

*Die Osterweiterung der EU und die Zukunft des
Sozialstaates*

Hans-Werner Sinn

in:

Mitteilungen des Evangelischen Lehrervereins in Österreich
Nr. 88, März 2003,
S. 11-14

2003

*CESifo
Poschingerstr. 5
81679 Munich
Germany
Phone: +49 (89) 9224-1410/1425
Fax: +49 (89) 9224-1409
<http://www.CESifo.de>*

Univ.-Prof. Dr. Hans-Werner Sinn, ifo Institut und Universität München

Die Osterweiterung der EU und die Zukunft des Sozialstaates (Stand: 3. März 2003)

Nach der Einführung des Euro ist die Osterweiterung der EU der nächste große Schritt zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes. In nächsten Jahr werden 25 europäische Länder zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum vereint sein, in dem die vier Grundfreiheiten, die in den römischen Verträgen postuliert wurden, weitgehend erfüllt sind. Menschen, Kapital, Güter und Dienstleistungen werden die europäischen Landesgrenzen ungehindert überschreiten können. Die wirtschaftliche Freizügigkeit ist die Grundvoraussetzung für die Ausnutzung von Handelsvorteilen und Spezialisierungsgewinnen, die sich in einer prosperierenden europäischen Entwicklung niederschlagen, aber sie schafft auch Probleme, die man rechtzeitig erkennen und bei der Formulierung der europäischen Verfassung berücksichtigen sollte, über die im nächsten Jahr zu entscheiden ist.

Europa steht heute am Beginn einer neuen Entwicklungsphase, die durch einen scharfen Systemwettbewerb zwischen den Institutionen der alten Nationalstaaten gekennzeichnet ist. Im Europa der 25 können die Nationalstaaten nicht mehr isoliert agieren, wie das früher einmal der Fall war. Die Öffnung der Grenzen zwingt sie einerseits, mit niedrigen Steuern und einer guten Infrastruktur um Investitionen und die Ansiedlung potenter Steuerzahler zu ringen. Andererseits muß sich ein jeder Staat hüten, zum Armenhaus Europas zu werden, indem er durch ein großzügiges Sozialsystem Wanderungsströme anlockt. Der Wettbewerb der Staaten hat seine Stärken, aber für die Institution des Sozialstaates verheißt er nichts Gutes. Die Wanderung der Menschen und Firmen droht, Europa in einen Abschreckungswettbewerb zu treiben, der zur Erosion des Sozialstaates führen könnte.

Zum Ausmaß der Mobilität

Auch heute schon drängen Scharen von Gastarbeitern und Armutsflüchtlings aus Ost- und Südosteuropa gen Westen, weil sie durch extrem hohe Lohndifferenzen angelockt oder durch katastrophale Verhältnisse in ihren Heimatländern zur Wanderung gezwungen werden. Auch in großen Ländern wie Deutschland und Frankreich liegt der Ausländeranteil an der Bevölkerung bei 6% bis 9%. Nach allen verfügbaren Schätzungen wird er in den kommenden Jahren noch weiter ansteigen.

Eine besonders hohe Mobilität wird man bei den Menschen aus den zehn osteuropäischen Ländern erwarten können, die nun beitreten, denn die Lebensverhältnisse werden dort für längere Zeit nicht mit den Verhältnissen in Westeuropa vergleichbar sein. Die Löhne liegen in Osteuropa bei einem Zehntel bis Fünftel der westdeutschen Löhne beziehungsweise einem Viertel bis zur Hälfte der deutschen Sozialhilfe, jedenfalls wenn man zu herrschenden Wechselkursen rechnet. In München beträgt der durchschnittliche Stundenlohn in der metallverarbeitenden Industrie knapp 15 Euro, in Westpolen liegt er bei 2,50 Euro und in Ostpolen bei 1,50 Euro. Real gerechnet sind die Unterschiede wegen der niedrigen Preise der nicht gehandelten Waren nicht ganz so groß, aber immer noch erheblich. Man muß kein Prophet sein, um zu ahnen, daß die Osterweiterung umfangreiche Wanderungsströme gen Westen hervorbringen wird.

Es gibt unterschiedliche Schätzungen über das quantitative Ausmaß der zu erwartenden Wanderungen. Umfragen in den betroffenen Ländern deuten darauf hin, daß etwa ein

Fünftel der Ungarn, Polen und Tschechen für mehrere Jahre in den Westen wandern wollen, aber solche Zahlen übertreiben maßlos, weil auch bei der Auswanderung Wunsch und Wirklichkeit auseinander fallen. Ein Blick auf die bisherige Zuwanderung aus der Türkei zeigt die relevanten Größenordnungen auf. Etwa 4% der türkischen Bevölkerung lebt heute in Deutschland ausgewandert. Wenn ebenfalls nur 4% der neuen EU-Bürger nach Deutschland kommen, dann sind das etwa 3 Millionen Menschen.

Manchmal wird argumentiert, die Erfahrung mit der Aufnahme Spaniens und Portugals belegte, daß auch nach der Herstellung der Niederlassungsfreiheit keine bedeutsamen Wanderungen zu erwarten seien. Dabei handelt es sich aber aus verschiedenen Gründen um eine Missinterpretation der Fakten. Erstens wurde den iberischen Ländern die volle Niederlassungsfreiheit erst sechs Jahre nach der EU-Aufnahme gewährt. Zweitens waren die Löhne dort viel höher als im Osteuropa. Zu den jeweils gültigen Wechselkursen gerechnet lagen sie bei 47% des westdeutschen Niveaus, während die osteuropäischen Beitrittsländer nur bei etwa 15% liegen. Drittens war das Migrationspotenzial der iberischen Länder schon vor der Kontaktaufnahme mit der EU weitgehend erschöpft, weil die zuvor herrschenden Diktaturen viele Menschen vertrieben hatten. Immerhin waren zwischen 1960 und 1974 netto nicht weniger als 5,5% der iberischen Bevölkerung ausgewandert, obwohl gleichzeitig sehr viele Menschen aus den ehemaligen Kolonien einwanderten.

Dies alles ist in Osteuropa anders. Als der Eisener Vorhang noch intakt war, durfte kaum jemand auswandern, und als er gefallen war, verschärften die EU-Länder ihre Asylbedingungen, um die Zuwanderung von Wirtschaftsflüchtlings zu unterbinden. Bis heute ist der Auswanderungsdruck in Osteuropa noch nicht abgebaut worden. Er kann sich erst entladen, wenn mit der EU-Mitgliedschaft die Schleusen geöffnet werden.

Für die westeuropäischen Sozialsysteme wird die Zuwanderung der Osteuropäer einen hohen Wettbewerbsdruck entfalten, weil die Entscheidung darüber, in welches westliche Land man wandert, vor allem von ökonomischen Anreizen bestimmt sein wird, wobei Netzwerkeffekte im Laufe der Zeit zu Multiplikationswirkungen führen. Zwar sind große Einkommensunterschiede nötig, um Menschen zu veranlassen, ihrer Heimat den Rücken zu zukehren, doch wer sich bereits zur Wanderung entschlossen hat, wird sich bei der Wahl des Ziellandes bereits von kleinen Differenzen im Lebensstandard lenken lassen. Insofern ist die differenzielle Mobilität der Menschen zwischen den westeuropäischen Ländern nahezu perfekt, und der Druck auf die jeweiligen Sozialsysteme wird übermächtig.

Der Abschreckungswettbewerb

Die Leistungen des Sozialstaates werden in dieser Situation zu einem Problem. Wohngeld, Kindergeld, Sozialwohnungen, ergänzende Sozialhilfe, Verteilungsvorteile in der gesetzlichen Krankenversicherung, und nicht zuletzt die freie Nutzung der öffentlichen Infrastruktur sind Beispiele für Leistungen, die von zuwandernden Arbeitnehmern in Anspruch genommen werden können

und die ganz sicherlich einen maßgeblichen Einfluß auf die Wanderungsentscheidungen ausüben.

Die westeuropäischen Länder werden bestrebt sein, ihre sozialen Leistungen zu überprüfen, um nicht unnötige Wanderungsanreize auszuüben. Da die Armutsflüchtlinge die Wahl ihres Ziellandes auch davon abhängig machen werden, wo sie die umfangreichsten sozialen Leistungen erwarten können, wird es in der Tat einen Abschreckungswettbewerb geben, bei dem ein jedes Land bestrebt ist, sich nicht attraktiver als seine Nachbarn zu präsentieren. Im Wettbewerb um möglichst niedrige Sozialstandards wird der europäische Sozialstaat starken Erosionskräften ausgesetzt, die ihn in seinem Kern zu schädigen drohen.

Der Abschreckungswettbewerb setzt nicht voraus, daß Zuwandernde allein durch soziale Leistungen angelockt werden. Ein solcher Zusammenhang ist schon insofern ausgeschlossen, als der Empfang sozialer Leistungen nach herrschendem EU-Recht ein gegenwärtiges oder früheres Arbeitsverhältnis voraussetzt. Im Umfang des Arbeitslohnes wird ein Beitrag zum Sozialprodukt des Gastlandes geliefert, der keine Lasten für Inländer bedeutet und deshalb auch keinen Abschreckungswettbewerb induziert. Das Problem entsteht jedoch durch die staatliche Einkommensumverteilung zugunsten von Arbeitnehmern mit einem nur geringen Lohneinkommen. Arbeitnehmer mit geringem Einkommen können für sich und ihre Familien eine ergänzende Sozialhilfe beanspruchen, sie können, falls Sie dann nicht ausgewiesen werden, Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe nach einer späteren Beendigung ihres Arbeitsverhältnisses erwarten, sie profitieren von den Umverteilungselementen, die in die beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme eingebaut sind, und, am wichtigsten von allem, sie erhalten den vollen Zugang zu den vom Staat unentgeltlich bereitgestellten Infrastrukturgütern und senken deren Nutzungsqualität für die Inländer, obwohl sie dafür kaum irgendwelche Steuern zahlen. Der Wettbewerb der Sozialstaaten wird darauf hinauslaufen, den Nettotransfer von Ressourcen an Arbeitnehmer mit geringen Einkommen zu vermindern, und das ist ein Abau des Sozialstaates.

Daß der Sozialstaat durch die Wanderungsprozesse in Frage gestellt wird, ist nicht in jeder Hinsicht ein Schaden. Zu umfangreich ist sein Einfluß auf das Leben der Menschen und zu groß sind die Fehlanreize, die von ihm ausgehen. Der Sozialstaat alter Prägung übt einen verhängnisvollen Anreiz aus, dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben. Typischerweise erhält man die sozialen Leistungen, solange man nicht arbeitet, und verliert sie dann, wenn, und in dem Maße, wie ein Arbeitseinkommen entsteht. Diese Form des Sozialstaates bedarf ganz sicherlich einer Reform an Haupt und Gliedern, und wenn eine solche Reform durch die wanderungsbedingten Finanzierungsprobleme angestoßen würde, so wäre das im Grundsatz nur zu begrüßen. Aber auch ein gut konstruierter, die Menschen aktivierender Sozialstaat würde im Systemwettbewerb kaum Bestand haben. Das Wesen des Sozialstaates liegt in der Umverteilung von reich zu arm, und genau diese Umverteilung wird aus den genannten Gründen erodieren, gleichgültig, ob sie gut oder schlecht organisiert ist.

Der tiefere Grund für die Erosionskräfte des Wettbewerbs der Sozialstaaten kann in einer Politikexternalität gesucht werden, die von der nationalen Umverteilungspolitik ausgeübt wird. Ein Land, das den Armen Geschenke gibt und die Reichen zur Finanzierung dieser Geschenke zwingt, vertreibt Reiche ins Ausland und lockt Arme von dort an oder verringert zumindest die Zahl der Armen, die

aus Drittländern dorthin wandern. Dadurch senkt es im Ausland die reale Marktlohnung der von den Reichen angebotenen Produktionsfaktoren und erhöht die reale Marktlohnung der von den Armen angebotenen Faktoren. So wird der Lohn für qualifizierte Arbeit und die Kapitalertragsrate im Ausland fallen, und der Preis für teure Wohnimmobilien wird steigen. Umgekehrt wird der Lohn für einfache Arbeit im Ausland steigen, und der Preis für einfache Wohnimmobilien fallen. Außerdem wird der Zustrom von Nettozahlern und die Abwanderung von Nettoempfängern staatlicher Leistungen im Ausland einen staatlichen Budgetüberschuß erzeugen, der für soziale Zwecke einsetzbar ist. Der Zielerreichungsgrad der ausländischen Sozialpolitik wird ohne eigenes Zutun erhöht. Zugleich wird der Zielerreichungsgrad der inländischen Sozialpolitik abgeschwächt, weil die Abwanderung der Reichen und die Zuwanderung der Armen die Spanne zwischen den Bruttolohnsätzen der von diesen Gruppen angebotenen Produktionsfaktoren erhöht. Aus allem folgt, daß sich ein Teil der egalisierenden Wirkungen der inländischen Sozialpolitik durch die Faktorwanderungen auf das Ausland verteilt und dem Inland verloren geht.

Im theoretischen Extremfall einer vollkommenen Mobilität der betroffenen Bevölkerungsgruppen und eines im internationalen Vergleich kleinen Landes würde die Wirkung der nationalen Sozialpolitik im Ausland vollkommen verpuffen. Die Verteilung der Nettoeinkommen im Inland wäre dann unabhängig von den nationalen Umverteilungsbemühungen durch die Verhältnisse im Ausland fixiert, und so machte es auch überhaupt keinen Sinn mehr, eine nationale Sozialpolitik zu versuchen.

Ein Anmerkung zu den sozialen Standards

Manchmal wird befürchtet, daß der durch Wanderungen hervorgerufene Wettbewerb der Staaten auch die sozialen Standards im Sinne der Arbeitsschutzbedingungen erodieren läßt. In der Tat bezieht sich ja die europäische Sozialcharta aus dem Jahre 1989 auf solche Bedingungen. Dabei geht es beispielsweise um die Sicherheit am Arbeitsplatz, das betriebliche Arbeitsumfeld oder betriebliche Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen. Die Befürchtung ist aber, wie man sich leicht überlegen kann, nicht begründet, denn Maßnahmen des Arbeitsschutzes haben mit staatlichen Umverteilungsmaßnahmen wenig gemein. Sie sind lohnäquivalente Leistungen, die einerseits einen Wert für die Arbeitnehmer darstellen, andererseits wie ein offen ausgezahlter Lohn den Faktor Arbeit verteuern. Es handelt sich eigentlich um eine Art Naturallohn, zu dessen Zahlung der Arbeitgeber verpflichtet ist. Bezüglich dieses Naturallohns ist eine optimistische Sicht des Systemwettbewerbs gerechtfertigt, denn die Staaten werden sich bemühen, einen optimalen Mix aus Geld- und Naturallohn herzustellen, um möglichst viele mobile Arbeitskräfte anzulocken und dadurch das Einkommen der immobilien Faktoren zu maximieren, die mit diesen Arbeitskräften zusammenarbeiten und von ihnen profitieren.

Wenn ein Staat seine Geldtransfers an ärmere Menschen erhöht, dann lenkt er Wanderungsströme in das eigene Land und senkt, wie es erläutert wurde, die Bruttorealeinkommen derer, die er begünstigen möchte. Wenn hingegen derselbe Staat den Arbeitsschutz marginal erhöht, wird er keinerlei Wanderungseffekte hervorrufen, vorausgesetzt, daß die Löhne wettbewerbslich bestimmt und die sozialen Standards optimal gewählt sind. Da nämlich im Optimum die Kosten der Schutzmaßnahmen ihrem geldwerten Vorteil die Balance halten, wird die Naturallohnerhöhung nur zu einer äquivalenten Geldlohnsenkung führen.

Natürlich gilt die volle Äquivalenz nicht mehr, wenn die Löhne nicht flexibel sind oder die sozialen Standards in der Ausgangslage nicht optimal gewählt waren. Das aber begründet noch lange keine Politikexternalität, die ähnliche Zweifel an der Wirksamkeit des Systemwettbewerbs aufkommen ließe, wie sie bei den Umverteilungsmaßnahmen des Sozialstaates angebracht sind. Dies ist ein Punkt, der von vielen Kritikern und Befürwortern des Systemwettbewerbs gleichermaßen übersehen wird. Die sozialen Standards werden im Systemwettbewerb optimiert. Es sind nur die Umverteilungsmaßnahmen, die in einem Abschreckungswettbewerb zu erodieren drohen.

Verzögerte Integration in das Sozialsystem

Die drohende Erosion der sozialstaatlichen Umverteilungsmaßnahmen verlangt Gegenmaßnahmen, wenn man die Umverteilung als solche begrüßt, etwa weil man den umverteilenden Staat als Versicherung gegen privat nicht versicherbare Karriere- und Lebensrisiken sieht. Eine besonders einfache, aber ebenso problematische Schutzmaßnahme liegt in dem Verzicht auf die Niederlassungsfreiheit und der Einführung eines dirigistischen Systems, das die zu erwartenden Wanderungsströme reduziert und in vorgeschriebene Bahnen lenkt. Eine solche Lösung favorisiert die EU, doch bedeutet sie, das Kind mit dem Bade auszuschütten.

Die freie Wanderung zu behindern heißt nämlich auch, die Wohlfahrtsgewinne zu reduzieren, die im Prinzip aus der Wanderung resultieren werden. Eine von künstlichen Anreizen befreite Wanderung würde nur so viele Gastarbeiter aus den Ostländern in den Westen führen, daß die Lohndifferenz den Wanderungskosten entspricht, und genau dies ist die wohlfahrtsmaximale Allokationsregel, wenn, wie man es wohl unterstellen muß, die Löhne der Produktivität der Arbeit in den beteiligten Ländern entsprechen. Wird ein Pole veranlaßt, seinen polnischen Arbeitsplatz zugunsten eines deutschen aufzugeben, dann fällt das polnische Sozialprodukt zwar, aber es steigt das deutsche. Sofern der Zuwachs des deutschen Sozialprodukts die Abnahme des polnischen übersteigt, wächst das gesamteuropäische Sozialprodukt durch die Wanderung, und sofern der Zuwachs an gesamteuropäischem Sozialprodukt größer als die Wanderungskosten ist, entsteht durch die Wanderung ein Wohlfahrtsgewinn. Die Wanderung ist also im Prinzip eine gute Sache, zumal das anfangs noch bestehende Lohndifferential einen Kapitalexport nach Polen, eine Erhöhung der dortigen Löhne und eine spätere Rückwanderung der Gastarbeiter erwarten läßt. In der Übergangsphase bis zur Anpassung der osteuropäischen Wirtschaften an den Westen ist eine temporäre Westwanderung eines Teils der Arbeitsbevölkerung im Prinzip eine begrüßenswerte Entwicklung. Das Problem ist wirklich nur, daß die westeuropäischen Sozialstaaten einen übermäßigen Wanderungsanreiz ausüben, nicht: daß überhaupt solche Wanderungen stattfinden.

Zur Beseitigung des übermäßigen Wanderungsanreizes mag man an eine Harmonisierung der Sozialsysteme denken. In der Tat gäbe es keine künstlichen Anreize, in den Westen zu gehen, wenn überall dieselben sozialen Standards gelten würden. Eine Harmonisierung auf dem Niveau der Ostländer, also bei einem Zehntel bis Fünftel des jetzigen Westniveaus, käme indes dem staatlichen Aufruf zu einer Revolution in Westeuropa gleich, und eine Harmonisierung auf dem westlichen Niveau würde in Osteuropa eine Massenarbeitslosigkeit erzeugen, weil die dortige Wirtschaft nicht in der Lage wäre, mit den Sozialleistungen zu konkurrieren. Die Lasten dieser Massenarbeitslosigkeit müssten vom Westen getragen werden.

Wenn man die Erfahrungen aus der deutschen Vereinigung hochrechnet, kommt man auf Beträge in einer Größenordnung von etwa 5% des westeuropäischen Sozialproduktes, was sicherlich niemand im Westen akzeptieren würde, schon gar nicht die Westdeutschen, die ohnehin bereits Jahr um Jahr einen erheblichen Teil ihres Sozialprodukts nach Ostdeutschland transferieren.

So bleiben nur noch zwei mögliche Wege. Der eine besteht darin, die Immigranten nach ihrer Ausbildung, ihrem Vermögen oder ihren Fähigkeiten auszuwählen, um sicherzustellen, daß keine Nettoempfänger staatlicher Ressourcen hereinkommen. Obwohl viele Länder so verfahren, ist dieser Weg für die innereuropäischen Wanderungen nicht angemessen. Er bedient sich eines groben Interventionismus, verläßt sich auf die Weisheit bürokratischer Entscheidungen und diskriminiert schwächere Zuwanderer aus den neuen EU-Ländern.

Wesentlich feinfühlicher, marktnäher und gerechter ist ein anderer Weg. Er besteht in der verzögerten Integration der Migranten in das Sozialsystem des Gastlandes. Anstatt die Niederlassung zu beschränken, Menschen bürokratisch zu selektieren oder die sozialen Standards zu harmonisieren, kann man den Zugang zu den Leistungen der westlichen Sozialsysteme beschränken. Bei vielen Umverteilungselementen des Staatsbudgets wird man nicht verhindern können und wollen, dass auch die Zuwandernden von ihnen profitieren. Dazu gehört der freie Zugang zur öffentlichen Infrastruktur, der Schutz durch das Polizei- und Rechtssystem, die frei Schulausbildung und ähnliches. Doch kann zumindest die Sozialhilfe, das Wohngeld, das Bezugsrecht für Sozialwohnungen beschränkt werden. Zuwandernde könnten voll in das Steuer- und Beitragssystem des Gastlandes integriert werden und den vollen Zugang zu den öffentlichen Leistungen des Staates und den beitragsfinanzierten Sozialleistungen erhalten, doch könnten die steuerfinanzierten Sozialleistungen so eingeschränkt werden, dass es keine Nettotransfers mehr gibt. Die Devise könnte sein, dass jeder, der kommen will, kommen darf, aber keine Geschenke erhält.

Nach einer Untersuchung des ifo Instituts auf der Basis des sogenannten sozioökonomischen Panel kamen die bislang nach Deutschland eingewanderten Personen während der ersten zehn Jahre ihre Anwesenheit im Durchschnitt pro Kopf und Jahr in den Genuss einer Zuwanderungsprämie von 2300 Euro. Um so viel erhielten sie mehr an staatlichen Leistungen zurück, als sie an Steuern und Beiträgen zahlten. Bei einer vierköpfigen Familie waren das also 92.000 Euro in zehn Jahren. Für solche Zahlungen gibt es in der EU keine Rechtfertigung mehr. Mit der gezielten Rücknahme einiger der steuerfinanzierten Sozialleistungen könnte man den Betrag auf Null herabsetzen. Dann wären die freien Wanderungsentscheidungen effizient, und es gäbe auch keinen Abschreckungswettbewerb der Sozialstaaten mehr.

Ohne eine solche Reform käme es zu solch gravierenden Fehlwirkungen, sowohl was die Wanderungsentscheidungen der Menschen als auch was die Stabilität der westlichen Sozialsysteme betrifft, daß man um den Prozeß der europäischen Integration als solchen fürchten müßte.

Man mag einwenden, daß die Einschränkung der steuerfinanzierten Sozialleistungen nicht mit dem gegenwärtigen EU-Recht kompatibel ist. Die EU-Erweiterung kann aber ohnehin nicht auf der Basis der jetzigen Rechtslage erfolgen; vieles muß geändert werden, und da ist die Einführung der verzögerten Integration in das Sozialsystem nur ein kleiner Reformschritt. Natürlich kann man über die EU-Erweiterung nur *de lege ferenda*, und nicht etwa *de lege lata* diskutieren. Die im nächsten Jahr anstehende Verab-

scheidung einer europäischen Verfassung bietet den richtigen Zeitpunkt zur Berücksichtigung dieser Überlegungen.

Von manchen mag die verzögerte Integration als historischer Rückschritt empfunden werden, der den Grundsatz der Inklusivität des Sozialschutzes verletzt. Man muss aber sehen, daß die anderen verfügbaren Politikalternativen für die neuen EU-Länder viel unattraktiver wären. Die Begrenzung der Niederlassungsfreiheit würde eine viel stärkere Einschränkung bedeuten, die Selektion der Zuwanderer würde ärmere Bevölkerungsschichten ausschließen, und die Harmonisierung der Sozialsysteme auf westlichem Niveau würde eine überhöhte Lohnuntergrenze in die Tarifsysteme der neuen EU-Länder einziehen, die dort zu einer Massenarbeitslosigkeit führen müßte. Selbst wenn der Westen sich bereit fände, die Kosten der Massenarbeitslosigkeit in Osteuropa für einige Jahre zu bezahlen, würde eine solche Übertragung der deutschen Lösung auf Europa nicht im Interesse der neuen EU-Länder liegen, weil ihre Wirtschaftssysteme dann niemals auf den grünen Zweig kämen.

Die Länder des Ostens werden wahrscheinlich die schnelle Integration ohne jedes Wenn und Aber im Rahmen des derzeitigen EU-Rechts anstreben. Das aber kann der Westen wegen der destruktiven Implikationen für seine eigenen Sozialsysteme nicht hinnehmen. Man muß den Beitrittsländern rechtzeitig klar machen, wo die Grenzen der Toleranz liegen, und man muß sie darauf hinweisen, daß die sofortige Integration auf der Basis des Wohnsitzlandprinzips soviel sozialen Sprengstoff im Westen anhäufen würde, daß dabei letztlich die soziale und politische Stabilität Schaden nähme, an der die osteuropäischen Länder durch den eigenen Beitritt partizipieren möchten. Da ist das Prinzip der verzögerten Integration in das Sozialsystem wirklich die bessere Alternative. Es vermeidet die schon im Raum stehende Begrenzung der Freizügigkeit, und es erhält die Integrationsbereitschaft des Westens.

Schlußbemerkung

Die Osterweiterung der EU ist ein Problem, das in seiner Bedeutung und Schwierigkeit an die deutsche Wiedervereinigung heranreicht. Die Wiedervereinigung ist ökonomisch misslungen, und dafür ist die deutsche Sozialunion in einem hohen Maße verantwortlich. Die beiden Landesteile driften seit Mitte der neunziger Jahre auseinander. Es ist eine Massenarbeitslosigkeit im Osten entstanden, die immer bedrohlichere Ausmaße annimmt und den Westen viel Geld kostet. Noch immer stammt jede dritte Mark, die in den neuen Bundesländern ausgegeben wird, aus dem Westen. Der Konvent für die Zukunft Europas, der derzeit über die europäische Verfassung berät, sollte sich mit den Problemen, die eine vorzeitige Sozialunion verursacht, auseinandersetzen und verhindern, dass die deutschen Fehler auf europäischer Ebene wiederholt werden. Auf keinen Fall ist eine europäische Sozialunion mit standardisierten Ansprüchen und voller Inklusion der Migranten sinnvoll. Nur eine Wirtschafts- und Währungsunion kann festgeschrieben werden. Bei der Sozialpolitik brauchen die einzelnen Länder mehr Entscheidungsfreiheit, um den enormen Unterschieden im Einkommensniveau Rechnung tragen zu können und Armutswanderungen auszuschließen. Dieser Aufsatz hat Wege aufgezeigt, die rasche Integration der osteuropäischen Länder bei voller Freizügigkeit für die Menschen mit diesem Ziel zu vereinen.