

# Die künftige Migrationspolitik der EU : Wunsch und Realität einer einheitlichen Ausrichtung

Autor(en): **Münz, Rainer / Vitorino, Antònio**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **83 (2003)**

Heft 2

PDF erstellt am: **01.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-166833>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rainer Münz/Antônio Vitorino

## DIE KÜNFTIGE MIGRATIONSPOLITIK DER EU

Wunsch und Realität einer einheitlichen Ausrichtung

*Das Dossier im Novemberheft 2002 (82. Jahr, Heft 11) war dem Thema «Einwanderungsland Schweiz» gewidmet und wurde durch den Think Tank «Avenir Suisse» unterstützt. In Anknüpfung daran und als Ergänzung publizieren wir ein Gespräch zur künftigen Migrationspolitik in der EU, das der Demograph Rainer Münz vor dem Hintergrund seiner in wenigen Tagen erscheinenden, von «Avenir Suisse» in Auftrag gegebenen Studie über die Auswirkungen der geplanten Revision des Schweizer Staatsbürgerschaftsrechts mit dem für Migrationsfragen zuständigen EU-Kommissar António Vitorino geführt hat. Die Studie von Rainer Münz ist in Kürze auf [www.avenir-suisse.ch](http://www.avenir-suisse.ch) abrufbar.*

**Rainer Münz:** Ab 2004 sollen EU-weit Mindeststandards für die materielle Versorgung von Asylbewerbern gelten. Dänemark und Österreich haben aber im vergangenen Jahr restriktivere Regelungen beschlossen. Ist dadurch die für 2004 geplante Harmonisierung in Frage gestellt?

**Antônio Vitorino:** Es ist ein offensichtliches Bedürfnis, jene Ungleichgewichte zu vermeiden, welche unter den Mitgliedstaaten bei der Verteilung von Asylsuchenden aufgrund unterschiedlicher Zulassungsbestimmungen entstehen. Die Mitgliedstaaten haben deshalb ein starkes gemeinsames Interesse, diese Zulassungsbestimmungen zu harmonisieren. Tatsächlich liegt auch eine Richtlinie auf dem Tisch des Rates, welche gemeinsame Mindeststandards postuliert. Was die kürzlich geänderten österreichischen Zulassungsbestimmungen betrifft, bin ich der Meinung, dass diese keine negativen Auswirkungen auf den Harmonisierungsprozess haben werden. Die österreichische Regierung hat auch nach Inkraftsetzung ihrer neuen Asylbestimmungen keine Modifikation des Textes der oben erwähnten Richtlinie beantragt, was für mich bedeutet, dass Österreich willens ist, die gemeinsam erarbeitete Regelung nach ihrer Inkraftsetzung umzusetzen. Dänemark ist hingegen aufgrund eines Zusatzprotokolls zum Beitrittsvertrag nicht an die Richtlinie gebunden.

*Europas Bevölkerung wird im 21. Jahrhundert altern und schrumpfen. Dies wird früher oder später zu einer gezielten Anwerbung von Arbeitskräften führen. Soll dies durch eine gemeinsame Anwerbepolitik und EU-weit einheitliche Regelungen erfolgen? Wie könnten solche pro-aktive Regelungen aussehen?*

Tatsächlich bedeutet diese Entwicklung eine grosse Herausforderung. Ich betrachte die Einwanderung jedoch nicht als das Allheilmittel, das einen Mangel an Arbeitskräften beheben kann. Man muss dieses Problem vielmehr durch Aus- und Weiterbildung, durch die Wiedereingliederung von älteren Personen und von Frauen in den Arbeitsprozess und durch einen verbesserten Einsatz der Informatik zur Erhöhung der Produktivität in den Griff bekommen. Es ist jedoch ganz klar, dass die Einwanderungspolitik eine ergänzende Rolle übernehmen muss. In der Vergangenheit wurde diese Einwanderungspolitik auf nationaler Ebene oft verdeckt betrieben. Die Grenzen waren geschlossen, obwohl Arbeitskräfte offensichtlich Mangelware waren. Aber dies hat, wie man den Zeitungen fast täglich entnehmen kann, auf Einwanderungswillige keinerlei abschreckende Wirkung. Bei ihrer Ankunft sind diese Menschen oft in bedauernswerter körperlicher Verfassung, sie werden von Schleppern ausgebeutet und haben oft lebensgefährliche Meeresüberquerungen hinter sich. Wenn diese Menschen ihr ersehntes Ziel erreicht haben, wollen sie auch bleiben. Die Mitgliedstaaten und auch die Kommission sind sich einig, dass es so nicht weiter gehen kann. In Juli 2001 haben wir den Entwurf für eine Richtlinie vorgelegt, welcher, sofern er angenommen wird, die Mitgliedstaaten dazu bringen soll, ihre Migrationspolitik transparent zu machen. Wir schlagen vor, komplizierte Abläufe zu vereinfachen und mehr Klarheit und Rechtssicherheit zu schaffen. Wir haben jedoch nicht die Absicht vorzuschreiben, wie viele Migranten unsere Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme aufnehmen können. Dieser

Entscheid wird bewusst den Mitgliedstaaten überlassen, denn aufgrund der vorhandenen Strukturen können nur sie entscheiden, wie viele Einwanderer wirtschaftlich und gesellschaftlich tatsächlich integrierbar sind.

*Ich betrachte die Einwanderung nicht als das Allheilmittel, das einen Mangel an Arbeitskräften beheben kann.*

*Zumindest bei der Anwerbung qualifizierter Migranten werden die Mitgliedstaaten der EU in Konkurrenz zu einander treten. Ist dies ein Problem? Sollen die Europäische Kommission und der Rat der Justiz- und Innenminister dieser Konkurrenzsituation entgegenwirken? Oder soll es unter den EU-Staaten einen Wettbewerb um die besten Köpfe geben?*

Einen Wettbewerb gibt es in diesem Bereich zweifellos schon heute. Wir müssen nur die *highly skilled immigration*-Programme betrachten, welche einige Mitgliedstaaten kürzlich gestartet haben oder im Begriff sind zu realisieren. Ich bin jedoch der Auffassung, dass ein diesbezüglicher Wettbewerb nicht notwendigerweise etwas Schlechtes ist. Im Gegenteil. In der oben erwähnten Richtlinie über die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen haben wir bewusst den Mitgliedstaaten verschiedene Möglichkeiten offen gelassen, um Arbeitskräften aus Drittländern Zutritt zu gewähren. Wir haben Optionen (wie *green card*-Programme, Einkommensschwelen oder Arbeitgeberbeitragsmodelle) geschaffen, welche die Mitgliedstaaten umsetzen können, aber nicht umsetzen müssen. Das wichtigste Argument für diese flexible Handhabung ist, dass damit unter dem «Dach» der Richtlinie getestet werden kann, welche Modelle am erfolgreichsten sind. In der Folge können dann die unterschiedlichen Ergebnisse in einem offenen Prozess des Informationsaustausches zwischen Mitgliedstaaten diskutiert und ausgewertet werden.

*Sollte man diese Konkurrenzsituation dazu nutzen, den Neuzuwanderern systematisch mehr Rechte einzuräumen, um Europa als Wanderungsziel für qualifizierte Migranten attraktiver zu machen?*

Anlässlich der Ratssitzung in Tampere erhielten wir ein eindeutiges Mandat, um die faire Behandlung von Staatsbürgern aus Drittstaaten, welche eine Niederlassungsbewilligung in einem der Mitgliedstaaten haben, sicherzustellen. Es wurde festgehalten, dass eine intensivierete Integrationspolitik darauf abzielen müsse, diesen Personen gleiche Rechte und Pflichten zu gewähren, wie sie auch den EU-Bürgern zustehen. Mit unseren Vorschlägen versuchen wir, diesem Auf-

trag gerecht zu werden. Wir haben nun systematisch Voraussetzungen geschaffen, welche sicherstellen sollen, dass die Staatsbürger von Drittstaaten – auf weite Strecken – den EU-Bürgern gleichgestellt sind.

*Innerhalb der EU gibt es derzeit 15, in Zukunft vielleicht 27 unterschiedliche Staatsbürgerschaftsrechte und ebenso viele unterschiedliche Einbürgerungsregelungen. Dadurch ist der Zugang zur gemeinsamen EU-Bürgerschaft nicht überall an ähnliche Voraussetzungen geknüpft. Besteht hier nach Auffassung der EU-Kommission ein Harmonisierungsbedarf?*

Das ist eine heikle Frage, denn sie berührt den eigentlichen Kern der staatlichen Souveränität. Zurzeit hat die EU keine Kompetenz, um im Bereich der Staatsbürgerschaft zu legiferieren. Die Mitgliedstaaten sind hier autonom. Trotzdem bin ich der Auffassung, dass wir anfangen sollten, uns über das Thema Staatsbürgerschaft Gedanken zu machen. Die Kommission hat in ihrem Kommunikationspapier über die Einwanderungspolitik der Gemeinschaft von November 2000 die Idee der Zusicherung von Mindestrechten und Diskriminierungsschutz im Rahmen einer *civic citizenship* lanciert. Unabhängig von der Frage, ob die Staatsbürgerschaft des Gastlandes erworben werden kann, sollen Staatsbürgern von Drittländern, die sich bereits längere Zeit legal in der EU aufhalten, die gleichen Rechte und Pflichten garantiert werden. Diese Idee einer *civic citizenship* entspricht den Beschlüssen von Tampere, nach welchen sich der rechtliche Status von Personen aus Drittstaaten demjenigen der Staatsbürger der Mitgliedstaaten annähern soll.

*Zurzeit hat die EU keine Kompetenz, um im Bereich der Staatsbürgerschaft zu legiferieren.*

*Drittstaatsangehörige, die sich legal in einem der EU-Staaten aufhalten, geniessen derzeit keine Freizügigkeit. Sollte dies geändert werden?*

In unserem Richtlinienentwurf über den Status von Staatsbürgern aus Drittstaaten, welche die Niederlassungsbewilligung haben, haben wir vorgeschlagen, jenen Personen die Freizügigkeit zu gewähren, welche sich seit mindestens fünf Jahren legal in einem der Mitgliedstaaten aufhalten. Der Vorzug dieser Richtlinie besteht darin, dass diese Personen im gesamten EU-Gebiet den gleichen Status haben und damit, unter klar definierten Voraussetzungen, auch in andere Mitgliedstaaten umziehen können. Die Mitgliedstaaten sind über diesen Aspekt des Entwurfs nicht gerade begeistert. Wir werden sehen, ob

die EU bereits reif ist, um einen solchen Schritt nach vorn zu vollziehen.

*Die geringe Kompatibilität der bestehenden gesetzlichen Alterssicherungssysteme und anderer sozialer Sicherungssysteme stellt für EU-Bürger ein erhebliches Mobilitätshindernis dar. Zugleich ist nicht erkennbar, dass die Kommission hier an einer Harmonisierung arbeitet. Wie ist dies mit dem Grundsatz der Freizügigkeit von Arbeitskräften zu vereinbaren?*

In diesem Bereich ist meine Kollegin, Frau *Anna Diamantopoulou*, sehr aktiv. Anfang 2002 wurde ein Aktionsplan über Qualifikationen und Mobilität erarbeitet, und ein entsprechendes Kommunikationspapier über die Vorteile und das Potenzial der Personenfreizügigkeit ist in Vorbereitung. Was die soziale Sicherheit betrifft, so muss ich festhalten, dass auf Gemeinschaftsebene keine rechtliche Kompetenz zur

*Die Abdeckung der sozialen Sicherheit ist lediglich ein Aspekt des komplexen Entscheides, in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen.*

Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten besteht. Artikel 45 des Gemeinschaftsvertrages gewährt lediglich Koordinationsbefugnis. Richtlinie 1408/71 zielt auf die Koordinierung der Sozialversicherungsansprüche von Personen, die innerhalb der EU ihren Wohnsitz wechseln ab, damit sie diese Rechte nicht verlieren, nur weil sie von ihrem Recht auf Personenfreizügigkeit Gebrauch

machen. Obwohl die Mitgliedstaaten unterschiedliche Sozialversicherungssysteme haben, decken sie doch alle die Basisrisiken ab, wie Arbeitslosigkeit, Alter, Familienzulagen usw. Die Abdeckung der sozialen Sicherheit ist lediglich ein Aspekt des komplexen Entscheides, in einen anderen Mitgliedstaat umzuziehen. Der Rat prüft zurzeit zwei Vorschläge der Kommission, welche die Richtlinie 1408/71 betreffen. Der eine Vorschlag will die Richtlinie vereinfachen und modernisieren, der andere will ihren Umfang erweitern, sodass auch Staatsbürger aus Drittstaaten, welche sich legal in einem Mitgliedstaat aufhalten und in einen anderen Mitgliedstaat umziehen, erfasst werden. In Ergänzung dazu prüft die Kommission die Einführung einer Europäischen Krankenversicherungskarte, welche die alten E 111-Formulare ersetzen soll. Damit werden nicht nur administrative Vereinfachungen realisiert. Die EU-Bürger erhalten damit auch ein «handfestes» Symbol ihres Rechtes, sich innerhalb der EU frei bewegen zu können. ♦

ANTÓNIO VITORINO, geboren 1957, absolvierte eine juristische und politische Laufbahn in Portugal. Seit 1999 ist er Mitglied der EU-Kommission und als Kommissar verantwortlich für Justiz und Innere Angelegenheiten.

RAINER MÜNZ, geboren 1954 in Basel, ist seit 1992 Professor für Bevölkerungswissenschaft an der Humboldt-Universität in Berlin. Davor war er Direktor des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Er hat im Auftrag von «Avenir Suisse» die Studie «Alterung und Migration: alternative demographische Szenarien für die Schweiz» verfasst und arbeitet zurzeit – wiederum im Auftrag von «Avenir Suisse» – an einer Analyse der Auswirkungen der geplanten Revision des Schweizer Staatsbürgerschaftsrechts.

#### VON DER REDAKTION EMPFOHLEN

Ted Galen Carpenter, *Peace & Freedom, Foreign Policy for a Constitutional Republic*, Cato Institute, Washington DC 2002.

Gary T. Dempsey, *Fool's Errands, America's Recent Encounters With Nation Building*, Cato Institute, Washington DC 2001.

Liberales Institut der Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.), Detmar Doering, *Kleines Lesebuch über den Freihandel*, Argumente der Freiheit, Bd. 9, Academia Verlag, Sankt Augustin 2003.

Forum Helveticum (Hrsg.), *Die schweizerische Verfassungsgeschichte: Eine Quelle von Anregungen für die Zukunft Europas*, Bd. 11, Lenzburg 2002.

Rolf H. Hasse und Friedrun Quaa (Hrsg.), *Wirtschaftsordnung und Gesellschaftskonzept, Zur Integrationskraft der Sozialen Marktwirtschaft*, Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Bd. 77, Verlag Paul Haupt, Bern 2002.

Daniel Heller, *Zwischen Unternehmertum, Politik und Überleben, Emil G. Bührle und die Werkzeugmaschinenfabrik Oerlikon, Bührle & Co. 1924 bis 1945*, Verlag Huber, Frauenfeld/Stuttgart/Wien 2002.

Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.), Alfred Herrhausen, *Wieviel Bildung brauchen wir?, Humankapital in Deutschland und seine Errträge*, Frankfurt a. M. 2002.

Max Kaase, Vera Sparschuh, Agnieszka Wenninger (Hrsg.), *Three Social Science Disciplines in Central and Eastern Europe, Handbook on Economics, Political Science and Sociology (1989–2001)*, Social Science Information Centre (IZ)/Collegium Budapest, Bonn/Berlin/Budapest 2002.