

Sinn, Hans-Werner

Article

Sozialunion, Migration und die europäische Verfassung

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sinn, Hans-Werner (2004) : Sozialunion, Migration und die europäische Verfassung, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 57, Iss. 13, pp. 13-16

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/164075>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Vor kurzem hat der Europäische Rat in Brüssel die neue europäische Verfassung beschlossen. Es wird sich zeigen, ob alle Parlamente die Verfassung ratifizieren werden. Besonders spannend ist es, ob die Verfassung das Referendum in Großbritannien überstehen wird.

Europa braucht dringend eine Verfassung. Ich hoffe sehr, dass dadurch die europäische Integration beschleunigt wird und dass mein Kindheitstraum – die Vereinigten Staaten von Europa – verwirklicht werden kann. Ich bin auch heute noch davon überzeugt, dass dies der Weg ist, den Europa gehen muss. Aber ich hoffe nun, dass die Vereinigten Staaten von Europa ein liberales Europa sein werden. Leider sehe ich mehr und mehr Anzeichen, dass meine Träume nicht wahr werden. Es wird weder die Vereinigten Staaten von Europa geben, noch wird das begrenzte Europa, das entstehen wird, demjenigen ähneln, von dem ich geträumt habe.

Die neue Verfassung definiert keine Vereinigten Staaten von Europa. Es ist noch ein weiter Weg zu einer solch festen Bindung zwischen den Staaten. Aber die Verfassung gibt die Richtung vor. Manch einer meint, dass die Verfassung nichts Neues enthält. Alles sei schon in anderen, früheren EU-Verträgen, einschließlich des Maastricht-Vertrages, niedergeschrieben. Diese Ansicht teile ich nicht. Wenn sie zuträfe, bräuchten wir keine Verfassung. Obwohl keine radikalen Neuerungen im verabschiedeten Text enthalten sind, adelt die Verfassung einige der Regeln und Vorschriften, die für Europa gelten. Sie engt den Interpretationsspielraum ein, wo die Regeln nicht präzise formuliert sind, und sie definiert eine Rangordnung, wo sie widersprüchlich sind.

Um zu verdeutlichen, was ich meine, möchte ich Ihnen die Artikel I-4, I-8 und II-34 nennen, die die Grundrechte der EU-Bürger festschreiben:

... Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verfassung ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten...

... Unionsbürgerin oder Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt...

... Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ... haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten...

... Die Union anerkennt und achtet das Recht auf Zugang zu den Leistungen der sozialen Sicherheit und zu den sozialen Diensten...

... Jeder Mensch, der in der Union seinen rechtmäßigen Wohnsitz hat und seinen Aufenthalt rechtmäßig wechselt,

hat Anspruch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit und die sozialen Vergünstigungen nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten...

... Um die soziale Ausgrenzung und die Armut zu bekämpfen, anerkennt und achtet die Union das Recht auf eine soziale Unterstützung und eine Unterstützung für die Wohnung, die allen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, ein menschenwürdiges Dasein sicherstellen sollen, nach Maßgabe des Unionsrechts und der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten...

Diese Artikel werden einen außerordentlich großen Einfluss auf die Zukunft Europas ausüben. Die Nichtdiskriminierungsklausel, das soziale Inklusionsrecht und das Recht auf freie Wohnsitzwahl drängt Europa in die Richtung einer Sozialunion und erleichtert damit eine Entwicklung, die nach Ansicht von Rechtsexperten bereits in den letzten Jahren durch eine Reihe von EU-Richtlinien und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes forciert wurde.

Viele halten die Sozialunion für den nächsten logischen Schritt nach der Wirtschafts- und der Währungsunion. Jedoch aus deutscher Perspektive betrachtet kann ich dieser Logik nicht folgen, denn für Deutschland war die Sozialunion kein Erfolg. Vielmehr bedeutete sie, dass der deutschen Sozialstaat außerordentlich hohe Lohnersatzleistungen wie Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und vorgezogene Altersrente in Ostdeutschland zur Verfügung stellte, die die Lohnskala nach oben gedrückt haben. Die Transfereinkommen, die der Sozialstaat anbietet, sind de facto Mindestlöhne. Wenn diese Mindestlöhne die Arbeitsproduktivität übersteigen, entsteht unweigerlich Arbeitslosigkeit. Ostdeutschland leidet unter einer von Jahr zu Jahr steigenden Massenarbeitslosigkeit, und seit 1997 gibt es keine Konvergenz in der Entwicklung der beiden Landesteile mehr. Vielmehr vergrößert sich die Lücke zwischen Ost- und Westdeutschland. Ich schreibe den ökonomischen Misserfolg der deutschen Wiedervereinigung an erster Stelle der Sozialunion zu, durch die der Sozialstaat zum Konkurrenten der privaten Wirtschaft auf dem Arbeitsmarkt geworden ist. Und gegenüber diesem Konkurrenten ist die private Wirtschaft machtlos. Da der Konkurrent zu allem Überduss auch noch von der privaten Wirtschaft bezahlt werden will, leidet sogar die westdeutsche Wirtschaft unter ihm.

Wenn in Europa eine Sozialunion nach deutschem Vorbild errichtet wird, wenn also auf dem ganzen Kontinent harmonisierte Sozialhilfesätze gezahlt werden, wird es 20 Regionen wie Ostdeutschland geben. Das kann sich niemand leisten.

Deshalb kann es in der Sozialunion, für die die Verfassung den Weg ebnet, keine harmonisierten Sozialleistungen ge-

¹ Übersetzung ohne Anreden und dgl.

ben. Vielmehr muss die Höhe der Sozialleistungen von den Mitgliedsländern individuell bestimmt werden. Aber wie die Theorie des Systemwettbewerbs sehr klar zeigt, ist es nicht möglich, den europäischen Sozialstaat zu erhalten, wenn die volle Freizügigkeit und das volle soziale Inklusionsrecht gewährt wird, wie es in der Verfassung vorgesehen ist. Die Sozialstaaten wirken wie Magneten, die Zuwanderer anziehen, die mehr an staatlichen Ressourcen erhalten, als sie in Form von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen zahlen. Sie werden ihre Ausgaben nicht mehr unter Kontrolle halten können und deshalb in eine Art von Abschreckungswettbewerb geraten, in dem jeder Staat seine Sozialleistungen herunterschrauben wird, um nicht zum Ziel der Armutsmigration zu werden. Da sich alle Länder gleich verhalten, wird der Sozialstaat erodieren und unter jenes Niveau fallen, das von seinen Bürgern gewünscht würde, wenn sie nicht auf die Wanderungen Rücksicht nehmen müssten.

Europa wird sich in dieser Hinsicht wie die Vereinigten Staaten von Amerika entwickeln. In den USA fehlt der Sozialstaat nicht deshalb, weil die Bürger keinen wollen, sondern weil es unter der Bedingung der Freizügigkeit nicht möglich ist, einen zu errichten. Erinnern wir uns an New York City. In den sechziger Jahren hatte John Lindsay, der Bürgermeister der Stadt New York, ein großzügiges Wohlfahrtsprogramm eingeführt, um die Armen von den Straßen zu bringen und sozialen Unruhen entgegenzuwirken. Das Resultat seiner Politik war, dass New York die Bedürftigen aus allen Teilen der USA anzog und an den Rand des Bankrotts getrieben wurde. 1975 musste das Programm zurückgezogen werden, da die Banken nicht länger bereit waren, der Stadt Kredit zu gewähren. Das Sozialprogramm von Washington D.C. erlitt das gleiche Schicksal.

Ich möchte nicht falsch verstanden werden, wenn ich diese Probleme anspreche. Ich sage nicht, dass die Migration eine Gefahr sei und dass man die Zuwanderungsströme beschränken sollte. Für Europa ist die Zuwanderung an sich von Vorteil. Soweit die Migration durch Lohnunterschiede verursacht wird, verbessert sie die Allokation der Arbeit in Europa, denn Lohnunterschiede reflektieren Produktivitätsunterschiede. Es ist gut, wenn Arbeitnehmer aus Ländern mit geringer Produktivität in Länder mit hoher Produktivität wandern, denn dadurch wird zusätzliches Wachstum in Europa induziert. Insbesondere ist eine größere Migration von Ost- nach Westeuropa nötig, um die verfügbaren Arbeitskräfte während des osteuropäischen Aufholprozesses effizient auf die verfügbaren Produktionsstätten zu verteilen. Die Migration an sich ist nicht verkehrt.

Ich sage auch nicht, dass die Kräfte des Systemwettbewerbs notwendigerweise große Wanderungsströme hervorbringen müssen. In einer symmetrischen Welt mit gleich entwickelten Ländern bei vollkommener Arbeitskräftemo-

bilität gäbe es keine nennenswerte Migration. Aber trotzdem würden die Kräfte des Systemwettbewerbs zur Erosion der Sozialstaaten führen.

Was ich aber sage ist, dass es aus der Sicht der Theorie des Systemwettbewerbs kaum möglich ist, ein Europa entsprechend den Vorgaben des Verfassungsentwurfes zu konstruieren. Freizügigkeit, volle soziale Inklusion und Sozialstaatlichkeit sind drei Ziele, die einfach nicht zusammenpassen. Eines dieser Ziele muss geopfert werden.

Aber die europäischen Politiker sehen das anders. Sie neigen dazu, die Probleme herunterzuspielen und argumentieren, dass wir noch weit von den Inklusionsrechten entfernt sind, die die Erosion des Sozialstaates auslösen würden. In Wahrheit aber hat die Erosion des Sozialstaates in Europa schon längst begonnen. Für mich ist die Agenda 2010 nur der erste Schritt von vielen, die noch folgen werden. Die Kräfte des Wettbewerbs brauchen Jahrzehnte, um zu wirken, aber sie sind stark und beharrlich.

In gewisser Weise sollte eine solche Erosion willkommen sein. Vielleicht sind die Osterweiterung und die daraus resultierenden Wanderungsströme für Deutschland das Trojanische Pferd, durch das die Kämpfer gegen einen ausufernden Sozialstaat eindringen werden, wie Michael Burda einmal bemerkte. Aber ich würde eine geplante Reform des Sozialstaates vorziehen, denn die Mechanismen, durch die die Erosion in Gang gesetzt wird, sind nicht übermäßig überzeugend.

Es gibt drei Mechanismen, die betrachtet werden müssen.

Erstens: die direkte Zuwanderung von Erwerbstätigen in den Sozialstaat. Diese Zuwanderung ist eines der fundamentalen EU-Rechte, und tatsächlich hat Deutschland in den letzten 30 Jahren eine Immigration verkraftet, wie sie auch in historischer Perspektive ungewöhnlich ist. Die Zuwanderung war eine direkte Zuwanderung in den Sozialstaat, weil die Migranten eine unterdurchschnittliche Produktivität hatten, unterdurchschnittliche Einkommen erwirtschafteten und deshalb von der staatlichen Umverteilung profitieren konnten. Sie zahlten zwar in vielen Fällen Steuern und Sozialabgaben, erhielten aber mehr öffentliche Leistungen zurück, als sie zahlten. Bei den Renten zahlten sie mehr an den Staat, als sie dafür an Ansprüchen erwarben, aber bei anderen Leistungen des Staates, einschließlich der öffentlichen Infrastruktur, die kostenlos in Anspruch genommen werden konnte, war es umgekehrt. Im Jahr 1997 erhielt ein durchschnittlicher Ausländer, der vor weniger als zehn Jahren eingewandert war, netto jährlich ein Geschenk von knapp 2 400 €. Der durchschnittliche Ausländer schließt erwerbstätige Einwanderer, ihre nichterwerbstätigen Verwandten und einfach jeden Ausländer, der damals in Deutschland lebte, mit ein. Die Sum-

me ist enorm. Über zehn Jahre hinweg beträgt sie für eine fünfköpfige Familie 118 000 €. Personen, die länger bleiben, erhalten weniger vom Staat, da ihre Produktivität und ihre Löhne höher sind, aber nur wer länger als 25 Jahre bleibt, wird zu einem Nettozahler. Leider sind das aber nur wenige Personen, denn 80% der Immigranten waren im Laufe von 25 Jahren gestorben oder hatten das Land verlassen.

Der zweite Mechanismus ist die indirekte Migration in den Sozialstaat durch Verdrängung der Einheimischen von ihren Arbeitsplätzen. In den letzten 30 Jahren war dies die Realität in Deutschland. Von 1970 bis 2002 wanderten netto 7,5 Millionen Personen nach Deutschland ein. Von diesen fanden etwa 3,1 Millionen offiziell Arbeit. In der gleichen Periode wuchs die Arbeitslosigkeit unter den Einheimischen um etwa die gleiche Zahl, nämlich um 3,2 Millionen. Deutschland war unfähig, die Immigranten mit zusätzlichen Arbeitsplätzen zu versorgen. Aufgrund der Rigidität der Löhne am unteren Ende der Lohnskala, die ihrerseits durch die Sozialhilfe und ähnliche Leistungen verursacht wird, konnten für die Immigranten keine neuen Arbeitsplätze geschaffen werden. Nur wenn die Politik eine Lohnsenkung akzeptiert hätte, wären mehr Arbeitsplätze entstanden, denn nur sinkende Löhne veranlassen Arbeitgeber dazu, Arbeitsplätze bereitzustellen. Aufgrund der Lohnrigidität kam es zu einer indirekten Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit. Die Zuwanderer bekamen die Jobs, und anstatt sich auf einen Niedriglohnwettbewerb einzulassen, zogen es die Einheimischen vor, sich in den Sessel zu setzen, den ihnen der Sozialstaat anbot. Die indirekte Zuwanderung in die Arbeitslosigkeit ist auch eine indirekte Zuwanderung in den Sozialstaat. Einerseits setzen nämlich die Zuwendungen des Sozialstaats einen künstlichen Migrationsanreiz, weil sie die Löhne hochhalten. Andererseits führte die wachsende Arbeitslosigkeit der einheimischen Bevölkerung zu enormen Haushaltsbelastungen für den Staat.

Die dritte Art der Wohlfahrtsmigration betraf bislang überwiegend Asylanten aus Nicht-EU-Ländern. Unter EU-Ländern war sie bislang unbedeutend. Aber die Dinge können sich ändern. Gemeint ist die Migration der Nichterwerbstätigen, zu denen Studenten, Rentner und solche Personen gehören, die aus anderen Gründen nicht arbeiten. Dieser Typ der Wohlfahrtsmigration fiel in der Vergangenheit quantitativ nicht ins Gewicht, weil EU-Bürgern, die Sozialhilfe beantragten, das Aufenthaltsrecht entzogen werden konnte. Sie erhielten eine Fahrkarte und wurde in ihre Heimatland abgeschoben.

Die Dinge haben sich insofern geändert, als am 1. Mai dieses Jahres eine neue Freizügigkeitsrichtlinie in Kraft trat, die bis zum 1. Mai 2006 in nationales Recht umgesetzt werden muss. Sie gibt den Immigranten das Recht, eine bis zu

fünfjährige Aufenthaltsgenehmigung zu verlangen, wenn sie krankenversichert sind und ausreichende »Existenzmittel« vorweisen können, so dass sie für die geplante Aufenthaltszeit keine Sozialhilfe beantragen müssen.

Die Richtlinie unterscheidet sich mindestens in zwei Punkten von der momentan gültigen deutschen Gesetzgebung und zwingt den Gesetzgeber deswegen zu einer Änderung.

Zum einen erhält der Zuwanderer nach fünf Jahren ein unbefristetes Aufenthaltsrecht, auch wenn er keine Eigenmittel und keinen Krankenversicherungsschutz mehr nachweisen kann. Er hat dann Anspruch auf alle Sozialleistungen, die den Einheimischen zustehen. Somit ist zum Beispiel eine Immigrantenfamilie mit zwei Kindern, die für 15 Jahre in Deutschland bleiben möchte, berechtigt, zehn Jahre lang sämtliche Sozialleistungen zu erhalten, die sich unter heutigen Bedingungen zu einem Betrag von mehr als 180 000 € aufsummieren.

Zum anderen wird es dem Gastland erschwert, die Aufenthaltszeit zu verkürzen, wenn der Zuwanderer bedürftig wird und Sozialhilfe beansprucht. Die Richtlinie verbietet es, die Sozialhilfebedürftigkeit zum Ausweisungsgrund zu machen. Im Falle eines angemessenen Bezugs von Sozialhilfe sollte keine Ausweisung erfolgen, heißt es in der Präambel.

Diese beiden Neuerungen sind substantiell, und sie wurden erlassen, ohne dass die deutsche Öffentlichkeit Notiz davon genommen hat. Sie haben die Tür zum Sozialstaat weiter geöffnet. Es findet nicht mehr nur eine direkte Migration der Erwerbstätigen in den Sozialstaat und eine indirekte Migration der Erwerbstätigen insofern statt, als diese die Einheimischen in die Arbeitslosigkeit abdrängen. Auch die direkte Zuwanderung von Nichterwerbstätigen in den Sozialstaat wird trotz gewisser Schutzvorkehrungen grundsätzlich erlaubt.

Alles in allem bedeuten die drei beschriebenen Wege der Immigration in den Sozialstaat, dass in Europa ein Abschreckungswettbewerb zwischen den Sozialstaaten stattfinden wird, wie ich ihn beschrieben habe. Deshalb erwarte ich für die nächsten Jahrzehnte nicht nur eine graduelle Erosion, sondern auch Tendenzen zu einer Harmonisierung der Sozialleistungen in Europa auf einem einheitlichen Niveau, mit der Konsequenz der Lohnangleichung und der wachsenden Arbeitslosigkeit, die ich beschrieben habe.

Keine dieser Erwartungen ist angenehm. Sie lassen Zweifel an der Klugheit aufkommen, die in dem neuen Verfassungsentwurf steckt. Die Väter und Mütter der Verfassung hatten sicherlich gute Absichten. Sie wollten den europäischen Sozialstaat bewahren. Aber ich fürchte, sie haben stattdessen zu seiner Zerstörung beigetragen.

Wie ich schon sagte: Sozialstaatlichkeit, soziale Inklusion und Freizügigkeit sind drei Ziele der Verfassung, die nicht zusammenpassen. Eines dieser Ziele muss geopfert werden.

Wenn wir nichts tun, wird der europäische Sozialstaat erodieren. Wenn wir stattdessen den Sozialstaat bewahren wollen, müssen wir entweder die Freizügigkeit oder das Inklusionsprinzip aufgeben. Eine Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, wie Deutschland sie gegenüber den osteuropäischen Ländern durchgesetzt hat, widerspricht nicht nur den Grundrechten der Römischen Verträge, sondern ist auch schädlich für das Wachstum in Europa. Deshalb plädiere ich für die Beschränkung des Inklusionsrechts.

An seine Stelle würde ich das Prinzip der selektiv verzögerten Integration in den Sozialstaat setzen, wie es vom ifo Institut und ähnlich auch vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesfinanzministerium vorgeschlagen wurde. Das Prinzip besagt, dass die Zuwanderer zwar die normalen Steuern und Sozialabgaben zahlen, alle beitragsfinanzierten Sozialleistungen erhalten und außerdem freien Zugang zur öffentlichen Infrastruktur haben, dass aber während einer Übergangsperiode der Anspruch auf steuerfinanzierte Sozialleistungen wie Sozialhilfe und Wohngeld beschränkt ist. Irland und Großbritannien haben vor einiger Zeit eine Variante dieses Prinzips eingeführt.

Ich würde das Prinzip der selektiv verzögerten Integration bei erwerbstätigen Personen anwenden und das Heimatlandprinzip bei solchen, die nicht erwerbstätig sind. Jeder kann frei zuwandern, aber wenn er im Gastland nicht arbeitet, dann bleibt das Heimatland für seine Sozialleistungen verantwortlich. Mit diesen Vorschriften kann Europa liberal und sozial zugleich bleiben, denn die Erosionskräfte des Systemwettbewerbs können wirksam gebannt werden.