

Nach dem Erfolg des Brexit-Referendums geht es um neues Vertragsverhältnis zwischen Großbritannien und der EU. Wenn die deutsche Kanzlerin nun ein Junktim zwischen Marktfreiheit und Migrationsfreiheit konstruiert, ist das ökonomisch und moralisch falsch.

## Der unsinnige Imperativ der „vier Grundfreiheiten“

Von Gerd Held

Während manche damit beschäftigt sind, das Brexit-Referendum nachträglich doch noch zu gewinnen, gibt es Wichtigeres zu tun. Man sollte überlegen, welche dauerhaften Regeln für das Verhältnis EU – GB gefunden werden können. Das Vertragsverhältnis, das hier entstehen muss, ist auch für andere Nationen außerhalb der EU von Interesse – es zeigt, wie anschlussfähig die EU ist. Und es wirkt auch auf die Innenbeziehungen in der Union, die zunehmende Reibungen aufweisen. In ihrem Statement vor dem Bundestag am 28.6. hat Angela Merkel Deutschland auf folgende Position festgelegt: Die Verhandlungsgrundlage seitens der EU sollen „die vier Grundfreiheiten“ sein, das heißt die „freie Bewegung von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Menschen“. Diese vier Positionen seien, so Merkel, untrennbar miteinander verbunden. In einem Abkommen mit der EU könne ein Staat – in diesem Fall also Großbritannien – **nur alle vier Positionen zusammen** akzeptieren. Nur im 4er-Pack sei das „Geben und Nehmen“ eines fairen Vertrages gewährleistet. Alles andere sei einseitige Vorteilsnahme (in Merkels Populärjargon: es sei „Rosenpickerei“).

Diese Positionierung der Bundesregierung (die EU-Kommission hat sich ebenso festgelegt) stellt also ein **Junktim** her zwischen Warenverkehr, Dienstleistungsverkehr, Kapitalverkehr und „Menschenverkehr“. Ein solches Junktim bedeutet von vornherein eine Einengung der Verhandlungsfreiheit. So etwas kann in manchen Fällen sachlich geboten sein. Das „Ganz

oder gar nicht“ ist aber auch eine typische Vorgehensweise von Kartellen. Sie ist dann alles andere als freiheitliche Ordnungspolitik.

Man sollte deshalb noch einmal in Ruhe darüber nachdenken, ob diese Vorfestlegung vernünftig ist. Ich muss zugeben, dass ich bisher die Grundfreiheiten-Formel immer recht sorglos verwendet habe. Ich habe sie einem europäischen Projekt zugeordnet, das die Welt offener macht. Doch inzwischen bin ich zu einem anderen Schluss gekommen. Ich halte das Junktim der vier Grundfreiheiten für eine unnötig einengende und daher schädliche Festlegung. Sie verknüpft Sachverhalte, die man besser trennt.

### Warenverkehr und „Menschenverkehr“

Es gibt einen Punkt, wo die Unsinnigkeit der Verknüpfung besonders deutlich wird. Wenn ich den freien Verkehr von **Waren** zulasse, dann handelt es sich um sehr begrenzte und überschaubare Gegenstände, die sich durch Europa bewegen. Das ist beim freien Verkehr von **Menschen** nicht der Fall. „Menschen“ sind ein sehr komplexer Gegenstand, weil mit ihnen Lebensverhältnisse, Aufenthaltsorte, Aktivitäten, beruflicher Ehrgeiz, Versorgungsansprüche und vieles mehr verbunden sind. Gewiss ist ein Teil der menschlichen Bewegungsfreiheit problemlos – wenn es zum Beispiel um Tourismus und Besuchsverkehr geht. Aber sobald es um einen dauerhaften Wechsel des Wohnortes geht, um

**Migration** also, wird es kompliziert. Die Migrationsfreiheit bedeutet einen viel tieferen Eingriff, sowohl in das Herkunftsland als auch in das Zielland. In diesem Fall werden ja Straßen, Parks, Museen, Polizeidienste, Müllabfuhr und vieles andere mitbenutzt, die die Inländer aufgebaut haben und größtenteils aus Steuermitteln finanzieren. Hier entsteht das sogenannte „**Trittbrettfahrer**“-Problem (free rider problem), das bei allen Gemeingütern ohne strikte Zugangskontrollen droht. Solange die Migration auf einem bestehenden Arbeitsvertrag oder einem Bildungsabschnitt beruht, hat sie eine klare Einfassung. Aber wenn sie als offene Suchbewegung stattfindet, ohne zeitliche Begrenzung, mit Ansprüchen auf soziale Sicherung, medizinische und schulische Versorgung, erweitert durch Familiennachzug, dann kann die Migration zu einem sehr starken Zugriff auf das Zielland werden. Und ebenso für das Herkunftsland, dem wichtige Kräfte abhandenkommen.

Und noch ein Unterschied ist wichtig: Die Warenbewegung erfolgt durch Austausch, also durch einen immer wieder neuen gegenseitigen Interessenausgleich. Die Wanderbewegung ist hingegen eine **einseitige** Bewegung, zu der nur der Entschluss des Migrierenden nötig ist. Dass diese Einseitigkeit zu einer starken Schiefelage führen kann, zeigen die Zahlen zur EU-Binnenwanderung bestätigt, wie aus einem Bericht der „Welt“ vom 2.7.2016 hervorgeht. Allein im Jahr 2015 hat es in GB einen Einwanderungsüberschuss von 184000 Personen aus den anderen EU-Ländern gegeben. In Deutschland betrug der Überschuss sogar 382000 Personen (685485 Zuwanderer abzüglich 303036 Abwanderer). Dabei überwogen die Zuwanderer aus wirtschaftlich schwächeren Ländern. In Deutschland stammten fast 80% der Brutto-Zuwanderung aus den osteuropäischen Ländern) und führt zu einem wachsende Übergewicht dieser Herkunftsländer gegenüber anderen EU-Herkunftsländern. Zugleich gibt es unter den Zuwanderern (und besonders unter den osteuropäischen Zuwanderern) einen über-

durchschnittlichen Anteil von Arbeitslosen und Empfängern von Sozialleistungen. Genau das ist ja die Erfahrung, die hinter dem Brexit-Votum und vielen anderen kritischen Bewegungen in Europa steht: Dass die „freie Bewegung der Menschen“ sich zu einer Macht ohne Gegengewicht ausgewachsen hat, während andere Freiheiten durch überschaubare Einsätze eingeehgt sind.

Ist das Junktim der vier Freiheiten ein Gebot der Humanität?

Vielleicht wird an dieser Stelle eingewendet, dass es bei der Bewegungsfreiheit für Menschen um die humane Komponente der EU-Freiheiten ginge, während alle anderen Freiheiten „nur ökonomisch“ seien. Demnach würde erst die vierte Grundfreiheit den EU-Freiheiten eine menschliche Dimension geben. Eine solche Gegenüberstellung des Menschlichen und des Wirtschaftlichen ist in diesen Tagen häufig anzutreffen. Es ist aber eine dumme Gegenüberstellung. Die freie Bewegung der Waren als solche hat schon einen sehr menschlichen Einsatz, weil der internationale Handel Wohlstandsgewinne bringt. Um human zu sein, braucht sie nicht die Ergänzung durch die Migrationsfreiheit. Die Briten haben es vorgemacht, und nun hat auf einmal auch die Bundesministerin für Arbeit und Soziales (Nahles, SPD) eine Begrenzung der Sozialleistungen für EU-Zuwanderer gefordert. Auch sie ist demnach dafür, dass es keine uneingeschränkte Bewegungsfreiheit für Menschen gibt. Der Beifall im Bundestag für die Unantastbarkeit der „vier Grundfreiheiten“ ist also scheinheilig.

Ob solche Maßnahmen vor der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), der einen Vorrang gegenüber den höchsten Gerichten der Mitgliedsstaaten beansprucht, Bestand haben, ist allerdings zweifelhaft. Der EuGH fragt nicht nach der Tragfähigkeit eines Staatswesens, sondern urteilt nach „Prinzipien“. Kombinieren die Luxemburger Richter die beiden Prinzipien der Freizügigkeit und der Gleichbehand-

lung aller EU-Bürger, können sie jede einschränkende Maßnahme für unrechtmäßig erklären. Angesichts dieser Unklarheit ist es durchaus plausibel, dass in Großbritannien eine Mehrheit den Austritt aus der EU gewählt hat. Nur so kann sich ein Land der (gegenwärtig völlig ungebunden agierenden) EU-Judikative entziehen.

Es wäre also aus mehreren Gründen widersinnig, wenn die EU in ihre Außenverträge die gleiche Systematik hineinschreiben wollte, an die sie ihre Mitglieder bindet. Der Imperativ der vier Grundfreiheiten ist eine sachferne, unpräzise und ideologisch überbefrachtete Verhandlungsposition der EU. Der Vergleich der ersten und der vierten Grundfreiheit zeigt, dass man nicht alles in einen Topf werfen sollte, sondern zwischen der EU und Großbritannien spezifische Regelungen zu verschiedenen Komplexen vereinbaren sollte, eventuell auch in voneinander unabhängigen Einzelschritten. Das gilt auch für die freie Bewegung von Kapital und für die freie Bewegung von Dienstleistungen. Diese beiden Komplexe wären eine eigene Betrachtung wert, die diese Kolumne und die Fähigkeiten des Kolumnisten bei weitem überfordern würde. Aber auch hier müsste man ein Auge auf das oben erwähnte Schwarzfahrer-Problem haben, das sowohl bei Kapitalbewegungen als auch bei komplexeren Dienstleistungen besteht. Überall, wo solche Aktivitäten in Räumen mit großen inneren Unterschieden unterwegs sind, sind pauschale Grenzöffnungen nur schwer durch nachträgliche Regelungen, die dann sehr detailliert sein müssen, einzufangen. Bei vielen Dingen steigt der

Regelungs- und Durchsetzungsaufwand mit zunehmender Raumgröße exponentiell.

### Wer sitzt am längeren Hebel?

Gegenwärtig mag es so scheinen, als habe die EU alle Trümpfe in der Hand und Großbritannien müsste als Bittsteller an ihre Tür klopfen. Das kann sich ändern. Schon bald werden sich die ungelösten internen Grundkonflikte der EU wieder bemerkbar machen. Schon melden ihre Südstaaten neue Forderungen an. Auch ist absehbar, dass die TTIP-Verhandlungen mit den USA scheitern werden. Dann wird sich mit neuer Dringlichkeit die Frage stellen, wie attraktiv und anschlussfähig der EU-Raum tatsächlich für die Schwellenländer und Wachstumszonen dieser Welt überhaupt ist. Gewiss, auch Großbritannien hat gegenwärtig viele unerledigte Hausaufgaben. Aber es kann sie leichter abarbeiten, weil es nicht den ganzen zähen Apparat ungeklärter Machtansprüche und Veto-Spieler bewegen muss. Die EU hingegen ist bisher den Beweis zur schuldig geblieben, dass sie durch ihre Einheit den schleichenden Bedeutungsverlust Europas in der Welt aufhalten kann. Angesichts der demonstrativen Selbstgewissheit in Brüssel, Luxemburg und Strassbourg sollte man die Eckdaten nicht vergessen: Der Anteil der EU am (kaufkraftbereinigten) Bruttoinlandsprodukt der Welt sank von 21,77% (2005) auf 16,95% (2015). Aber rund 50% der Sozialausgaben der Welt werden in der EU ausgegeben – bei einem Bevölkerungsanteil von 7 bis 8 %.

*(erschieden in meiner Kolumne bei „Tichys Einblick“ am 7.7.2016)*