



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/398
Europäische
Einwanderungspolitik

Brüssel, den 9. Juli 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zum Thema

Europäische Einwanderungspolitik und Beziehungen zu Drittstaaten
(Sondierungsstellungnahme)

Berichterstatter: **Panagiotis GKOFAS**

Mitberichterstatter: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Der griechische EU-Ratsvorsitz beschloss am 6. Dezember 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um eine Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

Europäische Einwanderungspolitik und Beziehungen zu Drittstaaten.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Außenbeziehungen nahm ihre Stellungnahme am 12. Juni 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 500. Plenartagung am 9./10. Juli 2014 (Sitzung vom 9. Juli) mit 64 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Diese Stellungnahme soll zu den Arbeiten des griechischen Ratsvorsitzes beitragen und für Kontinuität unter dem italienischen Ratsvorsitz sorgen, um sicherzustellen, dass die auswärtigen Aspekte der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU gestärkt werden. Die Einwanderung ist ein äußerst kompliziertes Thema, das die Zusammenarbeit vieler Beteiligter, aber auch ein gemeinsames, umfassendes Herangehen der EU sowohl auf internationaler als auch auf europäischer Ebene erfordert.¹
- 1.2 Die EU darf die Einwanderungspolitik nicht länger als fast ausschließlich innenpolitische Frage betrachten. Ihre Misserfolge beruhen zum Teil auf dieser falschen Annahme. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU die Einwanderung mit einem Gesamtansatz angehen muss, der sowohl nach **innen** als auch nach **außen** gerichtet ist: Die interne Steuerung der Migrationsströme und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sind Aspekte derselben Politik, gilt das Bestreben doch ihrer Wirksamkeit.
- 1.3 Wir müssen uns **der Herausforderung der Mobilität von Menschen** im Rahmen einer **globalisierten Wirtschaft** in umfassender Weise stellen. Migration und Mobilität hängen stark voneinander ab. Der internationale Dialog über die Mobilität von Menschen und die Migration muss mit anderen Aspekten der EU-Politik wie Handel, Entwicklungszusammenarbeit, Menschenrechten und Sicherheit verknüpft werden.

¹

Siehe REX/375 und REX/351.

- 1.4 Kein EU-Mitgliedstaat kann alleine die Fragen der Einwanderung und des Asyls angemessen lösen. Deshalb schafft der Vertrag die Grundlage für eine gemeinsame Politik, die mit harmonisierten Rechtsvorschriften auf den Weg gebracht werden muss. Der Grundsatz der Solidarität und der fairen Verantwortungsteilung muss gestärkt werden.
- 1.5 Die EU muss die Verantwortung für die Kontrolle der Außengrenzen der Mitgliedstaaten übernehmen, d.h. der Grenzen der gesamten EU und des Schengen-Raums. Frontex muss in einen europäischen Dienst für die Grenzüberwachung umgestaltet werden. Die EU muss die Solidarität unter den Mitgliedstaaten stärken und für eine bessere Aufgabenverteilung sorgen.
- 1.6 Aufgrund ihrer geografischen Lage – nämlich als Durchgangsstationen für irreguläre Einwanderer – haben einige europäische Gebiete besondere Schwierigkeiten und müssen einen Zustrom bewältigen, der ihre Aufnahmekapazität übersteigt. Es ist notwendig, dass die EU operative Verfahren für eine bessere Verantwortungsteilung sowie für die finanzielle Unterstützung und die Aufnahme der Migranten auf den Weg bringt.
- 1.7 In einer globalisierten Welt muss die EU mit den Drittstaaten und den internationalen Institutionen bei der Einführung eines internationalen Rechtsrahmens für Migration und Mobilität zusammenarbeiten.
- 1.8 Vor diesem Hintergrund hält es der EWSA für erforderlich, das Thema Einwanderung unter Berücksichtigung folgender drei miteinander verknüpfter Faktoren anzugehen: **des Herkunftslands, des Transitlands und des Ziellands** (in diesem Fall der EU), **denn nur so kann die Frage der Migrationsströme zufriedenstellend gelöst werden.**
- 1.9 Die Einwanderungs- und Asylpolitik muss besser mit der Außenpolitik der EU abgestimmt werden. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) muss die ihm zukommende Rolle wahrnehmen und die Maßnahmen in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Grenzkontrolle mitberücksichtigen, damit alles besser miteinander verzahnt ist. Der EWSA, der zu den Arbeiten des griechischen Ratsvorsitzes beigetragen hat, begrüßt die Aufnahme der auswärtigen Aspekte von Einwanderung, Asyl und Grenzkontrolle in die strategischen Leitlinien, die vom Europäischen Rat am 26./27. Juni 2014 angenommen wurden. Darüber hinaus ist die Rolle des Parlaments in diesen Bereichen zu stärken.
- 1.10 Im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) sollte die EU Abkommen mit Drittstaaten schließen, insbesondere mit Nachbar-, Herkunfts- und Transitländern.
- 1.11 Der EWSA schlägt vor, den Dialog mit Drittstaaten auszubauen und neue Abkommen für Mobilität und Migration zu schließen, die inhaltlich umfassender sein sollten, wie dies auch in Ziffer 1.3 und 5.16 ausgeführt wird.

- 1.12 Die Mobilitätspartnerschaften haben gewisse – in den nächsten Jahren zu überwindende – Einschränkungen, da sie für die Vertragspartner nicht bindend sind. Aufgrund ihrer Flexibilität sind sie geeignet, politische Vereinbarungen zu erzielen, bringen aber keine rechtlichen Verpflichtungen mit sich. Sie sollten nach Ansicht des EWSA aber in internationale Abkommen mit verbindlichem Charakter umgestaltet werden.
- 1.13 Zu den Prioritäten von Mobilitätspartnerschaften müssen – neben Sicherheit, Rückführung und Grenzüberwachung – Aspekte im Zusammenhang mit Wirtschaftsmigration und Mobilität gehören, wobei der Schwerpunkt auf der Regelung der legalen Einwanderung, der Visapolitik, der Anerkennung formaler Qualifikationen, den Sozialleistungsansprüchen sowie dem Beitrag von Migration und Mobilität zur Entwicklung liegen sollte.
- 1.14 Der EWSA schlägt die Einrichtung von EU-Migrationsbüros in den Herkunftsländern vor, die von der Europäischen Kommission verwaltet werden und an denen Beamte des EAD, der GD Inneres und der GD Beschäftigung beteiligt sind. Das EU-Internetportal für Migration ist zwar ein probates Hilfsmittel, reicht jedoch nicht aus: Es muss in mehr Sprachen zugänglich und interaktiver gestaltet sein.
- 1.15 Es ist erforderlich, die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern zu verbessern, der irregulären Einwanderung vorzubeugen bzw. sie zu verhindern. Auch ist es notwendig, Informationskampagnen durchzuführen sowie die kriminellen Netze der Menschenhändler oder Schleuser wirksam zu bekämpfen. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ist im Kampf gegen die kriminellen Netze ganz entscheidend. Aus verbrecherischem Gewinnstreben gefährden die Händler und Schleuser das Leben und die Sicherheit von Menschen. Im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften müssen neue Systeme zur Zusammenarbeit bei der Kontrolle der Grenzen und der Unterstützung der Rückkehr entwickelt werden.
- 1.16 Von ebenso großer Bedeutung sind wirtschaftliche Hilfe und Entwicklungsprogramme, die auf dem **Prinzip der positiven Konditionalität ("mehr für mehr")** beruhen und den verschiedenen Aspekten der Einwanderung – einschließlich der Rückführungs- und Rückübernahmepolitik – Rechnung tragen. Ebenso wichtig ist die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort und ihre Mitwirkung an den Mobilitätspartnerschaften.
- 1.17 Der EWSA plädiert überdies für eine Kooperation zwischen Frontex und Europol, um die organisierte Kriminalität – und zwar vor allem den Menschenhandel und die Einschleusung von Migranten – zu bekämpfen, sowie für eine enge Zusammenarbeit mit internationalen Einrichtungen wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem Hohen Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR) und dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD). Im Übrigen unterstützt der EWSA die Verordnungen der Europäischen Kommission für eine flexiblere Verwaltung des Asyl- und Migrationsfonds und des Fonds für innere Sicherheit ab 2014.

- 1.18 Auf EU-Ebene muss u.a. eine zufriedenstellende und kohärente gemeinsame Einwanderungspolitik verfolgt werden, die auf dem Geist der Solidarität und dem Einvernehmen aller Mitgliedstaaten beruht. Die EU muss eine wirksame Rückkehrpolitik für die Rückführung und Rückübernahme betreiben, die auf internationalen Verträgen basiert. Die Grenzen der EU, einschließlich der Seegrenzen der EU-Mitgliedstaaten im Mittelmeerraum, sind die Grenzen aller EU-Mitgliedstaaten, weshalb die Verantwortung für ihre ordnungsgemäße Verwaltung im Einklang mit den Verträgen von allen Mitgliedstaaten gemeinsam zu tragen ist.
- 1.19 Die Menschenrechte irregulärer Einwanderer müssen jederzeit voll und ganz gewahrt sein: bei ihrer Rettung oder Festnahme, wenn sie den Schutzstatus erhalten, sich in einer irregulären Situation "ohne Papiere" befinden oder in ihr Herkunftsland rückgeführt werden. Mit Unterstützung der gesamten EU müssen auch mehr und bessere Zentren für die Unterbringung und Verwahrung von Einwanderern in allen Mitgliedstaaten geschaffen werden, wobei die Aufmerksamkeit vor allem auf den gesundheitlichen Bedingungen und der Bereitstellung ärztlicher Hilfe sowie einer schnelleren Bearbeitung der Anträge auf Asyl oder die Gewährung von Sozialhilfe liegen sollte. Der EWSA bekräftigt seine Ablehnung der Unterbringung von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern unter Haftbedingungen, insbesondere von Kindern, unbegleiteten Minderjährigen, Schwangeren und Menschen mit schweren Krankheiten.
- 1.20 Der EWSA beobachtet mit Besorgnis, dass in Europa Intoleranz, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit gegenüber Einwanderern zunehmen, und ist beunruhigt über die Verschlechterung des Schutzes der Grundrechte in einigen Mitgliedstaaten.
- 1.21 Alle EU-Organe haben darauf hingewiesen, wie wichtig die Einwanderung für die EU sowohl in wirtschaftlicher als auch demografischer Hinsicht ist. Siehe hierzu auch die Strategie Europa 2020. Wie der EWSA bereits betonte, muss die europäische Einwanderungspolitik folglich vorausschauend sein, die Menschenrechte schützen, gegen Diskriminierung in Beruf und Gesellschaft kämpfen und die Integrationsagenda voranbringen.
- 1.22 Die EU braucht ein gemeinsames Asylsystem mit harmonisierten Rechtsvorschriften. Das Dubliner Übereinkommen muss durch ein System von größerer Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten ersetzt werden, das den Wünschen der Asylbewerber Rechnung trägt und eine stärker verhältnismäßige Verteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt.
- 1.23 In der neuen Verordnung über den **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds** wird Krisen- und Notfällen besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission, mit ausreichenden Finanzmitteln für Krisenfälle flexible Handlungskapazitäten auf europäischer Ebene sicherzustellen. Die Einreise zahlreicher Personen aus Syrien und Kriegsgebieten in Afrika erfordert eine Mobilisierung der EU, da es sich um humanitäre Notsituationen handelt.

2. **Einleitung**

Das Fehlen einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik, tragische Vorfälle mit Toten in den Meeresgebieten Libyens, Maltas, Griechenlands und Italiens, wie sie kürzlich zu beklagen waren und immer wieder vorkommen, die kontinuierliche Zunahme der Zahl von Flüchtlingen an den Grenzen Syriens, die Vielschichtigkeit des Problems sowie der schiere Umfang der Migrationsströme haben die Aufnahmekapazität vor allem der Mittelmeerländer stark unter Druck gesetzt. Aus diesem Grund begrüßt der Ausschuss, dass Italien die Frage der Einwanderung als ein vorrangiges Thema seines gegenwärtigen Ratsvorsitzes vom scheidenden griechischen Ratsvorsitz übernommen hat.

3. **Europa und die internationale Migrationssteuerung**

- 3.1 Im 21. Jahrhundert nehmen die Mobilität der Menschen und damit die Migrationsströme zu. Derzeit leben nur 3% der Weltbevölkerung außerhalb ihres Geburtslands; in Zukunft dürften die Migrationsbewegungen jedoch zunehmen (die jährliche Anstiegsrate liegt bei 3%). Es ist darauf hinzuweisen, dass die Migrationsströme unter den Ländern des Südens immer weiter anwachsen, insbesondere in die Länder mit aufstrebenden Volkswirtschaften. Gleichzeitig verdichtet sich der Personenverkehr innerhalb der EU² und des Europäischen Wirtschaftsraums.
- 3.2 Armut, Arbeitslosigkeit, demografische Tendenzen, Chancenlosigkeit, Konflikte, Umweltkatastrophen und Klimawandel sind nur einige der Gründe für internationale Migrationsströme.
- 3.3 Der EWSA hat betont, dass sich die EU im außenpolitischen Bereich für einen internationalen Rechtsrahmen für die Migration einsetzen sollte, der den Mitgliedstaaten Entlastung verschafft. Dieser internationale Rechtsrahmen muss die wichtigsten ILO-Übereinkommen und das Internationale Übereinkommen der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen umfassen, die von den EU-Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist.³ Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, einen Bericht über die Maßnahmen vorzulegen, die die Mitgliedstaaten ergreifen, damit es zügig ratifiziert wird.
- 3.4 Das wichtigste Ziel der Stellungnahme ist die Untersuchung und Hervorhebung der wesentlichen Fragen im Zusammenhang mit der Einwanderung in ihrer Gesamtheit, wie bereits erwähnt, damit Lösungen gesucht werden können, die in einer wirksamen, mit dem Schutz der Rechte der Migranten zu vereinbarenden Einwanderungspolitik münden.

² Siehe SOC/373.

³ Initiativstellungnahme des EWSA vom 30. Juni 2004, Berichterstatter: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS.

4. **Die interne Dimension: die gemeinsame Einwanderungs-, Asyl- und Integrationspolitik der EU**

4.1 **Die gemeinsame Einwanderungspolitik**

- 4.1.1 In den letzten zehn Jahren hat die EU diesen **gemeinsamen Rechtsrahmen** schrittweise erlassen, z.B. durch die Verankerung der Rechtsstellung langfristig Aufenthaltsberechtigter oder der Gewährung des Rechts auf Familienzusammenführung. Die Zulassungsbedingungen für Studierende und Forscher wurden harmonisiert, und es wurde die "Blue Card" für hochqualifizierte Migranten eingeführt. Auch horizontale Rechtsvorschriften (einheitliche Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis für Wanderarbeitnehmer aus Drittländern, Saisonarbeiterrichtlinie) und die Richtlinie über die Einreise von Arbeitnehmern im Rahmen einer konzerninternen Entsendung wurden angenommen.

Die EU muss die gemeinsame Politik für Arbeitsmigration fördern und einen Rechtsrahmen schaffen, der kohärent, umfassend und bereichsübergreifend und auf die Achtung der Rechte der Arbeitnehmer, deren Gleichbehandlung und rechtmäßige Beschäftigung sowie auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtet ist. Rechtsetzung und Zusammenarbeit sollten die Einwanderung von Arbeitnehmern – sowohl hochqualifizierten als auch solchen, die einfacheren Beschäftigungen nachgehen – auf legalen und transparenten Wegen ermöglichen.

Es bedarf einer integrierten und kohärenten Politik für Einwanderung, Asyl und Grenzkontrolle und einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften, an denen die Mitgliedstaaten, die Dienststellen der Europäischen Kommission, der EAD und die zuständigen EU-Einrichtungen aktiv mitwirken.

- 4.1.2 Der EWSA und die Europäische Kommission arbeiten in der **Integrationspolitik** eng zusammen. Entsprechend einer Reihe gemeinsamer Grundprinzipien entwickelt die EU eine Integrationsagenda, für die auch ein Finanzfonds bereitsteht. Der EWSA und die Kommission werden weiterhin bei den Maßnahmen des Europäischen Integrationsfonds zusammenarbeiten.

4.2 **Ein gemeinsames Asylsystem**

- 4.2.1 Die EU verfügt über ein **gemeinsames Asylsystem** sowie harmonisierte Rechtsvorschriften. Dennoch ist die Situation bei Weitem noch nicht zufriedenstellend, weil die Mitgliedstaaten an unterschiedlichen Maßnahmen und Gesetzen festhalten.⁴

⁴

In Asylfragen ist die EU durch den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die Charta der Grundrechte sowie internationale Übereinkommen gebunden.

- 4.2.2 Vor dem Hintergrund, dass 90% der Anträge in nur zehn Mitgliedstaaten bearbeitet wurden, hat der EWSA bereits in der Vergangenheit kritisiert, dass sich die EU in Asylfragen kaum solidarisch zeigt. Der größte Druck lastet auf den kleineren Ländern wie Malta, Zypern oder Griechenland.
- 4.2.3 Im **Dubliner Übereinkommen** ist festgelegt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des jeweiligen Asylantrags zuständig ist. Nach Ansicht des EWSA wird auf der Grundlage des Übereinkommens jedoch keine Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten geübt. Der Asylbewerber sollte die Möglichkeit haben, seinen Antrag in einem beliebigen Mitgliedstaat zu stellen. Mittelfristig sollte die EU neue Befugnisse erhalten, sodass die Prüfung der Asylanträge in ihre Zuständigkeit fällt und nicht in die der nationalen Behörden. So ließen sich die Prüfung beschleunigen und die Voraussetzungen für die Gewährung von Asyl verbessern. Das Dubliner Übereinkommen muss also durch ein System ersetzt werden, das mehr Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten mit sich bringt und bei dem den Wünschen der Asylbewerber Rechnung getragen wird und das eine stärker verhältnismäßige Verteilung der Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten sicherstellt.
- 4.2.4 Um den Mitgliedstaaten bei der Entwicklung des Asylsystems zu helfen, wurde das **Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)** gegründet, das auch technische und operationelle Hilfe leisten kann. Das EASO muss befugt werden, die einzelstaatlichen Asylsysteme und ihre Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen aufgrund des europäischen und internationalen Rechts sowie den Grundrechten zu bewerten.
- 4.2.5 Der EWSA schlägt vor, die **Neuansiedlungsprogramme** für den Umzug von Flüchtlingen aus Drittstaaten und deren Ansiedlung in der EU in Zusammenarbeit mit den Drittstaaten und dem UNHCR auszubauen.
- 4.2.6 Der EWSA schlägt auch vor, die **Umsiedlungsprogramme** innerhalb der EU unter Bereitstellung finanzieller Anreize für die beteiligten Mitgliedstaaten auszubauen. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Neuansiedlung und Umsiedlung von Schutzberechtigten und Asylbewerbern gegenwärtig sehr gering ist.
- 4.2.7 Die Umsiedlung ("Resettlement") sollte auf der Grundlage eines ständigen und festen Verfahrens erfolgen. Dazu sollte die Kommission einen Legislativvorschlag für ein ständiges und wirksames EU-internes Umsiedlungsverfahren vorlegen, das auf einem EU-Verteilungsschlüssel für die Umsiedlung von Asylbewerbern basiert, wie im Bericht des Europäischen Parlaments über verstärkte EU-interne Solidarität im Asylbereich (2012/2032 INI) beschrieben. Damit dieses Verfahren möglichst effizient funktioniert, sollten

in dem Legislativvorschlag auch die praktischen Erfahrungen mit dem EUREMA-Pilotprojekt für Malta berücksichtigt werden.⁵

4.3 **Prävention der irregulären Einwanderung**

Nach Auffassung des EWSA sollte der Geist der Solidarität in der EU gestärkt werden. Aufgrund ihrer geografischen Lage, nämlich als Durchgangsorte für die irreguläre Einwanderung, haben einige europäische Gebiete besondere Schwierigkeiten und müssen häufig einen Zustrom bewältigen, der ihre Aufnahmekapazität übersteigt. Es ist notwendig, dass die EU Verfahren der finanziellen und praktischen Solidarität in Bezug auf die Aufnahme auf den Weg bringt und dabei unter anderem die wirtschaftliche und soziale Lage der betreffenden Mitgliedstaaten berücksichtigt.

- 4.3.1 Die Verknüpfung von Einwanderung und Kriminalität, so wie sie im politischen Diskurs häufig beschworen wird, entspricht nicht der Realität und fördert die Fremdenfeindlichkeit. Die meisten Einwanderer, die sich in einer regulären Situation befinden, sind legal mit einem Kurzzeitvisum eingereist und verlängern ihren Aufenthalt bzw. besitzen eine zeitlich befristete Einwanderungserlaubnis, kehren aber nicht zurück, wenn diese abgelaufen ist.
- 4.3.2 Viele von ihnen arbeiten unter sehr unwürdigen Bedingungen, mitunter gar unter Verstoß gegen das Arbeitsrecht, bzw. in der Schattenwirtschaft und sind deshalb sozial ausgegrenzt. Angesichts solcher Fälle haben sich die Organisationen der Zivilgesellschaft und auch der EWSA selbst für Verfahren zur Legalisierung von irregulären Einwanderern ausgesprochen und die EU generell aufgefordert, Vorschläge, Berichte und Maßnahmen anzunehmen, um solchen Dingen entgegenzuwirken.
- 4.3.3 Die Menschenrechte irregulärer Einwanderer müssen jederzeit gewahrt sein: von ihrer Rettung oder Festnahme bis zu dem Moment, in dem sie den Schutzstatus erhalten oder in ihr Herkunftsland rückgeführt werden. Die irreguläre Einwanderung auf dem Seeweg führt häufig zum Verlust von Menschenleben. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EWSA, dass die grundlegenden Menschenrechte jederzeit respektiert werden müssen.

4.4 **Außengrenzen und Einreisevisa**

- 4.4.1 Die Europäische Union braucht eine glaubhafte, wirksame, rechtmäßige und einer demokratischen Kontrolle unterworfenen Politik im Bereich ihrer **Außengrenzen**. Die Mitgliedstaaten, die dem Schengen-Raum angehören, führen an ihren Binnengrenzen keine Kontrollen durch. Das bedeutet, dass sie bei der Kontrolle der EU-Außengrenzen zusammenarbeiten und gemeinsam Verantwortung übernehmen müssen. **Der Schengener**

⁵

EUREMA ist ein Pilotprojekt der EU für die EU-interne Umsiedlung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz aus Malta, das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 18./19. Juni 2009 gebilligt wurde (Dok. 11225/2/09 CONCL 2).

Grenzkodex regelt den Grenzübergang und die Kontrollen unter Berücksichtigung der Anforderungen, die Drittstaatsangehörige für die Einreise in die EU und den Aufenthalt von bis zu drei Monaten erfüllen müssen. Die EU erstellt Listen der Länder, deren Staatsangehörige ein **Einreisevisum** benötigen.

- 4.4.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bedeutung von Frontex gestärkt und dass Frontex mittelfristig zu einem europäischen Grenzschutzdienst ausgebaut werden muss, der sich aus einem europäischen Kontingent von Grenzschutzbeamten zusammensetzt. Seine Hauptaufgabe wäre die Umsetzung der im Grenzkodex vorgesehenen gemeinsamen Bestimmungen. Der EWSA ist der Auffassung, dass die **Solidarität der EU** mit den Mitgliedstaaten **gestärkt werden muss**, wobei deren geografische Lage zu berücksichtigen ist.
- 4.4.3 Beim Kampf gegen Menschenhandel und -schmuggel muss immer ein Opferschutz gemäß den internationalen humanitären Bestimmungen und den europäischen Menschenrechtskonventionen gewährleistet sein. Gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes dürfen die Grenzschutzbeamten bei Kontrollen nicht nach Geschlecht, Rasse, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Ausrichtung diskriminieren, und gemäß Artikel 13 steht Personen, denen die Einreise verweigert wird, ein Rechtsmittel zu.
- 4.4.4 Der Ausschuss unterstützt die Vorschläge der Kommission zur Änderung der Visumregelungen. Die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist von grundlegender Bedeutung in der Visumpolitik, die in vielen Fällen auf Gegenseitigkeit beruht.

4.5 **Rückkehr**

- 4.5.1 Die Mobilitätspartnerschaften sollten Rückkehrverfahren umfassen, die hauptsächlich auf der freiwilligen Rückkehr beruhen, wobei entsprechende Unterstützungssysteme vorzusehen sind.⁶ Werden Verfahren zur erzwungenen Rückkehr angewandt, müssen sie unter umfassender Achtung der Rechte der rückgeführten Menschen gemäß den Empfehlungen des Europarats erfolgen.⁷
- 4.5.2 Der Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten muss auf dem Grundsatz der positiven Konditionalität, der Gewährung wirtschaftlicher Hilfe sowie der Ausarbeitung von Entwicklungsprogrammen zur Verhinderung der irregulären Einwanderung beruhen.
- 4.5.3 Die Rückführung von Migranten, die irregulär in die EU eingereist sind, muss nach den geltenden Regeln erfolgen. Rückführungsabkommen mit Drittstaaten sind in diesem

⁶ In Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration.

⁷ Zwanzig Leitlinien zur Frage der erzwungenen Rückkehr (COM(2005) 40).

Zusammenhang besonders wesentlich, um sicherzustellen, dass die Rechte rückgeführter Migranten in vollem Umfang gewahrt werden.

- 4.5.4 Nach der Charta sind Kollektivausweisungen ausdrücklich untersagt und es ist festgelegt, dass niemand in einen Staat ausgewiesen, abgeschoben oder an einen Staat ausgeliefert werden darf, in dem für die betreffende Person das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht. Das ist das Prinzip der Nichtzurückweisung (*non-refoulement*). Trotzdem haben zahlreiche nichtstaatliche Organisationen bereits Kollektivausweisungen sowie Abschiebungen von irregulären Einwanderern und Asylbewerbern in Länder angeprangert, in denen die Menschenrechte verletzt werden. Der EWSA erinnert daran, dass die Europäische Menschenrechtskonvention und die Charta Bestimmungen enthalten, die auf eine europäische Politik im Bereich der irregulären Einwanderung (insbesondere hinsichtlich des Schutzes im Falle der Ausweisung, Abschiebung und Auslieferung) anwendbar sind.
- 4.5.5 Menschen mit einer schweren Krankheit dürfen gemäß der Auslegung von Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention weder inhaftiert noch abgeschoben werden, denn sie benötigen eine entsprechende medizinische Betreuung. Dasselbe gilt für Schwangere. Zudem bedürfen auch (insbesondere unbegleitete) Minderjährige besonderer Aufmerksamkeit und besonderen Schutzes.
- 4.5.6 Der EWSA bekräftigt seine Ablehnung der Unterbringung von Asylbewerbern und irregulären Einwanderern unter Haftbedingungen, da ihre **Einweisung in entsprechende Einrichtungen** eine außerordentliche Maßnahme bleiben muss.⁸ Der EWSA fordert mehr Transparenz hinsichtlich der Gewahrsamseinrichtungen innerhalb und außerhalb der EU sowie die Unterrichtung des UNHCR über die Situation der internierten Personen.

5. Die auswärtige Dimension der Einwanderungs- und Asylpolitik

5.1 Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität

- 5.1.1 Den ersten Schritt unternahm der Europäische Rat, als er Ende 2005 den **Gesamtansatz für Migration** verabschiedete. Zur Entwicklung der Außendimension der europäischen Migrationspolitik wurden verschiedene Initiativen der Europäischen Kommission auf den Weg gebracht.
- 5.1.2 Die **Mobilitätspartnerschaften** sind das wichtigste politische Instrument bei der Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität. Die Pilotphase ihrer Umsetzung ist bereits

⁸

Siehe die Stellungnahme des EWSA vom 16. Juli 2009 zu Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, Berichterstatterin: An LE NOUAIL-MARLIÈRE; verabschiedet auf der Plenartagung vom 15./16. Juli 2009.

beendet, und 2009 nahm die Europäische Kommission eine politische Bewertung dieses Prozesses vor. Es wurden sechs Mobilitätspartnerschaften eingegangen.⁹

- 5.1.3 In ihrer Mitteilung "Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit" (COM(2011) 292) empfahl die Kommission, einen Dialog über Migration, Mobilität und Sicherheit in der EU aufzunehmen, um neue Herausforderungen für die Migrations- und Asylpolitik (Kriege und Bevölkerungsbewegungen im Mittelmeerraum) festzulegen. Seither hat die EU Dialoge mit einer Reihe von Ländern eingeleitet.
- 5.1.4 Es wurden bisher sechs Mobilitätspartnerschaften mit folgenden Ländern abgeschlossen: Kap Verde (Mai 2008)¹⁰, Moldau (Mai 2008)¹¹, Georgien (November 2009)¹², Armenien (Oktober 2011)¹³, Aserbaidzhan (Dezember 2013)¹⁴ und Marokko (Juni 2013)¹⁵. Die Verhandlungen über den Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft mit Tunesien sind beendet, und die gemeinsame Erklärung wurde am 3. März 2014 unterzeichnet. Die Verhandlungen über den Abschluss einer Mobilitätspartnerschaft mit Jordanien haben begonnen und sollen noch während des griechischen Ratsvorsitzes abgeschlossen werden. Darüber hinaus werden weitere Dialoge über Migration, Mobilität und Sicherheit mit anderen Ländern des südlichen Mittelmeerraums wie Ägypten, Libyen, Algerien und dem Libanon beginnen. Die Erklärung des Gipfels EU-Afrika zu Migration und Mobilität¹⁶ beruht auf dem allgemeinen Konzept, das der EWSA unterstützt.
- 5.1.5 Die Europäische Kommission nahm 2011 eine Bewertung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität vor¹⁷, in der sie die EU aufforderte, ihre Außenpolitik im Bereich Migration zu stärken, und einen neuen Gesamtansatz für Migration und Mobilität präsentierte, der auf den folgenden vier Säulen ruht: 1) Organisation und Erleichterung der legalen Migration und Mobilität, 2) Verhinderung und Eindämmung der irregulären Migration und des

9 Europäische Kommission (2009), Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration (Mobilitätspartnerschaften als Instrument des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage), Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, SEC(2009) 1240, Brüssel, 18. September 2009.

10 Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union (2008) über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Kap Verde, 9460/08 ADD2, Brüssel, 21. Mai 2008.

11 Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union (2008) über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Moldau, 9460/08 ADD1, Brüssel, 21. Mai 2008.

12 Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union (2009) über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Georgien, 16396/09 ADD2, Brüssel, 20. November 2009.

13 Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union (2011) über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Armenien, 14963/1/11, Brüssel, 11. Oktober 2011.

14 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_de.htm, 5.12.2013.

15 Gemeinsame Erklärung des Rates der Europäischen Union (2011) über eine Mobilitätspartnerschaft zwischen der Europäischen Union und Marokko, 6139/13, Brüssel, 3. Juni 2011.

16 EU-Afrika-Gipfel, 2./3. April 2014, Brüssel.

17 Mitteilung der Kommission: Gesamtansatz für Migration und Mobilität, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

Menschenhandels, 3) Förderung des internationalen Schutzes und der externen Dimension der Asylpolitik und 4) Maximierung der Auswirkungen von Migration und Mobilität auf die Entwicklung.

- 5.1.6 Die Mobilitätspartnerschaften weisen gewisse Beschränkungen auf, die nach Ansicht des EWSA in den kommenden Jahren überwunden werden sollten. Sie haben den Status unverbindlicher Rechtsvorschriften (*soft law*) und sind gemeinsame Erklärungen der EU, einer Gruppe betroffener Mitgliedstaaten und eines Drittstaats, die für die Vertragspartner jedoch nicht bindend sind. Aufgrund ihrer Flexibilität sind sie geeignet, politische Vereinbarungen zu erzielen, bringen aber keine rechtlichen Verpflichtungen mit sich. Wie der EWSA bereits zum Ausdruck gebracht hat¹⁸, sollten die Mobilitätspartnerschaften in für die Vertragspartner verbindliche internationale Abkommen umgewandelt werden.
- 5.1.7 In den Mobilitätspartnerschaften müssen Aspekte der Mobilität und Migration klarer herausgestellt werden und Priorität erhalten. Bisher lag der Schwerpunkt auf Sicherheit, Rückkehr, Rückübernahme irregulärer Einwanderer und Grenzüberwachung. In der Mitteilung der Europäischen Kommission zum Dialog wird festgestellt, dass die Erhöhung der Mobilität davon abhängen wird, dass die Drittstaaten bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Nach Auffassung des EWSA muss die EU diesen Ländern Möglichkeiten für die Einwanderung mittels legaler und transparenter Verfahren eröffnen.¹⁹
- 5.1.8 Nach Auffassung des EWSA sollte die EU den Partnerländern die Öffnung von Kanälen für die Mobilität von Personen, die Erleichterung bzw. Liberalisierung der Visaerteilung und die Aufnahme neuer Einwanderer anbieten. Der EWSA²⁰ spricht sich dafür aus, auch folgende Aspekte in den neuen Abkommen zu berücksichtigen:
- Verbesserung der Kapazitäten, um Arbeitskräfteangebot und -nachfrage in Einklang zu bringen,
 - Anerkennung akademischer und beruflicher Fähigkeiten und Qualifikationen,
 - Erarbeitung und Anwendung von Rahmenregelungen, mit denen die Übertragung von Rentenansprüchen verbessert werden kann,
 - besserer Zugang zu Informationen über Stellenangebote in der EU,
 - Maßnahmen für eine bessere Zusammenarbeit im Bereich Kompetenzen und Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage auf der Grundlage der bisherigen Arbeit der Europäischen Stiftung für Berufsbildung.

18 REX/351.

19 Siehe REX/351.

20 Siehe SOC/268 und REX/236.

- 5.1.9 Die Einrichtung von Migrationszentren durch die EU in den Herkunftsländern wird die Präsenz der EU in diesen Ländern stärken, zugleich aber auch Falschinformationen von Menschenhändlern vorbeugen und so Anträge auf legale Einwanderung fördern. Besondere Bedeutung ist der Stärkung der Zivilgesellschaft vor Ort bzw. ihrem Aufbau, wenn sie noch nicht existiert, beizumessen.
- 5.1.10 In humanitären Krisensituationen aufgrund eines Massenzustroms könnte die Schaffung von Migrationszentren und Zentren für die Unterbringung von Migranten unter Berücksichtigung des Grundsatzes der positiven Konditionalität von der EU finanziert werden. In Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der IOM sollte den Betroffenen in diesen Zentren Schutz durch das internationale Asylsystem gewährleistet werden.
- 5.1.11 Die EU muss Vereinbarungen mit diesen Ländern schließen, die Transitländer sind, und Voraussetzungen wie die Menschenrechte und die Rückführung in den Mittelpunkt stellen.
- 5.1.12 Der Abschluss von Vereinbarungen könnte auch auf die Zusammenarbeit mit **Frontex** und **Europol** ausgedehnt werden. Die Bekämpfung des organisierten Verbrechens des Menschenhandels ist Grundlage für die Verhinderung und Eindämmung des Stroms irregulärer Einwanderer. Die von den Menschenhändlern ausgebeuteten Personen sind als unschuldige Opfer anzusehen.
- 5.1.13 Nach der Katastrophe auf Lampedusa beschloss der Rat (Justiz und Inneres) am 7./8. Oktober 2013 die Einsetzung der Task Force "Mittelmeerraum" (TFM). Die Mitteilung über die Arbeit dieser Task Force (COM(2013) 869) enthält ein Paket kurz-, mittel- und langfristiger Maßnahmen in fünf wichtigen Hauptbereichen: Maßnahmen in Zusammenarbeit mit Drittländern; regionale Schutzprogramme, Neuansiedlung und verstärkte legale Möglichkeiten der Einreise nach Europa; Bekämpfung von Menschenhandel, Schleuserkriminalität und organisierter Kriminalität; verstärkte Grenzüberwachung; Unterstützung der Mitgliedstaaten, die hohem Migrationsdruck ausgesetzt sind, und Solidarität mit ihnen.
- 5.1.14 Der EWSA hält es für wesentlich, die kurzfristigen Maßnahmen durch langfristige zu ergänzen, um die der unfreiwilligen Migration zugrunde liegenden Ursachen anzugehen.

5.1.15 Der Europäische Rat unterstützte im Dezember 2013 die vorgeschlagenen Maßnahmen und bekräftigte die Notwendigkeit eines entschlossenen Vorgehens, um den Verlust von Menschenleben auf See zu vermeiden und Tragödien künftig zu verhindern. Er wiederholte, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten Vorrang haben muss, damit sich solche Fälle nicht wieder ereignen.

Brüssel, den 9. Juli 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE
