



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

REX/414
Die europäische
Einwanderungspolitik

Brüssel, den 11. September 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die europäische Einwanderungspolitik
(Sondierungsstellungnahme)

Hauptberichterstatter: **Giuseppe IULIANO**

Der italienische EU-Ratsvorsitz beschloss am 3. Juni 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um eine Sondierungsstellungnahme zu folgendem Thema zu ersuchen:

Die europäische Einwanderungspolitik
(Sondierungsstellungnahme).

Das Präsidium des Ausschusses beauftragte die Fachgruppe Außenbeziehungen am 8. Juli 2014 mit der Ausarbeitung dieser Stellungnahme.

Angesichts der Dringlichkeit der Arbeiten (Art. 59 GO) bestellte der Ausschuss auf seiner 501. Plenartagung am 10./11. September 2014 (Sitzung vom 11. September) Giuseppe IULIANO zum Hauptberichterstatter und verabschiedete mit 161 gegen 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die neue Phase der europäischen Einwanderungspolitik muss strategisch auf mittel- bis langfristige Sicht angelegt sein und vor allem dem Ziel dienen, auf ganzheitliche und umfassende Weise offene und flexible legale Einwanderungskanäle bereitzustellen. Ausgehend von der vom EWSA und vom Europäischen Integrationsforum geleisteten Arbeit werden in dieser Stellungnahme die Vertreter der EU-Institutionen und nationalen Regierungen dazu aufgerufen, der zentralen Rolle der Sozialpartner und der organisierten Zivilgesellschaft, die bei der europäischen Einwanderungspolitik für eine soziale Perspektive und einen Mehrwert sorgen, Rechnung zu tragen und die Auswirkungen dieser Politik auf den Arbeitsmarkt, die Lebens- und Arbeitsbedingungen und die Grundrechte zu berücksichtigen.
- 1.2 Fünfzehn Jahre nachdem mit dem Aufbau einer europäischen Einwanderungspolitik begonnen wurde, ist es nach Ansicht des EWSA an der Zeit, die im Lissabon-Vertrag verankerten Werte und Grundsätze mit konkreten und spezifischen politischen Maßnahmen, die über Zuständigkeitsdiskussionen zwischen der EU und den nationalen Regierungen hinausgehen, in die Praxis umzusetzen. Der EWSA hält konkrete Ergebnisse für erforderlich, um eine wahrhaft gemeinsame und gemeinschaftliche Politik im Bereich Einwanderung, Asyl und Außengrenzen zu entwickeln.

- 1.3 Die EU kann durch eine gemeinsame Einwanderungspolitik einen wertvollen Beitrag leisten. Der EWSA plädiert dafür, dabei vorrangig die Hindernisse und die Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt anzugehen. Die EU benötigt einen gemeinsamen europäischen Einwanderungskodex und ein Handbuch mit gemeinsamen europäischen Leitlinien, um dessen Umsetzung und Zugänglichkeit zu gewährleisten. Dies muss Hand in Hand mit einer europäischen Strategie gehen, die die EU für Talente attraktiv macht und die Hindernisse im Bereich der Qualifikationen ausräumt. Die EU sollte eine ständige europäische Plattform für die Migration von Arbeitnehmern einrichten. Der EWSA bietet sich hierfür als Forum an, das den Sozialpartnern zur Erörterung und Analyse der nationalen Strategien für die Arbeitsmigration und zum Austausch bewährter Verfahren dient.
- 1.4 Die EU hat die zweite Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) eingeleitet. In den Mitgliedstaaten gibt es noch immer unterschiedliche Verfahren und Schutzniveaus. Es gilt, den Grundsatz der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung umzusetzen, um eine ausgewogenere Verteilung der Asylanträge auf die einzelnen Mitgliedstaaten zu erreichen. Das Dubliner Übereinkommen muss durch ein solidarischeres System ersetzt werden, das dem Wunsch der Asylbewerber Rechnung trägt und eine angemessenere Verteilung der Verantwortung gewährleistet. Außerdem müssen die Zuständigkeiten des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) ausgeweitet werden, wobei besonderes Gewicht auf dessen operative Unterstützungstätigkeiten gelegt werden sollte sowie auf gemeinsame Unterstützungsteams für Asylfragen in den Mitgliedstaaten, die besonderer oder dringender Unterstützung bedürfen. Die EU sollte unbedingt dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten – wie im gemeinsamen Visakodex festgelegt – auf einheitlichere, kohärentere, unabhängigere und flexiblere Weise Gebrauch von humanitären Visa machen.
- 1.5 Die europäische Grenzpolitik muss auf mehr gemeinsamer Verantwortung für die Grenzkontrolle und -überwachung sowie die Wahrung der Grundsätze und Rechte bei der Grenzverwaltung fußen. Die Mitgliedstaaten an der gemeinsamen EU-Außengrenze sind mit schwierigen Situationen in Bezug auf Migrationsströme und Asylsuchende konfrontiert. Die EU muss Verfahren der finanziellen, operativen und aufnahmebezogenen Solidarität auf den Weg bringen. FRONTEX muss eine stärkere Rolle spielen und zu einem gemeinsamen europäischen Grenzschutzdienst werden, der sich aus einem europäischen Kontingent von Grenzschutzbeamten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Dies muss mit der Entwicklung eines wirksameren und systematischeren Systems der Rechenschaftslegung (*accountability*) über seine Aktivitäten und die Anwendung der Verordnung 656/2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit einhergehen.

- 1.6 Die EU sollte sich für einen internationalen Rechtsrahmen für Migration und auch aktiv für die Ratifizierung und Anwendung internationaler Menschenrechtsstandards und -instrumente für Einwanderer durch die Mitgliedstaaten einsetzen. Die EU sollte ein strategisches Bündnis mit anderen internationalen Akteuren eingehen, die u.a. für Fragen der Mobilität von Personen und der Menschenrechte zuständig sind, wie die Vereinten Nationen oder der Europarat.
- 1.7 Die Herausforderungen der grenzüberschreitenden Mobilität von Personen lassen sich nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt der "Auslagerung" der Grenzkontrollen und -überwachung angehen. Der Gesamtansatz für Migration und Mobilität muss vor diesem Hintergrund weiterentwickelt werden. Die EU muss diesen Ländern und ihren Staatsangehörigen mittels legaler, flexibler und transparenter Verfahren weitere Möglichkeiten für die Einwanderung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zu Bildungszwecken eröffnen. Die Mobilitätspartnerschaften müssen ausgewogener und für die Parteien rechtlich bindend sein. Der Europäische Auswärtige Dienst sollte für eine bessere Koordinierung zwischen den Prioritäten der Außenpolitik und jenen der Einwanderungspolitik sorgen und dabei einen Ansatz verfolgen, bei dem die Menschenrechte eine tragende Säule bilden.

2. **Einleitung: Auf dem Weg zu einer neuen Einwanderungs-, Asyl- und Grenzpolitik für 2020**

- 2.1 Der italienische Ratsvorsitz hat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) um eine Sondierungsstellungnahme zur künftigen europäischen Einwanderungs-, Grenz- und Asylpolitik ersucht. Der EWSA möchte zu diesem Zweck auf der Grundlage früherer Stellungnahmen zu Fragen der Einwanderung strategische Vorschläge unterbreiten¹. In der Debatte im Vorfeld der nächsten Phase der **europäischen Einwanderungspolitik 2020** müssen die **Rolle der Sozialpartner und Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft sowie der soziale Dialog** durchgehend berücksichtigt werden. **Die "soziale Perspektive" ist von entscheidender Bedeutung**, wenn es darum geht, den Mehrwert dieser Politik sicherzustellen und ihre Verhältnismäßigkeit und Wirkung zu bestimmen.
- 2.2 Der EWSA hat bereits bei zahlreichen Gelegenheiten darauf hingewiesen, dass die europäische Einwanderungspolitik **strategisch auf mittel- bis langfristige Sicht angelegt** sein muss. Außerdem muss sie vor allem dem Ziel dienen, auf **ganzheitliche und umfassende Weise** offene und flexible legale Einwanderungskanäle bereitzustellen, sicherstellen, dass die Grundrechte gewahrt werden, dauerhafte und solidarische Lösungen für den Zugang zu internationalem Schutz bieten, der Lage auf dem Arbeitsmarkt Rechnung tragen und die mit der Einwanderungspolitik verbundenen Herausforderungen und ihre

¹

EWSA, *Immigration: Integration and Fundamental Rights*, 2012, <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-822-en-c.pdf>.

Auswirkung auf schutzbedürftige Bevölkerungsgruppen, den Rassismus und die Fremdenfeindlichkeit angehen.

- 2.3 Der Ausschuss bemüht sich nachdrücklich darum, die Migranten in die Umsetzung der Einwanderungspolitik einzubeziehen, insbesondere im Rahmen des **Europäischen Integrationsforums**², das die Kommission 2009 mit Sitz im EWSA eingerichtet hat. Das Forum hat sich als **europäische Plattform zur Förderung eines vielgestaltigen Dialogs und der aktiven Mitwirkung** der Organisationen der Zivilgesellschaft und der Migranten an Schlüsseldebatten über die europäische Integrationspolitik etabliert. Das Forum wird derzeit umstrukturiert, um sich künftig mit der gesamten Einwanderungspolitik zu beschäftigen. Auf der Grundlage einer Bewertung seiner Arbeitsweise und Ergebnisse möchte **der EWSA stärker in dem Forum tätig werden** und insbesondere seine Kontakte zu den Migrantenorganisationen ausbauen, einen Beitrag zur Überwachung der politischen Maßnahmen leisten und die Zusammenarbeit mit dem Parlament und dem Ausschuss der Regionen verbessern.

3. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik

- 3.1 Seit den ersten Schritten zum Aufbau einer gemeinsamen Einwanderungs-, Asyl- und Grenzpolitik im Rahmen des Vertrags von Amsterdam von 1999 sind mittlerweile fünfzehn Jahre vergangen. Der EWSA hält es für notwendig, bei der Konzipierung der künftigen europäischen Einwanderungsagenda zu den **im Jahr 1999 im Programm von Tampere festgelegten Gründungsprinzipien**³ zurückzukehren; insbesondere handelt es sich hierbei um die Prinzipien der fairen und gleichen Behandlung von Drittstaatsangehörigen, den Grundsatz der Solidarität und der gemeinsamen Verantwortung sowie die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Grundrechte und die Rechtsstaatlichkeit. Der Vertrag von Lissabon dient als **gemeinsamer Leitfaden für die Arbeit**. Diese in den Verträgen niedergelegten **allgemeinen Grundsätze müssen in vollem Umfang angewandt** werden.
- 3.2 Der EWSA ist der Auffassung, dass sich die europäischen Ziele und Werte häufig auf große Worte beschränken, die dann von den Verfahren und Gesetzen in der Praxis widerlegt werden⁴. Der EWSA ruft den Rat und die Vertreter der Mitgliedstaaten auf **zu entschiedenen Schritten, die über die Rhetorik und Grundsatzserklärungen hinausgehen, und zu konkreten Initiativen, deren Umsetzung zu tatsächlichen Ergebnissen führt**. Dies muss nicht nur in enger interinstitutioneller Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission

2 <http://ec.europa.eu/ewsi/de/policy/legal.cfm>.

3 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Programm von Tampere, 15./16. Oktober 1999, [SN 200/99](#).

4 CESE 343/2009 – SOC/320 ([ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 78](#)).

und dem Europäischen Parlament erfolgen. Auch die Sozialpartner und die organisierte Zivilgesellschaft sind hier wichtige Verbündete.

- 3.3 Die mit der Migration zusammenhängenden Herausforderungen im Mittelmeerraum und an den gemeinsamen Außengrenzen der EU sind hinreichend dokumentiert und Gegenstand von Debatten in den Medien und politischer Diskussionen, die häufig ans Irrationale und nationalistischen Populismus grenzen. Der EWSA fordert eine sachliche Debatte auf der Grundlage objektiver und unabhängiger Daten und Studien. Es muss ganz klar dem Vorrang gegeben werden, was tatsächlich notwendig ist, um eine *wahrhaft gemeinsame und einheitliche Politik im Bereich Einwanderung, Asyl und Außengrenzen zu entwickeln und zu konsolidieren*. Der EWSA ist der Ansicht, dass es an der Zeit ist, eine neue europäische Strategie für die gemeinsame europäische Einwanderungspolitik zu konzipieren, die mit der Europa-2020-Strategie verknüpft ist und auf die **Anwendung von Grundsätzen** ausgerichtet ist.
- 3.4 Bei Themen, bei denen die Vertreter der Mitgliedstaaten derart große politische Interessen vertreten, ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die **Grundrechte** aller dieser Politik unterliegenden Drittstaatsangehörigen (einschließlich Einwanderer ohne gültige Papiere) den Eckpfeiler jeglicher künftiger Politik bilden.⁵ Es muss den Herausforderungen im Zusammenhang mit der Verbesserung der **Lebens- und Arbeitsbedingungen** der Millionen Arbeitsmigranten in der EU Vorrang gegeben werden⁶. Besondere Bedeutung misst der EWSA den Fragen in Bezug auf die **Auswirkungen der Einwanderungspolitik auf die Sozial- und Beschäftigungspolitik** bei. Er hat für einen Ansatz plädiert, bei dem die Beschäftigung und die Auswirkungen der Migrationspolitik in Bezug auf die soziale und wirtschaftliche Ausgrenzung oder Integration der Arbeitnehmer und ihrer Familien analysiert werden⁷.
- 3.5 Die Politik in Bezug auf die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von Drittstaatsangehörigen fällt in die geteilte Zuständigkeit der Mitgliedstaaten und der EU. Im Lissabon-Vertrag ist festgelegt, dass die EU eine gemeinsame Einwanderungspolitik in all ihren Phasen entwickeln muss. Der EWSA ist der Ansicht, dass die EU einen großen Mehrwert erzielen kann, wenn sie anstelle sektorspezifischer Vorschriften⁸ bei Fragen in Bezug auf Beschäftigung und Bildung für eine gemeinsame Politik und gemeinsame Rechtsvorschriften mit **einem hohen Harmonisierungsgrad und einem horizontalen Ansatz** sorgt. Der derzeitige Rechtsrahmen ist fragmentiert, undurchsichtig und uneinheitlich.

5 [ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 29.](#)

6 Europäischer Gewerkschaftsbund, Migrationsaktionsplan, am 5./6. März 2013 vom Exekutivausschuss des EGB verabschiedet, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To.

7 Stellungnahme des EWSA vom 17.3.2010, CESE 450/2010 ([ABl. C 354 vom 28.12.2010, S. 16](#)).

8 [ABl. C 286 vom 17.11.2005, S. 20.](#)

Diese Situation führt zu **Rechtsunsicherheit und politischer Inkohärenz**, denen so schnell wie möglich entgegengewirkt werden muss.

- 3.6 Der EWSA hält eine Konsolidierung der bestehenden Rechtsvorschriften in Form eines **Einwanderungskodexes** für erforderlich. Der Kodex sollte mehr Transparenz und rechtliche Klarheit über die Rechte und Freiheiten von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen bringen und die Rechtsvorschriften im Wege eines einheitlichen und transparenten Rahmens gemeinsamer Rechte und Standards, einschließlich derjenigen, die für Einwanderer ohne gültige Papiere gelten, konsolidieren⁹. Außerdem sollte mit dem Kodex auch die soziale und wirtschaftliche Situation von in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen angegangen werden¹⁰. Eine weitere Priorität sollte ein besserer Zugang zu den europäischen Rechten und Standards und die Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus auf dem Arbeitsmarkt mit Hilfe eines **Handbuchs gemeinsamer europäischer Leitlinien** sein.
- 3.7 Darüber hinaus muss eines der für viele Einwanderer und Unternehmen in Europa größten Probleme gelöst werden, nämlich die **Anerkennung von Bildungs- und Berufsabschlüssen**¹¹. Der EWSA fordert die Entwicklung einer **europäischen Strategie zur Steigerung der Attraktivität der EU für Talente** auf internationaler Ebene und spricht sich dafür aus, in deren Mittelpunkt die Überwindung ungerechtfertigter Hindernisse für berufliche und akademische Qualifikationen zu stellen. Dies sollte mit dem Erlass horizontaler Rechtsvorschriften¹² einhergehen.
- 3.8 In diesem Zusammenhang ist **der demografischen Situation und der Bevölkerungsalterung sowie der Altersstruktur der Arbeitsmärkte** in den Mitgliedstaaten sorgfältig Rechnung zu tragen. In der Sondierungsstellungnahme von 2011¹³ zur **Rolle der Einwanderung vor dem Hintergrund der demografischen Situation in Europa** hebt der EWSA hervor, dass in den nächsten Jahren die Zuwanderung von Arbeitnehmern und Familien aus Drittländern zunehmen muss. Die EU benötigt **offene und flexible Rechtsvorschriften**, die die Einwanderung von sowohl hochqualifizierten Arbeitnehmern und solchen mit mittleren Qualifikationen als auch solchen, die einfachen Beschäftigungen nachgehen, auf legalen und transparenten Wegen ermöglichen, unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten weiterhin selbst bestimmen können, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen. Der EWSA plädiert dafür, vorrangig die **Hindernisse und die**

⁹ Stellungnahme des EWSA vom 15.9.2010, SOC/373 ([ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6](#)). Der EWSA befürwortet darin die Notwendigkeit einer EU-weiten Angleichung der Rechte von Einwanderern ohne gültige Papiere. Siehe Ziffer 11.2 der Stellungnahme.

¹⁰ Europäischer Gewerkschaftsbund, am 5./6. März 2013 vom Exekutivausschuss des EGB verabschiedeter Migrationsaktionsplan, S. 15, http://www.etuc.org/documents/action-plan-migration#.U_MOE-JU3To.

¹¹ Stellungnahme des EWSA vom 15.9.2010, SOC/373 ([ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6](#)).

¹² [ABl. C 80 vom 3.4.2002, S. 37](#). Stellungnahme des EWSA vom 15.9.2010, SOC/373 ([ABl. C 48 vom 15.2.2011, S. 6](#)).

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

Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt im Hinblick auf schutzbedürftige Arbeitsmigrantengruppen wie z.B. Frauen anzugehen. Gleichzeitig muss anerkannt werden, dass Einwanderung nicht die einzige Antwort auf Arbeitsmarktengpässe sein muss und dass die Mitgliedstaaten weitere ergänzende Lösungen in Betracht ziehen können, die möglicherweise geeigneter sind.

3.9 Die EU sollte eine **ständige europäische Plattform für die Arbeitsmigration** im EWSA einrichten, die den Sozialpartnern, öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedstaaten, Arbeitsvermittlungsagenturen und weiteren beteiligten Akteuren zur Erörterung und Analyse der nationalen Strategien für die Arbeitsmigration und zum Austausch bewährter Verfahren dienen, mit dem Ziel, die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts und die vorhandenen Hemmnisse für eine gleichberechtigte soziale und wirtschaftliche Integration zu ermitteln. Der EWSA bekräftigt, dass er die Kommission hierin unterstützt¹⁴, und schlägt dem Rat vor, ihn im Hinblick auf die Einrichtung dieser Plattform um Ausarbeitung einer Sondierungsstellungnahme zu ersuchen.

4. **Eine gemeinsame europäische Asylopolitik: das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS)**

4.1 Der EWSA begrüßt die Einleitung der **zweiten GEAS-Phase**. Auch wenn die Rechtsvorschriften bereits in hohem Maße harmonisiert wurden, gibt es im Rahmen der nationalen Rechtsvorschriften immer noch allzu große Ermessensspielräume, was den Mitgliedstaaten ermöglicht, sehr unterschiedliche Strategien und Anschauungen zu verfolgen¹⁵. Die unterschiedlichen Traditionen sind beibehalten worden, und das Schutzniveau variiert nach wie vor stark von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat¹⁶. Die EU muss **einem hohen Schutzniveau, bei dem die derzeitigen Ermessensspielräume reduziert werden, und dem Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf** für Asylbewerber Vorrang geben, sodass die Rechte und Grundsätze auch in der Praxis zugänglich sind.

4.2 Das **Dubliner Übereinkommen** bestimmt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung des jeweiligen Asylantrags zuständig ist. Nach Ansicht des EWSA ist dieses System aber nicht Ausdruck von Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten. Es wurde unter der Prämisse konzipiert, dass die Asylsysteme der Mitgliedstaaten einander ähneln (was aber bis heute nicht der Fall ist). Das Dubliner Übereinkommen muss durch **ein System mit mehr Solidarität innerhalb der EU** ersetzt werden, das dem Wunsch der Asylbewerber Rechnung

14 Stellungnahme des EWSA vom 4.11.2009, SOC/352, Ziffer 4.4.14 ([ABl. C 128 vom 18.5.2010, S. 80](#)). Die Kommission hat mit ihrer Mitteilung vom 11.3.2014 (COM(2014) 154 final) die vom Rat im Rahmen des Stockholmer Programms abgelehnte Plattforminitiative erneut vorgelegt.

15 <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4d6.html>.

16 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem" (Berichterstatlerin: An LE NOUAIL MARLIÈRE), [ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 77, Ziffer 1.1.](#)

trägt und eine angemessenere Verteilung der Verantwortung auf die Mitgliedstaaten gewährleistet¹⁷.

- 4.3 Das **Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)** in Malta braucht mehr Kapazitäten, um die Asyllage in der EU¹⁸ und die Unterschiede zwischen den Asylverfahren und Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten besser ermitteln und bewerten und die erforderlichen spezifischen Änderungen am GEAS vorschlagen zu können. Das EASO sollte noch stärker zu einem Zentrum für die Überwachung und Analyse der Ergebnisse der zweiten GEAS-Phase in enger Zusammenarbeit mit der Grundrechteagentur (FRA) entwickelt werden. Der EWSA empfiehlt, die Zuständigkeiten des EASO auszuweiten, damit es die Behörden derjenigen Mitgliedstaaten dauerhaft technisch und operationell unterstützen kann, die bei ihren Asyl- und Aufnahmesystemen besonderer oder dringender Unterstützung durch **gemeinsame Unterstützungsteams für Asylfragen** (*asylum support teams*) bedürfen.
- 4.4 Der Ausschuss hat bei verschiedenen Gelegenheiten vorgeschlagen, dass die EU gemeinsam mit den Nachbarstaaten und in enger Zusammenarbeit mit den Organisationen der Zivilgesellschaft¹⁹ im Einklang mit den Leitlinien des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR)²⁰ EU-finanzierte **regionale Schutz- und Aufnahmeprogramme** auf den Weg bringt. Vor einer Weiterführung dieser Politik sollten all diese Programme – und die für ihre Umsetzung vorgesehene Finanzierung – einer unabhängigen Bewertung unterzogen werden, bevor sie ausgeweitet und zu einem neuen EU-Instrument umgestaltet werden. In den bestehenden Programmen scheint es mehr darum zu gehen, die Einreise von Asylbewerbern in die EU und den internationalen Schutz zu verhindern, als darum, für eine tatsächliche Verbesserung des Flüchtlingsschutzes zu sorgen²¹.
- 4.5 Verstärkt werden könnten diese regionalen Programme mit **Neuansiedlungsprogrammen** zur Einrichtung eines Systems für die Aufnahme von durch Drittstaaten als Flüchtlinge anerkannten Personen zum Zweck ihrer dauerhaften Niederlassung in einem EU-Mitgliedstaat. Auch hier muss der Einführung dieser Programme unbedingt eine Analyse der Erfahrungen der organisierten Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen vorangehen. Der EWSA schlägt vor, die Solidarität und Verantwortung innerhalb der EU dank einer angemessenen Pflichtenaufteilung und der Umsetzung von

17 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 12.3.2008 zum "Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem" (Berichterstatlerin: An LE NOUAIL MARLIÈRE), [ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 77](#).

18 <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-AR-final1.pdf>.

19 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 25.2.2008, SOC/320, [ABl. C 218 vom 11.9.2009, S. 78](#).

20 UNHCR Resettlement Handbook (Neuansiedlungshandbuch des UNHCR), Juli 2011 (überarbeitete Fassungen von 2013 und 2014), verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/4a2ccf4c6.html>.

21 Ebenda, Ziffer 7.2.2.

Umsiedlungsprogrammen zu verbessern. Dies sollte mit einer Analyse in Bezug auf die Einrichtung eines **Systems zur gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU und der Möglichkeit, bei den genehmigten Asylanträgen den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung anzuwenden, sowie in Bezug auf die Freizügigkeit der Begünstigten der Schutzmaßnahmen** einhergehen.

- 4.6 Der EWSA ist der Auffassung, dass außerdem die Einreise schutzbedürftiger Personen in die EU erleichtert werden muss, und empfiehlt, dass die Mitgliedstaaten – wie im gemeinsamen Visakodex festgelegt – auf einheitlichere, kohärentere, unabhängigere und flexiblere Weise Gebrauch von **humanitären Visa** machen, ein Mechanismus zur Überwachung der praktischen Umsetzung dieses Instruments geschaffen und den Antragstellern im Falle einer Visumverweigerung Zugang zu wirksamem Rechtsmitteln und das Recht auf Einlegung eines Rechtsbehelfs gewährt wird²². Der EWSA befürwortet den neuen Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung des Visakodexes²³ und fordert, mit den Verhandlungen die Verwendung humanitärer Visa sicherzustellen.

5. Eine gemeinsame Grenzpolitik

- 5.1 Die Schaffung des Schengen-Raums gehört zu den größten Errungenschaften der europäischen Integration. Die EU-Außengrenzen sind allen Schengen-Staaten gemein, daher muss es sich auch bei der **Grenzkontrolle und -überwachung sowie der Wahrung der Grundsätze und Rechte bei der Verwaltung der Grenzen um eine gemeinsame Verantwortung** handeln. Die aufgrund ihrer geografischen Lage die gemeinsame EU-Außengrenze bildenden Mitgliedstaaten sind mit schwierigen Situationen in Bezug auf Migrationsströme und Asylsuchende konfrontiert. Der EWSA hebt hervor, wie wichtig der in Artikel 80 AEUV verankerte Grundsatz der **Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten** ist. Die EU muss **Verfahren der finanziellen, operationellen und aufnahmebezogenen Solidarität** auf den Weg bringen und dabei der wirtschaftlichen und sozialen Situation der verschiedenen Mitgliedstaaten und der Unterstützung der Mitgliedstaaten, deren Asylsysteme besonders hohem Druck ausgesetzt sind, Rechnung tragen.
- 5.2 Der Schengener Grenzkodex regelt den Grenzübergang und die Kontrollen unter Berücksichtigung der Anforderungen, die die Drittstaatsangehörigen für die Einreise und den Aufenthalt erfüllen müssen. Die EU erstellt Listen von Ländern, deren Drittstaatsangehörige ein Visum benötigen, und verfügt über eine im Visakodex festgelegte gemeinsame Politik für Kurzzeitvisa. Der EWSA empfiehlt, der **kohärenten, flexiblen und wirksamen Anwendung**

²² Artikel 19 Absatz 4 und Artikel 25 Absatz 1 des Visakodexes. Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), [ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1](#).

²³ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung über den Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung) [SWD(2014) 67 final], [SWD(2014) 68 final], COM(2014) 164 final, 1. April 2014, Brüssel.

beider Kodizes Vorrang zu geben und dafür zu sorgen, dass die für Drittstaatsangehörige vorgesehenen Rechte und Garantien zugänglich sind.

- 5.3 Die EU muss bei der Kontrolle der Außengrenzen eine größere Verantwortung übernehmen. Die Rolle von **FRONTEX** (Grenzschutzagentur) muss gestärkt werden, nicht nur vom finanziellen Standpunkt aus, sondern auch im Hinblick auf die Zuständigkeiten und unter operativen Gesichtspunkten. Der EWSA bekräftigt seine Empfehlung, FRONTEX²⁴ zu einem **gemeinsamen europäischen Grenzschutzdienst**²⁵ weiterzuentwickeln, der sich aus einem europäischen Kontingent von Grenzschutzbeamten zur Unterstützung der Mitgliedstaaten zusammensetzt²⁶. Dies muss mit der Entwicklung eines wirksameren Systems zur Rechenschaftslegung (*accountability*) über die Aktivitäten von FRONTEX, seine gemeinsamen Operationen und seinen Informationsaustausch, einschließlich im Rahmen von EUROSUR (System zur Überwachung der Außengrenzen), einhergehen. Vorgesehen werden sollten auch eine stärkere Rolle des Konsultationsforums für die Grundrechte²⁷ und die Einführung eines Beschwerdeverfahrens (*complaints mechanism*)²⁸.
- 5.4 Der EWSA hat im Zusammenhang mit der Errichtung intelligenterer Grenzen, insbesondere dem Einreise-/Ausreisensystem (EES) und dem Programm für registrierte Reisende (RTP), bereits seine Unterstützung signalisiert²⁹. Bevor weitere umfassende Informationssysteme entwickelt werden, sollte eine unabhängige Bewertung des Visa-Informationssystems (VIS) und des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) vorgenommen werden³⁰. Es ist nicht klar, wie diese Systeme mit dem Paket "intelligente Grenzen" in Verbindung stehen, und es muss unbedingt von der Entwicklung weiterer Systeme abgesehen werden, die nicht nachweislich notwendig, verhältnismäßig und mit den Grundrechten vereinbar sind³¹.

24 [ABl. C 44 vom 11.2.2011, S. 162.](#)

25 S. Carrera (2010), *Towards a Common European Border Service*, CEPS Working Documents, Zentrum für europäische politische Studien (CEPS), Brüssel.

26 In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26./27. Juni 2014 wurde als Ziel festgelegt, die Möglichkeit und Machbarkeit der Einführung eines solchen Verfahrens als eine politische Priorität für die künftige Agenda des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) bis 2020 zu analysieren. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Tagung vom 26./27. Juni 2014, [EUCO 79/14](#), Brüssel, 27. Juni 2014.

27 <http://frontex.europa.eu/news/first-annual-report-of-the-frontex-consultative-forum-on-fundamental-rights-published-WDPSJn>.

28 <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark>.

29 [ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 97.](#)

30 Siehe Stellungnahme des EWSA vom 11.7.2012, SOC/456, Ziffer 16.2, [ABl. C 299 vom 4.10.2012, S. 108.](#)

31 http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/ege_opinion_28_ethics_security_surveillance_technologies.pdf.
Siehe Bericht des Europäischen Rechnungshofs http://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr14_03/sr14_03_de.pdf.

- 5.5 Die Regeln für **bei Grenzüberwachungseinsätzen auf See möglicherweise erforderlich werdende Such- und Rettungsaktionen** stellen eine große gemeinsame Herausforderung dar. Die Mitgliedstaaten haben nach internationalem Recht Verpflichtungen, die die Achtung der Menschenrechte der Asylbewerber und Einwanderer ohne gültige Papiere erfordern. Der EWSA begrüßt die Verabschiedung und das Inkrafttreten der Verordnung zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von FRONTEX koordinierten operativen Zusammenarbeit³². Seines Erachtens muss der **wirksamen praktischen Anwendung** dieser Regeln für Hilfs- und Rettungsaktionen Priorität eingeräumt werden.
- 5.6 Beim Kampf gegen **Menschenschmuggel und -handel** muss immer der Opferschutz gemäß den internationalen humanitären Bestimmungen und europäischen Menschenrechtskonventionen gewährleistet sein. Der Ausschuss vertritt die Ansicht, dass **Personen "ohne Papiere" nicht mit Personen ohne Rechte oder Kriminellen gleichzusetzen sind**. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen ihre Grundrechte schützen. Für Migranten mit einem irregulären Verwaltungsstatus sollte nicht der Begriff "illegale Einwanderung" verwendet werden. Die zwischen irregulärer Einwanderung und Kriminalität hergestellte Verbindung sät Angst und leistet Fremdenfeindlichkeit Vorschub.
6. **Die auswärtige Dimension der Einwanderungs- und Asylpolitik**
- 6.1 Der EWSA hat vorgeschlagen³³, dass sich die EU für einen **internationalen Rechtsrahmen für die Migration** einsetzen sollte, der auf der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, dem Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte und dem Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte fußt. Dieser internationale Rechtsrahmen muss die wichtigsten ILO-Konventionen und die Internationale Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen umfassen, die von den EU-Mitgliedstaaten noch nicht ratifiziert worden ist³⁴.
- 6.2 Der EWSA ruft die europäischen Institutionen dazu auf, ein **strategisches Bündnis mit anderen internationalen Akteuren** einzugehen, die u.a. für Fragen der Mobilität von Personen und der Menschenrechte zuständig sind, wie die Vereinten Nationen oder der Europarat. Die EU muss sich im Rahmen von Organisationen wie der UNO, dem Europarat und der ILO für gemeinsame internationale Standards einsetzen, die von diesen internationalen Organisationen erlassen werden und sich auf die Rechte und Freiheiten von Einwanderern, Asylbewerbern und Flüchtlingen erstrecken.

³² Verordnung (EU) Nr. 656/2014 vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit, 27.6.2014, [ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 93](#).

³³ Stellungnahme des EWSA, [ABl. C 44 vom 16.2.2008, S. 91](#).

³⁴ Stellungnahme des EWSA, [ABl. C 302 vom 7.12.2004, S. 49](#).

- 6.3 Der EWSA hat wiederholt den **Gesamtansatz für Migration und Mobilität (GAMM)**³⁵ und den Abschluss verschiedener Mobilitätspartnerschaften (MP) befürwortet. Die Herausforderungen der grenzüberschreitenden Mobilität von Personen lassen sich nicht ausschließlich auf den Gesichtspunkt der Grenzkontrolle oder "Auslagerung" dieser Kontrollen an Drittstaaten reduzieren. Der EWSA hat bei zahlreichen Gelegenheiten für den GAMM als den am besten geeigneten Rahmen plädiert. Die gemeinsame Einwanderungspolitik muss einen umfassenden Ansatz verfolgen, der über einen sicherheitsorientierten oder polizeilichen Ansatz hinausgeht, der die Mobilität von Personen als Verbrechen ansieht und sie künstlich mit anderen Bedrohungen für die EU verknüpft.
- 6.4 Bei den Mobilitätspartnerschaften müssen auf umfassendere und ausgewogenere Weise die Aspekte der legalen Mobilität und Migration, die zu ihren wichtigsten Prioritäten gehören sollte, berücksichtigt werden. Der EWSA befürwortet zwar die MP, die mit einigen Herkunftsländern³⁶ geschlossen wurden, schlägt jedoch vor, diese Partnerschaften **ausgewogener** zu gestalten und für die Parteien **rechtsverbindlich** zu machen. Bisher lag der Schwerpunkt auf Sicherheit, Rückkehr, Rückübernahme irregulärer Einwanderer und Grenzüberwachung. Die EU muss diesen Ländern und ihren Staatsangehörigen mittels **legaler, flexibler und transparenter Verfahren** auch Möglichkeiten für die Einwanderung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit und zu Bildungszwecken eröffnen.
- 6.5 Insbesondere schlägt der EWSA vor, dass die EU den Partnerländern die **Öffnung von Kanälen zur Erleichterung der Mobilität von Personen, der Erteilung von Visa und der Aufnahme neuer Einwanderer** anbietet. Der Ausschuss spricht sich dafür aus, weitere Aspekte in den neuen MP zu berücksichtigen, wie z.B.:
- besserer Zugang zu Informationen über Stellenangebote in der EU;
 - 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;
 - Maßnahmen für eine bessere Zusammenarbeit im Bereich Kompetenzen und Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage;
 - flexiblere Gestaltung der Rechtsvorschriften über die Aufnahme und den Status langfristig Aufenthaltsberechtigter, um eine freiwillige Rückkehr ohne Verlust des Aufenthaltsrechts zu begünstigen.

³⁵ REX/351, [ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 134](#).

³⁶ Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9.7.2014, REX/398.

- 6.6 Die Einwanderungs- und Asylpolitik muss eine **bessere Koordinierung zwischen den Prioritäten der Außenpolitik und der Einwanderungspolitik der EU** sicherstellen. Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) muss seiner Rolle gerecht werden und die politischen Maßnahmen in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Grenzkontrolle berücksichtigen, um sie über die Sicht der einzelstaatlichen Innenministerien hinaus besser miteinander zu verzahnen. Darüber hinaus ist die Rolle des Parlaments in diesen Bereichen im Hinblick auf eine bessere demokratische Kontrolle zu stärken³⁷.

Brüssel, den 11. September 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE

³⁷

Siehe Stellungnahme des EWSA vom 9.7.2014, REX/398.