

## Lob der Bewegung

Die Personenfreizügigkeit in der EU ist ein zivilisatorischer Fortschritt

Karen Horn | **Die Vorbehalte gegen die Personenfreizügigkeit in der Europäischen Union wachsen. Dabei bereichert die Niederlassungsfreiheit nicht nur das Leben vieler Menschen. Sie leistet auch einen wichtigen Beitrag zur Steigerung des Wohlstands. Es wäre fatal, wenn sie unter dem Druck eines wieder auflebenden Nationalismus beschädigt würde.**

Hohn und Spott hagelte es, als die Europäische Union 2012 mit dem Friedensnobelpreis ausgezeichnet wurde. Als Preisträger statt eines Individuums, dessen Handeln und Haltung vorbildlich erscheinen könnte, nun also eine komplexe supranationale Organisation, deren Erfolge sich kaum zurechnen lassen? Zumal eine, wie das norwegische Nobelkomitee selber einräumte, die schon damals in „ernsten wirtschaftlichen Schwierigkeiten steckte und mit beachtlichen sozialen Unruhen“ umzugehen hatte?

Das Komitee wolle den Blick auf den erfolgreichen Kampf der Europäer für Frieden und Versöhnung, für Demokratie und die Menschenrechte lenken, hieß es zur Begründung; auf die stabilisierende Rolle der EU bei der Verwandlung Europas von einem Kontinent der Kriege zu einem des Friedens. Im Rückblick erscheint die Wahl wie ein helllichtiger und doch zugleich verzagter Appell.

Womöglich kam das Signal aus Oslo fünf Jahre zu früh. Jedenfalls kam es zu einem im Vergleich zu heute einigermaßen entspannten Zeitpunkt, zu dem die EU noch weniger unter einem feindlichen Druck von außen zu leiden hatte. Die selbstgemachten inneren Spannungen indes waren bereits deutlich zu erkennen. Die Gemüter bewegte damals vor allem die offensichtliche Überforderung etlicher südlicher Euro-Mitgliedstaaten, allen voran Griechenlands, mit der Gemeinschaftswährung.

### Verunsicherung und Verdruss

Heute spricht kaum jemand mehr von einem Grexit; der Brexit aber nimmt seinen Lauf. Dass ausgerechnet die Briten, über Jahrzehnte wichtige und bewährte Fürsprecher ordnungspolitischer Vernunft, die Gemeinschaft verlassen wollen, ist ein schmerzhafter Rückschlag. Auch andernorts machen laute rechtspopulistische Protestparteien mit der Absicht Punkte, dem angeblich nur

noch von abgehobenen Eliten im fernen Brüssel gesteuerten Staatenverbund den Rücken zu kehren. Der islamistische Terror, der sich ausdrücklich auch gegen die EU wendet, trägt seinen Teil zu Verunsicherung und Verdruss bei. Vor allem aber steht Europa außenpolitisch im Auge eines autoritären Sturms, der von Russland über die Türkei bis nach Amerika reicht.

Womöglich liegt es wesentlich an dieser Bedrohungslage, dass die Zustimmung der Bürger zur EU neuerdings wieder wächst. Die europäischen Werte und Errungenschaften wie Frieden, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Marktwirtschaft erscheinen gerade vor dieser Kulisse in einem umso heller strahlenden Licht; hierfür lohnt es sich wieder zusammenzustehen. Neuerdings finden unter dem Slogan „Pulse of Europe“ sogar Demonstrationen für Europa statt. Nach einer Eurobarometer-Umfrage, die die EU-Vertretung in Berlin Anfang März veröffentlichte, genießt die Union bei rund 35 Prozent der Europäer derzeit ein gutes Ansehen; das bedeutet eine Verbesserung von einem Prozentpunkt im Vergleich zur vorherigen Umfrage vom Mai 2016. Rund 38 Prozent der Befragten hatten keine klare Meinung. Nur etwa 25 Prozent (2 Prozentpunkte weniger als zuvor) standen die EU ablehnend gegenüber.

Europäische Werte  
erstrahlen heute  
heller denn je

Dass gerade junge Leute im Alter unter 25 Jahren mit einer Zustimmungquote von 42 Prozent am stärksten hinter der Union stehen, dürfte kein Zufall sein: Sie sind als Unionsbürger sozialisiert und es gewohnt, den kulturellen Reichtum der europäischen „Einheit in Vielfalt“ mit Händen zu greifen. Vor allem die Personenfreizügigkeit ist für sie eine Selbstverständlichkeit. Es wäre mehr als erstaunlich, wenn sie ohne weiteres bereit wären, darauf zu verzichten.

Wer in seiner Heimat keine Arbeit mehr findet oder einfach von Abenteuerlust getrieben ist, der geht woanders hin: Die Personenfreizügigkeit ist ein Gewinn an Freiheit, den nicht nur, aber insbesondere junge, unabhängige, mobile Menschen am eigenen Leib erfahren. Es geht dabei nicht so sehr darum, dass es an den Grenzen keine Schlagbäume und in der Regel auch keine Kontrollen mehr gibt – mit deren Wiedereinführung könnte man leben. Es geht vielmehr vor allem um die Niederlassungsfreiheit. Diese erleben die Menschen viel unmittelbarer als Bereicherung für ihr eigenes Leben als die zwar hinlänglich belegten, aber in der Wahrnehmung irgendwie immer abstrakt bleibenden ökonomischen Segnungen des Konvoluts der vier Grundfreiheiten im Binnenmarkt (freier Verkehr für Arbeitskräfte, Waren, Dienstleistungen und Kapital). „Einen Binnenmarkt kann man nicht lieben“, soll Jacques Delors einmal gesagt haben. Aber an ihrer persönlichen Bewegungsfreiheit hängen die Leute üblicherweise schon, an den konkreten Optionen für das Leben, die sie mit sich bringt.

Außerdem ist die Personenfreizügigkeit gleichsam das letzte Bollwerk des Systemwettbewerbs innerhalb der EU. Wer zuhause nicht mehr weiterkommt, der geht: Ein deutlicheres Signal an die Politik als eine „Abstimmung mit den Füßen“ kann man sich nicht vorstellen. Nicht jedermann verlässt seine Heimat gern, und es wäre wünschenswert, dass die Umstände ihn dazu nicht nötigen. Aber auch für den Heimatverbundenen bedarf es dieser wichtigen Ausweichmöglichkeit. Gerade die Niederlassungsfreiheit ist allerdings unter der

massiven populistischen Befeuerung von Vorbehalten in den vergangenen Jahren immer stärker unter Druck geraten. Ihr blüht zwar wohl kaum die vollständige Abschaffung; aber wenn sich der politische Wind nicht wieder dreht, drohen bald Abstriche.

**Nur 3 Prozent  
nutzen die Nieder-  
lassungsfreiheit**

Die Geburtsstunde des freien Personenverkehrs war die Unterzeichnung der Römischen Verträge vor 60 Jahren, aber es bedurfte noch einiger Zeit, bis sich diese Freiheit vom rein ökonomischen Kontext emanzipieren und sich zur Niederlassungsfreiheit verallgemeinern konnte. „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten eine harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, eine beständige und ausgewogene Wirtschaftsausweitung, eine größere Stabilität, eine beschleunigte Hebung der Lebenshaltung und enge Beziehungen zwischen den Staaten zu fördern, die in dieser Gemeinschaft zusammengeschlossen sind“, heißt es in Artikel 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). In Artikel 3 folgt die Erklärung, dass die Tätigkeit der Gemeinschaft unter anderem „die Beseitigung der Hindernisse für den freien Personenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten“ umfasse. Mit dem Maastricht-Vertrag vor 25 Jahren, dessen Artikel 17 eine Unionsbürgerschaft einführt, gelang dann der Sprung auf eine andere Ebene. Artikel 20 des Lissabon-Vertrags von 2009 buchstabiert schließlich aus: „Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ... haben das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten ...“

**Ein Optionswert**

Dieses Recht hat für die meisten EU-Bürger vor allem einen erheblichen Optionswert; nur ein vergleichsweise geringer Anteil von rund 3 Prozent macht davon konkret Gebrauch. Von einer tiefen Durchmischung der Bevölkerungen kann mithin keine Rede sein. Nach Angaben von Eurostat (2016) lebten rund 15 Millionen EU-Bürger Anfang 2015 fern ihrer Heimat in einem anderen Mitgliedstaat; insgesamt zählt die EU, Großbritannien noch mit eingeschlossen, eine Bevölkerung von knapp 510 Millionen Menschen.

Der Anteil der aus einem anderen EU-Mitgliedstaat stammenden Wohnbevölkerung ist vor allem in den kleinen und deshalb traditionell umso enger mit ihren Nachbarstaaten verflochtenen Ländern am bedeutsamsten: in Luxemburg (39,5 Prozent), Zypern (12,6 Prozent), Irland (8 Prozent) und Belgien (7,6 Prozent). Unter den größeren Flächenstaaten verbuchen das Vereinigte Königreich (4,6 Prozent), Deutschland (4,3 Prozent) und Spanien (4,2 Prozent) die stärksten Bevölkerungsanteile aus anderen EU-Mitgliedstaaten. Dabei haben Deutschland und Großbritannien zusammen rund 40 Prozent der mobilen EU-Bürger aufgenommen.

Die EU-Osterweiterungen 2004 und 2007 haben vor allem für einen Zustrom aus neuen Mitgliedern in Mittel- und Osteuropa gesorgt. In jüngster Zeit aber hat sich das Muster verschoben; infolge der Schuldenkrise kamen auch mehr Zuwanderer aus dem Süden. Die Altersstruktur der Statistik bestätigt

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

die Vermutung, dass sich die mobilen EU-Bürger vor allem deshalb auf Wanderschaft begeben, weil sie Arbeit suchen.

In der gegenwärtigen Debatte kann man gelegentlich den irreführenden Eindruck bekommen, als sei die Niederlassungsfreiheit in der Union derzeit vollkommen unbeschränkt. Möglicherweise steckt hinter solchen Darstellungen ein taktisches Manöver, das die Kritik und die Rufe nach Abschaffung plausibler erscheinen lassen soll. Zugestandenermaßen leistet aber auch der Begriff selbst in seiner Absolutheit einem Missverständnis Vorschub. Denn die Unionsbürgerschaft verleiht mitnichten eine absolute Niederlassungsfreiheit, sondern sie knüpft diese an eine Reihe von Bedingungen. Auch haben etliche Mitgliedstaaten – wichtige Ausnahmen waren Großbritannien und Irland – ihre Arbeitsmärkte seinerzeit im Zuge der Osterweiterung nur stufenweise geöffnet, um mögliche ökonomische Schocks zu vermeiden.

Heute gilt Folgendes: Wer aus einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen umzieht, um zu arbeiten, der darf dort grundsätzlich nicht benachteiligt werden; Ausnahmen dafür gelten nur für ausgewählte Bereiche des öffentlichen Dienstes. Aber wer nicht erwerbstätig ist und trotzdem länger als drei Monate bleiben will, der muss über ausreichende Mittel sowie über eine Krankenversicherung verfügen, damit sichergestellt ist, dass er keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmelandes braucht.

Der Zugang zu Sozialleistungen folgt allgemein den Regelungen des Aufnahmelandes, wobei manche Staaten Karenzfristen verhängt haben, um einem „Sozialtourismus“ vorzubeugen. Bisher sind die Zuwanderer aus anderen EU-Mitgliedstaaten allerdings Nettoeinzahler in die Sozialsysteme. Seit Anfang 2017 jedenfalls muss ein nichtdeutscher EU-Bürger, der in Deutschland Sozialhilfe beantragt, mindestens fünf Jahre hier gelebt haben. An sol-

chen Stellschrauben können die Mitgliedstaaten zur Regulierung der Zuwanderung auch weiterhin drehen, ohne gegen europäisches Recht zu verstoßen; der Grundsatz der Personenfreizügigkeit lässt insofern durchaus Nachjustierungen zu.

Es wäre tragisch, wenn sich der Eindruck festsetzte, man könne die Personenfreizügigkeit ruhig ganz rückabwickeln. Aus philosophischen, ökonomischen und politischen Gründen spricht zu viel für die bestehenden, in einem langen Prozess errungenen Regeln, als dass man die oft fadenscheinigen Einwände gegen die Freizügigkeit unwidersprochen stehen lassen dürfte.

### **Vorwände und Ressentiments**

Diese Einwände, die eigentlich bloß Vorwände sind, ertönen nicht nur aus dem rechtspopulistischen, offen nationalistischen und isolationistischen Lager, das von dem Schüren von Ressentiments lebt. Auch konservative Stimmen machen sie sich mitunter zu eigen, getragen von Traditionalismus und kulturellen Vorbehalten, die auch 60 Jahre freier Personenverkehr offenbar nicht haben abbauen können. Selbst Pragmatiker stimmen in solche Einwände mit ein, indem sie aus dem Aufschwung von Parteien wie dem französischen Front National, der polnischen PiS und der deutschen AfD vorzeitig resignierend folgern, die europäische Offenheit komme heute einfach nicht mehr gut an; an diesen Meinungstrend müsse man sich wohl oder übel anpassen. Nicht nur ist dieser Befund durchaus zweifelhaft – selbst wenn so wäre, müsste man wenigstens versuchen, dem Trend gegenzusteuern.

**Wer nicht abwandern darf, ist ein Gefangener**

Vorwand 1: „Es gibt kein natürliches Recht auf Zuwanderung.“ Richtig. Die Personenfreizügigkeit ist im Kern ein Geschenk der Europäer aneinander. Sie ist in der Tat kein „natürliches Recht“. Ein solches ließe sich philosophisch auch nur schwer begründen. Nicht jeder mag der libertären Logik folgen, nach der es schon eine Aggression und folglich ein nicht zu tolerierendes Unrecht ist, einen Menschen davon abzuhalten, mit anderen freiwillig in Austausch zu treten – was aber geschähe, wenn man ihn hinderte, seine Arbeitskraft in einem anderen Land anzubieten. Und selbst wenn man diese philosophische Perspektive einnimmt, bleibt dieses Recht noch immer abzuwägen gegen das Selbstbestimmungsrecht der Bürger im Aufnahmeland. Nichts ist leicht an dieser Abwägung.

Viele argumentieren deshalb, eigentlich müsse ein Recht negativen Charakter haben, also im Wesentlichen der Abwehr von staatlicher Willkür und Zwang dienen, statt als ein positiver Anspruch daherzukommen. Richtig: Die Personenfreizügigkeit stellt einen (positiven) Luxus gegenüber dem (negativen) Recht auf Abwanderung dar, nach dem sich seinerzeit beispielsweise viele Bürger der DDR allzu lange verzehrten. Wer nicht abwandern darf, ist ein Gefangener; wer in einem Land nicht zuwandern darf, der kann hoffentlich auf ein anderes ausweichen. Aber so wichtig dieser qualitative Unterschied ist, er macht die Personenfreizügigkeit nicht weniger erstrebenswert.

Kurzum: Der Rechtediskurs führt nicht weiter. In der Diskussion über die Niederlassungsfreiheit geht es nur um eine Form der Kooperation, um eine Abmachung zur gegenseitigen Gewährung von Vorteilen. Auf diese hat man sich

unter den Mitgliedstaaten der EU aus guten Gründen geeinigt. Darum geht es – und nicht um ein natürliches Recht. Die Europäer sollen die Chance haben zusammenzuwachsen.

Vorwand 2: „Wenn der Wind dreht, muss man eine Kooperation auch wieder lösen können.“ Zum Selbstbestimmungsrecht der Bürger eines aufnehmenden Landes passt die Forderung, dass man eine einmal eingegangene Vereinbarung auch wieder auflösen können muss. Und richtig: In der Tat ist die Personenfreizügigkeit als Vereinbarung nicht sakrosankt. Unter dem Gesichtspunkt der Legitimität steht außer Frage, dass die Beteiligten sie auch wieder aufheben könnten, wenn sie das wünschen. Das ist eine Selbstverständlichkeit, solange in Europa – hoffentlich lange – alles hoheitliche Handeln an die demokratische Legitimation durch die Bürger gebunden bleibt. Darüber muss man nicht lange streiten.

Man braucht aber ebenfalls nicht die in diesem Zusammenhang völlig ungeeignete Clubtheorie heranzuziehen, wie es neuerdings in so genannten liberal-konservativen Kreisen Mode zu sein scheint. Denn bei der „Theory of Clubs“ handelt es sich nicht etwa um eine philosophische Theorie zur Klärung von Legitimitätsfragen, sondern lediglich um einen finanzwissenschaftlichen Analyserahmen. Erdacht von James M. Buchanan, dient er dazu, über die optimale Mitgliederzahl zu befinden, wenn sich ein Gut – beispielsweise eine Sportanlage – gemeinschaftlich nutzen lässt, die Kapazitäten aber endlich sind. Ein Beispiel: 50 Schwimmer in einem normal großen Becken mögen noch angehen, aber 500?

Solche Modellannahmen lassen sich nicht einfach auf die politische Frage der Personenfreizügigkeit übertragen: Welche Kapazitäten sollen es denn genau sein, die sich unter Zuwanderung angeblich als endlich erweisen? Um in der Schwimmbad-Analogie zu bleiben: Wann ist das Becken von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu voll? Ist das überhaupt denkbar? Und wer kann ein Eigentumsrecht auf die Kapazitäten geltend machen, sodass ihm auch die Verfügungsgewalt zukommt? Sämtliche Vergleiche hinken. Das ist auch kein Wunder: Mit der Clubtheorie rotiert man in einer Tautologie, weil in diesem Analyserahmen die Legitimation eben nicht hergeleitet und begründet, sondern vorausgesetzt ist.

**Sind Demokratie  
und Rechtsstaat end-  
liche Güter?**

### **Steigerung des Wohlstands**

Vorwand 3: „Die Personenfreizügigkeit bringt ökonomisch ohnehin nur wenig.“ Das ist falsch. Eine große wirtschaftliche Nützlichkeit der Personenfreizügigkeit ergibt sich beispielsweise daraus, dass sie die Wirkungen des Freihandels stärkt. Freier Personenverkehr und freier Waren- und Dienstleistungsverkehr gemeinsam fördern den Wettbewerb und steigern auf diese Weise den Wohlstand. Dies entspricht exakt dem Geist der Römischen Verträge. Der Effekt der seinerzeit vereinbarten vier Grundfreiheiten zusammen ist erwiesenermaßen deutlich positiv. Allerdings gibt es bisher nur einige wenige ökonomische Studien, in denen Wissenschaftler erfolgreich versucht haben, den Effekt der Personenfreizügigkeit zu isolieren. Doch theoretische Argumente für ihre Vorteilhaftigkeit gibt es en masse.



Wenn sich Arbeitskräfte frei bewegen können, hilft das, im Zuwanderungsland Stellen zu besetzen, für die dort niemand zu finden ist – sei es, weil die Arbeit unqualifiziert und unbeliebt ist, sei es, weil zu wenig Menschen über die notwendige Ausbildung verfügen, zum Beispiel als Ärzte. Hierfür findet sich in den wenigen empirischen Mobilitätsstudien, die bisher existieren, positive Evidenz.

Außerdem helfen mobile Arbeitskräfte aus anderen EU-Mitgliedstaaten, zyklische Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt auszugleichen; sie wirken damit als konjunkturelle Stabilisatoren. Indem sie der Arbeitskräfteknappheit entgegenwirken, verhindern sie, so die theoretische Annahme, dass eine Aufwärtsspirale der Löhne einsetzt, die für die Wirtschaft eine Belastung wäre. Hierfür indes gibt es kaum empirische Evidenz; ebenso wenig wie für die oft befürchteten Verdrängungseffekte, wie eine Studie von Ernst & Young 2014 zeigte: Es ist nicht so, dass Zuwanderer Einheimischen die Arbeit wegnähmen. Die Animositäten, die beispielsweise manche Briten gegenüber polnischen Einwanderern hegen, entbehren einer realen Grundlage.

Auch fließt die Kaufkraft der Zuwanderer nicht vollständig ab, selbst wenn diese viel Geld nach Hause überweisen, sondern sie kurbelt als zusätzliche Nachfrage auch die Wirtschaft im Aufnahmeland an. Vorübergehend helfen die mobilen Arbeitskräfte zudem, die wenig zukunfts-trächtigen, weil nach dem Umlageverfahren aufgebauten Sozialsysteme mit ihren Beiträgen zu entlasten. Das reicht zwar nicht zur Sanierung der Sozialsysteme, die vielerorts durch die Alterung der Bevölkerung und die höhere Lebenserwartung unter Druck geraten. Aber es verschafft für einige Zeit ein wenig Luft.

Ob allein die Zuwanderungsländer davon profitieren, wenn sie auf Arbeitskräfte aus einem anderen EU-Mitgliedstaat zugreifen können, oder ob sich so auch die Abwanderungsländer passiv sanieren und „gesundstoßen“ können, kommt darauf an – wie häufig in der Ökonomie. Nach der klassischen Theorie steigen im Abwanderungsland die Löhne, weil der Produktionsfaktor Arbeit knapper wird, und das ermöglicht eine Steigerung der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Problematisch ist freilich, wenn vor allem qualifizierte Arbeitnehmer abwandern und damit die Produktivitätsquellen im Abwanderungsland versiegen, ohne dass die nationale Politik mit einer Verbesserung der Rahmenbedingungen gegensteuert. Dafür gibt es gerade in Osteuropa besorgniserregende Indizien.

### **Produktionsfaktoren wandern**

Vorwand 4: „Freihandel kann die Personenfreizügigkeit ersetzen.“ Auch das ist falsch. Die zuletzt häufiger zu hörende Behauptung, es bedürfe der Personenfreizügigkeit an sich gar nicht, schließlich sei ja der Clou des Binnenmarkts, dass er den Ortswechsel von Menschen unnötig mache, geht fehl. Sie fußt auf einem Standardmodell der Außenwirtschaftstheorie, das nicht der Realität entspricht.

Zu den klassischen Fragen der Außenwirtschaftstheorie gehört unter anderem, was mit den Preisen der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit ge-

**Die Kaufkraft von  
Zuwanderern fließt  
nie vollständig ab**

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

schieht, wenn verschiedene Länder Handel treiben. Im Gleichgewichtsmodell lautet die Prognose, dass sich diese Preise angleichen: Die Unterschiede im Ertrag des Produktionsfaktors Kapital verschwinden, die Lohndifferenzen ebenso. Für diesen Faktorpreisausgleich gibt es zwei Triebkräfte. Nach dem Basismodell wandern – erstens – die Produktionsfaktoren solange an den Ort, an dem sie mehr Ertrag erzielen, wie sich das lohnt. Aus einem Land, in dem die Arbeitskräfte reichlich und deren Entlohnung deshalb bescheiden ist, wandern die Menschen so lange ab, bis die so entstehende Verknappung an Arbeitskräften daheim die Löhne nach oben und der Zustrom an Arbeitskräften im Ausland die Löhne nach unten getrieben hat. Am Ende dieses Prozesses steht als effizientes, die Wohlfahrt maximierendes Ergebnis (abgesehen von einigen Unterschieden, die sich aus den Kosten der Verlagerung ergeben) der so genannte Faktorpreisausgleich. Diese Triebkraft setzt ein System der Personenfreizügigkeit voraus.

Nach dem anderen Modell, auf das sich die Kritiker berufen, kommen – zweitens – die Unterschiede zwischen den Faktorpreisen aber auch von der Seite der Waren her unter Druck, die sie erzeugen. Bei völlig freiem Handel – und unter einer Fülle von abstrahierenden Annahmen – gleichen sich die Faktorpreise auch ohne Wanderung an. Die hinter der Theorie stehende Logik ist einfach: Wenn beispielsweise Arbeitskräfte in einem Land reichlicher vorhanden und deshalb billiger sind als anderswo, verschafft das den Unternehmen in diesem Land in der Produktion solcher Güter einen Handelsvorteil, die besonders viel von diesem Input brauchen. Deshalb wird die Nachfrage nach solchen „arbeitsintensiven“ Gütern international immer mehr von dort befriedigt. Damit nimmt unter ansonsten unveränderten Umständen am Ende auch die Nachfrage nach dem in diesem Land besonders reichlich vorhan-



denen Produktionsfaktor Arbeit zu, was wiederum dessen Entlohnung in die Höhe treibt. Diese Triebkraft wirkt also in dieselbe Richtung wie die andere.

### **Der Binnenmarkt ist nicht perfekt**

In der Realität wäre es jedoch ganz und gar nicht nützlich, sich zwischen beiden Triebkräften zu entscheiden. Wer beides haben kann, ist besser dran. Das zeigt schon die Geschichte der Globalisierung im 19. Jahrhundert, die belegt, wie sich beide Kräfte gegenseitig in nützlicher Weise verstärkt haben. Das gilt heute in nicht geringerem Maße.

Der europäische Binnenmarkt ist zwar noch lange nicht perfekt, aber in den Verträgen ist mit den vier Grundfreiheiten zumindest eine gute Basis dafür gelegt, dass der Effizienzdruck von den beiden Kräften gemeinsam ausgeübt werden kann. Das ist nicht nur deshalb wichtig, weil der Abbau von Handelsschranken auch 60 Jahre nach Unterzeichnung der Römischen Verträge innerhalb der EU eben noch immer nicht vollständig abgeschlossen ist. Daran kann man immerhin arbeiten. Und trotz aller Mängel und Fehler der EU geschieht das auch, unter anderem auf den Feldern Dienstleistungsverkehr und öffentliche Auftragsvergabe. Politisch wäre allerdings der Anreiz, hieran zu arbeiten, gewiss deutlich geringer, wenn die EU nicht auch durch die Wanderung von Menschen immer mehr zusammenwüchse.

Wichtig ist das beidseitige Greifen dieser Effizienzspanne schon aus dem Grund, dass die perfekten Modellbedingungen aus der Theorie, die den Faktorpreisausgleich allein durch Handel abbildet, in der Praxis niemals zutreffen:

Die Wirklichkeit ist ganz offensichtlich weit entfernt von perfekter Konkurrenz auf den Güter- und Faktormärkten, Abwesenheit von Transportkosten und sonstigen Handelshemmnissen, Unveränderlichkeit der Menge der Produktionsfaktoren, Vollständigkeit der internen Faktormobilität, Identität der Produktionsfaktoren und der Produktionstechnologien in allen am Handel beteiligten Ländern und ähnlichen Annahmen. Diese sind im Übrigen auch gar nicht dazu gedacht, die Wirklichkeit exakt abzubilden; sie dienen der Abstraktion. Die Theorie, die so entsteht, gibt lediglich grobe Tendenzen an beziehungsweise zeigt Bewegungsrichtungen auf. Die Wohlfahrtssteigerung, die man sich von offenen Märkten erhofft, hat jedenfalls nur dann eine Chance, wenn alle in diese Richtung wirkenden Kräfte zum Tragen kommen können, sowohl Handel als auch Wanderung.

Im Übrigen beruht die Behauptung, man könne bei Freihandel auf die Personenfreizügigkeit gut verzichten, auf einer überholten Prämisse. In den klassischen wie auch in den modernen Modellen der Außenwirtschaftslehre geht man davon aus, dass der Produktionsfaktor Arbeit anders als Kapital nicht mobil ist. Ob man es heimatverbunden oder träge nennt, sie verpflanzen sich zumindest nicht so leicht wie Maschinenparks. Wenn dies also der Befund wäre, dann könnte es tröstlich wirken, dass auch schon der Handel in die Richtung des Faktorpreisausgleichs drängt, die Effizienz steigert und die Löhne hebt. In der heutigen Debatte indes ist die relevante Ausgangslage eine andere: Viele Menschen sind mittlerweile sehr wohl mobil. Nach dem

**Zusammen wirken  
Handel und Wanderung  
am besten**

Geschmack gerade der kulturell motivierten Kritiker der Personenfreizügigkeit sind sie das ja eben sogar viel zu sehr.

### Die Sozialsysteme anpassen

Vorwand 5: „Personenfreizügigkeit und Sozialstaat sind unvereinbar.“ Auch das ist falsch. Dass es grundsätzlich eine Last bedeutet, wenn Menschen nicht zuwandern, um zu arbeiten, sondern um Sozialleistungen zu kassieren, steht der Niederlassungsfreiheit nicht zwingend entgegen. Zwar gehen von unterschiedlich großzügigen Sozialsystemen ökonomisch ineffiziente Wanderungsanreize aus. Doch aus liberaler Perspektive kann ein solcher Druck auf die Sozialsysteme als Anstoß zu deren Einhegung grundsätzlich durchaus willkommen sein. Zudem ist Sozialmigration kein Massenphänomen; bisher ist der Anteil der EU-Zuwanderer an den Sozialhilfeempfängern jedenfalls unterproportional, selbst in Deutschland. Und man hat in etlichen Ländern inzwischen rechtliche Vorkehrungen getroffen, um dem Missbrauch entgegenzuwirken. Das Diskriminierungsverbot in der EU unterbindet dies nicht, wie der Europäische Gerichtshof 2014 in einem Urteil festgehalten hat.

Die Personenfreizügigkeit in der Europäischen Union ist ein zivilisatorischer Fortschritt, den es gerade in schwierigen Zeiten zu bewahren gilt. Sorgen um die allgemeine Sicherheit könnten zwar zur Wiedereinführung von Grenzkontrollen motivieren; als Einwand gegen die Niederlassungsfreiheit indes lassen sie sich nicht sinnvoll geltend machen. Anpassungen und Einschränkungen mögen in einem drastisch veränderten politischen Umfeld unvermeidlich sein, aber man sollte sich hüten, leichtfertig die Axt an diese schönste Errungenschaft der europäischen Nachkriegsordnung zu legen.

Das große Projekt, in Europa den Frieden zu erhalten und gemeinsam gegenüber einer immer bedrohlicheren Welt handlungsfähig zu bleiben, hat nur dann Aussicht auf dauerhaften Erfolg, wenn die Mitgliedstaaten der EU nicht nur ökonomisch voneinander profitieren, sondern wenn auch das Verständnis der Bürger füreinander weiter wächst. Das setzt voraus, dass man miteinander zu tun hat, dass man sich gegenseitig kennenlernt, dass man individuell in die Lebenswirklichkeit der Menschen in den anderen Ländern eintaucht – und das nicht nur virtuell oder als Tourist. Nur mit realer Anschauung können jenes europäische Bewusstsein und jenes Gemeinschaftsgefühl entstehen, von dem bisher nicht sonderlich viel zu spüren war. Heute ist es notwendiger denn je.

**Sozialmigration ist kein Massenphänomen, im Gegenteil**



**Karen Horn** lebt als freie Wissenschaftlerin und Publizistin in Zürich. Sie lehrt ökonomische Ideengeschichte an der Humboldt-Universität zu Berlin und an der Universität Witten/Herdecke.