

MÜNCHENER  
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHE  
BEITRÄGE

Nr. 94-14

Wieviel Brüssel braucht Europa?  
Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb  
im Lichte der ökonomischen Theorie

Hans-Werner Sinn

März 1994

DISCUSSION PAPERS



HERAUSGEGEBEN VON DER  
VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN FAKULTÄT  
DER  
LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT  
MÜNCHEN

**Wieviel Brüssel braucht Europa?  
Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb  
im Lichte der ökonomischen Theorie**

von

**Hans-Werner Sinn**

März 1994

---

Korrespondenzadresse:

**Hans-Werner Sinn  
CES  
Universität München  
Schackstr. 4  
D - 80539 München**

Die MÜNCHENER WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLICHEN BEITRÄGE werden von der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München herausgegeben. Die inhaltliche Verantwortung für die Beiträge liegt bei den Autoren und nicht bei der Fakultät.

**Volkswirtschaftliche Fakultät  
Ludwig-Maximilians-Universität München  
Schackstraße 4  
D - 80539 München**

# WIEVIEL BRÜSSEL BRAUCHT EUROPA?

## Subsidiarität, Zentralisierung und Fiskalwettbewerb im Lichte der ökonomischen Theorie

von

Hans-Werner Sinn

*CES*  
Universität München

März 1994

Der Autor bedankt sich für hilfreiche Anregungen bei Pasi Holm, Thomas Moutos, Ronnie Schöb, Ulrich Scholten, Marcel Thum und insbesondere Alfons Weichenrieder, der bei der Übersetzung dieses Aufsatzes aus dem Englischen behilflich war. Die Originalfassung wurde im Juli des Jahres 1993 auf der Tagung der Mentor Group in Edinburgh vorgelegt und wird im *Scottish Journal of Political Economy* veröffentlicht.

## WIEVIEL BRÜSSEL BRAUCHT EUROPA?

### Kurzfassung

Der vorliegende Aufsatz versucht, den weiten Rahmen, den die Festschreibung des Subsidiaritätsprinzips im Unionsvertrag der Europäischen Union offenläßt, inhaltlich zu füllen. Verschiedene Arten staatlicher Aktivität werden daraufhin untersucht, ob sie auf eine europäische Regierungsebene übertragen werden sollten. Der Aufsatz verurteilt die Bestrebungen der Union zu verstärkter Industriepolitik und zunehmendem Protektionismus, aber er betont auch die Bedeutung europaweiter öffentlicher Güter und die Notwendigkeit zentralstaatlicher Umverteilungspolitik. Das Hauptanliegen des Beitrages liegt darin, auf wichtige Folgewirkungen der vier Grundfreiheiten (freie Wanderung von Kapital und Arbeit, freier Handel von Waren und Dienstleistungen) hinzuweisen. Die erhöhte Mobilität vieler besteuert ökonomischer Aktivitäten könnte in der Zukunft einen stürmischen Prozeß des Fiskalwettbewerbs auslösen, in dem eine Umverteilung von Arm zu Reich ebenso droht wie eine Aushöhlung von Verbraucherschutzrechten. Im Bereich des Umweltschutzes kann die zunehmende Verflechtung der Kapitalmärkte zu einer übertrieben restriktiven Umweltpolitik führen.

Hans-Werner Sinn  
Center for Economic Studies (*CES*)  
Universität München  
Schackstraße 4  
80539 München  
Tel. 089 2180 2748

## Europa am Scheideweg

Dies ist die Stunde Europas. Der Reichtum Westeuropas und seine demokratischen Errungenschaften haben die kommunistische Ideologie besiegt und den Fall des sowjetischen Imperiums eingeleitet. Der eiserne Vorhang, der sich jahrzehntelang mitten durch das Herz Europas geschnitten hatte, hat sich gelüftet, Marktwirtschaften wurden im Osten etabliert, und es ist endlich gelungen, den "Weg in die Knechtschaft" zu verlassen. Trotz einiger Rückschläge schreitet die europäische Entwicklung immer noch mit atemberaubender Geschwindigkeit voran. Mit der vollen Güter- und Dienstleistungsfreiheit sowie der uneingeschränkten Freizügigkeit für die Wanderung von Arbeit und Kapital wurden die Schlagbäume Europas dauerhaft durchbrochen. In den kommenden Jahren wird sich die Europäische Union erweitern und festigen, und im Jahre 2000 wird es eine gemeinsame Währung geben. Zum Unbehagen der Vereinigten Staaten werden sich die vereinigten Staaten von Europa zu einer politischen Macht mit eigenen Zielen und Interessen entwickeln.

Die Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen und eine Ausweitung des europäischen Haushaltsbudgets ist dabei unabdingbar. Die Nationalstaaten des letzten Jahrhunderts haben eine solche Entwicklung, wie sie schon von Popitz (1927), Wagner (1876), Peacock und Wiseman (1961) und Timm (1961) eindrucksvoll dargestellt wurde, durchlaufen, und die Europäische Union wird keine Ausnahme bleiben. Eines Tages wird es europäische Steuern, einen europäischen Finanzausgleich, zentralstaatliche Ausgaben, mächtigere europäische Institutionen und einen Bundesstaat mit einer gesamteuropäischen Regierung geben. Es ist unwahrscheinlich, daß die einmal losgetretene Entwicklung noch aufzuhalten ist. Die Frage ist daher nicht mehr, *ob* die europäische Einigung stattfindet, sondern *wie* sie stattfindet und welche Aufgaben der neue Zentralstaat sinnvollerweise an sich ziehen sollte. Wie viel Brüssel braucht Europa? Welche Gestalt soll das vereinigte Europa erhalten?

Die Europäische Gemeinschaft, die nun zur Europäischen Union geworden

ist, hat einen Punkt erreicht, an dem wichtige Weichen gestellt werden. Wird Europa sich zu einer Festung gegen ausländische Wettbewerber entwickeln, in der die Europäische Kommission als Generalstab im Abwehrkampf der europäischen Industrielobbies agiert? Wird die Union ein Vehikel werden, das die *planification* über die Grenzen Frankreichs hinausträgt und dem Marktmechanismus immer mehr Fesseln anlegt? Oder wird sie sich zum Europa der Konsumenten entwickeln und sich auf jene staatlichen Aufgaben konzentrieren, vor denen der Nationalstaat versagt?

Die Ängste, daß der europäische Zug in wichtigen Fragen auf das falsche Gleis geschickt würde, waren für einige der in Maastricht verhandelnden Länder durchaus präsent. Um insbesondere die Bedenken von Dänemark, Großbritannien und Deutschland zu zerstreuen, wurde das Subsidiaritätsprinzip festgeschrieben. Nach diesem Prinzip umfaßt die Entscheidungskompetenz der Union nur solche Aufgabenbereiche, die auf niedrigeren Regierungsebenen nicht zufriedenstellend zu lösen sind. Im Regelfall sollen die staatlichen Aufgaben weiterhin in der Kompetenz der Nationalstaaten, Provinzen und Gemeinden verbleiben, wo sie sich bereits heute befinden. Die Hauptfunktion des Subsidiaritätsprinzips besteht darin, daß es jenen, die der zunehmenden Zentralisierung das Wort reden, die Beweislast für deren Zweckmäßigkeit aufbürdet, doch abgesehen davon ist dieses Prinzip inhaltsleer und bedeutungslos. Es sagt nichts darüber aus, welche Regierungsfunktionen zu zentralisieren sind und welche besser bei den regionalen Regierungen verbleiben sollten.

Bis zur Stunde fehlt es der Diskussion über die Zukunft Europas in einem erschreckendem Maße an einer Fundierung durch die ökonomische Theorie. Zwar gibt es eine ellenlange Liste von Beiträgen zur philosophischen Debatte normativer Rechtsprinzipien. Aber oft beschränken sich diese Beiträge auf die Formulierung von zutiefst künstlichen Analogien zwischen der Konkurrenz unter Firmen und dem Systemwettbewerb unter Nationalstaaten, oder sie konzentrieren sich auf die Bedeutung des europäischen Einigungsprozesses für die Höhe der Steuereinnahmen der einzelnen Mitgliedsstaaten. Wichtige Erkenntnisse aus der Theorie des Fiskalföderalismus, über die eine jahrzehntelange Literaturdiskussion existiert, sind weitgehend unbeachtet geblieben.

Hier möchte der vorliegende Beitrag eine Lücke füllen. Er sieht den europäischen Entwicklungsprozeß durch die Brille der Volkswirtschaftstheorie, um eine ökonomische Abgrenzung zwischen all jenen staatlichen Aktivitäten zu schaffen, die besser auf Unionsebene angesiedelt werden, und solchen, die in der Obhut der bestehenden nationalstaatlichen Organe verbleiben sollten. Der erste der folgenden Abschnitte bietet eine kritische Diskussion der gegenwärtigen europäischen Entwicklungen mit einem Schwerpunkt auf den verschiedenen Facetten des Politikversagens der Union. Der zweite diskutiert die augenfälligen Gründe für eine stärkere Zentralisierung. Der dritte und wichtigste Teil des Aufsatzes beschäftigt sich mit den Implikationen der vier Grundfreiheiten und dem durch sie ausgelösten Fiskalwettbewerb für die Aufgaben der Europäischen Union.

Die Frage der Währungsunion wird in diesem Beitrag bewußt ausgespart, denn hier existiert bereits eine breite, auch ökonomisch fundierte Literatur. Obwohl die Währungsunion als weithin sichtbares Zeichen der europäischen Einigung gilt, wird ihre Bedeutung für den europäischen Lebensstandard bisweilen überschätzt. Die oft beklagte Aufgabe der D-Mark ist zudem keine rein ökonomische Frage. Sie ist auch der politische Preis, den Deutschland für seine Vereinigung zu zahlen hatte. Die gemeinsame Währung ist ein wichtiger Schritt in Richtung auf die europäische Integration, aber bei weitem nicht der wichtigste. Der vorliegende Beitrag versucht, das Augenmerk auf andere Politikbereiche zu lenken, die ebenfalls Aufmerksamkeit verdienen.

### **Risiken des Einigungsprozesses**

#### *Corporate Europe*

Viele Politikmaßnahmen der EG lassen sich nicht aus Effizienzerwägungen heraus erklären, sondern allein dadurch, daß die Brüsseler Entscheidungen in einer Umgebung getroffen werden, die von einem erheblichen Demokratiedefizit und mangelnder politischer

Kontrolle gekennzeichnet ist. Zwar genießt die EG-Kommission insofern eine indirekte politische Legitimation, als sie von den aus nationalen Wahlen hervorgegangenen Regierungen bestimmt wird. Aber das Europäische Parlament kann die Kommission nicht direkt kontrollieren. Nicht einmal das Budgetrecht, das als fundamentales Recht üblicherweise einem Parlament zusteht, wurde Straßburg bislang zuerkannt.

Es kann nicht überraschen, daß emsige Industrielobbies nicht gezögert haben, das demokratische Machtvakuum schnellstmöglich aufzufüllen. Ein komplexer und unkontrollierter bürokratischer Wildwuchs hat dazu geführt, daß subventionshungrige Lobbyisten aus allen Mitgliedsstaaten sich in Brüssel scharen. Im Einklang mit Olsons (1965) Theorie bestehen die Lobbyisten vornehmlich aus Vertretern der Produzenten-, und nicht der Konsumenteninteressen. Weil es auf den meisten Märkten weniger Produzenten als Konsumenten gibt und folglich der Streitwert pro Kopf bei den Produzenten größer ist, lassen sich die Interessen der Produzenten viel leichter organisieren und durchsetzen als jene der Konsumenten. Die Omnipräsenz der Produzentenvertreter bleibt nicht ohne Einfluß auf die Brüsseler Politik. Ihr ständiger Druck macht es für die Kommission geradezu unmöglich, Konsumenteninteressen in angemessener Weise im Auge zu behalten.

Es besteht die reale Gefahr, daß am Ende der europäischen Entwicklung ein Europa der Unternehmen, das "Corporate Europe", steht, in dem die Bürger wenig zu sagen haben und wichtige Politikentscheidungen hinter verschlossenen Türen getroffen werden. Die Unternehmensinteressen können natürlich im Einzelfall zu Entscheidungen führen, die im Einklang mit dem öffentlichen Interesse stehen. Doch stets besteht die Gefahr, daß diese Entscheidungen zulasten der Konsumenten verzerrt werden. Die Stärkung des europäischen Parlaments ist zur Begrenzung dieser Gefahren erforderlich. Sie würde das Machtvakuum mit legitimierten Interessen füllen und die EU dem Willen der europäischen Völker verpflichten.

### *Industriepolitik*

Die Industriepolitik ist eines der am meisten kritisierten Politikfelder der Europäischen Union, und sie ist ein besonders gutes Beispiel für die Überrepräsentation der Produzenteninteressen. Bereits die Einheitliche Europäische Akte (EEA Art.23) gab der Gemeinschaft das Recht, in bestimmten Fällen Beihilfen zu gewähren. Der Vertrag zur Europäischen Union (Art. 130 n) hat dieses Recht erweitert, indem er die Rolle der Gemeinschaft bei der Förderung neuer technologischer Entwicklungen eigens betont. Zwar sparen die offiziellen Dokumente nicht mit Lippenbekenntnissen zur Förderung des freien Wettbewerbs und des steten Strukturwandels. Zu befürchten ist jedoch, daß die Praxis der Beihilfegewährung in einen dumpfen Interventionismus mündet.

In der Vergangenheit floß der überwiegende Teil des EG-Haushalts in die Landwirtschaft, die Textilindustrie, die Kohle und Stahlindustrie sowie in den Schiffbau. Mit aller Kraft wurden sterbende Branchen künstlich am Leben gehalten. Nicht der Strukturwandel wurde gefördert, sondern es wurde die bestehende Industriestruktur zementiert. In Zukunft sollen, wenn es nach dem Kommissar Pandolfi geht, auch die Mikroelektronik, neue Bildschirmtechnologien und die Gentechnik am Subventionstopf teilhaben dürfen. Es mag sein, daß sich diese Liste etwas besser anhört als jene der bisherigen Kostgänger der Gemeinschaftskassen. Trotzdem ist es schwer einzusehen, wie staatliche Interventionen die Funktionsfähigkeit der Märkte steigern könnten. Wenn die genannten Branchen wirklich so rentabel sind, wie immer behauptet wird, dann gibt es hohe Anreize, daß sich privates Kapital engagiert. Und wenn sie es nicht sind, so kann es eine gesamtwirtschaftliche Verschwendung sein, wenn die Union ihre Ressourcen trotzdem zur Verfügung stellt. Wer könnte so kühn sein zu glauben, die Brüsseler Bürokraten wüßten eher als private Investoren, was eine rentable Investitionschance ist!

Etwas anders liegen die Dinge natürlich, wenn die Erforschung und Entwicklung neuer Produktionsverfahren europaweite Sekundäreffekte auf solche Firmen ausübt, die mit den innovativen Firmen in keinem direkten marktlichen Verhältnis stehen. Solche "positiven externen Effekte" der Forschung sind in der Tat eine vernünftige

Begründung für staatliche Fördermaßnahmen. Aber sie müßten schon einen erheblichen Umfang haben, wenn sie Staatsinterventionen begründen sollten.

Oft wird das japanische Wirtschafts- und Technologieministerium (MITI) als erfolgreiches Modell für eine Politik angepriesen, die die Externalitäten adäquat berücksichtigt. Wer dieses Modell favorisiert, sollte jedoch nicht übersehen, daß es bereits einen Markt für Patente und Lizenzen gibt, auf dem die firmenübergreifenden Vorteile neuer Erfindungen durch Tauschkontrakte internalisiert werden. Die Zahl jener Firmen, die von technologischen Entwicklungen profitieren können, ohne dem Innovator eine Kompensation für dessen Forschungsaufwand bezahlen zu müssen, ist gering. Vor diesem Hintergrund ist die Rolle des MITI eher zwiespältig zu sehen. Es ist sicherlich richtig, daß die Subventionierung der japanischen Exporte den Weltmärkten ein großes Angebot an billigen Elektroartikeln, Autos und anderen Industriegütern beschert und so die Wohlfahrt der Konsumenten auf der ganzen Welt erhöht hat. Ob dieses Billigangebot die japanische Wohlfahrt maximiert hat, ist indes höchst zweifelhaft. Der Boom der japanischen Exportindustrien ging zu Lasten der auf den Inlandsmarkt hin orientierten Branchen. Vor allem dem Dienstleistungsbereich und dem Bausektor wurden durch die Politik des MITI wertvolle Ressourcen und Arbeitskräfte entzogen, und möglicherweise hat dieser Ressourcenentzug dazu beigetragen, daß der typische japanische Haushalt, verglichen mit Ländern ähnlichen Pro-Kopf-Einkommens, heute immer noch einen erstaunlich niedrigen Lebensstandard hat. Ein europäisches MITI, wie es einigen Kommissaren der Europäischen Union als Wunschtraum vorschweben mag, ist wahrscheinlich kein Instrument zur Förderung der Wohlfahrt der Bürger Europas.

### *Protektionismus*

Ein zweiter augenfälliger Systemfehler liegt in der Handelspolitik Europas. Die Liberalisierung des innereuropäischen Handels wird durch den Vertrag zur Europäischen Union noch einmal explizit betont (Art. 3). Indes schweigt der Vertragstext, wenn es um die Liberalisierung des Welthandels geht. Stattdessen werden eine gemeinsame europäische

Handelspolitik (Art. 3 lit. b) und Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien (Art. 3 lit. 1) gefordert. Diese Forderung folgt der jahrzehntelangen Tradition der europäischen Handelspolitik. Eine Liberalisierung innerhalb Europas war möglich, weil sie als Ausgleich einzelstaatlicher Industrieinteressen vorgenommen wurde. Das Motto des Kuhhandels lautete: "Erlaubst Du uns, Deine Konsumenten zu beliefern, zeigen wir uns erkenntlich und öffnen unsere Grenzen auch für Deine Produkte." Vereinbarungen zur Begrenzung des Angebots aus Drittstaaten folgten aus derselben Logik: "Europas Märkte gehören den europäischen Firmen, und solange dies nicht durch Handelsabkommen mit Drittstaaten verlangt wird, haben ausländische Anbieter auf den europäischen Märkten nichts verloren!"

Die Problematik dieses Ansatzes wird offenkundig, wenn man die Handelspolitik aus Sicht der Konsumenten bewertet. Wäre es der EG wirklich um das Wohlbefinden ihrer Bürger gegangen, so hätte die Logik der Reziprozität gerade andersherum laufen müssen: "Wenn Du uns erlaubst, Deine Produkte zu kaufen, so erlauben wir Dir den Kauf unserer Produkte." Wäre die EG nach dieser konsumentengerechten Logik vorgegangen und hätte sie ihre Märkte bereitwillig den ausländischen Anbietern geöffnet, so hätte es sicher keine EG-Agrarpolitik gegeben, Einfuhrquoten für japanische Autos hätten nie zur Diskussion gestanden, und kein Bürokratenhirn hätte es sich erlauben dürfen, den europäischen Konsumenten die Wahl der Bananensorte vorzuschreiben. Kein Zweifel, eine solche Konsumentensicht spielte in Brüssel, dem Rent-Seeking-Zentrum Europas, niemals irgendeine besondere Rolle.

Für die internationale Arbeitsteilung war die europäische Handelspolitik ein enormer Hemmschuh. Besonders den Entwicklungsländern, denen es nicht erlaubt wurde, europäische Technologiegüter gegen Agrargüter einzutauschen, und die damit ihres einzigen Wettbewerbsvorteils beraubt wurden, hat die EG eine hohe wirtschaftliche Last aufgebürdet. Nach einer Studie von Whalley (1984) induzieren die Handelsbarrieren der OECD-Staaten einen Wohlfahrtsverlust für die Entwicklungsländer, der das Volumen der offiziellen Entwicklungshilfe übertrifft. Die Mitgliedsländer der EG bilden hier unter den

OECD-Staaten sicherlich keine Ausnahmen.

Kürzlich hat die europäische Kommission eine ähnliche Politik gegenüber den früheren Ostblockstaaten definiert. Kern dieser Politik ist es, durch die Festlegung von Importkontingenten die sogenannten "sensitiven Branchen" zu schützen, bei denen der freie Import von Ostwaren eine Bedrohung für EU-Produzenten darstellt.<sup>1</sup> Die betroffenen Güter umfassen Eisenerze und Metalle, chemische Erzeugnisse, Textilien, Bekleidung, Leder, Schuhe, landwirtschaftliche Produkte und Lebensmittel. Mithin sind gerade jene Güter betroffen, bei deren Herstellung die osteuropäischen Länder komparative Handelsvorteile haben.

Ganz abgesehen davon, daß der Westen mit einer solchen Politik einen ernsthaften Rückschlag bei der politischen Liberalisierung Osteuropas riskiert, schadet er sich auch selbst. Während es nämlich Bedingungen geben mag, unter denen Einfuhrzölle die gesamte Wohlfahrt eines großen Landes erhöhen, schneidet sich dieses Land mit mengenmäßigen Importkontingenten ins eigene Fleisch. Die Beschränkung der Importe führt zu einem Preisanstieg der importierten Waren und ruft auf jeden Fall Verluste bei den einheimischen Konsumenten hervor. Zwar steigen die Gewinne der Produzenten, die von lästiger Konkurrenz befreit werden. Doch kann man zeigen, daß der Gewinnanstieg in der Regel zu klein ist, um die Nachteile der Konsumenten auszugleichen.<sup>2</sup> Der Umstand, daß solche Mengenschränkungen dennoch vorgenommen werden, beweist erneut, wie gering der Einfluß der Konsumenten auf die europäische Handelspolitik ist. "Corporate Europe" stellt sicher, daß die Gewinne der Produzenten der wesentliche Handlungsmaßstab sind.

Es ist zuzugeben, daß in der neueren Handelstheorie einige Gründe genannt werden, warum Protektionismus trotz der Einbußen der inländischen Konsumenten aus der egoistischen Sicht eines Landes sinnvoll sein kann. In diesem Rahmen ist das *Infant-Industry-Argument* (vgl. Clemhout und Wan 1970) zu nennen, wonach es sinnvoll

---

<sup>1</sup>Für eine Diskussion siehe Rollo und Smith (1993).

<sup>2</sup>Die volle Gültigkeit dieser Aussage hängt jedoch von der Annahme ab, daß die Gewinne, die durch die künstliche staatliche Verknappung auf dem Markt für osteuropäische Waren entstehen, den östlichen Produzenten und nicht den EU-Importfirmen zufallen.

ist, neu gegründete Industrien vor ausländischer Konkurrenz zu schützen, bis sie für den Wettbewerb stark genug sind. Oder es kann auf das Argument von Brander und Spencer (1985) verwiesen werden, nach dem staatliche Eingriffe in den Handel dem nationalen Interesse dienen können, wenn sie der inländischen Industrie bei ihrem Kampf gegen ausländische Oligopolisten den Rücken stärken. Indes lassen sich die theoretischen Argumente beim besten Willen nicht als Begründung für einen Protektionismus gegenüber Osteuropa verwenden. Die von den Kommissaren der Europäischen Union geschützten Industrien kann man eher als senil, denn als infantil bezeichnen. Und die Vorstellung, die europäischen Firmen bräuchten staatliche Rückendeckung, um mit übermächtigen oligopolistischen Konzernen aus dem Osten konkurrieren zu können, ist geradezu abwegig. Die Industrien der osteuropäischen Länder werden auf absehbare Zeit Anhängsel der westlichen Industrien bleiben, die einer Eindämmung durch spieltheoretische Strategien à la Brander/Spencer nicht bedürfen.

### *Sozialdumping*

Eine der großen Sorgen der Europäischen Gemeinschaft war stets die drohende Aushöhlung sozialer Standards in einem immer stärker wettbewerbsorientierten Europa. Schon im Jahre 1987 haben die Mitgliedsstaaten deshalb eine Sozialcharta verabschiedet, in der soziale Mindeststandards festgelegt wurden. Auch der Unionsvertrag sieht eine ganze Reihe von ergänzenden Maßnahmen vor, die eine Harmonisierung der Gesundheits- und Sicherheitsstandards, der Sozialversicherungssysteme, der kulturellen Bedingungen und ähnlicher Aspekte bewirken sollen (vgl. Art. 123 und Art. 126–129). Einem Sozialdumping, wie man es als Folge des liberalisierten Handels befürchtet, hat die EU mit Entschiedenheit den Kampf angesagt.

Die Besorgnis vor einem ungebremsten Sozialdumping hat zwei Seiten. Zum einen macht die zunehmende Mobilität der Produktionsfaktoren eine staatliche Umverteilungspolitik immer schwerer. Dieser Aspekt wird weiter unten ausführlich diskutiert, und es wird sich zeigen, daß Handlungsbedarf besteht. Zum anderen ist zu

erwarten, daß die Intensivierung des innereuropäischen Wettbewerbs auf dem Wege über einen Abbau von Lohnnebenkosten in den schon weiter entwickelten Ländern zu einer Demontage der Gesundheits- und Sicherheitsstandards führt und auch die Löhne dieser Länder selbst unter Druck setzt. Oft wird in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten, Freihandel sei ineffizient, weil er einseitig die Länder mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards begünstigt und Arbeitsplätze in den Hochlohnländern vernichtet. Da die Industrien der Hochlohnländer typischerweise produktiver seien als jene der Länder mit niedrigen Löhnen und Sozialstandards, selektiere der Wettbewerbsprozeß die falschen Unternehmen. Eine Harmonisierung der Löhne und Lohnnebenkosten sei erforderlich, um in den Ländern mit hohen Löhnen und Sozialstandards keine Arbeitsplätze zu gefährden.

So plausibel diese Argumentation auf den ersten Blick erscheinen mag: sie verlangt nicht weniger als die Preisgabe des Ziels, Europa durch Freihandel zu mehr Wohlstand zu führen, und sie ist aus ökonomischer Sicht nicht akzeptabel. Freier Handel ist nicht deshalb vorteilhaft für die Beteiligten, weil er den Ländern die Spezialisierung auf Güter erlaubt, bei denen sie einen *absoluten* Produktionsvorteil haben. Vielmehr kommt es, wie es David Ricardo bereits im Jahr 1817 festgestellt hat, für die beiderseitige Vorteilhaftigkeit des freien Güterverkehrs allein darauf an, daß sich die Länder auf Produkte spezialisieren, bei denen sie *komparative* Vorteile haben. Selbst wenn die portugiesische Textilindustrie weniger produktiv ist als die deutsche, ist es durchaus sinnvoll, die Textilproduktion in Deutschland zurückzunehmen, wenn dadurch Arbeitskräfte und andere Ressourcen für solche Branchen freigemacht werden, in denen die deutsche Produktivität die portugiesische relativ in einem noch stärkeren Maße übertrifft. Nur über die Ausnutzung der *komparativen* Produktivitätsvorteile kann der europäische Wohlstand steigen. Es ist zwar wahr, daß der Freihandel auf die Dauer selbst zu einer Angleichung der Lohnkosten führt und so den komparativen Vorteil für arbeitsintensive Produkte in Südeuropa wieder beseitigt. Jeder Versuch, diesen Angleichungsprozeß durch Eingriffe in die nationalstaatliche Festlegung von Löhnen und Sozialstandards zu beschleunigen, senkt aber die Wohlfahrt der Menschen in Europa und beschwört die Gefahr

dauerhafter Arbeitslosigkeit in den ärmeren Ländern herauf. In der Konsequenz würden auch die reichen Länder belastet, weil sie die Sozialtransfers zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit in den armen Ländern bezahlen müßten.

Welche Entwicklungen bei einer überhasteten Lohnangleichung zu befürchten sind, erfährt Deutschland derzeit auf schmerzhaft Weise. Aus Angst, in den neuen Bundesländern könne eine Niedriglohnkonkurrenz für die alten Länder entstehen, gab es von Beginn des Einigungsprozesses an einen breiten Konsens darüber, daß in den neuen Ländern schnellstmöglich westdeutsche Löhne und Sozialstandards gelten sollten. Das Resultat war ein Desaster. Ostdeutschland leidet heute unter der tiefsten wirtschaftlichen Depression in der Geschichte der industrialisierten Welt, und Westdeutschland muß auf unbestimmte Zeit jährliche Transfers in dreistelliger Milliardenhöhe leisten. Der Versuch, mittels einer gesamteuropäischen Sozialpolitik hohe Mindestlöhne und Sozialstandards auf die ärmeren Regionen Europas zu übertragen, hätte ähnliche Folgen.

Man könnte vermuten, die europäische Politik gegen ein Sozialdumping sei auf die starke Stellung der europäischen Gewerkschaften und der linksorientierten Parteien zurückzuführen, doch diese Vermutung ist zumindest voreilig. Im wesentlichen ist die Politik abermals ein Ergebnis des "Corporate Europe". Die neuen Wettbewerber aus den ärmeren Regionen sind noch rar, und zweifellos haben die alteingesessenen Industrien West- und Mitteleuropas das Sagen. In trauter Einmütigkeit mit den jeweiligen Gewerkschaften haben diese Industrien schon immer gegen ein angebliches Sozialdumping gewettert. Eine Niedriglohnkonkurrenz aus den ärmeren Regionen, sei es nun über geringere Marktlöhne, niedrigere Sicherheitsstandards oder schlechtere Arbeitsbedingungen, würde in den bedrohten Branchen der reichen Staaten zu Arbeitsplatzverlusten, verringerten Profiten und einer Entwertung bestehenden Produktivvermögens führen. Auch für die etablierten Unternehmen war es stets ein Ziel, eine Niedriglohnkonkurrenz zu verhindern.

Im Lichte des politischen Machtvakuum, unter dem Brüssel leidet, ist es nicht verwunderlich, daß es den Interessengruppen aus den schon weiter entwickelten Staaten gelang, eine schlagkräftige Koalition gegen das angebliche Sozialdumping zu