



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

SOC/319
"Eine gemeinsame
Einwanderungspolitik für
Europa"

Brüssel, den 25. Februar 2009

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu der

**"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine gemeinsame
Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente"**

KOM(2008) 359 endg.

Berichterstatter: **Herr PARIZA CASTAÑOS**
Mitberichterstatterin: **Frau BONTEA**

Die Europäische Kommission beschloss am 17. Juni 2008, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente"

KOM(2008) 359 endg.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 10. Dezember 2008 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatterin war Frau BONTEA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 451. Plenartagung am 25./26. Februar 2009 (Sitzung vom 25. Februar) mit 130 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen: Steuerung der Einwanderung**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) hat vorgeschlagen, dass der Rat der Europäischen Union den Grundsatz der Einstimmigkeit für die Einwanderungspolitik aufgibt und seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit bzw. im Wege des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem Parlament fasst, und befürwortet, dass der Vertrag von Lissabon für die Einwanderung das ordentliche Verfahren vorsieht. Unter Berücksichtigung der derzeitigen Umstände, die die Verabschiedung des Vertrags von Lissabon verzögern können, schlägt der EWSA dem Rat erneut vor, nach dem "Passerelle"-Verfahren vorzugehen, um das Inkrafttreten der qualifizierten Mehrheitsentscheidung und die Mitentscheidung voranzubringen.
- 1.2 Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen stets die Auffassung vertreten, dass in der Einwanderungspolitik und in den Einwanderungsbestimmungen die individuellen **Menschenrechte**, die Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung in vollem Umfang geachtet werden müssen. Um dieses Ziel zu untermauern, **schlägt der EWSA vor, zwei neue gemeinsame Grundsätze aufzunehmen: Grundrechte sowie Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten.**
- 1.3 Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, auf der Ebene der Europäischen Kommission und der Mitgliedstaaten einen Mechanismus **zur Konsultation aller Interessengruppen** einzurichten und weiterzuentwickeln - dies sind an erster Stelle die Sozialpartner (Gewerkschaft-

ten und Arbeitgebervereinigungen), aber auch die Zivilgesellschaft, Migrantenverbände, Hochschulexperten und internationale Organisationen. Um diese Mitwirkung zu strukturieren und die Rolle des EWSA zu stärken, hat der Ausschuss eine Stellungnahme¹ zur Einrichtung eines **Europäischen Integrationsforums** verabschiedet.

- 1.4 Die Kommission hat schon vor mehreren Jahren die Einführung einer **Methode der offenen Koordinierung (MOK)** vorgeschlagen, die vom EWSA² und vom Europäischen Parlament zwar befürwortet, vom Rat jedoch nicht genehmigt wurde. Der EWSA unterstützt die Kommission in ihrem Vorschlag einer **gemeinsamen Methodik**, da dies seiner Ansicht nach ein erster Schritt in Richtung einer **Methode der offenen Koordinierung** ist. Der EWSA vertritt die Meinung, dass aus den gemeinsamen Grundsätzen **gemeinsame objektive Indikatoren** werden müssen, die in die **nationalen Einwanderungsprofile** aufzunehmen sind. Jeder Mitgliedstaat erstellt einen Jahresbericht, und die Kommission arbeitet einen zusammenfassenden Jahresbericht aus, den sie dem Europäischen Parlament vorlegt. **Der EWSA ist der Ansicht, dass auch er konsultiert werden sollte.** Anhand des Kommissionsberichts wird **der Rat auf seiner Frühjahrstagung** eine politische Bewertung vornehmen und Empfehlungen aussprechen.
- 1.5 An der Erstellung der Jahresberichte der einzelnen Mitgliedstaaten werden sich die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft und die nationalen Parlamente nach Maßgabe der nationalen Verfahrensregeln beteiligen. Nach Ansicht des EWSA müssen diese Jahresberichte veröffentlicht und bei den Bürgerinnen und Bürgern bekannt gemacht werden.
- 1.6 Der EWSA sieht in der Methode der offenen Koordinierung ein geeignetes Instrument, um die Kohärenz zwischen den einzelstaatlichen Maßnahmen zu gewährleisten und darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten gemeinsam auf die in Tampere festgelegten Ziele zugehen und so einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts schaffen. Mit Hilfe der MOK **muss der** im Vertrag vorgesehene und auf den Ratstagungen in Tampere und Den Haag bekräftigte **Rechtsrahmen unverzüglich** umgesetzt werden.
- 1.7 Der EWSA wünscht, dass die EU über eine angemessene gemeinsame Gesetzgebung verfügt, die ein hohes Maß an Vereinheitlichung aufweist, damit die Zuwanderung über legale, flexible und transparente Verfahren kanalisiert wird, in deren Rahmen die Drittstaatsangehörigen eine gerechte Behandlung erfahren und ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie den EU-Bürgern zuerkannt werden.

¹ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9. Juli 2008 zum Thema *"Elemente für die Struktur, die Organisation und die Funktionsweise einer Plattform für eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Förderung europäischer Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen"*, Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009).

² Siehe Stellungnahme des EWSA vom 29. Mai 2002 zu der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft"* und der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die gemeinsame Asylpolitik - Einführung eines offenen Koordinierungsmechanismus"*, Berichterstellerin: Frau ZU EULENBURG (ABl. C 221 vom 17.9.2002).

- 1.8 Der EWSA vertritt die Meinung, dass viele Menschen, die heute einer illegalen Arbeit nachgehen, ihren Aufenthaltsstatus durch die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Sozialpartnern regularisieren können, damit aus ihrer Beschäftigung ein legales Beschäftigungsverhältnis wird.
- 1.9 Die Zusammenarbeit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten muss durch eine starke finanzielle Komponente verbessert werden. Zu diesem Zweck müssen die Mittel aus dem Generellen Programm "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" (2007-2013) angemessen eingesetzt werden, um die Kosten aufzuteilen und die nationalen Haushaltsmittel zu ergänzen.

2. **Einführung**

- 2.1 Mit dieser Mitteilung soll die Annahme von gemeinsamen politischen Grundsätzen durch den Rat vorangetrieben werden, an der sich die künftige gemeinsame Einwanderungspolitik orientieren soll; sie ist Teil eines breit angelegten politischen Prozesses, mit dem die politischen Grundlagen für das neue Mehrjahresprogramm für die Politik im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht erarbeitet werden sollen. Dieses Mehrjahresprogramm ersetzt das Haager Programm und wird voraussichtlich während des schwedischen Ratsvorsitzes im zweiten Halbjahr 2009 angenommen.
- 2.2 Der französische Ratsvorsitz hat im Rat die Annahme des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl³ vorangetrieben, um diesem Politikbereich neue Impulse zu verleihen und die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zu verbessern.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Der EWSA begrüßt, dass die Europäische Kommission diese Mitteilung erarbeitet hat, um die Zusammenarbeit und die Koordinierung der einwanderungspolitischen Maßnahmen in der Europäischen Union zu verbessern, und hält es für erforderlich, den Mehrwert einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik und der aktiven Rolle, die die Kommission spielen muss, zu stärken.
- 3.2 Der französische Ratsvorsitz hätte den EWSA zum Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl konsultieren müssen. Nach Ansicht des EWSA tendiert die Kommission zur Stärkung der Gemeinschaftsmethode, während in den Schlussfolgerungen des Rates die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bekräftigt wird. Der EWSA begrüßt die bessere Zusammenarbeit zwischen den Regierungen und schlägt dem Rat vor, dass die Kommission bei der Konzeption der Einwanderungspolitik in ihrer Initiativfunktion unterstützt wird und das Parlament und der Ausschuss eine aktivere Rolle wahrnehmen.

³ Siehe Schlussfolgerungen des Rates 14368/08.

- 3.3 In der Mitteilung heißt es, dass eine gemeinsame Einwanderungspolitik eine wesentliche Priorität für die EU darstellt, die auf einem auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene koordinierten und integrierten Ansatz basieren und von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gemeinsam und solidarisch entwickelt werden muss. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, **politisch verbindliche gemeinsame Grundsätze** anzunehmen, die vom Rat zu vereinbaren und durch **konkrete Maßnahmen** umzusetzen sind. Dies müsste durch einen **Überwachungsmechanismus und eine gemeinsame Methodik** flankiert werden.
- 3.4 Im Großen und Ganzen befürwortet der EWSA diese Ziele.
- 3.5 Der EWSA hat vorgeschlagen⁴, dass der Rat der Europäischen Union den Grundsatz der Einstimmigkeit für die Einwanderungspolitik aufgibt und seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit bzw. im Wege des Mitentscheidungsverfahrens fasst.
- 3.6 Der EWSA hat in seinen Stellungnahmen stets die Auffassung vertreten, dass in der Einwanderungspolitik und in den Einwanderungsbestimmungen die individuellen **Menschenrechte**, die Gleichbehandlung und die Nichtdiskriminierung in vollem Umfang geachtet werden müssen, und schließt sich daher den Worten der Kommission an: *"Die Einwanderungspolitik sollte sich auf die **universellen Werte** der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität stützen, für die die EU eintritt, sowie auf die uneingeschränkte Achtung der Charta der Grundrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention"*.
- 3.7 Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon setzt voraus, dass der für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsinstitutionen rechtlich verbindliche Charakter der Grundrechtecharta bei der Erlassung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts erstmals in der Geschichte der europäischen Integration offiziell anerkannt wird. Sowohl die EU-Institutionen als auch die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass bei allen politischen Maßnahmen, einschließlich der Maßnahmen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Grundrechte geachtet werden.
- 3.8 Ferner wird im Vertrag von Lissabon (Artikel 47 EUV) anerkannt, dass die Union Rechtspersönlichkeit besitzt, und Artikel 6 Absatz 2 des Vertrags sieht vor, dass die EU aufgrund ihrer neuen Persönlichkeit "der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten" beitrifft.

⁴ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 15. Dezember 2005 zu der *"Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre - Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 65 vom 17.3.2006).

- 3.9 Der EWSA hat der Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgeschlagen⁵, 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 muss die wichtigsten ILO-Konventionen und die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen umfassen, die von den EU-Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist, obwohl der EWSA in einer Initiativstellungnahme⁶ die Ratifizierung vorschlug.
- 3.10 Um dieses Ziel zu untermauern, schlägt der EWSA vor, zwei neue gemeinsame Grundsätze aufzunehmen: Grundrechte sowie Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten.

4. **Besondere Bemerkungen zu den Grundsätzen**

- 4.1 Die Kommission schlägt unter den drei Überschriften **Wohlstand, Solidarität und Sicherheit** zehn gemeinsame Grundsätze für die Entwicklung der gemeinsamen Einwanderungspolitik vor.
- 4.2 Der EWSA gibt jedoch zu bedenken, dass die von den Grundrechten abgeleiteten Grundsätze fehlen; da in der Einwanderungspolitik und im Einwanderungsrecht (Zugang, Grenzen, Visa, Rückführung, Aufenthaltsbedingungen usw.) der EU und ihrer Mitgliedstaaten die Menschenwürde und die Grundrechte zu achten sind, schlägt der EWSA eine neue Überschrift mit dem Titel "**Menschenrechte**" vor, **die zwei neue Grundsätze enthält:**

Grundsatz A: Grundrechte

- 4.3 In der Einwanderungspolitik müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten die EU-Grundrechtecharta achten, um die Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierung zu gewährleisten und den Grundsatz der Gleichbehandlung zu festigen. Die Achtung dieser Grundsätze muss das Fundament für die Erarbeitung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung bilden.

⁵ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 25. Oktober 2007 zum Thema "*EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 44 vom 16.2.2008).

⁶ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004 zum Thema "*Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 302 vom 7.12.2004).

- 4.4 Der EWSA hat in einer unlängst verabschiedeten Stellungnahme⁷ zum Ausdruck gebracht, dass die in dem Richtlinienentwurf über das einheitliche Antragsverfahren (KOM(2007) 638 endg.) enthaltenen Rechte für Drittstaatsangehörige, die auf der Gleichbehandlung in Fragen des Arbeitsentgelts, der Arbeitsbedingungen, der Versammlungsfreiheit sowie der allgemeinen und beruflichen Bildung beruhen, eine gute Ausgangsbasis für die künftigen Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung sind.

Grundsatz B: Rechtsstaatlichkeit und Grundfreiheiten

- 4.5 Vor dem Hintergrund der von den Mitgliedstaaten eingegangenen Verpflichtung, dass die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beiträgt, ist der EWSA der Ansicht, dass zu den in dieser Konvention enthaltenen Rechtsgarantien auch die gemeinsamen Grundsätze für die Einwanderungspolitik hinzukommen müssen, um allen Migranten den effektiven Zugang zu den Rechten und Garantien des Rechtsstaates zuzusichern, solange sie in der EU ansässig sind.

5. Gemeinsame Grundsätze für die Weiterentwicklung der gemeinsamen Einwanderungspolitik (Vorschlag der Europäischen Kommission)

5.1 Wohlstand: Beitrag der legalen Einwanderung zur sozioökonomischen Entwicklung der EU

- 5.2 In der Mitteilung wird auf den Beitrag der legalen Einwanderung zur sozioökonomischen Entwicklung der EU hingewiesen. Der EWSA hat bereits mehrfach und unter Berücksichtigung der Herausforderungen der Lissabon-Strategie die positiven Auswirkungen der Einwanderung auf die europäischen Aufnahmegesellschaften unterstrichen. Dementsprechend hofft der EWSA, dass den Beschränkungen der Übergangszeiten, von denen die Bürgerinnen und Bürger in den neuen Mitgliedstaaten betroffen sind, rasch ein Ende gesetzt wird.

- 5.3 Der Absatz **Wohlstand** enthält drei Grundsätze:

Grundsatz 1: Klare Regeln und gleiche Bedingungen

- 5.4 Der EWSA wünscht, dass die EU über eine angemessene gemeinsame Gesetzgebung verfügt, die ein hohes Maß an Vereinheitlichung aufweist, damit die Zuwanderung über legale, flexible und transparente Verfahren kanalisiert wird, in deren Rahmen die Drittstaatsangehörigen eine gerechte Behandlung erfahren und ihnen vergleichbare Rechte und Pflichten wie den EU-Bürgern zuerkannt werden.

⁷

Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9. Juli 2008 zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009).

- 5.5 Um die Migrationsströme besser steuern zu können, ist die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Herkunftsländern unverzichtbar. Der EWSA hat unlängst zwei Stellungnahmen⁸ verabschiedet, in denen er vorschlug, die Zusammenarbeit zwischen den Herkunfts- und den europäischen Aufnahmeländern zu verbessern.
- 5.6 Die gemeinsame Visumpolitik muss flexibler angewandt werden, da sie die Steuerung der legalen Migrationsströme in vielen Fällen erschwert.

Grundsatz 2: Besserer Ausgleich zwischen Qualifikationen und Bedarf

- 5.7 Die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen sollte im Rahmen der Lissabon-Strategie einer gemeinsamen bedarfsorientierten Einschätzung der Arbeitsmärkte in der EU unter Berücksichtigung aller Sektoren und Qualifikationsniveaus Rechnung tragen, wobei der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz zu gewährleisten ist.
- 5.8 Bezüglich der Einschätzung der "Qualifikationserfordernisse" in der EU und den Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2020 unterbreitete der EWSA in einer unlängst verabschiedeten Stellungnahme⁹ mehrere Vorschläge zur "Blue Card"-Richtlinie.
- 5.9 In Bezug auf die Erstellung von "Einwanderungsprofilen", die über die Beteiligung der Einwanderer am nationalen Arbeitsmarkt Auskunft geben, hält es der EWSA für erforderlich, die nationalen und europäischen Daten über die Migrationsströme und die Arbeitsmärkte zu verbessern; er ist jedoch der Ansicht, dass der Begriff "Einwanderungsprofile" flexibel verstanden werden sollte, d.h. unter Berücksichtigung der beruflichen Anpassungsfähigkeit.
- 5.10 Der EWSA weist auf die Bedeutung der Sprachbeherrschung und der Berufsausbildung der Arbeitsmigranten hin, die unverzichtbar sind, um Zugang zu Beschäftigung zu bekommen und die Anpassungsfähigkeit an die Veränderungen der Arbeitsmärkte zu verbessern; wichtig ist ferner die Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen Berufsqualifikationen.
- 5.11 Der EWSA stimmt mit der Kommission überein, dass der Unternehmergeist der Einwanderer zu fördern ist; dazu müssen die vielen Hindernisse beseitigt werden, die immer noch in nationalen Einwanderungsvorschriften bestehen.

⁸ Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA:

- vom 25. Oktober 2007 zum Thema "*EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 44 vom 16.2.2008);
- vom 12. Dezember 2007 zum Thema "*Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen*", Berichterstatter: Herr SHARMA (ABl. C 120 vom 16.5.2008).

⁹ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9. Juli 2008 zu dem "*Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009).

- 5.12 Da die Arbeitsmigranten stärker Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren, müssen Maßnahmen entwickelt werden, mit denen die Integration in den Arbeitsmarkt verbessert werden kann; der Situation von Frauen und Menschen mit besonderen Schwierigkeiten sollte dabei besonderes Augenmerk geschenkt werden.
- 5.13 Der EWSA erachtet es für notwendig, die illegale Beschäftigung zu bekämpfen, und zwar nicht nur durch die in der Richtlinie vorgesehenen Sanktionen gegen Arbeitgeber, sondern auch mithilfe von Anreizen und aktiven politischen Maßnahmen zur Regularisierung und Legalisierung der Arbeitsverhältnisse von Migranten. Daher ist es erforderlich, dass die Einwanderungsvorschriften sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene flexibler gestaltet und enger an die Arbeitsmarkttendenzen gekoppelt werden, zumal die Konsultation der Sozialpartner und der soziale Dialog als solcher ausgebaut und konsolidiert werden müssen.
- 5.14 Es gilt sicherzustellen, dass die Vorschriften der ILO erfüllt werden, insbesondere die ILO-Konventionen zur Arbeitsmigration (C 97 und C 143).

Grundsatz 3: Integration ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Einwanderung

- 5.15 Der EWSA hat mehrere Stellungnahmen¹⁰ zur Förderung integrationspolitischer Maßnahmen erarbeitet und zeigt sich daher erfreut, dass die Integration zu den Grundsätzen der Einwanderungspolitik gehört. Die 2004 vom Rat verabschiedeten "**Gemeinsamen Grundsätze**" müssen die Grundlage der integrationspolitischen Maßnahmen bilden, und der erste dieser Grundsätze bezieht sich auf den zwei- bzw. wechselseitigen Charakter der Integration (zwischen Einwanderern und Aufnahmegesellschaft). Der EWSA stimmt mit der Kommission hinsichtlich des Ziels überein, dass die europäische Gesellschaft "*ihre Kapazitäten zur Bewältigung der einwanderungsbezogenen Vielfalt ausbauen und den sozialen Zusammenhalt stärken*" sollte.

¹⁰ Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA:

- vom 9. Juli 2008 zum Thema "*Elemente für die Struktur, die Organisation und die Funktionsweise einer Plattform für eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Förderung europäischer Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009);
- vom 21. März 2002 zum Thema "*Einwanderung, soziale Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 125 vom 27.5.2002);
- vom 10. Dezember 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);
- vom 13. September 2006 zum Thema "*Die Mitwirkung der Zivilgesellschaft im Kampf gegen organisierte Kriminalität und Terrorismus*", Berichterstatter: die Herren RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, PARIZA CASTAÑOS und CABRA DE LUNA (ABl. C 318 vom 23.12.2006).

- 5.16 Der EWSA unterstützt die Vorschläge der Kommission und ist der Meinung, dass die Konsolidierung des europäischen Rahmenprogramms für Integration einen neuen politischen Impuls im Rat benötigt. Der EWSA hat die "staatsbürgerliche Eingliederung" vorgeschlagen; diese beruht *"auf der schrittweisen Gleichstellung der Einwanderer mit den übrigen Bürgern (unter Beachtung der Grundsätze der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung), sowohl was ihre Rechte und Pflichten als auch ihren Zugang zu Waren, Dienstleistungen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung betrifft"*¹¹. Es ist daher von grundlegender Bedeutung, die soziale und politische Teilhabe der Migranten auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene auszubauen. Um den Zugang der Einwanderer zur Staatsbürgerschaft voranzutreiben, hat der EWSA eine Stellungnahme für den Europäischen Konvent¹² verabschiedet, in der er vorschlägt, dauerhaft aufhältigen Drittstaatsangehörigen **die Unionsbürgerschaft** zu gewähren.
- 5.17 Es gibt mittlerweile ein von der Kommission koordiniertes Netz nationaler Kontaktstellen, das sehr positive Erfahrungen macht. Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, die Erfahrungen und bewährten Vorgehensweisen der nationalen Behörden auszutauschen und zu analysieren und dass der Rat eine **Methode der offenen Koordinierung** auf den Weg bringt. Hierfür bedarf es der Entwicklung **gemeinsamer Indikatoren und angemessener statistischer Systeme**, die die Mitgliedstaaten zur Auswertung der Ergebnisse der integrationspolitischen Maßnahmen nutzen müssen.
- 5.18 Es müssen *"Integrationsprogramme"* für die *"neu zugezogenen Einwanderer"* entwickelt werden, die eine sprachliche (Spracherwerb), eine kulturelle und eine staatsbürgerliche Komponente (Bekenntnis zu den europäischen Grundwerten) umfassen, und zwar im Rahmen *"spezieller nationaler Verfahren"*, wie z.B. von *"Integrationscurricula, ausdrücklichen Integrationsverpflichtungen, Begrüßungsprogrammen, nationalen Plänen für Staatsbürgerschaft und Integration, Einführungs- oder Orientierungskursen in Staatsbürgerkunde"*.
- 5.19 Der EWSA hat in Zusammenarbeit mit der Dubliner Stiftung und den Sozialpartnern die Arbeitsbedingungen der Arbeitsmigranten untersucht¹³ und ist zu dem Schluss gekommen, dass sich die Chancen für Unternehmen und Arbeitnehmer durch Vielfalt am Arbeitsplatz erhöhen und dass sich die Rechtsvorschriften und öffentlichen Maßnahmen im Beschäftigungsbereich, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern, ergänzen müssen.

11 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 21. März 2002 zum Thema *"Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatter: Herr MELÍCIAS (ABl. C 125 vom 27.5.2002).

12 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 14. Mai 2003 zum Thema *"Zuerkennung der Unionsbürgerschaft"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 208 vom 3.9.2003).

13 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 13. September 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).

- 5.20 Der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht, dass in den europäischen Rechtsvorschriften auch die Rechte der Einwanderer berücksichtigt werden müssen und dass die Einwanderer über ihre Rechte und Pflichten (Achtung der Gesetze des Aufnahmelandes) aufzuklären sind.
- 5.21 Da in den Mitgliedstaaten einige Rechte an die Aufenthaltsdauer der Migranten geknüpft sind, stimmt der EWSA mit der Kommission überein, dass den Migranten ein effektiver und nicht diskriminierender Zugang zur Gesundheitsversorgung, zum Sozialschutz und zu den Renten- und Sozialversicherungsansprüchen gewährt werden muss. Auch im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl heißt es, dass eine Reihe von Rechten zu gewähren sind, wie *"insbesondere Zugang zu Bildung, Arbeit, Sicherheit sowie öffentlichen und sozialen Dienstleistungen"*.
- 5.22 Der EWSA schlug schon in seiner Stellungnahme zum Grünbuch vor, auch diese verschiedenen Rechte anzuerkennen¹⁴.
- 5.23 Der EWSA hat in mehreren Stellungnahmen¹⁵ darauf hingewiesen, dass die Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung geändert werden muss, da sie sehr restriktiv ist, die Grundrechte missachtet und ein Integrationshindernis darstellt.

14

- Anspruch auf Sozialversicherung einschließlich medizinischer Betreuung;
- gleicher Zugang zu Waren und Dienstleistungen, einschließlich Wohnraum, wie Staatsangehörige des Mitgliedstaates;
- Zugang zu allgemeiner und beruflicher Bildung;
- Anerkennung von Zeugnissen, Diplomen und Abschlüssen im Rahmen der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts;
- Recht auf Schulbildung für Kinder einschließlich Studienbeihilfen und Stipendien;
- Recht auf Ausübung einer Lehr- oder Forschungstätigkeit gem. Richtlinienvorschlag;
- Recht auf unentgeltlichen rechtlichen Beistand im Bedarfsfall;
- Recht auf Zugang zu einem unentgeltlichen Arbeitsvermittlungsdienst;
- Recht auf Sprachunterricht in der in der Aufnahmegemeinschaft gebräuchlichen Sprache;
- Achtung der kulturellen Vielfalt;
- Freizügigkeit und Aufenthaltsrecht innerhalb des Mitgliedstaates.

15

Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA:

- vom 10. Dezember 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);
- vom 9. Juni 2005 zu dem *"Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 286 vom 17.11.2005);
- vom 13. September 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);
- vom 9. Juli 2008 zum *"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009).

- 5.24 Darüber hinaus muss vor März 2009 das **Europäische Integrationsforum** eingerichtet werden, wie dies vom EWSA vorgeschlagen¹⁶ und in der Vorbereitungskonferenz im April 2008 bekräftigt wurde. Die Mitgliedstaaten müssen die Beteiligung der Mitglieder des Forums erleichtern.
- 5.25 **Solidarität:** Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und Zusammenarbeit mit Drittländern
- 5.26 Die Kommission schlägt vor, die politische Solidarität zu verbessern. Diese Überschrift - "Solidarität und Einwanderung" - umfasst drei Grundsätze:

Grundsatz 4: Transparenz, Vertrauen und Zusammenarbeit

- 5.27 Die gemeinsame Einwanderungspolitik sollte sich auf ein hohes Maß an politischer und operativer Solidarität, gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, gemeinsamer Verantwortung und gemeinsamen Anstrengungen der EU und ihrer Mitgliedstaaten stützen. Der EWSA teilt diese Grundsätze und weist darauf hin, dass der zwischenstaatliche Bereich erweitert werden muss, damit auch die EU-Institutionen an der gemeinsamen Einwanderungspolitik mitwirken können.
- 5.28 Es ist notwendig, die Informationsverbreitung zu verbessern, das gegenseitige Vertrauen zu steigern und besser koordinierte Ansätze anzunehmen, die Auswirkungen nationaler Maßnahmen über die nationalen Grenzen hinaus zu überwachen, und - unter Berücksichtigung der Tätigkeiten von EUROSUR - interoperable Systeme zu entwickeln.
- 5.29 In einer unlängst verabschiedeten Stellungnahme¹⁷ hat der EWSA die Initiativen der Europäischen Kommission unterstützt, mit denen die Mitgliedstaaten zur Verbesserung ihrer Einwanderungsstatistiken angehalten werden sollen.

Grundsatz 5: Effiziente und kohärente Verwendung der verfügbaren Mittel

- 5.30 Die Solidarität muss eine "starke finanzielle Komponente" umfassen, die der Besonderheit der Außengrenzen einiger Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Zu diesem Zweck müssen die Mittel aus dem Generellen Programm "Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" (2007-2013) angemessen eingesetzt werden, um die Kosten aufzuteilen und die nationalen Haushaltsmittel zu ergänzen.

¹⁶ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9. Juli 2008 zum Thema "*Elemente für die Struktur, die Organisation und die Funktionsweise einer Plattform für eine bessere Einbindung der Zivilgesellschaft in die Förderung europäischer Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen*", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 27 vom 3.2.2009).

¹⁷ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 20. April 2006 zu dem "*Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz*", Berichterstatterin: Frau SCIBERRAS (ABl. C 185 vom 8.8.2006).

- 5.31 Der EWSA hat in einer Stellungnahme¹⁸ die Ausrichtung der politischen Maßnahmen zur Steuerung der Migrationsströme kritisiert und ein Konzept vorgeschlagen, das an erster Stelle das Individuum als Inhaber von Grundrechten berücksichtigt.
- 5.32 Es müssen besonders dringende Bedarfsfälle bedacht werden, wie etwa ein Massenzustrom von Zuwanderern. So möchte der EWSA vor allem hervorheben, dass es in einigen Fällen zu humanitären Notsituationen kommt, die über die Solidarität der EU gelöst werden müssen.
- 5.33 Der EWSA begrüßt es, dass der Haushaltsausschuss des Europäischen Parlaments den Änderungsantrag zum EU-Haushaltsplan 2009 genehmigt hat, mit dem Finanzmittel für die Einrichtung eines "Solidaritätsmechanismus" gewährt werden, um einen Lastenausgleich zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Dies beinhaltet die Zuweisung von Mitteln an den Europäischen Flüchtlingsfonds, die Förderung weiterer Umsiedlungspläne sowie Mittel für die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX), damit sie ihren maritimen Aufgaben in Südeuropa ab nächsten Januar kontinuierlich nachgehen kann.

Grundsatz 6: Partnerschaft mit Drittländern

- 5.34 Der EWSA hat zwei Stellungnahmen¹⁹ erarbeitet, in denen er einen neuen Ansatz in der europäischen Politik vorschlägt: Die Einwanderungspolitik sollte in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern betrieben werden, damit die Migration ein Entwicklungsfaktor für diese Länder wird. Dies setzt voraus, viele Aspekte dieses Politikbereichs neu zu überdenken - auch jene, die die Zulassungskriterien und den Mobilitätsspielraum der Einwanderer betreffen.
- 5.35 Der EWSA nimmt diesen Grundsatz erfreut zur Kenntnis, da die Steuerung der Migrationsströme die Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern erfordert.

¹⁸ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 14. Februar 2006 zu dem "Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme", dem "Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Außengrenzenfonds für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme", dem "Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Einrichtung des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen für den Zeitraum 2007-2013 innerhalb des generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme" und dem "Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms Solidarität und Steuerung der Migrationsströme", Berichterstatterin: Frau LE NOUAIL MARLIÈRE (ABl. C 88 vom 11.4.2006).

¹⁹ Siehe folgende Stellungnahmen des EWSA:

- vom 25. Oktober 2007 zum Thema "Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 44 vom 16.2.2008);
- vom 12. Dezember 2007 zum Thema "Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen", Berichterstatter: Herr SHARMA (ABl. C 1204 vom 16.5.2008).

- 5.36 Es gilt, den Brain Drain zu drosseln, das Angebot an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen zu intensivieren, die lokalen Arbeitsmärkte zu stärken, menschenwürdige Arbeit zu fördern, das Potenzial der Geldüberweisungen von Migranten zu optimieren und die illegale Einwanderung zu verhindern.
- 5.37 Es müssen - gemeinsam mit den betroffenen Mitgliedstaaten - "Mobilitätspartnerschaften" mit Drittländern abgeschlossen werden, damit deren Staatsbürger legal nach Europa auswandern können.
- 5.38 Es müssen Systeme für die zirkuläre Migration geschaffen werden, indem rechtliche und operative Maßnahmen getroffen werden, um legalen Einwanderern das Recht auf vorrangige Genehmigung eines weiteren legalen Aufenthalts in der EU einzuräumen.
- 5.39 Die Assoziierungsabkommen müssen Aspekte der sozialen Sicherheit umfassen, einschließlich der Möglichkeit, die erworbenen Sozialrechte, insbesondere die Rentenansprüche, auf die Herkunftsländer zu übertragen.
- 5.40 **Sicherheit:** Wirksame Bekämpfung der "illegalen Einwanderung"
- 5.41 In früheren Stellungnahmen²⁰ hat der EWSA darauf hingewiesen, dass "der Terminus 'illegale Einwanderung' (...), wenn er sich auf die emigrierten Personen bezieht, in bestimmter Hinsicht zu präzisieren [ist]. Obwohl es nicht legal ist, in einen Staat ohne Papiere und Genehmigungen einzureisen, handelt es sich in diesem Fall nicht um Straftäter. Ein illegaler Einwanderer ist kein Krimineller, auch wenn seine Situation nicht legal ist." Die Kriminellen sind diejenigen, die als Menschenhändler agieren und die illegalen Einwanderer ausbeuten.
- 5.42 Der Absatz **Sicherheit** enthält vier Grundsätze:

Grundsatz 7: Eine Visumpolitik im Interesse Europas und seiner Partner

- 5.43 Der EWSA möchte von der Kommission wissen, ob sie über ausreichende Daten verfügt, um die Wirkung der Visumpolitik auf die Verminderung der illegalen Einwanderung bewerten zu können. Das Erfordernis eines Kurzzeitvisums für Bürger aus einem Drittstaat kann zwar die illegale Zuwanderung aus diesem Land verringern, doch ist dagegen die Gefahr abzuwägen, dass die Zahl der Personen, die Opfer von Schlepper- und Menschenhändlernetzen werden, sogar zunimmt. Zudem kann die Visumpolitik starke Einschränkungen der Freizügigkeit der Personen in diskriminierender Form mit sich bringen; daher ist eine angemessene Handhabung durch die Konsularbehörden unter Wahrung der Transparenz und Ausschaltung einer etwaigen Korruption erforderlich.

²⁰

Siehe Stellungnahme des EWSA vom 25. April 2002 zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 149 vom 21.6.2002).

- 5.44 Der EWSA befürwortet, dass einheitliche europäische Schengen-Visa eingeführt und für mehrere Mitgliedstaaten gemeinsame Konsularstellen geschaffen werden.

Grundsatz 8: Integrierte Grenzverwaltung

- 5.45 Um die Integrität des Schengen-Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu wahren, schlägt die Kommission vor, die "integrierte Verwaltung" der Strategien zur Überwachung der EU-Außengrenzen zu stärken und weiterzuentwickeln.
- 5.46 Die operative Dimension von FRONTEX muss verstärkt werden; zudem muss mit Hilfe "neuer Technologien" und unter Ausschöpfung der Möglichkeiten im Rahmen des Siebten Rahmenprogramms der Europäischen Kommission ein integriertes Grenzkontrollsystem entwickelt werden. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass FRONTEX seine Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion bei gemeinsamen Aktionen ebenso wie seine Fähigkeit, rasch auf die Erfordernisse der Mitgliedstaaten an den Außengrenzen zu reagieren, ausbaut und verstärkt. Die EU wird künftig über die Leitung und Überwachung von FRONTEX-Einsätzen entscheiden und dabei die rechtlichen Folgen nach nationalem und internationalem Recht berücksichtigen.
- 5.47 Es ist erforderlich, die Zusammenarbeit mit Drittstaaten auszubauen und die Entwicklung ihrer Fähigkeiten zur Migrationsverwaltung und -steuerung zu unterstützen.
- 5.48 Der EWSA unterstreicht die Notwendigkeit, den Schengen-Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen zu wahren und die Zusammenarbeit und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verwaltung der Außengrenzen zu verstärken.
- 5.49 Der EWSA unterstützt die Schaffung einer zentralen Anlaufstelle an den Landesgrenzen, in der jeder Reisende von einer einzigen Behörde einer einzigen Kontrolle unterzogen wird.
- 5.50 Der massive und anhaltende Zustrom von Migranten in ein EU-Gebiet ist in erster Linie ein **humanitäres Problem**, das von den nationalen Behörden - in solidarischer Zusammenarbeit mit der EU - gelöst werden muss. Einige europäische Gebiete, wie die Inseln im Süden (z.B. Malta, Lampedusa und die Kanarischen Inseln), haben besondere Schwierigkeiten, da sie Durchgangsorte für illegale Einwanderer darstellen und die Zahl der Migranten mitunter ihre Aufnahmekapazität übersteigt. Deshalb ist es erforderlich, dass die Europäische Union über ein Solidarsystem zur Lösung dieser Probleme verfügt, einschließlich der operativen Lastenteilung, damit die Mitgliedstaaten, die wiederholt massive Zuströme illegaler Migranten bewältigen müssen, sowohl mit europäischen als auch mit gebündelten nationalen Ressourcen unterstützt werden können.

- 5.51 Der EWSA fordert, dass das Asylrecht bei den Grenzkontrollen beachtet wird, da viele Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, die Außengrenzen der EU auf illegalem Wege erreichen. Der EWSA wird eine weitere Stellungnahme²¹ zum gemeinsamen europäischen Asylsystem verabschieden.
- 5.52 Der EWSA hat sich für die Einrichtung von FRONTEX und die künftige Schaffung eines europäischen Grenzschutzes und einer Europäischen Grenzschutzschule ausgesprochen²², da die Grenzkontrollen von Beamten durchgeführt werden sollen, die im Umgang mit Menschen besonders ausgebildet sind und über ein großes Fachwissen verfügen.
- 5.53 Aufgabe dieser Agentur sollte auch die Koordinierung der Rettungsdienste (vor allem der Seerettungsdienste) sein, um präventiv tätig zu werden oder denjenigen zu helfen, die einen risikoreichen illegalen Einwanderungsweg gewählt haben und sich in akuter Gefahr befinden.

Grundsatz 9: Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Null-Toleranz gegenüber Menschenhandel

- 5.54 Die Kommission schlägt vor, Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung durch die Um- und Durchsetzung von Präventivmaßnahmen, Strafverfolgung und Sanktionen zu bekämpfen. Der Schutz von Opfern des Menschenhandels und die ihnen gewährte Unterstützung sollen verstärkt und die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern verbessert werden.
- 5.55 Der EWSA ist der Ansicht, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung nicht nur Aufgabe des Grenzschutzes, sondern der europäischen Arbeitsmärkte ist, die in einigen Branchen und Ländern Schwarzarbeit für illegale Einwanderer anbieten. In einer vor Kurzem verabschiedeten Stellungnahme²³ unterstützte er den Richtlinienvorschlag der Kommission, Arbeitgeber zu sanktionieren, die illegale Einwanderer beschäftigen, und verwies auf die Bedeutung der Sozialpartner und der Arbeitsbedingungen der Migranten.
- 5.56 Die illegale Einwanderung wird abnehmen, sobald die EU und die Mitgliedstaaten offenere und flexiblere Rechtsvorschriften für die Zulassung neuer Einwanderer verabschieden, wie dies der EWSA in mehreren Stellungnahmen vorgeschlagen hat.

21 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 25. Februar 2009 zu der *"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Künftige Asylstrategie: ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS, Mitberichterstatterin: Frau BONTEA.

22 Siehe Stellungnahme des Ausschusses vom 29. Januar 2004 zu dem *"Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 108 vom 30.4.2004).

23 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 12. März 2008 zu dem *"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Sanktionen gegen Personen, die Drittstaatsangehörige ohne legalen Aufenthalt beschäftigen"*, Berichterstatterin: Frau ROKSANDIĆ, Mitberichterstatter: Herr ALMEIDA FREIRE (ABl. C 204 vom 9.8.2008).

- 5.57 Der EWSA unterstützt die Kommission, die sicherstellen will, dass illegal aufhältige Drittstaatsangehörige Zugang zu Dienstleistungen haben, die für die Gewährleistung der grundlegenden Menschenrechte von entscheidender Bedeutung sind, z.B. Bildung, insbesondere für Kinder, und medizinische Grundversorgung.
- 5.58 Nach Ansicht des EWSA stellt die Existenz Hunderttausender illegaler Einwanderer in der EU die Mitgliedstaaten und die EU vor eine Herausforderung. Die Zwangsrückführung kann nicht die einzige Antwort sein, da die Würde des Menschen und eine humanitäre Behandlung stets gewährleistet sein müssen und sie finanziell nicht tragbar ist. Er hat daher in anderen Stellungnahmen vorgeschlagen²⁴, dass *"die Kommission (...) den Mitgliedstaaten im Rahmen der Koordinierung der Maßnahmen die Möglichkeit zur Erarbeitung von Legalisierungsmaßnahmen geben [muss]. Sie sollte dabei aber nicht Gefahr laufen, die illegale Einwanderung als Hintertür für die legale Einwanderung zu betrachten. Bei der Legalisierung der Situation irregulärer Migranten muss auch das soziale und berufliche Umfeld der Betroffenen berücksichtigt werden."* Der Ausschuss vertritt die Meinung, dass viele Menschen, die heute einer illegalen Arbeit nachgehen, ihren Aufenthaltsstatus durch die Zusammenarbeit zwischen den Behörden und den Sozialpartnern regularisieren können, damit aus ihrer Beschäftigung ein legales Beschäftigungsverhältnis wird.
- 5.59 Oftmals machen sich kriminelle Schleusernetze die Mängel bei der Kontrolle der Außengrenzen zunutze und scheuen sich nicht, das Leben der Betroffenen aufs Spiel zu setzen, um ihren illegalen Profit zu steigern. In einer anderen Stellungnahme²⁵ vertrat der EWSA die Ansicht, dass sich die Behörden mit derselben Energie, mit der sie illegale Netze von Schleusern und Ausbeutern bekämpfen, für den Schutz der Opfer einsetzen sollten, vor allem von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen oder Opfern von Misshandlung und sexueller Ausbeutung.
- 5.60 Der EWSA hat große Bedenken in Bezug auf die Verwendung biometrischer Systeme; diese können auf diskriminierende Weise eingesetzt werden und das Recht auf Privatsphäre verletzen.

Grundsatz 10: Wirksame und nachhaltige Rückführungsmaßnahmen

- 5.61 Die Kommission erachtet Rückführungsmaßnahmen als einen unverzichtbaren Bestandteil der Einwanderungspolitik. Sie erklärt, dass die massenhafte Legalisierung zwar vermieden werden sollte, *"die Möglichkeit, in Einzelfällen anhand fairer und transparenter Kriterien Legalisierungen vorzunehmen, (...) aber bestehen bleiben [muss]."*

²⁴ Siehe insbesondere Stellungnahme des EWSA vom 11. Dezember 2002 zum *"Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 61 vom 14.3.2003).

²⁵ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 29. Mai 2002 zu dem *"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels, die mit den zuständigen Behörden kooperieren"*, Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 221 vom 17.9.2002).

- 5.62 Die Kommission schlägt vor, der Rückführungspolitik eine europäische Dimension zu verleihen und für die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen Sorge zu tragen. Der EWSA vertrat in seiner Stellungnahme²⁶ die Ansicht, dass die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, welche die Garantien der rechtsstaatlichen Grundrechte achten, sehr problematisch ist, solange es keine gemeinsamen Rechtsvorschriften im Bereich der Einwanderung und des Asyls gibt.
- 5.63 In dieser Stellungnahme wies der EWSA darauf hin, dass eine Politik der freiwilligen Rückkehr, die entsprechende Anreize bietet und in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration und spezialisierten NRO verfolgt wird, mehr Erfolg hat.
- 5.64 Der EWSA wurde während der Erarbeitung der Rückkehr-Richtlinie nicht konsultiert, stimmt jedoch mit den Menschenrechtsorganisationen überein, dass einige der Bestimmungen (Dauer der Abschiebungshaft in den Abschiebungshaftanstalten, fehlender Zugang zu den Gerichten, unangemessene Behandlung Minderjähriger usw.) **mit den Grundrechten und dem Rechtsstaat unvereinbar sind.**
- 5.65 Es muss sichergestellt werden, dass die Herkunftsländer ihre Staatsangehörigen wiederaufnehmen, zumal sie dazu nach Maßgabe der internationalen Überabkommen verpflichtet sind. Auch müssen die bestehenden Rückübernahmeabkommen überarbeitet werden, um ihre Umsetzung zu verbessern und die Aushandlung künftiger Abkommen zu erleichtern.

Brüssel, den 25. Februar 2009

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Mario SEPI

²⁶

Siehe Stellungnahme des EWSA vom 18. Juni 2003 zu dem "Vorschlag für eine Entscheidung des Rates zur Festlegung der Kriterien und praktischen Modalitäten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen", Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS (ABl. C 220 vom 16.9.2003).