



*Position Liberal* **83**

## Hoher Zaun und enge Pforte? Prioritäten für die europäische Migrationspolitik

Jakob von Weizsäcker

**Liberales Institut**

JEDER MENSCH BRAUCHT  
FREIHEIT, UM SEINE  
ANLAGEN UND FÄHIGKEITEN  
ENTFALTEN UND  
VERWIRKLICHEN ZU KÖNNEN.  
ER  
WIRTSCHAFTLICH UND  
WISSENSCHAFTEN, STAGNIERT  
DIE WIRTSCHAFT.  
GÜNSTIGES LEBEN BRAUCHT  
FREIHEIT GENAUSO, WIE DER  
KÖRPER DIE LUFT ZUM ATMEN.

# HOHER ZAUN UND ENGE PFORTE?

## Prioritäten für die europäische Migrationspolitik

Jakob von Weizsäcker

### Impressum:

Herausgeber  
Liberales Institut der  
Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Karl-Marx-Straße 2  
14482 Potsdam

Tel.: 03 31.70 19-2 10  
Fax: 03 31.70 19-2 16  
libinst@freiheit.org  
www.freiheit.org

Titelbild: Lucy Nieto  
© <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.0/>

Produktion  
COMDOK GmbH  
Büro Berlin

1. Auflage 2009

Präsentiert auf dem internationalen Kolloquium „International Migration – Problems, Potentials and Liberal Perspectives“ des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit in Potsdam am 28. Mai 2009. (In englischer Sprache bereits zuvor als Bruegel Policy Brief „Straight is the Gate“ erschienen.)

## Inhalt

1. EINLEITUNG	5
2. LEGALE ZUWANDERUNG	6
3. IRREGULÄRE ZUWANDERUNG	12
4. ASYL	16
5. INTEGRATION	17
6. SCHLUSSFOLGERUNGEN	18
7. LITERATUR	19
Über den Autor	20

## 1. EINLEITUNG

Europa sieht sich mit einer Reihe drängender Einwanderungsprobleme konfrontiert. Erstens wächst der Migrationsdruck, weil immer mehr Menschen aus ärmeren Ländern in der Auswanderung in ein reiches Land die beste Möglichkeit für eine rasche Verbesserung ihrer Lebensumstände sehen. Zweitens stehen diejenigen EU-Mitgliedsstaaten, die bereits viele Migranten aufgenommen haben, vor einem enormen Integrationsproblem. Viele Einwanderer der zweiten und dritten Generation sind aufgrund schlechter Bildungs- und Arbeitsmarktchancen frustriert und haben keine ordentliche berufliche Perspektive. Sollte die Integration scheitern, werden sich in Europa dauerhafte ethnische Unterschichten herausbilden, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt bedrohen. Drittens hat sich der weltweite Wettbewerb um hochqualifizierte Arbeitskräfte verschärft. Wenn es der EU nicht gelingen sollte, sich im Wettbewerb um die besten Köpfe besser zu behaupten, würde dies unserer wirtschaftlichen Dynamik schaden.

Traditionell wird Einwanderungspolitik als Kernbereich nationaler Souveränität verstanden: Jedes Land darf prinzipiell selbst entscheiden, wen es hereinlässt und wen nicht. Innerhalb der EU und besonders innerhalb des Schengenraums ist eine rein nationale Politik jedoch zunehmend wirkungslos. Aus diesem Grund hat sich die EU im Rahmen des Haager Programms, ihrem migrationspolitischen Arbeitsprogramm bis 2010, die Entwicklung einer belastbaren europäischen Migrationspolitik zum Ziel gesetzt.

Aber echte Fortschritte haben nur punktuell stattgefunden und die Verzögerungen bei der Ratifizierung des Lissabonvertrags haben die Einführung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen in migrationspolitischen Fragen aufgeschoben. In Anbetracht dieser Schwierigkeiten müssen die Prioritäten für eine Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik sorgfältig gesetzt werden. Wo ist ein gemeinsamer europäischer Ansatz am nötigsten? Und was sollte weiterhin auf nationaler Ebene geregelt werden?

Eine europäische Kompetenzerweiterung ist vor allem dort wünschenswert, wo nennenswerte genzüberschreitende Externalitäten auftreten und die nationalen Präferenzen innerhalb der EU nicht zu unterschiedlichen sind, um sich auf eine gemeinsame Linie zu einigen.

In den folgenden Kapiteln wird versucht, entsprechend Prioritäten für eine europäische Migrationspolitik zu entwickeln. Für die Bereiche, die als vorrangig für

die Weiterentwicklung der europäischen Migrationspolitik identifiziert wurden, werden dann konkrete Politikvorschläge entwickelt.

## 2. LEGALE ZUWANDERUNG

Derzeit sind die durch legale Zuwanderung verursachten Spill-Over-Effekte zwischen nationalen Migrationspolitiken innerhalb des Schengenraums noch relativ klein. Das liegt daran, dass legale Migranten aus Drittstaaten ihren legalen Status erst nach fünf Jahren rechtmäßigen Aufenthalts in der EU von einem Mitgliedsstaat in einen anderen übertragen können. Nach fünf Jahren haben Migranten aber normalerweise bereits viel in den Aufbau eines lokalen sozialen Netzwerks investiert und sind zudem etwas gealtert. Mit den sozialen Netzwerken und dem Lebensalter sinkt aber tendenziell die Neigung, in ein anderes EU-Mitgliedsland weiterzuziehen. Deshalb kommt es vergleichsweise selten vor, dass ein Migranten von einem EU-Staat legal aufgenommen wurde, sich dann aber in einem anderen EU-Staat legal wiederfindet, ohne dass dieser andere EU-Staat eine Chance gehabt hätten, den betreffenden Migranten abzuweisen. Der Spill-Over-Effekt der nationalen Politik ist hier also relativ klein. Zwar bestünde im Prinzip für legale Zuwanderer stets die Möglichkeit, noch vor Ablauf von fünf Jahren irregulär in anderen Teilen des Schengenraums zu arbeiten. Doch ein solcher Schritt wäre meist unattraktiv, weil er zum Verlust des wertvollen legalen Migrantenstatus führen würde.

Weil es diese erheblichen ökonomischen Hürden für die Weiterwanderung gibt, ist die generelle Harmonisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen für legale Einwanderung nicht prioritär. Hinzu kommt noch, dass sich die Präferenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten hinsichtlich der legalen Zuwanderung von Durchschnittlich- und Geringqualifizierten recht stark unterscheiden.

Es gibt jedoch eine große Ausnahme: die legale Zuwanderung von Hochqualifizierten. Hier laufen die Interessen der Mitgliedsstaaten zumeist parallel: Hochqualifizierte Migranten sind eigentlich überall willkommen. Und eine gemeinsame Regelung könnte Europa für diese begehrten Migranten deutlich attraktiver machen und damit mehr von ihnen anlocken.

Schaubild 1 zeigt, dass in einem typischen EU-Land der Prozentsatz der im Ausland geborenen Hochschulabsolventen gegenwärtig weit unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Zweifelsohne verfügen die englischsprachigen Länder auf der

Welt über einen wesentlichen Vorteil beim Wettbewerb um hochqualifizierte Zuwanderer, da Englisch die *Lingua franca* des globalisierten Zeitalters ist. Nicht-englischsprachige Länder werden daher Hochqualifizierten eher attraktivere Zuwanderungsbedingungen als englischsprachige Länder bieten müssen, um den sprachlichen Nachteil wettzumachen.

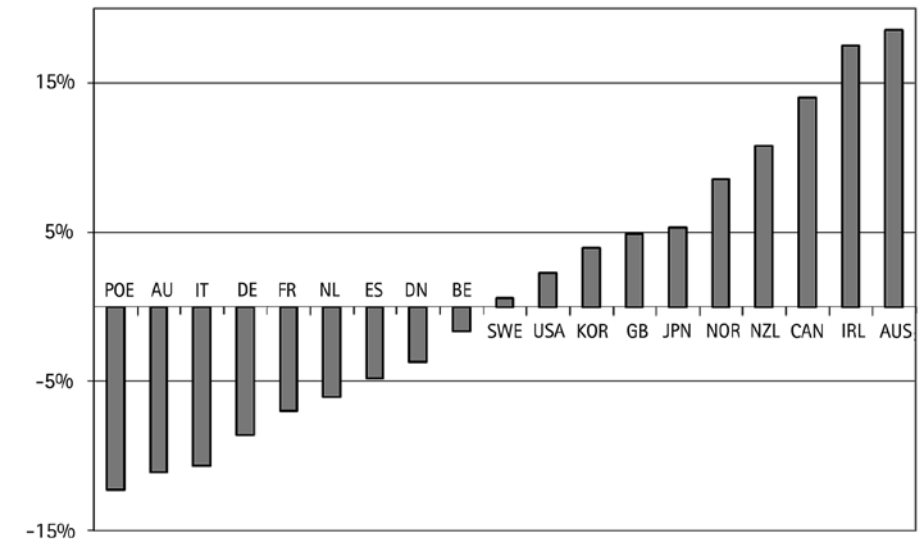


Schaubild 1: Anteil der im Ausland geborenen Bevölkerung mit tertiärer Bildung (Abweichungen vom OECD-Durchschnitt von 23 Prozent)  
Quelle: OECD, eigene Berechnungen

Die zahlreichen nationalen Gesetzesinitiativen, die rechtliche Grundlage für die Zuwanderung Hochqualifizierter zu verbessern – einschließlich der französischen ‚*carte des compétences et talents*‘ – zeigt, dass das Problembewusstsein bereits vorhanden ist. Es gibt jedoch etwas Wesentliches, das rein nationale Initiativen nicht werden bieten können: sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt der gesamten EU. Für hochspezialisierte Zuwanderer wäre dies zweifellos attraktiv. So wird z.B. ein hochqualifizierter Inder ein Jobangebot in Wien sehr viel eher annehmen, wenn ihm dadurch der Zugang zum gesamten EU-Arbeitsmarkt garantiert wird. Sollte sich der erste Job als unattraktiv herausstellen oder die Familie Schwierigkeiten mit dem Einleben im deutschsprachigen Wien haben, wäre die Möglichkeit, für den nächsten Job z.B. nach Manchester zu wechseln (und nicht nur innerhalb Österreichs, z.B. nach Innsbruck) viel wert.

## Blue Card

Um diese bessere Übertragbarkeit des Immigrantenstatus für hochqualifizierte Zuwanderer zu erreichen, habe ich eine europäische Blue Card vorgeschlagen. Die inzwischen verabschiedete Blue-Card-Richtlinie ist hier ein Schritt in die richtige Richtung. Leider hat die Richtlinie eine große Schwäche: Den problemlosen Zugang zum gesamten europäischen Arbeitsmarkt bietet sie noch nicht. Tatsächlich wäre mit der Blue Card in ihrer derzeitigen Form der Umzug in einen anderen Mitgliedsstaat fast genauso schwierig wie eine neuerliche Beantragung einer Blue Card von außerhalb der EU.

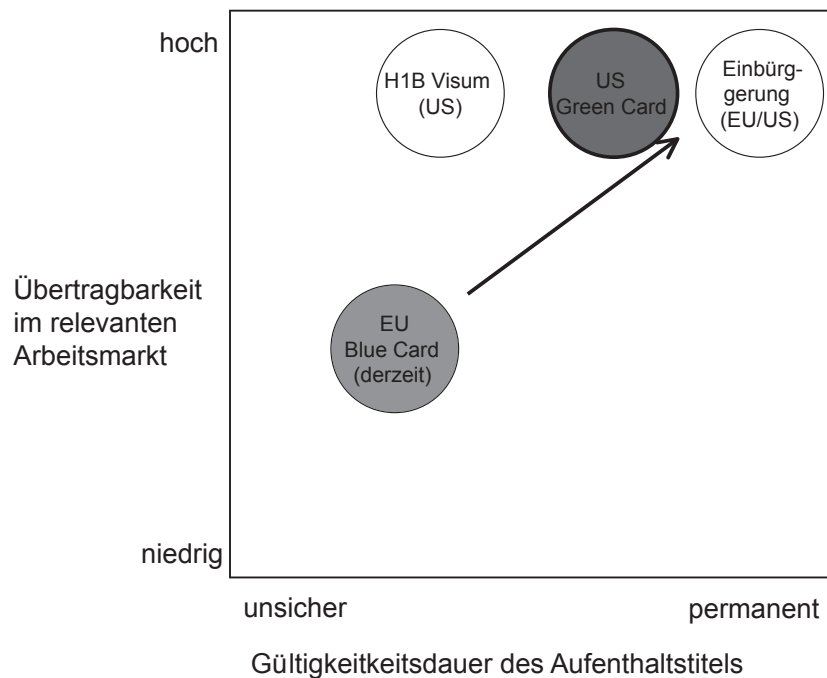


Schaubild 2: Längere Gültigkeit und europaweite Übertragbarkeit sind erforderlich, um die Blue Card wettbewerbsfähig zu machen.

Je größer der Arbeitsmarkt, zu dem eine Einwanderungserlaubnis Zugang bietet, und je dauerhafter dieser Zugang ist, desto attraktiver ist das Zielland für hochqualifizierte Zuwanderer. Dies verdeutlicht Schaubild 2. Der attraktivste Einwanderungsstatus – nämlich die Einbürgerung – befindet sich in der rechten oberen Ecke dieses Schaubilds. Im Vergleich mit dem US-amerikanischen

H1B-Visum für Hochqualifizierte oder der US-amerikanischen Green Card ist die aktuelle europäische Blue Card nicht konkurrenzfähig. Bei der Erstaussstellung der US-Dokumente ist die Gültigkeitsdauer sehr viel großzügiger bemessen als bei der Blue Card, und im Gegensatz zur schlechten Übertragbarkeit der Blue Card innerhalb der EU gewähren sie Zugang zum gesamten US-Arbeitsmarkt. Um der EU eine bessere Position im weltweiten Wettbewerb um die besten Köpfe zu verschaffen, muss die Blue Card sowohl hinsichtlich der Gültigkeitsdauer als auch der Übertragbarkeit wesentlich verbessert werden (siehe Pfeil in Schaubild 2).

Das Fehlen einer effektiven Übertragbarkeit der Blue Card könnte sogar den gesamten Zweck dieses EU-Projekts unterminieren, da die Übertragbarkeit den hauptsächlichsten Mehrwert einer EU-Regelung gegenüber rein nationalen Regelungen darstellt.

Um die echte Übertragbarkeit auch konsensfähig zu machen, bedarf es allerdings einer Überarbeitung der Zugangskriterien. Denn eine Blue Card, die man in Rumänien auf der Grundlage eines Monatsgehalts von, sagen wir, lediglich € 400,- erhalten kann, wird wahrscheinlich nie in der gesamten EU akzeptiert werden.

Ein vielversprechenderer Ansatz wäre es, die Qualifikation, das Alter, die Sprachkenntnisse und andere Charakteristika von Zuwanderern als Auswahlkriterien für eine Blue Card heranzuziehen. Idealerweise würde dies durch ein europaweites Punktesystem erreicht, wie es in Kanada angewandt wird. Das kanadische Punktesystem honoriert Charakteristika wie Bildungsstand, junges Alter, Sprachkenntnisse und Berufserfahrung, welche eine erfolgreiche Immigration wahrscheinlich machen. Würde man die Kriterien für die Blue Card über die Gehaltsschwelle hinaus in ähnlicher Weise erweitern, sollte es wesentlich einfacher sein, sich auf eine Blue Card zu einigen, die Zugang zum Arbeitsmarkt der gesamten EU gewährt.

Um Hochqualifizierte anzusprechen, könnte und sollte mehr in die Attraktivität europäischer Universitäten investiert werden, was zu einem gewissen Grad auch europäische Maßnahmen erforderlich macht (siehe dazu Aghion et al. [2007]). In den USA ist die Qualität der führenden Universitäten einer der wichtigsten Kanäle, durch die Top Talente schon frühzeitig angelockt werden. Nach ihrem US-Studium profitieren die im Ausland geborenen Studenten von einer Quotenregelung der H1B-Visa, die es ihnen ermöglicht, in den USA zu bleiben und zu arbeiten. Etwas Ähnliches könnte in der EU auf Basis der Blue Card in Form eines ‚Blue Diploma‘ eingeführt werden. Auf diese Weise könnten die im Ausland

geborenen Absolventen einer teilnehmenden Universität mit einem Master-Abschluss [oder gleichwertigem Abschluss], eine Arbeitsstelle in der EU finden, ohne den sonstigen Kriterien der Blue Card zu unterliegen.

### Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte

Die vielleicht größte Sorge, die die Blue Card hervorruft, ist die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte aus den Herkunftsländern. Diese könnte sich negativ auf das wirtschaftliche Wachstumspotential dieser Länder auswirken. Zudem könnte sich dort die Kluft zwischen den Löhnen von gelernten und ungelernten Arbeitskräften weiter vergrößern, was zu noch größerer Ungleichheit führen würde. Des Weiteren wird die Auswanderung Hochqualifizierter in der Regel negative fiskalische Auswirkungen haben.

Die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte muss für die Herkunftsländer aber nicht nur Negatives bedeuten. Die Möglichkeit der Auswanderung kann den erwarteten Gewinn durch Bildung wesentlich erhöhen, wodurch mehr Anreize für den Schulbesuch geschaffen werden. Wenn Migranten darüber hinaus nach ihrer Auswanderung in ihr Heimatland zurückkehren – und viele von ihnen tun das –, können ihre im Ausland erworbenen Kenntnisse und erwirtschafteten Ersparnisse zu einer treibenden Kraft bei der Entwicklung ihres Heimatlandes werden. Aus diesen Gründen kann eine moderate Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte für das Heimatland in der Tat vorteilhaft sein, wie z.B. Beine et al. [2003] argumentieren.

Zudem hat die Explosion der Studentenzahlen in Entwicklungsländern in den letzten 15 Jahren – wie Schaubild 3 zeigt – die Zahl der dortigen hochqualifizierten Arbeitskräfte dramatisch ansteigen lassen. Insbesondere haben sich die Studentenzahlen in den zehn bevölkerungsreichsten Entwicklungsländern [Pop-10] verdreifacht: Sie stiegen von 16 Millionen im Jahr 1990 auf 49 Millionen im Jahr 2005 an. Dieser rasante Anstieg der Zahl hochqualifizierter Arbeitskräfte hat wahrscheinlich die potentiell nachteiligen Auswirkungen der Abwanderung verringert, unabhängig von der jeweiligen Emigrationsquote. In bestimmten Entwicklungsländern hat der lokale Arbeitsmarkt sogar Schwierigkeiten, die rasant gestiegene Anzahl von Hochschulabsolventen zu absorbieren, was zu einer erschreckend hohen Arbeitslosenquote unter Hochschulabsolventen in Ländern wie Marokko geführt hat.

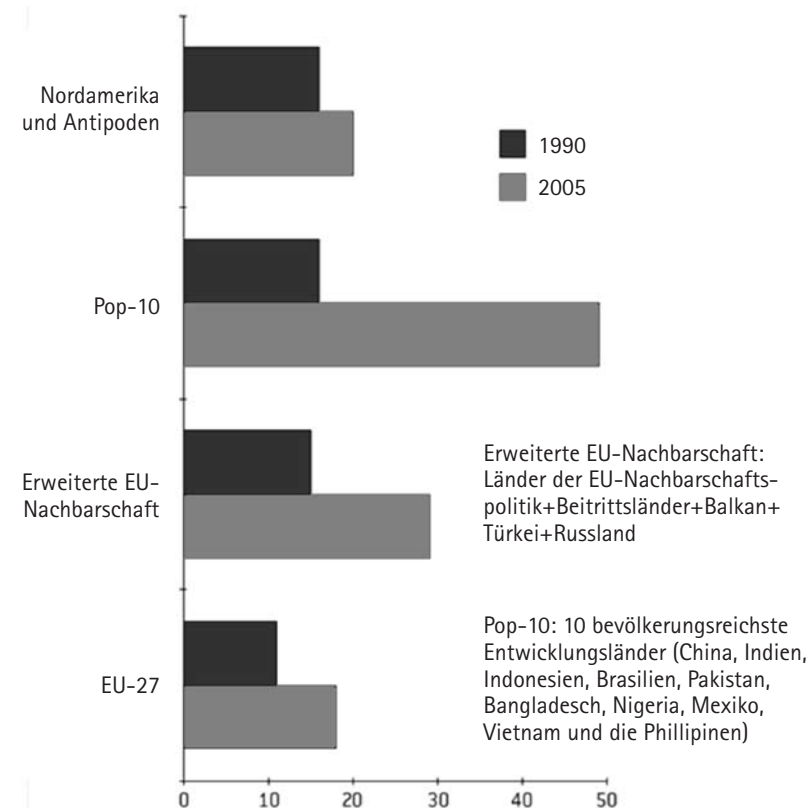


Schaubild 3: Zahl der Studenten in verschiedenen Weltregionen (1990 und 2005) in Millionen  
Quelle: World Bank Edstats

Dennoch sollte die EU über eine Vorbehaltsklausel bezüglich der Blue Card für diejenigen Entwicklungsländer nachdenken, die eine Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte fürchten<sup>1</sup> (siehe dazu von Weizsäcker [2006]). Die EU könnte auch den Entwicklungsländern, aus denen eine besonders große Anzahl Hochqualifizierter in die EU auswandert, finanzielle Hilfe für die dortige Universitätsausbildung anbieten. Denn für diesen Bereich des Bildungssystems steht normalerweise kaum Entwicklungshilfe zur Verfügung, da sich die Millenniums-Entwicklungsziele zu Recht hauptsächlich auf die Grundschulausbildung konzentrieren.

<sup>1</sup> ursprünglicher Vorschlag für die ‚Blue Card‘.



### 3. IRREGULÄRE ZUWANDERUNG

Im Gegensatz zu legalen Zuwanderern haben irreguläre Zuwanderer keinen rechtlichen Status zu verlieren, wenn sie sich innerhalb des Schengenraums über Landesgrenzen hinweg bewegen. Folglich sind hier, im Gegensatz zur legalen Einwanderung, stärkere Spill-Over-Effekte zu erwarten. So sind z.B. schätzungsweise 50% der irregulären ukrainischen Immigranten in Portugal ursprünglich mit einem von der österreichischen oder deutschen Botschaft ausgestellten Schengen-Visum in die EU gekommen (siehe dazu Bagantra et al. [2004]). Hinzu kommt, dass in den kommenden Jahren mit einem weiteren Anstieg der irregulären Zuwanderung aus armen Ländern gerechnet werden muss, weshalb eine bessere europäische Koordinierung im Umgang mit irregulärer Einwanderung dringlich ist.

Schätzungen zufolge halten sich in der EU zwischen vier und acht Millionen irreguläre Immigranten auf. Jährlich kommen ungefähr eine halbe Million neu in die EU (siehe dazu Düwell [2006]), so dass die Situation immer vergleichbarer wird mit dem massiven Zustrom von irregulären mexikanischen Zuwanderern in die USA. Es wird geschätzt, dass zurzeit ca. 12 Millionen mexikanische Einwanderer in den USA leben, von denen sich ungefähr 60% illegal im Land aufhalten. Die Zahl der Immigranten, die jährlich illegal aus Mexiko in die USA kommen, überschreitet vermutlich die Marke von 400.000.

Dieser Einwanderungsdruck wird ausgelöst durch krasse Einkommensunterschiede zwischen Ländern, die aneinander angrenzen oder zumindest nicht besonders weit voneinander entfernt sind. Wie Schaubild 4 zeigt, ähnelt die Einkommenskluft zwischen den USA und Mexiko der Kluft zwischen dem Einkommen in der EU15 und dem durchschnittlichen Einkommen der zukünftigen EU-Beitrittsländer sowie der EU-Nachbarländer im Mittelmeerraum und in Osteuropa. Allerdings leben in der erweiterten Nachbarschaft der EU wesentlich mehr Menschen mit sehr niedrigen Einkommen als in der erweiterten Nachbarschaft der USA, was bewirken könnte, dass mittelfristig der Migrationsdruck auf die EU sogar stärker werden könnte als auf die USA.

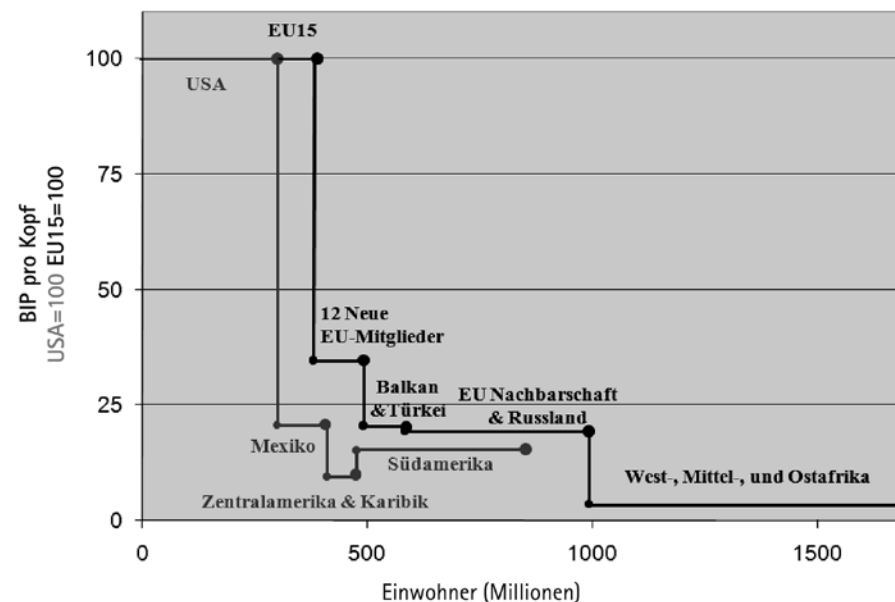


Schaubild 4: Einkommensunterschiede zwischen den USA und der EU15 mit ihren jeweiligen Nachbarländern im Vergleich.

Quelle: Brücker and von Weizsäcker (2007)

Wie kann und wie soll Europa auf diesen Migrationsdruck reagieren? Die routinemäßig vorangetriebenen Hauptmaßnahmen sind ein besserer Grenzschutz, mehr Entwicklungshilfe für die Herkunftsländer und neue Programme zur legalen Immigration. Zwar können einige dieser Maßnahmen sinnvoll sein, aber sie werden das Problem der irregulären Zuwanderung nicht umfassend lösen können. Denn die Zahl der irregulären Zuwanderer dürfte trotz dieser Maßnahmen eher steigen. Und eine brutale Bekämpfung der illegalen Einwanderung samt zwangsweiser Ausweisung mag in Polizeistaaten machbar sein, ist aber in freiheitlichen Ländern weder erstrebenswert noch praktikabel. Und so wird sich unausweichlich die Frage nach der Regularisierung der irregulären Zuwanderer stellen, die immer Teil eines europäischen Maßnahmenpakets sein muss. Nun zu einer kritischen Beurteilung der einzelnen Politikhebel, die in diesem Zusammenhang oft genannt werden:

**Besserer Grenzschutz:** Die EU beteiligt sich bereits an gemeinsamen Grenzschutzbemühungen zur Einschränkung der irregulären Immigration. Die Kontrolle der Außengrenzen soll verstärkt werden (Frontex). Die Anstrengungen zur Bekämpfung des Menschenhandels sollen intensiviert werden. Außerdem ist die verstärkte Zusammenarbeit mit wichtigen Durchgangsländern sowie die beschleunigte



nigte Rückführung irregulärer Einwanderer geplant. Irreguläre Immigranten reagieren im Allgemeinen auf entsprechende Anreize. Daher ist es plausibel, dass ein umfassendes Paket den irregulären Zustrom reduzieren dürfte. Aber um wie viel? Auch hier könnte ein Blick auf die USA lehrreich sein. Vor kurzem hat das *Congressional Budget Office* die voraussichtlichen Auswirkungen des (momentan auf Eis liegenden) *Comprehensive Immigration Reform Act 2007* bewertet (s. Congressional Budget Office, 2007). Dabei wurde geschätzt, dass die in diesem Gesetzesentwurf enthaltenen repressiven Maßnahmen den Zustrom von irregulären Einwanderern um ca. 25% senken dürften.

Der EU könnte es gleichermaßen schwer fallen, durch striktere Kontrollen eine Reduzierung des Zustroms von irregulären Immigranten um mehr als 25% zu erreichen, geschweige denn, ihn auf ein unbedeutendes Niveau zu senken. Die gängige Ansicht, strengere Kontrollen allein könnten das Problem der irregulären Zuwanderung lösen, ist nicht plausibel. Selbst bei strikten Kontrollen muss man davon ausgehen, dass auch weiterhin viele Menschen illegal in die EU gelangen.

Mehr Entwicklungshilfe: Es wird häufig argumentiert, dass durch mehr Entwicklungshilfe die wirtschaftlichen Perspektiven in Schlüssel-Herkunftsländern verbessert werden könnten, was den Anreiz zur Auswanderung verringert dürfte. Empirisch hat jedoch der Zusammenhang zwischen Einkommensniveau im Herkunftsland und der Neigung auszuwandern eher die Form eines umgedrehten U (siehe Adams und Page [2003]): Mit steigenden Einkommen steigt zunächst die Wahrscheinlichkeit einer Auswanderung. Ein Grund hierfür ist, dass sich arme Menschen die teure Auswanderung erst ab einer bestimmten Einkommenshöhe überhaupt leisten können. Erst wenn dieses kritische Einkommen deutlich überschritten wird, geht die Auswanderungsneigung aufgrund geringerer Einkommensunterschiede zwischen Herkunfts- und Zielland zurück. Angesichts dieses nichtlinearen Zusammenhangs zwischen Entwicklung und Migration wäre es unklug, Entwicklungshilfe und Immigrationspolitik im politischen Diskurs zu eng aneinander zu koppeln.

Programme zur legalen Arbeitsmigration: Als ein probates Mittel zur Bekämpfung irregulärer Einwanderung wird teilweise die Ausweitung der Legalisierungsprogramme gesehen, möglicherweise in Form von temporärer oder zirkulärer Migration. So sollen z.B. Programme zur temporären Migration ein fester Bestandteil der ‚Mobilitätspartnerschaften‘ sein, die die EU mit Herkunftsländern abschließen möchte, auch um den Zustrom von irregulären Einwanderern zu reduzieren. Es ist jedoch unklar, ob sich irreguläre Zuwanderung auf diesem Weg wirkungsvoll bekämpfen lässt. Nehmen wir an, dass es jeder vierte poten-

tielle irreguläre Immigrant schafft, in die EU zu gelangen. Dann müssten vier potentielle irreguläre Einwanderer legal aufgenommen werden, um die Anzahl der irregulären Immigranten um einen zu verringern. Und dieser Berechnung liegt schon die – optimistische – Annahme zugrunde, dass die vier legalen Einwanderer tatsächlich aus dem Pool der potentiellen irregulären Einwanderer stammen würden, was nicht zwangsläufig der Fall ist. Außerdem darf nicht übersehen werden, dass Programme zur temporären legalen Migration die irreguläre Immigration sogar verstärken, wenn nämlich die Teilnehmer länger im Land bleiben, als es ihr Visum eigentlich erlauben würde.

Regularisierung: Voraussichtlich wird keiner der o.g. Ansätze das Problem der irregulären Einwanderung in absehbarer Zeit lösen. Die EU muss daher einen pragmatischen Weg finden, mit den irregulären Immigranten, die trotz aller anderen Maßnahmen zu uns kommen, vernünftig umzugehen.

Hierzu sollten erstens strengere humanitäre Standards hinsichtlich des angemessenen Umgangs mit irregulären Einwanderern vereinbart werden. Geschieht das nicht, könnten einige Mitgliedsstaaten aufgrund der offenen Innengrenzen versucht sein, irreguläre Immigranten durch schlechte Behandlung in benachbarte EU-Staaten zu vertreiben. Und umgekehrt müssten Mitgliedsstaaten, die irreguläre Einwanderer relativ gut behandeln, damit rechnen, mehr als ihren fairen Anteil an Irregulären anzulocken. Einheitliche Standards zum angemessenen Umgang mit irregulären Einwanderern könnten hier Abhilfe schaffen.

Zweitens sollte ein verbindlicher europäischer Rahmen für Regularisierungsverfahren definiert werden. Darin sollten die Vorteile einer zeitnahen Regularisierung gegenüber sporadischen Massenregularisierungen anerkannt werden. Insbesondere wird die Einführung eines Systems der kontinuierlichen „verdienten“ Regularisierung empfohlen. Diejenigen irregulären Zuwanderer, die schnell die Landessprache erlernen und andere Anstrengungen unternehmen, die der Integration dienen, würden demnach beschleunigt reguliert. Irreguläre Zuwanderer, die diese Kriterien nicht erfüllen, würden dagegen erst nach Ablauf eines sehr viel längeren Zeitraums reguliert. In dieser Zeit wären sie der geringen, aber dennoch vorhandenen Gefahr einer Zwangsrückführung ausgesetzt.

Der vorgeschlagene Ansatz der „verdienten“ Regularisierung könnte dazu beitragen, dass in Zukunft keine Massenregularisierungen mehr durchgeführt werden. Gleichzeitig wäre dieser Ansatz flexibel genug, um die verschiedenen Positionen von Ländern wie Spanien, Italien, Deutschland und Frankreich in einem gemeinsamen regulatorischen Rahmen zu vereinbaren.

## 4. ASYL

Mit dem Ende des Kalten Krieges sah sich die EU einem rasanten Anstieg von Asylanträgen gegenüber (Schaubild 5). Als Reaktion darauf verschärften die Mitgliedsstaaten nach und nach ihr Asylrecht und begannen auch schrittweise mit der Einführung einer gemeinsamen europäischen Asylpolitik. Hatton [2008] schätzt, dass ca. ein Drittel des jüngsten Rückgangs von Asylanträgen diesen verschärften und besser koordinierten Regelungen zuzuschreiben ist. Die anderen zwei Drittel seien vor allem auf einen Rückgang der Asylanträge von Bürgern aus osteuropäischen Staaten und der GUS zurückzuführen.

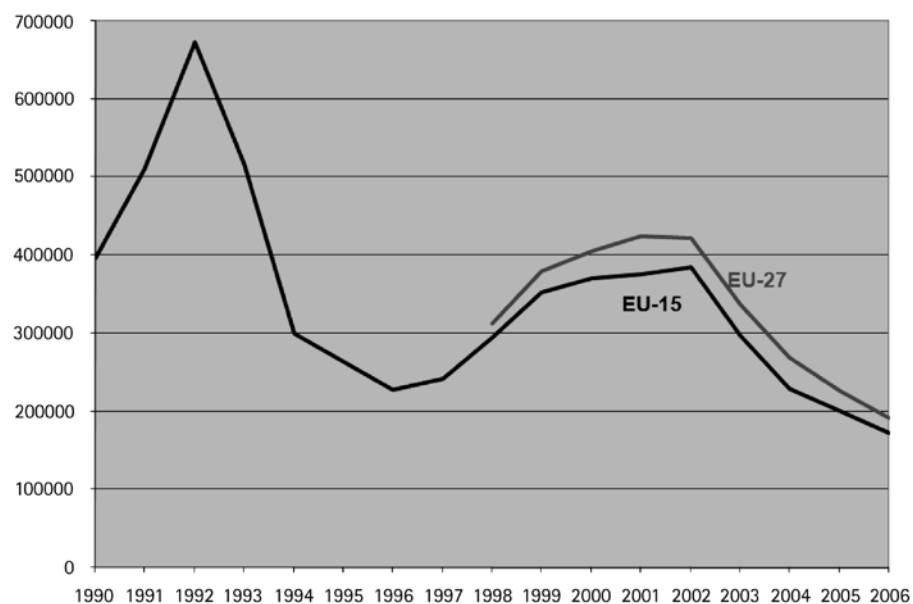


Schaubild 5: Entwicklung der jährlichen Zahl neuer Asylanträge (1990 bis 2006)  
Quelle: Eurostat

Die Verschärfung des Asylrechts und der bemerkenswerte Erfolg bei der Reduzierung der Anzahl der Asylanträge [und in geringerem Maße der Anzahl der Personen, denen Asyl gewährt wurde] werfen die Frage auf, ob Europa seinem Ziel noch gerecht wird, schutzbedürftigen Menschen Zuflucht zu gewähren. Zwar erhält Europa immer noch ca. drei Viertel der Asylanträge, die in Industrieländern weltweit gestellt werden. Aber die Aufnahmebereitschaft der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten ist sehr unterschiedlich. Vor allem die Leistung Schwedens ist hier herauszuheben. 2007 nahm Schweden über 10% aller in Industrielän-

dern aufgenommenen Asylbewerber auf, und lag damit nicht weit hinter den USA auf dem zweiten Platz, weit vor sehr viel größeren EU-Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich und Großbritannien.

41% der 45.200 irakischen Asylbewerber weltweit gingen nach Schweden. Darauf können nicht nur Schweden, sondern auch der Rest der EU stolz sein. Folglich sollten auch die Kosten hierfür nicht allein dem schwedischen Steuerzahler aufgebürdet werden. Vielleicht ist es an der Zeit anzuerkennen, dass eine Asylpolitik, die in Einklang mit europäischen Werten steht, für die EU ein öffentliches Gut darstellt, das in größerem Maße durch gemeinsame Finanzierung und Organisation zur Verfügung gestellt werden sollte. Als Einstieg könnte die EU sich verpflichten, pro Jahr zusätzlich 25.000 Menschen Zuflucht vor Verfolgung und Krieg zu gewähren. Statt auf das Auftauchen dieser Flüchtlinge an unseren Grenzen zu warten, könnte eine solche Verpflichtung beinhalten, dass – wo nötig – den Flüchtlingen mit der Reise geholfen wird. Diese Initiative zugunsten von Flüchtlingen, die es nicht aus eigener Kraft an unsere Grenze schaffen, könnte man ‚neuer Nansen-Pass‘ nennen. Der ursprüngliche Nansen-Pass wurde vom norwegischen Polarforscher und Friedensnobelpreisträger Fridtjof Nansen eingeführt, um Flüchtlinge, die der russischen Revolution entkommen wollten, mit Reisedokumenten auszustatten.

## 5. INTEGRATION

Da legale Einwanderer aus Drittstaaten nur selten von einem EU-Mitgliedsstaat in einen anderen wechseln, muss jeder Mitgliedsstaat damit rechnen, den Großteil der Folgen einer gescheiterten Integrationspolitik für legale Immigranten selbst zu tragen. Hinzu kommt, dass sich die Zusammensetzung der eingewanderten Bevölkerung von Mitgliedsstaat zu Mitgliedsstaat unterscheidet. Ferner bestehen zwischen den Mitgliedsstaaten institutionelle Unterschiede, nicht zuletzt, was die Bildungssysteme und Arbeitsmärkte angeht, sowie feine kulturelle Unterschiede. All dies macht das Zustandekommen einer weitreichenden EU-Gesetzgebung in diesem Bereich wenig plausibel. Deshalb sollte die Integrationspolitik weiterhin in erster Linie als eine nationale Angelegenheit betrachtet werden. Gleichwohl ist ein kontinuierlicher europäischer Dialog über die Herausforderungen der Integration wünschenswert, um der nationalen Integrationspolitik politische Impulse zu geben und um durch das Lernen von Best-Practice-Beispielen die Qualität der Integrationspolitik zu verbessern.

## 6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die wichtigsten Schlussfolgerungen und Empfehlungen an die Politik, die in diesem Aufsatz herausgearbeitet wurden, sind hier abschließend zusammengefasst:

- **Zuwanderung von Hochqualifizierten:** Damit die EU im weltweiten Wettbewerb um Talente erfolgreich sein kann, muss die Blue-Card-Richtlinie überarbeitet werden. Insbesondere muss die Übertragbarkeit der Blue Card verbessert werden, so dass sie wirklich Zugang zum Arbeitsmarkt der gesamten EU bietet. Gleichzeitig sollten Bedenken hinsichtlich der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte ernst genommen werden, nicht zuletzt, indem man Entwicklungsländern eine Vorbehaltsklausel anbietet.
- **Irreguläre Zuwanderung:** Um Erfolg zu haben, muss die EU-Politik im Bereich der irregulären Zuwanderung ausgewogen sein. Die gegenwärtig vorgesehenen Maßnahmen, um den Zustrom irregulärer Immigranten durch schärfere Kontrollen zu verringern, werden diesen lediglich etwas bremsen, aber das Problem der irregulären Zuwanderung nicht lösen. Wir schlagen eine Kombination schärferer Kontrollen mit besseren gemeinsamen humanitären Standards sowie kontinuierliche „verdiente“ Regularisierung als bessere Alternative zu sporadischen Massenregularisierungen vor.
- **Asyl:** Nicht zuletzt infolge von Koordinierungsbemühungen in der Vergangenheit ist die Zahl der Asylanträge in Europa in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Dennoch muss weiterhin eine große Anzahl von Menschen vor Kriegen und politischer Verfolgung aus ihren Heimatländern fliehen. Um auf europäischer Ebene mehr für diese Flüchtlinge zu tun, schlagen wir ein ‚neues Nansen-Programm‘ zur Aufnahme von 25.000 zusätzlichen humanitären Flüchtlingen pro Jahr vor. Insbesondere die Finanzierung des Programms sollte auf EU-Ebene organisiert werden.

## 7. LITERATUR:

Adams, H. Richard und John Page, 2003, 'International Migration, Remittances, and Poverty. In Developing Countries', Policy Research Working Paper Nr. 3179, Weltbank, Washington DC.

Aghion, Philippe, Mathias Dewatripont, Caroline Hoxby, Andreu Mas-Colell und André Sapir, 2007, 'Why Reform Europe's Universities' Bruegel Policy Brief 2007/04, Bruegel, Brüssel.

Baganha, Maria; José Carlos Marques, Pedro Góis, 2004, 'The unforeseen wave: migration from Eastern Europe to Portugal', in Maria I. Baganha und Maria Lucinda Fonseca (org.), New Waves: migration from Eastern Europe to Southern Europe. Lissabon: Portugiesisch-amerikanische Stiftung.

Beine, Michel, Frédéric Docquier, und Hillel Rapoport, 2003, 'Brain Drain and LDCs' Growth: Winners and Losers', IZA Discussion Paper 819.

Brücker, Herbert und Jakob von Weizsäcker, 2007, 'Migration policy: at the nexus of internal and external migration', in André Sapir (Hrsg.), Fragmented Power: Europe and the Global Economy, Bruegel Books, Brüssel.

Congressional Budget Office, 2007, 'Cost Estimate of the Senate Amendment 1150 to S. 1348, the Comprehensive Immigration Reform Act 2007', Congressional Budget Office, Washington DC.

Düvell, Franck, 2006, 'The Irregular Migration Dilemma : Keeping Control, Out of Control or Re-gaining Control', in Franck Düvell (Hrsg.), Illegal Immigration in Europe, Beyond Control?, Palgrave Macmillan, New York.

Hatton, Timothy, 2008, 'The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?', CEPR Discussion Paper 577.

von Weizsäcker, Jakob, 2006, 'Welcome to Europe', Bruegel Policy Brief 2006/03, Bruegel, Brüssel.

## Über den Autor:

Jakob von Weizsäcker ist Fellow des Thinktanks BRUEGEL in Brüssel. Mit seinen Arbeiten zur EU-Migrationspolitik hat er den Begriff der europäischen "Blue Card" geprägt. Von 2002 bis 2005 war er bei der Weltbank in Washington, zuletzt als Länderökonom für Tadschikistan. Davor war er persönlicher Referent eines Staatssekretärs im Bundeswirtschaftsministerium und Leiter des Deutschland-Büros einer Londoner Kapitalbeteiligungsgesellschaft.

**Zusammenfassung:** Eine rein nationale Migrationspolitik kann in Europa mit seinen offenen Binnengrenzen nicht funktionieren. Doch der Ausbau der europäischen Migrationspolitik verläuft schleppend. Dies dürfte auch an der weitverbreiteten Unklarheit darüber liegen, welche Bereiche der Migrationspolitik dringend europäisiert werden müssen und welche Bereiche auf absehbare Zeit in nationaler Verantwortung verbleiben sollten. In diesem Aufsatz wird argumentiert, dass der Ausbau europäischer Regelungen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten, die irreguläre Zuwanderung und die Asylpolitik europäische Prioritäten sein sollten. Dagegen sollte die legale Zuwanderung von Durchschnittlich- und Geringqualifizierten sowie die Integrationspolitik in nationaler Zuständigkeit verbleiben.

Konkret wird vorgeschlagen, die Blue-Card-Richtlinie so zu ändern, dass hochqualifizierte Zuwanderer zuverlässigen Zugang zum gesamten Arbeitsmarkt der EU erhalten. Entwicklungsländern, die eine Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte fürchten, sollte eine Vorbehaltsklausel angeboten werden. Im Umgang mit der irregulären Zuwanderung sollten strengere Kontrollen kombiniert werden mit besseren EU-weiten humanitären Standards sowie einer kontinuierlichen „verdienten“ Regularisierung als Alternative zu sporadischen Massenregularisierungen. In der Asylpolitik wird die Einführung eines ‚neuen Nansen-Programms‘ vorgeschlagen: Damit soll die Aufnahme von zusätzlich 25.000 Verfolgten pro Jahr erreicht werden, die offensichtlich aufgrund von Kriegen oder Verfolgung in Not sind, es aber nicht aus eigener Kraft bis nach Europa schaffen. Die Finanzierung des Programms sollte aus dem EU-Haushalt erfolgen.

Wenn Sie unsere Arbeit unterstützen wollen:  
Commerzbank Berlin  
BLZ 100 400 00  
Spendenkonto: 266 9661 04  
Spendenbescheinigungen werden ausgestellt.

## Position Liberal

Positionspapiere des Liberalen Instituts der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit  
Weitere Publikationen unter [www.libinst.de](http://www.libinst.de)

- [81] Sibylle Laurischk (2009)  
**WIE LIBERAL SIND DIE DEUTSCHEN ZUWANDERUNGSREGELUNGEN?**
- [80] Detmar Doering (2009)  
**RECHTSSTAAT UND WIRTSCHAFTLICHE FREIHEIT**
- [79] Tom G. Palmer (2009)  
**ZWANZIG MYTHEN ÜBER MÄRKTE**
- [77] Susanne Maria Schmidt/Olaf Steglich (2009)  
**AUS GEGEBENEM ANLASS – ODER WARUM DIE ORDNUNGSPOLITIK DAS EINZIGE HEILMITTEL FÜR DIE FINANZMÄRKTE IST**
- [76] Steffen Henrich (2009)  
**IN GUTEN HÄNDEN? UMWELTSCHUTZ ALS STAATSAUFGABE**
- [75] Detlef Parr (2008)  
**LEISTUNGSSPORT UND BREITENSPIEL: GESELLSCHAFTLICHE AUFGABEN?**
- [74] Reto Steiner (2008)  
**GRUNDLAGEN UND KRITISCHE ERFOLGSFAKTOREN VON BENCH-MARKING IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR – DARGESTELLT AM BEISPIEL DER SCHWEIZ**
- [73] Gary Merrett (2007)  
**MARKTWIRTSCHAFT IN SCHULBÜCHERN**
- [72] Thomas Straubhaar (2007)  
**EINWANDERUNGSLAND DEUTSCHLAND**
- [71] Klaus Büniger (2007)  
**ZUR EROSION DER MARKTWIRTSCHAFTLICHEN WIRTSCHAFTSVERFASSUNG DER EUROPÄISCHEN UNION**
- [70] Peter A. Henning (2007)  
**ZUR INTERNATIONALISIERUNG DER DEUTSCHEN HOCHSCHULEN**
- [69] Roland Vaubel (2007)  
**IDEEN ZU EINEM VERSUCH, DIE TÄTIGKEIT DES STAATES ZU BEGRENZEN**
- [68] Otto Graf Lambsdorff (2006)  
**MEHR BETEILIGUNGSKAPITAL – MEHR MARKTWIRTSCHAFT**
- [67] Rainer Erkens (2006)  
**ENTWICKLUNG KANN MAN NICHT KAUFEN**
- [66] Eckhard Behrens (2006)  
**FÖDERALISMUSREFORM UND BILDUNGSPOLITIK**
- [65] Thomas Volkmann (2008)  
**ARGUMENTE ZUR INHALTLICHEN AUSEINANDERSETZUNG MIT DER POLITIK DER LINKEN**
- [64] Dirk Maxeiner/Michael Miersch (2005)  
**IST DIE LINKE NOCH LINKS?**
- [63] Horst Wolfgang Boger (2005)  
**DAS DEUTSCHE SCHULSYSTEM: AM ABGRUND ODER IM AUFSCHWUNG?**
- [59] Jürgen Morlok (2009)  
**ÜBER FREIHEIT, EIGENTUM UND DIE ZUKUNFT DER DEMOKRATIE**
- [56] Thomas Lenk (2008)  
**REFORM DES DEUTSCHEN LÄNDERFINANZAUSGLEICHS – EINE UNENDLICHE GESCHICHTE?**
- [50] Jutta Braun (2008)  
**FUSSBALL UND POLITISCHE FREIHEIT – HISTORISCHE ERFAHRUNGEN DES GETEILTEN DEUTSCHLAND**
- [48] Tom G. Palmer (2008)  
**FREIHEIT WOHL VERSTANDEN**
- [26] James Bartholomew (2005)  
**SCHULBILDUNG OHNE DEN STAAT – PRIVAT- UND ARMENSCHULEN IM GROSSBRITANNIEN DES 19. JAHRHUNDERTS UND DANACH**