
PROBLEME DER WIRTSCHAFTLICHEN UND SOZIALEN INTEGRATION IN DER EU

Rezension von: Max Haller, Peter Schachner-Blazizek (Hrsg.), *Europa – wohin? Wirtschaftliche Integration, soziale Gerechtigkeit und Demokratie*, Leykam Verlag, Graz 1994, 520 Seiten, S 398,-.

In dem Buch unternehmen 37 Autorinnen und Autoren aus den Bereichen Wissenschaft und Politik in 34 Beiträgen den Versuch, die Richtungen der europäischen Entwicklungen aufzuzeigen. Die Anzahl der Beiträge führt dazu, daß kein Artikel mehr als 40 Seiten umfaßt. Wie der Untertitel des Buches schon signalisiert, wird der Bogen der Themen weit gespannt. Um zumindest eine Vorstellung der verschiedenen Themen zu geben, führe ich die Überschriften der sieben Teile an: Teil I – *Einführung in die Thematik*; Teil II – *Probleme und Perspektiven der Europäischen Integration im Umbruch der Weltwirtschaft*; Teil III – *Auswirkungen der Integration Europas auf Wirtschaft und Politik in Österreich*; Teil IV – *Wirtschaftlich-soziale Ungleichheiten als Herausforderung für die Sozialpolitik in Europa*; Teil V – *„Nation Europa“? Geistige Leitbilder und gesellschaftliche Grundlagen*; Teil VI – *Die Europäische Gemeinschaft im Lichte eines demokratisch-föderalistisch verfaßten Europa* und Teil VII – *Die Europäische Union als Garant für Sicherheit und Frieden in Europa und der Welt?*

Ich möchte jene drei Beiträge des Buches vorstellen, die mich am meisten angesprochen haben. Gunther Tichy skizziert in seinem Artikel „Geliebte Vielfalt in der nötigen Einheit – Zur Langsamkeit des europäischen In-

tegrationsprozesses“ den wellenförmigen Verlauf der europäischen Integrationsbemühungen. Die Ursache der Fort- und Rückschritte sieht er einerseits im wirtschaftlichen Zwang zur Integration und andererseits in der real existierenden Heterogenität. Neben Spezialisierungsvorteilen, steigenden Skalenerträgen, multinationalen Konzernen und den Umweltbelastungen ergibt sich der Zwang zur Integration aus deren eigener Dynamik. So schreibt Tichy: „Integration ist kein einmaliger Akt, der an einem bestimmten Punkt beliebig gestoppt werden kann, sondern ein fortlaufender Prozeß, in dem Integration fortlaufend weitere Integration gebärt.“

Gleichzeitig betont Tichy aber auch, daß dieser Prozeß entsprechende Voraussetzungen erfordert. Statt Wohlfahrtssteigerungen durch handelssteigernde Maßnahmen drohen wohlfahrtsmindernde Beeinträchtigungen durch handelsablenkende Maßnahmen, vor allem dann, wenn die Mitglieder eines Integrationsraumes nicht genügend homogen sind. Tichy untersucht dann anhand der großen Handelsströme, der Preis- und Wirtschaftsstrukturen den Grad der Homogenität des europäischen Integrationsraumes und konstatiert eine beachtliche Heterogenität Europas, wobei sich diese Heterogenität auf den relativ niedrigen Integrationsstufen der Zollunion und auch des Gemeinsamen Marktes noch nicht störend auswirkt.

Ernste Probleme sieht Tichy für den Fall einer Währungsunion, welche den Spielraum für unterschiedliche wirtschaftspolitische Maßnahmen extrem einschränken würde. Der Verzicht auf nationale Wirtschaftspolitik ließe aber untragbare regionale Differenzierungen entstehen, falls nicht gleichzeitig mit der Währungsunion ein einheitliches Finanzsystem mit automatischem Ausgleich eingerichtet werden würde. Tichy kommt zu dem Schluß, daß ein Übergang zu einem Europäischen Währungssystem – mit oder ohne Ost-

europa – nur dann empfehlenswert sei, wenn die Integrationsbereitschaft tatsächlich so weit geht, daß auch die Bereitschaft zu einem europäischen Finanzausgleich besteht.

Die Ausführungen von Fritz Breuss unter dem Titel „Herausforderungen für die österreichische Wirtschaftspolitik und die Sozialpartnerschaft in der Wirtschafts- und Währungsunion“ geben einen sehr guten Überblick über die vertraglichen Regelungen bezüglich der Wirtschaftspolitiken in den EG-Verträgen. Weiters streift er den Vertrag von Maastricht, die Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sowie die Binnenmarkteffekte und geht dann tiefer auf die Wirtschaftspolitiken ein.

Da die Mitgliedsstaaten durch die WWU das Instrument der nominellen Wechselkursänderungen und die Autonomie der Geldpolitik verlieren, verbleiben zur Anpassung an national unterschiedliche Schocks die Lohnpolitik und die Fiskalpolitik als wichtigste wirtschaftspolitische Instrumente. Die Fiskalpolitik soll aber zunehmend EG-weit koordiniert werden, und außerdem ist klar, daß die fiskalpolitischen Instrumente nicht unbedingt gegen die geldpolitischen austauschbar sind. Hinzu kommt, daß, je weiter die Gemeinschaft in Richtung WWU fortschreitet, die Probleme der effizienten Besteuerung und der Bereitstellung öffentlicher Güter um so brisanter werden.

In seiner Analyse des Europäischen Währungssystems (EWS) sieht Breuss zwei wesentliche Gründe für die Krise des August 1993: den systemimmanenten, der im Anachromismus des Systems fixer Wechselkurse, in Zeiten voll liberalisierter Kapitalmärkte, liegt und zweitens die deutsche Wiedervereinigung, wo Deutschland nur gemäß den nationalen Interessen gehandelt hat. Die Probleme des DM-Ankers wirkten sich aber auf das ganze „EWS-Schiff“ aus.

Im Abschnitt über die Lohnpolitik konstatiert Breuss zwei Anpassungs-

möglichkeiten zum Ausgleich von Wettbewerbsunterschieden zwischen den EU-Ländern. Da unterschiedlichen Wettbewerbspositionen in der WWU mit einheitlicher Währung nun nicht mehr mittels Auf- oder Abwertungen des nominellen Wechselkurses begegnet werden kann, verbleibt primär die Änderung der relativen Preise oder Arbeitskosten (die Änderung der realen Wechselkurse setzt aber die Lohn- bzw. Preisflexibilität voraus) respektive die Faktormobilität. Bezüglich der Arbeitskräftemobilität machen die empirischen Erkenntnisse aber keine großen Hoffnungen, daß die Arbeitskräfte sehr schnell eine ähnlich hohe Mobilität wie das Kapital erreichen werden. Obwohl die Reallohnflexibilität innerhalb der EG sehr unterschiedlich ist und der Unions-Vertrag keine gemeinsame Lohnpolitik fordert, kommt Breuss zu dem Schluß, daß die WWU letztlich auch zu einer Harmonisierung oder Konvergenz der Lohnbildung führen wird.

Unterstützt wird diese Annahme durch die Betrachtung der Lohn- und Arbeitskostenentwicklung sowie der effektiven Wechselkurse zwischen Österreich und Deutschland seit 1982, wo eine deutliche Konvergenz festzustellen ist. Voraussetzungen für die Harmonisierung oder Konvergenz in der Lohnbildung ist allerdings die Angleichung der Produktivitätsentwicklung bzw. die Zunahme der Mobilität auf den europäischen Arbeitsmärkten. Breuss diagnostiziert für die Sozialpartner schwindenden Einfluß auf die Preisdisziplin, aber gestärkte Bedeutung für die Lohnpolitik, da diese die Hauptlast der Anpassung an exogene Schocks bei unveränderten Wechselkursen trägt. Seiner Meinung nach könnte die Sozialpartnerschaft wieder jenen Stellenwert einnehmen, den sie in den fünfziger und sechziger Jahren innehatte: Kooperation im Inneren angesichts eines EG-weiten laissez-faire.

Der Beitrag „Die Sozialpolitik der

EG: Rechtsgrundlagen und Entwicklung von Rom bis Maastricht“ von Gerda Falkner gibt nicht nur, wie im Titel angekündigt, einen sehr guten Überblick über die historische Entwicklung und die genauen vertraglichen Regelungen der Sozialpolitik in der Europäischen Union, sondern macht auch durch zahlreiche Fußnoten und Querverweise Lust, sich eingehender mit diesem Thema zu beschäftigen. Die Möglichkeit dazu bietet das umfangreiche Literaturverzeichnis.

Schon zu Anbeginn der Europäischen Idee war die Sozialpolitik ein kontroversielles Thema und schon damals konnte keine Einigung über die Frage nach dem Grad der sozialpolitischen Harmonisierung erreicht werden. Die neoliberal argumentierende Seite betrachtete Sozialkosten als nur einen beliebigen unter den vielen wettbewerbsrelevanten Kostenfaktoren. Mit dem Argument, das unbehinderte Spiel der Marktkräfte bringe jedenfalls die effizienteste Allokation des Kapitals und im Endergebnis Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten, wandte sich solchermaßen vor allem die deutsche Delegation gegen jeden „Eingriff“ in den freien Wettbewerb auf EG-Ebene. Die Franzosen argumentierten demgegenüber, daß in den Preis der Wirtschaftsgüter eingehende „soziale Kosten“ künstliche Kosten darstellten und daher nicht wie etwa geographische und klimatische Bedingungen als natürlich vorgegeben zu behandeln seien. Nach dieser Ansicht sollten bei weitgehender Angleichung der sonstigen ökonomischen Rahmenbedingungen nicht die Sozialabgaben als verstärkt wettbewerbsrelevante Kostenunterschiede verbleiben. Aus signifikanten Differenzen dieser Größe könnte sonst nämlich ein Abwandern des Kapitals und somit von Arbeitsplätzen in die Länder mit niedrigeren Sozialkosten bewirkt oder aber „soziales Dumping“ im Sinne des Drucks auf die sozial fortschrittlicheren Länder zur

Rücknahme ihrer Errungenschaften ausgelöst werden.

Wie die Geschichte lehrt, hat sich die Argumentationslinie der Neoliberalen durchgesetzt und der EWG-Vertrag (EWG-V) verfügte im Sozialbereich über keine ausdrücklichen Ermächtigungen für eine aktive EG-Politik. Die Zuständigkeit dafür verblieb weiterhin bei den einzelnen Mitgliedsstaaten. Einzig der Artikel 119 im Kapitel „Sozialpolitik“ des EWG-V schrieb das gleiche Entgelt für Männer und Frauen bei gleicher Arbeit rechtlich verpflichtend fest. Durch die Annahme des „Sozialpolitischen Aktionsprogramms 1974“ anerkannte der Rat explizit, daß für die Verwirklichung der darin angeführten drei Hauptziele (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie weitergehende Beteiligung der Sozialpartner) Aktivitäten der EG erforderlich wären. In der folgenden Phase bis etwa 1980 wurden mehrere sozialpolitisch relevante Richtlinien, gestützt auf die Artikel 100 und/oder 235 EWG-V, erlassen. Aber bald danach folgten der Einbruch der internationalen Wirtschaftsentwicklung sowie eine Änderung der nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken diverser EG-Länder, womit auch dem punktuellen Beginn der Verwirklichung einer aktiveren EG-Sozialpolitik ein Ende gesetzt wurde.

Maastricht brachte weitere Entwicklungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik, führt aber auch dazu, daß in diesem Bereich künftig zwei Strukturen nebeneinander bestehen: Eine für alle zwölf Mitgliedsstaaten, die nach wie vor kaum explizite Kompetenzzuweisungen an die Gemeinschaft enthält und – bis auf den Bereich des Arbeitnehmerschutzes und die Binnenmarktharmonisierung – einstimmige Beschlüsse erfordert und eine für nur elf Mitgliedsstaaten (ausgenommen sind das Vereinigte Königreich und Nordirland) gültige sozialpolitische

„Vertragsgrundlage“ im Anhang zum EG-Vertrag, wo neben neuen Ziel- und Aufgabenformulierungen auch geänderte Entscheidungsmodalitäten vorgesehen wurden.

Obwohl Falkner ausführt, daß die rechtlichen Ausgangsbedingungen für gemeinsame Maßnahmen in Richtung sozialer Gerechtigkeit der elf Mitgliedsstaaten partiell verbessert wurden, gibt sie gleichzeitig zu bedenken, daß mit dem zugelassenen Abseitsbleiben Großbritanniens nunmehr ein „Europa der zwei sozialpolitischen Geschwindigkeiten“ eingeführt und quasi ein Freibrief für soziale Dumpingpraktiken innerhalb der Grenzen des EG-Binnenmarktes ausgestellt wurde. Hinzu kommt, daß uneinheitliche ökonomische Eigeninteressen der

einzelnen Regierungen gemeinsame sozial- und arbeitsrechtliche Schritte der Elf erschweren, da die Auswirkungen sozialpolitischer EG-Regulierungen bzw. Nichtintervention zumeist je nach Land, Region, Wirtschaftssektor und fallweise auch einzelner Unternehmen divergieren würden.

Zusammenfassend kann man sagen, daß Falkner bei ihren Betrachtungen „den Finger auf die wunden Punkte der EG-Sozialpolitik“ legt. Am Ende ihrer Ausführungen äußert Falkner die Befürchtung, daß die sozialpolitischen Entwicklungen eine (europa- und zunehmend möglicherweise auch weltweite) regressive Umverteilung von Produktivitätsgewinnen zugunsten des Kapitals begünstigen könnten.

Roland Marcon