



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/418**  
**"Migration"**

Brüssel, den 15. Juni 2011

## **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:**

**Mitteilung zur Migration"**

KOM(2011) 248 endg.

---

Hauptberichterstatter: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

---

Die Europäische Kommission beschloss am 4. Mai 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:  
Mitteilung zur Migration"*  
KOM(2011) 248 endg.

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte am 14. Juni 2011 die Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten bestellte der Ausschuss auf seiner 472. Plenartagung am 15./16. Juni 2011 (Sitzung vom 15. Juni) Luis Miguel Pariza Castaños zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 109 gegen 2 Stimmen bei 6 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*

\*       \*

## 1. **Einleitung**

1.1 Der Europäische Rat will auf seiner Junitagung mehrere Aspekte der gemeinsamen Einwanderungspolitik erörtern. Präsident Van Rompuy hat dafür folgende Schwerpunkte vorgeschlagen:

- Freizügigkeit innerhalb der EU
- Asylbestimmungen
- Entwicklung einer Partnerschaft mit den südlichen Mittelmeerländern und Kontrolle der Außengrenzen.

1.2 Als Beitrag zu dieser Ratstagung hat die Europäische Kommission am 4. Mai 2011 eine Mitteilung zur Migration<sup>1</sup> vorgelegt.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1 Der EWSA hat durch mehrere Stellungnahmen (siehe Anhang) mit den anderen Institutionen auf eine gemeinsame EU-Politik und -Rechtsetzung im Bereich Asyl und Einwanderung hingewirkt. Ungeachtet der erreichten Fortschritte ist die Situation nicht zufriedenstellend. Die Annahme der gemeinsamen Rechtsvorschriften über die Zulassung von Einwanderern und die

---

<sup>1</sup> KOM(2011) 248 endg.

Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz benötigen, im Rat und im Europäischen Parlament verläuft mit großen Schwierigkeiten.

- 2.2 Die gemeinsame Einwanderungspolitik muss einem Gesamtkonzept folgen, in dem verschiedene Aspekte Berücksichtigung finden: demografische Situation und Lage auf den Arbeitsmärkten, Achtung der Menschenrechte, Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot, Rechtsvorschriften über die Zulassung neuer Einwanderer, Aufnahme und Schutz von Asylbewerbern, Bekämpfung krimineller Menschenhändlernetze, Zusammenarbeit mit Drittstaaten, europäische Solidarität, Sozialpolitik und Integration.
- 2.3 In den letzten Monaten gab es eine Reihe von Ereignissen, Erklärungen und politischen Entscheidungen, die der Ausschuss mit großer Sorge beobachtet. Unter den EU-Bürgern breitet sich nämlich ein altbekanntes Übel aus: Fremdenfeindlichkeit und ausgrenzender Nationalismus. Minderheiten und Einwanderer werden zum Ziel von Beschimpfungen, Beleidigungen, aggressiven und diskriminierenden Maßnahmen.
- 2.4 Fremdenfeindlichkeit und Populismus werden seit Jahren von radikalen politischen Kreisen geschürt, die jedoch bisher in der Minderheit waren. Heute aber ist diese gegen Migranten und Minderheiten gerichtete Politik Teil der Strategien und Programme verschiedener europäischer Regierungen und wird von diesen als Wahlkampfinstrument eingesetzt. Der EWSA gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass der Europäische Rat auf seiner Junitagung verhindert, dass Fremdenfeindlichkeit und Populismus Eingang in die europäische Agenda finden.
- 2.5 In den letzten Wochen gab es eine Reihe nicht hinnehmbarer Situationen. Ein moderater Anstieg der Zahl der über das Mittelmeer einwandernden Migranten hat eine schwere politische Krise in Europa ausgelöst. In der Vergangenheit hat Europa weitaus größere Menschenströme auf der Flucht vor Krieg und Not solidarisch bewältigt, dabei den Schutz der Menschenrechte garantiert und so die Werte der europäischen Integration gestärkt.
- 2.6 Die Einrichtung des Schengen-Raums ist für den Ausschuss und für die Mehrheit der Europäerinnen und Europäer eine der wichtigsten Errungenschaften des europäischen Einigungswerks. Einige Mitgliedstaaten führen jedoch derzeit wieder innereuropäische Grenzkontrollen ein, was dem Vertrag zuwiderläuft.
- 2.7 Den EWSA beunruhigt die Tatsache, dass eine kleine, durch die Migration schutzbedürftiger Menschen ausgelöste Krise Zweifel hinsichtlich der Wertebeständigkeit bestimmter Regierungen und der EU selbst hervorruft.
- 2.8 Der Ausschuss ruft daher dazu auf, die politische Rhetorik zu mäßigen und zur Ausgewogenheit und Achtung der Grundsätze der Demokratie und freier und offener Gesellschaften zurückzukehren. Die europäischen Regierungen sollten sich vergegenwärtigen, dass die Integration ein gegenseitiger Prozess ist, der auch mit Pflichten für die Gesellschaft in den europäischen Aufnahmeländern verbunden ist, wozu eine positive Einstellung zur Integration gehört.

Eine Gesellschaft, die es hinnimmt, dass ihre Politiker im Wahlkampf und in ihren politischen Entscheidungen Populismus und Fremdenfeindlichkeit gegen Einwanderer und Minderheiten ins Feld führen, ist jedoch keine integrative Gesellschaft.

- 2.9 Europa braucht eine mittel- bis langfristige Vision. Der belgische EU-Ratsvorsitz hatte den EWSA um Erarbeitung einer Sondierungsstellungnahme<sup>2</sup> zur Rolle der Einwanderung vor dem Hintergrund der demografischen Situation in Europa ersucht. Die Schlussfolgerungen dieser Stellungnahme sind eindeutig: in den nächsten Jahren müssen sowohl die Mobilität der Arbeitnehmer innerhalb der EU als auch die Zuwanderung von Arbeitnehmern und Familien aus Drittländern zunehmen. Dieses Szenario kündigt neue Herausforderungen hinsichtlich der Bewältigung einer größeren Diversität in den Unternehmen und in den Städten an. Der Ausschuss ermuntert die Kommission, möglichst bald eine neue europäische Integrationsagenda vorzulegen und die Arbeiten des europäischen Integrationsforums darin einfließen zu lassen.
- 2.10 Die jüngsten Ereignisse im südlichen Mittelmeerraum und die Diskussionen und Konflikte innerhalb der Union bieten Gelegenheit, die Werte und Grundsätze der EU zu bekräftigen, die bestehenden gemeinsamen Vorschriften zu stärken und in der EU-Politik in den Bereichen Grenzkontrolle, Freizügigkeit, Asyl und Einwanderung für "mehr Europa" zu sorgen.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

#### 3.1 **Freizügigkeit – Binnengrenzen**

- 3.1.1 Nach Ansicht des EWSA ist die Freizügigkeit ein grundlegendes Prinzip und Recht im Prozess der europäischen Integration und einer der tragenden Pfeiler des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass eine klarere und solidere Regelung für die Verwaltung des Schengen-Raums durch Einführung eines Mechanismus zur unabhängigen und objektiven Evaluierung der Anwendung des Grenzkodex durch die Mitgliedstaaten geschaffen werden muss. Dieser Mechanismus sollte unter Federführung der Kommission stehen und von dieser unter Beteiligung externer Fachleute koordiniert werden.
- 3.1.2 Die Mitgliedstaaten müssen bei der vorübergehenden Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen, wenn im Ausnahmefall aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit ein sofortiges Handeln erforderlich ist, ihren im Grenzkodex vorgesehenen Verpflichtungen nachkommen, insbesondere den im Kodex vorgesehenen Pflichten zur vorherigen Information der Kommission und zur Einhaltung der Verfahrensgarantien (Begründung der Maßnahmen), und sie müssen dabei den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit, Solidarität und des gegenseitigen Vertrauens gerecht werden.

---

<sup>2</sup>

ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6/13.

3.1.3 Der Ausschuss akzeptiert die europaweite Einführung eines Verfahrens zur abgestimmten Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen in wirklich kritischen Situationen oder an den Außengrenzen, wenn diese unerwartet unter großen Migrationsdruck geraten. Die Aushandlung dieses Verfahrens im Rat sollte den Regierungen jedoch nicht die Möglichkeit bieten, erneut über die im Schengen-Kodex vorgesehenen allgemeinen Verfahrensgarantien zu verhandeln und/oder diese nach unten zu korrigieren.

3.1.4 Der EWSA unterstützt den Vorschlag des Europäischen Parlaments an die Kommission zur Ausarbeitung eines neuen Mechanismus für Vertragsverletzungen (Verfahren zur Ermittlung möglicher Verletzungen der Grundrechte und Grundfreiheiten in der EU), das im Wesentlichen dazu dienen soll, von den Mitgliedstaaten im Rahmen des Gemeinschaftsrechts erlassene Maßnahmen, die Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen verletzen, solange auszusetzen, bis ihre Rechtmäßigkeit durch ein Schnellverfahren vor dem Gerichtshof in Luxemburg festgestellt wurde<sup>3</sup>.

## 3.2 **Außengrenzen**

3.2.1 Die Europäische Union braucht eine glaubhafte, wirksame, rechtmäßige und einer starken demokratischen Kontrolle und unabhängigen Bewertung unterworfenen Politik im Bereich ihrer Außengrenzen. Der Ausschuss fordert den Rat und das Europäische Parlament auf, bezüglich des Vorschlags der Kommission vom Februar 2010 zur Stärkung der Frontex-Verordnung zu einer Einigung zu gelangen.

3.2.2 Nach Ansicht des EWSA sollten die Mitgliedstaaten der Frontex-Agentur für ihre Tätigkeit und Mittel (technische Ausrüstung) mehr operationelle Befugnisse und Autonomie einräumen. 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-Agentur mit Drittstaaten, die Wirksamkeit gemeinsamer Einsätze und die Qualität der entsprechenden Risikoanalysen.

3.2.3 Für den EWSA ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Frontex-Agentur ihren Verpflichtungen hinsichtlich des Zugangs zu internationalem Schutz nachkommt, zum Beispiel hinsichtlich des Grundsatzes des Zurückweisungsverbots, einer unabhängigen Kontrolle der Achtung der Grundrechte und der Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für Zwangsrückführungen.

---

<sup>3</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2010 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2009) - wirksame Umsetzung nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2161(INI)) - P7\_TA(2010)0483, Ziffer 39.

3.2.4 Der Ausschuss befürwortet ebenfalls die künftige Schaffung eines europäischen Grenzschutzdienstes, der sich aus einem europäischen Kontingent von Grenzschutzbeamten zusammensetzen und in der Zukunft eine zentrale EU-Einrichtung sein soll. Hauptaufgabe dieses Dienstes wäre die Umsetzung der im Kodex vorgesehenen gemeinsamen Bestimmungen.

### 3.3 **Arbeitsmigration**

3.3.1 Die EU muss einen politischen Impuls für eine gemeinsame Politik zur legalen Einwanderung und zur Förderung der Mobilität und gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen setzen, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit nach Europa eingewandert sind. In mehreren Mitgliedstaaten und insbesondere in bestimmten Branchen und Berufen benötigen die Unternehmen neu zugewanderte Arbeitnehmer mit entsprechenden Talenten und Qualifikationen. Die Union sollte einen kohärenten und umfassenden gemeinsamen EU-Rechtsrahmen mit Querschnittscharakter für die Arbeitsmigration beschließen und sich dabei an der Achtung der Arbeitnehmerrechte, der Gleichbehandlung und den Erfordernissen der Unternehmen ausrichten.

3.3.2 Der Ausschuss hat bereits Stellungnahmen zu den Richtlinien über Saisonarbeiter, entsandte Arbeitnehmer, hochqualifizierte Arbeitnehmer und Forschungskräfte verabschiedet. Die EU muss neue talentierte Arbeitskräfte aufnehmen, die für eine dynamische, innovative und wettbewerbsfähige Wirtschaft notwendig sind, und dabei mit den Herkunftsländern zusammenarbeiten, um einen Braindrain zu verhindern.

3.3.3 Der EWSA hält es für dringend erforderlich, dass Rat und Parlament zu einer Einigung über die Rahmenrichtlinie über gemeinsame Rechte und einen einheitlichen Aufenthalts- und Arbeitstitel<sup>4</sup> gelangen. Die Unterschiede zwischen den Rechten für die einzelnen Kategorien von Arbeitnehmern aus Drittstaaten in der EU müssen beseitigt werden. Die derzeitigen gemeinsamen Rechtsvorschriften sind sektorspezifisch angelegt und leisten deshalb der Ungleichbehandlung und Diskriminierung zwischen den verschiedenen Kategorien von Arbeitsmigranten in Bezug auf die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt sowie ihre Rechte Vorschub.

3.3.4 Der EWSA begrüßt den Plan der Europäischen Kommission zur Vorlage eines gemeinsamen Einwanderungskodex im Jahr 2013. Dieser Kodex sollte die geltenden Rechtsvorschriften in Form eines einheitlichen und transparenten Rahmens von Rechten, Garantien und Pflichten der Einwanderer konsolidieren. Dieser Kodex sollte auf den Grundsätzen der gleichen und fairen Behandlung beruhen. Die EU muss sich aktiver dafür einsetzen, dass die Mitgliedstaaten die im Rahmen von Organisationen wie UNO, Europarat oder ILO unterzeichneten internationalen und europäischen Übereinkommen und Abkommen in nationales Recht umsetzen.

---

<sup>4</sup> KOM(2007) 638 endg.

### 3.4 **Dialog und Mobilitätspartnerschaften mit Drittstaaten**

3.4.1 Der EWSA unterstützt die Grundzüge der Kommissionsmitteilung "Ein Dialog mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums über Migration, Mobilität und Sicherheit"<sup>5</sup>. Die EU sollte weiter auf ein Gesamtkonzept für die Migration hinarbeiten und dabei den legalen Kanälen für die Einwanderung und Mobilität Priorität einräumen.

3.4.2 Der EWSA begrüßt die Initiative der EU für Mobilitätspartnerschaften mit Tunesien, Ägypten und Libyen. Es wäre jedoch erforderlich, die derzeit geltenden Mobilitätspartnerschaften im Rahmen einer unabhängigen Analyse auf ihre Wirksamkeit und Auswirkungen hin zu untersuchen. Der EWSA unterstützt die Initiative der Kommission für ein wirksames Verfahren für die Evaluierung der Mobilitätspartnerschaften. Darüber hinaus sollten die Mobilitätspartnerschaften, die ja rechtlich unverbindliche gemeinsame politische Erklärungen sind, in internationale Abkommen überführt werden.

## 4. **Internationaler Schutz**

4.1 Der EWSA gibt seiner Hoffnung Ausdruck, dass der Rat und das Parlament die zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems fehlenden gemeinsamen Rechtsvorschriften 2012 erlassen werden.

4.2 Der Ausschuss hält es zudem eine Verbesserung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Aufnahme von Personen, die nach Europa kommen und internationalen Schutz brauchen, für erforderlich. Er schlägt überdies vor, dass die EU - wie von der Kommission vorgeschlagen - Neuansiedlungsprogramme anbieten kann.

Brüssel, den 15. Juni 2011

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

**Staffan NILSSON**

\*

\* \*

**NB: Anhang auf den folgenden Seiten.**

---

<sup>5</sup> KOM(2011) 292 endg.

## Anhang

- **Preventing irregular immigration**

EESC opinion on **Respect for fundamental rights in European immigration policies and legislation** - own-initiative opinion

OJ C 128, 18.5.2010, p. 29–35

EESC opinion on **Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)** - COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD)

OJ C 44, 11.2.2011, p. 162–166

- **A properly managed Legal migration**

EESC opinion on **Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment** - COM(2007) 637 final — 2007/0228 (CNS)

OJ C 27, 3.2.2009, p. 108–113

EESC opinion on **Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State** - COM(2007) 638 final — 2007/0229 (CNS)

OJ C 27, 3.2.2009, p. 114–118

EESC opinion on **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools** - COM(2008) 359 final

OJ C 218, 11.9.2009, p. 69–77

EESC opinion on **Respect for fundamental rights in European immigration policies and legislation** - own-initiative opinion

OJ C 128, 18.5.2010, p. 29–35

EESC opinion on **The role of legal immigration in the context of demographic challenges** - exploratory opinion

OJ C 48, 15.2.2011, p. 6–13

EESC opinion on **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer** - COM(2010) 378 final – 2010/0209 (COD)

(OJ not available yet)

EESC opinion on **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to information in criminal proceedings** - COM(2010) 392 final — 2010/0215 (COD)

OJ C 54, 19.2.2011, p. 48–50

- **Building an inclusive society by integrating immigrants**

EESC opinion on **Immigration, integration and the role of civil society organisations** - own-initiative opinion

OJ C 125, 27.5.2002, p. 112–122

EESC opinion on **Integration and the Social Agenda** - own-initiative opinion

OJ C 347, 18.12.2010, p. 19–27

EESC opinion on **Integration of immigrant workers** - exploratory opinion

OJ C 354, 28.12.2010, p. 16–22

EESC opinion on **The new challenges of integration** - Information Report

See in <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14740>

EESC opinion on **Cooperation between civil society organisations and local and regional authorities in integrating immigrants** - Additional opinion

(OJ not available yet)

- **Providing international protection to persons in need**

EESC opinion on **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin — “Improving access to durable solutions”** - COM(2004) 410 final

OJ C 157, 28.6.2005, p. 92–95

EESC opinion on **Green Paper on the future Common European Asylum System** - COM(2007) 301 final

OJ C 204, 9.8.2008, p. 77–84

EESC opinion on **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Policy plan on asylum: an integrated approach to protection across the EU** - COM(2008) 360 final  
OJ C 218, 11.9.2009, p. 78–84

EESC opinion on **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (recast)** - COM(2008) 815 final — 2008/0244 (COD)  
OJ C 317, 23.12.2009, p. 110–114

EESC opinion on **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)** - COM(2008) 820 final — 2008/0243 (COD)  
OJ C 317, 23.12.2009, p. 115–119

EESC opinion on **Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (recast)** - COM(2009) 551 final/2 — 2009/0164 (COD)  
OJ C 18, 19.1.2011, p. 80–84

EESC opinion on **Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection (recast)** - COM(2009) 554 final — 2009/0165 (COD)  
OJ C 18, 19.1.2011, p. 85–89

EESC opinion on **The added value of a common European asylum system both for asylum seekers and for the EU Member States** - exploratory opinion  
OJ C 44, 11.2.2011, p. 17–22

- **Migration in external relations beyond the crisis**

EESC opinion on **EU immigration and cooperation policy with countries of origin to foster development** - own-initiative opinion  
OJ C 44, 16.2.2008, p. 91–102

EESC opinion on **European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR)** - own-initiative opinion  
OJ C 182, 4.8.2009, p. 13–18