

Das Wichtigste in Kürze

7 Kernbotschaften

Die Europäische Union wird im Alltag als eine Selbstverständlichkeit aufgefasst. Als Gründungsmitglied der EU stellt Deutschland seine Mitgliedschaft trotz Finanzkrise, wirtschaftlicher Stagnation und EU-Bürokratie nicht auf den rhetorischen Prüfstand, wie es in anderen Staaten der Fall ist. Zur Akzeptanz der EU tragen die innereuropäischen Wanderungen bei: Ein Österreicher als Arbeitskollege, ein Pole als Kommilitone an der Universität oder ein Franzose als Wohnnachbar sind heute Normalität. Während über die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen v. a. aus der muslimischen Welt aufgeregte Debatten geführt werden, vernachlässigen Medien, Politik und Wissenschaft die wesentlich umfangreicheren binneneuropäischen Wanderungen. Übersehen wird das, was Alltag ist. Nur wenn eine massenhafte Zuwanderung aus dem ‚armen Osten‘ der EU, vor allem aus Rumänien und Bulgarien, befürchtet wird, geraten innereuropäische Wanderungen ins Scheinwerferlicht. Die Angst vor einer Einwanderung in die Sozialsysteme ist ungeachtet der empirischen Realität weit verbreitet.

Aus diesen Gründen befasst sich das diesjährige SVR-Jahresgutachten mit der Bedeutung der innereuropäischen Wanderungen für Deutschland. Wie viele Menschen kommen nach Deutschland, auf welcher rechtlichen Grundlage wandern sie zu und wie verläuft ihre gesellschaftliche Eingliederung? Wo liegen vermeintliche und reale Barrieren? Darüber hinaus setzt sich das SVR-Jahresgutachten mit der Wahrnehmung Europas, der Akzeptanz des Wanderungsraums Europa und der europäischen Identität auseinander. Und schließlich wird über erste praktische Erfahrungen mit dem deutschen Gesetz zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen berichtet, das vor einem Jahr in Kraft getreten ist und sich in weiten Teilen an den Vorgaben zur Anerkennung der Qualifikationen von EU-Staatsangehörigen orientiert. Das Jahresgutachten gelangt zu folgenden Kernbotschaften:

Kernbotschaft 1:

Wanderungsraum Europa: Deutschlands Rückkehr als Einwanderungsland

Die Freiheit, sich auf dem Gebiet der EU bewegen und sich europaweit niederlassen zu können, ist das ‚Königsrecht‘

der Unionsbürgerschaft. Die mit der Unionsbürgerschaft garantierten Freiheitsrechte haben maßgeblich dazu beigetragen, dass Deutschland in den letzten beiden Jahren die Rückkehr vom „Migrationsland in der statistischen Mitte zwischen Ein- und Auswanderungsland“ (SVR-Jahresgutachten 2011) zum echten Einwanderungsland geschafft hat. Vor allem durch die Zuwanderung von Unionsbürgern hat die Nettozuwanderung nach Deutschland zum ersten Mal seit 15 Jahren wieder ein Maß erreicht, das den demografischen Wandel und seine Auswirkungen auf die sozialen Sicherungssysteme abfedern kann. Über zwei Drittel aller Zuwanderer im ersten Halbjahr 2012 waren Unionsbürger. Die wichtigsten Herkunftsgruppen sind Polen (Nettozuwanderung 2011: 65.103), Rumänen (37.697), Bulgaren (22.661) und Ungarn (16.905), die stärkste Zunahme der nach Deutschland ausgerichteten Wanderung verzeichnen allerdings die südeuropäischen ‚Krisenstaaten‘ Griechenland, Spanien und Portugal. Der Zuzug von griechischen Unionsbürgern beispielsweise hat sich 2011 gegenüber 2010 fast verdoppelt.

Deutschland profitiert von der Freizügigkeit in der Europäischen Union. Die Menschen, die wandern, sind in der Regel jung, motiviert und qualifiziert. Für ein demografisch alterndes Land in der Mitte Europas ist das ein unschätzbare Vorteil. Zudem sind Unternehmen in Deutschland bei der Rekrutierung von Personal nicht mehr auf regionale oder nationale Arbeitsmärkte beschränkt, sondern können ihre Suche auf die gesamte EU27 ausdehnen. Diese zusätzliche Flexibilität erlaubt betriebliches Wachstum und stärkt den Standort Deutschland.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.1.1, A.2.)

Kernbotschaft 2:

Freizügigkeitsdividende statt ‚Sozialtourismus‘:

Deutschland als Magnet für qualifizierte Unionsbürger
Der Trend, dass Mittel- und Hochqualifizierte Deutschland verlassen und gering Qualifizierte kommen, konnte gestoppt werden. Die Zuwanderung von Unionsbürgern aus den mittel- und osteuropäischen Staaten, die der EU 2004 und 2007 beigetreten sind, ist gestiegen, ebenso der Zuzug von Personen aus den ‚Krisenländern‘ in Südeuropa, die von der Staatsschuldenkrise betroffen sind. Die

ehemals negative Bilanz hat sich gedreht. Dabei liegt der Anteil Hochqualifizierter an den seit 2004 zugewanderten Unionsbürgern im Alter von 25 bis 44 Jahren über dem bei der entsprechenden Mehrheitsbevölkerung. Durch die qualifizierte und durchschnittlich zehn Jahre jüngere Zuwanderung aus anderen EU-Staaten erzielt Deutschland derzeit eine Freizügigkeitsdividende.

Diese messbare Freizügigkeitsdividende steht im Gegensatz zu der Befürchtung, dass die EU-Erweiterung einen ‚Sozialtourismus‘ fördert. Dieser ist derzeit eher gefühlt als real: Belastbare Zusammenhänge zwischen der Höhe von Sozialtransfers und der Zuwanderung von Personen mit einem erhöhten Arbeitsmarkt- bzw. Transferbezugsrisiko gibt es entgegen der öffentlichen Meinung für den Wanderungsraum EU nicht. Im Vergleich zu Drittstaatsangehörigen weisen Unionsbürger eine positivere Arbeitsmarktbilanz auf.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.2.3, B.1.1, B.1.2, B.2.2.)

Kernbotschaft 3:

Soziale Solidarität und ihre Grenzen: die EU als asymmetrischer Wanderungsraum

Wenngleich die Folgen des gemeinsamen Wanderungsraums insgesamt positiv beurteilt werden, weist das SVR-Jahresgutachten auch auf eine kritische Entwicklung hin. Der EU-Beitritt von Staaten mit weit unterdurchschnittlicher Wirtschaftsleistung und die Staatsschuldenkrise in einigen südeuropäischen Mitgliedsländern, die sich möglicherweise noch viele Jahre hinziehen wird, verschärfen das soziale und wirtschaftliche Gefälle innerhalb Europas. Dadurch verstärken sich Asymmetrien im europäischen Wanderungsgeschehen, die zu einer ‚Sozialtransfermigration‘ führen könnten. Die soziale Solidarität mit zugewanderten und auf staatliche Transfers angewiesenen EU-Bürgern ist gerade im Vergleich zu föderalen Bundesstaaten (wie etwa den USA und auch der Schweiz) im Staatenverbund der EU sehr weit entwickelt – nicht zuletzt aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Sie hat bislang auch eine breite Akzeptanz gefunden. Das SVR-Migrationsbarometer zeigt, dass über 70 Prozent aller Befragten mit und ohne Migrationshintergrund neu zugewanderten Unionsbürgern, die in Deutschland arbeitslos werden, Sozialleistungen zugestehen. Solidarität kennt aber auch Grenzen. Das Gutachten warnt: Wenn diese Solidarität mit EU-Bürgern, die in der EU, aber außerhalb ihres Heimatlandes leben, über das bereits etablierte Maß hinaus erweitert wird, kann das die Akzeptanz des freien Wanderungsraums auf eine schwere Probe stellen. Schwierig wird die Situation besonders dann, wenn das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU sich zunächst weiter verstärkt, eine damit gekoppelte Migration steigt und Ansprüche an das Sozialsystem entstehen, die nicht von einer früheren Erwerbstätigkeit in Deutschland abhängen. Das würde den Wohlfahrts-

staat in einer Weise belasten, die die Akzeptanz in der Bevölkerung gefährden könnte. Eine weitere Öffnung sozialer Sicherungssysteme ist daher mit Bedacht und Vorsicht vorzunehmen, um nicht am Ende die Zustimmung zum Europaprojekt insgesamt zu riskieren. Zugleich ist alles daranzusetzen, die Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und die damit verbundenen Asymmetrien im EU-Wanderungsraum zu verringern und damit das Wohlstandsversprechen, das mit dem EU-Beitritt gegeben wurde, auch tatsächlich einzulösen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. SVR-Migrationsbarometer, B.2.1.)

Kernbotschaft 4:

Wanderungsbarrieren trotz Freizügigkeit: die EU als imperfekter Wanderungsraum

Durch die Mobilitätsrechte, die mit der Personenfreizügigkeit institutionalisiert wurden, ist die Europäische Union ein gemeinsamer Lebens- und Arbeitsraum für eine halbe Milliarde Menschen geworden. Dennoch wäre das Bild von der Europäischen Union als einem perfekten Wanderungsraum unzutreffend. In Europa existieren weiterhin Wanderungsbarrieren, die dazu beitragen, dass das innereuropäische Wanderungsgeschehen bisher auf einem relativ niedrigen Niveau verharrt.

Eine Art natürliche Mobilitätsbarriere bildet zum einen die institutionelle Vielfalt der EU in Bezug auf Sprachen, Bildungs- und Ausbildungstraditionen, Steuer- und Sozialversicherungssysteme, Arbeitsmarktregulierungen etc. Diese Unterschiedlichkeit macht zum Teil den Charme und die Attraktivität der EU als Raum der Vielfalt aus, zugleich ist sie aber einer Mobilität abträglich, die gerade arbeitsmarktpolitisch wünschenswert ist. Entsprechend schwierig ist im Einzelfall die Gratwanderung zwischen der Akzeptanz institutioneller Unterschiede und notwendiger Vereinheitlichung. Das Beispiel der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen zeigt, dass eine Vereinheitlichungsregel, die die EU den Mitgliedstaaten auferlegt hat, nicht nur Mobilität gefördert hat, sondern in Deutschland auch als Vorbild diente, um entsprechende Regelungen für Drittstaatsangehörige zu treffen.

Andere Mobilitätsbarrieren haben weniger mit der historisch gewachsenen Vielfalt der EU zu tun als mit ungelösten Verteilungsfragen innerhalb der EU und manchmal auch mit dem Kleingeist der Mitgliedstaaten. Sie entstehen, wenn einzelne Mitgliedstaaten nationalstaatliche Interessen über die Prinzipien des Europäischen Binnenmarktes und damit die Voraussetzungen des Wohlstandsversprechens stellen. Zwar sollen beispielsweise Mindestlöhne und Studienbeschränkungen, die innenpolitisch gewollt sein können, nicht reflexartig als antieuropäisch oder protektionistisch kritisiert werden, dennoch ist zu fordern, dass Politik und Wirtschaft stärker als bislang für das Funktionieren des Mobilitätsraums Europa Verantwortung übernehmen. Die Strukturbedingungen des Bin-

nenmarktes und das Herkunftslandprinzip erfordern eine wechselseitige Öffnung, die die Mitgliedstaaten sich auch zugesagt haben. Ein Abweichen von Binnenmarkt- und Herkunftslandprinzip stellt dieses Versprechen in Frage. Entsprechend sollten Politik und Wirtschaft damit nicht leichtfertig umgehen. Sie sollten stärker als bisher berücksichtigen, welche Folgen Maßnahmen haben, die zwar im Einzelfall durchaus legitimen politischen Zielen dienen wie z. B. dem Sozial- oder Verbraucherschutz, aber zugleich die innereuropäische Mobilität hemmen, indem sie Standards setzen, die andere EU-Mitgliedstaaten nur schwer erfüllen können. So ist es widersinnig, wenn hochkomplexe Anerkennungsregeln verbunden mit den Eigenheiten des deutschen Föderalismus dazu führen, dass dringend gesuchten Fachlehrern aus dem EU-Ausland der Zugang zum Lehrerberuf in Deutschland erschwert oder sogar unmöglich gemacht wird.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.3, C.1, C.2, C.3.)

Kernbotschaft 5:

Der Mythos von Europa als Elitenprojekt: die EU als neuer und zusätzlicher Träger von Identität

Die EU ist mehr als ein Binnenmarkt und ein integrierter Wanderungsraum. Sie befördert auch das Heranwachsen einer politischen Identität in Europa. Diese zeigt sich nicht nur darin, dass Unionsbürger immer stärker einen europäischen Alltag leben, sondern auch in der Herausbildung kombinierter und sich überlagernder Identitäten. Dominant ist zwar in der Regel weiterhin eine nationale (oder regionale) Identität, daneben tritt aber zunehmend auch eine europäische Identität. Der viel zitierte Vorwurf, Europa sei ein seelenloses Kunstgebilde, geschaffen von Eliten und Bürokraten und ohne Bedeutung für die Menschen, ist falsch. Europa ist vielmehr – wie auch das diesjährige SVR-Migrationsbarometer zeigt – im Denken und auch Handeln der Menschen angekommen. Aus der langsam wachsenden europäischen Identität kann sich der Nährboden entwickeln, auf dem eine Fortführung der europäischen Integration gelingt.

Die persönliche Erfahrung innereuropäischer Mobilität stärkt das Vertrauen in die Europäische Union. Menschen, die in einem anderen Mitgliedstaat leben und dieses aus eigener Anschauung kennen lernen, entwickeln eine emotionale Beziehung zur Freizügigkeit. Die Unionsbürgerschaft als Grundlage der Mobilität wird im Alltag der Menschen relevant. Das europäische Projekt lässt sich leichter verwirklichen, wenn sich die Menschen zunehmend mit der EU identifizieren.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. SVR-Migrationsbarometer, B.1.4, B.4.)

Kernbotschaft 6:

Neue Akteure in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik: Universitäten als Migrationsmagneten und Integrationsmotoren

Unionsbürger werden als Zuwanderergruppe immer bedeutender. Die migrations- und integrationspolitischen Steuerungsinstrumente, die für Drittstaatsangehörige weiterhin entscheidend sind, können aber auf sie nicht angewendet werden. Damit werden auch neue Akteure in der Zuwanderungs- und Integrationspolitik relevant.

Insbesondere Universitäten leisten als Migrationsmagneten und Integrationsmotoren einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs und tragen dazu bei, Deutschland als Hochschul- und Wirtschaftsstandort attraktiv zu machen. Sie sollten stärker in die Migrationspolitik und das Werben um die begehrten Fachkräfte von morgen einbezogen werden, ebenso wie der Deutsche Akademische Austauschdienst, die Hochschulrektorenkonferenz oder das Deutsche Studentenwerk. Bisher sind die Universitäten allerdings nicht mit entsprechenden Ressourcen ausgestattet, um ihrer neuen zugewanderungspolitischen Rolle gerecht zu werden. Bund und Länder sind gefordert, angemessene Mittel bereitzustellen, um die Erfüllung der neuen Aufgaben abzusichern.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.4.1.)

Kernbotschaft 7:

Entwicklung einer migrationspolitischen Gesamtstrategie: Zeit für einen „Nationalen Aktionsplan Migration“ (NAM)

Das SVR-Jahresgutachten 2013 beschäftigt sich mit der innereuropäischen Migration, die zunehmend bedeutsamer wird. Aktuell steigt jedoch auch die Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten. Im Zusammenhang mit der Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie (Blue Card) wurden Reformen verabschiedet, die der SVR in seinem Gutachten „Migrationsland 2011“ eingefordert hat und die weit über die Umsetzungsforderungen der EU hinausgehen. Sie haben Deutschland zu einem liberalen Zuwanderungsland gemacht, das für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige institutionell attraktiv ist. Diese rechtlich-institutionelle Kehrtwende bei den Drittstaatsangehörigen und Deutschlands Rolle als europaweit wichtigstes Zielland für mobile Unionsbürger sollten die politischen Verantwortlichen zum Anlass nehmen, die verschiedenen migrationspolitischen Themenfelder zusammenzubringen, die bislang weitgehend unabhängig und unverbunden diskutiert werden: Die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen einerseits und die Mobilität von Unionsbürgern andererseits sollten im Rahmen eines „Nationalen Aktionsplans Migration“ (NAM) konzeptionell zusammengeführt werden; dadurch könnten die mit Zuwanderung verbundenen Herausforderungen und gesellschaftlichen Veränderungen gebündelt

thematisiert und konkrete Lösungen für anstehende Probleme erarbeitet werden.

Ein solcher Aktionsplan Migration sollte eine Migrationspolitik aus einem Guss entwerfen. Er sollte die unterschiedlichen Beteiligten und ihre Meinungen verbinden und vernetzen und damit das institutionelle Zusammenspiel der unterschiedlichen Ministerien sowie zwischen Bund, Ländern und Gemeinden verbessern. So können politische Reibungsverluste im föderalen System begrenzt werden.

Ein NAM sollte auch die Mechanismen und Instrumente benennen, mit denen der zukünftige Bedarf an hoch,

mittel und niedrig qualifizierter Zuwanderung gedeckt und koordiniert werden soll. Dabei sind auch die humanitären Verpflichtungen Deutschlands im Flüchtlingsschutz zu berücksichtigen. Nach außen würde der NAM klar und deutlich signalisieren, unter welchen Bedingungen Menschen nach Deutschland zuwandern können. Als eine Visitenkarte des Einwanderungslands Deutschland sollte der NAM im Bereich von Migration und Integration Maßstäbe für Politik und Gesellschaft setzen.

(Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. A.4.1, A.4.2, B.3.1, C.1, C.2, C.3.)