

RELEX-001

Brüssel, den 4. April 2002

**STELLUNGNAHME**

des Ausschusses der Regionen

vom 13. März 2002

zu dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Rates**

**über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen**

**zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit"**

**(KOM (2001) 386 endg. – 2001/0154 (CNS))**

**und dem**

**Vorschlag für eine Richtlinie des Rates**

**betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet**

**der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen,**

**und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung**

**unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige**

**einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens sechs  
Monaten frei zu bewegen**

**(KOM (2001) 388 endg.) – 2001/0155 (CNS)**

---

**Der Ausschuss der Regionen**

**GESTÜTZT** auf den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit (KOM (2001) 386 endg. – 2001/0154 (CNS))" und den "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen, und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens sechs Monaten frei zu bewegen" (KOM (2001) 388 endg.);

**AUFGRUND** des Beschlusses des Rates vom 21. September 2001, den Ausschuss der Regionen gemäß Artikel 265 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft um Stellungnahme zu diesem Thema zu ersuchen;

**AUFGRUND** des Beschlusses seines Präsidiums vom 12. Juni 2001, eine Stellungnahme zu diesem Thema abzugeben und die Fachkommission 7 "Bildung, Berufsbildung, Kultur, Jugend, Sport, Bürgerrechte" mit der Erarbeitung dieser Stellungnahme zu beauftragen;

**GESTÜTZT** auf den von der Fachkommission 7 am 30. November 2001 angenommenen Stellungnahmeentwurf (CdR 386/2001 rev. 1) (Berichterstatter: Roberto Pella, Bürgermeister von Valdengo, (I-EVP));

**verabschiedete auf seiner 43. Plenartagung (Sitzung vom 13. März 2002) mehrheitlich folgende Stellungnahme:**

\*

\* \*

#### 1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen

1. Der Ausschuss berücksichtigt die zu analogen Themen bereits erarbeiteten Stellungnahmen, die mit dem Prinzip der Schaffung eines für alle europäischen Länder einheitlichen rechtlichen Rahmens in Einklang stehen, wobei die Erörterung spezifischer Aspekte der mit der Einreise von Drittstaatsangehörigen nach Europa verbundenen Thematik in unterschiedlichen Dokumenten erfolgt.
2. Insbesondere weist er auf Bemerkungen zum Gegenstand des vorliegenden Stellungnahmeentwurfs in den folgenden Stellungnahmen hin: "Migrationspolitik der Gemeinschaft und ein gemeinsames Asylverfahren" (CdR 90/2001 fin); "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen" (CdR 213/2001 fin); "Prozess der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union" (CdR 327/1999 fin) und "Wanderungsbewegungen in Europa" (CdR 227/1999 fin).
3. Er unterstreicht die Bedeutung der Befassung des Ausschusses der Regionen, weil den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Umsetzung der neuen Maßnahmen sowie bei der Entwicklung und Bewahrung von Sozialsystemen, die zur Bewältigung der mit diesen Politiken verbundenen Herausforderungen geeignet sind, eine wichtige Rolle zukommt.
4. Der Ausschuss der Regionen lobt die konstante Berücksichtigung der auf dem Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 1999 vereinbarten neuen Grundsätze bezüglich flexibler Methoden zur gemeinschaftlichen Ausrichtung sowie den ständigen Bezug auf die Methode der offenen Koordinierung in der Migrationsthematik.

5. Nur die offene Koordinierungsmethode kann einerseits die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten in wirtschaftlichen Fragen und Fragen der sozialen Integration sowie ganz allgemein in Themenbereichen mit unmittelbaren Auswirkungen auf die Zivilgesellschaft gewährleisten und andererseits ein Verfahren ermöglichen, das die Bewertung der gemeinsamen europäischen Ziele und ihre Angleichung an die internationale Entwicklung der Migrationsbewegungen sowie an die gegenseitige Abhängigkeit der verschiedenen Aspekte der Migrationspolitik erlaubt.
  6. Ein flexibler rechtlicher Rahmen wird es allen Beteiligten, insbesondere den Mitgliedstaaten ermöglichen, unverzüglich auf wirtschaftliche und demographische Veränderungen zu reagieren und dabei den Erfordernissen der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften gerecht zu werden.
  7. Der Ausschuss der Regionen begrüßt den Kommissionsvorschlag als ein wirkungsvolles Instrument zur Harmonisierung und Vereinfachung der Vorschriften über die Rechte von Drittstaatsangehörigen, die dadurch transparenter und bekannter werden.
2. **Empfehlungen des Ausschusses der Regionen bezüglich des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit**
1. Rechtliche Grundlage des betreffenden Vorschlags ist Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a) des EG-Vertrags. Darin ist vorgesehen, dass der Rat "einwanderungspolitische Maßnahmen in folgenden Bereichen [beschließt]: Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen sowie Normen für die Verfahren zur Erteilung von Visa für einen langfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, einschließlich solcher zur Familienzusammenführung, durch die Mitgliedstaaten". Wie die Kommission zu Recht feststellt, ist die Entwicklung einer kohärenten Migrationspolitik der Gemeinschaft nicht möglich, wenn nicht die Bedingungen für die Einreise, den Aufenthalt und die Arbeit von Drittstaatsangehörigen geregelt werden.
  2. Es ist zu betonen, dass das derzeitige Migrationsphänomen nicht nur unter dem Aspekt der Erfordernisse des Arbeitsmarktes betrachtet werden darf. Vielmehr erwächst aus seiner Zunahme die Notwendigkeit, in der Zivilgesellschaft eine politische Antwort auf den Zusammenbruch des internationalen Schutzsystems der Menschenrechte zu finden (dieses System beruht auf dem Staatsangehörigkeitsprinzip, das die UNO 1948 in ihrer Allgemeinen Menschenrechtserklärung dargelegt hat).
  3. Der Ausschuss der Regionen begrüßt insbesondere den Einsatz der Kommission für die Vereinfachung der Verwaltungsformalitäten, was sich für die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften ganz sicher vorteilhaft auswirken wird. Der Vorschlag zur Festlegung eines einzigen innerstaatlichen Antragsverfahrens für die Erteilung einer kombinierten Genehmigung, die sowohl den Aufenthaltstitel als auch die Arbeitserlaubnis in einem Verwaltungsakt einschließt, wird sicherlich zur Vereinfachung und Harmonisierung der derzeit unterschiedlichen Regelungen der Mitgliedstaaten beitragen. Angesichts des Bedarfs an unqualifizierten Arbeitskräften in der Union fordert der Ausschuss die Kommission gleichwohl dazu auf, noch weiter zu gehen und auch ein harmonisiertes Verfahren für die Erteilung von Einreisevisa zur Arbeitssuche zu schaffen.
  4. Es muss zur Kenntnis genommen werden, dass es eine große Zahl illegaler Einwanderer gibt. Deshalb schlägt der Ausschuss vor, dass Mängelbehebungsverfahren

- eingerrichtet werden, die es den Einwanderern, die die im Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Bedingungen nicht erfllen, erlauben, ihre Situation vollkommen zu legalisieren. Diese Regulierungsverfahren sollten nicht in pauschalen Amnestien bestehen, sondern in Einzelfallentscheidungen.
5. Nach Auffassung des Ausschusses sollten Aktionen vorgesehen werden, um die illegalen Organisationen, die die gesetzwidrige Einwanderung fdrdern, zu bekmpfen.
  6. Besonders interessant fr die lokalen und regionalen Gebietskrperschaften ist die Festlegung kurzer Fristen fr die Durchfhrung der Verwaltungsverfahren im Einklang mit dem Grundsatz einer greren Effizienz der ffentlichen Verwaltung.
  7. Der Ausschuss der Regionen erachtet die von der Kommission gewhlte Form der Richtlinie fr ausgesprochen geeignet, um den einzelstaatlichen Politiken Leitlinien zu geben und dabei die Selbstndigkeit eines jeden Staates bei der Festlegung spezifischer Fragen zu wahren und die besonderen Bedrfnisse der lokalen und regionalen Gebietskrperschaften zu bercksichtigen. Die Form der Verordnung wre hingegen den lokalen und regionalen Interessen zuwider gelaufen.
  8. Der Ausschuss der Regionen fordert die Kommission auf, den lokalen und regionalen Gebietskrperschaften mehr Gewicht zu geben, wenn es darum geht, die Grundlagen fr eine korrekte Ermittlung derjenigen Beschftigungssektoren zu schaffen, die auf Arbeitskrfte aus Drittstaaten angewiesen sind.
  9. Zu Recht wird von der Kommission der Grundsatz festgeschrieben, dass vor einer Zulassung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten eine sorgfältige Beurteilung der inlndischen Arbeitsmarktlage erforderlich ist. Eine sorgfältige Beurteilung in dieser Hinsicht kann nur durch die aktive und kontinuierliche Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskrperschaften erfolgen.
  10. Deshalb mssen einerseits Informationssysteme ber Nachfrage und Angebot von Arbeitskrften - insbesondere das Netz der Europischen Arbeitsverwaltungen (EURES) - ausgebaut werden. Andererseits muss der Fluss von Informationen von der lokalen und regionalen Ebene sowohl zur europischen Ebene wie auch zu den Arbeitgebern vor Ort gefrdert werden.
  11. Wie bereits in einer vorhergehenden Stellungnahme (CdR 90/2001 fin) wird bekrftigt, dass die Mitarbeit der lokalen und regionalen Gebietskrperschaften gefrdert werden muss mit dem Ziel, zur Bewltigung der Frage des Mangels an qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskrften, mit der die EU konfrontiert ist, in jeder Region ein Beschftigungsnetz einzurichten.
  12. Der Ausschuss weist im Einklang mit der Mitteilung der Kommission zur offenen Koordinierungsmethode fr die Migrationspolitik darauf hin, dass einheitliche statistische Methoden bezglich der Datenerfassung im Allgemeinen und bezglich der Nachfrage nach Arbeitnehmern aus Drittstaaten im Besonderen angewandt werden mssen.
  13. Der Ausschuss der Regionen begrut den im Richtlinienvorschlag der Kommission enthaltenen Hinweis darauf, dass Arbeitnehmer aus Drittstaaten dem Aufnahmemitgliedstaat finanziell nicht zu Last fallen sollen. Es muss ein faires Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Forderung, dass Inhaber eines "Aufenthaltstitels - Arbeitnehmer" finanziell nicht zur Last fallen sollen und der Tatsache, dass diese Personen zum System der sozialen Sicherheit im

Aufnahmemitgliedstaat beitragen und sie deshalb auch die Vorteile daraus – wie z.B. soziale Sicherheit und Krankenversicherung – genießen sollten.

14. Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer für Drittstaatenangehörige offenen Migrationspolitik auf lokaler, regionaler und einzelstaatlicher Ebene müssen jedenfalls sorgfältig geprüft werden. Dementsprechend müssen geeignete finanzpolitische Maßnahmen getroffen werden, damit die Verteilung der Kosten auf die nationale, die regionale und die lokale Ebene der tatsächlichen Involvierung der Behörden der jeweiligen Ebenen entspricht.
15. Die in punkto Verfahren und Transparenz in Kapitel V des Richtlinienvorschlags genannten Anforderung bedürfen ebenso der direkten Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, um insbesondere den legitimen Interessen der Wirtschaftsakteure gerecht werden zu können. Diese beziehen sich darauf, "darüber informiert und auf dem Laufenden zu sein, unter welchen Umständen und nach welchen Verfahren sie Drittstaatsangehörige anwerben können" sowie ferner auf das Interesse "daran, dass die Verwaltungsverfahren, die zur Ausstellung einer Arbeitserlaubnis führen, innerhalb einer angemessenen Frist durchlaufen werden".
16. Die Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften erscheint im Hinblick auf die Bereitstellung vollständiger und zielgerichteter Informationen über die Konsequenzen der neuen Politiken für die unmittelbar Beteiligten wie Arbeitgeber, Arbeitsämter sowie lokale und regionale Berufsbildungszentren unverzichtbar.
17. Die maßgebliche Rolle der lokalen und regionalen Stellen bei der Integration der Arbeitnehmer aus Drittstaaten und bei der Bekämpfung der größten Hindernisse wie Rassismus und Fremdenfeindlichkeit steht außer Frage. Deshalb schlägt der Ausschuss vor, dass das Gemeinschaftsrecht durch Aktionen ergänzt wird, die die soziale Eingliederung von Immigranten mittels spezifischer Programme auf regionaler und lokaler Ebene fördern.
18. Die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften sind schließlich die einzigen Akteure, die Chancengleichheit bei den Arbeitsbedingungen und beim Zugang zu den Dienstleistungen gewährleisten können.

Der Ausschuss der Regionen weist mit Nachdruck darauf hin, dass eine gemeinsame Lösung für das Problem des Zugangs zu öffentlich finanziertem Wohnraum gefunden werden sollte, der nach gegenwärtigen Rechtsprechungen den Bürgern des jeweiligen Staats vorbehalten ist.

19. Der Ausschuss sieht ebenso die Notwendigkeit der Integration. Dies beinhaltet die Notwendigkeit der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung unter Berücksichtigung der Integrationsprobleme von Mitgliedstaaten mit hohem Ausländeranteil. Gleichwohl muss das Recht der Arbeitnehmer aus Drittstaaten auf Kontakt mit dem Herkunftsland gewahrt und gefördert werden, und zwar durch die Einführung von Regelungen, denen zufolge die Arbeitnehmer die in Europa erworbenen Leistungsansprüche nach ihrer Rückkehr in das Herkunftsland nicht verlieren.
20. Was die Einstellung hochqualifizierter Arbeitnehmer betrifft, so weist der Ausschuss ausdrücklich darauf hin, dass es im Verantwortungsbereich der - als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verstandenen - Europäischen Union liegt, die Herkunftsländer - unter strikter Wahrung der persönlichen Freiheit der Arbeitnehmer -

vor den negativen Auswirkungen des "brain drain" zu schützen. Gleichzeitig sollte im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern versucht werden, Produktions- und Forschungseinheiten zu schaffen, die die Einstellung hochqualifizierter Arbeitnehmer in ihrem Herkunftsland ermöglichen. Dies wäre auch ein Beitrag zur Entwicklung.

21. Es liegt in der Verantwortung der Europäischen Union gegenüber den Drittstaaten, dafür zu sorgen, dass die Migration aus wirtschaftlichen Gründen zum Vorteil sowohl der Herkunftsländer als auch der Aufnahmemitgliedstaaten gereicht.

3. **Empfehlungen des Ausschusses der Regionen bezüglich des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates betreffend die Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten Reisefreiheit genießen, und die Einführung einer besonderen Reisegenehmigung unter Festlegung der Voraussetzungen, unter denen Drittstaatsangehörige einreisen dürfen, um sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens sechs Monaten frei zu bewegen**

1. Die rechtliche Grundlage für den betreffenden Richtlinienvorschlag ist Artikel 62 Absatz 2 EG-Vertrag in Bezug auf die Reisefreiheit im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während höchstens drei Monaten und Artikel 63 Absatz 3 EG-Vertrag in Bezug auf die Voraussetzungen für die Einreise, um sich während höchstens sechs Monaten frei bewegen zu können.
2. Der Vorschlag entspricht voll und ganz den auf dem Europäischen Rat von Lissabon festgelegten Grundsätzen, da flexible Methoden der gemeinschaftlichen Ausrichtung angewandt werden.
3. In diesem Vorschlag finden sich außerdem viele der Grundsätze wieder, welche die Kommission in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM (2000) 757 endg.) aufgestellt hat und die vom Ausschuss der Regionen weitgehend mitgetragen werden. Insbesondere ist hier der zweiteilige Ansatz zu nennen, wobei sich der erste Teil auf den gemeinschaftlichen Rechtsrahmen und der zweite Teil auf das offene Koordinierungsverfahren bezieht.
4. Die Kommission hebt zu Recht hervor, dass der Richtlinienvorschlag mit anderen bereits von der Kommission angenommenen Initiativen voll und ganz kompatibel ist.
5. Besonders lobenswert ist die Tatsache, dass die Kommission die unterschiedlichen Aspekte der Migration immer nach dem gleichen Leitschema behandelt und somit zur Entstehung eines einheitlichen und kohärenten rechtlichen Rahmens beiträgt, dabei aber auf diese Aspekte auch detailliert eingeht und sie zum Gegenstand vollständiger und spezifischer Richtlinienvorschläge oder Mitteilungen macht.
6. Der Richtlinienvorschlag stellt ferner einen äußerst wichtigen Beitrag zur Definition "eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union" dar.
7. Der Ausschuss begrüßt die Definition des Begriffs "Drittstaatsangehöriger" als jede Person, die nicht Bürger der Union im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag ist; Staatenlose sind demnach in dieser Definition inbegriffen.
8. Die Einführung einer besonderen - einheitlichen und in allen Staaten anerkannten - Reisegenehmigung trägt zur Vereinfachung der Verwaltungsformalitäten in Bezug auf die Einreise aus Drittstaaten bei. Sie stellt in dieser Hinsicht eine Erleichterung für die

lokalen und regionalen Gebietskörperschaften dar.

9. Der Ausschuss der Regionen begrüßt die von der Kommission vorgeschlagene siebentägige Meldefrist für Drittstaatenangehörige. Damit werden von vorneherein diejenigen von dieser Verpflichtung ausgeschlossen, die sich nur für zwei oder drei Tage in einem Mitgliedstaat aufhalten, und dadurch wird die Arbeitsbelastung kommunaler Behörden erheblich verringert.
10. Der Ausschuss ist sich ganz und gar der Tatsache bewusst, wie wichtig es ist, Drittstaatenbürgern den Zugang zur EU zu ermöglichen, ohne dass diese übermäßige Verwaltungsformalitäten erledigen müssen. Dies ist das beste Ergebnis des als "Raum der Freiheit, Sicherheit und Recht" verstandenen Europas.
11. Im Rahmen des "Anzeigers zur Prüfung der Fortschritte beim Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union" wird die Kommission innerhalb kurzer Zeit noch weitere Gesetzesinitiativen bezüglich der Einreise- und Aufenthaltsbestimmungen für Zwecke des Studiums und der Berufsbildung bzw. für die Ausübung von unbezahlten Tätigkeiten erarbeiten und annehmen müssen.
12. Der Ausschuss der Regionen wiederholt den Hinweis darauf, dass seine Befassung mit allen Aspekten der Migration, die von der Kommission noch angegangen werden müssen, angezeigt und erforderlich ist. Angesichts der großen und umfassenden Beteiligung lokaler und regionaler Behörden an verschiedenen Aspekten der Migrationsproblematik, insbesondere im Zusammenhang mit der Integration, der Gesundheitsversorgung, der Unterkunft, der Beschäftigung und der sozialen Vorsorge sieht er der Vorlage dieser Vorschläge mit besonderem Interesse entgegen.

Brüssel, den 13. März 2002

Der Präsident

Der Generalsekretär

des Ausschusses der Regionen

des Ausschusses der Regionen

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

--

--

CdR 386/2001 rev. 1 (EN/IT) PF/DC/as .../...

CdR 386/2001 fin (EN/IT-FR) PF/DC-UR/js

CdR 386/2001 fin (EN/IT-FR) PF/DC-UR/js

CdR 386/2001 fin (EN/IT-FR) PF/DC-UR/js