

Die Diskussion um die Zukunft des Sozialstaates rückt immer mehr in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Bereits beim Munich Economic Summit 2003 äußerten sich mehrere Teilnehmer zu einem möglichen Ende oder zumindest Abbau des Sozialstaates und stellten Reformvorschläge zur Bewahrung einiger seiner wichtigsten Einrichtungen vor.

»Sozialstaat« kann zwar vieles bedeuten. Ich möchte mich hier aber auf die Finanzpolitik konzentrieren. Natürlich ist es vereinfachend, nur über die finanzielle Seite des Sozialstaates zu sprechen, denn natürlich beinhaltet die staatliche Sozialpolitik auch eine Vielzahl anderer Regelungen (Lohnpolitik, Arbeitsbedingungen etc.).¹ Betrachtet man den Sozialstaat aus dieser Perspektive, dann ist sein Hauptcharakteristikum die Umverteilung wirtschaftlicher Ressourcen: die Umverteilung von Reich zu Arm (durch das Steuersystem und Transfers), die Umverteilung von Gesunden zu Kranken (durch die öffentlich finanzierten Gesundheitssysteme), von Beschäftigten zu Arbeitslosen (durch die Arbeitslosenversicherung) und von den Jungen zu den Alten (durch die öffentlichen Rentensysteme), um nur einige Beispiele zu nennen.

Viele betrachten diese Maßnahmen und Programme als entscheidende Bestandteile einer gerechten und solidarischen Gesellschaft, die ihren Mitgliedern Sicherheit bei den Unwägbarkeiten des Lebens gibt, sie ermutigt und denen Hoffnung macht, die aufgrund ihrer Herkunft oder unverschuldeter Schicksalsschläge benachteiligt wurden. Andere sehen mächtige Interessengruppen am Werk, denen es gelingt, Druck auf die Regierung auszuüben. Es ist einfach, sich in einer politischen Diskussion auf Gerechtigkeit und Fairness zu berufen. Aber es gibt genügend Beispiele, die zeigen, dass Interessengruppen aus allen Gebieten, Regionen und Schichten, Druck auf den Staat ausgeübt haben, um sich auf Kosten von politisch und finanziell Benachteiligten zu bereichern. Hier, wie in so vielen anderen Fällen, erinnern wir uns an das alte Sprichwort zum Zusammenhang von Politik und Eigeninteresse: »Wo du stehst, hängt davon ab, wo du sitzt«. Oder wie H.L. Mencken einst schrieb: »Nächstenliebe stellt sich – bei näherem Hinsehen – zumeist als verdeckter Eigennutz heraus.«

Ich möchte den Sozialstaat weder loben noch verurteilen, sondern analysieren, wie sich wirtschaftliche Integration, und vor allem die Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten, auf die Finanzsysteme der europäischen Sozialstaaten auswirkt. Der Wettbewerb der Nationalstaaten um mobile Arbeitskräfte und Kapital beeinflusst den Nutzen und die Kosten der Sozialpolitik. Und dieser Wettbewerb kann Regie-

rungen dazu zwingen, sozialpolitische Programme einzuschränken. Eine Möglichkeit, diesem zu begegnen, wäre die Koordination der Sozialpolitik und ihre institutionellen Verankerung in der EU.²

Wirtschaftliche Integration: warum Faktormärkte von Bedeutung sind

Der Prozess der wirtschaftlichen Integration passt in keines der »Raster« der traditionellen Volkswirtschaft. Wirtschaftliche Integration kommt in Form des Handels mit Gütern und Dienstleistungen sowie von Finanzströmen auf den Kapitalmärkten vor. Ein Teil betrifft die Fiskalpolitik; ein weiterer Teil die Arbeitskräftemigration, und auch die Organisationsstruktur von Unternehmen ist tangiert. All diese Teile und ihr Zusammenspiel beeinflussen die wirtschaftliche Leistung und die wirtschaftliche Entwicklung.

Für den Sozialstaat ist die Integration der Arbeits- und Kapitalmärkte von besonders großer Bedeutung. Um dies zu verdeutlichen, lassen Sie uns zur vereinfachenden Annahme zurückkehren, dass die Fiskalpolitik des Sozialstaates hauptsächlich der Umverteilung von Einkommen dient. Die Integration der Arbeits- und Kapitalmärkte wirkt sich sowohl auf die Kosten als auch auf die Gründe dieser Politik aus. Einige befürchten – als das »Worst-Case-Szenario« für den Sozialstaat –, dass ein uneingeschränkter Zustrom von niedrigqualifizierten Arbeitskräften die Löhne drücken, die Arbeitslosigkeit in westeuropäischen Ländern erhöhen und somit mehr Druck ausüben könnte, kostspielige Sozialprogramme, die die Löhne von Niedrigverdienern subventionieren, aufzulegen. Gleichzeitig könnte die erhöhte Kapitalmobilität zu geringeren Steuereinnahmen für den Staat führen. Die Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten könnte somit die Fundamente des Sozialstaates, d.h. die Möglichkeit zur Umverteilung gesellschaftlicher Ressourcen, unterminieren.

Was einige als das »Worst-Case-Szenario« ansehen, ist für andere das »Best-Case-Szenario«. Länder, die dem Wettbewerb um Arbeitskräfte und Kapital ausgesetzt sind, könnten davon abgehalten werden, den Interessen der politisch starken Gruppen nachzugeben. In diesem Szenario entfaltet dieser Wettbewerb eine positive Kraft: Er zwingt den Staat dazu, teure und fehlgeleitete wirtschaftliche Anreize zu reduzieren, die durch hohe Steuern, großzügige Subventionen und restriktive Bestimmungen entstanden sind. Der Wettbewerb würde hier zu einer effizienteren Umverteilung von Ressourcen, steigenden Löhnen, einer Aus-

* Übersetzung ohne Anreden und dgl.

** Martin School of Public Policy, University of Kentucky, Lexington, USA.

¹ Diese sind oft eng mit der Finanzpolitik des Sozialstaates verbunden; z.B. können Lohn- und Beschäftigungspolitik die Arbeitskosten erhöhen, zu Arbeitslosigkeit und somit zu größeren Ausgaben für Arbeitslosenunterstützung führen.

² Vgl. hierzu »Economic Integration: Implications for Equity, Efficiency, Political Economy, and the Organization of the Public Sector«, erhältlich auf der Website des Autors, und »Public Pensions and Demographic Change in Developed Countries: Fertility Bust and Migration Boom?«, erhältlich auf Nachfrage.

weitung der Produktion und zu wirtschaftlichem Wachstum führen.

Diese beiden gegensätzlichen Ansichten zur Integration von Arbeits- und Kapitalmärkten charakterisieren zwar deren wirtschaftlichen Folgen gleich, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Bewertung. Für beide Positionen führen sie zur »Verschlankung« des Sozialstaates, nur ist dieser Wandel für die eine wünschenswert, für die andere nicht.

Europa und die Welt: demographische, ökonomische und finanzielle Lage und Aussichten

Der Hintergrund

Zur Erinnerung seien hier einige Fakten zur demographischen und ökonomischen Situation Europa genannt.

Erstens: Europa befindet sich in einer »Geburtenkrise«. Seit einigen Jahren verharren die Geburtenraten auf einem historisch noch nie da gewesenen niedrigen Niveau, und dies in West- sowie in Osteuropa und ebenso in einigen anderen entwickelten Ländern der Welt. Die Entwicklungsländer weisen sowohl höhere Geburten- als auch Sterberaten auf, während in Europa auch die Sterberaten auf einem historisch niedrigen Niveau sind. Die Kombination aus niedriger Geburten- und niedriger Sterberate führt dazu, dass die europäische Bevölkerung im Vergleich zum Rest der Welt sehr schnell altert.

Zweitens: Westeuropa ist sehr reich. Seit Jahrzehnten liegen die Pro-Kopf-Einkommen in den benachbarten Regionen im Nahen Osten und Nordafrika oder auch in Indien und China weit unter dem westeuropäischen Niveau. Dies wird sich auch bei einem rapiden wirtschaftlichen Wachstum in diesen Ländern nicht ändern. Auch in Osteuropa sind die Durchschnittseinkommen weit unter dem westeuropäischen Niveau, obwohl der Lebensstandard der Bevölkerung dort wesentlich höher ist als in den wirklich armen Regionen der Welt.³

Drittens: In der europäischen Wirtschaft spielen die Regierungen eine wichtige Rolle. Dort entsprechen die Staatsausgaben etwa 40% des Bruttoinlandsprodukts. Vor dem Zweiten Weltkrieg war der öffentliche Sektor um einiges kleiner, und auch noch Mitte der sechziger Jahre betrug die Staatsausgaben »nur« etwa 25% des Bruttoinlandsprodukts. Im Gegensatz zu diesen historischen Zeiten nehmen heute die Regierungen der modernen Länder eine massive Einkommensumverteilung vor. Gegenwärtig belaufen sich al-

³ Nach Angaben der Weltbank hatten im Jahr 2001 die EWWU-Länder ein Pro-Kopf-BIP von 26.579 US-Dollar, in Osteuropa und Zentralasien betrug das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf 2 316 US-Dollar, im Nahen Osten und Nordafrika 1.992 US-Dollar und in Südasien 471 US-Dollar. Um diese Unterschiede maßgeblich zu verringern, wären Jahrzehnte rapiden Wirtschaftswachstums notwendig.

lein die Sozialausgaben in einigen fortgeschrittenen Ländern auf bis zu 25% des BIP, wobei ein großer Teil dieser Mittel für den Transfer von den Jungen zu den Alten verwendet wird.⁴

Viertens: Für Westeuropa wird die Migration immer bedeutender. Seit mehr als einem Jahrzehnt übersteigt in den OECD-Ländern die Zahl der Migranten das natürliche Bevölkerungswachstums, wobei die Zuwanderungsströme von Land zu Land und über die Zeit hinweg variieren: Deutschland erlebte in den frühen neunziger Jahren eine große Zuwanderungswelle; Irland, traditionellerweise ein Einwanderungsland, war Mitte bis Ende der neunziger Jahre Ziel einer außerordentlichen Migrationswelle, und Spanien verzeichnet in den letzten Jahren einen rapiden Anstieg der Zuwanderungen. Der allgemeine Trend in Westeuropa ist unverkennbar: Seit mehr als einem Jahrzehnt sind mehr als eine Million Menschen pro Jahr legal nach Westeuropa eingewandert. Im Zeitraum zwischen 1992 bis 2001 lag der kumulierte Zustrom bei über 13 Mill. Einwanderern.⁵ Die illegale Zuwanderung ist bedeutend schwerer zu messen, aber beläuft sich sicherlich auf mindestens mehrere Hunderttausend pro Jahr. In den letzten anderthalb Jahrzehnten wurde die westeuropäische Bevölkerung durch die Zuwanderung entscheidend verändert.

Fünftens: Auch internationale Kapitalströme haben eine steigende Tendenz. Bemerkenswert ist nicht nur, dass ein Land Nettokapitalzuflüsse und -abflüsse verzeichnet, sondern dass westeuropäische Länder große Bruttoströme in beiden Richtungen aufweisen. In vielen OECD-Ländern machen Bruttozuflüsse und -abflüsse von ausländischen Direktinvestitionen seit über einem Jahrzehnt 10 bis 20% aller Investitionen aus. In den großen westeuropäischen Ländern schaffen ausländische Firmen etwa 25 bis 35% der Beschäftigung, der Wertschöpfung und der Investition im Industriesektor.

Kurz gesagt: Die Wirtschaft in den westeuropäischen Ländern ist reich, aber die Bevölkerung altert. Die Regierungen dieser Länder legen umfangreiche Umverteilungsprogramme, vor allem für ältere Menschen, auf. Sie sind relativ offen für internationale Kapitalströme, und sie sind das Ziel von

⁴ Die Ausgaben für Rentenzahlungen belaufen sich derzeit in den OECD-Ländern auf ungefähr 7% des BIP. Mittelfristige demographische und ökonomische Prognosen rechnen damit, dass diese Ausgaben bis 2050 auf ungefähr 11% ansteigen werden. In Deutschland und Frankreich sind die aktuellen Ausgaben für Rentenzahlungen noch viel höher; und es wird daher prognostiziert, dass diese Ausgaben von den aktuellen 12% des BIP bis 2050 auf etwa 16% anwachsen werden. Großbritannien dagegen gibt gegenwärtig nur etwa 4% seines Bruttoinlandsprodukts für Rentenzahlungen aus, ein Betrag, der sogar noch um 0,7 Prozentpunkte fallen könnte.

⁵ Es muss hervorgehoben werden, dass diese nur die Einwanderung von Ländern außerhalb der EU-Grenzen widerspiegelt. Die Migration innerhalb der EU ist vergleichsweise bescheiden.

Millionen von Einwanderern aus Ländern, deren Bevölkerung zumeist sehr arm ist.

Fiskalsysteme, demographischer Wandel und wirtschaftliche Integration: aktuelle Trends und Entwicklungen

Öffentliche Rentensysteme und demographische Veränderungen. Das Altern der europäischen Bevölkerung, verbunden mit der massiven Umverteilung von Jung zu Alt, belastet die Finanzsysteme dieser Länder. Die Verpflichtung, älteren Menschen soziale Leistungen, die durch Steuern finanziert werden, zu gewähren, ist mit der Staatsverschuldung vergleichbar. Diese legt den zukünftigen Beschäftigten finanzielle Lasten auf, um die gegenwärtigen Rentenzahlungen zu tätigen. Das Problem ist alt und bekannt. Seit mindestens anderthalb Jahrzehnten weisen Experten auf die Belastungen hin, die den Rentensystemen durch den demographischen Wandel entsehen. Selbst ein Babyboom, gefolgt von hohen Geburtenraten, hätte zu erheblichen Schwankungen der Relation der verschiedenen Altersgruppen untereinander geführt.⁶ Die niedrigen Geburtenraten während der achtziger und neunziger Jahre bewirken heute, dass die öffentlichen Rentensysteme nicht mehr finanzierbar sind und andere Finanzierungsquellen, z.B. eine höhere Staatsverschuldung, die Belastungen auf die zukünftige Generation verlagern. Der Altersquotient in Westeuropa (das Verhältnis von älteren Menschen zur Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter) ist schon heute auf dem historisch hohen Niveau von ungefähr 25%. Dieser wird bis 2050 auf etwa 50% steigen, und die Belastungen zur Finanzierung der Rentensysteme werden in den kommenden Jahrzehnten dramatisch zunehmen.

Migranten als Retter in der Not? Die Zuwanderung bietet die einzige Möglichkeit, das Durchschnittsalter der europäischen Bevölkerung zu senken. Seit dem Zerfall der Sowjetunion ist die Zahl der Einwanderer nach Westeuropa beträchtlich gestiegen. Sie übertrifft mittlerweile die Zahl derjenigen, die in die USA einwandern. Die Einwanderer sind in der Regel junge Erwachsene im arbeitsfähigen Alter. Aber um die Alterung der westeuropäischen Bevölkerung zu stoppen und den Altersquotienten auch im Jahr 2050 auf dem heutigen Niveau zu halten, müssten, nach einer UN-Studie, die Zuwanderungsströme von ihrer heutigen Größe von jährlich 1,5 Millionen auf jährlich etwa 13 Millionen steigen.⁷

Migranten: Teil der Lösung oder Teil des Problems? Die Zuwanderer, die nach Westeuropa kommen, sind in der Regel

jung – und in der Regel arm. Denn 20-Jährige erreichen weder das hohe Einkommensniveau der älteren Arbeitnehmer, noch haben sie genügend Mittel zum Aufbau einer Existenz erwirtschaftet.

Für die Staaten Westeuropas ist es aber von großer Bedeutung, ob die Einwanderer Nettobeitragszahler oder Empfänger staatlicher Leistungen sind. Im Allgemeinen erhalten die Migranten mehr an staatlichen Leistungen, als sie an Steuern und Beiträgen an den Staatshaushalt zahlen. Studien zur Einwanderung, die in Schweden, Deutschland und Dänemark durchgeführt wurden, kommen zu dem Ergebnis, dass Einwanderer die Empfänger von über 30% der gesamten Sozialausgaben sind, obwohl sie nur etwa 10% der gesamten Bevölkerung ausmachen. Natürlich passen sich junge Einwanderer der einheimischen Bevölkerung an, sie sammeln Arbeitserfahrung und ihre Einkommen steigen mit der Zeit, so dass mittelfristig auch ihre Beiträge an den Staatshaushalt im Verhältnis zu den Leistungen, die sie erhalten, steigen.

Abhängig von den individuellen Merkmalen der Zuwanderer – Alter, Einkommen, Qualifikation, Vermögen, Gesundheit und Familienstand – und der Charakteristik des Sozialstaates, in den sie einwandern, leisten einige Migranten zweifellos große finanzielle Beiträge, und andere erzeugen enorme finanzielle Lasten für das jeweilige Gastland. Wenn relativ arme, niedrigqualifizierte und einkommensschwache Menschen einwandern, zahlen sie geringe Steuern und erhalten hohe Sozialleistungen. Wenn wohlhabende, hochqualifizierte, gesunde Menschen einwandern, zahlen sie hohe Steuern und Abgaben, haben aber nur Anspruch auf geringe Sozialleistungen. Deshalb können die Gastländer davon profitieren, wohlhabende Migranten anzuziehen, und werden verlieren, wenn ärmere Bevölkerungsteile einwandern. Wer zuwandert, wird natürlich in gewissem Maße von den öffentlichen Sozialprogrammen beeinflusst: Großzügige Sozialstaaten sind attraktive Ziele für Arme, aber weniger anziehend für Wohlhabende.

Eine wichtige Frage ist es nun, ob man versuchen sollte, mehr »attraktive« Einwanderer anzuziehen, indem man die finanziellen Belastungen für die Beitragszahler senkt, oder ob man die Ströme von »unattraktiven« Einwanderern reduzieren kann, indem man die Sozialleistungen vermindert. Dies könnte dazu führen, dass die Umverteilungsprogramme des Sozialstaates verringert werden. Steuersenkungen für die Wohlhabenden, Leistungen für die Armen, bessere Bedingungen für junge Arbeitnehmer und reduzierte Renten- und Gesundheitsleistungen für ältere Menschen sind Beispiele von Sozialstaatsreformen, die sowohl die finanziellen Belastungen für die Nettobeitragszahler als auch die Sozialleistungen für die Nutznießer des Sozialstaates reduzieren.

⁶ 1950 spiegelte der Aufbau der Alterspyramide die Folgen des Zweiten Weltkrieges wider. Der darauf folgende Babyboom ließ die Geburtenraten wieder ansteigen, so dass während den siebziger und achtziger Jahren die öffentlichen Rentensysteme finanziert werden konnten.

⁷ D.h. im Jahr 2050 hätte die kumulierte Zuwanderung eine Größe von 700 Millionen erreicht.

Wettbewerb des Sozialstaats: Arbeit und Kapital? Wenn Staaten Sozialreformen beschließen, werden sie auch Reformmaßnahmen, die die Unternehmen betreffen, durchführen wollen. Investitionen sind wichtig, da die Unternehmen Steuern zahlen und vor allen Dingen Beschäftigung und Einkommen schaffen. Weniger Steuerlasten, verbunden mit Subventionen und öffentlichen Ausgaben für Infrastruktur bzw. andere öffentliche Dienstleistungen sind Mittel, die Attraktivität des Standortes zu erhöhen und Investitionsströme zu beeinflussen. Es ist möglich, dass, um Investitionen anzuziehen, die Beiträge der Unternehmen zum Staatshaushalt reduziert werden. Und ebenso wird der Wettbewerb der Sozialstaaten dazu führen, die Beitragszahlungen und Leistungen zu begrenzen, die Migranten zahlen oder erhalten.

Um die Diskussion zusammenzufassen: Die alternden und wohlhabenden Gesellschaften Westeuropa werden mit aktuellen und zukünftigen finanziellen Ungleichgewichten, die aufgrund ihrer umfassenden Umverteilungsprogramme entstanden sind, konfrontiert. Sie ziehen wegen ihrer hohen Einkommen und ihrer Sozialsysteme Millionen von Einwanderern aus der ganzen Welt an. Die Mobilität von Kapital ist ein Merkmal dieser Länder. Da Kapital- und Bevölkerungsströme von der wirtschaftlichen Lage abhängig sind, müssen Nationen um Arbeitskräfte und Kapital konkurrieren, und Steuer- und Transferprogramme sind hierfür die Instrumente. Der Wettbewerb zwingt die Länder dazu, die Belastungen zu senken, die sie Beitragszahlern auferlegen, und die Höhe der Leistungen zu verringern, die sie den Nutznießern gewähren. So kann der Wettbewerb das Ausmaß der Umverteilung und den Umfang des Sozialstaates reduzieren.

Politische und institutionelle Reaktionen

Ist der Sozialstaat dem Untergang geweiht? Wird es für den Sozialstaat zu einem »ruinösen Wettbewerb« kommen, indem Steuern und Ausgaben auf ein immer niedrigeres Niveau gedrückt werden? Es gibt viele Gründe, das nicht zu glauben.

Erstens ist der Ausdruck »ruinöser Wettbewerb« irreführend. Um dies zu verdeutlichen, sollte man sich den Wettbewerb zwischen Unternehmen vorstellen. Senken Unternehmen die Preise ihrer Produkte auf null? Sicherlich nicht, obwohl es möglich ist, durch Preisreduzierungen mehr Kunden zu gewinnen. In der Wirtschaft führt Wettbewerbsdruck zu Preisen, die die Kosten widerspiegeln und verhindert Monopolpreise. Durch den Wettbewerb werden die hohen Preise eines Rolls Royce oder einer großen Villa aufrechterhalten: Ihre Preise werden nie gegen null gehen, da ihre Produktion sehr teuer ist. Gleichermaßen führt auch der Wettbewerb der Sozialstaaten nicht dazu, dass öffentliche Ausgaben oder Steuern auf null reduziert werden. Vielmehr führt er dazu,

dass die Staatseinkünfte den Kosten der öffentlichen Dienstleistungen entsprechen. Wenn Regierungen große Ausgaben haben, weil sie Unternehmen und Haushalten öffentliche Dienstleistungen anbieten, dann kann der Wettbewerbsdruck dazu führen, dass sie ihre Ausgaben durch Steuern und Gebühren decken werden. Das kann durch den Abbau der Sozialleistungen für Bedürftige geschehen, aber auch durch Privatisierung von öffentlichen Defizitunternehmen, Abbau von Subventionen oder Studiengebühren für Studenten. Zudem wird der politische Widerstand gegenüber öffentlichen Ausgaben für Ausbildung, Infrastruktur, Gesundheitssystemen oder Verkehrswesen abnehmen, wenn diese Aktivitäten nicht von den Steuerzahlern im Allgemeinen, sondern von den Einkommen derer bezahlt werden, für die diese Ausgaben getätigt werden.

Zweitens ist die wirtschaftliche Integration kein Nullsummenspiel. Migrations- und Kapitalströme erhöhen die Produktivität und das Einkommen, wenn sie von Marktkräften angetrieben werden. Denn die Arbeitskräfte und Unternehmen werden dort hingehen, wo sie geschätzt werden und produktiv sind. Die Marktliberalisierung ist eines der fundamentalen Prinzipien der EG/EU seit ihrer Gründung. Dies beinhaltet natürlich auch die Handelsliberalisierung von Gütern und Dienstleistungen durch den Abbau von Handelsbarrieren, aber auch die Liberalisierung von Arbeits- und Kapitalmärkten. Mehr Freiheit für Handel und Beschäftigung, festgelegt im Vertrag von Rom und durch die EU-Erweiterung auf immer mehr Länder ausgedehnt, verspricht kontinuierliches wirtschaftliches Wachstum und wirtschaftlichen Aufschwung.

Bis heute überwiegt in Europa die Einwanderung von Menschen, die außerhalb der Grenzen der EU leben, die Migration innerhalb Europas. Durch die vor kurzem stattgefundenen EU-Erweiterung wird ein wesentlicher Anteil an ehemals von außerhalb der EU kommenden Migration nun innerhalb Europas stattfinden. Abgesehen von den Auswirkungen der EU-Osterweiterung wird auch die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital eine wichtige und wachsende Rolle für die zukünftige Entwicklung der wirtschaftlichen Region Europa spielen, legt man die Erfahrungen aus den USA zugrunde. Interregionale Arbeitskräfte- und Kapitalströme sind ein beständiger Teil der hochintegrierten amerikanischen Marktwirtschaft. Mobilität ist vor allem unter den höher qualifizierten Arbeitnehmern verbreitet, die einen immer größeren Teil der Beschäftigten darstellen.⁸ Bis jetzt kamen die Migranten vor allem aus Ländern, die außerhalb der Grenzen der EU liegen, aber die jungen, gebildeten Schichten in Europa werden sicherlich Berufe ergreifen, für die zunehmend in der gesamten Europäischen Union Bedarf besteht, vor allem wenn sie in modernen Unternehmen arbeiten, die EU-weit agieren.

⁸ Die USA, wie die EU-Länder, sind das Ziel einer großen Anzahl von internationalen Migranten. Deren Zahl ist jedoch im Vergleich zur Migration zwischen den Regionen innerhalb der USA gering.

Obwohl der Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher Entwicklung und der Höhe der Sozialleistungen vielschichtig ist, ist es dennoch eine Tatsache, dass der Sozialstaat in den reichen Ländern und nicht in den armen ausgebaut wird. Ein wichtiges Element wachstumsfördernder wirtschaftlicher Reformen könnte nun das »Verschlanken« einiger Umverteilungsprogramme des Sozialstaates sein, z.B. durch die Reduzierung von Steuern und Transfers. Aber es gibt keinen Grund anzunehmen, dass die politischen Kräfte, die den modernen Sozialstaat zu einem Hauptbestandteil florierender, demokratischer Gesellschaften gemacht haben, irgendwann verschwinden werden.

Drittens kann jedoch die Aufrechterhaltung von Sozialstaatsprogrammen für einzelne Länder zunehmend schwieriger werden. Der Wettbewerb zwischen den Staaten und Regionen innerhalb der USA hat zwar nicht zu einem »ruinösen Wettbewerb« und einem Absenken der öffentlichen Dienstleistungen »gegen null« geführt. Er hat aber dazu beigetragen, dass die finanziellen Mittel der einzelnen Bundesstaaten, die zur Umverteilung zur Verfügung stehen, erheblich geringer wurden. So ist z.B. in den USA die Staatsverschuldung, eine weitere Form der Umverteilung zwischen den Generationen, auf nationaler Ebene weit höher als auf subnationaler Ebene. Auch gewährt die Bundesregierung den jeweiligen Bundesstaaten großzügige finanzielle Unterstützung für ihre Ausgaben für Sozial- und Gesundheitsprogramme für Bedürftige (AFDC/TANF und Medicaid). Diese Leistungen wären wahrscheinlich um einiges geringer, wenn sie vollständig von den Bundesstaaten getragen werden müssten.

Es ist möglich, dass die EU-Mitgliedstaaten, ähnlich wie die Staaten der USA, zunehmend miteinander konkurrieren werden und dass Nationen, die zuvor umfangreiche Umverteilungsprogramme aufrechterhalten konnten, zunehmend gezwungen sein werden, diese Programme einzuschränken. Es könnte aber auch sein, dass sich die Regierungen dazu entschließen, ihre Sozialprogramme zu koordinieren, indem sie z.B. einheitliche Einkommensteuersätze oder einheitliche Sozialleistungen vereinbaren, wobei eine detaillierte Koordination schwierig ist.

Eine Alternative wäre es, die Kompetenzen für Sozialprogramme »nach oben« zu den EU-Institutionen zu verlagern. Natürlich »löst« dies nur das Problem der Koordination verschiedener Programme. Das Problem zu entscheiden, wie man die Kosten der Umverteilung unter den Ländern aufteilt und wie hoch die Sozialleistungen EU-weit festgelegt werden sollten, bleibt bestehen.⁹

Keine der Lösungen ist politisch einfach. Und keine dieser Alternativen schließen sich aus. Die Erfahrung der US-Staaten zeigt, dass die Koordinierung von Sozialpolitik eine Herausforderung ist. Um ein Beispiel aus der Unternehmens-

besteuerung zu nennen: Die Staaten haben im Allgemeinen unterschiedliche Definitionen für Unternehmens-einkommen, verwenden aus Steuergründen unterschiedliche Regeln in der Verteilung von Einkommen unter den Zuständigkeiten und wählen sehr unterschiedliche Steuersätze (0 bis 10% vom Nettoeinkommen eines Unternehmens), obwohl diese Staaten gemeinsame gesetzliche und administrative Traditionen haben und obwohl sie sich generell auf die Einkommensbesteuerung der Bundesregierung als Ansatzpunkt für eine einzelstaatliche Einkommensteuer beziehen. Wie viel schwerer wird es für die EU-Länder werden, einheitliche Richtlinien und Praktiken für die Besteuerung von Einkommen auszuhandeln.

Die Verlagerung der Verantwortung für die Sozialpolitik auf übergeordnete Institutionen, wie die EU, ist ein schwieriges Unterfangen. Die Gründung sozialer und regionaler Entwicklungsfonds stellen die ersten zaghaften Schritte in Richtung einer EU-weiten Sozialpolitik dar. Die EU-Osterweiterung wird die schon problematische Einführung dieser EU-weiten Sozialpolitik noch verkomplizieren. Die Schaffung von institutionellen Strukturen für die Umverteilungsprogramme eines modernen Sozialstaates dauerte Jahrhunderte. Die Gründung von EU-weiten Institutionen, die nationale Regierungen in diesem Bereich ersetzen könnten, wenn es je geschehen sollte, würde auf jeden Fall einige Jahrzehnte institutioneller Evolution benötigen.

Fazit

Die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital ist ein wichtiger Bestandteil im allgemeinen Prozess der wirtschaftlichen Integration in Europa. Menschen aus Osteuropa, der ehemaligen Sowjetunion, dem Nahen Osten, Süd- und Ostasien und Lateinamerika werden von den hohen aktuellen und zukünftigen Einkommen und auch von den Sozialleistungen angezogen, die ein Leben in Europa bieten kann. Migration und die Mobilität von Kapital innerhalb Europas, und vor allem auch innerhalb der erweiterten EU, werden zunehmend wichtige Bestandteile der regionalen EU-Wirtschaft. Um Arbeitskräfte und Investitionen anzulocken, die Nettobeitragszahler sind, kann ein Land Kombinationen aus Steuer- und Abgabegesetzen wählen, die eine geringere finanzielle Belastung für diese darstellt. Geringere Leistungen für die Nettoeinkommensbezieher von staatlichen Leistungen kann diese demotivieren, in ein Land einzuwandern. Finanzielle Belastun-

⁹ Um nur eine der vielen Schwierigkeiten zu nennen, die durch die Kompetenzverlagerung auf EU-Ebene entstehen: Das Verhältnis von Alten und Jungen unterscheidet sich innerhalb der EU-Mitgliedstaaten. Die Länder mit einer sehr großen Anzahl an älteren Menschen würden davon profitieren, wenn die Finanzierung des Rentensystems in die Zuständigkeit der EU fallen würde. Die Länder mit einem höheren Anteil an jungen Menschen würden dann einen überproportionalen Anteil an den Finanzlasten tragen. Diese Probleme könnten vielleicht durch direkte und indirekte Kompensationsmaßnahmen gelöst werden.

gen, die mit der Alterung der Bevölkerung verbunden sind, eine Vereinfachung der Migration durch verbesserte Transport- und Kommunikationswesen, sinkende Informationskosten und die großen und anhaltenden Einkommensunterschiede zwischen Westeuropa und den ärmeren Ländern verstärken insgesamt den Wettbewerb der Sozialstaaten und zwingen die EU-Länder dazu, den Umfang ihrer Sozialgesetze zu verringern. Zwar könnte die Koordinierung der Sozialgesetzgebung das Ausmaß des Wettbewerbs der Sozialstaaten beschränken. Auch die Verlagerung der Kompetenz für die Sozialpolitik auf EU-Institutionen könnte den Wettbewerbsdruck mildern. Aber die Koordination und das Delegieren der gesetzgebenden Autorität wird sich, wenn überhaupt, nur langsam entwickeln.

Aber vor allem sollten die positiven Auswirkungen der wirtschaftlichen Integration nicht vernachlässigt werden. Die Mobilität von Arbeitskräften und Kapital vergrößert die wirtschaftlichen Möglichkeiten für Arbeitnehmer und fördert wirtschaftliches Wachstum und Entwicklung. Größeres wirtschaftliches Wachstum in Europa, das zum Teil der Liberalisierung und Integration von Faktormärkten zu verdanken ist, kann zum zukünftigen Erfolg der Europäer, aber auch der Menschen auf der ganzen Welt beitragen. Wachstumsfördernde Wirtschaftsreformen vergrößern somit die Möglichkeiten für eine Verbesserung des Lebensstandards.