



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/268**  
**"Einwanderungspolitik  
und Entwicklungs-  
zusammenarbeit"**

Brüssel, den 25. Oktober 2007

**STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses  
zum Thema

**"EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern"**  
(Initiativstellungnahme)

---

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 16. Februar 2007, gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung eine Initiativstellungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

*"EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern"*

(Initiativstellungnahme).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 2. Oktober 2007 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 439. Plenartagung am 24./25. Oktober 2007 (Sitzung vom 25. Oktober) mit 94 Ja-Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\* \*

## 1. **Einleitung**

- 1.1 Seit 2006 hat sich eine neue Perspektive im Umgang mit dem Migrationsphänomen und der Migrationspolitik herausgebildet, insbesondere durch den hochrangigen Dialog der Vereinten Nationen zum Thema "Internationale Migration und Entwicklung"<sup>1</sup>. Die Untersuchung des Verhältnisses zwischen Migration und Entwicklung hat zu einer neuen Wahrnehmung der Migration geführt. Dabei werden die Interessen der Herkunftsländer berücksichtigt und die in Europa dominierende Sicht überwunden, der zufolge die Migrationspolitik ausschließlich den Bedürfnissen und den Anliegen der Aufnahmegesellschaft Rechnung tragen muss.
- 1.2 Im Vorfeld des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen wurde der im Oktober 2005 fertig gestellte Abschlussbericht der Weltkommission für internationale Migration (GCIM) vorgelegt. Darin wird bereits die Grundlage für eine mehrdimensionale Sicht des internationalen Migrationsphänomens geschaffen, bei der den Aspekten der Entwicklung der Herkunftsländer besondere Bedeutung zukommt. Auf diesen Bericht folgten noch zahlreiche weitere Arbeiten und Treffen auf Ebene der Vereinten Nationen sowie im Rahmen anderer internationaler Gremien.
- 1.3 Die Europäische Union hat sich an dieser Debatte beteiligt und bereits Schritte unternommen, um die Migrationspolitik im Zusammenhang mit der Entwicklungspolitik zu betrachten. Die Europäische Kommission hat bereits 2002 eine Mitteilung über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen zu Drittländern<sup>2</sup> veröffentlicht. Darin beschreibt sie eine umfassende Sichtweise des Migrationsphänomens und fordert, dieses nicht auf die Bekämp-

---

<sup>1</sup> 14./15.9.2006.

<sup>2</sup> KOM(2002) 703 endg. vom Dezember 2002.

fung der irregulären Einwanderung zu reduzieren, sondern auch seine positiven Effekte zu berücksichtigen und es in Beziehung zu den Zielen der Armutsbekämpfung zu setzen. In der Mitteilung wird u.a. auf die Bedeutung der Überweisungen, der Abwanderung von Wissenschaftlern (Braindrain) aufgrund der Abwerbung durch reiche Länder (darunter die EU-Mitgliedstaaten) und die Rückkehr Bezug genommen, wobei die Ansicht vertreten wird, dass alle diese Fragen mit den Zielen der Entwicklung der Herkunftsländer in Verbindung stehen.

- 1.4 In der 2004 verabschiedeten Verordnung über die finanzielle Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich (AENEAS)<sup>3</sup> wurde die Möglichkeit einer Finanzierung von Aktionen zur Migrationssteuerung erwogen, die den Interessen der Herkunftsländer Rechnung tragen sollte (in der Verordnung wird vor allem eine Finanzierung von Maßnahmen für die Bekämpfung der irregulären Einwanderung angestrebt).
- 1.5 Das bislang ausführlichste Dokument zu diesem Thema ist jedoch die Mitteilung über den Zusammenhang zwischen Migration und Entwicklung, die die Kommission Ende 2005 vorgelegt hat<sup>4</sup>. Diese Mitteilung ist die Weiterführung der Mitteilung von 2002, konzentriert sich im Gegensatz zu dieser aber auf das, was Migration und Entwicklung verbindet, und lässt andere Aspekte, wie die Bekämpfung der irregulären Einwanderung, außen vor. Es werden u.a. neue Aspekte im Zusammenhang mit Themen wie Überweisungen, Stärkung der Rolle der Diaspora-Organisationen für die Entwicklung und Mobilität von Intelligenz (wie auch der Begrenzung der negativen Auswirkungen des Braindrain) beleuchtet.
- 1.6 Ergänzt wird diese Mitteilung durch ein speziell für den hochrangigen Dialog der Vereinten Nationen zum Thema "Internationale Migration und Entwicklung" erarbeitetes Kommissionspapier<sup>5</sup>.
- 1.7 In einer neuen Mitteilung<sup>6</sup> hat die Kommission diesen Ansatz weiterentwickelt und Maßnahmen für die zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der EU und Drittstaaten vorgeschlagen. Dazu äußert sich der EWSA in Abschnitt 11 dieser Stellungnahme.
- 1.8 Auch das Europäische Parlament hat diesbezüglich eine Stellungnahme<sup>7</sup> ausgearbeitet. Sie hat dieselben Themen zum Gegenstand wie die Kommissionsmitteilungen, enthält jedoch weitergehende Vorschläge. So wird die Politik der "gewählten Migration" dafür kritisiert, dass sie den Braindrain begünstige. Auch werden konkrete Maßnahmen für die Rückkehr hochqualifizierter Migranten vorgeschlagen, z.B. die Entwicklung von Programmen zum Auffangen der Lohnunterschiede bei den Migranten, die in ihr Land zurückkehren wollen,

---

<sup>3</sup> Verordnung (EG) Nr. 491/2004 vom 10.3.2004.

<sup>4</sup> KOM(2005) 390 endg. vom 1.11.2005.

<sup>5</sup> KOM(2006) 409 endg. vom 14.7.2006.

<sup>6</sup> KOM(2007) 248 endg. vom 16.5.2007.

<sup>7</sup> 2005/2244 (INI).

oder Maßnahmen zur Gewährleistung der Übertragung von Ruhegehalts- und Sozialversicherungsansprüchen für Rückkehrer. Des Weiteren geht das Parlament in seiner Stellungnahme u.a. auf die zirkuläre Migration von Fachkräften ein, plädiert für die Politik der gemeinsamen Entwicklung und schlägt Maßnahmen bezüglich Überweisungen vor.

1.9 Der EWSA leistet mit der vorliegenden Stellungnahme sowie der Initiativstellungnahme zum Thema "Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen"<sup>8</sup> einen neuen Beitrag zur Einwanderungspolitik der EU, indem er eine neue Perspektive einbezieht: die der Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern.

## 2. **Die globale Dimension der Arbeitslosigkeit, der Armut und der Ungleichheit**<sup>9</sup>

2.1 In den letzten Jahrzehnten hat der materielle Wohlstand in der Welt - zumindest auf das BIP bezogen - in noch nie da gewesenen Maße zugenommen. Diese Prosperität zeichnet sich aber durch sehr große Unterschiede aus, denn zahlreiche Länder und hunderte Millionen Menschen haben keinen Anteil an diesem neuen Wohlstand gehabt.

2.2 Der Anstieg des BIP spiegelt nicht genau den wirklichen Entwicklungsgrad einer Gesellschaft wider. Der Index der menschlichen Entwicklung (*Human Development Index*) des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (*United Nations Development Programme/UNDP*)<sup>10</sup> beruht auf einem umfassenderen Entwicklungskonzept, das über das BIP hinausgeht und u.a. die Lebenserwartung und das Bildungsniveau einbezieht. Gleichwohl bleiben andere offensichtlich relevante Indikatoren unberücksichtigt, wie Achtung der Menschenrechte, Demokratie, Zugang zu menschenwürdiger Arbeit oder Gleichheit.

2.3 Ein vorrangiges Problem ist der Mangel an Arbeitsplätzen bzw. an Mitteln, die den Lebensunterhalt sichern. Arbeitslosigkeit ist gemeinhin ein zentraler "Push-Faktor", der Menschen dazu bewegt, an Orte zu ziehen, die bessere Lebensbedingungen bieten. 2006 lebten auf der Erde 6,7 Milliarden Menschen - bei einer jährlichen Wachstumsrate von 75 Millionen (hauptsächlich in den Entwicklungsländern). Im ILO-Bericht 'Globale Beschäftigungstrends 2007' wurde die Welterwerbsbevölkerung 2006 auf rund 2,9 Milliarden Menschen geschätzt<sup>11</sup>. Im selben Jahr gab es schätzungsweise 195,2 Millionen Arbeitslose, d.h. etwa 6,3% der Welterwerbsbevölkerung. Die Zahl der "Armen trotz Erwerbstätigkeit" (working poor = Personen,

---

<sup>8</sup> Auf der Plenartagung am 12./13. Dezember verabschiedete Initiativstellungnahme des EWSA zum Thema "Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen", Berichterstatter: Herr SHARMA.

<sup>9</sup> Die Angaben stammen aus dem Bericht über die menschliche Entwicklung 2006 des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) und dem Bericht *A Fair Globalisation: Creating Opportunities for All (Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen)* der Weltkommission über die soziale Dimension der Globalisierung (unter der Schirmherrschaft der ILO) (2004).

<sup>10</sup> Der letzte (kürzlich veröffentlichte) "Bericht über die menschliche Entwicklung" bezieht sich auf das Jahr 2006 (obwohl die Daten tatsächlich von 2004 stammen).

<sup>11</sup> ILO: Global Employment Trends 2007 (Genf).

die von umgerechnet 2 US-Dollar oder weniger pro Tag leben) stieg weiter an und belief sich 2007 bereits auf 1,37 Milliarden<sup>12</sup>.

- 2.4 Die Notlage von Landwirten in Entwicklungsländern ist ein wichtiger wirtschaftlicher Faktor für die internationale Migration - jetzt und in Zukunft. Im Jahr 2000 waren 43% aller Arbeitnehmer auf der Welt im Agrarsektor beschäftigt, wobei ihre Situation in armen Ländern üblicherweise schlechter ist als die Lage von Stadtbewohnern. Dies ist zum Teil das Ergebnis einer staatlichen Politik, die oft Maßnahmenpakete für strukturelle Anpassungen umfasst. Diese sollen die Agrarproduktion "modernisieren" und stärker exportorientiert gestalten, haben aber durch die zunehmende Liberalisierung des Handels die Schwächung der Position von Kleinlandwirten und ihre Verdrängung aus der Agrartätigkeit bzw. in die chronische "Unterbeschäftigung" oder ihre Abwanderung aus den ländlichen Regionen zur Folge. Tatsächlich wuchs im Zeitraum von 1980 bis 1999 der Anteil der Bevölkerung, die in städtischen Gebieten lebt, von 32 auf 41% in Ländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommensniveau<sup>13</sup>.
- 2.5 Es ist zu betonen, dass kein automatischer Zusammenhang zwischen Einkommen und menschlicher Entwicklung besteht. Länder mit einem geringeren Einkommensniveau als andere können dank entsprechender öffentlicher Maßnahmen und dank des Fehlens von Konflikten einen höheren Index der menschlichen Entwicklung<sup>14</sup> haben.
- 2.6 In der heutigen globalisierten Welt liegen Norwegen und Niger mit ihren Indikatoren der menschlichen Entwicklung am weitesten auseinander. Norweger sind vierzigmal reicher als Nigrer und haben eine doppelt so hohe Lebenserwartung und eine fünfmal höhere Schulbesuchsquote.
- 2.7 Bei der Untersuchung der Tendenzen der menschlichen Entwicklung seit den 70er-Jahren ist festzustellen, dass die meisten Länder ihren Index der menschlichen Entwicklung verbessert haben. Die einzige Ausnahme ist Subsahara-Afrika: In dieser Region befinden sich 28 der 31 Länder mit dem niedrigsten Indikator der menschlichen Entwicklung.
- 2.8 Folgende Daten sind sicher ebenfalls interessant:
- In den letzten drei Jahrzehnten ist die durchschnittliche Lebenserwartung bei der Geburt um sieben Jahre in den entwickelten Ländern und um neun Jahre in den Entwicklungsländern angestiegen. Einzige Ausnahme ist Subsahara-Afrika, wo die Lebenserwartung den niedrigsten Stand seit 30 Jahren erreicht hat; so ist sie in Botswana um 20 und in Sambia um 13 Jahre zurückgegangen.

---

<sup>12</sup> Informationen aus "Schlüsselindikatoren des Arbeitsmarkts" (ILO).

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> Letzter "Bericht über die menschliche Entwicklung".

- Die Kindersterblichkeit nimmt in den entwickelten Ländern stärker ab als in den Entwicklungsländern.
- Vor dem Hintergrund einer globalen wissensbasierten Wirtschaft ist die Tatsache zu sehen, dass die Schulbildung eines Kinds in einem Land mit hohem Einkommensniveau durchschnittlich über 15 Jahre beträgt. In Burkina Faso sind es weniger als vier Jahre. In den am wenigsten entwickelten Ländern haben 20% der Kinder keinen Grundschulabschluss. Im Tschad, in Malawi oder in Ruanda liegt dieser Wert bei 40%.
- In Lateinamerika gibt es trotz neuer positiverer Tendenzen noch gravierende Probleme, die sich aus der Armut und der ungleichen Verteilung des Wohlstands ergeben.

- 2.9 Weltweit ist die Armut zurückgegangen<sup>15</sup>, was aber weitgehend auf die Entwicklung, die in den letzten Jahren in China und Indien stattgefunden hat, zurückzuführen ist. 20% der ärmsten Menschen verfügen über nur 1,5% des weltweiten Einkommens, und ihre Tageseinkünfte liegen unter 1 US-Dollar. 40% der Weltbevölkerung verfügt über nur 5% des weltweiten Einkommens und lebt von weniger als 2 US-Dollar pro Tag. Andererseits zählen 90% der Einwohner der OECD-Länder zu den 20% der Weltbevölkerung mit den höchsten Einkommen. Am anderen Ende der Skala gehört jeder zweite Einwohner Subsahara-Afrikas zu den 20% mit den geringsten Einkommen. Die 500 reichsten Menschen der Welt verfügen über ein höheres Einkommen (Vermögenswerte nicht eingerechnet) als die 416 Millionen ärmsten Menschen zusammen.
- 2.10 Armut, Arbeitslosigkeit und Ungleichheit sind gemeinsame Merkmale der Herkunftsländer von Migranten. Das Nichtvorhandensein menschenwürdiger Arbeit, Wirtschaftskrisen, fehlende Entwicklungsperspektiven, Katastrophen und Krankheiten, Kriege, Korruption und die Unfähigkeit mancher Regierungen, der Mangel an Freiheit und demokratischen Institutionen - all dies bringt viele Menschen dazu, ihr Land zu verlassen und dorthin zu gehen, wo sie bessere Zukunftsperspektiven sehen. Die Weltkommission für internationale Migration stellte in ihrem für die UNO angefertigten Bericht 2005 fest, dass viele große Migrationsströme, die unerwünscht und schwierig zu steuern sind, auf das Fehlen einer nachhaltigen Entwicklung und auf strukturelle Probleme in zahlreichen Ländern zurückzuführen sind.
- 2.11 Gleichzeitig nutzen kriminelle Vereinigungen, die auf dem Gebiet des Schleusens und des Menschenhandels tätig sind, diese Situation aus, um sich an der irregulären Einwanderung zu bereichern. Es ist deshalb wichtig, gegen solche skrupellosen verbrecherischen Banden, die aus der Notlage unschuldiger Menschen Vorteil ziehen, konzertiert vorzugehen. Ebenso wichtig ist es, dass wirkungsvolle Kontrollen an den Grenzen (einschließlich der Seegrenzen) zwischen Transit- und Bestimmungsländern angemessen koordiniert werden.

---

<sup>15</sup> Bericht des UNDP über die menschliche Entwicklung 2006.

- 2.12 Die Förderung des Friedens und der Demokratie, des wirtschaftlichen und sozialen Wachstums sowie der menschlichen Entwicklung kann neben der Bekämpfung von Armut und Ungleichheit einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der unerwünschten Auswanderung leisten.
- 2.13 Allerdings sind es nicht die Ärmsten, die auswandern, denn ihre Mittellosigkeit macht diese Möglichkeit für sie unerreichbar. Vielmehr wandern jene aus, die über höhere (eigene oder familiäre) Einkünfte, ein höheres Bildungsniveau, mehr Dynamik und eine bessere körperliche Verfassung verfügen - und das sind sehr oft die Jüngeren. Auswanderung führt zumindest anfänglich zum Verlust an Humankapital der Herkunftsländer.
- 2.14 Armut und Perspektivlosigkeit sind in vielen - wenngleich nicht allen - Fällen die Gründe für die Auswanderung nach Europa. Die EU muss aktiv mit den Herkunftsländern in der Armutsbekämpfung zusammenarbeiten und in der Einwanderungspolitik einen umfassenden Ansatz verfolgen.
- 2.15 Der EWSA meint, dass die EU und die Mitgliedstaaten den Millenniums-Entwicklungszielen, die vor sieben Jahren von der UNO vereinbart wurden und bis 2015 erreicht werden sollen, einen neuen politischen Impuls verleihen sollten. Diese Ziele müssen durch Initiativen zugunsten der menschenwürdigen Arbeit gemäß den ILO-Normen ergänzt werden.
- 2.16 Bisher gibt es nur langsame Fortschritte, und die internationale Gemeinschaft kommt den erforderlichen politischen Verpflichtungen nicht nach. Beispielsweise kommen nur wenige Mitgliedstaaten ihrer Zusage nach, 0,7% ihres BIP für die Entwicklungshilfe zu verwenden. Die Zwischenbilanz, die der UN-Generalsekretär 2007 gezogen hat<sup>16</sup>, ist ernüchternd: Die Fortschritte sind gering, und die Entwicklungshilfe wurde zwischen 2005 und 2006 sogar um 5,1% gekürzt.
- 2.17 Der Ausschuss schlägt der Europäischen Kommission vor, eine genaue Agenda zur Förderung der acht Millenniumsziele zu verabschieden:
- Kampf gegen Hunger: Halbierung der extremen Armut, d.h. Halbierung der Zahl der Menschen, die mit weniger als 1 Dollar täglich auskommen müssen.
  - Weltweite Bildung: Sicherstellung der Grundschulausbildung für alle Kinder.
  - Gleichstellung: Beseitigung der Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern und Förderung der Unabhängigkeit von Frauen.
  - Kindersterblichkeit: Verringerung der Sterblichkeit von Kindern unter fünf Jahren um zwei Drittel.
  - Gesundheit der Mütter: Verringerung der Sterblichkeit von Frauen während der Schwangerschaft um drei Viertel.
  - Pandemien: Umkehrung der Tendenz bei der Verbreitung von Krankheiten wie Malaria oder AIDS.

---

<sup>16</sup> Siehe den Bericht der Vereinten Nationen 2007 im Internet unter: [www.un.org](http://www.un.org).

- Nachhaltigkeit: Halbierung der Zahl der Personen, die keinen Zugang zu Trinkwasser und Abwasserentsorgung haben.
- Handel: Schaffung eines multilateralen Austauschsystems, gleichzeitig Gewährleistung der Korruptionsbekämpfung und der Förderung der guten Regierungsführung.

### 3. **Handel und Entwicklung**

- 3.1 Die Öffnung des Handels ist unter verschiedenen Aspekten mit Wirtschaftswachstum, Entwicklung, Arbeitsplatzschaffung und Armutsbekämpfung verbunden. Das beste Beispiel hierfür sind die Verhandlungen, die derzeit in der Welthandelsorganisation (WTO) geführt werden. Die gegenwärtige Verhandlungsrunde (Doha-Runde) wird auch als Entwicklungsrunde bezeichnet. Dasselbe Ziel verfolgen die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen, die als fester Bestandteil des Cotonou-Abkommens zwischen der Europäischen Union und den AKP-Staaten ausgehandelt wurden, sowie die kürzlich vorgelegte Mitteilung der Europäischen Kommission "Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für Handelshilfe"<sup>17</sup>.
- 3.2 In einigen Fällen wird die Öffnung des Handels mit der Entwicklung der ärmsten Länder und der Verringerung der unerwünschten Einwanderung verknüpft. In anderen Fällen wird die Auswanderung als Folge des Schutzes der Märkte der entwickelten Länder vor den Erzeugnissen der Entwicklungsländer betrachtet.
- 3.3 Die Frage ist, wie die Förderung des Handels zur Verringerung der Armut in der Welt beitragen kann. Der EWSA hält die vom Internationalen Arbeitsamt und der WTO gemeinsam erarbeitete Studie "Trade and employment: Challenges for policy research" ("Handel und Beschäftigung: Herausforderungen für die Politikforschung") vom März 2007 in diesem Zusammenhang für ein zentrales Referenzwerk.
- 3.4 Im letzten Jahrzehnt, in dem die Handelshemmnisse merklich abgebaut wurden, ist die Armut weltweit zurückgegangen. Allerdings fand dieser Rückgang vornehmlich in China und Indien statt, und auch dort nur in bestimmten Regionen und gesellschaftlichen Bereichen. Die Erfahrungen der Länder, die ihre Volkswirtschaften geöffnet haben, sind unterschiedlich. Die Länder, die ihre Entwicklung auf den Textilexport gestützt haben, konnten die Armut nicht in signifikantem Maße reduzieren. In anderen Ländern ist lediglich die Schattenwirtschaft angewachsen. In Asien haben die Lohnunterschiede zwischen qualifizierten und nicht qualifizierten Arbeitnehmern ab-, in Lateinamerika hingegen zugenommen<sup>18</sup>.
- 3.5 Der EWSA ist der Auffassung, dass es, im Gegensatz zu dem, was die Führungseliten bestimmter Entwicklungsländer denken, keinen Widerspruch zwischen Entwicklung und

---

<sup>17</sup> "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Auf dem Weg zu einer EU-Strategie für Handelshilfe - der Beitrag der Kommission" (KOM(2007) 163 endg.).

<sup>18</sup> O.g. Bericht der ILO und der WTO.

Menschenrechten gibt. Untersuchungen zufolge<sup>19</sup> steigen die internationalen Investitionen und Exporte in den Ländern, die ihr politisches System demokratisieren, die Rechte der Arbeitnehmer stärken und den sozialen Schutz verbessern. Die Achtung der internationalen ILO-Normen für die Förderung der menschenwürdigen Arbeit, die Stärkung des sozialen Dialogs der Sozialpartner und des Dialogs mit den Organisationen der Zivilgesellschaft sind aus Sicht des EWSA unterstützenswerte Beispiele für gutes Regieren.

- 3.6 Eine stärkere Marktöffnung seitens der Industrieländer kann die Entwicklung begünstigen, auch wenn sie sich nicht immer günstig für alle Länder auswirkt, denn nur die Länder, die ein gewisses Entwicklungsniveau erreicht haben (mit starken nationalen Märkten, wirkungsvollen Exportinfrastrukturen und stabilen politischen Systemen), sind in der Lage, den Abbau von Zollschränken und nichttarifären Hemmnissen zu nutzen, um ihre Entwicklung voranzutreiben und die Armut zu verringern.
- 3.7 Die Folgen der Globalisierung für die Entwicklung der Länder sind sehr unterschiedlich und hängen von der Politik ab, die ein Land verfolgt: Fortschritte hinsichtlich der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte sowie Verbesserungen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Infrastrukturen, Beschäftigungspolitik fördern das Wachstum und vermindern Armut und soziale Ungerechtigkeit.
- 3.8 Der EWSA ist der Auffassung, dass die EU im Rahmen der WTO-Verhandlungen die Zunahme des internationalen Handels (insbesondere zwischen der EU, Afrika und Lateinamerika) wie auch die Verbreitung von Demokratie und Menschenrechten in der Welt erleichtern sollte.
- 3.9 Die EU hat Assoziierungsabkommen mit verschiedenen Ländern und regionalen Ländergruppen geschlossen: den Ländern der Partnerschaft Europa-Mittelmeer, den AKP-Staaten, Russland und den östlichen Nachbarländern, den Ländern des Mercosur und der Andengemeinschaft, China, Indien usw. Der Ausschuss trägt durch seine Stellungnahmen und Gemischten Ausschüsse dazu bei, dass diese Abkommen über Handelsaspekte hinausgehen und unterschiedliche soziale Aspekte einschließen.

#### 4. **Entwicklungszusammenarbeit**

- 4.1 Auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit sollte die EU die Umsetzung öffentlicher Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen der Aufnahmeländer in Kooperation mit den Sozialpartnern und den Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen. Diese Maßnahmen sind - neben der Förderung des Friedens und des verantwortungsvollen Regierens - entscheidende Entwicklungsfaktoren.

---

<sup>19</sup> Bericht der unabhängigen Evaluierungsgruppe der Weltbank "Annual Review of Development Effectiveness 2006. Getting Results" und Berichte der OECD über Handel und Beschäftigung.

- 4.2 Im Rahmen der Politik der Entwicklungszusammenarbeit wurde der Rolle der Migration als Mittel zur Bekämpfung der Armut bisher nur wenig Aufmerksamkeit geschenkt.
- 4.3 Die offizielle Entwicklungshilfe fußt auf den Grundsätzen der sozialen Gerechtigkeit und der Verteilung des Reichtums. Ziele der Politik der Entwicklungszusammenarbeit sind die Bekämpfung der Armut und die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens für alle. Auch wenn sie unmittelbar weder auf die Förderung der Migrationsbewegungen noch ihre Eindämmung abzielt, kann sie durch die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit zur Verminderung der Gründe für die unfreiwillige Auswanderung beitragen<sup>20</sup>.
- 4.4 Es ist unannehmbar, die Entwicklungshilfepolitik als Druckmittel in den internationalen Migrationsverhandlungen einzusetzen, wie es einige europäische Regierungsführer auf dem Europäischen Gipfel von Sevilla in den Raum gestellt haben.
- 4.5 Nach Auffassung des EWSA kann die EU die Beteiligung der Diaspora-Gemeinschaften an den Kooperationsvorhaben fördern. Ihr Beitrag kann für die Formulierung von Vorschlägen und Ergebnisbewertungen sehr wichtig sein, da diese mitunter von Fachleuten aus den Geberländern erarbeitet werden, die die Situation der Aufnahmeorte nur teilweise kennen.
- 4.6 Demokratie und Menschenrechte, allgemeine und berufliche Bildung, Förderung der Unabhängigkeit von Frauen sowie Gesundheitswesen und Umweltschutz sind vorrangige Ziele der Zusammenarbeit der EU. Darüber hinaus hält der EWSA die Stärkung und Förderung der organisierten Zivilgesellschaft für äußerst wichtig.
- 4.7 Die EU könnte die Schaffung von Netzen und gemischten Ausschüssen, an denen sich die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft der Herkunfts- und der Aufnahmeländer beteiligen, finanziell unterstützen. Beispielsweise ist die Aufklärung der Bevölkerung ein Kernelement der Politik der Entwicklungszusammenarbeit: Die Öffentlichkeit in den Aufnahmeländern sollte über die Kultur, die Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie die sozialen und politischen Zustände in den Heimatländern der Auswanderer informiert werden.

## 5. Eine europäische Einwanderungspolitik in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern

- 5.1 Es überrascht, dass die EU-Mitgliedstaaten die "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen", die von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in ihrer EntschlieÙung 45/158 am 18. Dezember 1990 angenommen wurde und seit dem 1. Juli 2003 in Kraft ist, immer noch nicht ratifiziert haben. Der EWSA<sup>21</sup> schlägt erneut vor, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten diese Konvention ratifizieren. Der Ausschuss unterstützt die vom Europäischen Rat auf seinen Tagungen in

---

<sup>20</sup> Oxfam-Intermon: "Migraciones y desarrollo: el papel de la cooperación", in: Estudios Nr. 8 (2001).

<sup>21</sup> Stellungnahme des EWSA vom 30.6.2004 zu der "Internationalen Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 302 vom 7.12.2004.

Tampere und Den Haag festgesetzten Ziele und erklärt, dass die Achtung der Menschenrechte und der Gleichbehandlung die Grundlage der europäischen Einwanderungspolitik sein muss.

- 5.2 Der EWSA schlägt der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor, im Bereich der Außenpolitik **einen internationalen Rechtsrahmen für die Migration** anzuregen, der auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und dem Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gründet. Dieser internationale Rechtsrahmen sollte Folgendes umfassen:
- Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen;
  - Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW);
  - Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (CERD);
  - Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC);
  - Übereinkommen der ILO über Wanderarbeiter (C 97 und C 143);
  - Erklärung der ILO über die Grundprinzipien und Grundrechte am Arbeitsplatz;
  - Multilateraler Rahmen der ILO für die Migration von Arbeitnehmern;
  - Erklärung von Durban und Aktionsprogramm der UN-Weltkonferenz von 2001 gegen Rassismus.
- 5.3 Gegenwärtig stehen im Mittelpunkt der Migrationspolitik vornehmlich Zweckmäßigkeitserwägungen, die der EWSA unterstützt hat, die allerdings ausschließlich den Interessen der europäischen Länder als Aufnahmeländer entsprechen: Bekämpfung der irregulären Einwanderung und des Menschenhandels, Erfüllung der Erfordernisse unserer Arbeitsmärkte und unserer Wirtschaftsentwicklung. Unter diesen Aspekten werden sodann die Probleme des Zusammenlebens und der Identität betrachtet und die Zulassungspolitik definiert, mit der hochqualifizierte Migranten angezogen und gleichzeitig andere abgewiesen werden sollen. Diesen Erwägungen entsprechend gestalten wir Europäer die Einwanderungspolitik einmal offener, einmal restriktiver - wobei wir aber immer nur die Folgen der Einwanderung für die europäischen Gesellschaften im Blick haben.
- 5.4 Dennoch verfolgen die EU und die meisten Mitgliedstaaten eine sehr aktive Politik der Entwicklungszusammenarbeit. Zudem hat die EU Nachbarschafts- und Assoziierungsabkommen mit zahlreichen Ländern geschlossen. Früher wurde diese Politik jedoch ohne ausreichende Verknüpfung mit der Einwanderungspolitik umgesetzt, als würde es sich hier um zwei ganz unabhängige Politikbereiche handeln, weil man irrigerweise annahm, dass eine Migrationspolitik ohne die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern möglich sei.
- 5.5 Es liegen zahlreiche Untersuchungen über die Auswirkungen der Migration auf die Entwicklungsländer vor. Aus allen Berichten lässt sich der allgemeine Schluss ziehen, dass Migranten einen positiven Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Herkunftsländer leisten, auch wenn es für einige Länder bestimmte negative Folgen gibt. Zu den positiven Fol-

gen zählt die Bedeutung der Geldsendungen in die Heimatländer, zu den negativen gehören hingegen der Braindrain und der Verlust an Humanressourcen.

5.6 Der EWSA befürwortet einen neuen Ansatz in der europäischen Politik: Die Lenkung der Einwanderungspolitik sollte in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern erfolgen, damit die Migration ein Entwicklungsfaktor für diese Länder wird. Das setzt voraus, dass viele Aspekte dieses Politikbereichs überdacht werden - einschließlich jener, die die Zulassungskriterien und die Möglichkeiten der Mobilität der Einwanderer betreffen.

## 6. Migration ist sowohl für die Herkunfts- als auch für die Aufnahmeländer positiv

6.1 Die Vorteile der Einwanderung für die Aufnahmeländer wurden in anderen Stellungnahmen des EWSA ausführlich dargestellt. Im Falle der europäischen Länder ist die Einwanderung den Erfordernissen des Arbeitsmarkts, die sich aus der demografischen Entwicklung ergeben, gerecht geworden<sup>22</sup>. Einwanderer erhalten Arbeitsplätze, die mit einheimischen Arbeitnehmern nicht besetzt werden können, und tragen zur Wirtschaftsentwicklung, zur Arbeitsplatzschaffung und zum sozialen Fortschritt bei. Wie der UN-Generalsekretär in seinem Bericht anlässlich des hochrangigen Dialogs über internationale Migration und Entwicklung feststellte, begünstigen Einwanderer das Wirtschaftswachstum in den Aufnahmeländern, indem sie die Rentabilität von Wirtschaftstätigkeiten aufrechterhalten, die ohne sie ausgelagert würden; sie fördern das Wirtschaftswachstum auch dadurch, dass sie die Zahl der Erwerbstätigen und der Verbraucher erhöhen sowie ihre eigenen unternehmerischen Fähigkeiten einbringen<sup>23</sup>. Der Ausschuss hat auch vorgeschlagen, dass die EU die Integrationspolitik verstärkt<sup>24</sup>. Die Migration kann für alle positiv sein: für die Migranten, für die Aufnahmegesellschaft und für die Herkunftsländer.

6.2 Den Entwicklungsländern ermöglicht die Auswanderung den Wegzug überzähliger Arbeitskräfte und damit die Verringerung der Arbeitslosigkeit; gleichzeitig ist sie ein bedeutender Mechanismus zur Bekämpfung der Armut angesichts der Höhe der Überweisungen von Auswanderern an ihre Familienangehörigen. Andererseits spielen die Auswanderer nach ihrer Rückkehr eine immer wichtigere Rolle als wirtschaftliche Impulsgeber, indem sie Unternehmen gründen oder kleine Geschäfte fördern sowie neue Kenntnisse und Techniken vermitteln. Indes gibt es auch negative Effekte, z.B. den Verlust der am besten ausgebildeten und dynamischsten jungen Menschen.

---

22 Stellungnahme des EWSA vom 9.6.2005 zu dem "Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 286 vom 17.11.2005.

23 Dokument der Vereinten Nationen A/60/871, 2006 "International migration and development. Report of the Secretary-General": <http://www.un.org/Docs/journal/asp.ws.asp?m=A/60/871>.

24 Initiativstellungnahme des EWSA vom 21.3.2002 zum Thema "Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatter: Herr MELÍCIAS), ABl. C 125 vom 27.5.2002; Initiativstellungnahme des EWSA vom 13.9.2006 zum Thema "Die Einwanderung in die EU und die Integrationspolitik: Die Zusammenarbeit zwischen den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften und den Organisationen der Zivilgesellschaft" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 318 vom 23.12.2006; und die gemeinsam mit der Europäischen Kommission im September 2002 veranstaltete Konferenz zum Thema "Integration".

- 6.3 Der EWSA schlägt vor, durch die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern die positiven Wirkungen zu erhöhen und die negativen zu begrenzen. Das ist eine der Herausforderungen der heutigen Zeit. Im Abschlussbericht der Weltkommission für internationale Migration wurde darauf hingewiesen, dass die gegenwärtige Herausforderung in der Erarbeitung von Maßnahmen besteht, die die Vorteile der Migration in den Herkunftsländern vervielfachen und die negativen Folgen begrenzen. Es wurde auch festgestellt, dass die Migration Teil der nationalen, regionalen und globalen Entwicklungsstrategien sein muss und dass zur Verwirklichung dieses Ziels die Aufnahmeländer klar anerkennen müssen, dass die Migration auch für sie von Nutzen ist<sup>25</sup>.
- 6.4 Migration kann kein Motor der Entwicklung sein, wenn sie von anderen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Faktoren losgelöst ist. Aus diesem Grund hält es der EWSA für angebracht, dass die EU einen neuen Ansatz für die Einwanderungs- und Entwicklungspolitik in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern wählt. Dabei sollte sie die Entwicklung durch Prozesse des strukturellen Wandels fördern, die Demokratie und verantwortungsvolles Regieren begünstigen und dazu beitragen, Ungleichheiten zu beseitigen sowie das Humankapital und die für eine nachhaltige Entwicklung notwendige Infrastruktur zu verbessern.

## 7. **Positive Effekte der Heimatüberweisungen**

- 7.1 Geldüberweisungen sind Teil der persönlichen Mittel von Einwanderern; für einige Herkunftsländer haben sie als Einkommensquelle aber inzwischen sehr große Bedeutung erlangt. Die Zahlen sprechen für sich: Nach Schätzungen der Weltbank erhielten die Entwicklungsländer 2005 Überweisungen von Einwanderern in Höhe von 167 Mrd. Dollar (ebenfalls der Weltbank zufolge beliefen sie sich 1995 auf 69 Mrd.). Nach Angaben des UN-Generalsekretärs überwiesen die Einwanderer im Jahr 2006 264 Mrd. Dollar in die Heimat. Dieser Betrag entspricht fast dem Vierfachen der offiziellen Entwicklungshilfe. In einigen Ländern übersteigt er zudem die Summe der ausländischen Investitionen.
- 7.2 Die Überweisungen leisten einen ständigen und beständigen Beitrag zur Sicherung des Familienunterhalts. Die Einwanderer und ihre Familien spielen bei diesen internationalen Geldtransfers die Hauptrolle. In Europa schicken 60-70% der Einwanderer ihren Angehörigen Geld. Dieses wird dann überwiegend in den unmittelbaren Verbrauch investiert, allerdings nicht nur in materielle Güter: Ein Großteil der Überweisungen wird für Bildung und Gesundheit ausgegeben - und damit letztlich für die Verbesserung des Humankapitals. Die Wirtschaft der Orte, an denen die Überweisungen eingehen, profitiert vom Verbrauchsanstieg und von den Investitionen in kleine Geschäfte. Die Zunahme des im Umlauf befindlichen Gelds ist auch der Entwicklung des Finanzsektors förderlich. Zudem tragen die eingehenden europäischen Devisen zum finanziellen Gleichgewicht der Herkunftsländer bei.

---

<sup>25</sup> Weltkommission für internationale Migration, 2005: "Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien", <http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf>.

- 7.3 Neben diesen positiven Effekten können aber auch Probleme auftreten: Einige Konsumgüter werden teurer, was die Schwierigkeiten für Familien, die keine Überweisungen erhalten, verstärkt. Bestimmte Anbauflächen und Produktionsbereiche (die mit der geringsten Rentabilität) werden, ebenso wie bestimmte Arbeitsplätze, aufgegeben, weil das Einkommen, das sie erzeugen, im Vergleich zu den Geldsendungen sehr gering ist.
- 7.4 Diese Probleme dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Indes gelangt die Weltkommission für internationale Migration zu dem Schluss, dass Geldsendungen insgesamt ein wichtiger positiver Faktor für die Entwicklungsländer sind: *"Offiziell geleistete Rücküberweisungen können eine wichtige Quelle für den Devisenverkehr der Empfängerländer sein, den Finanzsektor ankurbeln, dabei helfen, Investitionen zu fördern und Kapital für staatliche Kredite bereitzustellen"*<sup>26</sup>.
- 7.5 Es ist notwendig, informelle Wege für Geldtransfers einzuschränken, da sie mit höheren Kosten und Risiken verbunden sind. Oft entstehen informelle Netze infolge des Fehlens wettbewerbsfähiger Finanzinstitute in entlegenen Gebieten. Zur Erhöhung der positiven Wirkungen für die Herkunftsländer ist es nach Auffassung des EWSA erforderlich, die Kosten für die Finanzvermittlung von Überweisungen zu senken. Diese Kosten sind im Vergleich zu denen anderer internationaler Finanztransaktionen vielfach überhöht. Berechnungen von Fachleuten zufolge schwanken die Kosten von Region zu Region erheblich: Beispielsweise kosten Geldtransfers von Spanien in die Länder Lateinamerikas und der Karibik 2%; von Europa in die meisten Länder Afrikas sind es hingegen 8-10%. Die europäischen Finanz- und Aufsichtsbehörden müssen auf ein ethisches und sozial verantwortliches Verhalten der europäischen Banken drängen, um die Überweisungskosten zu senken. Darüber hinaus sollte die Effizienz der Banken in den Herkunftsländern, die in vielen Fällen unzureichende Strukturen und Garantien aufweisen, verbessert werden. Europa muss Abkommen zwischen den Finanzsektoren auf beiden Seiten anregen, die von den Regierungen und internationalen Organisationen vermittelt werden und auf geringere Endkosten der Transfers abzielen. Durch Abkommen über die soziale Verantwortung können die Banken ihrerseits Systeme bewährter Verfahren fördern.
- 7.6 Die Kommission hat die Erarbeitung einer Richtlinie angekündigt, die die Finanzdienstleister dazu verpflichtet, hinsichtlich der Bearbeitungsgebühren, die sie von ihren Kunden verlangen, für mehr Transparenz zu sorgen. Für die Überweisungen sollte diese Richtlinie sehr strenge Regelungen vorsehen, um den derzeitigen Auswüchsen ein Ende zu bereiten. Die Regulierungsbehörden der Finanzsysteme müssen auch darauf achten, dass bei den Transaktionen keine unangemessenen Wechselkurse zugrunde gelegt werden, die zu Wucher mit den Endkosten für die Überweisungen führen.
- 7.7 Der EWSA schlägt vor, die Geldüberweisungen zur Förderung von Investitionen in wirtschaftliche und soziale Tätigkeiten zu nutzen. Die Banken können in Zusammenarbeit mit den

---

<sup>26</sup> Weltkommission für internationale Migration, 2005: "Migration in einer interdependenten Welt. Neue Handlungsprinzipien", <http://www.gcim.org/mm/File/German%20report.pdf>.

lokalen Behörden neue Kreditsysteme im Zusammenhang mit den Überweisungen entwickeln, um Wirtschaftsaktivitäten und unternehmerische Initiativen zu finanzieren. Dazu muss der örtliche Finanzsektor über die entsprechende Struktur und Solvenz verfügen.

- 7.8 Ausgaben für Bildung und Gesundheit sind die wichtigsten Investitionen der Familien, die Geldüberweisungen erhalten. Es sollten Finanz-, Versicherungs- und Kreditinstrumente rund um die Überweisungen gefördert werden, um möglichst große Fortschritte in Bildung und Gesundheit zu erreichen.

## 8. **Diasporagemeinschaften als transnationale Netze**

- 8.1 Vor dem Hintergrund der Globalisierung hat die internationale Migration in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Die Zahl der Migranten hat sich sprunghaft erhöht<sup>27</sup>, wie auch die Zahl der Herkunftsländer, der Aufnahmeländer und der Länder, die sowohl Herkunfts- als auch Aufnahmeländer sind. Dieser Migrationszuwachs wurde durch sinkende Preise im Verkehrs- und Kommunikationssektor begünstigt. Heute ist es einfacher (abgesehen von den Grenzkontrollen), weltweit zu reisen, sogar zwischen den entlegensten Stellen der Erde.
- 8.2 Preiswerte Reisen (insbesondere Flugreisen) ermöglichen zusammen mit den heutigen Telekommunikationssystemen eine noch nie dagewesene Zunahme der Kommunikation und der Verbindungen von Mensch zu Mensch zwischen den Ausgangs- und Zielorten der Migranten. Personen, die ausgewandert sind und sich auf verschiedene Zielorte verteilt haben, verfügen heute über ein engeres und besser funktionierendes Beziehungsnetz als noch vor einigen Jahren.
- 8.3 Die Netzwerke von Auswanderern spielen eine immer wichtigere Rolle in den Migrationsprozessen: Sie unterstützen die Menschen bei ihren Migrationsplänen, erleichtern ihre Reise und ihren Transit und helfen ihnen bei der Ankunft im Bestimmungsland sowie bei der Wohnungs- und Arbeitssuche.
- 8.4 Auswanderer fördern das Geschäftsleben in ihren Herkunftsorten. Beispielsweise importieren viele der Geschäfte, die Einwanderer in ihren Aufnahmeländern gegründet haben, Produkte aus den Herkunftsländern und unterstützen damit deren Herstellung und Vermarktung. Die Zunahme der Reisen kommt den dortigen Transportunternehmen zugute. Sobald sich die Einwanderer wirtschaftlich gut in ihrem Aufnahmeland etabliert haben, tätigen sie oftmals Direktinvestitionen in ihrem Heimatland: Auf diese Weise entstehen derzeit viele Unternehmen in bestimmten Regionen Chinas oder im IT-Sektor in Indien und Pakistan. Darüber hinaus unterstützen zahlreiche Einwanderer die Wirtschaft und den Handel in Afrika und Lateinamerika.
- 8.5 Immer mehr internationale Unternehmen stellen Personen mit Migrationshintergrund ein, um sich in den Herkunftsländern geschäftlich zu etablieren. Zahlreiche europäische Konzerne

---

<sup>27</sup> 1990 gab es 155 Mio. Migranten; 2005 waren es bereits 191 Millionen.

rekrutieren ihre Führungskräfte und Fachleute aus den Reihen der Einwanderer mit dem Ziel der Internationalisierung ihrer Tätigkeiten.

- 8.6 Die in der Diaspora lebenden und in transnationalen Netzen organisierten Migranten können auch dazu beitragen, dass ein Teil der Überweisungen in Wirtschaftsaktivitäten und Unternehmensprojekte gelenkt wird. Im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit kann die EU mit den Migrantennetzen kooperieren, denn über diese Netze bietet sich die Möglichkeit, die Hilfszahlungen effizient zu steuern und die Investitionsfähigkeit der Diasporagemeinschaften zu vergrößern.
- 8.7 Bestimmte lokale Diasporagemeinschaften, die sich zu Netzen zusammengeschlossen haben, tätigen Investitionen in ihren Herkunftsländern. Es gibt in diesem Bereich Modellprojekte, wie das Programm "tres por uno" ("drei für einen") in Mexiko, bei dem die Verbände von Migranten, die aus derselben Gegend stammen, in Vorhaben zur Entwicklung ihrer Heimatorte investieren, wobei jeder Dollar, den sie überweisen, durch einen weiteren auf jeder der drei Ebenen Zentralregierung, Bundesstaat und Gemeinde ergänzt wird<sup>28</sup>.
- 8.8 Die EU sollte die transnationalen Netze der Diasporagemeinschaften unterstützen, da dies eine Möglichkeit zur Förderung der Entwicklung der Herkunftsländer darstellt. Die in einem Netz zusammengeschlossenen Verbände einer bestimmten Herkunftsstadt können gemeinsam für die Steuerung eines Teils der Investitionen sorgen, welche durch europäische und nationale Beiträge eventuell noch aufgestockt werden.
- 8.9 Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten müssen in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und den Organisationen der Zivilgesellschaft günstige Bedingungen fördern, die es den Diasporagemeinschaften erlauben, die Wirkung ihrer Entwicklungsarbeit zu verbessern. Der Ausschuss schlägt vor, einen Teil der öffentlichen Gelder der EU und der Mitgliedstaaten für die von den Diasporagemeinschaften geförderten Entwicklungsmaßnahmen einzusetzen. Öffentlich-private Partnerschaften sind grundlegend für den entwicklungspolitischen Erfolg der wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen. Hier einige Beispiele für bewährte Verfahren:
- 8.9.1 IntEnt (mit Sitz in den Niederlanden) hat in den letzten zehn Jahren fast 2 000 Unternehmer der Diaspora in Surinam, Ghana, Marokko, den Antillen und der Türkei unterstützt und dabei 12,5 Mio. EUR für die Gründung von 200 Unternehmen mobilisiert, die in diesen Herkunftsländern 840 Personen eingestellt haben.
- 8.9.2 Seit seiner Gründung 1986 in Marseille unterstützt Migrations & Développement mehrere Organisationen marokkanischer Einwanderer (einschließlich junger Franzosen marokkanischer Herkunft), um Hilfgelder für ihre Heimatorte in Marokko verfügbar zu machen. Tausende Einwanderer der Diaspora haben eine Reihe von Projekten finanziell unterstützt; 300

---

<sup>28</sup> Dokument der Vereinten Nationen A/60/871, 2006 (siehe oben).

von ihnen waren unmittelbar an der Umsetzung der Projekte beteiligt, die mehr als 50 000 Menschen in Marokko zugute kamen.

- 8.9.3 Britische Diaspora-Organisationen stehen in vorderster Linie der Kampagne "RemitAid"<sup>29</sup> für die Steuerabzugsfähigkeit kollektiver Überweisungen zwecks Entwicklungsförderung in den Herkunftsländern. Im Rahmen von "RemitAid" werden Entwicklungsinitiativen der Diasporagemeinschaften durch einen gemeinsamen Fonds gefördert, der sich aus den Rückerstattungen der Steuern auf Überweisungen speist (ähnlich wie das System "gift aid", bei dem Spenden für karitative Zwecke in Großbritannien steuerlich begünstigt werden).
- 8.9.4 Die philippinische Organisation für Migration und Entwicklung (Philcomdev) ist ein vor kurzem geschaffenes Netz von Organisationen von Einwanderern und ihren Angehörigen, Nichtregierungsorganisationen, Genossenschaften, Gewerkschaften, Mikrofinanzorganisationen, Sozialunternehmen sowie in- und ausländischer Netze, die auf dem Gebiet der Migration und der Entwicklung ihres Heimatlandes tätig sind.
- 8.10 Im Rahmen der europäischen Entwicklungshilfe sollten auch der Export von Produkten aus den Herkunftsländern nach Europa und ihr Vertrieb über Systeme des "fairen Handels" seitens der Diasporanetzwerke gefördert werden.
- 8.11 Der EWSA schlägt vor, auch die Direktinvestitionen sowohl einzelner Migranten als auch ihrer Verbände zu fördern. Beispielsweise eröffnen Investitionen in Projekte im Tourismus- oder Agrarsektor in vielen Herkunftsorten große Entwicklungsmöglichkeiten. Kredite, die Migranten oder ihren Diasporaverbänden für Geschäftsvorhaben oder Direktinvestitionen in den Herkunftsländern gewährt werden, stellen eine Form der Unterstützung dar, die die europäischen Länder im Zuge der Kooperationspolitik ausbauen sollten.

## 9. **Wiedergewinnung von Humankapital durch Rückkehr und zirkuläre Migration**

- 9.1 Ein Teil der internationalen Migranten sind (hoch-)qualifizierte Arbeitnehmer. Damit verbunden ist einer der nachteiligsten Effekte der Migration für die Entwicklungsländer: die Abwanderung von Fachleuten. Nicht alle Herkunftsländer leiden gleichermaßen unter den Folgen dieses sog. Braindrains; für einige ist er aber ein wirkliches Desaster. Im SOPEMI-Bericht wird festgestellt, dass zwischen 33 und 55% der gut ausgebildeten Personen aus Angola, Burundi, Ghana, Kenia, Mauritius, Mosambik, Sierra Leona, Tansania und Uganda in OECD-Ländern leben<sup>30</sup>. Zu den in dieser Hinsicht am stärksten betroffenen Sektoren zählen das Gesundheits- und das Bildungswesen in Afrika.
- 9.2 In einigen Herkunftsländern sind die Folgen der Abwanderung von Akademikern und hochqualifizierten Arbeitnehmern weniger nachteilig. Beispielsweise wirkt sich der Wegzug von

---

<sup>29</sup> Siehe [www.remitaid.org](http://www.remitaid.org).

<sup>30</sup> Siehe SOPEMI 2005, OECD.

IT-Fachleuten aus Indien und Pakistan nicht negativ aus, da diese Länder ein sehr effizientes System zur Ausbildung und Schulung von Informatikern besitzen und Abgänge verkraften können.

- 9.3 Wenn sie nicht in großem Umfang stattfindet, kann die Abwanderung von Spitzenkräften sogar vorteilhaft für das Herkunftsland sein, da durch die fortlaufenden Prozesse der Rückkehr bzw. der Zirkulation neue Fachkenntnisse, Technologien und Unternehmensprojekte ins Land gelangen. Das trifft z.B. auf Länder wie Brasilien und Indien zu. Dennoch bedeutet der Braindrain für zahlreiche Länder einen nicht wiedergutzumachenden Verlust von Spezialisten und qualifizierten Arbeitnehmern.
- 9.4 Der Braindrain nutzt hingegen den europäischen Aufnahmeländern. Seit 2002 ist das Einwanderungsrecht in mehreren europäischen Ländern geändert worden, um den Zuzug hochqualifizierter Arbeitnehmer zu erleichtern.
- 9.5 Auch die Europäische Union beabsichtigt, eine Politik der selektiven Einwanderung zu fördern: Der "Strategische Plan zur legalen Einwanderung"<sup>31</sup> sieht eine spezifische Richtlinie für die Aufnahme hochqualifizierter Arbeitnehmer vor. Zu dieser von der Kommission im September vorgelegten Richtlinie wird der Ausschuss Stellung nehmen. Es ist jedoch nicht vorgesehen, eine allgemeine Richtlinie für die Aufnahme zu erarbeiten. Trotz der Kritik seitens des EWSA und des Europäischen Parlaments<sup>32</sup> wird sich die Politik der "selektiven Einwanderung" in Europa verbreiten, auch auf die Gefahr hin, dass dies die Schwierigkeiten in einigen Ländern noch verschärft. Der Ausschuss ist aber der Auffassung, dass diese gesetzliche Regelung für alle vorteilhaft sein sollte: sowohl für die Herkunfts- und Aufnahmeländer als auch für die Migranten selbst.
- 9.6 Zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen der Migrationspolitik und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit ist es erforderlich, dass die Aufnahmeländer das Problem des Braindrains entschlossen und konsequent angehen. In diesem Zusammenhang muss als erstes berücksichtigt werden, dass sich die Schwierigkeiten, die durch die Abwanderung hochqualifizierter Arbeitnehmer im Herkunftsland bewirkt werden, in Vorteile verwandeln könnten, wenn diese Arbeitnehmer mit neuen Kenntnissen zurückkehren, die für die Unternehmen, die Wirtschaft oder den öffentlichen Dienst ihres Lands von Nutzen sind. Rückkehrer können Vermittler nicht nur von Fachwissen und Techniken, sondern auch von Investitionen sein.
- 9.7 Unter diesem Aspekt betrachtet, wirkt sich die Förderung der Rückkehr positiv auf die Entwicklung der Herkunftsländer aus. Es geht dabei um eine völlig freiwillige Rückkehr, die stattfindet, wenn ein qualifizierter Arbeitnehmer günstige Bedingungen für die Fortsetzung

---

31 KOM(2005) 669 endg. vom 21.12.2005.

32 2005/2244(INI) und Stellungnahme des EWSA vom 8.6.200 zum "Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 286 vom 17.11.2005.

seiner Berufstätigkeit in seinem Herkunftsland vorfindet. Die Herausforderung besteht somit darin, diese günstigen Bedingungen zu schaffen.

- 9.8 Die Förderung der freiwilligen Rückkehr qualifizierter Arbeitnehmer setzt voraus, dass dieser Schritt nicht mit dem Verlust ihrer Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis (oder der neu erworbenen Staatsangehörigkeit) in Europa verbunden ist. Nur auf diese Weise wird eine zirkuläre Migration ermöglicht.
- 9.9 Die Rückkehr kann auch durch die Übertragung erworbener Sozialansprüche der Rückkehrer auf das Herkunftsland gefördert werden. Es muss sichergestellt werden, dass die Übertragung von Renten- und Sozialversicherungsansprüchen (einschließlich der Gesundheitsversorgung) reibungslos funktioniert. Im Bericht des UN-Generalsekretärs anlässlich des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen über internationale Migration und Entwicklung wird darauf hingewiesen, dass die große Mehrheit der internationalen Migranten mit Schwierigkeiten bei der Übertragung von Rentenansprüchen konfrontiert ist; obwohl zahlreiche bilaterale Abkommen geschlossen wurden, wird vorgeschlagen, einen internationalen Rahmen zu erarbeiten, der mehr Sicherheit bietet. Das ILO-Übereinkommen Nr. 157 (1982) über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit wurde von nur drei Ländern (Spanien, Philippinen und Schweden) ratifiziert<sup>33</sup>. Der Ausschuss schlägt vor, dass auch die anderen Mitgliedstaaten das ILO-Übereinkommen Nr. 157 ratifizieren.
- 9.10 Im Rahmen der europäischen Politik der Entwicklungszusammenarbeit sollten Programme verabschiedet werden, um den Braindrain zu verhindern und die freiwillige Rückkehr qualifizierter Arbeitnehmer zu erleichtern sowie in den Herkunftsländern in Sektoren und Aktivitäten, in denen ein hoher Bedarf an qualifizierten Arbeitnehmern herrscht, zu investieren.
- 9.11 Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, dass die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern Verhaltenskodizes für die Steuerung der Aufnahme hochqualifizierter Migranten erarbeiten sollten.
- 9.12 Die EU sollte eine sehr aktive Rolle bei der Ausbildung junger Menschen in den Herkunftsländern von Migranten übernehmen. Diese Länder verlieren einen Großteil ihres am besten ausgebildeten Humankapitals, wovon die Gesellschaft in den europäischen Ländern profitiert. Die Bildungszusammenarbeit ist eine gerechte Möglichkeit zur Entschädigung dieser Länder, die damit in Zukunft das Humankapital zur Verfügung haben werden, das sie für ihre Entwicklung benötigen
- 9.13 Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der Übereinkommen und Kooperationsvereinbarungen, die europäische Hochschulen, Krankenhäuser, Unternehmen sowie Technologie- und Forschungszentren mit den Herkunftsländern eingehen können, damit einige hochqualifizierte

---

<sup>33</sup> Dokument der Vereinten Nationen A/60/871, 2006 (siehe oben).

Fachleute ihrem Beruf in den Herkunftsländern mit Gehältern, Sozialansprüchen und Arbeitsmitteln, die den europäischen vergleichbar sind, nachgehen können.

10. **Eine Politik für die Aufnahme von Einwanderern in Einklang mit den Entwicklungszielen: ein Beitrag zur Entwicklung**
- 10.1 Die Europäische Union und die Mitgliedstaaten sollten ihre Aufnahmepolitik ändern, um die legale Einwanderung durch flexible und transparente Verfahren zu ermöglichen. In seiner Stellungnahme zum einschlägigen Grünbuch der Kommission<sup>34</sup> hat der EWSA bereits festgestellt, dass es einer offenen Politik für die Aufnahme sowohl hoch- als auch geringqualifizierter Arbeitnehmer bedarf. Obwohl er die Position einiger Regierungen versteht, hat der Ausschuss auch vorgeschlagen, dass die Mitgliedstaaten den Übergangszeitraum, der die freie Wahl des Wohnsitzes und des Arbeitsplatzes der Bürger bestimmter neuer Mitgliedstaaten einschränkt, aufheben sollten.
- 10.2 Die irreguläre Einwanderung muss durch innereuropäisch ausgerichtete Maßnahmen eingedämmt werden, z.B. die Bekämpfung der Anstellung irregulärer Einwanderer mittels eines gemeinschaftlichen Rechtsakts<sup>35</sup> (den der Ausschuss in einer anderen, derzeit in Erarbeitung befindlichen Stellungnahme erörtern wird), die Grenzkontrolle und die Bekämpfung des Menschenhandels sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Die EU muss Solidarität bekunden und sich die Kosten mit den südeuropäischen Ländern teilen, die den Massenansturm irregulärer Einwanderer bewältigen und zahlreiche Maßnahmen im Zusammenhang mit Seerettung, Erstversorgung und humanitärer Hilfe durchführen müssen. In Ausnahmefällen sollte auch die Situation der zahlreichen Personen legalisiert werden, die sich "ohne Papiere" in der EU aufhalten, von ihren Arbeitgebern ausgebeutet werden und nicht an Integrationsmaßnahmen teilnehmen können.
- 10.3 Im Rahmen einer flexibleren Aufnahmepolitik sollten Systeme für die zeitlich begrenzte Migration und die zirkuläre Migration hochqualifizierter wie auch weniger qualifizierter Arbeitnehmer gefördert werden.
- 10.4 Damit eine Regelung für die zeitlich begrenzte Einwanderung realistisch ist, muss das Gemeinschaftsrecht die Möglichkeit sehr flexibler kurzzeitiger Aufenthaltstitel in Kombination mit Rückkehrverfahren und Garantien für die Wiederaufnahme in den Folgejahren vorsehen. Dies wird dazu führen, dass viele Einwanderer die legalen Wege nutzen und nicht nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung in Europa bleiben.

---

34 Siehe die Stellungnahme des EWS vom 10.12.2003 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 80 vom 30.3.2004.

35 Siehe den Entwurf einer Richtlinie vom 16.5.2007 über "Mindeststrafen für Arbeitgeber illegal sich aufhaltender Drittstaatsangehöriger" (KOM(2007) 249 endg.).

- 10.5 Der EWSA fordert die EU und die Mitgliedstaaten auf, mit den Herkunftsländern Abkommen über Verfahren für die zirkuläre Migration zu schließen, um die Mobilität der Migranten durch flexible und transparente Verfahren zu erleichtern. Diese Abkommen müssen ausgewogen sein und den Interessen beider Seiten dienen, damit die Migration auch ein Entwicklungsfaktor für die Herkunftsländer sein kann.
- 10.6 Mechanismen für die befristete Aufnahme, die Übereinkommen im Bereich der Ausbildung und der Anerkennung beruflicher Qualifikationen einschließen, können ebenfalls nützlich sein, denn sie ermöglichen es den Einwanderern, die im Rahmen einer befristeten Aufenthaltsgenehmigung in Europa arbeiten, ihre beruflichen Qualifikationen zu verbessern und so nach der Rückkehr ihre Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zu erweitern und zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihrer Heimatländer beizutragen.
- 10.7 Die derzeitige Starrheit der europäischen Rechtsvorschriften stellt ein großes Hindernis für die zirkuläre Migration dar. Zur Erleichterung der Mobilität von Migranten, der Rückkehr und der Entwicklung von Unternehmensinitiativen in den Herkunftsländern müssen die europäischen Einwanderungsgesetze die langfristige Beibehaltung des Rechtes auf unbefristeten Aufenthalt vorsehen.
- 10.8 Zu diesem Zweck schlägt der EWSA vor, die Richtlinie über eine langfristige Aufenthaltsberechtigung zu ändern und den Zeitraum, in dem das Recht auf Daueraufenthalt gilt, von derzeit einem Jahr auf fünf Jahre zu erweitern. In seiner einschlägigen Stellungnahme<sup>36</sup> hat der EWSA die Auffassung vertreten, dass ein Zeitraum von einem Jahr (oder zwei Jahren, wie von der Kommission ursprünglich vorgeschlagen) für viele Einwanderer zu kurz ist, um sich nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland der Herausforderung eines beruflichen Neueinstiegs zu stellen.
- 10.9 Da die EU derzeit einen globalen Ansatz für die Einwanderungspolitik unter Berücksichtigung des Zusammenhangs zwischen Einwanderungs- und Entwicklungspolitik fördert, muss jede in einem Mitgliedstaat langfristig aufenthaltsberechtigte Person in ihr Herkunftsland zurückkehren und sicher sein können, dass sie ihre Aufenthaltsberechtigung mindestens fünf Jahre lang behält.

## 11. Förderung der zirkulären Migration und der Mobilitätspartnerschaften

- 11.1 Im Mai hat die Europäische Kommission eine wichtige Mitteilung<sup>37</sup> zum Thema "Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten" veröffentlicht. Auch wenn der Ausschuss die vorliegende Initiativstellungnahme von sich aus

---

<sup>36</sup> Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 3.10.2001 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen" (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), ABl. C 36 vom 8.2.2002.

<sup>37</sup> "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten" (KOM(2007) 248 endg.).

abgibt, will er damit gleichzeitig auch zu der von der Kommission angeregten Debatte beitragen. In mehreren Absätzen der Stellungnahme unterbreitet der EWSA Vorschläge zu bestimmten Fragen, die die Kommission in ihrer Mitteilung aufwirft.

- 11.2 Die Mitteilung ist in zwei Teile gegliedert: Im ersten Teil wird die Zweckmäßigkeit der Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten beleuchtet; im zweiten wird die zirkuläre Migration eingehender untersucht.
- 11.3 Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag, **Mobilitätspartnerschaften** zu entwickeln, in deren Rahmen die EU und die Mitgliedstaaten Möglichkeiten für die legale Einwanderung durch flexible und transparente Verfahren anbieten. Die Partnerschaften sollen sich auf Verpflichtungen sowohl der Herkunftsländer von Migranten als auch der EU-Mitgliedstaaten gründen.
- 11.4 Die für die Aufnahmeländer vorgesehenen Verpflichtungen betreffen die Bekämpfung der irregulären Einwanderung und sind sehr präzise (Rückübernahme, Grenzkontrolle, Sicherheit der Reisedokumente, Bekämpfung der illegalen Einreise und des Menschenhandels usw.). Es ist wichtig, dass diese Länder den ihnen aus dem Cotonou-Abkommen erwachsenden internationalen Verpflichtungen nachkommen, insbesondere den Bestimmungen des Artikels 13. Da einige Länder aufgrund innerer Schwächen große Schwierigkeiten haben werden, diese Bedingungen zu erfüllen, schlägt der Ausschuss vor, im Sinne der Flexibilität die Mobilitätspartnerschaften den Eigenheiten der einzelnen Herkunftsländer anzupassen.
- 11.5 Die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten können u.a. in folgende vier Kategorien eingeteilt werden:
  - 11.5.1 Erstens: Verpflichtungen zur Verbesserung der Möglichkeiten für die legale Migration unter Beachtung der vom EWSA unterstützten Gemeinschaftspräferenz für Unionsbürger. Der EWSA ist damit einverstanden, dass mehrere Mitgliedstaaten (im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit) den Herkunftsländern ein gemeinsames Angebot unterbreiten, und zwar als Angebot der EU in Form von Quoten und Instrumenten zur Anpassung an die europäischen Arbeitsmärkte.
  - 11.5.2 Zweitens: Die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten leisten den Drittstaaten technische und finanzielle Unterstützung zur Steuerung der legalen Migrationsströme. Der Ausschuss hält die Gemeinschaftsmittel, die im Rahmen des einschlägigen Programms für Migration und Asyl zur Verfügung stehen, für unzureichend und schlägt deshalb der Kommission, dem Parlament und dem Rat vor, diese Mittel in Zukunft deutlich aufzustocken.
  - 11.5.3 Drittens: Der Ausschuss begrüßt auch, dass die Mobilitätspartnerschaften in Übereinkunft mit den Herkunftsländern auch dazu dienen können, dem Zuzug bestimmter Berufsgruppen entgegenzuwirken und damit einen Braindrain zu verhindern (wie etwa im Falle des medizinischen Personals in einigen europäischen Ländern). Die Abkommen müssen zudem die zirkuläre Migration und die Rückkehr der Einwanderer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung fördern.

- 11.5.4 Viertens: Die EU und die Mitgliedstaaten werden die Verfahren zur Erteilung von Visa für Kurzaufenthalte verbessern. Der EWSA hat bereits in mehreren Stellungnahmen erklärt, dass es notwendig ist, die Organisation der konsularischen Dienste der EU-Mitgliedstaaten in den Herkunftsländern zu verbessern, die Zusammenarbeit der Delegationen der Kommission mit den Mitgliedstaaten in Migrationsfragen zu gewährleisten und das EURES-Netz zu nutzen, um die tatsächlichen Stellenangebote in der EU zu ermitteln. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten durch die Eröffnung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen für Visa zu stärken, die gemeinsamen konsularischen Vorschriften über die Ausstellung eines Visums für mehrfache Einreisen für Drittstaatsangehörige, die häufig reisen müssen, zu stärken und die Visumserteilung für bestimmte, in den Mobilitätsabkommen definierte Personengruppen zu erleichtern.
- 11.6 Die Kommission spricht sich für die Erleichterung der **zirkulären Migration** aus. Nach Auffassung des EWSA sind die derzeitigen Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung äußerst rigide und weder für die Einwanderer und die Herkunftsländer noch für die europäischen Aufnahmeländer zufrieden stellend. In mehreren Stellungnahmen hat der EWSA flexiblere Rechtsvorschriften vorgeschlagen, um Regelungen der zirkulären Migration zu erleichtern, die dem Willen des Einzelnen Rechnung tragen. Die Grundrechte der Einwanderer müssen voll und ganz geschützt werden, insbesondere die Sozial- und Arbeitnehmerrechte sowie das Recht auf Zusammenleben mit der Familie.
- 11.7 Die Kommission schlägt zwei Formen der zirkulären Migration vor: jene der Drittstaatsangehörigen, die in der EU wohnhaft sind, damit sie in ihrem Herkunftsländern Aktivitäten entwickeln können und gleichzeitig ihr Aufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat behalten dürfen; und jene der Personen, die in einem Drittstaat wohnhaft sind, damit sie in die EU einwandern können, um zu arbeiten, zu studieren oder eine Ausbildung zu machen (oder eine Kombination dieser drei Gründe) - wobei sie, wenn ihre Aufenthaltsgenehmigung ausläuft, in ihr Heimatland zurückkehren und gleichzeitig die Möglichkeit behalten, im Rahmen vereinfachter Aufnahmeverfahren wieder in die EU einzureisen.
- 11.8 Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass ein System der zirkulären Migration nur entstehen kann, wenn die Migranten (mit oder ohne befristete Aufenthaltsgenehmigung), die in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind, die Möglichkeit behalten, in den europäischen Staat, in dem sie wohnhaft gewesen waren, auf legale Weise wieder einzureisen. Zur Ausweitung der zirkulären Migration ist es vor allem notwendig, Mechanismen zu schaffen, die eine flexible Rückkehr in das europäische Aufenthaltsland gewährleisten.
- 11.9 Der EWSA stimmt dem Vorschlag der Kommission zu, einen EU-Rechtsrahmen zur Förderung der zirkulären Migration zu erarbeiten. Dazu wird es erforderlich sein, einige geltende Richtlinien zu ändern und angemessene Kriterien für die Erarbeitung neuer, im Legislativprogramm vorgesehener Richtlinien zu vereinbaren. Zu diesen Richtlinien zählen:

- 11.9.1 Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung hochqualifizierter Migranten: Der Ausschuss hält den Vorschlag der Kommission für zielführend, die Aufnahmeverfahren für Personen, die sich bereits für einen bestimmten Zeitraum rechtmäßig in der EU aufgehalten haben (zwecks Arbeit, Studium oder einer sonstigen Ausbildung auf hohem Qualifikationsniveau), weiter zu erleichtern;
- 11.9.2 Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung saisonal beschäftigter Migranten: Der Ausschuss schlägt vor, eine mehrjährige Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung für saisonal beschäftigte Migranten zu erarbeiten, die es ihnen erlaubt, während eines Zeitraums von fünf aufeinander folgenden Jahren (die um fünf weitere Jahre verlängert werden können) zurückzukehren, um Saisonarbeit zu verrichten;
- 11.9.3 Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung bezahlter Auszubildender: Der Ausschuss ist der Ansicht, dass es für die Ausbildung von Drittstaatsangehörigen und die Entwicklung ihrer Länder positiv ist, ihnen die Möglichkeit, für einen bestimmten Zeitraum zur Ausbildung nach Europa zu kommen, zu erleichtern und auf diese Weise zur Mobilität von Fachkräften und zum Transfer von Know-how beizutragen; um die zirkuläre Bewegung zu verstärken, könnte der Vorschlag für ehemalige Auszubildende die Möglichkeit vorsehen, für einen begrenzten Zeitraum (1-5 Jahre) erneut nach Europa zu kommen, um ihre Ausbildung zu vervollständigen und ihre Kenntnisse auf den neuesten Stand zu bringen.
- 11.9.4 Der EWSA schlägt der Kommission vor, mehrere geltende Richtlinien zur Förderung der zirkulären Migration zu ändern: Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen: In dieser Richtlinie ist derzeit festgelegt, dass einem Drittstaatsangehörigen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten entzogen wird, wenn er sich während eines Zeitraums von 12 aufeinander folgenden Monaten nicht im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft aufgehalten hat. Die Kommission schlägt vor, diesen Zeitraum auf zwei oder drei Jahre zu erweitern; der Ausschuss hält jedoch einen Zeitraum von fünf Jahren für angemessener.
- 11.9.5 Richtlinie 2004/114/EG über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst und Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung: Der Ausschuss billigt die Änderung dieser Richtlinie zur Einführung von Aufenthaltsgenehmigungen für mehrfache Einreisen, die es ihrem Inhaber ermöglichen, sich während längerer Zeiträume nicht im Hoheitsgebiet der EU aufzuhalten, ohne seine Aufenthaltsberechtigung zu verlieren. Er hält es auch für sinnvoll, die optionalen Klauseln dieser Richtlinien, die es den Mitgliedstaaten anheim stellen, vereinfachte oder beschleunigte Zulassungsverfahren für Personen vorzusehen, die sich zuvor als Forscher oder Studenten in der EU aufgehalten haben, in ein Recht auf ein beschleunigtes Zulassungsverfahren für diese Personengruppe umzuwandeln, sofern sie nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung in ihr Heimatland zurückkehren. Darüber hinaus ist der Ausschuss damit einverstanden, die beiden

Richtlinien miteinander zu verknüpfen und für Drittstaatsangehörige, die sich zuvor als Studenten in der EU aufgehalten haben und nach Abschluss ihres Studiums ordnungsgemäß in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, ein erleichtertes (d.h. an weniger Bedingungen geknüpftes) Zulassungsverfahren für Forscher vorzusehen. Dieses Konzept könnte dahingehend erweitert werden, dass Studenten einen Zulassungsantrag als Forscher stellen können, während sie sich noch in dem Mitgliedstaat aufhalten, in dem sie ihr Studium absolvieren, sofern sie den Antrag vor Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung zu Studienzwecken stellen

- 11.10 Nach dem Dafürhalten des EWSA muss sichergestellt werden, die mit der zirkulären Migration angestrebten Ziele und der langfristige Nutzen tatsächlich erreicht werden, und zwar durch Anreize zur Förderung der zirkulären Migration, Gewährleistung der erfolgreichen Rückkehr, Bewertung der Anwendung der Verfahren und Verminderung der Gefahr der Abwanderung von Fachkräften durch die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten.
- 11.11 Die zirkuläre Migration von Fachkräften erfordert die Lösung eines der größten Probleme, mit dem viele Einwanderer in Europa konfrontiert sind: die Nichtanerkennung von Hochschul- und Berufsabschlüssen. Die Mobilität dieser Personen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland wird sich durch die Anerkennung ihrer Abschlüsse in Europa verbessern. Der Ausschuss schlägt vor, trotz der bestehenden Schwierigkeiten die Verhandlungen über Abkommen zur Anerkennung von Abschlüssen zwischen der EU und den Ländern, aus denen der Großteil der Migranten stammt, fortzusetzen.
- 11.12 Damit ein System der zirkulären Migration vernünftig funktioniert, ist es auch erforderlich, die von den Einwanderern erworbenen Renten- und Sozialversicherungsansprüche zu sichern. Zu diesem Zweck sollten Gegenseitigkeitsabkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten und den Herkunftsländern ausgehandelt sowie das ILO-Übereinkommen Nr. 157 ratifiziert werden.
- 11.13 Der Ausschuss schlägt vor, dass die EU diese Kapitel in die künftigen Mobilitätspartnerschaften einbringt, um die Anerkennung von Berufsabschlüssen und die Gewährleistung von Rentenansprüchen zu erleichtern.

## 12. **Das Globale Forum für Migration und Entwicklung**

- 12.1 Am 10./11. Juli 2007 fand in Brüssel die Regierungskonferenz "Globales Forum für internationale Migration und Entwicklung" unter Leitung des UN-Generalsekretärs Ban Ki-moon statt. Mit dieser Konferenz, an der mehr als 800 Delegierte aus über 140 Ländern teilnahmen, wurde der Gipfel der Vereinten Nationen vom September 2006 fortgesetzt.
- 12.2 Der EWSA beteiligte sich am Tag der Zivilgesellschaft (9. Juli) durch den Berichterstatter für diese Stellungnahme. Die Schlussfolgerungen, die der EWSA weitgehend unterstützt, sind auf

der Website der Konferenz zu finden<sup>38</sup>. Es ist vorgesehen, dass der Ausschuss am nächsten Globalen Forum, das 2008 in Manila stattfindet, teilnimmt.

- 12.3 Der Ausschuss fordert die Regierungen der Europäischen Union und die Kommission auf, ihre Anstrengungen im Rahmen der Vereinten Nationen aktiv fortzusetzen, damit die Migrationsfrage einen wichtigen Platz in der internationalen Agenda erhält, damit die Menschenrechte von Migranten durch einen internationalen Rechtsrahmen garantiert werden und damit die von den Herkunfts- und Aufnahmeländern gemeinsam durchgeführte Steuerung der Migrationsströme zum wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt auf der ganzen Welt beiträgt.
- 12.4 Mit dem vorliegenden Dokument nimmt der Ausschuss erstmals zur zirkulären Migration Stellung. Diese Stellungnahme wird künftig durch weitere ergänzt werden.

Brüssel, den 25. Oktober 2007

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Dimitris DIMITRIADIS**

**Patrick VENTURINI**

---

38

Die Schlussfolgerungen stehen auf Englisch ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD.pdf)) und Spanisch ([http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final\\_CSD\\_espanol.pdf](http://smooz.gfmd-civil-society.org/gfmd/files/Final_CSD_espanol.pdf)) zur Verfügung.