



Europäischer Wirtschafts-  
und Sozialausschuss

**SOC/649**  
**Ein neues Migrations- und Asylpaket**

## **STELLUNGNAHME**

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen  
Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen –  
Ein neues Migrations- und Asylpaket**  
[COM(2020) 609 final]

Berichtersteller: **José Antonio MORENO DÍAZ**  
Mitberichtersteller: **Cristian PÎRVULESCU**

Befassung	Europäische Kommission, 11/11/2020
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	17/12/2020
Verabschiedung auf der Plenartagung	27/01/2021
Plenartagung Nr.	557
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	201/0/19

## 1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Die EU muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem wirksamen und realistischen Migrationsmanagement schaffen, das menschenwürdig und nachhaltig ist, während sie gleichzeitig die Sicherheit und Kontrolle ihrer Außengrenzen gewährleisten muss. Darüber hinaus muss die EU den Unionsbürgerinnen und -bürgern die klare Botschaft vermitteln, dass Migration gemeinsam besser bewältigt werden kann.
- 1.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) nimmt die Vorlage des neuen Migrations- und Asylpakets, in dem die auf fünf Jahre angelegten Arbeitspläne der Kommission für ein gemeinsames Einwanderungs- und Asylmanagement dargelegt sind, zur Kenntnis. Bei dem Dokument handelt es sich eigentlich eher um ein Arbeitsprogramm der Kommission denn um einen Pakt. Die das Paket begleitenden Vorschläge sind zwar wichtig, aber unzureichend für die Festlegung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für Migrationsmanagement, der sowohl wirksam wäre als auch mit den Werten und Zielen der EU im Einklang stünde. Der EWSA bedauert, dass sich die meisten Vorschläge im neuen Paket auf das Außengrenzen- und Rückführungsmanagement beziehen und dass regulären Einwanderungsmöglichkeiten, sicheren Asylverfahren oder der Inklusion und Integration von Drittstaatsangehörigen keine gebührende Beachtung geschenkt wird.
- 1.3 Ferner bedauert der EWSA, dass im Paket der Globale Pakt der Vereinten Nationen für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (2018) als multilateraler Vorläufer eines Vorschlags für internationales Migrationsmanagement nicht erwähnt wird. Er befürwortet die Stärkung eines regelbasierten globalen Multilateralismus<sup>1</sup>, u. a. im Bereich Mobilität und Migration, und fordert die Kommission dazu auf, die neue Agenda auf die globalen Maßnahmen und Instrumenten abzustimmen.<sup>2</sup> Darüber hinaus bestärkt er die Institutionen und Mitgliedstaaten der EU darin, Migration und Mobilität nicht vom allgemeineren UN-Rahmen der Ziele für nachhaltige Entwicklung losgelöst zu betrachten.
- 1.4 Im Paket wird zu Recht die fehlende Einheitlichkeit der Asyl- und Rückführungssysteme der Mitgliedstaaten hervorgehoben und die Notwendigkeit einer größeren Solidarität betont. Es ist jedoch nicht klar, ob sich die zentralen Herausforderungen für die Koordinierung mithilfe des Grundsatzes einer freiwilligen und selektiven Solidarität bewältigen lassen. Es werden keinerlei Anreize für die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an diesem Mechanismus erwähnt. Dies ist besonders bemerkenswert angesichts der Tatsache, dass sich manche Mitgliedstaaten weigern, an der bisherigen Umsiedlungsregelung teilzunehmen. Falls es doch Anreize für ihre Teilnahme gibt, dann nicht im Bereich der Umsiedlung – des drängendsten, schwierigsten und kostenintensivsten Problems –, sondern in den Bereichen Kapazitätsaufbau und Rückführung.
- 1.5 Der EWSA ist der Ansicht, dass das geplante System des Screenings vor der Einreise und die geplanten Verfahren an der Grenze unzureichend sind. Erstens sieht das Screeningsystem keine ausreichenden Verfahrensgarantien zur Achtung der Grundrechte der Menschen vor, die davon

---

<sup>1</sup> [ABl. C 14 vom 15.1.2020, S. 24.](#)

<sup>2</sup> Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 ist für das zweite Quartal 2021 die Annahme einer Gemeinsamen Mitteilung über die Stärkung des EU-Beitrags zum regelbasierten Multilateralismus vorgesehen.

Gebrauch machen. In seiner aktuellen Fassung verstärkt das System den Druck auf die Länder, eine schnelle Entscheidung zu treffen und damit die Rechte des Einzelnen gemäß der Genfer Konvention von 1951 nicht in gebührendem Maße zu achten, insbesondere hinsichtlich des Grundsatzes der Nichtzurückweisung. Zweitens sind – wie bereits im Falle des Hotspot-Konzepts – die Aufnahmebedingungen für Migranten wie auch für Asylbewerber ein ernstes Problem, das umfassend angegangen werden muss.<sup>3</sup>

- 1.6 Der EWSA sieht der EU-Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung erwartungsvoll entgegen und erhofft sich, dass darin wirksame Wiedereingliederungsmaßnahmen vorgesehen werden und sich der Schwerpunkt des Ansatzes damit weg von den polizeilichen Maßnahmen verlagert. Im Hinblick auf die Rückkehr sollten verschiedene soziale, wirtschaftliche und politische Akteure beteiligt werden, die ein inklusiveres und humaneres Umfeld schaffen können.
- 1.7 Der EWSA begrüßt die Initiativen zur Seenotrettung, die tatsächlich darauf ausgerichtet sind, Menschenleben zu retten. Seiner Auffassung nach handelt es sich bei Such- und Rettungsaktionen auf See um eine völkerrechtliche Verpflichtung, die von den Mitgliedstaaten durch wirksame und angemessene öffentliche Instrumente erfüllt werden muss. Er vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass kontinuierliche Anstrengungen erforderlich sind, um zu verhindern, dass humanitäre Akteure, die dringend notwendige Such- und Rettungsaktionen auf See durchführen, kriminalisiert werden.
- 1.8 Der EWSA begrüßt die Initiativen zur Stärkung der gemeinsamen Verantwortung und besseren Steuerung der Migrationsströme mit Drittländern. Er ist jedoch besorgt über die Nutzung von Kooperationsmechanismen, die zur Auslagerung des EU-Migrationsmanagements führen oder dieses in einen negativen Anreiz für die betreffenden Länder verwandeln sowie dazu verleiten könnten, die Entwicklung von Migrationskontroll- und/oder Rückübernahme-Maßnahmen zu einer Vorbedingung für die Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu machen.
- 1.9 Der EWSA begrüßt die Entwicklung sicherer und legaler Wege in die EU, insbesondere durch Umsiedlungs- und Patenschaftsprogramme. Allerdings ist er der Ansicht, dass diese Wege nur den Bedürfnissen von Personen mit einem ganz bestimmten Profil gerecht werden und keine umfassenden, wirksamen oder sicheren Antworten auf den Bedarf an legalen Möglichkeiten zur Einwanderung in die EU bieten. Der EWSA bedauert, dass die Maßnahmen zur Verbesserung legaler Einreisewege auf die Anwerbung von Fachkräften und die Überarbeitung der Richtlinien über die Blaue Karte und über Studierende und Forschende beschränkt sind. Für Alternativen, die über Grenzkontroll- und Rückkehrmaßnahmen hinausgehen, ist ein umfassender Mobilitätsansatz zwingend erforderlich.
- 1.10 Der EWSA möchte auf die Arbeits- und Lebensbedingungen zahlreicher Drittstaatsangehöriger hinweisen, insbesondere in der Landwirtschaft. Die Mitgliedstaaten und die dort jeweils zuständigen Behörden müssen sich mit Fällen von Missbrauch und Ausbeutung befassen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften müssen darin bestärkt werden, mit

---

<sup>3</sup> Der EWSA engagiert sich diesbezüglich aktiv durch den Besuch von Hotspots und die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in allen mit Migration und Integration zusammenhängenden Bereichen tätig sind.

Drittstaatsangehörigen unabhängig von deren Beschäftigungsstatus und Vergütung zusammenzuarbeiten.

- 1.11 Der EWSA zeigt sich besorgt darüber, dass die Bekämpfung der Netze zur Folge haben könnte, dass die Rechte der Opfer von Menschenhandel und Schleuserkriminalität missachtet werden. Er hat insbesondere Bedenken gegen die Beteiligung von Drittstaaten, in denen die Grundrechte der betroffenen Personen nicht geachtet werden oder keine menschenwürdigen Lebensbedingungen herrschen. So gibt es Beispiele dafür, wie die Bekämpfung des Menschenhandels für den Versuch missbraucht wird, humanitäre Maßnahmen zu kriminalisieren.
- 1.12 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bekämpfung von Schleuser- und Menschenhändlernetzen fortgesetzt werden muss, und erkennt uneingeschränkt an, dass die Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Menschen illegal beschäftigen, wirksamer gestaltet werden muss.
- 1.13 Der EWSA begrüßt den kürzlich vorgelegten Aktionsplan für Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2027<sup>4</sup>. Er bedauert, dass diesem für das Zusammenleben in unseren Gesellschaften entscheidenden Thema im Paket so wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird. Es gibt in der Mitteilung keine Angaben über Ausmaß und Art der Unterstützung für Integrationsmaßnahmen. Er verfügt über weitreichende Erfahrungen mit Fragen der Integration und hält es für bedauerlich, dass es dem Vorschlag in seiner aktuellen Form an Ehrgeiz und Deutlichkeit in Bezug auf die Instrumente und Anreize mangelt, die den verschiedenen Interessenträgern angeboten werden.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

- 2.1. Am 23. September legte die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung „*Ein neues Migrations- und Asylpaket*“ ihre neue Agenda zu Einwanderung und Asyl vor. Die Mitteilung baut auf den Arbeitsprogrammen auf, die seit 1999 in diesem Bereich erstellt wurden – in chronologischer Reihenfolge: Tampere (1999), Den Haag (2004), Stockholm (2009) und die Europäische Migrationsagenda (2015).
- 2.2. Das Paket soll einen neuen Aktionsrahmen bieten, um die Freizügigkeit im Schengen-Raum, den Schutz der Grundrechte und eine wirksame Migrationspolitik sicherzustellen. Das Paket ist seit Dezember 2019 in Vorbereitung. In diesem Zusammenhang gab es zwei vollständige Konsultationsrunden mit allen Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament, den nationalen Parlamenten, der Zivilgesellschaft sowie den Sozialpartnern und Unternehmen, damit verschiedene Perspektiven berücksichtigt werden konnten. Das Paket wird in Kürze dem Europäischen Parlament und dem Rat vorgelegt.
- 2.3. Die Europäische Migrationsagenda von 2015 stellte eine umgehende Reaktion auf die Krisenlage im Mittelmeerraum dar. Das Paket soll jedoch einen neuen, dauerhaften europäischen Rahmen zur Bewältigung der verschiedenen Herausforderungen schaffen, denen

---

<sup>4</sup> Siehe [COM\(2020\) 758 final](#).

sich die Mitgliedstaaten sowohl unter normalen Umständen als auch in Not- oder Krisensituationen gegenübersehen, wobei die europäischen Werten immer geachtet werden müssen.

- 2.4. Die Kommission stellt im Paket fest, dass 2019 in der EU 20,9 Millionen Drittstaatsangehörige (4,7 % der Gesamtbevölkerung) leben und dass im selben Jahr rund drei Millionen erste Aufenthaltstitel in den Mitgliedstaaten ausgestellt wurden. In den Mitgliedstaaten hielten sich 2019 insgesamt 2,6 Millionen Flüchtlinge auf (0,6 % der EU-Gesamtbevölkerung), und im selben Jahr wurden 698 000 neue Asylanträge gestellt. Die Kommission führt auch an, dass 2019 insgesamt 142 000 Menschen versuchten, illegal in die EU einzureisen, und dass lediglich ein Drittel der Rückführungen auch tatsächlich stattfanden.
- 2.5. Um diesen neuen Rahmenbedingungen, die sich deutlich von jenen im Zeitraum 2015/2016 unterscheiden, gerecht zu werden, sollen mit dem Paket die Verantwortung unter den Mitgliedstaaten gleichmäßiger verteilt und die gegenseitige Solidarität gestärkt, Fortschritte beim wirksameren Management von Migration, Asyl und Grenzen und eine bessere Steuerung erreicht sowie aktuelle Lücken geschlossen werden.
- 2.6. Das Paket hat drei Hauptschwerpunkte: 1. Verbesserung der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitdrittländern zur Optimierung des Migrationsmanagements, 2. Verbesserung des Managements der EU-Außengrenzen durch erweiterte Maßnahmen zur technischen Zusammenarbeit und Identifizierung sowie Überarbeitung und Aktualisierung der Verfahren für mehr Klarheit bei der Aufgabenverteilung und 3. mehr Solidarität durch einen neuen dauerhaften Mechanismus.
- 2.7. Insbesondere soll mit dem Paket Folgendes erreicht werden: ein stabiles und gerechtes Außengrenzenmanagement, einschließlich Identitäts-, Gesundheits- und Sicherheitskontrollen; faire und effiziente Asylvorschriften; eine Straffung der Asyl- und Rückführungsverfahren; ein neuer Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze sowie für Druck- und Krisensituationen, eine bessere Vorausschau, Krisenvorsorge und -reaktion; eine wirksame Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rückführungen; eine umfassende Steuerung auf EU-Ebene für eine bessere Bewältigung und Umsetzung der Asyl- und Migrationspolitik; wechselseitig vorteilhafte Partnerschaften mit wichtigen Herkunfts- und Transitdrittländern; Entwicklung nachhaltiger legaler Wege für Schutzbedürftige und die Anwerbung von Fachkräften für die EU sowie Unterstützung wirksamer Integrationsmaßnahmen.
- 2.8. Zeitgleich mit dem Paket wurden weitere neue Dokumenten vorgelegt, die besondere Beachtung verdienen, da darin die Einzelheiten der im Paket vorgeschlagenen Agenda ausgeführt werden. Die Maßnahmen der Kommission umfassen Folgendes: 1. Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement einschließlich eines neuen Solidaritätsmechanismus sowie neuer Rechtsvorschriften zur Einführung eines Screening-Verfahrens an den Außengrenzen; 2. Änderung des Vorschlags für eine neue Asylverfahrensverordnung, um ein neues Verfahren an der Grenze einzuführen und Asylverfahren wirksamer zu gestalten; 3. Änderung des Vorschlags über die Eurodac-Verordnung, um den Datenbedarf des neuen EU-Rahmens für Asyl- und Migrationsmanagement zu decken; 4. Vorlage einer neuen Strategie für die

freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung vor; 5. Annahme einer Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Rettungsaktionen privater Einrichtungen; 6. Empfehlungen zu legalen Schutzwegen in die EU, einschließlich der Neuansiedlung; 7. Vorlage von Rechtsvorschriften zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt und zur Aufhebung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes; 8. Vorlage eines Vorsorge- und Krisenplans für Migration.

### **3. Anmerkungen zur Vorstellung des neuen Migrations- und Asylpakets**

3.1 Der EWSA nimmt die Vorlage des neuen Migrations- und Asylpakets, in dem die Kommission ihre auf fünf Jahre angelegten Arbeitspläne für ein gemeinsames Einwanderungs- und Asylmanagement darlegt, zur Kenntnis. Die das Paket begleitenden Vorschläge sind wichtig, aber unzureichend für die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Rahmens für Migrationsmanagement, der sowohl wirksam sein als auch mit den Werten und Zielen der EU im Einklang stehen muss. Der EWSA hält es deshalb für unerlässlich, sie eingehender zu betrachten.

#### **a. Ein gemeinsamer europäischer Rahmen für Migrations- und Asylmanagement**

3.2 Im Paket wird zu Recht die fehlende Einheitlichkeit der Asyl- und Rückführungssysteme der Mitgliedstaaten hervorgehoben und betont, dass es notwendig ist, durch Beseitigung der Unzulänglichkeiten bei der Umsetzung für eine größere Solidarität innerhalb der EU zu sorgen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu verbessern und zu stärken. Es ist jedoch nicht klar, ob sich die zentralen Herausforderungen des letzten Jahrzehnts im Bereich der Koordinierung mithilfe des Grundsatzes einer freiwilligen und selektiven Solidarität bewältigen lassen.

3.3 Durch das Paket sollen die Einreiseverfahren durch schnelle Identifizierung von Personen, die den Flüchtlingsstatus beantragen, und durch Beschleunigung des Rückführungsverfahrens für Personen, die irregulär nach Europa einzureisen versuchen, verbessert werden. Mit dem Vorschlag für ein Screening vor der Einreise soll für eine zügige Bearbeitung gesorgt werden, wodurch die Rückkehr in sichere Drittländer bzw. Herkunftsdrittländer ermöglicht und gleichzeitig die Einzelfallprüfung der Anträge sichergestellt wird.

3.4 Der EWSA ist der Auffassung, dass Verfahren für ein Screening vor der Einreise als neuartiger Beitrag in Betracht gezogen sollten, wirft jedoch die Frage auf, wie praktikabel ihre Umsetzung wäre. Der fünftägige Zeitraum für das Screening scheint nicht nur keine Hilfe für die Länder zu sein, in die die meisten Personen irregulär auf dem Seeweg einreisen, sondern diese Länder stünden hierdurch wohl auch unter größerem Druck, eine schnelle Entscheidung zu treffen. Außerdem wäre es sehr schwierig, ein solches Verfahren mit den notwendigen Garantien und im Einklang mit den Grundsätzen der Sicherheit und des Schutzes der Rechte gemäß dem internationalen Asylsystem durchzuführen, d. h. unter Achtung der Rechte des Einzelnen gemäß der Genfer Konvention von 1951. Auch ist nicht klar erkennbar, wie die Rückführungsverfahren verbessert werden sollen, wenn doch die meisten nicht richtig funktionieren, wie im Paket selbst festgestellt wird. Grund hierfür sind nicht nur unzureichende technische Kapazitäten in EU-Staaten, sondern auch ausbleibende Reaktionen seitens der Aufnahmeländer.

- 3.5 Dem Vorschlag zufolge müssen an den Außengrenzen der EU gestellte Asylanträge im Rahmen der EU-Asylverfahren geprüft werden; sie stellen kein automatisches Recht auf Einreise in die EU dar. Dieses Verfahren wird vermutlich an den Erstaufnahmestellen große Probleme verursachen. Diese Stellen müssen auf die Unterbringung zahlreicher Menschen vorbereitet werden, und es muss weitere Anreize geben, um schnellere Rückführungen zu erreichen. Durch das Verfahren an der Grenze könnten Garantien reduziert werden und Inhaftnahmen bzw. haftähnliche Bedingungen zunehmen. Es ist besonders problematisch, die Screenings vor der Einreise auf der Grundlage der Konzepte „Herkunftsländerinformationen“ und „sichere Drittstaaten“ vorzunehmen, da diese der Einzelfallprüfung widersprechen.<sup>5</sup> Internationaler Schutz ist keine Frage der Staatsangehörigkeit, sondern von Bedrohungen und Risiken für das Leben Einzelner.
- 3.6 Angesichts der bisher festgestellten Schwierigkeiten begrüßt der EWSA die Tatsache, dass alternative Ansätze gesucht werden, nach denen der Staat bestimmt werden soll, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Er wirft jedoch die Frage auf, worin diese Alternativen und die entsprechende Änderung bestehen werden, wenn bei dem Vorschlag für eine Neuregelung der Verfahren zum internationalen Schutz, mit dem ein neues Verfahren an der Grenze und wirksamere Asylverfahren vorgesehen werden sollen, einfach der gleiche Ansatz wie bei der aktuell geltenden Dublin-Verordnung verfolgt wird.
- 3.7 Gemäß dem neuen Solidaritätsmechanismus könnten sich die Mitgliedstaaten an der Umsiedlung oder der geförderten Rückkehr von Personen in einer irregulären Situation beteiligen. Der EWSA bezweifelt die Umsetzbarkeit dieses Mechanismus, für den darüber hinaus eine hypothetische freiwillige Solidarität Voraussetzung ist. Es werden keinerlei Anreize erwähnt, die die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an diesem Mechanismus bewegen würden. Angesichts der Tatsache, dass sich manche Mitgliedstaaten geweigert haben, am bisherigen Umsiedlungsprogramm teilzunehmen<sup>6</sup> bzw. es keine ausdrückliche Verpflichtung dazu gibt, sollte darauf hingewiesen werden, dass dieser auf Solidarität beruhende Mechanismus auch den gegenteiligen Effekt haben könnte, nämlich dass die betroffene Person in den unterstützenden Mitgliedstaat umgesiedelt würde, wenn die Rückführung nicht tatsächlich innerhalb von acht Monaten stattfindet. Dies könnte zu mangelnder Verantwortlichkeit in Bezug auf die Rechte von Rückkehrern führen. Ferner haben im Rahmen des vorgeschlagenen neuen Solidaritätsmechanismus die Mitgliedstaaten einen Anreiz, sich nicht an der Umsiedlung – dem dringendsten, schwierigsten und kostenintensivsten Problem – zu beteiligen, sondern sich stattdessen für eine Teilnahme an der Rückführung zu entscheiden<sup>7</sup>.
- 3.8 Der EWSA begrüßt, dass der Zeitraum bis zum Erhalt eines langfristigen Aufenthaltsstatus für Personen, die unter internationalem Schutz stehen, von fünf auf drei Jahre verkürzt werden soll, wenn diese sich dazu entschließen, in dem Mitgliedstaat zu bleiben, der ihnen diesen Schutz

---

<sup>5</sup> Siehe [ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 82](#).

<sup>6</sup> [Urteil in den verbundenen Rechtssachen Kommission gegen Polen C-715/17, Ungarn C-718/17 und Tschechische Republik C-719/17](#).

<sup>7</sup> Leider gibt es keinen Schutz vor Situationen, in denen manche Regierungen sich dazu entschließen, im Zuge einer populistischen Mobilisierung gegen Migrantinnen und Migranten sowie Flüchtlinge bei Rückführungen eine Schlüsselrolle zu spielen.



gewährt. Ziel ist eindeutig die Integration in die lokalen Gemeinschaften, auch wenn eingewandt werden könnte, dass so die Freizügigkeit innerhalb der EU eingeschränkt wird.

- 3.9 Der EWSA begrüßt die Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung zwischen nationalen Strategien zu Asyl- und Rückkehrmaßnahmen, bedauert jedoch, dass mehr Vorschläge zur Koordinierung von Rückkehrinstrumenten als zur Koordinierung der Verfahren im Bereich Asyl und Aufnahme von Flüchtlingen gemacht wurden.
- 3.10 Der EWSA begrüßt außerdem die geplante Einrichtung der Asylagentur der Europäischen Union als notwendigen Schritt hin zu größerer Konvergenz und einer besseren Umsetzung der gemeinsamen Asylregelungen.
- 3.11 Der EWSA hält Fortschritte bei Schutz und Hilfe für die schutzbedürftigsten Gruppen für unerlässlich, z. B. für minderjährige Migrantinnen und Migranten, insbesondere wenn diese unbegleitet sind.<sup>8</sup> Das Europäische Netzwerk von Vormundschaftseinrichtungen (ENGI) sollte beim Schutz dieser Personen, deren Integration und Inklusion in den Mitgliedstaaten durch Gewährung von Rechtshilfe, Unterbringung, Zugang zu Bildung usw. verbessert werden sollten, eine größere Rolle spielen.
- 3.12 Der EWSA ersucht die Kommission und die Mitgliedstaaten darum, bei der Ermittlung und dem Schutz von Frauen und Mädchen, die Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung oder anderen Formen geschlechtsbezogener Gewalt werden, proaktiver vorzugehen.
- 3.13 Der EWSA ist sich der Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten in Bezug auf wirksame Rückkehrmaßnahmen bewusst und nimmt die Bereitschaft der Kommission zur Kenntnis, Schritte hin zu einem gemeinsamen und wirksamen europäischen Rückkehrsystem zu unternehmen. Der Vorschlag beruht auf der Verbesserung der operativen Unterstützung für Rückkehrmaßnahmen. Außerdem wird die Ernennung nationaler Rückkehrkoordinatoren empfohlen. Er bedauert, dass Probleme bei der Durchführung von Rückkehrprogrammen nicht eindeutig ermittelt werden,<sup>9</sup> sodass diese als strategisch wichtig eingeschätzten Maßnahmen von der Kooperationsbereitschaft der Drittstaaten, d. h. der Herkunfts- oder Transitstaaten, abhängen.
- 3.14 Der EWSA sieht der EU-Strategie zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung erwartungsvoll entgegen und hofft, dass darin wirksame Wiedereingliederungsmaßnahmen vorgesehen werden und sich der Schwerpunkt des Ansatzes damit weg von den polizeilichen Maßnahmen verlagert. Dieses Risiko besteht, wenn Frontex sein Mandat auf die Unterstützung wirksamerer Rückführungsmaßnahmen ausweitet und wenn seine Einsätze nicht mit verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Akteuren koordiniert werden, womit ein inklusiveres und humaneres Umfeld für Rückkehrmaßnahmen geschaffen werden könnte.

---

<sup>8</sup> Siehe [ABl. C 429 vom 11.12.2020, S. 24](#).

<sup>9</sup> [COM\(2017\) 200 final](#).

- 3.15 Der EWSA hält es für wesentlich, die Rechenschaftspflichtenmechanismen für Maßnahmen von Frontex zu verbessern sowie die Tätigkeiten der Agentur zu überwachen und sicherzustellen, dass dabei die Grundrechte der Menschen geschützt und garantiert werden.
- 3.16 Der EWSA betont, dass es wichtig ist, die in Eurodac gespeicherten personenbezogenen Daten zu schützen, und dass die einschlägigen Maßnahmen angesichts der Sensibilität dieser Daten insbesondere dann begründet werden und verhältnismäßig sein müssen, wenn es um Personen, die internationalen Schutz beantragen, und die Vertraulichkeit des Verfahrens geht.<sup>10</sup>

**b. Ein solides System für Krisenvorsorge und -reaktion im Bereich Migration**

- 3.17 Der EWSA begrüßt die Fortschritte bei der Vorbeugung und Bewältigung von Migrationskrisen sowie die Maßnahmen, die ergriffen werden sollen, um die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten und den Schutz der Grundrechte der Personen sicherzustellen, die von solchen Krisen betroffen sein könnten. Er bedauert jedoch, dass dieser Ansatz auf dem Konzept der „Hotspots“ beruht, die sich als Orte herausgestellt haben, an denen es zu Verletzungen der Rechte von Personen kommt, die internationalen Schutz in der EU suchen.
- 3.18 Der EWSA ist sich darüber im Klaren, dass die Mechanismen zur Bewältigung von Krisensituationen verbessert werden müssen, zweifelt jedoch an, dass es hilfreich wäre, beispielsweise die Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes zu überarbeiten, die in den letzten Jahren nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Wie bereits erwähnt, fordert er die Kommission und die anderen EU-Organe nachdrücklich dazu auf, den Zugang zu internationalem Schutz oder dessen Umfang in keinerlei Form zu beschränken.

**c. Ein integriertes Grenzmanagementsystem**

- 3.19 Das Management der Außengrenzen fällt in die gemeinsame Verantwortung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, wobei es von entscheidender Bedeutung ist, die Umsetzungsinstrumente zu beurteilen. Der EWSA möchte darauf hinweisen, dass der Einsatz menschlicher oder technischer Ressourcen im Hinblick auf die tatsächliche Situation stets verhältnismäßig sein muss und dass hierbei ausnahmslos die Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen in gebührendem Maße zu achten sind.
- 3.20 Die Schaffung vollständig interoperabler IT-Systeme ist ein notwendiger Schritt auf dem Weg zu einheitlichen und wirksamen EU-weiten Regelungen. Vollständig interoperable Systeme sollten zügig und unter angemessener Berücksichtigung des Schutzes der personenbezogenen Daten und Grundrechte verwirklicht werden.
- 3.21 Der EWSA begrüßt daher die Initiativen zur Seenotrettung, die tatsächlich darauf ausgerichtet sind, Menschenleben zu retten. Er hat jedoch Bedenken gegen die Beteiligung von Privatunternehmen, deren Handlungen, insbesondere im Hinblick auf Einhaltung der Menschenrechte, nicht streng überwacht werden. Für den EWSA handelt es sich bei Such- und

---

<sup>10</sup> [ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 144.](#)

Rettungsaktionen auf See um eine völkerrechtliche Verpflichtung, die von den Staaten durch wirksame und ausreichende öffentliche Instrumente erfüllt werden muss.

- 3.22 Der EWSA vertritt in diesem Zusammenhang die Auffassung, dass kontinuierliche Anstrengungen erforderlich sind, um zu verhindern, dass humanitäre Akteure, die dringend notwendige Such- und Rettungsaktionen auf See durchführen, kriminalisiert werden.
- 3.23 Der EWSA äußert sich angesichts der von einigen Mitgliedstaaten an den Tag gelegten Passivität besorgt über das Risiko, dass Privatboote zu Hafteinrichtungen für Asylsuchende werden.
- 3.24 Der EWSA begrüßt die Anstrengungen zur Normalisierung der Freizügigkeit im Schengen-Raum und sieht der raschen Bekanntgabe weiterer Einzelheiten zu den Schengen-Evaluierungsmechanismen erwartungsvoll entgegen. Außerdem sieht er mit Interesse der geplanten Strategie zur Zukunft des Schengen-Systems entgegen und hofft, dass diese zu einem stärkeren und umfassenderen Schengen-System führt.

**d. Verstärkte Bekämpfung der Schleuserkriminalität**

- 3.25 Der EWSA ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der Schleuser- und Menschenhändlernetze fortgesetzt werden muss. Er erkennt vorbehaltlos an, dass die Richtlinie über Sanktionen gegen Personen, die Menschen illegal beschäftigen, wirksamer gestaltet werden muss. Daher hält er es für hilfreich, Mechanismen einzurichten, mit denen die Meldung von Personen oder Unternehmen begünstigt wird, die Opfer von Menschenhandel, Opfer von Menschenschmuggel und Personen ohne Arbeitserlaubnis ausnutzen.<sup>11</sup>
- 3.26 Der EWSA zeigt sich besorgt darüber, dass die Bekämpfung der Netze zur Folge haben könnte, dass die Rechte der Opfer von Menschenhandel und Schleuserkriminalität missachtet werden. Er hat insbesondere Bedenken gegen die Beteiligung von Drittstaaten, in denen die Grundrechte der betroffenen Personen nicht geachtet werden oder keine menschenwürdigen Lebensbedingungen herrschen. So gibt es Beispiele dafür, wie die Bekämpfung des Menschenhandels für den Versuch missbraucht wird, humanitäre Maßnahmen zu kriminalisieren.

**e. Zusammenarbeit mit unseren internationalen Partnern**

- 3.27 Der EWSA begrüßt die Initiativen zur Stärkung der gemeinsamen Verantwortung und besseren Steuerung der Migrationsströme mit Drittländern. Er ist jedoch besorgt über die Nutzung von Kooperationsmechanismen, die zur Auslagerung des EU-Migrationsmanagements führen oder dieses in einen negativen Anreiz für die betreffenden Länder verwandeln sowie dazu verleiten könnten, die Entwicklung von Migrationskontroll- und/oder Rückübernahme-Maßnahmen zu einer Vorbedingung für die Entwicklungshilfe und Entwicklungszusammenarbeit zu machen. Es

---

<sup>11</sup> In den spanischen Rechtsvorschriften gibt es beispielsweise das Konzept der „Arbeitsbeziehungen“, aufgrund dessen eine irreguläre ausländische Arbeitskraft, die den Arbeitgeber meldet, der sie irregulär beschäftigt, unter bestimmten Bedingungen offizielle Papiere erhalten kann. In Portugal gibt es für bestimmte Situationen einen entsprechenden, auf Einzelfälle ausgerichteten Legalisierungsprozess.

ist erneut darauf hinzuweisen, dass die Migrationspolitik, die Politik für Entwicklungszusammenarbeit und Entwicklungshilfe sowie die Handelspolitik im Rahmen des auswärtigen Handelns der EU differenziert werden müssen, wobei in allen Fällen die Menschenrechte uneingeschränkt zu achten sind.

- 3.28 Der EWSA ist außerdem der Ansicht, dass die Zusammenarbeit mit den Ländern, die eine beträchtliche Zahl von Flüchtlingen aufnehmen, gestärkt werden sollte – sofern dies nicht bedeutet, dass die Möglichkeiten der Betroffenen, Zugang zur EU zu erlangen, beschränkt werden, und sofern die EU ein proaktives Interesse an ihren Lebensbedingungen, einschließlich des Schutzes ihrer Rechte in den aufnehmenden Drittstaaten, zeigt.
- 3.29 Der EWSA begrüßt alle gemeinsamen Initiativen mit dem Ziel, stabile Gesellschaften in Drittstaaten aufzubauen, dort Armut und Ungleichheit zu verringern sowie Demokratie, Frieden und Sicherheit zu fördern. Er ist jedoch nicht der Ansicht, dass diese Themen mit der Zusammenarbeit der betreffenden Länder bei der Kontrolle der Migrationsströme verknüpft werden sollten. Beiträge zur Stärkung der Migrationsmanagementkapazitäten von Drittstaaten sind positiv, dürfen jedoch nicht mit ihrer Rolle bei der Kontrolle von Migrationsströmen oder Rückübernahmevereinbarungen verknüpft werden.
- 3.30 Der EWSA stellt fest, dass der Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich der Rückübernahme im Paket große Bedeutung beigemessen wird. Berücksichtigt werden sollten dabei jedoch auch die Risiken von Rechtsverletzungen, denen Rückkehrer ausgesetzt sein könnten, wie auch die Anreize, die diese Länder verlangen könnten, um einer Zusammenarbeit mit der EU zuzustimmen.
- 3.31 Der EWSA begrüßt die Entwicklung sicherer und legaler Wege in die EU, insbesondere durch Umsiedlungs- und Patenschaftsprogramme. Allerdings ist er der Ansicht, dass diese Wege nur den Bedürfnissen von Personen mit einem bestimmten Profil (Personen, die internationalen Schutz suchen) gerecht werden und keine umfassenden, wirksamen oder sicheren Antworten auf den Bedarf an legalen Möglichkeiten zur Einwanderung in die EU bieten.

f. **Anwerbung qualifizierter und talentierter Arbeitskräfte aus Drittländern**

- 3.32 Fachkräftepartnerschaften sind eine Initiative mit Mehrwert und eröffnen einen legalen Weg in die EU. Der EWSA begrüßt diese Initiative<sup>12</sup>, obwohl sie sich negativ auf die Herkunftsländer auswirken wird, vor allem was ihre Fähigkeit betrifft, eine nachhaltige Entwicklung umzusetzen. Er bedauert aber, dass die Maßnahmen zur Verbesserung legaler Einreisewege auf die Anwerbung von Fachkräften und die Überarbeitung der Richtlinien über die Blaue Karte und über Studierende und Forschende beschränkt sind, da deren Geltungsbereich begrenzt ist. Für Alternativen, die über Grenzkontroll- und Rückkehrmaßnahmen hinausgehen, ist ein umfassender Mobilitätsansatz zwingend erforderlich.
- 3.33 Der EWSA ist daran interessiert, sich an öffentlichen Konsultationen zur Anwerbung qualifizierter und talentierter Arbeitskräfte aus Drittländern zu beteiligen, weist jedoch erneut

---

<sup>12</sup> Siehe [ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 50](#) und [ABl. C 458 vom 19.12.2014, S. 7](#).

darauf hin, dass es allgemein erforderlich ist, die Frage der Arbeitsmärkte über diesen Aspekt hinaus anzugehen.

3.34 Der EWSA möchte auf die Arbeits- und Lebensbedingungen zahlreicher Drittstaatsangehöriger hinweisen, insbesondere in der Landwirtschaft. Die Mitgliedstaaten und die dort jeweils zuständigen Behörden müssen sich mit Fällen von Missbrauch und Ausbeutung befassen. Zivilgesellschaftliche Organisationen und Gewerkschaften müssen darin bestärkt und dazu aufgerufen werden, mit Drittstaatsangehörigen unabhängig von deren Beschäftigungsstatus und Vergütung zusammenzuarbeiten.

**g. Förderung der Integration für eine inklusivere Gesellschaft**

3.35 Der EWSA ist der Ansicht, dass Inklusion und Integration von Drittstaatsangehörigen für den sozialen Zusammenhalt in der EU von wesentlicher Bedeutung sind, und sieht der Vorlage des Aktionsplans für Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2027 erwartungsvoll entgegen. Er bedauert, dass diesem für das Zusammenleben in unseren Gesellschaften entscheidenden Thema im Paket so wenig Aufmerksamkeit gewidmet wird.

3.36 Es gibt in der Mitteilung keine Angaben über Ausmaß und Art der Unterstützung für Integrationsmaßnahmen. Der EWSA erwartet, dass diese Mängel des Pakets im neuen Aktionsplan für Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2027 behoben werden. Er verfügt über weitreichende Erfahrungen mit Fragen der Integration und hält es für bedauerlich, dass es dem Vorschlag in seiner aktuellen Form an Ehrgeiz und Deutlichkeit in Bezug auf die Instrumente und Anreize mangelt, die den verschiedenen Interessenträgern angeboten werden.

Brüssel, den 27. Januar 2021

Christa SCHWENG

Präsidentin des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

---