



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/351
"Gesamtansatz für
Migration und Mobilität"

Brüssel, den 25. April 2012

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: Gesamtansatz für
Migration und Mobilität"**

COM(2011) 743 final

Berichterstatter: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**
Mitberichterstatterin: **Brenda KING**

Die Europäische Kommission beschloss am 18. November 2011, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV 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: Gesamtansatz für Migration und Mobilität"
COM(2011) 743 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 4. April 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 480. Plenartagung am 25./26. April 2012 (Sitzung vom 25. April) mit 125 gegen 1 Stimme bei 7 Enthaltungen folgende Stellungnahme

*

* *

1. **Schlussfolgerungen**

- 1.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet den Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM), durch den die Einwanderungs- und Asylpolitik eng mit der Außenpolitik der EU verknüpft wird.
- 1.2 Der EWSA fordert ein nachdrückliches Engagement der EU im Bereich der Außenpolitik durch die Anregung einer weltweiten Steuerung der internationalen Migrationsströme im Rahmen der Vereinten Nationen, und zwar auf der Grundlage geltender internationaler Rechtsinstrumente, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Konvention der VN zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen (der Ausschuss hat bereits die Ratifizierung dieser Konvention durch die EU vorgeschlagen¹), des Pakts über die bürgerlichen und politischen Rechte, des Pakts über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte sowie der Übereinkommen der ILO.
- 1.3 Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen Bericht über den Stand der Diskussion in der EU über die Konvention der VN zu erstellen. Die Kommission sollte die Voraussetzungen für die Ratifizierung dieser Konvention schaffen; der Ausschuss kann dazu durch die Erarbeitung einer neuen Initiativstellungnahme beitragen.

¹

Initiativstellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004 zum Thema "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern" (Berichtersteller: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), [ABl. C 302 vom 7.12.2004](#).

- 1.4 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU bei der Ausgestaltung des hochrangigen Dialogs der VN über internationale Migration und Entwicklung eine aktive Rolle spielen sollte.
- 1.5 Der Dialog der EU über Migration und Mobilität mit Drittstaaten sollte vornehmlich darauf abzielen, eine rechts- und ordnungsgemäße Migration zu erleichtern, die Einhaltung des internationalen Asylrechts sicherzustellen, die irreguläre Einwanderung einzudämmen und kriminelle Menschenhändlernetze zu bekämpfen.
- 1.6 Die Mobilitätspartnerschaften, die gemeinsame politische Erklärungen sind, sollten in internationale Abkommen überführt werden. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU einen großen Mehrwert zu den Verhandlungen mit den Drittstaaten beisteuern kann.
- 1.7 Der EWSA unterstreicht, wie wichtig es ist, den Dialog mit den regionalen Institutionen zu fördern, indem die Inhalte der derzeitigen Verträge auch um die Aspekte Mobilität und Migration erweitert werden.
- 1.8 Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die Mobilitätspartnerschaften die vier Säulen des GAMM umfassen sollten: Erleichterung und Steuerung der legalen Migration und Mobilität, Vermeidung und Verringerung der irregulären Migration und des Menschenhandels, Förderung des internationalen Schutzes und Stärkung der Außendimension der Asylpolitik sowie Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.
- 1.9 Die größte Herausforderung besteht in den Abkommen über Arbeitsmigration, an denen insbesondere die Sozialpartner sowohl aus Europa als auch den Drittstaaten beteiligt werden müssen. Der Ausschuss unterstützt die Grundsätze und nicht verbindlichen Leitlinien der ILO für einen Ansatz zur Arbeitsmigration², denen in den Mobilitätspartnerschaften Rechnung getragen werden sollte.
- 1.10 Der Ausschuss schlägt vor, in den Mobilitätspartnerschaften die Geschlechterdimension zu berücksichtigen, da sich Migrantinnen mitunter in einer prekären Situation befinden und vielfach Opfer von Missbrauch, Diskriminierung und extremer Ausbeutung werden. Sehr wichtig ist auch die Rolle der Migrantinnen bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunftsländern³.
- 1.11 Um zu verhindern, dass sich Migration negativ auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Herkunftsländer auswirkt, sollte die EU ihr besonderes Augenmerk auf die negativen Folgen der Abwanderung von Fachkräften richten und Ausgleichsmechanismen festlegen.
- 1.12 Die EU sollte Diaspora-Verbände unterstützen. Dazu schlägt der EWSA die Einrichtung eines Diensts zur Unterstützung der Diaspora-Verbände vor.

² ILO, Multilaterale Rahmen für Arbeitsmigration, 2007.

³ Sondierungsstellungnahme des EWSA zum Thema "Gesundheit und Migration" im [ABl. C 256 vom 27.10.2007](#).

- 1.13 Die Überwachung der Grenzen und die Unterbindung der irregulären Einwanderung müssen im Einklang mit der Achtung der Menschenrechte stehen. Die Agentur FRONTEX sollte über mehr Mittel verfügen, und ihre Tätigkeiten sollten Gegenstand von Bewertungen der Agentur für Grundrechte sein und der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament unterliegen.
- 1.14 Die EU muss eine offene Politik für die Aufnahme von Einwanderern verfolgen, basierend auf einem mittelfristigen Ansatz, der über die derzeitige Wirtschaftskrise hinausgeht und der demografischen Entwicklung Rechnung trägt. Die Verfahren für die Arbeitsmigration müssen legal und transparent sein. Auch sollte die Zusammenarbeit der Sozialpartner in der EU und in den Herkunftsländern erleichtert werden.
- 1.15 Der EWSA ist der Auffassung, dass die europäischen und nationalen Einwanderungsvorschriften die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes im Bereich der Arbeits- und Sozialrechte sicherstellen müssen. Die Systeme der zirkulären Migration dürfen nicht auf diskriminierende Weise benutzt werden, um die Gleichbehandlung einzuschränken.
- 1.16 In den Mobilitätspartnerschaften sollte im Rahmen der Rückführungsverfahren vereinbart werden, dass der freiwilligen Rückkehr – flankiert durch Unterstützungssysteme – Vorrang einzuräumen ist⁴. Wenn in Ausnahmefällen Verfahren für die erzwungene Rückkehr Anwendung finden, müssen die Menschenrechte der Betroffenen uneingeschränkt gewahrt werden, und zwar unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Europarates⁵.
- 1.17 Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU ein gemeinschaftliches Asylsystem einrichten sollte, das sich durch eine weitgehende Harmonisierung der Rechtsvorschriften auszeichnet. Er spricht sich auch dafür aus, dass die EU mit Drittstaaten zusammenarbeitet, damit diese ihre Asylsysteme und die Einhaltung internationaler Standards verbessern. Die Abkommen zwischen der EU und Drittstaaten müssen Verfahren beinhalten, die gewährleisten, dass Schutzsuchende ihr Recht auf internationalen Schutz auch tatsächlich wahrnehmen können.
- 1.18 Die Drittstaaten, mit denen Mobilitätspartnerschaften vereinbart werden, müssen die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnen, angemessene Asylstrukturen aufweisen und in puncto Menschenrechte sichere Staaten sein. So sollten sie das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und die zugehörigen Protokolle gegen den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten ratifiziert haben⁶.

⁴ In Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration.

⁵ "20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr" (CM(2005)40).

⁶ Protokolle von Palermo von 2000.

- 1.19 Die EU muss die Maßnahmen zur Integration ebenso stärken wie jene zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung von Einwanderern und Minderheiten. Der Ausschuss schlägt vor, dass die EU-Institutionen sich im Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung nachdrücklich engagieren, vor allem wenn derartigen Verhaltensweisen durch die Regierungen und Gesetzgeber der Mitgliedstaaten Vorschub geleistet wird⁷.
- 1.20 Der EWSA wird in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission weiterhin die Tätigkeiten des Europäischen Integrationsforums unterstützen, da er der Ansicht ist, dass die Integration in den kommenden Jahren eine strategische Herausforderung ist, die es im Interesse Europas, der Personen mit Migrationshintergrund und aller Bürgerinnen und Bürger zu meistern gilt.
- 2. Allgemeine Bemerkungen**
- 2.1 Die Mitteilung ist eine neue Initiative der Europäischen Kommission zur Schaffung eines umfassenderen und stärker mit anderen EU-Politikbereichen – insbesondere der Außenpolitik – verzahnten migrationspolitischen Ansatzes.
- 2.2 Der EWSA bewertet diesen Ansatz positiv, der seinen in den letzten Jahren erarbeiteten Vorschlägen Rechnung trägt. Eine ganze Reihe seiner Stellungnahmen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Mitteilung⁸.
- 2.3 Der Ausschuss hat bereits erklärt, dass die EU über eine gemeinsame Asylpolitik mit harmonisierten Rechtsvorschriften verfügen sollte – wie auch über eine gemeinsame Einwanderungspolitik mit Rechtsvorschriften, die die legale Einwanderung mittels gemeinsamer und transparenter Verfahren ermöglichen, wobei die Interessen Europas und der Drittstaaten gewahrt und die Grundrechte geachtet werden müssen.

7

Auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Grundrechtecharta.

8

[ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 135-137](#), Stellungnahme des EWSA vom 15. Juni 2011 zu der "Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Mitteilung zur Migration" (COM(2011) 248 final), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

[ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88](#), Stellungnahme des EWSA vom 12. Dezember 2007 zum Thema "Migration und Entwicklung: Chancen und Herausforderungen" (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Sukhdev SHARMA.

[ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13](#), Stellungnahme des EWSA vom 15. September 2010 zum Thema "Die legale Einwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels" (Sondierungsstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

[ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 91-102](#), Stellungnahme des EWSA vom 25. Oktober 2007 zum Thema "EU-Einwanderungspolitik und Entwicklungszusammenarbeit mit den Herkunftsländern" (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

[ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 29-35](#), Stellungnahme des EWSA vom 4. November 2009 zum Thema "Die Einhaltung der Menschenrechte in der europäischen Einwanderungspolitik und in ihren Rechtsvorschriften" (Initiativstellungnahme), Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

- 2.4 Seit 2006 hat sich ein neuer internationaler Ansatz beim Umgang mit dem Migrationsphänomen herauskristallisiert, vor allem im Zuge des hochrangigen Dialogs der Vereinten Nationen zum Thema "Internationale Migration und Entwicklung"⁹. Der EWSA hat sich an den Regierungskonferenzen des Globalen Forums für Migration und Entwicklung beteiligt, an denen auch verschiedene Organisationen der Zivilgesellschaft teilnehmen¹⁰. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU bei der Ausgestaltung des hochrangigen Dialogs der VN eine äußerst aktive Rolle spielen sollte.
- 2.5 Es überrascht, dass die EU-Mitgliedstaaten die "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen", die von der Generalversammlung der VN in ihrer Entschließung 45/158 am 18. Dezember 1990 angenommen wurde und seit dem 1. Juli 2003 in Kraft ist, immer noch nicht ratifiziert haben. In einer Initiativstellungnahme¹¹ hat der EWSA bereits die Ratifizierung der Konvention durch die EU und ihre Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen Bericht über den Stand der Diskussion und die Position der Mitgliedstaaten anzufertigen, um die Voraussetzungen für die Ratifizierung der Konvention zu schaffen.
- 2.6 Der EWSA schlägt der Kommission, dem Parlament und dem Rat der EU vor, im Bereich der Außenpolitik einen internationalen Rechtsrahmen für die Migration anzuregen, der auf einschlägigen Ausführungsbestimmungen beruht, insbesondere der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, der Internationalen Konvention der VN zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeiter und ihrer Familienangehörigen, dem Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und dem Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte. Dieser internationale Rechtsrahmen sollte auch folgende Aspekte umfassen:
- Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau;
 - Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung;
 - Übereinkommen über die Rechte des Kindes;
 - Übereinkommen der ILO über Wanderarbeiter (C 97 und C 143);
 - Übereinkommen über die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit (C 100);
 - Übereinkommen über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (C 189);
 - 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 VN-Weltkonferenz von 2001 gegen Rassismus.

⁹ 14./15. September 2006.

¹⁰ Konferenzen in Brüssel, Manila und Athen.

¹¹ Initiativstellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004 zum Thema "Internationale Konvention zum Schutz der Rechte von Wanderarbeitnehmern" (Berichtersteller: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS), [ABl. C 302 vom 7.12.2004](#).

- 2.7 In den letzten Jahren ist eine gemeinsame Einwanderungs- und Asylpolitik der EU entstanden; die rechtlichen und politischen Instrumente bleiben jedoch unzureichend. Die Mitgliedstaaten haben eigene Politiken, die mitunter im Widerspruch zu den Konzepten und Abkommen auf EU-Ebene stehen. Der EWSA appelliert an alle Mitgliedstaaten, sich auf die gemeinsame Politik festzulegen, so wie sie im Vertrag und im Stockholmer Programm festgeschrieben ist.
- 2.8 Es ist ein mittelfristiger Ansatz erforderlich, weil die EU trotz der gegenwärtigen Wirtschaftskrise und der Zunahme der Arbeitslosigkeit eine offene Politik für die Aufnahme neuer Arbeitsmigranten benötigt, so wie es der EWSA in seiner auf Ersuchen des belgischen EU-Ratsvorsitzes erarbeiteten Sondierungsstellungnahme¹² zum Thema "Die legale Einwanderung vor dem Hintergrund des demografischen Wandel" erklärt hat. In ihrer Mitteilung erachtet es die Europäische Kommission auch für notwendig, neue Instrumente unter Berücksichtigung der Bevölkerungs- und Arbeitmarktsituation aufzunehmen.
- 2.9 Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die EU diese neue Etappe nicht mit restriktiven und inkohärenten migrationspolitischen Maßnahmen angehen kann wie jenen, die die Mitgliedstaaten in der Vergangenheit entwickelt haben. Die europäische Einwanderungspolitik muss traditionelle Beschränkungen überwinden und sich den Erfordernissen der Gegenwart anpassen.
- 2.10 In ihrer Mitteilung schlägt die Europäische Kommission einen Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM) vor, der einer umfassenderen und kohärenteren Politik dienen sowie in Zusammenarbeit mit den Drittstaaten, aus denen die Migrationsströme kommen, und den Transitländern entwickelt werden sollte.
- 2.11 Schwerpunkt und Mehrwert dieser Mitteilung sind die Mobilitätspartnerschaften der EU mit Drittstaaten oder Gruppen von Ländern in einigen Regionen wie dem südlichen Mittelmeerraum, Osteuropa, den AKP-Staaten, Lateinamerika usw., mit denen die EU Nachbarschafts- und Assoziierungsbeziehungen unterhält.
- 2.12 In einer anderen Stellungnahme¹³ hat der Ausschuss eine Reihe von Vorschlägen unterbreitet, die in den Mobilitätspartnerschaften berücksichtigt werden sollten, z.B. in Bezug auf die Flexibilität bei Visa, die Öffnung der Rechtsvorschriften über die Aufnahme, die Anerkennung von Berufsabschlüssen, die Vermeidung der Abwanderung von Fachkräften und die Sozialversicherungsansprüche.
- 2.13 Der EWSA befürwortet den Gesamtansatz, weil er ihn für notwendig hält, um eine stärkere Verbindung zwischen der internen und der externen Dimension der Migrations- und Mobilitätspolitik zu schaffen. Darüber hinaus zählt zu den operativen Prioritäten des Gesamtansatzes

¹² [ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13.](#)

¹³ [ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88.](#)

die Kohärenz der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU und der Politik für Entwicklungszusammenarbeit.

- 2.14 Migration und Mobilität sind zwei unterschiedliche Konzepte. Die Mobilität von Drittstaatsangehörigen im Bereich der EU-Außengrenzen setzt keine Arbeitsmigration voraus. Die meisten Personen, die diese Grenzen überqueren, tun dies als Besucher, Touristen oder Geschäftsleute, d.h. für kurzfristige Aufenthalte ohne Migrationsvorhaben. Die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen impliziert den Zugang zum Arbeitsmarkt.
- 2.15 Der EWSA ist damit einverstanden, dass der Visumdialog im Rahmen des GAMM verstärkt werden soll. Der Visumdialog, den die EU mit den Drittstaaten führt, sowie die gemeinsame EU-Visumpolitik beziehen sich sowohl auf Aufenthalte von kurzer Dauer als auch auf Migrationsvorhaben.
- 2.16 Bisher hat sich der Abschluss von Abkommen über Visa für kurzfristige Aufenthalte als vergleichsweise leicht erwiesen; schwierig ist er hingegen im Falle von Visa, die mit der Einwanderung (zwecks Aufenthalt oder Arbeitsausübung) einhergehen und die weiterhin in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen. Vor kurzem wurde ein Übereinkommen im Rat und im Parlament über die Richtlinie für eine "kombinierte Erlaubnis" erreicht, die eine gewisse Harmonisierung der Rechtsvorschriften über die Aufnahmeverfahren voraussetzen wird. Außerdem werden derzeit Vorschriften zu besonderen Gruppen von Migranten (Saisonarbeitnehmer, entsandte Arbeitnehmer) erlassen.
- 2.17 Würde die bisherige Situation beibehalten, dürften Fortschritte beim Gesamtansatz nur schwer zu erreichen sein. Das Risiko besteht darin, dass die Mobilitätspartnerschaften nur dazu dienen, die Verwaltung für kurzfristige Aufenthalte zu verbessern, aber nur geringere Auswirkungen auf die Verbesserung der Verfahren für die Arbeitsmigration haben werden.
- 2.18 Die bereits mit den Drittstaaten bestehenden Vereinbarungen in Migrationsfragen (einschließlich der Aufnahme von Arbeitnehmern, der Unterbindung der irregulären Einwanderung und der Rückübernahme) sind Abkommen, die die Regierungen der Mitgliedstaaten und der Drittstaaten unterzeichnen. Die EU hat ebenfalls einige Pilotprojekte eingeleitet. Der EWSA hofft, dass die Entwicklung des Gesamtansatzes den Weg hin zu bilateralen Verträgen zwischen der EU und den Drittstaaten ebnet.
- 2.19 Der EWSA ist der Auffassung, dass die regionale Dimension von grundlegender Bedeutung ist. Deshalb schlägt er vor, dass sich die bestehenden regionalen Institutionen – vor allem jene, mit denen die EU Assoziierungs- und Kooperationsabkommen hat – am GAMM beteiligen. Einige regionale Institutionen aus Südamerika, Asien und Afrika entwickeln intern Abkommen für Freizügigkeit, Einwanderung und Mobilität, die die Steuerung der Migration in Europa ebenfalls erleichtern können.

2.20 Der Ausschuss unterstützt die Kommission in ihren geografischen Prioritäten und darin, dass die Regionaldialoge auf der EU-Nachbarschaftspolitik beruhen sollen, insbesondere der Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum und der Östlichen Partnerschaft. Auch sollte die Partnerschaft EU-Afrika mit den 19 Ländern des Prager Prozesses Priorität haben. Vorrangig sind zudem die Beziehungen zu den 27 Ländern des Rabat-Prozesses, auch am Horn von Afrika.

2.21 Der EWSA schlägt vor, den Dialog mit den AKP-Ländern in Fragen der Migration und Mobilität zu stärken und auch einen Dialog mit den Ländern Zentral- und Südamerikas aufzunehmen.

Die bilateralen Dialoge mit den Bewerberländern Türkei und Balkanstaaten müssen ausgebaut werden, wie auch mit Russland, Indien und China.

Der Dialog mit den Vereinigten Staaten, Kanada und Australien weist besondere Merkmale auf.

2.22 Die vier Säulen, auf denen der Gesamtansatz im Kommissionsvorschlag ruht, lauten:

- Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität,
- Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels,
- Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik,
- Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

2.23 Der EWSA teilt die Auffassung, dass es sich hierbei um die Säulen handelt, auf denen ein Gesamtansatz entwickelt werden muss, der mit anderen Politikbereichen in Einklang steht: Schutz der Menschenrechte, Asylpolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Bekämpfung des Menschenhandels und Menschen Schmuggels usw.

3. **Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität**

3.1 Die Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten müssen hauptsächlich auf die Erleichterung einer rechts- und ordnungsgemäßen Migration abzielen. Das Einwanderungsangebot der EU muss glaubwürdig sein, und die Verfahren sollten transparent sein, sodass in den Herkunftsländern die Ansicht wächst, dass die legale Migration möglich ist. Gleichzeitig sollten irreguläre Verfahren abgelehnt werden.

3.2 Beim Dialog mit den Drittstaaten gibt es derzeit viele Einschränkungen, da die Aufnahme neuer Einwanderer in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Der Ausschuss schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten und der Rat der Europäischen Kommission mehr Befugnisse in diesen Fragen einräumen, da die EU hier einen großen Mehrwert erbringt.

- 3.3 Die Aufnahme von Arbeitnehmern aus Drittstaaten ist derzeit durch die nationalen Vorschriften stark eingeschränkt. Die Erarbeitung der europäischen Rechtsvorschriften erfolgt unter großen Schwierigkeiten; die gebilligten Richtlinien müssen in nationales Recht umgesetzt werden, während andere noch zwischen Rat und Parlament verhandelt werden.
- 3.4 In einer anderen Stellungnahme¹⁴ ist der EWSA zu dem Schluss gelangt, dass die EU und die Mitgliedstaaten angesichts der nationalen Unterschiede flexible Rechtsvorschriften benötigen, die die Einwanderung von Arbeitnehmern – sowohl von hochqualifizierten Personen als auch von solchen, die einfachen Beschäftigungen nachgehen – auf legalen und transparenten Wegen ermöglichen. Viele Einwanderer besitzen langfristige Aufenthaltsgenehmigungen, andere nur befristete. Diesem Umstand sollte in den Mobilitätspartnerschaften Rechnung getragen werden.
- 3.5 Gebraucht werden Systeme zur "Begleitung" von Migranten ab dem Zeitpunkt, wo sie das Herkunftsland verlassen, bis zu dem Zeitpunkt, wo sie sich in den Arbeitsmarkt und Gesellschaft des Ziellands integrieren. Die Systeme zur Begleitung sollten sowohl von den öffentlichen Behörden wie auch von Gewerkschaften, Unternehmerorganisationen, Diaspora-Verbänden und weiteren Organisationen der Zivilgesellschaft umgesetzt werden sowie die Information und Beratung während des gesamten Migrationsprozesses und die Vermittlung von Sprache, Arbeits- und Sozialbedingungen, Gesetzen und Gebräuchen umfassen.
- 3.6 Der EWSA wiederholt den in anderen Stellungnahmen unterbreiteten Vorschlag, die Systeme zur Anerkennung der Qualifizierungen von Arbeitsmigranten und zur Validierung von Abschlüssen und Kompetenzen zu verbessern. Diese Systeme müssen in die Mobilitätspartnerschaften aufgenommen werden.
- 3.7 Wie der Ausschuss in früheren Stellungnahmen vorgeschlagen hat, muss die Übertragbarkeit von Sozialversicherungsansprüchen der Einwanderer innerhalb der EU und in den Herkunftsländern wirksam gewährleistet werden. Deshalb sind in den Mobilitätspartnerschaften auch Fragen der sozialen Sicherheit zu berücksichtigen. Auch wenn die Sozialversicherungsansprüche durch europäische Rechtsvorschriften eingeschränkt werden, können durch diese Abkommen viele einschlägige Probleme gelöst werden. Dies ist ein Grund mehr, warum die Mobilitätspartnerschaften verbindliche Rechtsinstrumente sein sollten.
- 3.8 Der EWSA möchte die Bedeutung der Integrationspolitik herausstellen. Der Ausschuss engagiert sich nachdrücklich für die Förderung der Integration und die Stärkung der Rolle der Organisationen der Zivilgesellschaft. Das Europäische Integrationsforum, das alle sechs Monate im EWSA zusammenkommt, ist ein sehr wichtiges Instrument für die EU-Institutionen. Der Integrationsfonds ist seinerseits ein grundlegendes Finanzinstrument, dessen Anwendung ausgeweitet werden sollte.

¹⁴ [ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6-13.](#)

- 3.9 Die Integrationspolitik, die sowohl für die Einwanderer als auch für die Aufnahmegesellschaften von Belang ist, fördert die Gleichheit von Rechten und Pflichten und den interkulturellen, interethnischen und interreligiösen Dialog. Außerdem ist sie mit dem Schutz der Grundrechte und der Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung verknüpft. Der Ausschuss unterstreicht, dass die europäischen Einwanderungsvorschriften die Gleichbehandlung der Arbeitsmigranten in den Bereichen Beschäftigung und Soziales gewährleisten müssen¹⁵.
- 3.10 In seinen Stellungnahmen hat der EWSA vorgeschlagen, dass die europäischen Rechtsvorschriften die Arbeits- und Sozialrechte der Arbeitsmigranten umfassen sollten, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu gewährleisten und Ausbeutung am Arbeitsplatz zu verhindern.
- 3.11 Für Einwanderer ohne gültige Ausweispapiere ist die Lage besonders schwierig. Die Gewerbeaufsicht muss in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern auf die Einhaltung von Arbeitsnormen achten. Der EWSA verweist auf den Bericht der Wiener Agentur über die Arbeitsmigranten, die sich in der EU in einer irregulären Situation befinden¹⁶.
- 3.12 Der Ausschuss hat vorgeschlagen, die Richtlinie über die Familienzusammenführung zu überarbeiten, da sie Mängel aufweist. Die Kommission hat ein Grünbuch vorgelegt, zu dem der Ausschuss derzeit eine Stellungnahme erarbeitet¹⁷.
- 3.13 In den letzten Jahren gab es mehrere Ereignisse, Erklärungen und politische Entscheidungen, die der Ausschuss mit großer Sorge beobachtet: In Europa breitet sich erneut eine alte, wohlbekannt Krankheit aus – die der Fremdenfeindlichkeit und des ausgrenzenden Nationalismus. Minderheiten und Einwanderer werden zur Zielscheibe von Beschimpfungen, Beleidigungen, aggressiven und diskriminierenden Maßnahmen.
- 3.14 Fremdenfeindlichkeit und Populismus werden seit Jahren von radikalen und minoritären politischen Kreisen geschürt. Heute aber ist diese gegen Migranten und Minderheiten gerichtete Politik Teil der Strategien und Programme einiger Regierungen, die sie als Wahlkampfinstrument einsetzen. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU-Institutionen verhindern sollten, dass Fremdenfeindlichkeit und Populismus Eingang in die europäische Agenda finden.

15 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum "Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Europäischen Jahr des interkulturellen Dialogs" im [ABl. C 185 vom 8.8.2006](#).

16 Bericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte "Migrants in an irregular situation employed in domestic work: Fundamental rights challenges for the European Union and its Member States" (Als Hausangestellte beschäftigte irreguläre Migranten: Herausforderungen auf dem Gebiet der Grundrechte für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten) (Juli 2011): www.fra.europa.eu (Bericht liegt nicht auf Deutsch vor).

17 Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) und Stellungnahme zum Grünbuch zum Recht auf Familienzusammenführung von in der Europäischen Union lebenden Drittstaatsangehörigen (Richtlinie 2003/86/EG) (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

4. **Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des Menschenhandels**
- 4.1 Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission bezüglich der Bedeutung der Unterbindung der irregulären Einwanderung.
- 4.2 Es ist notwendig, die illegale Beschäftigung zu bekämpfen und in den nationalen Rechtsvorschriften wirksam die Richtlinie umzusetzen, durch die Arbeitgeber, die Einwanderer ohne rechtmäßigen Aufenthalt ausbeuten, mit Sanktionen belegt werden¹⁸. Die Einwanderer, die sich in einer irregulären Situation befinden, werden besonders anfällig für die Ausbeutung am Arbeitsplatz und müssen als Opfer betrachtet werden. Die Sozialpartner müssen zusammenarbeiten, um die irreguläre Beschäftigung und die Ausbeutung am Arbeitsplatz in Zusammenarbeit mit der Gewerbeaufsicht zu verringern.
- 4.3 Der Ausschuss hat festgestellt¹⁹, dass die EU eine glaubhafte, wirksame, rechtmäßige und einer starken demokratischen Kontrolle und unabhängigen Bewertung unterworfenen Politik an ihren Außengrenzen verfolgen muss. Die Mitgliedstaaten sollten der Agentur FRONTEX für ihre Tätigkeit und Mittel (technische Ausrüstung) mehr operationelle Befugnisse und Autonomie einräumen.
- 4.4 Die Durchführung der von der Agentur koordinierten gemeinsamen Maßnahmen (und deren Auswirkungen auf die Grundrechte und die im Grenzkodex vorgesehenen Verwaltungsgarantien) müssen jedoch einer demokratischen Kontrolle durch das Parlament und die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte unterliegen. Damit einhergehen sollte auch eine fortlaufende Evaluierung, vor allem in Bezug auf die Tätigkeiten und Vereinbarungen der FRONTEX mit Drittstaaten, die Wirksamkeit gemeinsamer Einsätze und die Qualität der entsprechenden Risikoanalysen.
- 4.5 Der Ausschuss hält es für wesentlich, dass FRONTEX seinen Verpflichtungen bezüglich des Zugangs von Asylbewerbern zu internationalem Schutz und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*) nachkommt.
- 4.6 In ihrer Mitteilung erklärt die Kommission, dass "ohne gut funktionierende Grenzkontrollen, ohne Eindämmung der irregulären Migration und ohne wirksame Rückkehrpolitik (...) die EU die Möglichkeiten für die legale Migration und die Mobilität nicht ausbauen können (wird)"²⁰. Der EWSA weist aber darauf hin, dass es sich um eng verknüpfte Situationen handelt.

18 Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen – ABl. L 168/24 vom 30.6.2009.

19 [ABl. C 248 vom 25.8.2011, S. 135-137.](#)

20 COM(2011) 743.

- 4.7 In verschiedenen Stellungnahmen²¹ hat der EWSA bereits aufgezeigt, dass eine eindeutige Verbindung zwischen legaler Einwanderung und irregulärer Einwanderung besteht, denn wenn es keine angemessenen, transparenten und flexiblen Kanäle für die legale Einwanderung gibt, nimmt die irreguläre Einwanderung zu.
- 4.8 Auch wenn sich die meisten Personen, die sich in Europa in einer irregulären Situation befinden, legal eingereist sind, gibt es solche, die Opfer krimineller Netze sind. In den Mobilitätspartnerschaften sollte die EU der Bekämpfung krimineller Netze des Menschenhandels und Menschenschmuggels die gebührende Aufmerksamkeit schenken. Der Schutz der Opfer muss gewährleistet sein.
- 4.9 In den Dialogen sollten auch Rückkehr- und Rückübernahmeverfahren behandelt werden, die immer auf der Achtung der Menschenrechte fußen müssen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Agentur für Grundrechte einen Verhaltenskodex für Zwangsrückführungen auf der Grundlage der 20 vom Ministerkomitee des Europarates aufgestellten Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr erarbeiten sollte²².
- 4.10 In Bezug auf die Inhaftierung und Unterbringung von Einwanderern ohne geregelten Status teilt der Ausschuss folgende Feststellung der Kommission: "Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass Migranten in den Auffanglagern menschenwürdige Lebensbedingungen vorfinden und es nicht zu willkürlichen oder unbefristeten Ingewahrsamnahmen kommt"²³. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Personen mit einem irregulären Verwaltungsstatus keine Verbrecher sind, und bedauert, dass im Zuge einiger nationaler Aktionen die Rückkehrrichtlinie missbraucht wird, die nach dem Dafürhalten des Ausschusses überarbeitet werden sollte, um die Grundrechte angemessen zu schützen.
- 4.11 Der EWSA lehnt insbesondere ab, dass Minderjährige in den gleichen Gewahrsamseinrichtungen untergebracht werden können wie Erwachsene, da Minderjährige in einem offenen sozialen Umfeld und, soweit möglich, zusammen mit ihren Familienmitgliedern leben sollten.
- 4.12 Der Menschenhandel ist vorrangig zu bekämpfen und muss in allen Dialogen Berücksichtigung finden. Es muss verlangt werden, dass die betreffenden Länder vor der Unterzeichnung einer Mobilitätspartnerschaft das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und die zugehörigen Protokolle gegen den Menschenhandel und die Schleusung von Migranten ratifiziert und in nationales Recht übertragen haben.

21 [ABl. C 157 vom 28.6.2005, S. 86-91.](#)

22 "20 Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr" (CM(2005)40).

23 COM(2011) 743 final.

4.13 Der EWSA fordert, dass die Behörden die Bekämpfung krimineller Netze des Menschenhandels und Menschenschmuggels verstärken. Die Personen, die in die Hände dieser Kriminellen fallen, sollten als Opfer betrachtet und entsprechend geschützt werden.

5. **Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik**

5.1 Vielfach gelingt es Asylbewerbern nicht, ihren Antrag auf dem Gebiet der EU zu stellen, weil sie wegen der Kontrolle zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung nicht nach Europa einreisen können. Es kommt zu einem eklatanten Widerspruch zwischen den Maßnahmen zur Bekämpfung der irregulären Einwanderung und dem Asylrecht.

5.2 Der Grundsatz der Nichtzurückweisung an der Grenze muss eingehalten werden. Alle Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, können ihren Antrag in der EU stellen, und dieser muss von den zuständigen nationalen Behörden auch bearbeitet werden.

5.3 Der EWSA unterstützt die Arbeiten der Kommission zur Verbesserung der europäischen Asylvorschriften²⁴, die in hohem Maße harmonisiert werden sollten, und zwar mit einem einheitlichen Status und transparenten und effizienten Verfahren. Personen, die in der EU um Schutz oder Asyl ersuchen, müssen sich in den Arbeitsmarkt unter Bedingungen der Gleichbehandlung integrieren können.

5.4 Der EWSA befürwortet auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, damit diese ihre Asylsysteme und die Einhaltung internationaler Standards verbessern.

5.5 Andererseits müssen die Drittstaaten, mit denen Mobilitätspartnerschaften vereinbart werden, die Genfer Flüchtlingskonvention unterzeichnen, angemessene Asylstrukturen aufweisen und in puncto Menschenrechte sichere Staaten sein. Die EU muss mit ihnen zusammenarbeiten, um ihre Asylsysteme zu verbessern.

5.6 Der EWSA befürwortet die Entwicklung der nationalen Schutzprogramme und ist der Ansicht, dass die Verbesserung der Asylstrukturen der Drittstaaten nicht verhindern sollte, dass jene Asylbewerber, die ihren Antrag in einem europäischen Land stellen müssen, dies tun können.

24 Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum "Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem" im [ABl. C 204 vom 9.8.2008](#).

Sondierungsstellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Zusatznutzen einer gemeinsamen europäischen Asylregelung sowohl für die Asylbewerber als auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union" im [ABl. C 44 vom 11.2.2011](#).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)" im [ABl. C 24 vom 28.1.2012](#).

5.7 Die Mobilitätspartnerschaften sollten nicht beinhalten, dass die Partnerländer sämtliche Kosten für die Asylverfahren der Personen tragen müssen, die ihr Hoheitsgebiet zum Transit nutzen. Die EU muss ihren Beitrag durch die Asylfonds leisten.

5.8 Die EU sollte weiterhin Aufnahme und Asyl gewähren sowie die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stärken und die Neuansiedlungsprogramme ausbauen.

6. **Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung**

6.1 Die EU muss dazu beitragen, dass die Herkunftsländer der Migranten über Möglichkeiten der menschenwürdigen Arbeit für alle verfügen. Auf diese Weise kann die freiwillige Migration erleichtert werden, denn derzeit beruht die Migration in den meisten Fällen nicht auf einer freiwilligen Entscheidung. Der Ausschuss unterstützt die Aufgaben der ILO bezüglich der menschenwürdigen Arbeit.

6.2 Der EWSA begrüßt, dass die Kommission eine klare Verbindung zwischen der Politik zur Aufnahme hochqualifizierter Arbeitskräfte und der Politik zur Entwicklungszusammenarbeit hergestellt hat, die u.a. darauf abzielt, die Abwanderung der Fachkräfte und den Verlust an Humankapital in der Herkunftsländern zu verhindern.

6.3 Der Ausschuss fordert jedoch ein stärkeres Engagement. Die Kommission weist zwar darauf hin, dass "Anstrengungen, mit denen die Abwanderung von Fachkräften ('Brain-Drain') Einhalt geboten werden", notwendig sind, erklärt aber im Rahmen der Politik zur Aufnahme von Arbeitnehmern, dass "angesichts des globalen Wettbewerbs um Talente besondere Anstrengungen unternommen werden müssen, um hochqualifizierte Migranten in die EU zu holen." Diese beiden Ziele stehen häufig miteinander im Widerspruch. Allerdings werden in der Mitteilung nicht die Grenzen für die Abwerbung der "Talente" aufgezeigt, um das Ziel der Eindämmung der Abwanderung der Fachkräfte zu erreichen. Es wird lediglich auf dieses Dilemma hingewiesen, wenn die Gesundheitsfachkräfte erwähnt werden: Dabei wird der WHO-Verhaltenskodex befürwortet und auf die zirkuläre Migration der Gesundheitsfachkräfte gesetzt.

6.4 Die Abwanderung von Fachkräften ist jedoch nicht auf den Gesundheitssektor beschränkt. Deshalb bedarf es eines umfassenderen Verhaltenskodex, der die Abwerbung hochqualifizierter Arbeitnehmer in einigen Ländern und in einigen Berufssparten begrenzt. Der EWSA schlägt vor, die Abwanderung von Fachkräften in den Mobilitätspartnerschaften zu begrenzen, damit die Migrationsprozesse für beide Seiten positiv sind.

6.5 Die EU muss Ausgleichssysteme für die Länder schaffen, die wegen der Migration nach Europa einen Verlust an Humankapital erleiden. Dieser Ausgleich muss u.a. die Unterstützung für das jeweilige Bildungssystem und für die Entwicklung der Arbeitsbehörden und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen umfassen.

- 6.6 Der Ausschuss hat vorgeschlagen, die Daueraufenthaltsrichtlinie zu flexibilisieren, um die zirkuläre Mobilität vieler Arbeitskräfte zwischen der EU und ihren Herkunftsländern zu ermöglichen, ohne dass sie das Recht auf Daueraufenthalt verlieren, und um so die Verbindungen aufrechtzuerhalten und zu verbessern, die für die Entwicklung von großem Nutzen sein können.
- 6.7 Derzeit gehen die Systeme der zirkulären Migration mit einem Verlust an Humankapital in den Herkunftsländern einher, da sich die meisten Einwanderungsprozesse auf ungeordnete Weise vollziehen. Der EWSA ist der Ansicht, dass das Humankapital durch gut strukturierte Verfahren verbessert werden kann, bei denen Bildung, Nachweise, Sozialrechte und Arbeit miteinander kombiniert werden.
- 6.8 Der Ausschuss teilt die Bedenken der ILO hinsichtlich des Risikos, dass die zirkuläre Migration dazu genutzt wird, die Arbeits- und Sozialrechte zu beschränken und den Daueraufenthalt zu unterbinden. Deshalb sollte nach Auffassung des Ausschusses der Grundsatz der Gleichbehandlung bei Löhnen und Arbeitsbedingungen für Einwanderer mit befristeter Aufenthaltsgenehmigung sichergestellt werden.
- 6.9 In früheren Stellungnahmen²⁵ hat der EWSA bereits auf die Bedeutung der Diaspora-Verbände und ihre Rolle bei der Entwicklung hingewiesen. Die EU sollte die Tätigkeiten der Diaspora-Verbände unterstützen.
- 6.10 Darüber hinaus sollten die Initiativen zur Senkung der Kosten für Heimatüberweisungen und zur Nutzung dieser Überweisungen für die Entwicklung fortgesetzt werden. Der EWSA unterstützt die Einrichtung eines jährlichen Forums für Heimatüberweisungen und die Schaffung eines gemeinsamen Portals.
- 6.11 Der EWSA schlägt vor, einen Dienst zur Unterstützung der Diaspora-Verbände einzurichten, der die Koordinierung aller Organisationen, die sich für die Entwicklung in einem Land oder einer Region einsetzen, ebenso fördert wie die Koordinierung mit den internationalen Organisationen für Entwicklungszusammenarbeit. Dieser Dienst sollte die Mittel für neu geschaffene Projekte kanalisieren. Die EU sollte die Diaspora-Verbände unterstützen und die Schaffung repräsentativer Plattformen erleichtern.

7. Finanzierung und Evaluierung

- 7.1 Durch die künftige Programmplanung der Finanzinstrumente muss die Umsetzung des Gesamtansatzes erleichtert werden. Auf Ersuchen der Kommission erarbeitet der Ausschuss dazu derzeit eine Stellungnahme.

²⁵ [ABl. C 120 vom 16.5.2008, S. 82-88](#), und [ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 91-102](#)

- 7.2 Der EWSA schlägt vor, eine unabhängige Studie über Wirksamkeit und Wirkung der laufenden Mobilitätspartnerschaften anzufertigen. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission für einen wirksamen Mechanismus zur Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften.
- 7.3 Die bisherigen bilateralen Abkommen lassen erkennen, dass die Mobilitätspartnerschaften dazu genutzt werden, Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt und die Rückübernahmeabkommen zu erleichtern, während die übrigen Aspekte des Gesamtansatzes zweitrangig bleiben. Bei der Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften müssen die vier Säulen des Gesamtansatzes berücksichtigt werden.
- 7.4 Andererseits sind die Mobilitätspartnerschaften, die gemeinsame politische Erklärungen darstellen, für die teilnehmenden Länder nicht rechtlich verbindlich, weshalb der EWSA vorschlägt, diese in internationale und rechtsverbindliche Abkommen zu übertragen.

Brüssel, den 25. April 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON
