

06.10.03**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - AS - FJ - In - K - Wizu **Punkt** der 792. Sitzung des Bundesrates am 17. Oktober 2003

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung

KOM(2003) 336 endg.; Ratsdok. 10293/03

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik (AS),

der Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In) und

der Ausschuss für Kulturfragen (K)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

...

- EU
AS
FJ
In
2. [EU
In]
- EU
In
- EU
AS
FJ
- EU
In
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 6)
- AS
FJ
1. Die Mitteilung der Kommission betrifft wichtige Fragen von Einwanderung und Integration innerhalb der Europäischen Union. Die in der Kommissionsmitteilung genannten Integrationsbereiche, allen voran Sprache, Bildung und Arbeitsmarktteilhabe, entsprechen den Aufgabenfeldern, die die nationale Integrationspolitik seit langem bestimmen. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, dass die genannten Bereiche für die Integration der [bereits] in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen von großer Bedeutung sind.
 3. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es allein der Entscheidung der Mitgliedstaaten obliegt, welche Maßnahmen der Integration sie für sinnvoll und notwendig erachten. Die Verknüpfung verschiedener Bereiche in einem ganzheitlichen europäischen Ansatz bringt die unterschiedlichen Kompetenzen nicht deutlich genug zum Ausdruck und birgt die Gefahr in sich, dass die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht hinreichend berücksichtigt werden.
 4. Der Bundesrat ist nicht der Auffassung, dass in allen Bereichen eine Initiative der Gemeinschaft geboten ist, da für eine solche teilweise entsprechende Kompetenzen auf europäischer Ebene fehlen. Im Zuge der Umsetzung der Mitteilung wird sorgfältigst zu prüfen sein, ob der bestehende Kompetenzrahmen der Gemeinschaft überschritten wird.
 5. Für den Arbeitsmarktzugang von Drittstaatsangehörigen hat die Europäische Union keine Kompetenz wie der Bundesrat mehrfach festgestellt hat (vgl. unter anderem BR-Drucksache 958/01 (Beschluss) und 50/03 (Beschluss)). Die Mitgliedstaaten müssen selbst entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Drittstaatsangehörigen Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren.
 6. Der Bundesrat beurteilt die Setzung EU-weiter Vorgaben kritisch, wenn eine zu geringe Reaktionsmöglichkeit auf regionaler Ebene, etwa in Gebieten mit atypischer Arbeitsmarktentwicklung, zu befürchten wäre, auch wenn eher davon auszugehen ist, dass arbeitssuchende Kräfte sich nicht dort niederlassen werden, wo ein signifikanter Arbeitsplatzmangel zu verzeichnen ist.

EU
In

7. Der Bundesrat vermisst in der Kommissionsmitteilung zudem eine aussagefähige Definition des Begriffs der Integration. Integration wird dort nur sehr allgemein als gegenseitiger Prozess beschrieben, der im Wesentlichen auf die soziale und rechtliche Gleichstellung der Drittstaatsangehörigen hinausläuft, also Rechte verleiht, ohne hinreichende eigene Pflichten zur Integration zu begründen. Das greift zu kurz: Denn Integration verlangt vom Zuwandernden auch die Bereitschaft, sich in die vorgefundenen Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten einzufügen. Mit einem einseitig die Rechte betonenden Integrationsansatz bliebe die Gefahr, dass das eigentliche Ziel der Integration, die innere Hinwendung zum Aufnahmestaat, nicht vollzogen wird. Daher muss für Zuwanderer nicht nur eine Pflicht zur Teilnahme am Integrationsprozess bestehen, sondern diese muss auch darauf gerichtet sein, eine innerliche Identifikation mit dem Aufnahmestaat zu erzielen.

Die Forderung nach einem frühestmöglichem Zugang zu Integrationsmaßnahmen, noch vor konkreter Feststellung der Schutzbedürftigkeit, für bestimmte Personengruppen geht sowohl über die nach nationalem Recht als auch nach der Genfer Flüchtlingskonvention gebotene Schutzgewährung, die einen individuellen Nachweis der Verfolgung und Gefährdung voraussetzt und Schutz nur für den Zeitraum gewährt, in dem tatsächlich ein Schutzbedürfnis vorliegt bzw. fortbesteht, hinaus. Ein Anspruch auf eine dauerhafte Integration ist auch mit der Gewährung vorübergehenden Schutzes gerade nicht verbunden. Durch die Privilegierung bestimmter Gruppen wird zudem ein Status erster und zweiter Klasse angelegt. Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge sind daher erst dann zu gewähren, wenn ein Schutzbedürfnis tatsächlich festgestellt wird.

EU
In

8. Der Bundesrat betont die wichtige Rolle der Integration der bereits in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen.

In
(bei
Annahme
entfallen
Ziffern 10
und 16)

9. Dagegen wird die generell positive Bewertung einer Steigerung der Zuwanderung in dieser Form nicht geteilt.

Bereits heute bestehen ungelöste Probleme bei der Integration der innerhalb der EU lebenden Drittstaatsangehörigen. Die Mitteilung beschreibt zwar die Integrationserfordernisse und weist auch auf diese Integrationsprobleme hin, enthält jedoch keine durchgreifenden neuen Lösungsansätze zur Förderung der Inte-

gration. Solange die Integrationsprobleme der bereits in den Mitgliedstaaten lebenden Drittstaatsangehörigen nicht befriedigend gelöst sind, ist eine Politik verstärkter Zuwanderung abzulehnen. Sie würde die Integrationsfähigkeit unserer Gesellschaft überfordern und damit den inneren Frieden gefährden sowie radikalen Kräften Vorschub leisten. Diese Fragen der Akzeptanz und Aufnahmefähigkeit der Gesellschaft für eine Steigerung der Zuwanderung sind in der Kommissionsmitteilung jedoch unzureichend behandelt. Die Ausführungen, wonach hierfür ein entsprechendes kulturelles und soziales Umfeld geschaffen werden müsse, verkennen, dass die Gesellschaft nur bedingt zielgerichtet von staatlicher Seite beeinflussbar ist.

Zudem teilt der Bundesrat nicht die zu positive volkswirtschaftliche Analyse einer verstärkten allgemeinen Zuwanderung. Eine nahezu ausschließlich makroökonomische Betrachtung, die nur auf die absolute Entwicklung von Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union abstellt, berücksichtigt nicht die durch eine verstärkte Zuwanderung hervorgerufenen Probleme und Friktionen in vielen Bereichen, die möglichen, teils auch nur kurzfristigen, wirtschaftlichen Vorteilen als gesamtgesellschaftliche Belastungen gegenüberstehen. Entscheidender Beurteilungsmaßstab kann im Übrigen nur sein, wie sich Zuwanderung nach Art und Umfang auf den Wohlstand der einheimischen Bevölkerung auswirkt.

- EU
AS
FJ
10. Grundsätzlich kann das Potenzial zuwandernder Personen zur Dynamik der Volkswirtschaft der Mitgliedstaaten beitragen. Allerdings muss auch auf die Akzeptanz in den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten geachtet werden, da regional durchaus erhebliche Beschäftigungsprobleme bestehen. Auch darf nicht aus dem Auge verloren werden, dass zuwandernde Personen nicht nur unter dem Aspekt des Arbeitsmarkts gesehen werden dürfen, sondern auch als Wohnbevölkerung, die einen Inkulturationsprozess durchmacht, der insgesamt, auch mit Blick auf die vorhandene Wohnbevölkerung, sozialverträglich gestaltet werden muss, um allgemeine Akzeptanz zu erlangen.
- EU
In
11. Schließlich analysiert die Kommissionsmitteilung die ohnehin infolge der EU-Osterweiterung zu erwartenden Wanderungsbewegungen nicht hinreichend.

- EU
In
12. Der Bundesrat betont daher, dass eine gesteuerte Zuwanderung die mit der Alterung der Bevölkerung verbundenen Probleme nicht lösen kann, auch wenn sie in manchen Bereichen zu einer Linderung des demografischen Wandels in den Mitgliedstaaten beitragen mag.
- EU
AS
FJ
13. Der Bundesrat weist darauf hin, dass Zuwanderung einen - wenn auch begrenzten - Beitrag zur Abschwächung der demografischen Überalterung leisten kann; er verweist jedoch beispielhaft darauf, dass das Geburtenverhalten zugewanderter Personen sich erfahrungsgemäß mittelfristig dem Regenerationsverhalten der ansässigen Bevölkerung annähert.
- EU
In
14. Auch wenn eine umfassende Stadt- und Raumplanung einen Beitrag zur Linderung von Segregationstendenzen leisten kann, überspannt die Auffassung, Integrationshindernisse auf Grund der Wahl von Wohnung und Arbeitsplatz könnten dadurch umfassend überwunden werden, die Möglichkeiten dieser Planungsinstrumente.
- EU
In
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 16)
15. Der Bundesrat wendet sich auch gegen die Forderung der Kommission, dass mit Zuwanderung geeigneter Arbeitskräfte aus Drittstaaten einem Mangel an Arbeitskräften, insbesondere an ausgebildeten Fachkräften, innerhalb der Europäischen Union entgegengewirkt werden sollte. Eine Ausnahme sieht der Bundesrat nur bei hochqualifizierten Fachkräften, Wissenschaftlern und Künstlern, auch um die Abwanderung europäischer Spitzenkräfte ins Ausland auszugleichen.

Die Aussagen der Kommission über die Beschäftigungsentwicklung beruhen auf Annahmen, die nicht deutlich genug zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und in der zeitlichen Perspektive differenzieren. So sind einige der Pauschalaussagen für Deutschland zu relativieren, z. B. ist hier mit einer rückläufigen Beschäftigungsquote erst zwischen 2015 und 2020 und nicht bereits ab 2010 zu rechnen. Selbst für das Jahr 2020 wird derzeit für Deutschland noch mit ca. 2,7 Mio. gemeldeten Arbeitslosen gerechnet.

Schon die Annahme der Kommission, wonach mit einer Zuwanderung von geeigneten Arbeitskräften einem Arbeitskräftemangel innerhalb der Europäischen Union in größerem Umfang entgegengewirkt werden könne, ist

zweifelhaft. Die Arbeitsmärkte innerhalb der Europäischen Union benötigen künftig Arbeitskräfte, die flexibel sind, sich hinsichtlich Qualifikation, Berufserfahrung und beruflichen Anforderungen an ständig ändernde Erfordernisse anzupassen. Entsprechende Bildung und Sprachfertigkeiten sind hierfür Grundvoraussetzung. Derart qualifizierte Personen können im größeren Umfang nicht durch Zuwanderung aus Drittstaaten gewonnen werden, da auch in Drittstaaten geeignete wanderungswillige Personen nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Bei einer dauerhaften Zuwanderung beruflich nicht oder gering qualifizierter Personen bestünde dagegen die Gefahr, dass zunächst eine kostenträchtige Bildung und Sprachausbildung erfolgen müssen. Der Bundesrat lehnt daher den Zuzug gering Qualifizierter, auch angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktsituation ab.

AS
FJ
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
9)

16. Die zum Ausdruck gebrachte positive Wertung der Einwanderung im Hinblick auf die zu erwartenden Engpässe bei der Gewinnung von Arbeitskräften wird zur Kenntnis genommen. Die Einwanderung kann einen Beitrag zur Milderung der zu erwartenden Engpässe auf dem Arbeitsmarkt leisten.

EU
In

17. Die Ausführungen, wonach Zuwanderer nicht stärker von der Sozialfürsorge abhängen als Einheimische in vergleichbarer sozialer Lage gehen an der Zuwanderungswirklichkeit vorbei. Zuwanderer befinden sich derzeit von der sozialen Lage her tatsächlich vor allem auf Grund mangelnder Bildung und Sprachkompetenz gerade nicht in einer vergleichbaren Lage. Im Ergebnis ist der Sozialhilfebedarf daher weit überdurchschnittlich.

EU
In

18. Zudem teilt der Bundesrat die Bedenken der Kommission, es könne sich in der Praxis als sehr schwierig erweisen, künftige Migrationsströme und deren Dynamik zum Wohl der EU-Wirtschaft zu steuern.

Angesichts dessen stimmt der Bundesrat der Auffassung der Kommission zu, es sei zunächst erforderlich, das innerhalb der EU (einschließlich der künftigen Beitrittsstaaten) vorhandene Arbeitskräftepotenzial voll zu nutzen und insbesondere Arbeitslose zu qualifizieren. Im Übrigen ist jedoch keine massive Ausweitung der Zuwanderung geboten; die Zuwanderung in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist vielmehr zu begrenzen und zu steuern (BR-Drucksache 958/01 (Beschluss)).

In
(bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
20 und
23)

19. Die Migration aus Drittstaaten ist eine der großen Herausforderungen für die Europäische Union und birgt Probleme, mit denen sich die meisten Mitgliedstaaten konfrontiert sehen. Vor diesem Hintergrund kann ein Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten sinnvoll und hilfreich sein, um voneinander lernen zu können. Der Bundesrat lehnt jedoch die in der Kommissionsmitteilung vorgeschlagene Einrichtung eines neuen, verwaltungsaufwändigen Koordinationsmechanismus und insbesondere neue Berichtspflichten über den Stand der Integration ab.

Der Bundesrat hat in zahlreichen Stellungnahmen die Einführung der offenen Methode der Koordinierung kritisch begleitet und nimmt auf die dort geäußerten Kritikpunkte Bezug (vgl. zuletzt BR-Drucksache 600/01 (Beschluss) und für die Migrationspolitik 876/01 (Beschluss)). Der Bundesrat weist zudem auf die bereits laufenden Koordinierungsprozesse in der Beschäftigungspolitik und hinsichtlich der sozialen Eingliederung hin, die den Bereich der Integration von Drittstaatsangehörigen abdecken. Die Mitgliedstaaten haben im "Nationalen Aktionsplan zur sozialen Eingliederung 2003 - 2005" auch das Armutsrisiko von Gruppen mit Integrationsproblemen dargestellt. Die nachhaltige Integration Drittstaatsangehöriger in den Arbeitsmarkt ist Gegenstand der beschäftigungspolitischen Leitlinien 2003. In diesen Bereichen ist daher, gerade angesichts der Vielzahl bereits bestehender Koordinierungsmechanismen und der laufenden Bemühungen um das Streamlining, ein weiterer Prozess der offenen Koordinierung für die Migrationspolitik entbehrlich. Der Bundesrat gibt darüber hinaus zu bedenken, dass die Schaffung eines solchen neuen Prozesses zu einer unnötigen Bindung von Verwaltungskraft in den Mitgliedstaaten einschließlich der regionalen Ebene sowie in den europäischen Institutionen führen würde.

EU
AS
FJ

20. Der Bundesrat ist nicht der Auffassung, dass eine verbesserte Koordinierung der Integrationsmaßnahmen zwingend erforderlich ist, da primär die Mitgliedstaaten selbst verantwortlich sind, sinnvoll Integrationspolitik für sich zu definieren und zu betreiben.

In
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 22)

21. Im Bereich der illegalen Einwanderung ist der Kommission zuzustimmen, dass weiter konsequent gegen illegale Einwanderung vorgegangen werden muss. So genannte Regularisierungsmaßnahmen, die die Kommission erwägt, sind abzulehnen, da die damit verbundene Legalisierung neue Anreize zur illegalen Einreise schafft. Auch eine Überführung von Schwarzarbeit in reguläre Beschäftigung, etwa aus Gründen der Integration, kommt bei illegalen Einwanderern nicht in Betracht. Eine Öffnung des Arbeitsmarkts für illegale Einwanderer, und damit verbunden Verbleibeperspektiven für diesen Personenkreis, muss im Interesse einer kohärenten und wirksamen Bekämpfung der illegalen Einwanderung unterbleiben.

EU
AS
FJ

22. Der Umgang mit illegal einwandernden Personen stellt sämtliche Mitgliedstaaten vor große Probleme. Grundsätzlich besteht das Dilemma, dass einerseits durch die Einführung von Bleiberechten, etwa als Konsequenz einer "Härtefallregelung", eine Sogwirkung für weitere illegale Einwanderung entstehen könnte, sodass eine solche Vorgehensweise die Hoffnung auf eine Bleibeperspektive verstärken kann. Auf der anderen Seite ist eine konsequente Rückführung illegaler Einwanderer in ihre Herkunftsländer aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen häufig nicht möglich, sodass ein humanitäres Problem erheblichen Ausmaßes besteht, da eine Vielzahl von Menschen in einer Art rechtlichem Vakuum existiert. Der Zustand ist sowohl für die Betroffenen als auch für die Aufenthaltsstaaten unbefriedigend.

Der Bundesrat sieht, dass zur Lösung dieser Problematik eine gemeinschaftsweite Regelung hilfreich sein kann, um zu vermeiden, dass eine unterschiedliche Praxis in den Aufenthaltsländern Migrationsströme verändert.

EU
AS
FJ
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 19)

23. Der Bundesrat hält eine Verbesserung der Informationen der Bevölkerung zum Phänomen Migration für sinnvoll.

Der Bundesrat betrachtet einen Fortschrittsbericht zur gemeinsamen Migrationspolitik dann als wünschenswert, wenn er als Hilfsmittel zur Informations- und Politikgestaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten genutzt werden könnte, ohne als verpflichtender Orientierungsrahmen gewertet zu werden.

- EU
AS
FJ
24. Der Bundesrat hält eine stärkere finanzielle Unterstützung der EU für die Einwanderung, etwa für den Europäischen Flüchtlingsfonds oder Pilotprojekte zur Integration von einwandernden Personen, für wünschenswert.
- EU
AS
FJ
25. Die Ausgestaltung des Staatsangehörigkeitsrechts und insbesondere auch die Voraussetzung für das Erlangen der Staatsangehörigkeit fallen nicht in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft.
- EU
In
26. Der Kommission ist zuzustimmen, dass nur der Besitz der Staatsangehörigkeit des Wohnsitz-Mitgliedstaats dem Inhaber dort umfassende bürgerliche Rechte gewährleistet, und dass die Annahme der Staatsangehörigkeit des Wohnsitzstaats durch Einwanderer aus staatlicher Sicht wünschenswert ist, weil kein Staat es auf Dauer hinnehmen kann, dass ein zahlenmäßig bedeutender Teil seiner Bevölkerung über Generationen hinweg außerhalb der staatlichen Gemeinschaft steht und von den Rechten und Pflichten eines Bürgers gegenüber dem Staat ausgeschlossen bleibt.
- Wesentliches Kriterium für den Zugang zur Staatsangehörigkeit muss eine weitgehend abgeschlossene Integration oder zumindest eine mit einer hohen Wahrscheinlichkeit versehene Integrationsprognose sein, die Sprachkenntnisse, Unterhaltsfähigkeit, Unbescholtenheit und sicherheitsmäßige Unbedenklichkeit einschließt. Darüber hinaus muss die Frage des Besitzes mehrerer Staatsangehörigkeiten sowohl für den Zugang zur Staatsangehörigkeit, als auch für Menschen, die bereits zwei oder mehrere Staatsangehörigkeiten besitzen, gelöst werden, um die mit einer ganzheitlichen Integrationspolitik verfolgten Ziele nicht zu gefährden. Am Ziel der Vermeidung von Mehrstaatigkeit sollte festgehalten werden.
- EU
AS
FJ
27. Der Bundesrat steht der Einführung einer formalen "Zivilbürgerschaft" neben der nationalen Staatsangehörigkeit als einer Art Staatsangehörigkeit zweiter Klasse kritisch gegenüber. Inwieweit die Partizipation durch eine Zivilbürgerschaft gefördert oder verhindert wird, ist nicht beurteilbar, zumal der Begriff der "Zivilbürgerschaft" in der Mitteilung nicht erläutert wird.

EU
In 28. Eine Ausweitung der "Zivilbürgerschaft" für Nicht-EU-Bürger, die die Gewährung des Kommunalwahlrechts beinhaltet, kann die angestrebte staatsangehörigkeitsrechtliche Integration erschweren, weil die Notwendigkeit, zur uneingeschränkten politischen Partizipation die Staatsangehörigkeit des Wohnsitzstaats besitzen zu müssen, in nicht vertretbarer Weise eingeschränkt wird. Die verfassungspolitisch für wünschenswert erachtete weitestgehende Kongruenz zwischen Wohnbevölkerung und Staatsvolk würde damit gefährdet; eine Ausweitung der Zivilbürgerschaft ist daher insoweit abzulehnen.

EU
K 29. Der Bundesrat erkennt an, dass im Zuge einer ganzheitlichen Integrationspolitik Bildung und Ausbildung zentrale Elemente darstellen.

Der Bundesrat stellt jedoch mit Befremden fest, dass die Kommission Benchmarks als "konkrete Ziele" darstellt, die der Erreichung der "Vorgaben" des Europäischen Rates von Lissabon (März 2000) dienen sollen und die auf Grundlage der Mitteilung der Kommission über Benchmarks bis 2010 zu erreichen seien.

Der Bundesrat erinnert daran, dass im Hinblick auf die Umsetzung des Arbeitsprogramms "Ziele" vom Rat (Bildung) am 14. Februar 2002 bei der Debatte um eine etwaige Setzung europäischer Benchmarks auf Grund der kritischen Haltung Deutschlands mehrere einschränkende Bedingungen ("soweit möglich", "durch Konsens", "im Rahmen der Artikel 149 und 150 EGV") beschlossen wurden.

Der Bundesrat erinnert zudem an seine kritische Stellungnahme vom 20. Dezember 2002 (BR-Drucksache 870/02 (Beschluss)), in der er deutlich gemacht hat, dass europäische Benchmarks für einen Erfahrungs- und Informationsaustausch zwar hilfreiche Anstöße liefern können, die Länder allerdings keine Eingriffe in ihre Kompetenzen durch konkrete Vorgaben der Europäischen Kommission dulden können.

Der Bundesrat stellt klar, dass in den Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Mai 2003 über Benchmarks festgelegt wurde, dass die europäischen Durchschnittsbezugswerte "... neben anderen Instrumenten für die Beobachtung der Fortschritte im Rahmen des 'Detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa'

herangezogen werden sollen" und sie "keine Festlegung einzelstaatlicher Ziele" enthalten. Der Bundesrat betont, dass der Rat hiermit den unverbindlichen Charakter der Benchmarks bestätigt hat, dass durch ihre Verabschiedung keine nationalen Zielsetzungen bedingt werden und sie lediglich europäische Durchschnittswerte beinhalten, die bis zum Jahr 2010 angestrebt werden sollten.

B

30. Der Wirtschaftsausschuss

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.