

RELEX-002

Brüssel, den 11. Juni 2002

**STELLUNGNAHME**

des Ausschusses der Regionen

vom 16. Mai 2002

**zur Einwanderungspolitik:**

**"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament  
über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung"**  
(KOM(2001) 672 endg.)

**"Vorschlag für eine Entscheidung des Rates**

**über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit**

**in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO)"**  
(KOM(2001) 567 endg. – 2001/0230 (CNS))

**"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament –  
Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft"**  
(KOM(2001) 387 endg.)

**und zur Asylpolitik:**

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates**

**über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status**

**von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen,**

**die anderweitig internationalen Schutz benötigen"**  
(KOM(2001) 510 endg. – 2001/0207 (CNS))

**"Arbeitsdokument der Kommission –**

**Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und  
der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und  
den diesbezüglichen Instrumenten"**

(KOM(2001)743 endg.)

**"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament**

**über die gemeinsame Asylpolitik –**

**Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus"**

(KOM(2001) 710 endg.)

**Der Ausschuss der Regionen,**

**GESTÜTZT AUF** die "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft" (KOM(2001) 387 endg.), die "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik – Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus" (KOM(2001) 710 endg.), die "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung" (KOM(2001) 672 endg.) und das "Arbeitsdokument der Kommission – Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen Instrumenten" (KOM(2001) 743 endg.);

**GESTÜTZT AUF** den Beschluss der Europäischen Kommission vom 21. Januar 2002, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 EG-Vertrag um Stellungnahme zu dieser Vorlage zu ersuchen;

**GESTÜTZT AUF** den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen" (KOM(2001) 510 endg. – 2001/0207 (CNS));

**GESTÜTZT AUF** den Beschluss des Rates vom 15. November 2001, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 EG-Vertrag um Stellungnahme zu dieser Vorlage zu ersuchen;

**GESTÜTZT AUF** den "Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO)" (KOM(2001) 567 endg. – 2001/0230 (CNS));

**GESTÜTZT AUF** den Beschluss des Rates vom 7. November 2001, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 EG-Vertrag um Stellungnahme zu dieser Vorlage zu ersuchen;

**AUFGRUND** des Beschlusses seines Präsidiums vom 6. Februar 2002, die Fachkommission für Außenbeziehungen mit der Erarbeitung einer Stellungnahme zu diesem Thema zu beauftragen;

**GESTÜTZT AUF** den Stellungnahmeentwurf (CdR 93/2002 rev. 1) der Fachkommission für Außenbeziehungen vom 3. April 2002 (Berichterstatterin: Frau Ruth Bagnall – Vorsitzende des Stadtrats von Cambridge, UK/SPE);

**IN ERWÄGUNG FOLGENDER GRÜNDE:**

- Der Ausschuss der Regionen begrüßt die Gelegenheit, Richtlinienentwürfe und Programmanschläge zu den rechtlich getrennten, praktisch aber eng miteinander verbundenen Bereichen Asyl und Einwanderung zusammenhängend zu erörtern;
- der Ausschuss der Regionen stellt fest, dass die Dokumente, die Gegenstand dieser Stellungnahme sind, zu einem politischen Maßnahmenpaket gehören, das die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems und einer gemeinsamen Einwanderungsstrategie, unter Berücksichtigung der Menschenrechte und der wirtschaftlichen, demographischen und politischen Entwicklungen in den EU-Mitgliedstaaten und den Herkunfts- und Transitländern aller Arten von Migranten zum Ziel hat;
- der Ausschuss der Regionen ist sich im Klaren darüber, dass es sich bei den hoheitlichen Aufgaben bezüglich Staatsangehörigkeit und nationaler Sicherheit um einen sehr sensiblen Bereich handelt;
- die Relevanz und Notwendigkeit gemeinsamer Konzepte und Verfahren im Bereich der Asylpolitik wird durch unsere Verantwortung gegenüber Asylsuchenden im Einklang mit der Genfer Konvention von 1951 untermauert;
- der Ausschuss der Regionen betont die Bedeutung und Notwendigkeit gemeinsamer Konzepte und Verfahren für die Politik auf dem Gebiet der legalen und illegalen Einwanderung;
- der Ausschuss der Regionen ist bemüht um die Förderung und Verbesserung der Kapazitäten der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU, in den Bewerberländern und in den Herkunfts- und Transitländern der Migrationsströme in ihrer Eigenschaft als unmittelbare Diensteanbieter, als Partner anderer öffentlich-rechtlicher und freiwilliger Diensteanbieter und als Leiter des Gemeinwesens, als Erbringer von Leistungen für Asylsuchende und Flüchtlings-/Zuwanderergemeinschaften und als bürgernächste Instanz, die gegenüber den Wählern die politische Verantwortung trägt.

**verabschiedete auf seiner 44. Plenartagung am 15./16. Mai 2002 (Sitzung vom 16. Mai) folgende Stellungnahme:**

\*

\*      \*

**Der Ausschuss der Regionen, gestützt auf folgende Vorlagen betreffend die Einwanderungspolitik:**

- *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung,*
  - *Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO) und*
  - *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft.*
1. begrüßt das Engagement der Kommission, eine bessere Kenntnis der Wanderungsströme im Allgemeinen und der Auswirkungen neuer Konzepte zur Entwicklung und Förderung eines rechtlichen Rahmens für die Migrationspolitik und zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung auf Asylsuchende und das Asylsystem zu erlangen;
  2. heißt die Absicht der Kommission gut, durch verschiedene Maßnahmen und Initiativen die Zuverlässigkeit der Grenzkontrollen zu fördern und diejenigen, die die illegale Einwanderung durch Menschenhandel und Beschäftigung illegaler Wanderarbeitnehmer gewinnbringend auszunutzen suchen, härter zu bestrafen;
  3. weist auf den Einfluss der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern der Wanderungsströme hin;
  4. begrüßt die Überlegungen zur Einrichtung sicherer Asylrouten einschließlich der Möglichkeit einer Asylantragsbearbeitung in Drittländern, ist sich jedoch darüber im Klaren, dass auch unter diesen Voraussetzungen einigen Flüchtlingen nur der Weg der illegalen Einreise in die EU bleibt, und vertritt den Standpunkt, dass dies sich nicht negativ auf die Beurteilung ihres Asylanspruchs als solchen auswirken sollte;
  5. ist der Ansicht, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Entwicklung der nationalen Aktionspläne beteiligt werden sollten. Dadurch können auch bewährte Verfahrensweisen leichter identifiziert und verglichen und die tatsächlichen Auswirkungen und Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten gewählten Strategien besser analysiert werden; er macht darauf aufmerksam, dass die offene Koordinierung in Bereichen, in denen die Gemeinschaft über weitreichende Befugnisse verfügt, Rechtsakte nicht ersetzen darf, sie in reduzierter Form aber für die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten nutzbringend eingesetzt werden kann.
  6. befürwortet die Anerkennung der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der anderen Akteure bei der Eingliederung von Wanderarbeitnehmern in die Zivilgesellschaft und den Arbeitsmarkt in der EU;
  7. befürwortet die Erkenntnis, die Bewerberländer bereits jetzt an einem Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten teilnehmen zu lassen und hält es für erforderlich, auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Bewerberländer mit einzubeziehen;
  8. begrüßt den Vorschlag für ein gemeinschaftliches Aktionsprogramm zur Förderung der Sensibilisierung und zum Ausbau der Kapazitäten der Organisationen auf allen Ebenen, die an der Durchführung von Integrationsstrategien mitwirken;

9. stellt fest, dass aufgrund der unterschiedlichen Einwanderungs- und Aufenthaltsregelungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union einwanderungswilligen Personen in einigen Mitgliedstaaten die Einreise verwehrt wird;
  - bedauert, dass durch diesen Umstand Langzeit-Auffanglager für diese Migranten in dem Nachbarstaat, durch den sie einwandern wollen, eingerichtet werden müssen;
  - fordert die *Europäische Kommission* und die *Mitgliedstaaten* auf, ihre jeweiligen Rechtsvorschriften auf kurze Sicht anzugleichen und geeignete grenzübergreifende Kooperationsstrukturen einzurichten, um eine endgültige Regelung für die schwierige Situation der Migranten und der sie aufnehmenden Staaten zu finden;
  - wünscht eine schnelle Umsetzung des mehrjährigen ARGO-Programms zur Verwaltungszusammenarbeit im Bereich Asyl und Immigration.
10. empfiehlt die explizite Miteinbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihrer nationalen Vertretungsstrukturen zusammen mit den nationalen Behörden, Forschungsinstituten und NGOs als Partner bei der Durchführung der im Rahmen des ARGO-Programms vorgeschlagenen Maßnahmen;
11. begrüßt die Absicht, den Ausschuss der Regionen gemeinsam mit den anderen europäischen Institutionen weiterhin an der Entwicklung und Durchführung der gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik zu beteiligen.

**Der Ausschuss der Regionen, gestützt auf folgende Vorlagen betreffend die Asylpolitik:**

- *"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen"*
  - *"Arbeitsdokument der Kommission – Das Verhältnis zwischen der Gewährleistung der inneren Sicherheit und der Erfüllung der Anforderungen aus internationalen Schutzverpflichtungen und den diesbezüglichen Instrumenten"*
  - *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik – Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus*
12. begrüßt das Bekenntnis der Kommission zum Vorrang der Genfer Konvention von 1951;
  13. hält es für zwingend notwendig, die Folgen der Anschläge vom 11. September 2001 für die nationale und internationale Sicherheit zu berücksichtigen;
  14. erkennt die Verpflichtungen an, die sich für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Zuge der Leitung des Gemeinwesens hinsichtlich der Integration von Flüchtlings- und Einwanderungsgemeinschaften in den EU-Mitgliedstaaten ergeben;
  15. hebt die Notwendigkeit hervor, im Hinblick auf die Sicherstellung bedarfsgerechter und wirksamer Leistungen und auf einen Anfang der Förderung der aktiven Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt der EU-Mitgliedstaaten, Asylbewerber und Flüchtlinge selbst an der Entwicklung von Diensten auf lokaler und regionaler Ebene zu

beteiligen;

16. begrüßt die Absicht der EU-Mitgliedstaaten, gemeinsame Normen für die Anerkennung und den Inhalt des Flüchtlingsstatus festzulegen;
17. stellt fest, dass Asylbewerber-/Flüchtlingsgemeinschaften trotz der Einführung von Rechts- und Verwaltungsmaßnahmen zur Verringerung von Ungleichheiten bei der Versorgung innerhalb der EU auch weiterhin dazu tendieren werden, sich – bedingt durch unterschiedliche Wertesysteme, kulturelle Bindungen und geographische Faktoren – schwerpunktmäßig in bestimmten Mitgliedstaaten bzw. bestimmten Orten und Regionen in den Mitgliedstaaten niederzulassen. Dies wirkt sich unmittelbar und differenziert auf die Kapazität der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aus, über die Ansprüche und Bedürfnisse der übrigen Mitglieder des jeweiligen Gemeinwesens hinaus auch den Bedürfnissen und Ansprüchen von Asylbewerbern und Flüchtlings-/Einwanderergemeinschaften gerecht zu werden. Daher wäre es angezeigt, dass die Mitgliedstaaten den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften auf die jeweiligen Anforderungen abgestimmte Hilfsmittel gewähren und ebenso Sondermaßnahmen für die Schaffung und Konsolidierung kommunaler Betreuungseinrichtungen vorsehen, die auf regionaler und nationaler Ebene koordiniert werden;
18. begrüßt die Absicht, auf bewährten Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten aufzubauen und bekräftigt seine Forderung, die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Verbreitung der bewährten Verfahrensweisen auf EU-Ebene zu beteiligen;
19. stellt die allgemeine Erwartung fest, dass Personen mit Flüchtlingsstatus den gleichen Anspruch auf Leistungen und Vergünstigungen haben werden, die von lokalen und regionalen Gebietskörperschaften in Partnerschaft mit anderen Behörden und Agenturen bereitgestellt oder koordiniert werden, wie Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten; er erkennt jedoch an, dass Personen mit subsidiärem Schutzstatus in bestimmter Hinsicht andere Ansprüche haben können, beispielsweise im Hinblick auf den Zugang zum Arbeitsmarkt;
20. ist der Auffassung, dass über die üblichen, für die Angehörigen der EU-Mitgliedstaaten bereitgestellten Leistungen hinausgehende Sonderleistungen erforderlich sein können, beispielsweise die Bereitstellung von Informationen in einer für den Empfänger verständlichen Sprache, rechtliche Beratung, gesundheitliche und psychologische Betreuung sowie Dienste, die auf die Verletzlichkeit von unbegleiteten Minderjährigen und Personen mit anderen besonderen Bedürfnissen abgestimmt sind, und dass lokale und regionale Gebietskörperschaften (bzw. sonstige Diensteanbieter) in Bezug auf die zusätzlich entstehenden Kosten unterstützt werden sollten, z.B. mit Mitteln des Europäischen Flüchtlingsfonds;
21. erachtet die Übersetzung und Verdolmetschung (einschließlich der Erläuterung von Ansprüchen auf Sozialleistungen, die es im Herkunftsland möglicherweise nicht gibt) als eine hochwertige Hilfeleistung für Asylbewerber, Flüchtlinge und die um ihre Unterstützung bemühten Dienstleister in den Bereichen Unterbringung, Gesundheit-, Schul- und Berufsbildung, soziale Sicherheit usw.;
22. geht mit Blick auf die gesundheitliche und psychologische Betreuung davon aus, dass Asylbewerber und Flüchtlinge, die physische und psychische Misshandlung einschließlich Folter erlitten haben, Unterstützungsleistungen benötigen, die über die von den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und ihren jeweiligen Partnern üblicherweise bereitgestellten Dienste hinausgehen. Da auch Vergewaltigung als eine Form der Folter eingesetzt wird, sollten Asylbewerberinnen, die spezielle Hilfe für ihre besondere Situation benötigen, für sich persönlich Zugang zu Ärztinnen, Befragerinnen und Dolmetscherinnen

- haben, um ihnen die Berichterstattung über jedwede sexuelle Misshandlung zu erleichtern;
23. stellt fest, dass spezialisierte Unterstützungsleistungen häufig nur in großen Städten mit bereits vorhandenen Flüchtlingsgemeinschaften zugänglich sind. Eine mangelnde Verfügbarkeit solcher Leistungen wirkt einer Verteilung der Flüchtlingsgemeinschaften entgegen und unterstützt vielmehr die Konzentration von Flüchtlingsgemeinschaften auf bestimmte Städte und Regionen. Die Entwicklung spezialisierter Hilfsdienste in allen Regionen der EU-Mitgliedstaaten würde auch die Voraussetzungen dafür verbessern, eine innerhalb der EU gleichmäßige Verteilung der Schutzsuchenden zu ermöglichen;
  24. nimmt die Errichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds, der zur Finanzierung der Entwicklung der erforderlichen Dienste für Flüchtlinge herangezogen werden kann, zur Kenntnis und empfiehlt die Durchführung einer entsprechenden Informationskampagne bei den Stellen, die in der EU für die Koordinierung dieser Dienste zuständig sind, wobei auch die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und deren Vertretungssysteme auf nationaler Ebene als Partner vorgesehen ist. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sollten ferner darüber informiert werden, dass ihnen bei der Förderung der Integration von Flüchtlingen in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt neben dem EEF auch Mittel aus anderen EU-Programmen wie beispielsweise der Initiative EQUAL zur Verfügung stehen, die die soziale Integration durch die Unterstützung benachteiligter und diskriminationsgefährdeter Gruppen durch den Zugang zu Bildung und Beschäftigung zum Ziel hat und dabei auch explizit auf die Bedürfnisse von Asylbewerbern ausgerichtet ist;
  25. ist der Ansicht, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Entwicklung der nationalen Aktionspläne beteiligt werden sollten. Dadurch können die bewährten Verfahrensweisen leichter verglichen und die tatsächlichen Auswirkungen und Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten eingeschlagenen Strategien besser analysiert werden; macht darauf aufmerksam, dass die offene Koordinierung in Bereichen, in denen die Gemeinschaft über weitreichende Befugnisse verfügt, Rechtsakte nicht ersetzen darf, sie in reduzierter Form aber für die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten nutzbringend eingesetzt werden kann.
  26. begrüßt die Anerkennung der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der anderen Akteure bei der Entwicklung eines gemeinsamen Asylsystems, bedauert jedoch, dass bei der Beschreibung dieses Asylsystems in der betreffenden vorgeschlagenen Leitlinie (Leitlinie 2) nur die verwaltungstechnischen Aspekte des Asylantrags und nicht die Unterstützungsleistungen zur Sprache gebracht werden, die die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aller Wahrscheinlichkeit nach im Verlauf des Asylverfahrens erbringen müssen;
  27. befürwortet die Anerkennung der Rolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der anderen Akteure bei der Entwicklung der Integrationsstrategien. Der Zugang zu Unterstützungsleistungen und die Vorbereitung auf die letztendliche Anerkennung oder Verweigerung des Flüchtlingsstatus sollte jedoch integraler Bestandteil des Asylverfahrens sein;
  28. begrüßt die Erkenntnis, die Bewerberländer bereits jetzt an einem Informationsaustausch unter den Mitgliedstaaten teilnehmen zu lassen und hält es für erforderlich, auch die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften der Bewerberländer mit einzubeziehen;
  29. begrüßt die Absicht, den Ausschuss der Regionen gemeinsam mit anderen europäischen Institutionen weiterhin an der Entwicklung und Durchführung der gemeinsamen Asylpolitik zu beteiligen.

Brüssel, den 16. Mai 2002

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

**Sir Albert Bore**

**Vincenzo Falcone**

\*

\*       \*

--

CdR 93/2002 fin (FR/EN) JB/K/mm

CdR 93/2002 fin (FR/EN) JB/K/mm