitszeitverkürzung für den Abbau der Arbeitslosigkeit. Dazu wurde (von Gruber) folgender Zusammenhang dargestellt: Die Steigerung des Bruttoinlandsproduktes, verringert um die Produktivitätsrate, ergäbe die Steigerung des Arbeitsvolumens. Die Steigerung des Arbeitsvolumens, verringert um die Steigerung der Jahres-

arbeitszeit (bzw. erhöht um die Verringerung der Jahresarbeitszeit), ergäbe aber einen direkten Zusammenhang zur Steigerung der Anzahl der Beschäftigten. Damit sei bei einer Erhöhung der Produktivitätsrate entweder eine Verringerung der Arbeitszeit nötig, oder eine Erhöhung des Bruttoinlandsproduktes, um die Anzahl der Beschäftigten nicht verringern zu müssen. Damit sei es die Aufgabe der Gewerkschaften, auf Produktivitätssteigerungen mit der Forderung auf Verkürzung der Wochen- und damit Jahresarbeitszeit zu reagieren, um den Beschäftigungsstand zu erhalten und gleichzeitig durch die Schaffung neuer Arbeitsplätze, die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Länder wie die Bundesrepublik mit einer hohen Produktivität müßten damit folgerichtig eine kürzere Jahres-/Wochenarbeitszeit haben, als Länder mit geringerer Produktivität.

Darauf wurde (von Buttler) geantwortet, daß, wenn man, wie im Vortrag ausgeführt, sich den Prozeß der Arbeitsplatzbeschaffung in der EG der 12 in den letzten 6 Jahren vor Augen führt, von den 3 Millionen geschaffenen Arbeitsplätzen 70% Teilzeitarbeitsplätze sind, und somit ceteris paribus rein rechnerisch 1 Million Arbeitsplätze ohne die Teilzeitarbeitsplätze nicht geschaffen worden wären. Er bestätigte den obengenannten Zusammenhang, wies aber darauf hin, daß dies nur eine ex post, also im nachhinein aufgestellte, Rechnung sei. Die ex ante Analyse dagegen ist kausalanalytisch sehr viel schwieriger, da die Zusammenhänge nicht so einfach sind. Man könne nur sagen, wenn ein bestimmtes Sozialprodukt mit einem bestimmten Arbeitsvolumen (auch z.B. von mehr Arbeitnehmern bei gleichzeitig weniger Arbeitszeit) geschaffen wurde, daß dann die Produktivität einen bestimmten Wert erreicht hat. Damit steht aber nicht fest, ob die Arbeitszeitverkürzung beschäftigungswirksame Effekte in positiver Weise und in welchem Umfang ausgelöst habe. So könne die Arbeitszeitverkürzung, wenn sie nicht "intelligent" gemacht werde, auch Beschäftigungshindernisse hervorrufen, die sich als produktionshemmend und damit als wachstumshemmend darstellen. Dies würde aber wiederum die Wachstumsrate des Bruttoinlandsproduktes verringern und somit dämpfend auf den Abbau der Arbeitslosigkeit

keit wirken. Wenn diese Dämpfung des Bruttoinlandsproduktes stärker ausfalle, als die mögliche Steigerung der Beschäftigtenzahl durch die Arbeitszeitverkürzung, könne letztere insgesamt auch fallen. Deswegen sehe er die Notwendigkeit, in der Diskussion über eine Arbeitszeitverkürzung auch die Flexibilisierung der Arbeitszeit einzubeziehen.

2.4 Die Zukunft der Sozialversicherung:

Differenzierung oder Konvergenz?

2.4.1 Referat von Jochen Struwe

Wir befinden uns im Europa des Jahres 1998. Die Idee des Europäischen Binnenmarktes ist pünktlich zum 31. Dezember 1992 Wirklichkeit geworden. Der im Weißbuch der EG-Kommission von 1985 vorgesehene Fahrplan konnte weitgehend eingehalten werden:

Abbildung 1

Das EG-Weißbuch

Vollendung des Binnenmarktes

Insgesamt 279 Maßnahmen zur:

- **Beseitigung materieller Schranken**
 - Warenkontrollen
 - Personenkontrollen

- **Beseitigung technischer Hemmnisse**
 - Technische Harmonisierung und Normung
 - Angleichung technischer Rechtsvorschriften
 - Öffentliches Auftragswesen
 - Berufliche Freizügigkeit
 - Finanzwesen
 - Verkehr
 - Neue Technologien und Dienstleistungen
 - Kapitalbewegungen
 - Gesellschaftsrecht
 - Geistiges und gewerbliches Eigentum

- **Beseitigung der Steuerschranken**
 - Mehrwertsteuer
 - Verbrauchsteuern

jseg4

- Die materiellen Schranken sind abgebaut, Waren- und Personenkontrollen an den innergemeinschaftlichen Grenzen sind nahezu vollständig abgeschafft, eine anfangs befürchtete Zunahme der Wirtschaftskriminalität oder sonstigen Schwerekriminalität konnte nicht beobachtet werden.
Die Zollbeamten verschiedener Nationalitäten, die sich noch 1991 in einem ersten europaweiten Go-Slow zusammengefunden hatten und massive Verkehrsbehinderungen an den Grenzen verursachten, waren bis 1995 entweder in anderen Bereichen der Finanzverwaltungen untergekommen oder über altersbedingte Freisetzungen aus dem aktiven Dienst ausgeschieden.
- Die technischen Schranken waren ebenfalls rechtzeitig zum Jahresende 1992 geschleift, sieht man von der erst in den drei Folgejahren mühsam erreichten Liberalisierung des öffentlichen Auftragswesens ab. Hier mußten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes herbeigeführt werden, um zu erreichen, daß Anbieter aus anderen EG-Ländern bei nationalen Ausschreibungen nicht willkürlich diskriminiert wurden.
Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der Selbständigen ist spätestens seit 1992 juristisch garantiert, der EG-Dienstleistungsmarkt boomt praktisch ununterbrochen seit Ende der achtziger Jahre, die Freiheit des Kapitalverkehrs ist gewährleistet, die industrielle Zusammenarbeit funktioniert beinahe lehrbuchmäßig.
Am weitesten fortgeschritten ist die technische Harmonisierung im Bereich der Normen, Standards und Vorschriften. Selbst die nach dem 1996 erfolgten EG-Beitritt Österreichs übriggebliebenen EFTA-Staaten Schweiz, Norwegen, Schweden, Finnland und Island akzeptieren nahezu automatisch die Standards der Gemeinschaft, um nicht noch zusätzlich technische Hemmnisse beim Zugang zum Binnenmarkt in Kauf nehmen zu müssen.
- Der Abbau der Steuerschranken hat sich im Rückblick erwartungsgemäß als das langwierigste Element der Binnenmarkt-Realisation herausgestellt. Der hinhaltende Widerstand Großbritanniens wurde erst - gleichsam in letzter Minute - nach der überraschenden Abwahl Margret Thatchers im Juni 1992 gebrochen; die seither regierende Labour Party hatte sich im vorausgegangenen Wahlkampf betont europafreundlich gegeben und damit erstmalig auch die nötigen Stimmen des britischen Establishments erhalten. Letzteres hatte in der isolationistischen, gegen Europa gewandten Thatcher-Politik eine Bedrohung seiner ökonomischen Position gesehen. Durch diese politische Entwicklung konnten, wenn auch etwas dem Zeitplan hinterherhinkend, maßvolle Untergrenzen für die Mehrwertsteuersätze festgelegt

werden, wobei ein Anpassungszeitraum bis Mitte 1994 vereinbart wurde. (Der Anpassungszeitraum wurde im übrigen von keinem Mitgliedsland voll ausgenutzt, weil die Marktmechanismen eine frühzeitigere Beseitigung der größten Steuersatz-Differenzen erzwangen.) Im Bereich spezifischer Verbrauchsteuern wurde im Jahresverlauf 1993 relativ geräuschlos eine Einigung auf der Basis der Kommissionsvorschläge des Frühjahres 1989 erreicht.

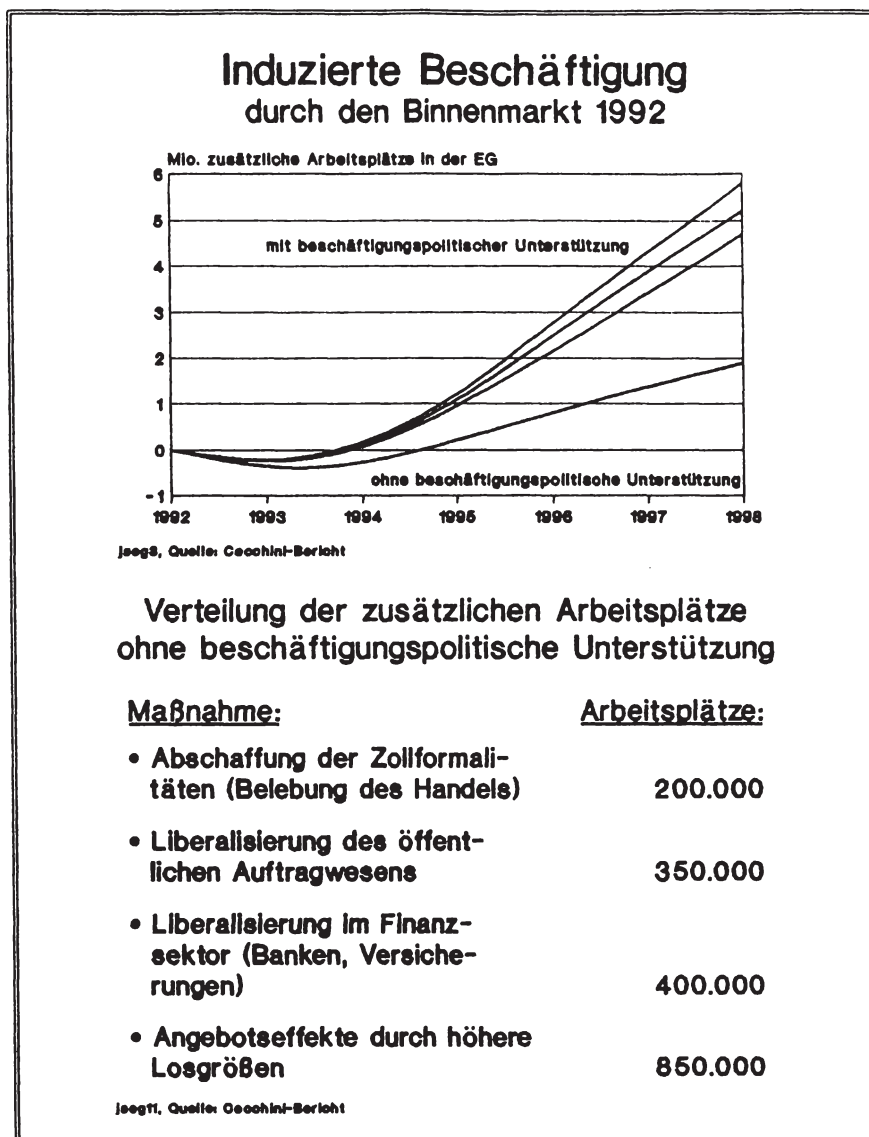
Heute, am 17. Oktober 1998, kann man festhalten, daß der Binnenmarkt ökonomisch ein Erfolg gewesen ist; die Europäische Gemeinschaft, und insbesondere die Bundesrepublik Deutschland, haben erheblich profitiert:

1. Durch den Abbau der Handelshemmnisse, den weitgehenden Fortfall der Binnengrenzen, die kostengünstigere Produktion durch zunehmende Skalenerträge wachsender Losgrößen und durch die Zunahme des Wettbewerbs zwischen EG-europäischen Anbietern wurde ein zusätzliches Bruttosozialprodukt in Höhe von knapp 500 Mrd. DM in Preisen von 1988 EG-weit erwirtschaftet.

Abbildung 2

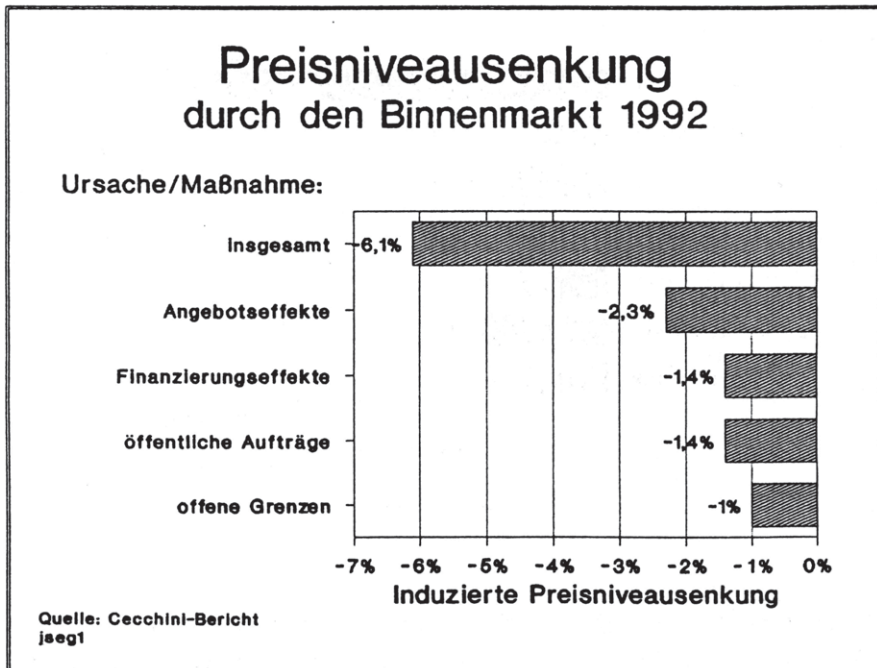
Zunahme des EG-Bruttosozialprodukts durch den Binnenmarkt 1992	
<u>Zunahme insgesamt:</u>	<u>430 Mrd. DM</u>
• Abbau von Handelshemmnissen, Vereinheitlichung von Normen, etc.	163 Mrd. DM
• Ausnutzen von Skalenerträgen	140 Mrd. DM
• Wettbewerbsintensivierung	105 Mrd. DM
• Fortfall der Binnengrenzen, Abbau von Grenzformalitäten, etc.	22 Mrd. DM
jseg5, Quelle: Cecchini-Bericht	

Abbildung 3



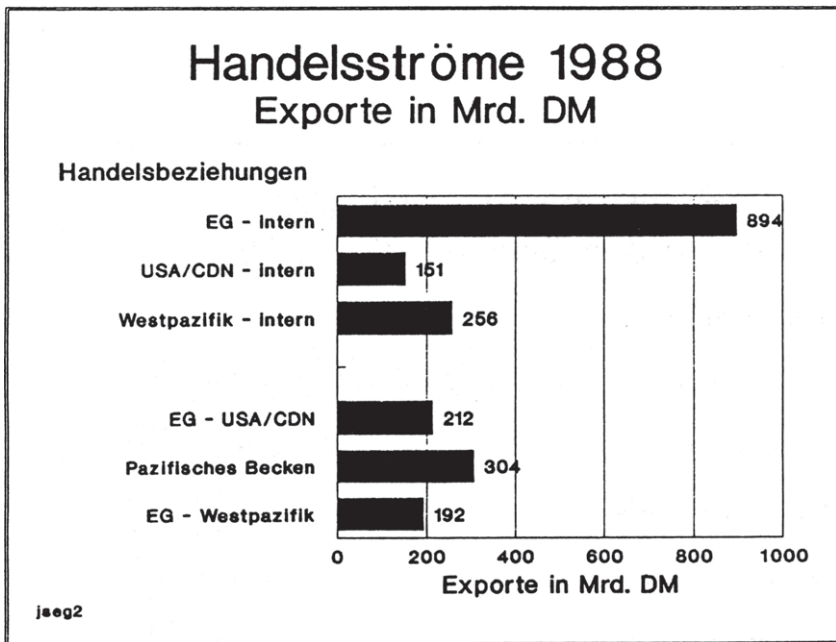
2. Bis heute, 1998, wurden in den Ländern der Gemeinschaft ungefähr 3,5 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze induziert, nachdem in den Jahren 1993 bis 1995 die Arbeitslosigkeit zunächst zugenommen hatte. Allein in der Bundesrepublik Deutschland wurden branchenunterschiedlich durch den Binnenmarkt-Impuls ca. 400.000 Arbeitsplätze zusätzlich geschaffen.
3. Das Preisniveau hat sich in den Mitgliedsländern zwar nicht, wie noch der Cecchini-Bericht vom Frühjahr 1988 prognostizierte, durch den Binnenmarkt um ca. 6 Prozent gesenkt. Aber es wurde ein Gleichklang der Inflationsraten und der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung erreicht, der es ermöglicht, noch vor der Jahrhundertwende die Europäische Währungsunion als Krönung der Wirtschaftsgemeinschaft und als Grundlage für die Vereinigten Staaten von Europa zu verwirklichen.

Abbildung 4



4. Das Europa der 13 ist mit einem Anteil von 45 Prozent am gesamten Waren- und Dienstleistungsaustausch Welthandelspartner Nr. 1. Es erwirtschaftet knapp 30 Prozent des Welt-Bruttosozialprodukts und hält mehr als ein Drittel der Weltwährungsreserven. Die nur als revolutionär zu bezeichnenden Umwälzungen in Osteuropa ab Ende der achtziger Jahre haben in Europa in den letzten Jahren ein ökonomisches Gravitationszentrum entstehen lassen, mit welchem nur noch das pazifische Becken vergleichbar ist.

Abbildung 5



Der Binnenmarkt war und ist also ein ökonomischer Erfolg. Doch wie sieht die soziale Seite des Binnenmarktes aus? Verlassen wir das Szenario 1998 und beamen uns wieder in die Jetzt-Zeit.

Wird auch im Bereich sozialer Sicherung eine Harmonisierung, eine Angleichung der unterschiedlichen nationalen Systeme und Entwicklungen erreicht oder ergibt sich eine Wettbewerbsintensivierung? Welche Vorleistungen erbringen insbesondere die Sozialversicherungssysteme, um dem Binnenmarkt zu seinem ökonomischen Erfolg zu verhelfen? War die bewußte Enthaltsamkeit in sozialpolitischen Fragen bei der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986 hilfreich oder könnte eine zentralere, zielgerichtete Steuerung sinnvoller sein?

Zunächst zu den Rechtsgrundlagen, die die Sozialordnung und die Sozialversicherungen in der EG beeinflussen: Im EWG-Vertrag i.d.F. vom 1. Juli 1987 ist als Grundsatz in Art. 2 verankert, daß es Aufgabe der Gemeinschaft sei, "die beschleunigte Hebung der Lebenshaltung" zu fördern.

Außerdem sind insbesondere folgende zwei Artikel des EWGV von Interesse:

Art. 51: Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; zu diesem Zweck führt er insbesondere ein System ein, welches aus- und einwandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen folgendes sichert:

- a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen;
- b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedsstaaten wohnen.

Art. 117: Die Mitgliedstaaten sind sich über die Notwendigkeit einig, auf eine Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen hinzuwirken und dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen.

Sie sind der Auffassung, daß sich eine solche Entwicklung sowohl aus dem eine Abstimmung der Sozialordnung begünstigenden Wirken des Gemeinsamen Marktes als auch aus den in diesem Vertrag vorgesehenen Verfahren sowie aus der Angleichung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergeben wird.

Art. 117 Satz 2 EWGV macht deutlich, daß drei gleichberechtigte Ansätze "zur Angleichung im Wege des Fortschritts" gesehen werden:

1. die Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch das Wirken der Marktkräfte,
2. die Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Verfahren des Vertrags selber, und
3. die Verbesserung und Angleichung der Lebens- und Arbeitsbedingungen durch Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Definitive inhaltliche Richtlinien oder Verordnungen im Hinblick auf eine Angleichung der Sozialversicherungen existieren nicht. Auch die ausschließlich materiell-rechtlichen Regelungen der Kommissionsverordnung 1408/71 sowie die dazugehörenden Verfahrensvorschriften der Verordnung 574/74, die die Sozialversicherung für diejenigen Arbeitnehmer regeln, die von einem EG-Mitgliedsland in ein anderes wechseln, lassen die Systeme als solche unangetastet. Das Weißbuch der Kommission hält sich in sozialpolitischer Hinsicht ebenfalls äußerst bedeckt, und auch der sogenannte Marin-Bericht über "Die soziale Dimension des Binnenmarktes - KOM (88) 1148 endg." stellt letztlich nur fest, daß eine Vereinheitlichung der Sozialversicherungen wenn überhaupt dann nur auf einem Weg erfolgen dürfe, der erreichte Sozialniveaus unangetastet ließe. Nach Marins Ansicht berührt die Verwirklichung des Binnenmarktes die Systeme der sozialen Sicherheit nicht.

Damit ist sowohl das gemeinsame Nichtstun als auch die gegenseitige Anerkennung als auch die Harmonisierung der Sozialvorschriften legalisiert; alle drei Wege sind grundsätzlich möglich und zulässig. Invertiert man den Grundsatz des Weißbuches der EG-Kommission "Gegenseitige Anerkennung soweit wie möglich, Harmonisierung so weit wie nötig", könnte man in sozialversicherungsrechtlichen Fragen zwischen den Extrempositionen "Koordination so weit wie nötig" und "Vereinheitlichung so weit wie möglich" unterscheiden.

Die letzte Position wird von niemandem befürwortet, auch wenn berücksichtigt werden sollte, daß der Europäische Gerichtshof (EUGH) in seinen Urteilen zuweilen rechtsfortbildend auf eine weitergehende Harmonisierung gedrängt hat. Grund für die extensive Auslegung der Vertragstexte durch den EUGH ist dessen teleologischer, zielgeleiteter Ansatz. Der EUGH ist der Ansicht, daß die in Art. 117 EWGV vorgesehene "Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen" ein konkretisierbares und -bedürftiges Ziel europäischer Sozialpolitik ist. Demzufolge versucht der EUGH, abstrakte Rechtsvorschriften mit materiellem Inhalt zu füllen, wobei sich als Kuppelprodukt eine europäische Harmonisierung ergibt.

Art. 100 i.V.m. Art. 100a Abs. 2 EWGV schreibt im Bereich sozialpolitischer Fragen die einstimmige Verabschiedung durch den Ministerrat vor. Dadurch ist vorgezeichnet, daß eine gemeinsame Rechtsentwicklung in sozialpolitischen Fragestellungen nur erfolgen wird, wenn ein Kleinstes Gemeinsames gefunden werden kann. Nach den europäischen Erfahrungen der achtziger Jahre wird der "Bestechungsaufwand" der Jasager den Anpassungskosten der Neinsager entsprechen müssen. Denn nach den Rechtsvorschriften der EG ist wohl als einziges die Möglichkeit eines Sozialdumpings ausgeschlossen, womit nur, wenn überhaupt, eine Anpassung "nach oben" möglich wird.

Letztere Feststellung wird gestützt durch die rechtlich nicht bindende, gleichwohl nicht wirkungslose EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 15. März 1989, in der es unter anderem heißt:

"Das Europäische Parlament ...

- bekräftigt die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften zur allmählichen Angleichung der Rechtsvorschriften, Normen und Systeme der sozialen Sicherheit in den einzelnen Mitgliedsstaaten auf dem höchsten Niveau ...
- hält eine vollständige Harmonisierung aufgrund der Unterschiedlichkeit der Sozialsysteme, des Leistungsstandards der Volkswirtschaften und der Finanzierungsprobleme in den meisten Fällen gegenwärtig nicht für sinnvoll und möglich ...

- hält aber Mindestregelungen ... insbesondere ... für die Ausdehnung der sozialen Sicherung im Rahmen der Kranken-, Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung für alle Arbeitnehmer notwendig ..."

Auch die Bundesregierung hat (in einer Antwort auf eine entsprechende Große Anfrage der Koalitionsfraktionen - Bundestagsdrucksache 11/3139) festgestellt, daß eine "Harmonisierung der historisch gewachsenen nationalen Systeme der sozialen Sicherheit ... auf absehbare Zeit kein Gegenstand einer sozialen Flankierung des europäischen Binnenmarktes sein (kann). Dies wäre angesichts der Unterschiedlichkeit dieser Systeme wirklichkeitsfremd und entspräche auch nicht den Vorstellungen der Mitgliedstaaten."

Zieht man, was die rechtlichen Voraussetzungen für die europäische Sozialpolitik angeht, ein Fazit, kommt man zu folgenden drei wesentlichen Ergebnissen:

1. Fast alles ist rechtlich möglich - vom Stillstand bis zur von Brüssel gesteuerten Harmonisierung.
2. Sozialdumping ist bei Rechtstreue aller Beteiligten ausgeschlossen.
3. Der Trend geht in Richtung allmähliche Ausrichtung am höchsten Niveau, wenn "Kompensationsleistungen" der bessergestellten Länder in Rechnung gestellt werden.

Da in dieser Betrachtung der Schwerpunkt auf der Sozialversicherung liegen soll, soll auf die Funktion "Sozialordnung der Gemeinschaftsländer" nur sehr kurz eingegangen werden. Ganz verzichtbar ist die Erwähnung nicht, da Sozialordnung und Sozialversicherungssystem zusammenhängen und sich gegenseitig bedingen.

Aus heutiger Sicht läßt sich vermuten, daß die Länder, in denen die Sozialpartner weitgehend autonom sind, wie beispielsweise in Dänemark, Deutschland, Spanien und Portugal,

daß diese Länder die Anpassungsprobleme an den Binnenmarkt flexibler und damit erfolgreicher bewältigen werden als andere. Die Streikhäufigkeit, -dauer und -intensität ist hier oft geringer als in anderen Ländern der Gemeinschaft. Eine Verhärtung der Fronten mit ihren kontraproduktiven Folgen kann man beispielsweise beobachten in Griechenland, Frankreich, Irland, Großbritannien, auch wenn sich diese Länder unterschiedlich entwickeln: Griechenland hat seine parteigebundenen Gewerkschaften beibehalten, Richtungskämpfe statt inhaltlicher Auseinandersetzungen sind die Folge. In Frankreich haben die Sozialpartner Ende der achtziger Jahre eine stärkere Stellung erhalten (Auroux-Gesetze), während parallel dazu die wirtschafts- und sozialpolitische Zentralisierung langsam weiter zunimmt. In Irland wächst die staatliche Einmischung. In Großbritannien wird die völlige Nichtbeteiligung des Staates beziehungsweise die Deregulierungspolitik und die Politik der Eindämmung der Gewerkschaftsmacht bei gleichzeitiger Vorherrschaft einzelvertraglicher Regelungen zu einer ungleichgewichtigen Entwicklung führen. Italien und die BENELUX-Länder nehmen eine Mittelstellung bei der Autonomie der Sozialpartner ein.

Aufgrund der gestiegenen Mobilität der Unternehmen und der Arbeitnehmer, aufgrund der gewachsenen politischen und wirtschaftspolitischen Konzertierung der EG-Mitgliedsländer und infolge des enorm gewachsenen Informationsaustausches und der grenzüberschreitenden Kommunikation scheinen sich die gesellschaftlichen Wertvorstellungen, die daraus abgeleiteten sozialen Verhaltensweisen und damit letztlich die Sozialbeziehungen anzugleichen.

Die Sozialordnungen in den Ländern der Gemeinschaft werden also ähnlicher, ohne daß Verträge Ursache dieser Entwicklung sein müssen. Ob weitergehende vertragliche Regelungen über die Vereinheitlichung von Tarifordnungen, Arbeitsbedingungen, Arbeitszeiten, Mitbestimmungsregelungen etc. die Konvergenz der Gesellschaften beschleunigen würden, kann man bezweifeln: Stärker als Verträge sind europaeinheitliche gesellschaftliche

Entwicklungen, die umschrieben werden können mit Stichworten wie Wertewandel, Trend zur Selbstverwirklichung, Aufnehmen neuer Lebensformen. Der Wettbewerb um den leistungsfähigsten Arbeitnehmer wird bewirken, daß dieser aufgrund seiner individualistisch orientierten Werthaltung mit anderen Motivationsmechanismen "geködert" werden muß als mit europaweit allgemeingültigen Tarifverträgen, fixierten Arbeitszeiten, am unteren Level ausgerichteten Sozialleistungen oder vermeintlich billigen und sicheren, weil umweltschädigenden Arbeitsplätzen.

Wie sieht die Zukunft der Sozialversicherung aus? Behält der Präsident des BDI, Tyll Necker, Recht, wenn er feststellt: "Künftig werden auch Arbeits- und Sozialrecht, Betriebsverfassung und Mitbestimmung, Kündigungsschutz, Arbeitszeit und Sozialpläne zu Wettbewerbsfaktoren werden"? Oder Hans-Peter Stihl, Präsident des DIHT, der bezweifelt, "ob im Hinblick auf die sozialen Leistungen das erreichte Niveau in der jetzigen Höhe zu halten ist"? Oder sind diese Äußerungen nur Druckmittel im gesellschaftlichen Verteilungskampf?

Die Argumente für eine weitgehende Harmonisierung des Sozialrechts sind schnell aufgezählt:

- Sozialdumping würde unmöglich,
- eine "Flucht aus nationalem Arbeitsrecht" wäre ohne Vorteile,
- die einmal erreichten Standards würden aller Wahrscheinlichkeit nach auf relativ hohem Niveau für alle gleichermaßen festgeschrieben,
- eine Wettbewerbsverzerrung bei den Personalkosten durch unterschiedliche Abgabequoten entfielen,
- ein "Sozialtourismus" der Arbeitnehmer wäre unattraktiv,
- gleichzeitig könnte die Mobilitätsbereitschaft insbesondere der Arbeitnehmer wachsen.

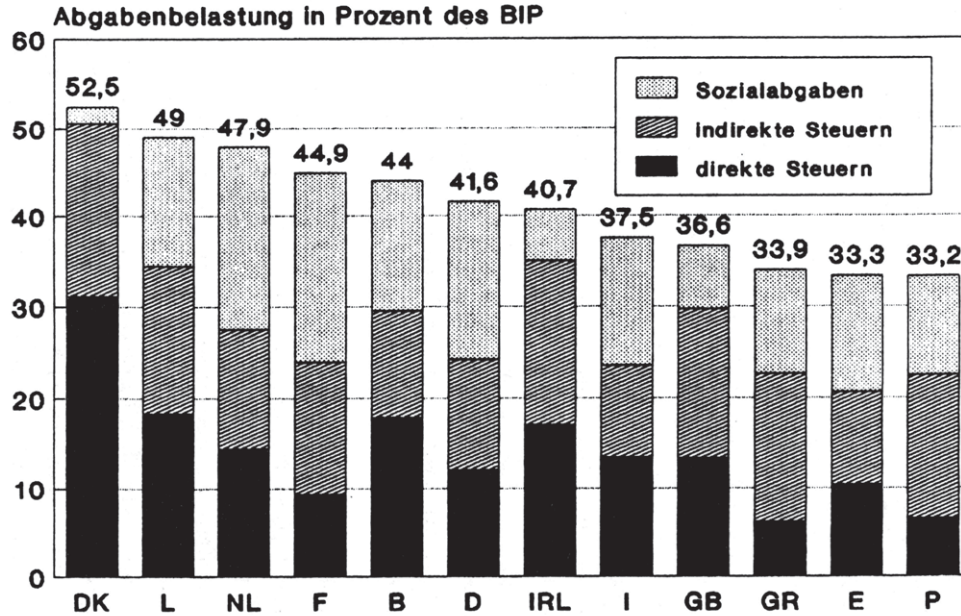
Heute sind sozialversicherungsrechtlich die schutzwürdigen Tatbestände in allen Ländern der EG weitgehend vereinheitlicht. Als Sicherungsprinzipien kommen das Fürsorge-, Versor-

gungs- und Versicherungsprinzip in Betracht. Organisiert wird das System sozialer Sicherung in direkter staatlicher, öffentlich-rechtlicher oder gemischter Trägerschaft. Geleistet wird eine Mindest-, Grund- oder Regelsicherung, wobei sich Art, Höhe, Dauer, Bemessungsgrundlage, Begründung und Zeitpunkt des Anspruchs auf Leistung unterscheiden. Als Finanzierungsverfahren werden Steuer- und Beitragsfinanzierung auf dem Umlage- oder Kapitaldeckungswege angewandt. Die erfaßten Personenkreise sind einmal universell, dann wieder kategoriell abgesichert. Mal wird eine Leistung kausal gewährt, mal final.

Kurzum: Das Sozialversicherungsrecht in der EG ist buntscheckiger als die europäische Landkarte. Selbst bei einem entsprechenden Willen aller Beteiligten, national wie international, wäre eine vollständige Harmonisierung des Sozialversicherungsrechts eine Aufgabe, die bis weit ins 21. Jahrhundert hineinreichen würde. Eine kurz- bis mittelfristige Angleichung auf hohem Niveau würde nach Schätzungen des Europäischen Parlaments zu jährlichen Mehrkosten von ca. 1.000 Mrd. DM führen. Für einige Länder wie Spanien oder Portugal wäre eine derartige Angleichung angesichts dieser Größenordnungen von vorneherein ausgeschlossen.

Zu berücksichtigen wäre weiterhin, daß das europäische Sozialversicherungsrecht nicht isoliert von anderen Politikbereichen reformiert werden könnte: man denke nur an die Notwendigkeit gleichzeitiger Anpassungen im Steuerrecht bei weitgehender Steuerfinanzierung von Sozialleistungen wie in Dänemark, Irland oder Großbritannien (s.u. Abbildung 6) oder an Verknüpfungen mit dem Arbeits- oder Familienrecht. Faktisch ist eine forcierte Angleichung wesentlicher Rechtsvorschriften in der europäischen Sozialversicherung in den neunziger Jahren ausgeschlossen.

Abgabenbelastung in der EG 1988



Quelle: EG, Bundesbank, Daten nach VGR
jsegg6

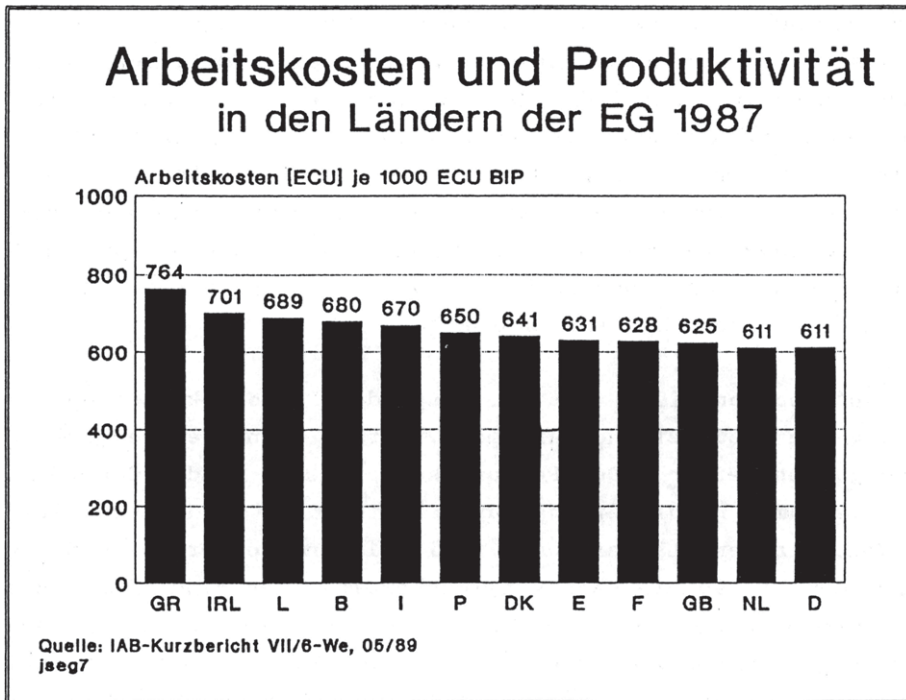
Das Hauptproblem ist weniger die Harmonisierung als solche, sondern eher das Vermeiden von Anspruchsverlusten oder -gewinnen beim Wechsel in ein anderes EG-Land. Weniger Harmonisierung, sondern eine verbesserte Koordination würde hier Abhilfe schaffen. So muß beispielsweise eine Entscheidung über die künftige Anwendung des Territorialprinzips getroffen werden. Dieses Prinzip besagt, daß nur versicherungspflichtige Tätigkeiten innerhalb der Staatsgrenzen die gesetzliche Versicherungspflicht begründen. So bestimmt Art. 13 der bereits oben erwähnten Kommissionsverordnung 1408/71, daß eine Person grundsätzlich nur den Rechtsvorschriften eines Mitgliedslandes unterworfen ist, wobei die Rechtsvorschriften des Landes angewandt werden, in dem die betreffende Person beschäftigt ist (unabhängig vom eigenen Wohnort oder dem Sitz des Arbeitgebers). Arbeitnehmer- und wohl auch verwaltungsfreundlicher wäre die Aufgabe des Territorialprinzip mit der Folge, daß Ansprüche bei Verlagerung des Arbeitsplatzes in ein anderes EG-Land "mitgenommen" werden könnten.

Aus Unternehmenssicht ist die Frage der Personalkosten das am häufigsten anzutreffende Argument. Darauf kann hier recht kurz eingegangen werden. Der Personalkostenanteil an den Gesamtkosten ist umso niedriger, je kapitalintensiver produziert wird. Es wird in den Ländern umso kapitalintensiver produziert, in denen die Personalkosten vergleichsweise hoch sind. Der Grund ist unter anderem darin zu finden, daß hohe Personalkosten als "Rationalisierungspeitsche" wirken. Dieser Rationalisierungsdruck ist im übrigen umso größer, je stärker die Sozialversicherungen über lohnbezogene Beiträge finanziert werden.

Solche Länder haben zwar hohe absolute Personalkosten, können diese aber aufgrund ihrer effizienten weil kapitalintensiven Produktion leichter tragen. Das Ergebnis ist, daß die Arbeitskosten pro Stück als dem aussagekräftigsten Indikator über die Personalkostenbelastung von Unternehmen im europäischen Vergleich in Niedriglohnregionen wie Süditalien oder Griechenland oft am höchsten ist. So lagen 1987, bezogen auf je 1.000 ECU Bruttoinlandsprodukt, die Arbeitskosten in der Bundes-

republik bei 611 ECU, während in Griechenland 764 ECU, in Spanien 631 ECU, in Irland 701 ECU, in Italien 670 ECU und in Portugal 650 ECU aufzuwenden waren.

Abbildung 7



Unter Arbeitskosten sind dabei nicht allein die Ausgaben für (die direkten) Löhne und Gehälter zu verstehen, sondern auch die Ausgaben für betriebliche Sozialeinrichtungen, die Aus- und Weiterbildung, die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung etc. (die sogenannten Personalnebenkosten).

Der deutsche Wettbewerbsvorteil niedriger Wachstumsraten bei den Arbeitskosten pro Stück würde im übrigen noch offensichtlicher, wenn nicht die DM-Aufwertungen diesen Effekt überlagert hätten.

Zu erwähnen wäre in diesem Zusammenhang auch, daß die gesetzlich oktroyierten Personalnebenkosten zwischen 4,6 Prozent in Dänemark und 32,3 Prozent in Italien variieren (Zahlen für 1984, Bundesrepublik Deutschland ca. 24 Prozent). Bei der gewünschten Aufrechterhaltung der Tarifautonomie wäre auch nur dieser Teil über europäische gesetzliche Regelungen harmonisierbar. Allein durch diese Betrachtung relativiert sich deutlich die Bedeutung der durch die unterschiedlichen Sozialversicherungsleistungen verursachten Brutto-lohndifferenzen für die Standortentscheidung von Unternehmen. Aus Unternehmenssicht spricht also vergleichsweise wenig für eine zwingende Harmonisierung sozialversicherungsrechtlicher Vorschriften.

Ebensowenig spricht allerdings für eine Nutzung der Sozialversicherungen als Wettbewerbsinstrument. Geht man - wie im einführenden Szenario - davon aus, daß eine Harmonisierung auch der heute noch strittigen Bereiche wie indirekte und direkte Steuern etc. bis Mitte der neunziger Jahre gelingen wird, drängt sich der Gedanke auf, als verbliebenes Instrument zum Erringen nationaler Wettbewerbsvorteile die Sozialversicherungen zu gebrauchen. Ist nämlich alles erfolgreich vereinheitlicht, was bleibt dann noch als Wettbewerbsinstrument außer niedrigen Sozialversicherungsabgaben?

Ein solcher Versuch wäre m.E. zum Scheitern verurteilt. Erst einmal ist die "freie Spitze" in den Sozialversicherungen viel zu klein, um sich durch Ausgabeersparnis nennenswerte Kostenvorteile erkaufen zu können. Zweitens sind die Sozialversicherungen zu große, unbewegliche, für die Grundsicherung der besitzstandswahrenden Bevölkerung gedachte Institutionen, als daß bloßes ökonomisches Wettbewerbskalkül ein Abspecken

der Ausgabeblocke erreichen könnte. Die Sozialversicherung wird damit auch kein Mittel des Wettbewerbs werden können.

Der Binnenmarkt tangiert die einzelnen Sozialversicherungszweige unterschiedlich. Während die Gesetzliche Unfallversicherung aufgrund der Gebundenheit an die Arbeitsstätte so gut wie unberührt bleiben dürfte, könnte die Gesetzliche Arbeitslosenversicherung infolge einer höheren internationalen Arbeitskräftewanderung schon stärker betroffen werden (auch wenn die Intra-EG-Wanderungen m.E. häufig überschätzt werden). Die Gesetzliche Rentenversicherung wiederum ist in noch stärkerem Ausmaß tangiert, wenn auch nicht in dem Umfang wie die Gesetzliche Krankenversicherung. In der GKV kann es, wie im Lebensversicherungsbereich auch, bei einer entsprechenden Lockerung nationaler Vorschriften zu einem intensiven Wettbewerb europäischer Anbieter kommen.

Zum Fazit. Die Zukunft der Sozialversicherungen: Differenzierung oder Konvergenz?, lautete die Fragestellung.

Meine Antwort ist eindeutig: Langfristig wird kein Weg an einer konvergenten Entwicklung der Sozialversicherungssysteme vorbeiführen. Diese Konvergenz wird aller Wahrscheinlichkeit nicht durch Angleichungsvorschriften aus Brüssel initiiert, sondern Ergebnis des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs innerhalb des Binnenmarktes sein. Allerdings sollte man sich an den Gedanken gewöhnen, daß eine weitergehende politische Integration letztlich wohl nicht ohne die Aufgabe nationalstaatlicher Verantwortlichkeiten zu haben sein wird - mit der Folge, daß Brüssel auch sozialversicherungsrechtliche Kompetenzen an sich ziehen wird.

Je mehr Politikbereiche vereinheitlicht oder - wegen des Fortfalls nationaler Schutzbarrieren - dem vielgerühmten "freien Spiel der Kräfte" ausgesetzt werden, umso stärker wird der Druck auf die Sozialversicherungen der Mitgliedsländer zunehmen, sich in ihren jeweiligen Finanzierungsmechanismen, den Leistungen, den institutionalisierten Ordnungen anzunähern.

Eine bewußte Förderung der Harmonisierung der Sozialversicherung ist damit weder notwendig noch wünschenswert. Befürchtungen, die auf ein Binnenmarkt-verursachtes Sozialdumping oder eine Nivellierung auf niedrigem Niveau hinauslaufen, sind oft übertrieben und häufig nicht begründet. Im Gegenteil: Sozialdumping wäre nur dann zu befürchten, wenn sich die EG-Mitglieder nicht rechtstreu verhalten würden.

Es scheint zu genügen, die Sozialversicherungen soweit zu koordinieren, daß den Wanderungsbewegungen von Arbeit und Kapital keine sozialversicherungsrechtlichen Hindernisse im Weg liegen. Unebenheiten auf diesem Weg wird der Wettbewerb der Unternehmen und der Regierungen einebnen. Diese Einebnung wird weit eher dadurch geschehen, daß - um im Bild zu bleiben - die "Schlaglöcher" aufgefüllt werden, mithin die sozialver-

sicherungsrechtlich unterentwickelten Länder ihr Leistungsniveau werden anheben müssen. Es wird - aus pragmatischen, macht- und gesellschaftspolitischen Erwägungen heraus - kaum zu einem Sozialdumping kommen, was nicht ausschließt, daß der sozialpolitische Rechtfertigungszwang noch zunehmen kann. Aber dies dem Binnenmarkt anzulasten, wäre wohl fehl am Platze; die sozialpolitische Besinnungsphase ist europaweit ein Kind der siebziger Jahre.

Der Binnenmarkt ist auch sozialpolitisch eine Chance. Diese Chance ist sicher nicht so offensichtlich wie diejenigen im wirtschaftspolitischen Kernbereich des Binnenmarktes, was zum Teil darin begründet sein mag, daß Wachstums- oder Inflationsraten leichter abbildbar sind als sozialer Frieden, Produktivitätsförderung durch Absicherung sozialer Minima oder die Erhöhung der regionalen oder sozialen Mobilitätsbereitschaft.

Wichtiger noch als die tatsächliche Veränderung und Anpassung des Sozialversicherungsrechts scheint mir zu sein, daß dieses Bewußtsein geschaffen wird. Kann man die Öffentlichkeit davon überzeugen, daß der Binnenmarkt ein ökonomischer und sozialer Erfolg wird, und kann man Mitte der neunziger Jahre eine glaubhafte Vision der "Vereinigten Staaten von Europa" anbieten, wird die Sozialpolitik und damit das Recht der Sozialversicherung in der Gemeinschaft sich erfolgreich entwickeln und den neuen Gegebenheiten anpassen.

2.4.2 Diskussion zum Referat von Jochen Struwe

Sinngemäße Zusammenfassung zur Diskussion vom Referat von Struwe:

Die Problematik der Harmonisierung der bundesdeutschen Sozialgesetzgebung war der erste Diskussionsaspekt.

Dazu meinte Peressin, daß in der Bundesrepublik in letzter Zeit soziale Ansprüche und Leistungen von seiten des Gesetzgebers möglicherweise deswegen reduziert würden, um der Entwicklung des Binnenmarktes Rechnung zu tragen. Z.B. habe das letzte Gesundheitsreformgesetz in verschiedenen Bereichen eine erhebliche Reduzierung von Ansprüchen und Leistungen der Versicherten mit sich gebracht. Dies bedeute aber eine Harmonisierung bzw. Nivellierung von Leistungen in der Krankenversicherung in Richtung der Länder, die wesentlich schlechtere Leistungen anbieten als die Bundesrepublik. Ihm sei der umgekehrte Effekt bis jetzt noch nicht bekannt geworden, daß sich die Sozialleistungen der Länder, deren Sozialleistungen noch "unterentwickelt" seien, auf das höhere Niveau anderer Länder verbessert hätten.

Dagegen war Struwe der Meinung, daß der Binnenmarkt oft nur als Sündenbock benutzt werde, um innenpolitisch, insbesondere sozialpolitisch, schwer verkaufbare Maßnahmen durchzusetzen. Es sei natürlich für den Bundesgesundheitsminister sehr viel angenehmer, die Gesundheitsreform mit dem Argument zu verkaufen, man müsse sich den europäischen Gegebenheiten anpassen. Also mit dem Argument, man könne ja nicht anders, wenn man sich auf den europäischen Binnenmarkt '92 vorbereite. Insofern glaube er nicht, daß man dem Binnenmarkt alles zuschreiben dürfe, was im Moment an Sozialgesetzen nach unten geändert würde. Es wäre jetzt ein anderes Thema, ob die Reform im Gesundheitswesen hätte erfolgen müssen. Er glaube, unstrittig sei aber, daß bei der Kostenentwicklung in diesem Bereich etwas geschehen mußte. Ob dies der richtige Weg war, sei nicht das Thema des Symposiums.

Nach Jäger werden bei den nationalen Gesetzen nötige Nachbesserungen oft selbst dann unterlassen, wenn diese Nachbesserungen kein Geld kosten, und europäische Vorschriften dieses vorschrieben. Als Beispiel nannte er eine Vereinheitlichung der Voraussetzungen der Erwerbsunfähigkeit/Berufsunfähigkeit in den einzelnen Ländern der Gemeinschaft. Er habe drei Jahre in Griechenland in einem Emigrationsberatungszentrum gearbeitet und festgestellt, daß gerade dieser Punkt erhebliche Probleme bereite. Trotzdem seien in der deutschen Gesundheitsreform Vorschriften eingeführt worden, die den Emigranten zusätzliche Nachteile bescherten. Er denke da an den Paragraphen 50 SGB 5, wonach ausländische Teilrenten zunächst einmal zum Wegfall des Krankengeldanspruches führten (die Ortskrankenkassen, aber nicht die Betriebskrankenkassen, hätten dies inzwischen insofern aufgefangen, indem sie nur Kürzungen vornähmen. Aber die rechtliche Lage sei eine andere). Daran könne man erkennen, daß eine Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme weder von europäischer Seite noch von nationaler Seite ernsthaft angegangen werde.

Ein großes Problem der Harmonisierung von Gesetzen sei nach Struwe, die geringe Problemlösungskapazität der Gemeinschaft, sowohl in personeller als auch in zeitlicher Hinsicht. So hätte die Diskussion um die Gesundheits- und Rentenreform viele Jahre benötigt, bis sie zu einem Ergebnis gekommen sei. Trotzdem seien letztendlich wieder Nachbesserungen nötig gewesen. Jedes andere europäische Land hätte national gesehen ähnliche Probleme. Alle europäischen Länder ständen mit wenigen Ausnahmen, beispielsweise vor dem gleichen Altersstrukturproblem wie die Bundesrepublik, mit dem Problem der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherungssysteme. Die anderen Länder würden diese Probleme aber erst jetzt in Angriff nehmen. Dann müßte man, nachdem diese nationalen Diskussionsprozesse abgeschlossen seien oder sich noch im Fluß befänden, zusätzlich noch die Aspekte ergänzen, die für die Harmonisierung der europäischen Binnenmarktes benötigt würden. D.h. ihm erscheint die Problemlösungskapazität, sowohl von der personellen Ausstattung, als auch von der zeitlichen Restriktion her, viel zu gering, um erwarten zu können, daß in

den nächsten zwei, fünf oder auch zehn Jahren eine Harmonisierung der Sozialversicherungen innerhalb der EG in großem Ausmaß möglich sei. Es würde natürlich dort, wo größter Handlungsbedarf besteht, zum Teil auch ganz erfolgreich, "geflickt", aber es bliebe doch letztlich ein "Flickenteppich". Aber auch aufgrund der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten ist der große "Wurf" für ihn im Moment nicht vorstellbar. Jedenfalls nicht mehr in diesem Jahrtausend.

Auf ein weiteres Problem der Harmonisierung der Altersversicherung wies Struwe hin: Die Möglichkeit, daß mit dem Argument, die Rentenversicherung müsse europaweit vereinheitlicht und entlastet werden, und die Arbeitnehmer seien sowieso über nicht gesetzliche Leistungen schon gut genug abgesichert, die Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung gekürzt werden könnten (nicht gesetzliche Säulen der Alterssicherung sind die betriebliche Altersversicherung und die privaten Lebensversicherungen). Da müsse man aufpassen, daß der Bereich der Grundsicherung nicht gekürzt werde.

Über diese möglichen Harmonisierungsschritte in der Rentenversicherung wurde die Diskussion zur Eigenverantwortlichkeit der Arbeitnehmer in der Rentenversicherung hinübergeleitet. Es wurde die Frage (von Pauli) aufgeworfen, was denn an dieser vermehrten Eigenverantwortlichkeit für die eigene Rente so schlecht sei, wenn jeder dafür mehr Lohn ausbezahlt bekomme. So wie es jetzt sei, würden doch nur alle Renten in einen großen Topf geworfen, und nach einem teilweise ungerechten Modus wieder verteilt. Dem wurde (von Struwe) entgegeng gehalten, daß in der USA, wo die staatliche Altersversorgung sehr schwach ausgeprägt sei, die Altersarmut sehr viel höher sei als in der Bundesrepublik Deutschland. Man solle die Mündigkeit des Bürgers nicht überschätzen. Es sei einfach eine unter Ökonomen bekannte Tatsache, daß der Gegenwartskonsum sehr viel höher gewichtet werde, als der mögliche Zukunftskonsum, d.h. ein Mensch bevorzugt eher den Konsum heute als den, nur vielleicht möglichen, Konsum morgen. Für viele Menschen liegt das Rentenalter einfach noch in zu ferner Zukunft, als daß sie sich heute schon darüber viele Gedanken machen würden. Und

insofern halte er es für höchstgefährlich zu sagen: Die gesetzliche Altersversicherung brauche man nicht/kaum, die Leute sollten sich alle privat versichern. Er sei überzeugt davon, die Sozialhilfeausgaben für ältere Menschen würden dann exponentiell ansteigen.

Bei der Krankenversicherung könne er sich noch am ehesten vorstellen, daß, entsprechende gesetzliche Lockerungen vorausgesetzt, ein Wettbewerb aller in der EG ansässigen Krankenversicherungen möglich sei. In der Bundesrepublik gebe es zur Zeit ungefähr 1500 verschiedene Krankenkassen, warum solle es da nicht möglich sein, z.B. englische oder französische Krankenkassen, mit unter Umständen günstigeren Tarifen, in der Bundesrepublik zuzulassen. Das solle nicht heißen, daß er dies bei den Krankenkassen im Einzelfall gutheiße. Er weise nur auf die Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) hin, die dann noch größere Probleme haben werden, als sie es heute schon haben, da sie ein Sammelbecken von Risikogruppen darstellen. Da werde es natürlich neue Probleme geben. Aber deswegen solle man den Wettbewerb nicht grundsätzlich ausschalten. Das Problem, daß die AOKs das Sammelbecken von Risikogruppen darstellen, könne, nach Jäger, nur dadurch beseitigt werden, indem ein Kontrahierungszwang der Krankenkassen eingeführt werde, d.h. jede Krankenkasse jeden Bürger aufnehmen müsse. Dieser Meinung wurde von Struwe voll zugestimmt.

2.5 Soziale Perspektiven des gemeinsamen Binnenmarktes: Chancen, Risiken und sozialpolitische Perspektiven

2.5.1 Referat von Werner Tegtmeier

0 Einleitende Betrachtungen

I. Die europäische Integration beinhaltet vielfältige Aspekte - ökonomisch, sozial, politisch -, Aspekte, die je für sich stehen, aber doch zugleich so enge Wechselbeziehungen aufweisen, daß ihre Vernachlässigung unzulässig wäre. Bereits die Integration zum einheitlichen Binnenmarkt ist von ökonomischer und sozialer Dimension zugleich.

Zur Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes (Zielmarke 31.12.92) sieht die Kommission 279 Richtlinien und Verordnungen als notwendig an.

Die Hauptgebiete:

- Beseitigung aller Hemmnisse beim Waren- und Personenverkehr und beim öffentlichen Auftragswesen.
- Freizügigkeit für abhängig Beschäftigte und Selbstständige, ein gemeinsamer Dienstleistungsmarkt.
- Völlige Liberalisierung des Kapitalverkehrs.
- Beseitigung der Steuerschranken durch Harmonisierung der Mehrwert- und Verbrauchssteuern.

Von vielen Beobachtern vielleicht nicht hinreichend wahrgenommen, gleichwohl Realität ist, daß rund 90% der von der Kommission vorzuschlagenden Maßnahmen inzwischen vorliegen. Rund die Hälfte der im Weißbuch zur Herstellung des gemeinsamen Binnenmarktes bezeichneten Maßnahmen sind inzwischen verabschiedet und in nationales Recht umgesetzt worden bzw. sind auf dem Wege der Umsetzung. D.h. die Vision des

gemeinsamen Binnenmarktes hat längst konkrete Gestalt angenommen, und das gilt auch für jene Bereiche und Maßnahmen, die mit sozialpolitisch relevanten Implikationen verbunden sind. Ich komme darauf weiter unten am konkreten Sachverhalt zurück.

II. Entstehung und Ausprägung des EWG-Vertrages zeigen, daß Sozialpolitik darin durchaus verbale Erwägung findet. In der Präambel ist festgeschrieben, daß die Aktivitäten der EG nicht nur dem "wirtschaftlichen" sondern auch dem "sozialen Fortschritt" sowie einer stetigen Verbesserung der "Lebens- und Beschäftigungsbedingungen" dienen sollen. Einige Artikel des EWG-Vertrages bringen das noch deutlicher zum Ausdruck und haben auch ganz konkrete Fortschritte bewirkt, z.B. im Bereich der Freizügigkeit der Arbeitnehmer oder bei der Gleichbehandlung von Männern und Frauen. Aber im Kern überwiegen doch die ökonomischen Aspekte, die im Vordergrund des Handelns der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten standen.

Eine deutlichere - sozialpolitische - Akzentuierung durch die handelnden Akteure, aber auch der Diskussion hierzu, kann insbesondere seit dem Europäischen Rat im Juni 1988 (Hannover) konstantiert werden:

"Der Europäische Rat vertritt die Ansicht, daß der Binnenmarkt so konzipiert werden muß, daß er der gesamten Bevölkerung der Gemeinschaft zugute kommt. Dafür ist es erforderlich, daß neben der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Lebensstandards der Arbeitnehmer der gesundheitliche und sicherheitsmäßige Schutz am Arbeitsplatz verbessert wird. Er betont, daß die zu ergreifenden Maßnahmen das in den Mitgliedsstaaten bereits erreichte Schutzniveau nicht schmälern werden."

Wenige Monate später - im September 1988 - legte die Kommission (Dok 1148/88) eine Ausarbeitung "die soziale Dimension des Binnenmarktes" mit Erwägungen und Tendenzaussagen

vor. Am 22. Februar 1989 erfolgte eine Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu "sozialen Grundrechten der Europäischen Gemeinschaften". Und im Mai 1989 hat die Kommission den Vorentwurf einer "Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte" (Dok 248/89) vorgelegt. Vor wenigen Tagen hat die Kommission einen überarbeiteten Entwurf vorgelegt. Das Europäische Parlament hat am 15. März und 14. September 1989 Entschlüsseungen zur sozialen Dimension verabschiedet. Der Deutsche Bundestag hat noch vor der parlamentarischen Sommerpause europapolitische Fragen in einer Debatte auf der Grundlage zweier Großer parlamentarischer Anfragen "Europäischer Binnenmarkt und soziale Dimension", sowie "Sozialraum Europäische Gemeinschaft" erörtert. Die Bundesregierung hat den Dialog mit den Beteiligten, insbesondere Wirtschaft und Gewerkschaften im Rahmen zweier nationaler Europakonferenzen, zuletzt am 30. August 1989, geführt. Und die französische Ratspräsidentschaft strebt an, für den nächsten Gipfel im Dezember 1989 zu konkreten Ergebnissen zu gelangen.

Diese Kurzskeizze markiert, daß die Soziale Dimension als integraler Bestandteil der Verwirklichung des Binnenmarktes zunehmend in das öffentliche Bewußtsein gerückt ist und zugleich auch eine darüber hinausreichende Eigendynamik entfaltet. Die Plenartagung des Europäischen Parlaments vom 11. - 15. 9. 89 in Straßburg, die dort erhobene Forderung nach schnelleren Fortschritten und Konkretisierungen der Sozialen Dimension, insbesondere durch Mehrheitsentscheidungen und extensive Auslegung des Art. 118a EWG-Vertrag, sind hierfür ein deutlicher Hinweis.

III. Die Kommission sieht sozialpolitisch relevante Zuständigkeiten der Gemeinschaft insbesondere in folgenden Bestimmungen des EWG-Vertrages:

- Freizügigkeit der Arbeitnehmer, Art. 48-51,
- Niederlassungsfreiheit, Art. 52-58, hierzu gehört u.a. die gegenseitige Anerkennung von Diplomen und Zeugnissen

- Angleichung von Rechtsvorschriften, Art. 100, 100a und 235,
- Sozialvorschriften, Art. 117-122, hierbei insbesondere Art. 118a (Verbesserung der Arbeitsumwelt, Mindestvorschriften); Art 118b (Dialog zwischen den Sozialpartnern auf europäischer Ebene),
- den europäischen Sozialfonds, Art. 123-127,
- einer gemeinsamen Berufsausbildungspolitik, Art. 128 und
- wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Art. 130a-e (allgemeine Vorschriften über Strukturfonds).

Aus dem Inhalt der genannten Bestimmungen folgt: Die Kommission hat keine Gemeinschaftskompetenz für Regelungen in den Kernbereichen der Sozialpolitik, wie z.B. der Sozialversicherung; sie verbleiben in nationaler Kompetenz, Angleichung in diesen Bereichen werden sich erst aus entsprechend konvergentem Handeln der Mitgliedsstaaten ergeben.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, daß sich aus den bezeichneten Kompetenzbereichen der Gemeinschaft sehr wohl Rückwirkungen in die jeweiligen nationalen Sozialpolitiken und ihre zukünftige Ausgestaltung ergeben. Die Rechtsprechung des EuGH (Europäischen Gerichtshof) ihrerseits entsprechende Wirkungen auslöst bzw. auslösen kann und von daher bei der Gestaltung und Weiterentwicklung der in nationaler Kompetenz nachwievor verbleibenden sozialpolitischen Kernbereiche eine stärkere Einbeziehung und Abwägung europäisch relevanter Tatbestände und Zusammenhänge Platz greifen wird.

IV. Wo stehen wir, was hat sich mit der Mitte 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäischen Akte verändert? Und welche sozialpolitisch relevanten Implikationen sind zu beachten?

Die wichtigste Änderung durch die Einheitliche Europäische Akte stellt die gemeinschaftliche Einigung über die Verwirklichung des EG-Binnenmarktes bis zum 31.12.1992 dar

(Art. 8a EWG-Vertrag). Die Erreichung dieser Zielvorgabe wird durch die Möglichkeit zu verstärkten Mehrheitsentscheidungen im EWG-Vertrag und die Festlegung eines konkreten Zeitplans (Weißbuch) unterstützt.

Die wirtschaftlichen Veränderungen, die ganz entscheidende soziale Konsequenzen haben können, insbesondere für die Beschäftigung, lasse ich - da bereits von anderen thematisiert - außen vor. Unerwähnt bleiben kann jedoch nicht die Diskussion über den Einfluß der Sozialkosten auf die Wettbewerbsfähigkeit, die unter dem Stichwort "Soziales Dumping" die Auseinandersetzung zur sozialen Dimension im letzten Jahr bestimmt hat.

1 Einfluß der Sozialkosten auf den Wettbewerb

Der durch die Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes entstehende Wettbewerbsdruck durch den Abbau der noch bestehenden Handelsschranken löst zwangsläufig eine Diskussion über Kostenfaktoren aus, die nach weit verbreiteter Auffassung zu senken seien, um auch unter den veränderten Bedingungen das Binnenmarktes wettbewerbsfähig zu bleiben und damit Arbeitsplätze zu erhalten. Das Stichwort, das von anderer Seite in diesem Zusammenhang immer wieder zu hören ist, lautet Sozial-Dumping, also Angleichung der Sozialleistungen auf niedrigem Niveau. Im Grunde dreht sich die heutige Diskussion in verschärfter Form um die Fragen, die sich bereits bei der grundsätzlichen Ausgestaltung der Sozialpolitik im EWG-Vertrag Mitte der 50er Jahre stellten. Aufgrund der durch die Verwirklichung des Binnenmarktes entstehenden erhöhten Wettbewerbsverflechtung werden die Fragen des Einflusses der Sozialleistungskosten auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie und eine daraus abgeleitete Notwendigkeit einer Kostensenkung allerdings kritischer gestellt als je zuvor. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen sehr deutlich, daß eine Wechselbeziehung zwischen dem Niveau der Sozialleistungen und

der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft bestehen.

Es läßt sich darüber hinaus auch anhand von Zahlenvergleichen belegen, daß ein hohes Sozialniveau nicht ein Wettbewerbsnachteil sein muß. So stellt die EG-Kommission in einem Arbeitspapier über "unterschiedliche Lohnkosten in der Gemeinschaft" unter anderem fest:

"Es zeigt sich, daß der Arbeitskostenaufwand je 1000 ECU Produktionseinheit 1987 zwischen 611 ECU (Niederlande, Bundesrepublik Deutschland) und 764 ECU (Griechenland) beträgt. Von Griechenland und Irland (701 ECU) abgesehen liegt bei dieser Betrachtungsweise der Arbeitskostenaufwand je 100 ECU Produktionseinheit in allen Mitgliedsländern relativ eng beieinander, und zwar zwischen 611 ECU (D, NL) und 689 ECU (Lux). Auffallend dabei ist, daß die sog. "Hochlohnländer" einen relativ niedrigen Arbeitskostenaufwand je 1000 ECU Produktionseinheit haben und die sog. "Niedriglohnländer" einen relativ hohen Arbeitskostenaufwand je 1000 ECU Produktionseinheit aufweisen."

Neben Produktivität stellen sich soziale Errungenschaften bzw. ein daraus abgeleitetes hohes Maß an sozialem Frieden als ein Wettbewerbsvorteil der sogenannten "Hochlohnländer", insbesondere der Bundesrepublik Deutschland dar. Dazu gehören z.B. die hohe berufliche Qualifikation der Arbeitnehmer und - als Ausdruck sozialer Stabilität - die sehr niedrige Zahl der durch Arbeitskämpfe verlorenen Arbeitstage. (je 1000 Arbeitnehmer lag die Zahl 1987 in D bei 2 Tagen, in F bei 29, in I bei 278, in GB bei 163, selbst in Dk bei 58 und in Irl bei 325). Ausgewogene Infrastruktur sowie ein anerkanntes Finanz- und Dienstleistungsniveau markieren weitere Standortvorteile.

Jaques Delors hat m.E. diese Wechselwirkung auf eine kurze zutreffende Formel gebracht:

"Ein sozialer Fortschritt ohne wirtschaftlichen Erfolg ist nicht möglich. Aber es gibt auch keinen wirtschaftlichen Reichtum ohne sozialen Zusammenhalt."

2 Arbeitsschutz

Am Beispiel des Arbeitsschutzes möchte ich aufzeigen, daß es gleichwohl gilt, bei der Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes sorgfältig darauf zu achten, daß nicht bei der berechtigten Durchsetzung von Anliegen zum Abbau von Handelschranken indirekt sozialer Schutz für Arbeitnehmer abgebaut wird.

Denn offene Grenzen, stärkerer Wettbewerb hat mittelbar und unmittelbar Relevanz dort, wo national erreichte sozialpolitische Errungenschaften über den freien Warenaustausch tangiert werden und hier national höhere Anforderungen, z.B. Maschinensicherheit, als sog. nichttarifäre Handelshemmnisse qualifiziert werden können. Durch die Einheitliche Europäische Akte hat der Arbeitsschutz einerseits eine Aufwertung auf Gemeinschaftsebene erhalten, und zwar durch Erweiterung der Gemeinschaftszuständigkeit auf den Bereich der Arbeitsumwelt sowie durch die Ermöglichung von Mehrheitsentscheidungen; andererseits bringen die verstärkten Möglichkeiten von Mehrheitsentscheidungen im Bereich der produktbezogenen Regelungen Gefahren für den Erhalt eines hohen "produktbezogenen" Schutzniveaus. Zu unterscheiden ist einerseits die Beachtung des Sicherheits- und Gesundheitsschutzes bei der Angleichung von Normen für technisches Arbeitsgerät und Einrichtungen (Art. 100a EWG-Vertrag) und andererseits die Angleichung von Regelungen über einen sicheren Betriebsablauf (Art. 118a EWG-Vertrag). In diesen Fällen sind - wie bereits gesagt - Mehrheitsentscheidungen möglich. Im ersten Fall wird eine echte Rechtsangleichung angestrebt. Im zweiten Fall geht es um die Einigung über Mindestnormen.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte stellt sich in beiden Fällen für die Sozialpolitik auf Gemeinschaftsebene eine klare Aufgabe: Erreichung und Sicherung eines hohen Schutzniveaus.

Artikel 100a: Beseitigung von Handelshemmnissen

Die Einheitliche Europäische Akte hat ausdrücklich festgeschrieben, daß auch bei der Rechtsangleichung von Vorschriften über die Beschaffenheit der bei der Arbeit verwendeten Stoffe, Einrichtungen, Maschinen und Geräte von einem hohen Schutzniveau auszugehen ist (Art. 100a Abs. 3 EWG-Vertrag). Es gilt daher stärker als bisher die sozialpolitische Komponente im Interesse der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer auf Gemeinschaftsebene aktiv voranzutreiben. Den in diesem Bereich möglichen Mehrheitsentscheidungen darf nicht einseitig der Vorrang eingeräumt werden.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich auf der Grundlage eines verzweigten Systems von Gesetzen, Verordnungen, Unfallverhütungsvorschriften, technischen Regeln und arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen ein vom Ergebnis her recht effektives System des Arbeitsschutzes entwickelt. Es ist darauf gerichtet, Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer im Zusammenhang mit ihrer Arbeit zu schützen, die Arbeitskraft zu erhalten und die Arbeit menschengerecht zu gestalten. Adressaten der Arbeitsschutzvorschriften können sowohl Arbeitnehmer als auch Arbeitgeber, sowie die Hersteller, Importeure, Händler oder Betriebe sein.

Mit Blick auf den freien Warenverkehr im gemeinsamen Binnenmarkt gewinnen die Arbeitsschutzvorschriften deshalb besondere Bedeutung, weil sie zur Einhaltung sog. technischer Spezifikationen dienen, die auch von jenen zu beachten sind, die Produkte herstellen und in den Verkehr bringen. Die in den Mitgliedsstaaten hierzu bestehenden Anforderungen sind durchaus unterschiedlich. Sie könnten als Erschwerung des freien Warenverkehrs verstanden werden. Deshalb sieht Art. 100a EWG-Vertrag die Angleichung der relevanten Rechts- und Verwaltungsvorschriften vor. Die Beschlußfassung erfolgt mit qualifizierter Mehrheit. Es handelt sich hierbei also um abschließende Regelungen im Sinne einheitlicher Anforderungen.

Für unser gewachsenes Arbeitsschutzsystem ergeben sich hieraus spürbare Probleme. Sie resultieren einerseits aus der neuen Konzeption des Rates für die technische Harmonisierung aus dem Jahre 1985 und dem weitgehend noch fehlenden bzw. unzureichenden europäischen Normenbestand, auf die Sicherheitsniveaus Bezug zu nehmen haben:

- Art. 100a Abs. 3 verpflichtet die Kommission zwar bei ihren Vorschlägen zu Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen, aber es muß eben nicht das höchste in einem Mitgliedsstaat bereits erreichte Schutzniveau sein.
- Im Konzept zur technischen Harmonisierung beschränkt sich die Kommission auf die verbindliche Festlegung grundlegender Sicherheitsanforderungen, während für die zur Ausfüllung dieser Sicherheitsanforderungen nötigen technischen Spezifikationen auf den Normen der europäischen Normungsorganisationen (CEN/CENELEC) basieren sollen.

Es wird gewissermaßen die Vermutung unterlegt, daß Erzeugnisse, die diesen Normen entsprechen, in Übereinstimmung zu den in den Richtlinien formulierten Anforderungen stehen.

Die Probleme bestehen insbesondere in zweifacher Hinsicht:

- a) Die Sicherheitsanforderungen sind bislang eher generell und abstrakt formuliert. Wenn also mit den Richtlinien nach Art. 100a europaweit das maßgebliche Sicherheitsniveau fixiert wird, die ausgefüllten Normen aber unverbindlich bzw. noch gar nicht vorhanden sind, dann müßten eigentlich die Sicherheitsanforderungen in den jeweiligen Richtlinien schon so präzise formuliert sein, daß es Herstellern bzw. auch Dritten möglich ist festzustellen bzw. zu testieren, daß die Produkte den Sicherheitsanforderungen entsprechen. Dies ist bislang nicht der Fall; vielmehr ergibt sich ein weiter Bewertungsspielraum, der auch das Inverkehrbringen von Produkten gestattet, die - nicht immer - das in einem Mitgliedsland bereits erreichte Sicherheitsniveau erfüllen.
- b) Es ist in praxi zwar zu erwarten, daß die Auslegung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen sich auf die europäischen, harmonisierten Normen einpendeln wird. Für eine

beträchtliche Übergangszeit jedoch sind diese harmonisierten Normen eben nicht oder noch nicht ausreichend vorhanden.

Im Hinblick auf diese objektiv bestehenden Übergangsprobleme der Art. 100a- Richtlinie sind bislang verschiedene Wege eingeschlagen worden:

- In der schon verabschiedeten Richtlinie über einfache Druckbehälter ist bestimmt, daß bis zum Anwendungszeitpunkt die benötigten Normen vorliegen werden. Ist das nicht der Fall, wird der Anwendungszeitpunkt hinausgeschoben.
- Die verabschiedete Bauprodukten-Richtlinie sieht Freiverkehrsbescheinigungen erst vor, wenn für das Produkt auch eine europäische Spezifikation vorliegt.
- Anders dagegen der eingeschlagene Weg beim Vorschlag für eine Maschinen-Richtlinie: Hier soll der Produzent die Übereinstimmung mit den grundlegenden Sicherheitsanforderungen auch dann testieren können, wenn harmonisierte Normen für diese Maschine noch nicht vorhanden sind. Auf die große Auslegungsbandbreite angesichts abstrakt formulierter Sicherheitsanforderungen hatte ich bereits hingewiesen.

Die Bundesregierung sah sich daher nicht in der Lage, diesem Vorschlag im Rat am 14. Juni 1989 zuzustimmen; sie ist gleichwohl überstimmt worden.

Im Kontext dieser Darlegungen zum Arbeitsschutz der Richtlinien nach

Art. 100a eine weitere prinzipielle Bemerkung:

In der Bundesrepublik Deutschland steht der Arbeitsschutz, d.h. der Schutz von Leben und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz in staatlicher Verantwortung. Die zur praktischen Realisierung erforderlichen technischen Sicherheitsregeln werden künftig jedoch nicht mehr vom Staat und den Berufsgenossenschaften fixiert, sondern im Ergebnis von den Europäischen Normungsorganisationen bestimmt. D.h. es wird notwendig sein, Wege zu entwickeln, um die Arbeitsergebnisse der Fachausschüsse der Berufsgenossenschaften und anderer staatlicher technischer

Ausschüsse in die Arbeiten der nationalen Normungsstelle - des DIN - einzubringen.

Gerade um auch künftig breite Akzeptanz der europäischen Normensetzung zu bewirken, wird es ebenfalls notwendig sein, daß auch die Tarifpartner bereits bei der Erarbeitung der zu harmonisierenden Normen auf nationaler Ebene einbezogen werden.

Ich habe diesen Teil der Darlegungen zum Arbeitsschutz bewußt etwas ausführlicher gehalten, weil hierbei in signifikanter Weise zum Ausdruck kommt, daß die Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes von ökonomischer und sozialer Dimension zugleich ist und daß sich hierbei - Freiheit des Warenverkehrs/Wahrung eines hohen Schutzniveaus der Arbeitssicherheit - durchaus herbe Schnittlinien ergeben können. Und - zumindest für den Arbeitsschutz - gilt, daß das neue Konzept technische Änderungen nach sich ziehen wird. Für den Bereich der Maschinen- und Gerätesicherheit und des damit verbundenen Prüf- und Zertifizierungswesens stehen Veränderungen ins Haus.

Artikel 118a: Arbeitsumwelt

Zur Arbeitsschutz-Thematik gehört auch die Erwähnung des mit der Einheitlichen Europäischen Akte neu eingefügten Art. 118a. Dieser Artikel ist auf die Arbeitsbedingungen gerichtet, unter denen die in den Mitgliedstaaten Beschäftigten tätig sind. Art. 118a EWG-Vertrag ermöglicht Entscheidungen über Mindestnormen durch qualifizierte Mehrheit. Eine gute Lösung, um in allen Mitgliedsstaaten zu höheren Schutzvorschriften zu gelangen. Die früher erforderliche Einstimmigkeit machte oft Kompromisse erforderlich oder führte zur Stagnation. Die in Art. 118a EWG-Vertrag darüber hinaus getroffene Entscheidung, nur Mindestnormen auf Gemeinschaftsebene zu verabschieden, bewahrt die Mitgliedstaaten mit einem hohen Schutzniveau davor, zur Erzielung von Einigungen Einbußen in Kauf zu nehmen. Andererseits werden Mitgliedstaaten mit sehr niedrigem

Schutzniveau nicht überfordert. Die Möglichkeit der schrittweisen Anwendung der Mindestvorschriften tut ein übriges, um einen Übergang ohne Reibungsverluste zu erzielen. Die Erfahrungen seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte zeigen, daß die neuen Entscheidungsformen und der Wille der Mitgliedstaaten, auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes Fortschritte zu erzielen, Bewegung bei vielen Richtlinienvorschriften gebracht hat. Seitdem konnte ein Bündel von Mindestvorschriften über gefährliche, insbesondere krebs-erregende Stoffe und über die Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz auf den Weg gebracht werden. Es spricht daher vieles dafür, auf diesem Weg weiter zu gehen.

Bleibt zum Art. 118a abschließend anzumerken:

Weitergehende nationale Maßnahmen im Bereich der Arbeitsumwelt müssen mit dem EWG-Vertrag vereinbar sein, d.h. sie dürfen insbesondere nicht eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung zur Folge haben (Art. 30). Art 36 sieht unter den dort bezeichneten Voraussetzungen (z.B. Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer) hierfür Ausnahmen vor. Die Rechtssprechung zu Art.36 folgt allerdings dem Grundsatz, "daß ein in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestelltes oder in Verkehr gebrachtes Produkt, und dort folglich als sicher und nicht gesundheitsgefährdend beurteilt, grundsätzlich auch in den anderen Mitgliedstaaten als ein solches betrachtet werden muß. Höhere Anforderungen im nationalen Bereich müssen also nicht nur zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer wirklich erforderlich sein, sondern in der Art der Realisierung seiner potentiell handelshemmenden Wirkung auch das mildeste Mittel darstellen."

Dies ist ein weiteres Beispiel dafür, wie eng ökonomische und soziale Aspekte der europäischen Integration miteinander verwoben und integraler Bestandteil dieses Prozesses sind, so daß gelegentlich anders lautende Bewertungen zur Notwendigkeit der sozialen Dimension im europäischen Binnenmarkt auch intellektuell nicht nur nicht überzeugend, sondern schlicht unzutreffend sind.

3 Strukturfonds

Der verstärkte Wettbewerb auf EG-Ebene wird zwangsläufig zu einem Strukturwandel innerhalb der Gemeinschaft führen. Um den Anpassungsprozeß sozialverträglich zu gestalten, bieten die Strukturfonds der Gemeinschaft eine wirkungsvolle Hilfe. Aber nicht nur zur sozialen Abfederung des zu erwartenden Strukturwandels, sind die drei Strukturfonds der Gemeinschaft ein wirkungsvolles Mittel, sondern insbesondere auch um die bereits bestehenden Ungleichgewichte innerhalb der Gemeinschaft auszugleichen. Der durch die Einheitliche Europäische Akte neu eingefügte Artikel 130a EWG-Vertrag umschreibt diese Zielsetzung wie folgt:

"Die Gemeinschaft entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern.

Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern."

Und weiter heißt es in Artikel 130b Satz 3:

"Die Gemeinschaft unterstützt diese Bemühungen durch die Politik, welche sie mit Hilfe der Strukturfonds (Europäische Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft - Abteilung Ausrichtung Europäischer Sozialfonds, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), der Europäischen Investitionsbank und sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente führt."

Die Strukturfonds sind also insbesondere Instrumente der Solidarität mit den Regionen der Gemeinschaft, die am weitesten vom sonst üblichen Lebensstandard entfernt sind.

Die Bedeutung der Strukturfonds hat mit der im Europäischen Rat Anfang 1988 beschlossenen Verdopplung der Finanzmittel bis

zum Jahre 1992 erheblich zugenommen. Förderung der Qualifikation und Verbesserung der Infrastruktur der benachteiligten Gebiete stehen im Vordergrund der förderungswürdigen Maßnahmen.

Allerdings macht der Umfang der zur Verfügung stehenden Finanzmittel für die Strukturfonds (1988: 7,752 Mrd. ECU = 16.045 Mrd. DM, 1989: 9,481 Mrd. ECU = 19,626 Mrd. DM) deutlich, daß die Hilfen der Gemeinschaft - auch nach Verdopplung der Mittel - nicht die Eigenanstrengungen der Mitgliedstaaten ersetzen können. Die Mittel des Strukturfonds sind Hilfe zur Selbsthilfe. Denn Solidarität mit den ärmeren Mitgliedstaaten kann nicht heißen, einer umfassenden Verteilungsideologie das Wort zu reden. Dauerhafter sozialer Fortschritt muß ökonomisch fundiert sein und kann nur bewirkt werden, wenn die ökonomisch an der Peripherie liegenden Mitgliedsstaaten auch wirtschaftlich aufschließen.

4 Freizügigkeit

Zur Herstellung eines Wirtschaftsraums ohne Grenze gehört die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und Selbständigen. Die Verordnung 1612/68 (Freizügigkeits-VO) sowie die Verordnung 1408/71 haben hier den Grundstein gelegt. Ermöglichung der Freizügigkeit durch Beseitigung von Nachteilen bei Wechsel des Beschäftigungslandes gilt seither für die Sozialversicherung.

Um von der Freizügigkeit auch tatsächlich Gebrauch machen zu können, bedarf es auch einer gegenseitigen Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Die Richtlinie zur allgemeinen Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise auf Hochschulniveau, die Ende letzten Jahres verabschiedet wurde, hat hier einen Schritt in die richtige Richtung getan. Die zur Zeit laufenden Bemühungen zur Herstellung von mehr Transparenz bei den Ausbildungsabschlüssen unterhalb des Hochschulniveaus stellen wesentliche Vorarbeiten dar, um auch bei den Berufsabschlüssen zur gegenseitigen Anerkennung zu gelangen. Hier

sind allerdings wegen der sehr unterschiedlichen Qualität der Ausbildung in den Mitgliedstaaten keine schnellen Erfolge zu erwarten.

Auf nationaler Ebene sollten diese Bemühungen durch Verbesserungen der beruflichen Qualifikation unter stärkerer Beachtung des europäischen Aspekts, z.B. durch verstärkte Förderung des Fremdsprachenunterrichts, unterstützt werden, überhaupt wird eine der Hauptaufgaben auf nationaler Ebene darin bestehen, im Bildungsbereich auf die durch den Binnenmarkt entstehenden neuen Anforderungen zu reagieren. Viele Länder haben gerade bei der Qualifikation ihrer Arbeitnehmer Nachholbedarf. Aber auch die Bundesrepublik Deutschland sollte bemüht bleiben, einen ihrer entscheidenden Wettbewerbsvorteile - die gute Qualifikation der Arbeitnehmer - zu erhalten.

In diesem Kontext nur ein kurzes Wort zu den immer wieder aufgeworfenen Fragen, ob die bestehenden Koordinierungsmechanismen der Verordnung 1408/71 nicht im Zuge der Verwirklichung des Binnenmarktes durch eine Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme ersetzt werden müßten. Vordergründig würde sicher die Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vereinfacht, wenn in allen Mitgliedstaaten einheitliche Sozialsysteme beständen. Bei näherem Studium der unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme wird jedoch deutlich, daß sich diese in den Mitgliedstaaten nicht nur in Details, sondern in sehr unterschiedlichen Fragen, wie z.B. der Finanzierung (Beiträge oder Steuern), des Leistungsumfangs, der Leistungsarten der Anspruchsberechtigung und vielem mehr unterscheiden. Angesichts dieser erheblichen Unterschiede ist an eine Vereinheitlichung in absehbarer Zeit nicht zu denken. Eine Angleichung ist aber auch weder unter dem Gesichtspunkt der Freizügigkeit noch unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung des Binnenmarktes notwendig. Für die Verwirklichung der Freizügigkeit genügt eine gute Koordinierung der bestehenden Sozialversicherungsregelungen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Ein einheitlicher Wirtschaftsraum zwingt nicht zu einer Angleichung, Wirtschaftskraft und

soziale Absicherung müssen - will man den einzelnen Mitgliedstaat nicht überfordern - proportional wachsen. Vordringliche Aufgabe ist es, eine Hebung des Niveaus der sozialen Sicherung in allen Mitgliedstaaten zu erreichen, insbesondere natürlich in Ländern, die in dieser Beziehung noch einen Nachholbedarf haben.

5 Mitbestimmung

Zu den sozialpolitischen Aspekten der Europäischen Gemeinschaft gehört auch, wichtige sozialpolitische Errungenschaften einzelner Mitgliedstaaten nicht ohne zwingende Notwendigkeit Harmonisierungsbestrebungen im Unternehmensrecht zu opfern. Die soziale Flankierung des Binnenmarktes erfordert sehr sorgfältig abzuwägen, ob die Verwirklichung des Binnenmarktes nicht auch ohne Harmonisierung bestimmter Bereiche auskommt. So betonte Jaques Delors als einen Grundsatz für die Arbeit der Kommission:

"Respekt vor der Diversität".

Dieser Grundsatz muß insbesondere dort beachtet werden, wo es um eine tragende Säule unserer Sozialordnung geht, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. In dieser Frage hat die Bundesregierung eindeutig Stellung bezogen. So heißt es in einer Erklärung der Bundesregierung vom 22. 4. 1988:

"Die in der Bundesrepublik Deutschland bestehende, von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften hat sich über Jahrzehnte bewährt und ist ein unverzichtbarer Pfeiler unserer Wirtschafts- und Sozialordnung. Bei allen Bemühungen um die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wirtschaftsraumes muß daher gewährleistet sein, daß diese Mitbestimmung ungeschmälert erhalten und ihre Ausgestaltung Sache des deutschen Gesetzgebers bleibt."

6 Soziale Grundrechte

Die Schaffung eines gemeinsamen Marktes wird ohne Akzeptanz bei den Bürgern und Bürgerinnen nicht zu einer wirklichen Europäischen Gemeinschaft führen. Die Erwartungen sind auf einen Zuwachs an ökonomischer und sozialer Wohlfahrt gerichtet, die ökonomische und soziale Dimension sind integraler Bestandteil eines so verstandenen Integrationsprozesses. Ich würde es - nicht zuletzt unter dem Akzeptanzgesichtspunkten - für einen fatalen Irrtum halten, die soziale Dimension lediglich als Folge der ökonomischen Integration zu qualifizieren, also auf eine gestaltende Wahrnehmung dieser Aufgabe zu verzichten oder gar soziale Aspekte in die nachrangige Position einer Flankierung struktureller Anpassungsprozesse zu verweisen. Europa braucht eine Perspektive seiner sozialen Entwicklung.

In diesem Zusammenhang erscheinen Forderungen nach Einführung sozialer Grundrechte auf Gemeinschaftsebene als sinnhafter Ansatz, nicht nur das Bewußtsein für soziale Belange zu schärfen, sondern sich - über möglicherweise verengte nationale Standpunkte hinweg - um eine gemeinsame Ausgestaltung zu bemühen.

Ich hatte eingangs auf den Ende Mai vorgelegten Vorentwurf der Kommission zu einer Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte hingewiesen. In der Form einer feierlichen Erklärung werden hierzu rund 30 Forderungen bzw. Rechte aufgeführt, zu deren Verwirklichung sich die Mitgliedstaaten selbst bzw. durch Einwirkung auf die Sozialpartner verpflichten sollen. Die Kommission erwartet auf dieser Grundlage vom Rat den Auftrag, bis spätestens zum 30. 6. 1990 ein Aktionsprogramm und ein entsprechendes Instrumentarium vorzulegen. Diese Grundkonzeption wird auch von dem Ende September vorgelegten Entwurf der Kommission beibehalten, allerdings soll das Aktionsprogramm bereits Ende 1989 vorgelegt werden.

Es ist zu früh, zu dem Entwurf bereits eine abschließende Bewertung abzugeben. Es fällt jedenfalls auf, daß die Gewichtung der einzelnen Aspekte unterschiedlich ist und hierbei häufig unbestimmte Rechtsbegriffe verwandt werden. Die auf-

genommenen intensiven Bemühungen auf Arbeitsebene werden voraussichtlich Ende Oktober auf dem Arbeits- und Sozialministerrat auf politischer Ebene fortgeführt werden.

Aus der Sicht dessen, der an operativer Umsetzung interessiert ist, sollte insbesondere auf sehr konkrete Mindestrechte hingewirkt werden, die auch einer rechtsverbindlichen Umsetzung in Richtlinienwege zugänglich sind. Ein solcher Katalog sozialer Sockelrechte wäre nicht nur im weiteren Verlauf evaluierungsfähig, sondern würde der Dynamik des zusammenwachsenden Europas im Wege des schrittweisen Fortschritts gerecht werden können. Das dies nicht einfach zu erreichen sein wird, zeigen die ersten Beratungen über die Sozialcharta auf Gemeinschaftsebene.

Die soziale Dimension des zusammenwachsenden Europas ist noch in der Ausformung begriffen. Auf absehbarer Zeit werden die Kernbereiche der Sozialpolitik in nationaler Kompetenz verbleiben. Dazu sind die gewachsenen Systeme der sozialen Sicherung einfach zu unterschiedlich. Und die Vielfalt der kulturellen, sozialen und gesellschaftlichen Besonderheiten sind ja durchaus als Bereicherung zu verstehen, die weder wegharmonisiert werden können, noch sollen. In zahlreichen Bereichen sehen sich die Mitgliedstaaten durchaus vergleichbaren Zukunftsherausforderungen gegenüber, z.B. in der demografischen Entwicklung, des technologischen, wirtschaftsstrukturellen und sozialen Wandels. Warum sollte es nicht möglich sein, hieraus auch gemeinsame Orientierungen zu gewinnen und daraus auch - bei bestehender Vielfalt der Systeme - zu entsprechend konvergentem Handeln zu gelangen. Dazu gehört Dialog von Politik und gesellschaftlichen Gruppen, dazu gehört Toleranz, dazu gehört auch die Bereitschaft, die Erfahrungen und Argumente des jeweils anderen in seine eigenen Erwägungen einzubeziehen. Ich bin fest davon überzeugt, daß die soziale Dimension nicht als Oktroy verordnet, sondern sich evolutionär entwickeln wird.

7 Schlußbemerkungen

Wenn ich auf diesem Hintergrund abschließend einige kritische persönliche Bemerkungen mache, bitte ich dies weniger als "beckmessern" zu verstehen, denn als Bestreben, unnötige Stolpersteine zu vermeiden.

1. Dieses Europa wird - unter der Verantwortung der nationalen Regierungen, mit der Kommission als Motor und - bei Umsetzung in nationales Recht durch die jeweiligen Parlamente - doch im Kern von den Arbeiten der jeweiligen Administration geformt. Für die Akzeptanz wird es wichtig sein, daß das Europäische Parlament künftig selbst mehr die ihm gebührende Rolle einnimmt.

2. Ich hatte eingangs von der Notwendigkeit gesprochen, auch bei nationalen Entscheidungen eine stärkere europäische Sicht Platz greifen zu lassen. Europäisches Recht kann dazu führen, daß nationale Entscheidungen finanzielle Konsequenzen aufwerfen, die tunlichst vorher bedacht sein sollten. Wenn z.B. im Zusammenhang mit der Gestaltung der Altersversicherung zeitweilig der Vorschlag einer Aufstockung von Kleinrenten auf das Sozialhilfeniveau ins Gespräch gebracht wurde, muß man jedenfalls wissen, daß - so ein EuGH-Richter - der EWG-Vertrag verlange, diese Zulage auch jenen EG-Bürgern zukommen zulassen, die außerhalb der Bundesrepublik leben und einen Anspruch auf deutsche Rente haben. Die Auswirkungen liegen auf der Hand.

3. Auch die EG-Kommission selbst wird die Implikation einiger ihrer Anregungen im Gesamtzusammenhang sorgfältig bedenken müssen, will sie nicht kontraproduktive Entwicklungen auslösen.

Dazu ein Beispiel:

Im Grundsatzpapier zur Sozialen Dimension des Binnenmarktes vom Herbst 1988 heißt es: "nach heutigem Gemeinschaftsrecht müssen Arbeitslose im Land ihrer letzten Beschäftigung bleiben, da die Leistungen nicht in einen anderen

Mitgliedstaat übertragen werden können. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Arbeitnehmer ihre Ansprüche auf Leistung bei Arbeitslosigkeit behalten, wenn sie ihren Wohnsitz in einen anderen Mitgliedstaat verlegen.

Ich bitte, sich die praktischen Konsequenzen eines solchen Vorschlages vor Augen zu führen, wenn z.B. der Arbeitslosengeldanspruch in einem Mitgliedsland mitgenommen werden könnte, in dem das Einkommen eines vollzeitlich beschäftigten Arbeitnehmers nicht einmal umgerechnet an die Höhe des zu exportierenden Arbeitslosengeldes heranreicht. Dies kann weder für das leistende noch das Herkunftsland erträglich sein.

4. Auch die Rechtssprechung des EuGH bedarf nicht nur sorgfältiger Beobachtung, sondern auch kritischer Begleitung. Die an den Einzelfällen festgemachte Vertragsauslegung kann zuweilen zu mehr als fragwürdigen Ergebnissen führen.

So ist z.B. die EuGH-Entscheidung im Fall Salzano zumindest bemerkenswert. Es ging um den Export von Kindergeld in das Herkunftsland des Wanderarbeiters. Der Italiener Salzano hatte für seine in Italien lebenden Kinder Kindergeld beantragt, obwohl seine in Italien erwerbstätige Frau nach dortigem Recht Anspruch auf Kindergeld hatte. Sie hatte diesen Antrag in Italien jedoch nicht gestellt. Die EuGH-Entscheidung in stark verkürzter Form: Die Verpflichtung zum Export des deutschen Kindergeldes entfalle nur dann, wenn in Italien auch tatsächlich gezahlt werde.

Ich habe dieses Beispiel, dem andere hinzugefügt werden können herausgegriffen, um für mehr Sensibilität aller Beteiligten zu werben. Soziale Sicherheit ist etwas, was jeden Bürger existenziell berührt. Ungereimtheiten, falsche Weichenstellungen können Integrationsfortschritte jedenfalls unnötig belasten.

Deshalb ist es der Anstrengung aller Beteiligten Wert, rechtzeitig und mit konstruktiv-kritischem Einsatz an dieser Aufgabe der ökonomischen und sozialen Gestaltung Europas mitzuwirken - mit einer Grundeinstellung, die offen ist für neue Argumente,

bereit ist, von den Erfahrungen anderer zu lernen, ohne zwanghaft eine Angleichung historisch gewachsener nationaler Regelungen anstreben zu wollen.

Bei allem Verständnis für die Ungeduld etwa des europäischen Parlaments im Hinblick auf zügige Fortschritte in Fragen der Sozialpolitik: Ich warne vor der irrigen Annahme, daß dies vor allem durch extensive Auslegung und Mehrheitsentscheidungen nach Art. 118a EWG-Vertrag erfolgen könne. Die Gefahr dürfte sehr viel größer sein, daß es bei der Umsetzung in nationales Recht angesichts der höchst unterschiedlichen Finanzierung und Leistungsstruktur der Systeme sozialer Sicherung zu Verwerfungen kommen würde, die niemand wollen kann und deren Folgen der Schatten auf die Herausbildung eines europäischen Sozialraumes werden würde. Erfolgversprechender für die Konvergenz und Kohäsion ist die Formulierung konkreter sozialer Mindeststandards und ihre spätere evolutionäre Weiterentwicklung. Wenn dies begleitet würde durch gemeinschaftliche Orientierungen im Hinblick auf die Bewältigung gemeinschaftsweiter Herausforderungen, wie des demographischen, wirtschaftlichen und technologischen Wandels sozialstruktureller Veränderungen, dann scheint mir das ein realistischer und zugleich erfolgversprechender Weg zu sein.

2.5.2 Diskussion zum Referat von Werner Tegtmeier

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Tegtmeier:

Am Anfang der Diskussion erläuterte Adami (DGB-Bundesvorstand) einige Positionen des DGBs und seine eigene Position:

1. Zum Stellenwert des Europäischen Gerichtshofes und der Frage der Freizügigkeit der Person:

Der Sozialleistungsexport könne nicht der richtige Weg zur Angleichung der Sozialgesetze der einzelnen Länder sein.

Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes, die einzelnen Arbeitnehmern hohe, teilweise ungerecht hohe, finanzielle Vorteile böten, wie der Export von Arbeitslosengeldern, würden auch nicht vom DGB unterstützt. (Anm.: Es gab den Fall, daß ein portugiesischer Arbeitnehmer in Deutschland arbeitslos wurde, nach Portugal zurückkehrte und, obwohl die Höhe des deutschen Arbeitslosengeldes umgerechnet höher als das Durchschnittseinkommen eines portugiesischen Arbeitnehmers ist, das deutsche Arbeitslosengeld in voller Höhe in Portugal ausgezahlt bekam.) Allerdings meine der DGB, im Zweifel und in einer Übergangsphase nach dem Umzug des Arbeitnehmers solle der höhere finanzielle Betrag, oder auch mehrere Leistungen, einem Arbeitnehmer zugesprochen werden, u.a. auch, um seine Mobilität zu erhöhen. Diese Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes würden aber auch nur dadurch provoziert, da erstens die einzelnen Regierungen nicht abgestimmte Gesetze verabschiedeten und zweitens das Europäische Parlament zu wenig Legislative sei. Dies müsse in Zukunft verändert werden.

2. Zu den sozialen Mindestrechten innerhalb der Europäischen Gemeinschaft:

Der DGB wolle zwar, wenn Sachverhalte geregelt würden, diese so konkret wie möglich regeln, allerdings solle nicht alles auf europäischer Ebene geregelt werden. Es sollten vor allem Mindestrechte geregelt werden, z.B. auch die Gleichstellung von Arbeitern und Arbeitnehmern in allen Ländern.

Er meinte, daß in der Arbeitsgruppe von Bundesregierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern, die einen Konsens aller Beteiligten über die Sozialcharta ausarbeite, sich vor allem dann die Arbeitgeber sehr unkooperativ verhielten, wenn es zu konkreten Beschlüssen käme. So hätten die Arbeitgeber den Arbeitnehmern in der Sozialcharta insgesamt höchstens 5 Rechte zugestanden, die mit Ausnahme des Urlaubes von 4 Wochen, nur nationales Recht widerspiegeln.

Da die Bundesregierung internationale Regeln oft nicht anerkenne, wenn diese über nationales Recht hinausgingen, forderte Adami die Bundesregierung auf, dies in Zukunft zu tun, da sonst die Gefahr bestehe, daß andere Regierungen

auch so handeln würden. Als Beispiel nannte er die Regeln der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf, die weltweite Mindeststandards in Übereinstimmung mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierungen formuliere. Regeln über den Schutz von Arbeitnehmern, die Familienpflichten haben, oder zum Kündigungsschutz sollen laut Bundeskabinettsbeschuß, nach Adami, deshalb nicht anerkannt werden, weil sie über nationale Gesetze hinausgingen.

3. Zur feierlichen Erklärung der Sozialcharta:

Bei der zu verabschiedenden Sozialcharta lägen sozialer Fortschritt und Augenwischerei sehr nah beieinander. Sowohl nicht einklagbare, als auch zu geringe Rechte seien so gut wie nichts wert. Sollte nur eine feierliche Erklärung verabschiedet werden, so würde die Gefahr bestehen, daß diese Sozialcharta nur eine Augenwischerei für die Arbeitnehmer sei. Adami stellte klar, daß dies auch nicht im Sinne der Bundesregierung sei, da auch sie konkrete Rechte wolle, nur wie konkret diese Rechte ausfallen, darüber werde noch gestritten.

4. Zu der Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft :

Wenn die Regierung Thatcher ihre Opposition zur Sozialcharta beibehalte, dann gäbe es keinen anderen Weg, als in Teilbereichen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. Auch das Europäische Parlament sei der Meinung: Regeln zur Arbeitszeit und Sonntagsruhe könnten mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden. Deswegen forderte er die Bundesregierung auf: Soziale Grundrechte sollten zwar möglichst einstimmig verabschiedet werden, wenn dies aber nicht möglich sei, weil die Regierung Thatcher einen Einstieg in eine europäische Sozialordnung verhindere (mehr wollten die Gewerkschaften ja nicht), dann sollte man auch mit qualifizierter Mehrheit in den teilweise sehr zentralen Bereichen entscheiden, in denen dies möglich sei.

Es wurde die Frage (von Struwe) überspitzt aufgeworfen, ob ein sozialer Fortschritt in Europa nur möglich sei mit einer

Politik der kleinen Schritte (teilweise mit Minimalkonsenscharakter), oder ob es nicht möglich sei, überspitzt formuliert, den Wettbewerb sich selbst zu überlassen. Ob nicht der Wettbewerb zwischen den Unternehmen, zwischen den Standorten und zwischen den Arbeitnehmern eine ausreichende Niveauanhebung im sozialen Bereich, insbesondere jenseits der Sozialversicherungen, nach sich ziehe.

Dazu gab es zwei Wortmeldungen:

Nach Peressin

würden die Gewerkschaften und Arbeitnehmer Schiffbruch erleiden, wenn sie die Sozialpolitik dem freien Spiel der Kräfte überlassen, insbesondere, wenn sich vorher das Kapital organisieren könne. Als Beispiel nannte er die Nachkriegsentwicklung. Als es der Wirtschaft nach dem 2. Weltkrieg schlecht ging, hätten die Unternehmer und ihre Interessensvertretungen versprochen, wenn die Wirtschaft wieder aufgebaut sei, dann würde man den Arbeitnehmern und Gewerkschaften die Mitbestimmung etc. geben. Darauf hin hätten die Arbeitnehmer hart gearbeitet und die Wirtschaft aufgebaut. Als es der Wirtschaft besser ging, hätte man trotzdem die Mitbestimmung Anfang der 50er Jahre mühselig erstreiten müssen. Und ähnlich würde sich die Situation auch heute darstellen: Der Arbeitnehmerschaft würde erzählt, der europäische Binnenmarkt solle erst einmal wachsen. Und wenn er dann seine festen Formen angenommen habe und er funktioniere, dann erst solle der soziale Bereich gestaltet und rechtlich abgesichert werden. Peressin erklärte: "Nach allem, was ich erlebt habe, funktioniert das nicht!" Es müsse möglich sein, Mindeststandards festzulegen und rechtlich so abzusichern, daß ein Klagerecht, z.B. beim Europäischen Gerichtshof bestehe, sonst würden viele nationale Errungenschaften im EG-Bereich nur sehr schwer, wenn überhaupt, durchsetzbar sein.

Die zweite Wortmeldung stammt von Tegtmeier:

Er stimmte mit Peressin überein, daß die Mindeststandards konkret formuliert werden müßten, da die Sozialversicherungssysteme in den einzelnen Ländern über Jahrzehnte hin gewachsen seien, und deswegen so völlig

unterschiedlich in Finanzierung und Ausgestaltung sind, daß man deren Harmonisierung nicht den Marktkräften überlassen könne. Deswegen sei politische Gestaltung notwendig. Allerdings verlange dies von den Beteiligten ein hohes Maß an Detailkenntnissen über die verschiedenen Länder und Kommunikationsfähigkeit über Länderinteressen hinweg. Viele, die darüber sprechen, hätten weder von der Sache, noch von den Fakten große Ahnung.

Zusätzlich bemerkte Tegtmeier, daß bei allem was heute national geregelt werde, schon die europäische Perspektive mitberücksichtigt werden müsse. Insbesondere müsse man sich genau über die soziale Grundausstattung im klaren sein, damit dies in die ökonomische Willensbildung miteingeht. Er vertrete folgende Position: Die Tarifparteien seien souverän und sollen es auch in Zukunft bleiben. Trotzdem müsse in der sozialpolitischen Ausgestaltung aller Forderungen auch der europäische Binnenmarkt miteinbezogen werden.

2.6 Europa für die Arbeitnehmer?

2.6.1 Referat von Wilhelm Adamy

I. Chancen und Risiken des Binnenmarktes

Der Binnenmarkt bringt aus gewerkschaftlicher Sicht Chancen und Risiken zugleich. Das Zusammenwachsen der europäischen Staaten ist ganz entscheidend dafür, daß Demokratie und Frieden in Europa gesichert werden. Aber auch die sozialen und wirtschaftlichen Probleme mit denen wir konfrontiert sind, kennen keine Grenzen mehr. Die Verschmutzung der Luft, die Verseuchung der Flüsse und Meere macht an nationalen Grenzen ebensowenig halt wie die Arbeitslosigkeit und Armut. Die gesellschaftliche Lösung dieser Probleme setzt grenzüberschreitende Zusammenarbeit voraus.

Den mehr als 15 Millionen Arbeitslosen und etwa 40 Millionen Armen in der EG wird der Binnenmarkt jedoch nicht automatisch helfen. Eine tatkräftige Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialpolitik muß hinzukommen - national wie europaweit. Nur so können die Früchte der Wirtschaftsintegration gerecht verteilt werden. Doch davon kann bisher keine Rede sein.

Bisher hat die EG eindeutig Schlagseite. Sie treibt die Verwirklichung der Wirtschaftsunion voran, aber vernachlässigt weitgehend die Lösung sozialer und ökologischer Fragen. Die Konturen eines europäischen Sozialraumes sind bisher nicht einmal in Umrissen zu erkennen.

Der EWG-Vertrag enthält nur weinge Vorschriften, die sozialpolitisch bedeutsam sind, aber weit über 100 Artikel, die sich mit der wirtschaftlichen Seite der europäischen Integration befassen. Die wenigen sozialpolitischen Regelungen beschränken sich zudem auf Felder, die der Verwirklichung des Binnenmarktes neutral gegenüberstehen - wie die Richtlinien über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen - oder sie liefern

erst die Voraussetzungen dafür - wie die Richtlinien über Wanderarbeitnehmer. Diese beiden Bereiche zeigen zugleich, daß von der Europäischen Gemeinschaft und vom Europäischen Gerichtshof für die Arbeitnehmer und den sozialen Schutz durchaus positive Elemente ausgegangen sind. So mußte das nationale Recht zur Gleichbehandlung von Mann und Frau auf den Druck aus Brüssel geändert werden, weil die EG-Gremien andernfalls mit rechtlichen Konsequenzen drohten. Ohne eine begleitende Sozialpolitik droht jedoch erheblicher Rückschritt. Grundsätzliche Unternehmensentscheidungen und Strategien werden immer häufiger auf europäischer Ebene gefällt, während soziale Schutzbestimmungen weitgehend nationalstaatlich geregelt sind. Die Gefahr ist noch längst nicht gebannt, daß die sozialen Errungenschaften der Arbeitnehmer dem Binnenmarkt geopfert, und als überflüssiges Sozialgepäck an den alten Grenzen zurückgelassen werden.

II. Ökonomische Auswirkungen des EG-Binnenmarktes

Mit Hochdruck wird gegenwärtig an der Verwirklichung der wirtschaftlichen Dimension gearbeitet. Von den knapp 300 Einzelentscheidungen, die erforderlich sind, um die europäischen Grenzen ab 1993 überflüssig zu machen, wurden bereits mehr als die Hälfte auf EG-Ebene verabschiedet. Nun geht es in erster Linie um die Umsetzung der vom EG-Ministerrat beschlossenen Richtlinien in nationales Recht. Im wesentlichen zielen diese Maßnahmen darauf ab,

- die Grenzkontrollen zu beseitigen, indem technische Schranken abgebaut und unterschiedliche nationale Normen und Standards gegenseitig anerkannt werden;
- die Mehrwert- und Verbrauchsteuersätze angeglichen werden;
- die öffentliche Auftragsvergabe liberalisiert wird;
- der Dienstleistungs- und Bankenbereich liberalisiert wird.

Die Strategie zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes zielt in erster Linie auf die Intensivierung des Wettbewerbs.

Mit großem propagandistischem Aufwand hat die EG-Kommission eine Studie zu den gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen eines EG-Binnenmarktes vorgelegt. Nach den Ergebnissen dieser Studie ist bei Realisierung des Binnenmarktes ein Beschäftigungszuwachs von 1,8 Millionen Arbeitsplätzen in einem Zeitraum von 6 Jahren zu erwarten. Das sind 1,5% der gegenwärtig in den Mitgliedsstaaten tätigen Erwerbstätigen. Wegen der Personaleinsparungen, die mit dem Wegfall der Grenzen verbunden sind und wegen der Rationalisierungseffekte kann es dabei in den ersten zwei Jahren des Integrationsprozesses sogar kurzfristig zu Arbeitsplatzverlusten kommen.

Tabelle 1

Gesamtwirtschaftliche Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes auf mittlere Sicht*

	Grenzkon- trollen	Öffentliches Auftragswesen	Finanzdienst- leistungen	Angebots- effekte*	Durchschn. wert	Schwankungs- breite
Relative Veränderung reales BIP in %	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5	3,2 bis 5,7
Inflationsrate	- 1,0	- 1,4	- 1,4	- 2,3	-6,1	-4,5 bis -7,7
Absolute Veränderung						
Erwerbstätige (1000)	200	350	400	850	1800	1300 bis 2300
Öffentliches Defizit in % des BIP*	- 0,2	- 0,3	- 1,1	- 0,6	-2,2	-1,5 bis -3,0
Außenbeitrag in % des BIP*	0,2	0,1	0,3	0,4	1,0	0,7 bis 1,3

* Die Zahlen geben an, wie sich - nach Abschluß des Anpassungsprozesses (ca. 6 Jahre) - das voraussichtliche jeweilige Ergebnis von dem unterscheidet, das ohne EG-Binnenmarkt zu erwarten wäre (Fehlergrenze $\pm 30\%$)

Aufgrund von Fallstudien und Umfragen geschätzte Angebotseffekte (Kostendegression dank größerer Serien. Wettbewerbseffekte verbunden mit Preisreduzierung und Effizienzsteigerung. Lerneffekte etc.)

Quelle: EG-Kommission, Europäische Wirtschaft Nr.35

Tabelle 2

Gesamtwirtschaftliche Folgen der Vollendung des EG-Binnenmarktes in Verbindung mit wirtschaftlichen Maßnahmen*

Art der Wirtschaftspolitik	Genutzter Handlungsspielraum	Reales BIP in $\%$	Inflationsrate	Erwerbsabgabe	Öffentliches Defizit in $\%$ des BIP	Außenbeitrag in $\%$ BIP
Ohne flankierende wirtschaftspolitische Maßnahmen	(Konsolidierung der öffentlichen Finanzen)	4,5	-6,1	1,8	-2,2	1,0
Mit flankierenden wirtschaftspolitischen Maßnahmen	Öffentliche Finanzen*	7,5	-4,3	5,7	+0	-0,5
	Außenbeitrag**	6,5	-4,9	4,4	-0,7	+0
	Preisentwicklung***	7,0	-4,5	5,0	-0,4	-0,2

* Die Zahlen geben an, wie sich - nach Abschluß des Anpassungsprozesses (ca. 6 Jahre) - das voraussichtliche jeweilige Ergebnis von dem unterscheidet, das ohne EG-Binnenmarkt zu erwarten wäre (Fehlergrenze + 30 $\%$) - ** Es wurde unterstellt, daß die begleitende Wirtschaftspolitik (Öffentliche Investitionen und Reduzierung der direkten Steuern) den durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes geschaffenen Handlungsspielraum hinsichtlich der öffentlichen Finanzen (bzw. hinsichtlich des Außenbeitrags) voll ausschöpft - *** In diesem Fall wurde angenommen, daß die begleitende Wirtschaftspolitik so dosiert wird, daß 30 $\%$ des durch den verminderten Preisanstieg gewonnenen Handlungsspielraums genutzt wird. Eine volle Ausnutzung dieses Handlungsspielraums hätte zu unerwünschten Ergebnissen geführt (insbesondere eine wesentliche Verschlechterung des Außenbeitrags)

Quelle: EG-Kommission, Europäische Wirtschaft Nr. 35

Die Studie zeigt aber auch, daß die Vorteile des Binnenmarktes durch eine expansive Haushaltspolitik erheblich verbessert werden können. Wenn die Staaten die zusätzlich gewonnenen finanziellen Spielräume statt zur Konsolidierung der Staatshaushalte zur Steigerung der öffentlichen Nachfrage nutzen, kann ein Beschäftigungszuwachs von bis zu 5,7 Millionen erwartet werden. Die Arbeitsplatzeffekte einer nachfrageorientierten Haushaltspolitik sind damit weit größer als die vielgepriesenen - mit dem Binnenmarkt einhergehenden Verbesserungen der Angebotsbedingungen. Die EG-Studie wird damit zu einem Beleg für die Notwendigkeit einer verstärkten nachfrageorientierten Politik. Entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung in der Gemeinschaft wird die Wirtschaftspolitik sein, die in den Mitgliedsländern betrieben wird. Hierbei kommt der Bundesrepublik eine besondere Verantwortung zu. Als wirtschaftsstärkstes Land in der EG müssen von der deutschen Wirtschaftspolitik entscheidende Signale ausgehen. Die Wettbewerbsintensivierung durch den Binnenmarkt wird eine expansive staatliche Wirtschaftspolitik ermöglichen, ohne das Ziel der Preisstabilität zu gefährden.

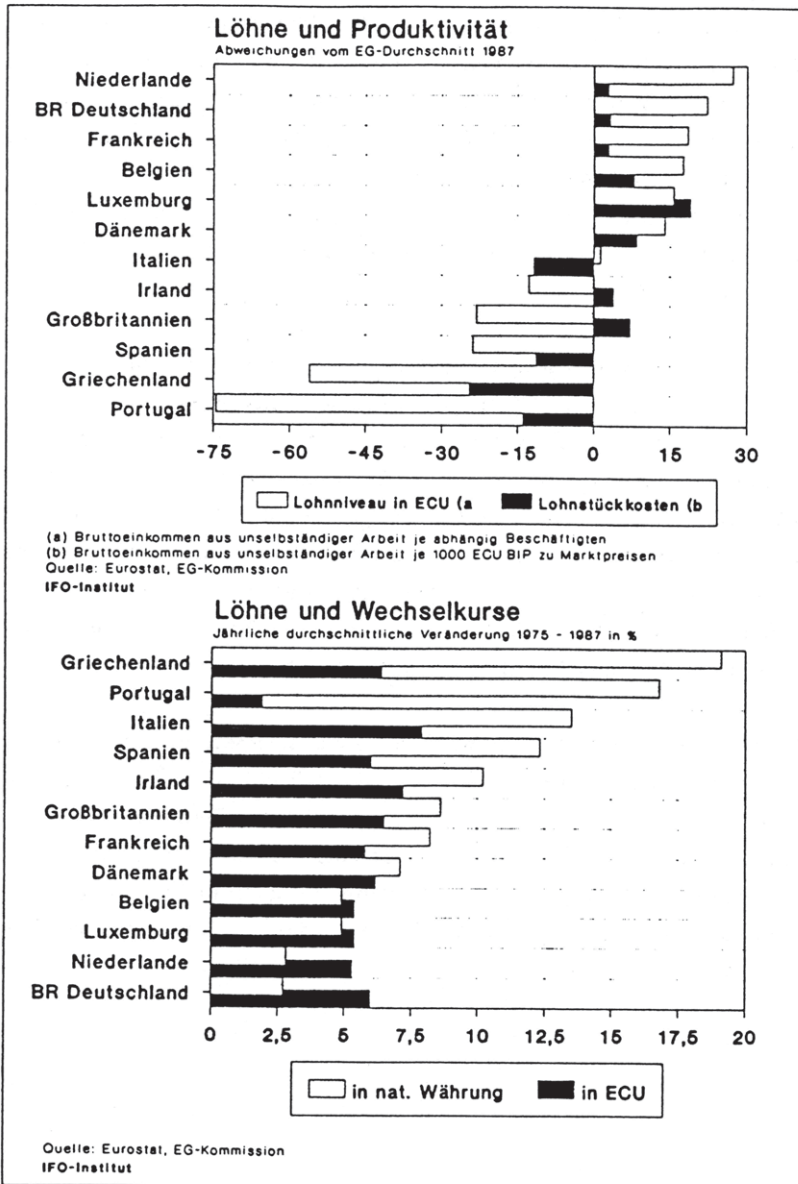
III Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Die Bundesrepublik ist wie kein zweites westliches Industrieland vom Außenhandel abhängig. Ihre Exportquote schwankt zwischen 25 und 33% und beträgt damit ein Mehrfaches der Exportquote der USA und Japans. Von 100 Millionen Inlandsproduktion werden bei uns DM 25.-- bis DM 33.-- exportiert. Gut 6 Millionen Arbeitnehmer arbeiten hier direkt für den Export. Pro Kopf der Bevölkerung betragen die Exporte in der Bundesrepublik das 2,5fache der japanischen und das 4,6fache des amerikanischen Exports.

Mit dem Binnenmarkt werden die Marktstrukturen auch bei uns in Bewegung geraten, mit der Tendenz zur verschärften Konzentration. Angesichts der außenwirtschaftlich hohen Konkurrenzfähigkeit unseres Landes wird die Bundesrepublik vermutlich überproportional vom Binnenmarkt profitieren. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist sehr gut. Gewinne und Renditen sind ausgezeichnet - teilweise höher als in früheren Vollbeschäftigungsjahren. Die Nettogewinne haben sich seit 1982 real nahezu verdoppelt.

Das zu erwartende insgesamt positive Abschneiden der deutschen Wirtschaft heißt jedoch keinesfalls, daß durch die Öffnung des Binnenmarktes in einzelnen Sektoren negative Beschäftigungsentwicklungen auftreten können. Dank der offeneren Grenzen in der Vergangenheit dürfte die deutsche Wirtschaft insgesamt jedoch besser an den rauhen Wind eines internationalen Wettbewerbs gewöhnt sein.

Abbildung 1 und 2



Auch die Lohnkostenentwicklung ist alles andere als ein Grund zum Auswandern. Zwar ist die Bundesrepublik ein relatives Hochlohnland, doch wird das nominale Lohnniveau weitgehend durch die höhere Produktivität wieder wettgemacht. 1987 lag das durchschnittliche Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit pro Kopf um 22% über dem EG-Durchschnitt und um 377% über dem durchschnittlichen Lohnniveau in Portugal. Entscheidend für die Bertiebe ist jedoch nicht nur, was die Arbeitskraft kostet, sondern gleichfalls, welche Werte sie schafft. Setzt man das Lohnniveau in Vergleich zur Arbeitsproduktivität, so liegen die Lohnstückkosten in der Bundesrepublik nur noch um 3% über dem EG-Durchschnitt und um 20% über den Lohnstückkosten Portugals. In den Lohnstückkosten sind dabei alle Lohnnebenkosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, der vermögenswirksamen Leistungen, Urlaubsgeld etc. enthalten.

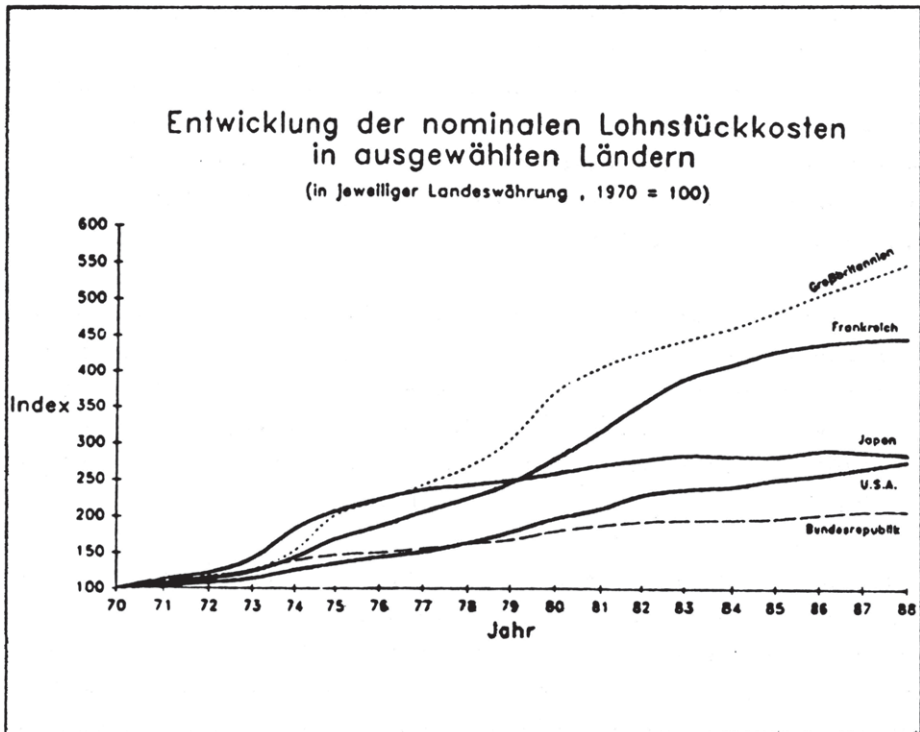
Die Entwicklung der Lohnstückkosten zeigt zugleich, daß sie in der Bundesrepublik weit unterdurchschnittlich gestiegen sind. Diese Vorteile eines niedrigen Lohnstückkostenzuwachses gingen durch die häufige Aufwertung der DM weitgehend wieder verloren. Die Bundesrepublik liegt im europäischen Rennen durchaus sehr gut.

Trotzdem muß damit gerechnet werden, daß einzelne Bertiebe in eine schwierige Lage kommen können, die einen hohen Anteil gering qualifizierter Arbeitskräfte haben oder sich in Sektoren befinden, die dem internationalen Wettbewerb bisher noch nicht in starkem Maße ausgesetzt waren. Vor besonderen Herausforderungen dürften vermutlich die Energiewirtschaft, das Verkehrsgewerbe, das Nachrichtenwesen, Banken und Versicherungen sowie Teile der Ernährungswirtschaft stehen.

Es ist noch längst nicht ausgemacht, daß sich die Wachstums- und Beschäftigungschancen des Binnenmarktes in den Regionen konzentrieren werden, die einen Rückstand im Einkommensniveau und damit das größere Potential für die Steigerung des privaten und öffentlichen Verbrauchs aufweisen. Die hohen

Exportüberschüsse der Bundesrepublik jedenfalls zeigen, daß hohe Lohnkosten und soziale Leistungen keinesfalls einen Standortnachteil darstellen müssen.

Abbildung 3



Quelle: DGB

IV. Soziale Risiken des Binnenmarktes

Die sozialstaatlichen Gefährdungspotentiale der Liberalisierung und Wettbewerbsintensivierung sind nicht zu übersehen. Durch die Maßnahmen zur Verwirklichung des Binnenmarktes wird ein Wettbewerb in vielen nationalen Regulierungssystemen ausgelöst und auch in jenen Bereichen ein Anpassungsdruck erzeugt, die das Binnenmarktkonzept nur mittelbar tangieren. Soziale Gefahren drohen insbesondere in folgenden Bereichen:

1. Sicherung des Arbeitsschutzniveaus

Mit dem Abbau technischer Handelshemmnisse und der Rechtsangleichung von Vorschriften an Produkte werden gleichfalls Entscheidungen über Arbeitssicherheit und Verbraucherschutz getroffen. Soweit diese Arbeitsschutzvorschriften für den freien Warenverkehr direkte Bedeutung haben, stellen diese Richtlinien abschließende Regelungen dar, die es den Mitgliedstaaten nicht erlauben, darüber hinausgehende Maßnahmen zum verstärkten Schutz der Arbeitnehmer beizubehalten oder zu ergreifen. Mindestvorschriften für die Verbesserung der Arbeitsumwelt stellen lediglich jene Arbeitsschutzvorschriften dar, die den freien Warenverkehr nicht unmittelbar beeinträchtigen. Günstigere nationale Regelungen sind jedoch nur dann zulässig, wenn sie vereinbar sind mit dem EWG-Vertrag und seinen Zielen. Darüberhinaus wird ein besonderer Schutz von Klein- und Mittelbetrieben konstruiert. Keine verwaltungsmäßigen, finanziellen und rechtlichen Auflagen sollen deren Gründung und Entwicklung übermäßig beeinträchtigen.

Diese Konzeption bringt Gefahren für das Arbeitsschutzsystem:

- Bezüglich derjenigen Normen, die keinen Spielraum für günstigere nationale Regelungen erlauben, wird ein hohes Schutzniveau vorgeschrieben. Ein "hohes Schutzniveau" muß aber keinesfalls mit dem höchsten schon in einem Mitgliedstaat erreichten Schutzniveau übereinstimmen.

- Die Sicherheitsanforderungen werden sehr allgemein und abstrakt formuliert. Je abstrakter und allgemeiner die Sicherheitsanforderungen ausgestaltet sind, um so größer werden allerdings die Interpretationsspielräume.
- Die inhaltliche Konkretisierung dieser Normen wird den europäischen Normungsorganisationen CEN und CENELEC überlassen, die der Industrie einen starken Einfluß eröffnen. Die wesentlichen Sicherheitsanforderungen sind meist vage formuliert, so daß Unsicherheiten bezüglich des faktischen Sicherheitsniveaus auftreten können.
- Die Mindestvorschriften, die günstigere nationale Regelungen ermöglichen, können zu einem mit der Betriebsgröße unterschiedlichen Schutzniveau führen.

2. Sicherung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer

Die EG-Kommission will den Prozeß der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Unternehmen aktiv fördern und ein europäisches Unternehmensrecht schaffen. Dabei will die Kommission ebensowenig die Problematik des europäischen Betriebsrates wie den ursprünglichen Vorschlag von 1975 aufgreifen, der im Kern ein Paritätsmodell enthielt. Das Management großer Unternehmen hat längst erkannt, wie die Arbeitnehmer der einzelnen Länder gegeneinander ausgespielt werden können. Wandert die Konzernzentrale in ein anderes EG-Land aus, so können nationale Mitbestimmungsrechte de facto ausgehebelt werden.

3. Aushöhlung nationaler Sozialbestimmungen

Im Zuge des Binnenmarktes sollen Markt Zugangs- und Niederlassungsbeschränkungen abgebaut werden. Diese neuen Unternehmerfreiheiten können in Konflikt zu den nationalen Schutzgesetzen geraten, soweit in einigen Ländern bestimmte Unternehmertätigkeiten aus sozialstaatlichen Erwägungen eingeschränkt oder verboten sind. Dies gilt beispielsweise für den Sektor der

privaten Arbeitsvermittlung. In einigen Ländern, wie Großbritannien, ist bereits heute eine auf Gewinn ausgerichtete private Arbeitsvermittlung erlaubt.

Im Bereich des Arbeitskräfteverleihs stellt sich eine ähnliche Problematik. In einigen Ländern ist die Leiharbeit ganz oder für bestimmte Sektoren verboten, während sie in anderen wiederum sehr großzügig gehandhabt wird. Die nationalen Kontrollmöglichkeiten können sehr schnell leerlaufen, wenn der Firmensitz in einem anderen Land liegt.

4. Grenzüberschreitende Wanderung der Arbeitnehmer

Ein Grundelement des gemeinschaftlichen Sozialrechts ist die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und die Vermeidung von Benachteiligung bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit. Bisher ist die Freizügigkeit noch an die Erwerbstätigkeit gekoppelt und damit generell noch nicht hergestellt. Die arbeitsrechtliche Sonderstellung der Beamten gerät gleichfalls in Konflikt zu dem Grundprinzip der Freizügigkeit.

Ein schwieriges Problem stellt gleichfalls der Export von Sozialleistungen im Falle eines Staatenwechsels dar. Wann und unter welchen Bedingungen sollen Sozialleistungen übertragen werden, für die der Betroffene keinen unmittelbaren Finanzierungsbeitrag geleistet hat?

Eine ebenso heikle Frage ist die, in welchem Umfang es einem Arbeitnehmer erlaubt sein soll, Arbeitslosenansprüche in ein anderes Land mitzunehmen, wenn er dort Arbeit sucht. Gegenwärtig hat er bei uns maximal 3 Monate Anspruch auf Arbeitslosengeld, wenn er in ein anderes Mitgliedsland wechselt.

Eine Antwort auf die Fragen ist nicht leicht zu finden, wenn dem sozialen Schutzbedürfnis der Betroffenen Rechnung getragen werden soll und die mit einem eventuell drohenden "Sozial-

tourismus" verbundenen Mißbrauchsmöglichkeiten unterbunden werden sollen.

5. Europapolitisch begründete Deregulierung

Manch einer, der seine ideologischen Ziele auf nationaler Ebene nicht hat durchsetzen können, will sie über den Umweg Europa realisieren. Die Schaffung des gemeinsamen Marktes wird denn auch bereits als die "größte Deregulierungsaktion der Weltgeschichte" bezeichnet.

Die sich ausbreitende Zahl ungeschützter Arbeitsverhältnisse sowie die Auseinandersetzungen um die Arbeitszeitvorschriften sind erste Vorboten dieser auf die Einschränkung tariflicher und gesetzlicher Schutzbestimmungen abzielenden Politik. Gerade die Debatte um die Verlängerung der Betriebszeiten, um Schichtarbeit und Wochenendarbeit zeigen, wie schnell Arbeitsbedingungen unter europäischen Anpassungsdruck geraten können. Es liegt auf der Hand, daß insbesondere Länder mit relativ hohem Sozialstandard unter Anpassungsdruck geraten können. Dabei besteht vermutlich weniger die Gefahr einer generellen Absenkung nach unten als der Aufweichung in spezifischen Wettbewerbsfeldern.

Ohne soziale Spielregeln droht der EG-weite Wettbewerb auf dem Rücken der Arbeitnehmer ausgetragen zu werden.

V. Eckpunkte einer europäischen Sozialpolitik

Bisher gibt es in den Mitgliedstaaten der EG kein von allen akzeptiertes allgemein gültiges Sozialmodell. Sehr unterschiedliche Sozialstrukturen haben sich herausgebildet, die eine Vereinheitlichung der sozialen Leistungen und Systeme weder machbar noch erstrebenswert machen. Wohl aber muß eine europäische Sozialgesetzgebung so ausgestaltet sein, daß sie gleichzeitig die sozialen Errungenschaften der sozial fort-

schrittlichsten Länder garantiert und den Arbeitnehmers der im Rückstand befindlichen Ländern deutliche soziale Vorteile sichert. Sozialpolitisches Ziel muß ein schnellere Dynamik der Länder mit niedrigem Sicherungsniveau sein, ohne daß die Länder mit höheren Normen in ihrer Fortentwicklung behindert werden. Erforderlich ist daher ein gemeinschaftlicher Bezugsrahmen, der ein Mindestmaß an Einheitlichkeit enthält und soziale Grundrechte garantiert, ohne die nationalen Möglichkeiten zur Fortentwicklung der Sozialpolitik einzuschränken. Angesichts des bestehenden Sozialgefälles muß der Bau eines sozialen Europas als längerfristiger dynamischer Prozeß verstanden werden. Der große Wurf einer zeitlosen allgemeinen Strategie hilft kaum weiter.

Zu den Eckpunkten einer europäischen Sozialpolitik zählen aus gewerkschaftlicher Sicht insbesondere folgende Punkte:

1. Koordinierte Investitions- und Beschäftigungsprogramme

Angesichts der nach wie vor drückend hohen Arbeitslosigkeit muß das Binnenmarktprojekt von einer aktiven Beschäftigungspolitik begleitet werden. Der Bundesverband der Deutschen Industrie teilt die Einschätzung des DGB, daß die Wachstumsdynamik erst voll entfaltet werden kann, wenn die Regierungen der EG ihren größeren Handlungsspielraum für zusätzliche Wachstumsimpulse nutzen. Ansatzpunkte liegen in der Förderung privater und in der Erhöhung öffentlicher Investitionen. Hierunter fallen auch die Verstärkung der Regional- und Technologiepolitik sowie verbesserte Maßnahmen der beruflichen Qualifikation. Dazu gehören auch große europäische Infrastrukturmaßnahmen.

Zur Sicherung und Stärkung der Wachstums- und Beschäftigungsimpulse des gemeinsamen Binnenmarktes hat die nationale Finanzpolitik wesentlich beizutragen. Für die Bundesrepublik bleibt die Stärkung der Binnennachfrage wesentliches

Wachstumsziel, nur so kann das Bestehen der Importdefizite mittelfristig abgebaut werden.

Vor vier Jahren hat die EG-Kommission bereits eine kooperative Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung entwickelt. Die Mitgliedstaaten haben sich dabei zu einer expansiven und beschäftigungssichernden Finanzpolitik verpflichtet. Doch von einer Umsetzung dieses Konzeptes ist bisher nichts zu sehen.

2. Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Der Erfolg dieser Maßnahmen hängt aber auch davon ab, ob sie von verschiedenen unterstützenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Programmen begleitet werden, die jedem einzelnen mehr Chancen auf eine Beschäftigung eröffnen. Auf Gemeinschaftsebene muß hingewirkt werden, daß in jedem Land eine aktive Arbeitsmarktpolitik betrieben wird, die folgende Elemente umfaßt:

- Eine flächendeckende und effiziente öffentliche Arbeitsvermittlung, die ihre soziale Vermittlungsaufgabe wirksam erfüllen kann.
- Eine arbeitsmarktpolitische Vorrasschau, die es ermöglicht, den zukünftigen Qualifikationsbedarf und den Strukturwandel am Arbeitsmarkt möglichst rechtzeitig zu erkennen.
- Berufsbildungs- und Weiterbildungsprogramme.
- Programme zur Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für benachteiligte Gruppen.

3. Verbindliche soziale und demokratische Grundrechte

In den Mitgliedstaaten der EG sind die sozialen Grundrechte verfassungsmäßig sehr unterschiedlich verankert. Allen

Menschen in der EG müßten die gleichen demokratischen und sozialen Grundrechte garantiert werden, so daß sich das "Erpressungspotential" zumindestens verringern würde. Ein europäischer Sockel sozialer Grundrechte könnte zu einem wichtigen Grundstein für das Zusammenwachsen in der Gemeinschaft werden. Er muß aber eine verbindliche Rechtsqualität haben; jeder Bürger muß daher nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges die Möglichkeit erhalten, eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof einzulegen. Diese Rechte müssen von dem klassischen Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit über den Kündigungsschutz bis zur Garantie des arbeitsfreien Sonntags reichen. Den Mitgliedstaaten muß es auch künftig möglich sein, günstigere Regelungen beizubehalten oder zu ergreifen.

4. Garantie eines bestmöglichen Sicherheits- und Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer

Den fundamentalen Gesundheitsbedürfnissen der Menschen muß höchste Priorität beigemessen werden. Das gesetzliche Gebot jedes EWG zielt nicht etwa auf eine einfache Angleichung des Gesundheitsschutzes, sondern auf die Verbesserung der Arbeitsumwelt und die Harmonisierung in diesem Bereich bei gleichzeitigem Fortschritt. Diese Regelungen des EWG-Vertrages müssen offensiv angewendet werden. Unabdingbar ist die Beteiligung der Gewerkschaften an der gesundheitsrelevanten europäischen Normgebung. Die Arbeitgeber sind EG-weit zu verpflichten.

5. Verbesserung der gesetzlichen Arbeitszeitregelungen

Ein Handlungsbedarf besteht gleichfalls bezüglich der Lage und Verteilung der Arbeitszeit. Diese wurden bis Anfang der 80er Jahre weitgehend noch tarifvertraglich geregelt. Inzwischen wurden die tarifvertraglichen Vorschriften aber durch Flexibilisierungsklauseln aufgelockert. Damit haben die gesetzlichen

Mindeststandards in ganz Europa an Bedeutung gewonnen, die sich allerdings erheblich unterscheiden. In England existieren praktisch kaum gesetzliche Regelungen, die einer Flexibilisierung der Arbeitszeit Grenzen setzen. Demgegenüber wurden in Spanien, Frankreich und Italien eine ganze Reihe von internationalen Übereinkommen ratifiziert und in die nationale Gesetzgebung übernommen.

Mit dem Ausbau des Binnenmarktes werden unterschiedliche soziale Standards an Bedeutung gewinnen. Wenn wir beispielsweise den arbeitsfreien Sonntag in der EG schützen wollen, so kann dies nur EG-weit gelingen. Andernfalls droht der arbeitsfreie Sonntag zu fallen oder Produktionsbetriebe verlagert zu werden. Aus diesem Grunde sind bezüglich der Lage und Verteilung der Arbeitszeit EG-weite Mindestregelungen erforderlich, die insbesondere darauf abzielen,

- die regelmäßige Arbeitszeit auf 40 Stunden bei 5 Tagen zu begrenzen,
- Sonntage und staatlich anerkannte Feiertage als Tage der gemeinsamen Arbeitsruhe zu garantieren,
- Nachtarbeit und Schichtarbeit zu begrenzen,
- Einschränkung der Überstunden und
- umfassende Risikobewertungen vorzunehmen und auf dieser Basis mit den Arbeitnehmervertretungen verbindliche betriebliche Arbeitsschutzprogramme auszuhandeln.

6. Unterstützung der wirtschaftlich schwächeren Regionen

Die Verhältnisse in den weniger entwickelten und krisengeschüttelten Regionen der Gemeinschaft sind zu verbessern. Das ist ein Gebot der menschlichen Solidarität und der politischen Vernunft. Etwa 20% der EG-Bevölkerung leben Ende der

80er Jahre in Regionen, in denen das Pro-Kopf-Einkommen 25% und mehr unter dem Gemeinschaftsdurchschnitt lag. In diesen Regionen muß ein wirtschaftlicher Aufholprozeß ermöglicht werden. Angesichts der notwendigen qualitativen und quantitativen Erfordernisse reichen die Mittel des europäischen Strukturfonds keinesfalls aus. Eine öffentliche Initiative sollte gestartet werden, die darauf abzielt, den am meisten benachteiligten Regionen verstärkt Finanzmittel zur Verfügung zu stellen, um spezifische Programme durchzuführen und neue beschäftigungspolitische Aktivitäten in Gang setzen zu können. Angesichts der wirtschaftlichen Vorteile der deutschen Wirtschaft durch den Binnenmarkt sollte der deutsche Beitrag für die EG-Strukturfonds weiter ausgebaut werden.

Die absehbaren sektoralen Anpassungsprobleme erfordern auf europäischer Ebene zugleich eine Strukturberichterstattung sowie Brancheninformationssysteme. Für strukturbestimmende und besonders gefährdete Branchen sollten auf europäischer Ebene Strukturanpassungskonzepte von drittelparitätisch besetzten Branchenausschüssen entwickelt werden.

7. Bessere Absicherung der Mitbestimmungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer

Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer in den Mitgliedsstaaten der EG haben sich bezüglich des Umfangs als auch der Art ihrer Ausübung unterschiedlich entwickelt. Eine Harmonisierung im Sinne einer Übertragung der Rechtsvorschriften des deutschen Betriebsverfassungsgesetzes oder der Mitbestimmungsgesetze auf Unternehmensebene auf die Länder erscheint aufgrund dieser Traditionen ebensowenig möglich wie umgekehrt die Übernahme von Beteiligungs-, Mitbestimmungs- und Kontrollnormen aus anderen Ländern. Notwendig und möglich sind demgegenüber europäische Gesetze bezüglich der Informations- und Konsultationsrechte der Arbeitnehmer in multinationalen Unternehmen; damit soll in allen europäischen Konzernen eine

Struktur geschaffen werden, die einem "europäischen Wirtschaftsausschuß" gleichkäme.

Notwendig und Möglich ist es auch, die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer in der geplanten europäischen Aktiengesellschaft zu regeln. Die Vorstellungen der EG-Kommission gehen dahin, den Unternehmen, die sich für eine europäische Aktiengesellschaft entscheiden, verschiedene Mitbestimmungsmodelle zur Auswahl zu geben. Dabei muß allerdings die Gleichwertigkeit der Einflußmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen gewährleistet sein. Unabhängig vom gewählten Mitbestimmungsmodell muß eine Gleichrangigkeit der Einflußmöglichkeiten garantiert sein.

Auf europäischer Ebene dürfen nicht nur die Unternehmensvorstände tagen, auch die Arbeitnehmervertreter müssen ein Recht auf regelmäßige Information und Beratung auf europäischer Ebene bezüglich all jener Maßnahmen erhalten, die die Belange der Arbeitnehmer in mehreren Ländern berühren.

8. Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Bezüglich des Rechts der Arbeitnehmer auf die Wahl ihres Beschäftigungsortes gibt es gegenwärtig noch zahlreiche Behinderungen. Diese sind nicht nur kultureller Art, sondern teils auch in Rechts- und Verwaltungsvorschriften verankert. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer muß daher mit einer besseren Integration und Abstimmung der Bildungs- und Ausbildungssysteme, der gegenseitigen Anerkennung der Berufsabschlüsse und einer schrittweisen, fortschrittsorientierten Angleichung der Arbeits- und Sozialgesetzgebung einhergehen. Zugleich müssen bestimmte Standards für den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen erarbeitet werden, auf die sich die einzelnen EG-Staaten einigen. Das betrifft beispielsweise den Aufenthaltsstatus, den Familiennachzug, den Ausweisungsschutz und die Wiederkehrproption für Familienangehörige aus Drittstaaten.

9. Konsultation und Koordinierung sozialer Sicherungssysteme

Auch in Zukunft werden die zentralen Bereiche der sozialen Sicherheit in der Zuständigkeit der Nationalstaaten verbleiben. Die von Land zu Land stark abweichenden Sozialverhältnisse dürfen jedoch nicht länger als Vorwand dienen, auf der Stelle zu treten oder gar den sozialpolitischen Rückwärtsgang einzulegen. Vielmehr stellt sich die Frage, wie der Abstimmungsprozeß in diesem wichtigen Bereich verbessert und ohne größere Risiken Abstriche an der nationalen Autonomie vorgenommen werden können. Die Aufgabenteilung zwischen nationaler und europäischer Ebene muß auch im sozialpolitischen Bereich neu diskutiert werden.

Um ein weiteres Auseinanderdriften der nationalen Sicherungssysteme zu verhindern, ist eine sozialpolitische Koordinierung zwischen Mitgliedsstaaten dringend erforderlich. Diese Koordinierung und Angleichung muß "auf dem Wege des Fortschritts" erfolgen, wie dies der EWG-Vertrag erfordert. Zugleich sollte die EG-Kommission jährlich einen Bericht vorlegen, der aufzeigt, wie die Ursachen sozialer Defizite verringert und die präventive Funktion der Sozialpolitik verbessert werden kann.

Zugleich müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, daß sie ihre internationalen Verpflichtungen im sozialen Bereich voll erfüllen, indem sie die weltweiten Mindestnormen der Internationalen Arbeitsorganisation ratifizieren und die europäische Sozialcharta des Europarates anerkennen und erfüllen.

Aktives Eingreifen der nationalen Regierungen wie der Gemeinschaftsorgane ist erforderlich, damit der Sozialpolitik der gleiche Stellenwert wie der Wirtschaftspolitik beigemessen wird.

2.6.2 Diskussion zum Referat von Wilhelm Adamy

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Adamy:

Zuerst wurde die Diskussion über die Frage, inwieweit Sozialstandards durch Gesetz geregelt werden müssen oder den freien Marktkräften überlassen werden könnten, wiederaufgenommen. Danach wurden verschiedene Standpunkte dargestellt, welche Prioritäten zuerst geregelt werden müßten.

Zu der Schaffung/Regelung von sozialen Rechten wurden zwei, zum Teil gegensätzliche, Meinungen vertreten. Die erste (von Struwe) lautete:

Der Abbau von Sozialstandards schädigt langfristig eine Volkswirtschaft, deswegen werden langfristig hohe Sozialstandards geschaffen, eine Reglementierung von seiten der Regierungen ist nur in geringem Ausmaß nötig:

Es wurde (von Struwe) bezweifelt, daß der Sozialabbau produktivitätsfördernd sei. Dies sei ja auch seit Jahren die Argumentation der Gewerkschaften. Im Gegenteil, es sei sogar so, daß unter Umständen eine maßvolle sozialpolitische Ausweitung von Arbeitnehmerrechten produktivitätsfördernd sei, weil z.B. der Arbeitsfrieden die Voraussetzung für eine hohe Produktivität sei. Unter diesen Umständen müßte man doch überspitzt sagen: "O.K., laß die doch Sozialabbau betreiben, wenn die meinen, glücklich damit zu werden, die werden sehen, was sie davon haben." Er sei nämlich der Überzeugung, und da fühle er sich durch die europäische Entwicklung seit Bestehen der Gewerkschaften und der Sozialgesetzgebung bestätigt, daß die Wettbewerbssituation der Länder, die einen Sozialabbau betrieben, langfristig schlechter sei. Man müsse ja nur die wirtschaftliche Situation der Bundesrepublik Deutschland mit der der anderen europäischen Länder vergleichen. Die Bundesrepublik Deutschland sei die mit Abstand wirtschaftlich stärkste Macht in Westeuropa, und dies wegen und nicht trotz eines

sehr gut ausgebauten sozialpolitischen Systems. Bedinge nicht vielleicht das eine das andere? Das wäre seine Vermutung. Und insofern sei er gar nicht so pessimistisch. Ein Land, das sehr gute sozialpolitische Leistungen bereitstellt und die Arbeitnehmerrechte sichert, sei langfristig konkurrenzfähiger, als ein Land, das den Weg des Sozialabbaues gehe. Als Beispiel für einen Fehlschlag der Politik des Sozialabbaus führte er Großbritannien an. In Großbritannien würde Margret Thatcher in diesem Jahr ihr 10jähriges Regierungsjubiläum feiern. Die Gewerkschafts- und Sozialrechte seien erheblich abgebaut worden. Dies habe mit dazu beigetragen, daß Großbritannien heute wesentlich schlechter dastehe, als es vor 10 Jahren dagestanden hätte. Großbritannien sei - gemessen am Bruttosozialprodukt - sogar von Italien überholt worden, woran vor 10 Jahren noch niemand gedacht hätte. Großbritannien habe z.B. eine weit höhere Inflationsrate als der Durchschnitt der Gemeinschaft. Die Länder, die Sozialabbau betrieben, würden, wenn auch nicht in einem halben Jahr, so doch in 3, 5 oder 8 Jahren sehen, was sie davon hätten. Beispiele gäbe es genug.

Die andere Meinung dagegen lautete (diesmal von Jaeger und Schwab vertreten):

Selbst wenn es langfristig für eine Volkswirtschaft vorteilhaft sei, einen hohen Sozialstandard zu besitzen, so sind erstens, zumindest kurzfristig, die Folgen einer Regelung von Sozialstandards über den freien Markt zu negativ und zweitens Sozialstandards nur unter großen Opfern erkämpfbar:

So wurde (von Jaeger) die Meinung vertreten, er glaube auch, daß es gewisse Anzeichen gebe, die darauf hinweisen, daß ein hoher Sozialstandard für eine Wirtschaft von Vorteil sei. Aber ohne flankierende Maßnahmen würden nicht genug Sozialstandards geschaffen. Nur auf den Markt vertrauen, sei sicherlich der falsche Weg. Die Arbeitgeber hätten nun einmal die Tendenz, immer mehr verdienen zu wollen. Und dies sei nach dem marktwirtschaftlichen Prinzip auch eine ganz legitime Angelegenheit. Und da müsse gegengesteuert werden. Wer wisse (ergänzte u.a. Schwab), wie schwierig es war, soziale Rechte zu erkämpfen, der müßte auch sehen, daß man

diese Rechte mit Klauen und Zähnen verteidigen müßte. Somit dürfte kein, wenn auch vielleicht nur vorübergehender, Sozialabbau in Kauf genommen werden.

Als nächstes wurden zwei Standpunkte dargestellt, welche Aspekte höchste Priorität bei der Regelung von Sozialstandards haben sollten.

1. Die Gefahr bestehe (nach Körner), daß bei der Diskussion über die Sozialcharta alle möglichen Aspekte angesprochen würden, aber diese wegen der Fülle der Themen nur oberflächlich behandelt würden. Gerade deshalb sei man sich natürlich auch schnell einig, oft ohne eine praktikable Lösung gefunden zu haben. Er finde, daß es in dieser Situation besser sei, zuerst einmal die wichtigsten Probleme richtig zu lösen. Nach seiner Einschätzung seien die Aspekte: Sonntagsarbeit, Rolle der privaten Arbeitsvermittlungen, Leiharbeit und Teilzeitarbeit nicht die dringendsten Probleme, die zuerst geregelt werden müßten. Nach seiner Einschätzung sei der Bedarf der arbeitenden Bevölkerung an einer sowohl qualitativ als auch quantitativ flexibleren Gestaltung des Arbeitslebens gewachsen sei. Die Wünsche und Probleme sind so differenziert, daß man vorläufig auch private Arbeitsvermittler erdulden oder zulassen sollte, um dann zu entscheiden, ob dies sinnvoll sei. Dagegen sei folgenden Punkten höchste Priorität bei der Sozialgesetzgebung einzuräumen:

- Sicherung von Mitbestimmungsrechten,
- Bildung von Gesamtbetriebsräten,
- Steikrechte und Aussperrung,
- Kündigungsschutz.

Bei diesen Punkten müßten die Gewerkschaften vordringlich für bestimmte Ordnungsbedingungen sorgen. Man müsse sich dann natürlich einigen, ob der Staat die Grundrechte flankieren sollte, wie das in manchen europäischen Ländern der Fall ist, oder ob man mehr auf Tarifautonomie setzen sollte. Wenn es darum ginge, den Sozialabbau zu bekämpfen, dann seien dies die wichtigsten Ansatzpunkte, gerade auch um das Ausspielen der Interessensvertretungen in verschiedenen Unternehmensbereichen bei europäischen Unternehmen zu verhindern. Daß Arbeitsschutz,

Mutterschutz und Gesundheitsschutz wesentliche Voraussetzungen sind, die die Gewerkschaften zusätzlich in erster Linie zu verfolgen hätten, sei selbstverständlich.

2. Auch Adami sah in der Regelung der sozialen Versicherungsleistungen die zentralen Probleme. Er gewichtete aber die Gefahren des Binnenmarktes anders als Körner. Für die Gewerkschaften gäbe es folgende Schwerpunkte:

- soziale Grundrechte,
- Sicherung und Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten (mit dem zentralen Bereich des Austausches von Interessensvertretungen zwischen den verschiedenen Standorten),
- mehr Solidarität mit rückständigen Regionen.

Aber auch die Frage der Arbeitsvermittlung sei für ihn eine zentrale Frage. Sogar in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes würde die staatliche Arbeitsvermittlung als eine zentrale Bestimmung des Sozialstaates bezeichnet. Es passe nicht zu einem Sozialstaat, daß man Geschäfte mit der Arbeitslosigkeit anderer, und damit mit deren Notlage, machen könne. Was könne denn ein privater Vermittler besser tun? Er sei nicht gegen die Deregulierung, allerdings müsse man diskutieren in welchen Bereichen. Bei der Flexibilisierung der Arbeit sehe er dagegen Bedarf von gesetzlicher Seite. In den Ländern, die eine sehr viel höhere rechtliche Absicherung der Teilzeitarbeit hätten als die Bundesrepublik, sei die Teilzeitarbeit auch sehr viel höher. Eine sozialstaatliche Version wäre: "Jeder Arbeitnehmer hat ein Recht auf Teilzeitarbeit und diese ist nicht vom Willen der Unternehmer abhängig. Und jeder Arbeitnehmer hat das Recht von Teilzeit wieder auf Vollzeit zu arbeiten, wenn er meint." Das wäre für ihn Flexibilität, über die man reden könne.

Ein weiterer wichtiger Schwerpunkt sei für ihn, eine weitere Ausweitung von ungeschützten Arbeitsverhältnissen zu verhindern, da jeder Arbeitnehmer das Recht hätte, in die soziale Sicherung einbezogen zu werden und zudem ein Recht auf eine Mindestkündigungsfrist hätte (er wolle nicht, daß keine Entlassungen mehr möglich seien).

Als besonders problematisch sieht er den weiteren Ausbau des Sozialstaates an. Da viele argumentierten, man müsse erst

einmal warten bis z.B. die Portugiesen aufgeholt hätten, würde der zu verwirklichende Binnenmarkt zu einem Hindernis beim Ausbau des Sozialstaates. Wir hätten aber in der Bundesrepublik schon die längsten Maschinenlaufzeiten innerhalb der EG. Wenn in dieser Situation durch Deregulierung und Flexibilisierung die Maschinenlaufzeiten erhöht würden, würden wir, aufgrund der dann erhöhten Produktivität, die Portugiesen noch viel mehr an die Wand drücken. Die deutschen Gewerkschaften dürften deswegen nicht aufhören, für mehr sozialen Fortschritt zu kämpfen, da sie es sonst diesen Ländern schwieriger machen würden, auch sozialen Fortschritt zu erreichen. Die Gewerkschaften der anderen Länder sagten dies auch ganz eindeutig: Wenn wir aufhören würden, in der Arbeitszeitverkürzung einen Schritt weiter zu gehen, würde es für sie noch schwieriger, da dann die Wettbewerbsvorteile der Bundesrepublik noch größer werden würden.

Das Problem Personalnebenkosten in der politischen Diskussion sei für ihn nur ein vorgeschobenens Argument, da die Sozialleistungen unterschiedlich finanziert würden, aber dennoch ein gleich großer Teil des Sozialproduktes dafür aufgewendet würde. So sei die Abgabenbelastung in Dänemark insgesamt weit höher als in der Bundesrepublik, obwohl die Lohnnebenkosten geringer seien.

2.7 Unternehmensverfassung und Arbeitnehmerrecht: (Perspektiven und Optionen (Mitbestimmungsrecht, Arbeitsrecht, Tarifrecht)

2.7.1 Referat von Rolf Jaeger

Einleitend ist zu bemerken, daß allgemein wohl die Befürchtung vorzuherrschen scheint, mit der Installierung des europäischen Binnenmarktes würden deutsche arbeits- und sozialrechtliche Standards fallen bzw. zumindestens ins Rutschen kommen. Hier kann es nur darum gehen, einige grundsätzliche Erwägungen anzustellen und Grundkenntnisse über die beabsichtigten Initiativen auf EG-Ebene darzustellen.

Wie bereits mehrfach festgestellt, findet der europäische Binnenmarkt (EBM) im wesentlichen als marktwirtschaftliche Veranstaltung statt. Dies ergibt sich sowohl aus der Fassung der Einheitlichen Europäischen Akte, ist aber im Grundsatz auch schon im EWG-Vertrag (EWGV) enthalten. Der Kern des "Binnenmarktes '92" ist, daß bis zum 31.12.1992 die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen geschaffen werden sollen, den vier Grundfreiheiten des EWG-Vertrages - Freiheit für Kapital, Dienstleistungen, Waren und Personen - zum Durchbruch zu verhelfen. Es ist zu bemerken, daß die soziale Komponente, wie auch schon früher, zunächst in den einschlägigen Bestimmungen des EWG-Vertrags nur angedeutet ist, während der EWG-Vertrag und das Weißbuch der Kommission die Maßnahmen auf wirtschaftlichem Gebiet präziser beschreiben. Bereits früher sind zwar auch schon Verordnungen und Richtlinien zur Freizügigkeit, sozialen Sicherheit, Gleichberechtigung von Mann und Frau hinsichtlich des Lohns und der Arbeitsbedingungen erlassen worden. Dies war erforderlich, da soziale Ungerechtigkeiten einen Störfaktor bei der Verwirklichung von mehr Wettbewerb bedeutet hätten.

Auf arbeitsrechtlichem Gebiet gibt es drei wichtige Richtlinien, zur Massenentlassung von Arbeitnehmern, zum Schutz von

Arbeitnehmern bei Firmenübernahmen bzw. bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers.

Hinsichtlich der Themen des Referats: Arbeitsrecht, Mitbestimmungsrecht, Tarifrecht stellt sich die Frage, wo bzw. warum überhaupt Handlungsbedarf für die Gewerkschaften besteht. Schließlich gibt es schon jetzt eine Fülle grenzüberschreitender Kooperationen von Unternehmen bzw. internationaler (europäischer) Konzerne, ohne daß insoweit rechtliche Rahmenbedingungen (überstaatlich) festgeschrieben wären. Zielsetzung des europäischen Binnenmarktes ist es allerdings, über größere Einheiten einen Produktivitätsschub herbeizuführen, dabei sind Fusionen und neue Formen (und Umfang) der Kooperation von Unternehmen durchaus beabsichtigt. Es besteht insoweit - wie man sehen wird - eine erhöhte Gefahr des Ausspielens von Industriestandorten bzw. Unternehmens- und Betriebsbelegschaften gegeneinander.

Den Ist-Zustand zu beschreiben, heißt festzustellen, daß Regelungen hinsichtlich der Beteiligung von Arbeitnehmern im Unternehmen und Betrieb bis heute nicht bestehen, dafür allerdings große Unterschiede in den Rechtsformen der Mitgliedsstaaten der EG. Ziel von Regelungen aus gewerkschaftlicher Sicht muß daher (pauschal betrachtet) sein, einheitliche Rahmenbedingungen über einen sozialen Sockel von Arbeitnehmergrundrechten, eine Verbesserung der Informations- und Konsultationsrechte von Arbeitnehmervertretern sowie die Chance zum Abschluß rechtsverbindlicher europäischer Tarifverträge zu erreichen.

Dies ist teilweise in der Zwischenzeit auch von Arbeitgebern anerkannt worden; verschiedene Entwürfe von EG-Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat - hierauf wird im einzelnen noch eingegangen - liegen in der Zwischenzeit vor.

Gewerkschaften sind im Rahmen des "sozialen Dialogs" über ihre Mitglieder im Wirtschafts- und Sozialausschuß und im Europäischen Parlament an dieser Diskussion beteiligt.

Es ist allerdings festzustellen, daß auf europäischer Ebene es bisher keine demokratischen Strukturen gibt, sondern im wesentlichen ein Verwaltungsverfahren existiert: Legislative ist nicht das Europäische Parlament, sondern der Ministerrat, der aus den Regierungen der Mitgliedstaaten besteht und in Entscheidungen zu den hier angesprochenen Problemen (bis auf wenige Ausnahmen) einstimmig zu treffen hat.

Wenn man sich fragt, welche Forderungen sich für europäische Gewerkschaften und Arbeitnehmer angesichts der Schaffung eines Europas ohne Binnengrenzen ergeben, so sind die Ansatzpunkte bei der Überlegung die Artikel 118 folgende und 130a EWGV. Nach Artikel 118 EWGV fördert die Kommission die Zusammenarbeit in sozialen Fragen, in diesen Entscheidungsprozeß sind der Wirtschafts- und Sozialausschuß im Rahmen der Anhörung ebenso wie das Parlament eingeschaltet.

In Artikel 118a EWGV geht es vor allem um die Verbesserung der Arbeitssicherheit, der Arbeitsumwelt und der Gesundheit am Arbeitsplatz. In diesen Fragen ergeben sich erweiterte Rechte des Parlaments, die unter Umständen dazu führen können, daß der Rat mit Mehrheit entscheiden kann.

Nach Artikel 118b EWGV soll der "soziale Dialog" (Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Kommission) entwickelt werden; soweit Vereinbarungen getroffen werden können, soll es möglich sein, diese in vertragliche Beziehungen (zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen?) zu kleiden. Hier ist allerdings von einer Ausgestaltung europäischer Tarifverträge noch nicht die Rede.

Nach Artikel 130a EWGV ist der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt auf der EG-Ebene zu fördern, es handelt sich insoweit um eine übergreifende Vorschrift.

Der rechtliche Rahmen ist zugegebenermaßen nicht gerade überwältigend günstig zu beurteilen. Für die hier anzusprechenden Bereiche ergibt sich folgendes:

A Arbeitsrecht

Vor dem Hintergrund der Standortdiskussion und des damit verbundenen Wettbewerbs um die Erhaltung von Arbeitsplätzen erscheint die Gefahr einer Verschlechterung von arbeits- und sozialrechtlichen Schutznormen durchaus real. Bestehen einmal Regelungen auf europäischer Ebene, so ist zusätzlich zu beachten, daß EG-Recht höherrangig als nationales Recht ist, bessere Regelungen als nach der europäischen Norm daher unter Umständen wettbewerbsrechtlich (nach europäischen Recht) zu beanstanden wären.

Insoweit weist der Bereich Arbeitssicherheit günstigere Bedingungen auf: Nach Artikel 118a Abs. 3 EWGV ist es den Mitgliedstaaten unbenommen, national auch bessere Regelungen einzuführen bzw. zu behalten als die, welche auf europäischer Ebene verabschiedet werden.

Wegen des Standortwettbewerbs kann man sich jedoch auch und gerade in der Bundesrepublik Deutschland hierauf nicht allein verlassen. Die soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes muß institutionalisiert, programmatisch festgeschrieben werden. Hierzu gehört, einen Sockel sozialer Grundrechte zu schaffen, die spezifisch auf den europäischen Binnenmarkt zugeschnitten werden müßten. Aufbauen könnten diese durchaus auf den Empfehlungen und Übereinkommen der internationalen Arbeitsorganisation bzw. der Sozialcharta des Europarats.

Nur mit der Einführung eines "sozialen Sockels" können strukturelle Rückstände der ärmeren EG-Mitgliedstaaten aufgeholt werden. Nur ein Beispiel: Die Drohung mit der Verlagerung der Industrieproduktion in das (europäische) Ausland ist auch in Griechenland durchaus üblich, wie uns bei einem Bildungsurlaub im Herbst 1989 von dortigen betrieblichen Gewerkschaftsvertretern mitgeteilt wurde.

Zu wünschen ist weiterhin eine Einspruchsmöglichkeit der Arbeitnehmerorganisationen bei der EG-Sozialgesetzgebung bzw. Verabschiedung von sozialen Verordnungen; hier ist daran zu erinnern, daß zur Zeit keine parlamentarische Gesetzgebungsinitiative im europäischen Rahmen vorhanden ist.

Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) hat einen Katalog beschlossen, in dem allererste Prioritäten im Arbeitsrecht festgeschrieben sind, welche für die Verwirklichung einer "aktiven Freizügigkeit und Flexibilität" auf dem großen europäischen Arbeitsmarkt unerlässlich sind. Basis dabei sind - wie bereits eingangs erwähnt - die Konventionen der internationalen Arbeitsorganisation (ILO), die in ihrer Mehrzahl nicht von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden sind, zum Teil mit der Begründung, daß wir in der Bundesrepublik ja ohnehin bessere Schutznormen hätten, als dies nach internationalen Übereinkommen im Sinne von Mindeststandards gefordert würde. Die Europäische Sozialcharta (des Europarates) ist als völkerrechtlicher Vertrag ebenfalls mit geringerer Verbindlichkeit ausgestattet, als dies bei einer europäischen Regelung der Fall wäre - ich rede jetzt nicht von einer "feierlichen Erklärung", sondern von der Verabschiedung verbindlicher Richtlinien -, die ein in sich geschlossenes System sozialer Rechte darstellen müßte.

Wie der Präsident der EG-Kommission, Jaques Delors, sagte: Der europäische Binnenmarkt funktioniert nur, wenn neben den marktwirtschaftlichen Instrumenten auch die soziale Dimension gleichberechtigt steht, also infolge einer funktionierenden Einheit von wirtschaftlichen und sozialen Spielregeln.

Eine Grundvoraussetzung für das Greifen von Schutznormen auf europäischer Ebene ist ein direktes Klagerecht (bei einer Verletzung dieser Normen) der einzelnen Arbeitnehmer vor den nationalen Gerichten, denn nur die können Sanktionen verhängen, während der Europäische Gerichtshof nach den derzeitigen Verfahrensordnungen lediglich auf die - den nationalen Instanzen freigestellte - Vorlage von Rechtsfragen Ent-

scheidungen trifft, deren Rechtsfolgen wiederum von den nationalen Gerichten ausgesprochen werden.

Arbeitnehmer, Arbeitgebergruppen und Gewerkschaften müssen darüber hinaus ein Anrufungsrecht zur EG-Kommission bzw. zum Europäischen Gerichtshof haben, so daß beispielsweise die Unternehmer nach Artikel 30 EWGV gegen Handelshemmnisse aufgrund von nationalen Vorschriften; dieses Anrufungsrecht muß dann in Kraft treten, wenn Gemeinschaftsregeln unbeachtet bleiben. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat in einer Stellungnahme vom 22.2.1989 (mit 135 gegen 22 Stimmen) eine ganze Fülle von allgemeinen Normen aufgeführt, aus denen ich hier nur einige hervorheben möchte:

- Recht auf sozialen Schutz für alle Bevölkerungsgruppen
- Recht auf sozialen Beistand, Sicherheit und Gesundheitsschutz
- Recht auf Bildung
- Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung, Schutz vor Diskriminierung
- Recht auf Altersversorgung
- Recht auf Schutz der Arbeitsumwelt
- Vereinigungsfreiheit, Recht auf Tarifverhandlungen, Streikfreiheit
- Verbot der Zwangsarbeit
- Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung, Recht auf Arbeitsvertrag
- Recht auf Mitwirkung an der Festlegung der Arbeitsbedingungen
- Recht auf Aus- und Weiterbildung und Umschulung
- Recht auf Jugendarbeitsschutz
- Recht auf Information bei Betriebsänderungen
- Recht auf Jahresurlaub
- Recht auf wöchentliche Ruhezeit
- Recht auf Schutz im Krankheitsfall
- Recht auf unentgeltliche Arbeitsvermittlungsdienste

Diese Aufstellung ist bei weitem nicht vollzählig. Vorrang im europäischen Binnenmarkt haben nach Auffassung des Wirtschafts- und Sozialausschusses Regelungen über die Entlassung von Grenzarbeitnehmern sowie über atypische Arbeitsverhältnisse über die Grenzen hinweg, die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer bei der Umstrukturierung bzw. der Verschmelzung, sowie die Anwendung der Sozialgesetze und Tarifverträge bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.

Das Europäische Parlament hat in einer Grundsatzerklärung vom 12.4.1989 sowie einer Erklärung zur "sozialen Dimension" vom 15.3.1989 im wesentlichen ähnliche Forderungen erhoben; hervorzuheben sind noch dessen Forderungen nach einer Regelung über garantierten Mindestlohn.

Die Kommission hat einen Entwurf vorgelegt, der Teile dieser Vorschläge berücksichtigt, insbesondere die Verbesserung der Freizügigkeit, allgemeine Verbesserung der Arbeitsbedingungen, die Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie die Hilfestellungen für Behinderte in den Vordergrund rückt.

Bei vorsichtiger Bewertung der obigen Vorschläge wird man das Ergebnis vertreten können, daß Regelungen über die Freizügigkeit - für Grenzarbeitnehmer, die Anerkennung von Diplomen und Berufsabschlüssen, Vergabe von Subunternehmertätigkeiten -, kollektive Rechte (folgt später), Rechte der Arbeitnehmer bei Strukturveränderungen, Recht auf Weiterbildung und Verbesserung der Arbeitssicherheit, das Recht auf Kündigungsschutz sowie Urlaubs- und Arbeitszeitregelungen in der Prioritätenliste oben an stehen.

Daß uns das alles nicht wie reife Trauben in den Schoß fallen wird, hierauf wird noch später im Kapitel "Tarifliche Regelungen" einzugehen sein.

B Mitwirkung/Beteiligung der Arbeitnehmer (Partizipation)

Hier stellt sich zunächst die Frage, ob die Mitbestimmung nach deutschem Muster einen Standortnachteil darstellt; von deutschen Unternehmen in Griechenland war zu hören, daß diese sich eher in die Bundesrepublik zurücksehnen. Wer die Entwicklung von Unternehmensverlagerungen nach Fernost und die Rückkehr deutscher Unternehmen verfolgt hat, wird zu ähnlichen Ergebnissen kommen. Von daher besteht Anlaß, unabhängig von europäischen Regelungen zu fordern, daß die Mitbestimmung nach deutschem Muster national bestehen bleibt.

Hier ist in jüngster Zeit auch wieder eine Diskussion über die Erfolge der Mitbestimmung entstanden - siehe z.B. das Interview mit dem HBV-Vorsitzenden-Kollegen Schwelger im "Spiegel" sowie die Veröffentlichung des DGB-Sekretärs Hochgreve in "WSI-Mitteilungen" vom August 1989. Schwelger stellt die Effektivität der deutschen Mitbestimmung (im Aufsichtsrat) stark in Frage und meint - worüber man diskutieren kann -, statt dessen sollte man von Gewerkschaftsseite aus intensiver eine Erweiterung der (wirtschaftlichen) Mitbestimmung des Betriebsrates vorantreiben. Hochgreve ist der Auffassung, im Aufsichtsrat müßten auch Vertreter "öffentlichen Interesses", wie beispielsweise Umweltverbände, Verbraucherverbände mit vertreten sein. Dem letztgenannten Vorschlag vermag ich mich nicht anzuschließen, Mitbestimmung kann meines Erachtens nur eine Sache der direkt Betroffenen, nämlich der Arbeitnehmer sein. Überläßt man dieses Feld Verbänden, so sind die politischen Folgen nur äußerst schwer voraussehbar.

Um zu den europäischen Problemen zurückzukommen: Problematisch sind folgende Konstellationen:

1. Verlagerung von Unternehmen bzw. Unternehmensteilen in das Ausland
2. Fusionen mit (ausländischen) Unternehmen
3. Versetzungen von Arbeitnehmern in das Ausland

4. Die Schaffung neuer Gesellschaftsformen durch das EG-Recht
(Europäische Aktiengesellschaft, Europäische wirtschaftliche Interessensvereinigung - EAG, EWIV)

Nochmals der Ist-Zustand des Gemeinschaftsrechts:

Es gibt lediglich eine Richtlinie aus dem Jahre 1975 zur Massenentlassung von Arbeitnehmern, die dem Arbeitgeber gewisse Konsultations- und Beratungspflichten auferlegt, sowie eine Richtlinie aus 1977, welche die Rechte der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen (im nationalen Bereich) regelt. Zu beachten ist, daß Rechte der Arbeitnehmervertretung nach dieser Richtlinie nur dann bestehen, wenn trotz Übergang der Arbeitsverhältnisse (§ 613a BGB) eine Betriebsänderung (§§ 111 ff. BetrVG) vorliegt.

Anhaltspunkte im "ungeschriebenen Gemeinschaftsrecht" für eine Beteiligung der Arbeitnehmer in den obengenannten Fällen gibt es nicht, auch die Sozialcharta des Europarates regelt keine Rechte der betrieblichen Arbeitnehmervertretungen.

Es erscheint in diesem Punkt angebracht, etwas über die bisherigen Überlegungen zum Erlaß von Richtlinien auf gesellschaftsrechtlichem Gebiet zu sagen.

1. An erster Stelle ist die "Vredeling"-Richtlinie zu nennen aus dem Jahre 1980/83. Es handelt sich um einen Richtlinienentwurf über die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer im Unternehmen, eine Forderung auch des EGB-Sozialprogramms vom Februar 1988: Unterrichtung, Anhörung, Verhandlung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Unternehmen - national wie auf europäischer Ebene.

Die Richtlinie sieht folgende Rechte der Arbeitnehmer (-Vertretungen) vor:

- Einmal jährlich allgemeine Information der Arbeitnehmer von Tochtergesellschaften über die Unternehmensstruktur, die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, Beschäfti-

gungslage und -planung sowie die Investitionstätigkeit des Unternehmens.

- Die Arbeitnehmer sollen sich in den Fällen an die Muttergesellschaft (im Ausland) wenden können, in denen ihre Unternehmensleitung keine Auskunft gibt.
- Die Arbeitnehmer sind zu informieren über die beabsichtigte Stilllegung von Betrieben, die Verlegung und Einschränkung von Betrieben, Kooperationen mit anderen Unternehmen, Organisationsänderungen, Änderungen der Arbeits- und Produktionsmethoden sowie Maßnahmen, die im Hinblick auf Arbeitssicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz relevant sind.
- Vor der Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen muß den Arbeitnehmern eine Frist von 30 Tagen zur Stellungnahme eingeräumt werden.

Ob diese Richtlinie jemals verabschiedet wird, ist ungewiß und zur Zeit eher zu bezweifeln: Arbeitgeber und konservative Regierungen, allen voran die britische Regierung, sperren sich mit allen Mitteln.

2. Fusionsrichtlinie (10. gesellschaftsrechtliche Richtlinie)

Bei der Fusion (Verschmelzung) von Unternehmen mit ausländischen Unternehmen bestehen folgende Gefahren:

- Ein Wechsel der Arbeitsrechtsordnung, Geltung eines ausländischen Gerichtsstands (unter Umständen sind die Arbeitnehmer gezwungen, den Arbeitgeber im Ausland zu verklagen)
- Hinfälligkeit von Tarifverträgen - Gewerkschaften sollten gezwungen sein, mit dem Arbeitgeber im Ausland zu verhandeln?
- Gesamtbetriebsrat und Wirtschaftsausschuß nach dem deutschen Recht können unter Umständen in Wegfall geraten.

- Die Mitbestimmung im Aufsichtsrat kann durch Fusion mit einem ausländischen Unternehmen entweder völlig beseitigt oder zumindestens in ihren Inhalten ausgehöhlt werden. Bestandsschutzklauseln (Wahlrechte der nationalen Gesetzgeber) helfen hier nicht weiter, da keine einheitlichen Gesellschaftsstrukturen in der Fusionsrichtlinie vorgegeben sind.

Wegen vielfältiger Bedenken - von allen beteiligten Seiten - liegt diese Richtlinie zur Zeit auf Eis, die Beratungen sind ausgesetzt.

3. Europäische wirtschaftliche Interessensvertretung (EWIV)

Der Ministerrat hat hierzu eine Verordnung erlassen, die unmittelbar in den Mitgliedstaaten gilt. Ein deutsches Ausführungsgesetz ist ebenso wie die Verordnung bereits seit dem 1.7.1989 in Kraft, das heißt endgültig verabschiedet. Ziel der Verordnung ist, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (Kooperation) von - vor allem kleinen und mittleren - Unternehmen zu erleichtern. Die EWIV selbst darf nur 500 Arbeitnehmer beschäftigen.

In der Verordnung sind keinerlei arbeitsrechtliche Regelungen enthalten, eine Mitbestimmung/Beteiligung von Arbeitnehmern ist nicht vorgesehen - so die Erläuterung zur Verordnung bzw. zum Gesetzentwurf.

Nach der Verordnung ist es verboten, daß die EWIV sich als Holding oder konzernleitendes Unternehmen betätigt, ebenso untersagt ist die Kreditgewährung an Mitglieder sowie die Verschmelzung mit anderen EWIV. Eigene Gewinnmaximierung ist nicht Ziel der EWIV, vielmehr die Hilfestellung bei grenzüberschreitender Zusammenarbeit der Mitglieder (Gesellschafter).

Es wird sich zeigen, ob die oben genannten Verbote tatsächlich ausreichen; in der Vergangenheit hat sich erwiesen, daß die Arbeitgeber (Unternehmer) bei der Zerschlagung und Aufspaltung von Gesellschaften ein erhebliches Maß an Fantasie entwickeln können. Als Beispiel sei an die "Umstrukturierung" im Mineralölbereich erinnert.

4. Strukturrichtlinie für Aktiengesellschaften (5. gesellschaftsrechtliche Richtlinie)

Ziel dieser Richtlinie - an dieser Stelle sei erinnert, daß Richtlinien stets noch der Umsetzung in nationales Recht bedürfen - ist, die Beteiligung der Arbeitnehmer von Aktiengesellschaften auf europäischer Ebene festzulegen.

Dabei sollen zwei Systeme zur Wahl des Unternehmens stehen:

- Die Trennung von Leitung und Aufsichtsorgan (dualistisches System)
- oder ein einziges Verwaltungsorgan (monistisches System).

Innerhalb der Systeme stehen sodann vier Beteiligungsmodelle zur Wahl:

- a) Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat.
- b) Beteiligung durch Kooperation bei Aufsichtsorgan-Mitgliedern (Arbeitnehmer haben ein Einspruchsrecht, das nur durch gerichtliche Entscheidung beseitigt werden kann).
- c) Eine separate Arbeitnehmervertretung.
- d) Die obigen Modelle a) bis c) können im Unternehmen auch auf der Basis eines Unternehmenstarifvertrages Anwendung finden.

Der Richtlinien-Vorschlag - auch diese Richtlinie liegt zur Zeit "auf Eis" - leidet unter etlichen Mängeln:

- Zum einen bezieht sich die Richtlinie nur auf Aktiengesellschaften; eine Fülle größerer Gesellschaften in der Bundesrepublik und in anderen Rechtsformen ist allerdings nicht als Aktiengesellschaft, sondern beispielsweise als GmbH organisiert. Alle diese Gesellschaften wurden vom Geltungsbereich in dieser Richtlinie ausgeklammert.

- In den kleineren Gesellschaften (unter 1000 Arbeitnehmern), in denen eine Arbeitnehmerbeteiligung in der Bundesrepublik noch nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 besteht, würde diese Mitbestimmungsregelung entfallen.

- Die Modelle zur Beteiligung der Arbeitnehmer sind in keiner Weise gleichwertig; es macht schon einen Unterschied, ob Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsorgan vertreten sind oder ob eine Arbeitnehmervertretung daneben installiert wird.

- Gänzlich unakzeptabel ist allerdings die Tatsache, daß die Richtlinie eine "Abwählbarkeit" der Mitbestimmungsregel durch einstimmigen Beschluß der Arbeitnehmer vorsieht: Hiermit werden Unternehmer geradezu verleitet, Arbeitnehmer zu erpressen, damit sie ihre Mitbestimmungsrechte "freiwillig" auf den Opfertisch legen.

5. Statut der Europäischen Aktiengesellschaft (SE)

Die Kommission hat im Juli 1988 ein Memorandum und im August 1989 eine Beschlußvorlage zur Schaffung dieser übernationalen Gesellschaftsform vorgelegt. Beweggrund dabei war vor allem, daß die Beratungen über die Fusions- und die Strukturrichtlinien in den europäischen Gremien ins Stocken geraten waren. Die EG-Kommission hofft nunmehr offensichtlich, mit der Verabschiedung der Regelungen über die SE (gesellschaftsrechtlich) die Problematik mit einem Schlag

zur Lösung zu bringen. Es ist zu bezweifeln, daß dies gelingen wird. Im folgenden einige Informationen:

Die Beschlußvorlage teilt sich in eine Verordnung für das Statut der SE sowie eine Richtlinie für die Stellung der Arbeitnehmer in der SE auf. Dies ist nicht einmal ein grundsätzlicher Nachteil, wenn man an die unterschiedlichen Formen der Arbeitnehmerbeteiligungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EG denkt.

Die Gründung der SE soll erst dann erfolgen können, wenn die Satzungsbestimmungen über die Arbeitnehmerbeteiligungen vereinbart sind. Grundkapital: einheitlich 100.000 Ecu, das entspricht etwa 200.000 DM. Die Europäische Aktiengesellschaft soll als Tochter verschiedener Gesellschaften, einer anderen SE, verschiedenen Gesellschaften gemeinsam mit einer SE, gegründet werden können. Auch zwei Aktiengesellschaften aus verschiedenen Mitgliedsstaaten sollen im Wege der Verschmelzung (hier treten Probleme wie bei der Fusionsrichtlinie auf!) bzw. über eine Holding-Gesellschaft (das Konzernrecht ist bei der Vorlage allerdings ausgeklammert!) eine SE gründen können. Es ist in diesen Fällen insbesondere von Bedeutung, daß nur die Arbeitnehmer der SE, nicht aber die der Gründungsgesellschaften, beteiligt werden sollen.

Über die Grundstruktur der Arbeitnehmerbeteiligung entscheidet nach dem Entwurf - wie bei der 5. Richtlinie - die Satzung der SE: Es stehen also das dualistische und das monistische System zur Auswahl.

Inhalte der Mitbestimmungsrechte sind ebenso wenig geregelt, wie europäische Betriebsräte in dieser Aktiengesellschaft vorgesehen sind.

Auch hier ist zu bemerken, daß die Beteiligungsmodelle nicht gleichwertig erscheinen:

- a) Im Aufsichtsrat bzw. Verwaltungsorgan können 1/3 bis 1/2 der Vertreter von der Arbeitnehmerseite bestellt werden.
- b) Es besteht ein separates Arbeitnehmerorgan
 - Zahl der Arbeitnehmervertreter und deren Wahl regelt die Satzung der SE nach Vereinbarung der Gründungsgesellschaft mit den Arbeitnehmervertretern.
 - Vorgesehen ist die vierteljährliche Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer vor zustimmungspflichtigen Tätigkeiten der Gesellschaft.
- c) Es sind auch andere Modelle zulässig, durch Abschluß eines Tarifvertrags auf Unternehmensebene.

Zu beanstanden ist, daß im Falle der Nichteinigung über das Mitbestimmungsmodell die Unternehmensleitung das Letztentscheidungsrecht hat. Darüber hinaus ist zu bemängeln, daß weder ein europäischer Betriebsrat noch eine Konzernvertretung der Arbeitnehmer ins Auge gefaßt sind. Eine Nachbesserung der Verordnung erscheint daher aus gewerkschaftlicher Sicht dringend erforderlich.

6. Forderungen der Arbeitnehmer zum Gesellschaftsrecht sowie zur Beteiligung im Unternehmen

Es ist vorab zu bemerken, daß wegen des Fehlens demokratischer Strukturen auf europäischer Ebene und des weitgehenden Angewiesenseins auf Konsens das deutsche Mitbestimmungsmodell - sowohl auf betrieblicher wie auf Unternehmensebene - vom Ansatz her sehr wohl übertragbar erscheint. Damit soll nicht gesagt sein, daß nicht auch andere Formen der Arbeitnehmerbeteiligung durchaus geeignet sein können, in (europäischen) Unternehmen Arbeitnehmerinteressen zu formulieren und durchzusetzen. Hierüber wird man sich mit

den Kolleginnen und Kollegen aus den anderen Mitgliedsländern der betroffenen Gewerkschaften im EGB bzw. den europäischen Branchenausschüssen unterhalten müssen.

Mindestanforderungen hinsichtlich der Arbeitnehmerbeteiligungen sind:

- Einsichts- und Aufsichtsrechte der Arbeitnehmervertretungen
- Zustimmungsvorbehalt bei wesentlichen Geschäften des Unternehmens
- Berichtspflicht der Unternehmensleitung
- ein Vetorecht der Arbeitnehmerseite bei schwerwiegenden Entscheidungen mit konkreten Fristsetzungen
- Mitwirkung bei der Bestellung der Unternehmensleitung
- Konsultations- und Kommunikationsrechte der Arbeitnehmervertretungen (gemeinsame Tagungen)
- Kostentragungspflicht des Unternehmens
- das Recht der Arbeitnehmervertretungen, sich durch Sachverständige beraten zu lassen.

Bei alledem ist darauf zu achten, daß nationale Beteiligungsrechte erhalten bleiben.

C Zum Tarifrecht

"Von Brüssel" her ist nicht zu erwarten, daß "alles schon geregelt" wird: Arbeitnehmer können sich nicht darauf verlassen, daß ihnen die Segnungen sozialen Schutzes von der Europäischen Gemeinschaft in den Schoß geschüttet werden. Hierzu sind sich auch die nationalen Regierungen viel zu uneins.

Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaften werden also ihre eigenen Kräfte mobilisieren müssen, auf dem Wege von Tarifabschlüssen ihre Rechte zu sichern. Auf dem Weg zum Abschluß solcher Tarifverträge sind allerdings Hindernisse zu überwinden:

Zunächst müßten die Bereiche ermittelt werden, welche in den einzelnen Mitgliedsstaaten von (zu erwartenden) europäischen Regelungen empfindlich getroffen werden könnten. Branchengewerkschaften müßten über tarifpolitische Koordinationsausschüsse auf europäischer Ebene die insoweit zu behandelnden Prioritäten klären und die gemeinsamen Punkte in tarifliche Verhandlungen einbringen.

Diese Modelle (dies betrifft sowohl das individuelle als auch das kollektive Arbeitsrecht) müßten in den Unternehmen europaweit tariflich verankert werden. Es muß versucht werden, Fakten zu schaffen, aus denen später gesetzliche Normen entstehen können.

Bei alledem ist zu beachten, daß das Tarifvertragsrecht in den Mitgliedsstaaten der EG äußerst unterschiedlich geregelt ist, sowohl was die Zulässigkeit des Abschlusses von Tarifverträgen als auch was deren rechtliche Verbindlichkeit bzw. die Einflußmöglichkeiten der staatlichen Seite betrifft. Hier sind gemeinsame Regeln zu entwerfen, für die auf europäischer Ebene gesetzliche Rahmenbedingungen gegeben werden müßten.

Solange letzteres nicht der Fall ist, muß man - die Arbeitgeber nutzen insoweit den rechtsfreien Raum - auch ohne abschließende Klärung der Rechtslage versuchen, mit Unternehmen zu Vereinbarungen zu kommen, welche Vorbildfunktionen für weitere Abschlüsse haben könnten.

Erste Koordinationsmöglichkeiten auf arbeitsrechtlichem Gebiet könnten dabei die Regelung eines Mindesturlaubsanspruchs und Arbeitszeitregelungen sein. Auch die Vereinbarung eines Mindestlohns erscheint erforderlich, wohingegen bei der Befristung von Arbeitsverhältnissen derart unterschiedliche rechtliche Regelungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten bestehen, daß hier zunächst nicht mit einem Konsens auf hohem Standard gerechnet werden kann.

Derartige Koordination durch tarifliche Regelungen würde dazu dienen, unter Beibehaltung der Wettbewerbsprinzipien die Standortdiskussion in den Unternehmen zu versachlichen. Dem kann im übrigen auch dadurch gedient werden, daß Arbeitnehmer und Gewerkschaften sich verstärkt über die Arbeits- und Sozialrechtssysteme in den übrigen Mitgliedsstaaten der Gemeinschaft ebenso wie über die dortigen Gewerkschaftsorganisationen informieren.

Gestatten Sie mir eine abschließende Bemerkung:

Bei aller Notwendigkeit der Schaffung europäischer Regelungen muß darauf geachtet werden, die vom Binnenmarkt real ausgehenden Gefahren von denjenigen zu unterscheiden, welche als Ladenhüter unternehmerischer Wunschvorstellungen unter dem Etikett "Binnenmarkt" zur Zeit in der Diskussion sind. Ich erinnere an die Ideen der "Deregulierungskommission" der Bundesregierung (Einstellung von Arbeitnehmern aus "Problemgruppen" unterhalb des Tarifniveaus usw.) sowie an den Gesetzentwurf zur Insolvenzrechtsreform, der beispielsweise den freihändigen Verkauf des in die Gefahr von Zahlungsschwierigkeiten geratenen Unternehmens durch den Insolvenzverwalter (in für den Erwerber saniertem Zustand) und gleichzeitige Rechtsverluste für die Arbeitnehmer in sich vereinigt.

Das sind national-liberale Ladenhüter, die gilt es hier in der Bundesrepublik abzublocken. In der Standortdiskussion und in bezug auf den europäischen Binnenmarkt sind sie unbrauchbar mangels echter Bezüge zur Binnenmarktproblematik.

Es gilt das obengesagte: Informiert kommen wir weiter, ein Konsens auf europäischer Ebene der Arbeitnehmerorganisation bedarf der Information und der Qualifikation von Gewerkschaftsfunktionären und Arbeitnehmern und ggf. der Anpassung von Gewerkschaftsorganisationen an die geänderten Anforderungen.

2.7.2 Diskussion zum Referat von Rolf Jaeger

Sinngemäße Zusammenfassung der Diskussion zum Referat von Jaeger:

Die Diskussion beleuchtete ein paar Möglichkeiten, gewerkschaftliche Forderungen durchzusetzen:

1. Verhandlungen in nationalen und internationalen

Kommissionen:

Diese Möglichkeit wird (nach Jaeger) im Moment ohne viel "Getöse" genutzt.

2. Spezielle Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmern und

Gewerkschaften:

Dann wies Jaeger darauf hin, daß auch die Möglichkeit bestehe, durch freiwillige Betriebsvereinbarungen mit einzelnen Unternehmen die ablehnende Front der Arbeitgeber (teilweise) zu durchbrechen. Mit diesen Vereinbarungen könne man auf Teilgebieten zeigen, daß die getroffenen Regelungen ohne Nachteil für die Arbeitgeber funktionieren. Diese Fakten könnten dann in weiteren Verhandlungen von der Gewerkschaft als Argumente verwendet werden.

3. Der wirkungsvolle Streik:

Es wurde von vielen Rednern betont, daß ein Streik nur dann wirkungsvoll sei, wenn er nicht durch Arbeitnehmer aus anderen Unternehmen oder Unternehmensbereichen unterlaufen werde.

Folgende Probleme wurden genannt, einen wirkungsvollen Streik zu organisieren:

- die internationale Solidarität. Schon die Probleme der Solidarität der Arbeitnehmer bei deutschen Arbeitskämpfen verdeutlichten (nach Jaeger) das Problem. Zu der fehlenden internationalen Solidarität wurde folgendes Beispiel (von Peressin) dargestellt: Als beim deutschen Druckerstreik keine Druckwalzen in Deutschland mehr hergestellt wurden, hätten die italienischen Kollegen diese hergestellt. Diese Druckwalzen seien dann über den Brenner gefahren worden, und die deutschen Kollegen, die bereit waren, als

Streikbrecher zu arbeiten, hätten dann mit diesen gedruckt.

- Die Typisierung und Normierung der Produkte innerhalb Europas:

Diese versetze (nach Peressin) die Unternehmer in die Lage, bei einer schwierigen Situation in einem Land ihre Produktion unverzüglich in ein anderes Land verlegen zu können. Z.B. die Automobilindustrie: Früher hätte Opel in Rüsselsheim den Ascona und in Bochum den Kadett produziert. Beide Produktionen wären nicht austauschbar gewesen. Wenn in Rüsselsheim gestreikt wurde, dann hätte kein Ascona mehr gebaut werden können. Mittlerweile seien nicht nur in der Bundesrepublik, sondern europaweit und weltweit die Bänder so ausgestattet, daß Opel die Chassis, gleich welcher Art, sowohl in Saragossa (Spanien) als auch in Brüssel (Belgien) oder in Rüsselsheim produzieren könne. Für die Unternehmer sei es also kein Problem, bei einem Streik in einem Land die Produktion in ein anderes Land zu verlagern. Dadurch hätten die Arbeitnehmer kein Druckmittel mehr zur Hand. Dies sei ein Problem, das nur mit internationaler Mitbestimmung gelöst werden könne. Zusätzlich sei das deutsche Streikrecht, z.B. durch Friedensrechte, so geregelt, daß es erst relativ spät bei einem Arbeitskampf zu einem Streik komme. Während dessen würden die Arbeitnehmer in anderen Ländern schon längst streiken. Dafür hätten diese oft nicht die Absicherung durch Streikgeld. Die Streikenden, z.B. in England, würden entweder Sozialhilfe bekommen, oder sie erhielten überhaupt keine Entschädigung. Dafür sei es für sie leichter, sofort bei Tarifstreitigkeiten zu reagieren, was in Deutschland nicht möglich sei. Wegen diesen unlösbaren Schwierigkeiten in der Tarifpolitik würden Mindeststandards (und damit auch Grundspielregeln) benötigt, die auch Regeln festlegen, wie bei Tarifkonflikten gemeinsam mit ausländischen Arbeitnehmern vorgegangen werden könne, und insbesondere ein Ausspielen der Gewerkschaften in den verschiedenen Ländern verhindert werden könne. Beratungs- und Informationsrechte der einzelnen

Betriebsräte eines Unternehmens seien zu wenig. Es müßte auch möglich sein, gemeinsam tarifpolitische Auseinandersetzungen zu führen.

- Die fehlende internationale Einigung der Gewerkschaften über Prioritäten in einem möglichen gemeinsamen Arbeitskampf:

So seien schon die Ansichten über bestehende Regelungen sehr unterschiedlich. Z.B. würde (nach Russig) das deutsche Modell der Mitbestimmung in anderen Ländern weder von der Regierung noch von den sozialistischen Gewerkschaften anerkannt.

Problematisch sei (nach Jaeger) auch hier, daß bei der Mehrzahl der Betriebskollegen und Gewerkschaftsfunktionären eine solide Unkenntnis über die Fakten der Arbeiterbewegung in den einzelnen Ländern herrsche. Dieser Mangel der Verständigung der nationalen Gewerkschaften untereinander sei (nach Russig) auch durch Berührungängste entstanden. Vor 50 Jahren wäre sowohl die internationale Solidarität als auch die Ausbildung der Gewerkschaftsfunktionäre in Fremdsprachen eine Selbstverständlichkeit gewesen.

Nur über das Verständnis dieser Arbeiterbewegungen seien (nach Jaeger) die Gewerkschaften in der Lage, eine schlagkräftige Arbeiterbewegung auf die Beine zu stellen. Wenn dies nicht möglich sei, könne man mit dem Arbeitskampf drohen, soviel wie man wolle, dann würden die Arbeitgeber die Drohungen der Gewerkschaften nicht ernst nehmen, und diese in einem Arbeitskampf einzeln schlagen.

Um trotz den vorhandenen Schwierigkeiten gewerkschaftliche Forderungen durchzusetzen, und damit Fortschritte in der "Sozialen Dimension des Binnenmarktes" zu erzielen, wurde von Jaeger zu Kreativität und Flexibilität innerhalb der Gewerkschaften aufgerufen. Ohne abwertend klingen zu wollen, meinte er, heutzutage würde zuerst geschaut, was sagt bzw. macht mein Nachbar, und dann erst würde überlegt, was mache ich. Anstatt zuerst zu überlegen: "Was will ich; dann kann ich das und gegebenenfalls wie?" Bei den tariflichen Regelungen für das

Unternehmen müsse man ausprobieren, was man erreichen könne, selbst wenn nicht alles normiert sei und nicht alle rechtlichen Konsequenzen vorher abklärt werden könnten. Auch auf einen Arbeitskampf müsse man es ankommen lassen, um Fakten schaffen zu können. Daraus ergebe sich natürlich das Problem, daß Fortschritte, die über Tarifverhandlungen erstritten werden, sehr viel schneller wieder rückgängig gemacht werden könnten, als Gesetze, die ein Gesetzgeber erlassen hat, oder Regeln, die durch Richtersprüche (=Richterrecht) erlassen worden sind. (Anmerkung: Das deutsche Arbeitsrecht ist fast ausschließlich Richterrecht.) Dazu wurde folgendes Beispiel (von Rüssig) aus Italien berichtet: Die italienischen Gewerkschaften hätten in den 70er Jahren sehr viel mehr als die deutschen Arbeitnehmer erreicht, z.B. die automatische Anpassung des Lohnes an die Inflation (Scala Mobile), oder ein viel weitergehendes Kündigungsschutzrecht. Da dies aber nur durch Tarifrecht abgesichert gewesen sei, konnte dieses in Zeiten schlechter Konjunktur einfach wieder zurückgenommen werden.

2.8 Abschlußdiskussion

Sinngemäße Zusammenfassung der Abschlußdiskussion:

Am Anfang der Abschlußdiskussion stand die Angst einiger Teilnehmer vor den sozialen Folgen des europäischen Binnenmarktes 1992 im Mittelpunkt.

So wurde noch einmal die Befürchtung (von Pauli) geäußert, daß die verbleibende Zeit bis Ende 1992 zu kurz für eine ausreichende Regelung der sozialen Aspekte sei und daß der gesamte Binnenmarkt von Arbeitnehmerseite (nach Schwab) eher pessimistisch zu beurteilen sei. Für eine optimistischere Sicht der Lage spreche aber (nach Körner) zum einen, daß noch nicht einmal sicher sei, ob die Kommission bis 1992 alle relevanten Verordnungen verabschieden könne und zum anderen, bis alle Verordnungen ihre vollen Wirkungen entfaltetten, vergehe auch noch einige Zeit. Zudem seien alle Arbeitnehmer auch Verbraucher, denen mehr Wettbewerb auch wirtschaftliche Vorteile bringe. Als bedenklich wurde (von Peressin) genannt, daß die meisten Gewerkschaftler mit so viel Euphorie in die Diskussion um den europäischen Binnenmarkt gingen, ohne ein Bewußtsein über die sozialen Gefahren zu haben.

Im zweiten Teil der Diskussionsrunde wurde der Verlauf der Veranstaltung und mögliche Nachfolgeveranstaltungen erörtert. Insgesamt wurde das Symposium als voller Erfolg gewertet. Es sei bei vielen Teilnehmern erst durch die Veranstaltung ein Bewußtsein über die Bedeutung des Kampfes um die sozialen Komponente des europäischen Binnenmarktes geschaffen worden. Verbunden wurde dies mit der Hoffnung, daß dieses Bewußtsein durch Diskussionen in den Betrieben auch bei anderen Arbeitnehmern geschaffen werden kann. Auch in den Berufsschulen möchte ein anwesender Berufsschullehrer die Thematik "Soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes" in Zukunft behandeln.

Als negative Kritikpunkte wurden genannt:

- Die Themenfülle wurde (von Peressin) im nachhinein als wohl doch zu umfangreich angesehen.
- Es wäre wohl besser, in Zukunft die Informationsveranstaltungen in Form von Seminaren durchzuführen, mit sofortiger Unterbrechung und mit Rede und Gegenrede, so kann ein Thema noch tiefer behandelt werden.
- Zukünftige Veranstaltungen sollten am Abend stattfinden, um mehr Interessierten die Teilnahme zu ermöglichen.

Zusätzlich wurde (von Voigt) angeregt, diese Veranstaltung zusammen mit einer ausländischen Gewerkschaft durchzuführen. Die Sprachschwierigkeiten könnten durch Dolmetscher, die (nach Russig) nicht zu teuer wären, gelöst werden. In Frankfurt hätte die IG Metall sogar eine Simultanübersetzungsanlage. Eine ausländische Gewerkschaft könne (nach Peressin) am besten über bestehende Kontakte von Städtepartnerschaften gefunden werden. Eine private Einladung und Unterbringung begrenze zusätzlich die Kosten der Veranstaltung.

Es wurde von Peressin darauf hingewiesen, daß in diesem Winterhalbjahr der DGB und die Gewerkschaften das Schwerpunktthema "Europäische Gemeinschaft" behandeln. Dies geschehe mit entsprechenden Arbeitsblättern zu verschiedenen Themen. Zusätzlich gäbe es einen Leitfaden für Referenten, um das Thema auch in Seminaren behandeln zu können.

3 Resümee

Der wirtschaftliche Erfolg des europäischen Binnenmarktes scheint nach herrschender Meinung gesichert. Wie steht es aber mit der Sozialen Dimension? Die Sozialcharta der Grundrechte wurde im Dezember 1989 nur als feierliche Erklärung und nicht als rechtsverbindliche Richtlinie mit einklagbaren Grundrechten verabschiedet (und dann nur von 11 der 12 EG-Mitgliedsländern) und dies obwohl die Öffnung des europäischen Binnenmarktes für Güter, Personen, Kapital und Dienstleistungen auch umwälzende soziale Folgen haben wird. So erscheint eine Verschiebung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber wahrscheinlich. Trotzdem ist keine europäische Regelung über die Unterrichts-, Anhörungs-, Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer an Unternehmensentscheidungen in Sicht. Auch der bundesdeutsche Standard der Arbeitsschutzmaßnahmen ist gefährdet. Zumindest kurzfristig erscheint eine Verringerung des Standards der Sozialversicherungssysteme sehr wahrscheinlich, ob diese sich alleine über die Marktkräfte langfristig wieder auf einem hohen Niveau zurückentwickeln werden, ist zumindest fraglich. Der Weg dahin wird auf jeden Fall mit vielen sozialen Spannungen gepflastert sein. So erscheint die Soziale Dimension oft nur als Kostenfaktor, dabei ist z.B. doch gerade auch eine hohe Arbeitszufriedenheit und ein hoher Ausbildungsstand eine der Grundvoraussetzungen für eine hohe Arbeitsproduktivität.

Somit ist eine rechtsverbindliche Regelung von konkreten, einklagbaren und nicht am unteren Niveau orientierten sozialen Grundrechten für die Verwirklichung des europäischen Binnenmarkt '92 notwendig.

Wie stark die Ausgestaltung der "Sozialen Dimension" des europäischen Binnenmarktes gefährdet ist, zeigen die jüngsten Entwicklungen. Während die Europäische Währungsunion, als Prüfstein für den westdeutschen Willen zur EG, mit aller Macht "voran gepeitscht" wird, und so wieder Personal und Geld gebunden wird, das nicht mehr für soziale Fragen eingesetzt werden kann, treten diese sozialen Fragen auch in den öffentlichen Medien völlig in den Hintergrund. Gerade deswegen war ein

Symposium über die "Soziale Dimension des Binnenmarktes" nicht nur notwendig, um ein Bewußtsein zu schaffen über die Relevanz dieses Themas, sondern auch ein Erfolg, da bei den meisten Teilnehmern dieses Bewußtsein weder überhaupt noch in dieser Schärfe vorhanden war. Die "Soziale Dimension des Binnenmarktes" wurde lange vernachlässigt, dieses Symposium hat einige Impulse gegeben, die sozialen Fragen in der Zukunft intensiver als bisher zu erörtern/in Angriff zu nehmen. Hierbei sind auch die Gewerkschaften gefordert, sich, trotz der ideologischen Unterschiede und sonstigen nicht unerheblichen Schwierigkeiten, auf gesamteuropäischer Ebene auf eine gemeinsame Strategie mit Prioritäten, Umfang und Niveau ihrer sozialen Ziele zu einigen.

Literaturverzeichnis:

- Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Die Gemeinschaft 1992: Ein Markt mit neuen Dimensionen, in: Zeitschrift 4/1987 Luxembourg 1987
- Bangemann, Martin: Europa braucht Wettbewerb - nur zum eigenen Schaden könnte sich die Gemeinschaft zur Handelsfestung ausbauen, in: FAZ Nr. 185 12.08.89 5.11 FfM 1989
- Berg, Hartmut: EG Binnenmarkt 1992: Perspektiven, Chancen, Risiken, Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf Weber Stiftung 10/1988 München 1988
- Blank, Michael: Gegenmacht im europäischen Binnenmarkt organisieren: Perspektiven gewerkschaftlicher Betriebs- und Konzernpolitik, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum S.7-24, Hamburg 1989
- Bleicher, Siegfried: Europa '92: Markt der Möglichkeiten, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum S.7-24, Hamburg 1989
- Blohm, Bernhard: Anschlag auf den sozialen Frieden - Mit der Richtlinie für Unternehmensfusion gefährdet die EG Rechte der Arbeitnehmer, in: Die Zeit Nr. 20 vom 13.05.1988 S. 31 Hamburg 1988
- Breit (Hrsg.): Europäischer Binnenmarkt: Wirtschafts- oder Sozialraum, Bonn 1988
- Bundesverband der deutschen Industrie e.V.: Einheitliche Europäische Akte: Auf dem Weg zum gemeinsamen Binnenmarkt - Weiterentwicklung der Gemeinschaftspolitiken Dok. 04687 Köln 1987
- Ceccini, Paolo: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes, Baden Baden 1988

- Däubler, Wolfgang: Europäischer Binnenmarkt und Gewerkschaftspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8/88 S.459, Köln 1988
- Däubler, Wolfgang: Sozialraum Europa - Dumping oder sozialer Fortschritt? in: Franz Steinkühler (Hrsg.): Europa '92 - Industriestandort oder sozialer Lebensraum S.145-155, Hamburg 1989
- Deutscher Bundestag: Bericht der Bundesregierung über die Integration, in: die europäischen Gemeinschaften, Berichtszeitraum 04.87-09.87 11/1712, 10.87-03.88 11/2448, Bonn 1988
- Deutscher Bundestag: Unterrichtung durch das Europäische Parlament-Entscheidung zur sozialen Dimension des Binnenmarktes, Bundesdrucksache 11/4340 vom 13.04.89, Bonn 1989
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut: Die soziale Dimension des Binnenmarktes Teil 1: Beschäftigung, Info 25, Brüssel 1988
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut: Die soziale Dimension des Binnenmarktes Teil 2: Arbeitnehmerrechte in den europäischen Gemeinschaften, Info 26, Brüssel 1988
- Franzmeyer, Fritz: Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht, in: Konjunkturpolitik 3/1987 S. 146, Berlin 1987
- Glaesner, Hans-Jürgen: Die einheitliche europäische Akte, in: Europarecht 2/1986 S.119ff, Baden Baden 1986
- Hauser, Erich: Standort Bundesrepublik und die soziale Frage - Die Gewerkschaften sorgen sich um die erkämpften Rechte in einem Europa ohne Grenzen, in: Frankfurter Rundschau Nr. 204 vom 02.09.89 S.5 Frankfurt/Main 1988

- Henningsen, Bernd: Soziales Europa: Sozialpolitik kein Reperaturunternehmen, in: EG-Magazin 7-8/1988 S.8, Baden-Baden 1989
- Kaltenbach, Helmut: Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Sozialpolitik und Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung 4/89 S.157, Berlin 1988
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Soziales Europa - Die soziale Dimension des Binnenmarktes - Zwischenbericht der internationalen Gruppe, Luxembourg 1988
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft: Vollendung des Binnenmarktes - Weißbuch der Kommission an den europäischen Rat, Luxembourg 1985
- Lang, Klaus; Sauer, Joachim: Wege zu einer europäischen Tarifpolitik, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum S.7-24, Hamburg 1989
- Lecher, Wolfgang: Zur Lage der Gewerkschaften in Europa, in: Franz Steinkühler (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum, S. 156, Hamburg 1989
- Leichsenring, Christian: Gefährdet die EG die Arbeitssicherheit in der Bundesrepublik? Perspektive der EG-Harmonisierung, in: FAZ-Blick durch die Wirtschaft Nr. 135 vom 18.07.1988, S.8, Frankfurt/Main 1988
- Magdell, Bernd von: Das Recht der Europäischen Gemeinschaft und die Sozialversicherung, in: die Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1/2/1988, S.1
- Maude, Francis: Großbritannien kann dem Entwurf der Sozialcharta nicht zustimmen, in: Handelsblatt Nr. 237 vom 8/9. 12. 1989, Düsseldorf 1989
- Partikel, Heinz: Arbeitsschutzpolitik in der europäischen Gewerkschaft, in: Franz Steinkühler (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum, S.156-170, Hamburg 1989

- Schmähl, Winfried: Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung - eine Aufgabe und Fragen aus ökonomischer Sicht, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswirtschaft 1/2/1989, S.25, Berlin 1989
- Sokowronoski, Christine: Für die Gewerkschaften ist es fünf vor Zwölf - Der DGB beklagt die unzureichende Beachtung der sozialen Aspekte in der Vorbereitung zum EG-Binnenmarkt, in: Frankfurter Rundschau Nr. 205 vom 03.09.1988 S.8, Frankfurt/Main 1988
- Steinkühler, Franz: Die Arbeitnehmer sollen für den Abbau von Sozialleistungen weichgeklopft werden, in: Handelsblatt Nr. 142 vom 27.07.88, Düsseldorf 1988
- Steinkühler, Franz: Chancen humaner Zukunftsgestaltung gegen Kapitalmacht und Sozialdumping, in: Steinkühler, Franz (Hrsg.): Europa '92-Industriestandort oder sozialer Lebensraum S.7-24, Hamburg 1989
- Tegtmeier, Werner: Die soziale und wirtschaftliche Position der Bundesrepublik vor dem Hintergrund des EG-Binnenmarktes, Bonn 1989
- Vogt, Werner: Die Soziale Dimension, in: Bundesarbeitsblatt 10/1988 S.5, Stuttgart/Mainz 1988
- Wahl, Jürgen: Die Gewerkschaften sorgen sich um die soziale Dimension Europas, in: Rheinischer Merkur/Christ und die Welt Nr. 40 vom 30.09.1988 S.9, Bonn 1988
- Wisdor, Erhard: Die "soziale Dimension" des Binnenmarktes ist umstritten, in: Handelsblatt Nr, 138 vom 21.07.1988 S.4, Düsseldorf 1988

SOZIALÖKONOMISCHE SCHRIFTEN

Herausgegeben von Professor Dr. Bert Rürup

- Band 1** Marietta Jass: Erfolgskontrolle des Abwasserabgabengesetzes. Ein Konzept zur Erfassung der Gesetzeswirkungen verbunden mit einer empirischen Untersuchung in der Papierindustrie. 1990.
- Band 2** Frank Schulz-Nieswandt: Stationäre Altenpflege und "Pflegetotstand" in der Bundesrepublik Deutschland. 1990.
- Band 3** Helmut Böhme, Alois Peressin (Hrsg.): Sozialraum Europa. Die soziale Dimension des Europäischen Binnenmarktes. 1990.

