

Brüssel, den 2. März 2004

STELLUNGNAHME

des
Ausschusses der Regionen
vom 12. Februar 2004
zu der

**"Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,
den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
über Einwanderung, Integration und Beschäftigung"**
(KOM(2003) 336 endg.)

DER AUSSCHUSS DER REGIONEN

Gestützt auf die "Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung" (KOM(2003) 336 endg.);

Gestützt auf das "Commission Staff Working Paper on the Extended Impact Assessment on the Communication on Immigration, Integration and Employment" (KOM(2003) 336 endg. - SEK(2003) 694)*;

Aufgrund des Beschlusses der Kommission vom 3. Juni 2003, 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 Präsidenten vom 19. März 2003, die Fachkommission für

Wirtschafts- und Sozialpolitik mit der Ausarbeitung einer diesbezüglichen Stellungnahme zu beauftragen;

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Nizza vom 9. Dezember 2000;

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla vom 21./22. Juni 2002;

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15./16. Oktober 1999;

Gestützt auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon vom 24. März 2000;

Gestützt auf seine Stellungnahme zum "Geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung" (CdR 243/2002 fin)²;

Gestützt auf seine Stellungnahme zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung" (KOM(2001) 672 endg.) und seine am 16. Mai 2002 verabschiedete Stellungnahme zur "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Offener Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik der Gemeinschaft" (KOM(2001) 387 endg. – CdR 93/2002 fin)³;

Gestützt auf seine Stellungnahme zur Migrationspolitik der Gemeinschaft und zu einem gemeinsamen Asylverfahren (CdR 90/2001 fin)⁴ ;

Gestützt auf seine Stellungnahme zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen" (CdR 213/2001 fin)⁵ ;

Gestützt auf seine Stellungnahme zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten" (CdR 214/2001 fin)⁶ ;

Gestützt auf seine Stellungnahme zur "Richtlinie des Rates zu den Bedingungen der Einreise und des Aufenthalts von Angehörigen von Drittstaaten zum Zweck bezahlter Beschäftigung und selbstständiger Erwerbstätigkeiten" (CdR 386/2001 fin)⁷;

Gestützt auf seine Stellungnahme zum "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Aufnahme eines Studiums, einer Berufsbildung oder eines Freiwilligendienstes" (KOM(2002) 548 endg. – CdR 2/2003 fin)⁸;

Gestützt auf die "Mitteilung der Kommission über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern" (KOM(2002) 703 endg.)

Gestützt auf seine Stellungnahme zum Thema "Der Prozess der Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union"(CdR 327/1999 fin)⁹;

Gestützt auf seine Stellungnahme zu dem vom Europäischen Rat in Stockholm angeforderten Bericht "Erhöhung der Erwerbsbeteiligung und Förderung des aktiven Alterns" (KOM(2002) 9 endg. – CdR 94/2002 fin)¹⁰;

Gestützt auf die Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema "Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" (CES 365/2002);

Gestützt auf Artikel 13 EGV und die Richtlinie 2000/78/EG des Rates zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf und die Richtlinie 2000/43/EG des Rates zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft;

Gestützt auf den Bericht des Europarates "Diversity and cohesion: new challenges for the integration of immigrants and minorities"^{*};

Gestützt auf seinen Entwurf einer Stellungnahme (CdR 223/2003 rev. 1), der am 16. Dezember 2003 von der Fachkommission für Wirtschafts- und Sozialpolitik angenommen wurde (Berichtersteller: Herr Boden, Vorsitzender der Regionalversammlung North West (UK/SPE));

IN ERWÄGUNG NACHSTEHENDER GRÜNDE:

Der Rat von Nizza bekräftigte am 9. Dezember 2000, dass Beschäftigung der beste Schutz gegen soziale Ausgrenzung ist. Er sprach sich für eine energischere Integrationspolitik aus, die darauf ausgerichtet sein sollte, Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, Rechte und Pflichten zuzuerkennen, die denen der Unionsbürger vergleichbar sind.

Der Rat von Sevilla unterstrich im Juni 2002 die Notwendigkeit der Entwicklung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik der Europäischen Union und der Integration der Einwanderer, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten. In diesem Sinne beschloss der Rat, vor Juni 2003 die Bestimmungen über den Status von langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen zu billigen.

Der Rat von Tampere erkannte im Oktober 1999 die Notwendigkeit an, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über die Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen aufgrund einer gemeinsamen Bewertung der wirtschaftlichen und

demografischen Entwicklungen innerhalb der Union sowie der Lage in den Herkunftsländern anzunähern.

Der Rat von Tampere erklärte im Oktober 1999, dass die Europäische Union "die Nichtdiskriminierung im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben und die Einführung von Maßnahmen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verwirklichen" müsse.

In den Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Lissabon vom März 2000 wird auf die Notwendigkeit der Förderung der sozialen Integration in der Beschäftigungs-, Bildungs- und Ausbildungs- sowie der Gesundheits- und der Wohnungspolitik hingewiesen;

Die Erweiterung der EU wird die Migrationsprozesse in Europa verändern. Diese Veränderungen dürften den europäischen Arbeitsmärkten zum allgemeinen Vorteil gereichen, die Freizügigkeit zwischen den neuen und den derzeitigen Mitgliedstaaten verstärken und zu der Erkenntnis führen, dass Integrationsmaßnahmen auch den Migranten innerhalb der EU nutzen.

verabschiedete auf seiner 53. Plenartagung am 11./12. Februar 2004 (Sitzung vom 12. Februar) folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Standpunkte des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

1. **begrüßt** die Gelegenheit zu einer Gesamtbewertung der Vorschläge für Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen in der Europäischen Union;
2. **billigt** die Entwicklung einer umfassenden Strategie zur Integration von Einwanderern im Hinblick auf die Zukunft der europäischen Integration und insbesondere der Erweiterung;
3. **unterstreicht** die Nützlichkeit und die Notwendigkeit einheitlicher Maßnahmen und Verfahren im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik für legale und illegale Einwanderer;
4. **anerkennt** die Sensibilitäten der Mitgliedstaaten im Bereich der Integrationspolitik und vertritt die Auffassung, dass die EU den Nutzen integrationsfördernder Maßnahmen auf einzelstaatlicher Ebene eher durch

Förderprogramme und –initiativen als durch die Harmonisierung von Rechtsvorschriften steigern könnte;

5. **begrüßt** die Anstrengungen der Kommission zur Einführung einer Reihe von Maßnahmen und Initiativen, die die Integration von Einwanderern in die Zivilgesellschaft und den EU-Arbeitsmarkt verbessern sollen;
6. **fordert** die Kommission **auf**, eine im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehende Strategie zu verfolgen, an der die Union, die Mitgliedstaaten, die regionalen und lokalen Ebenen sowie die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft aktiv mitwirken;
7. **bedauert**, dass in der Mitteilung und in der ausführlichen Folgenabschätzung nicht anerkannt wird, welche bedeutende Rolle die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als direkte Dienstleister, Partner anderer gesetzlicher und freiwilliger Dienstleister sowie Leitorgane des Gemeinwesens bei der erfolgreichen Umsetzung der Integrationspolitik spielen – d. h. als Erbringer von Dienstleistungen für Einwanderer und als politische Verantwortliche, die den Wählern am nächsten sind;
8. **bedauert**, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Erarbeitung der ausführlichen Folgenabschätzung betreffend die Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung nicht hinreichend konsultiert wurden;
9. **unterstreicht** die zentrale Rolle lokaler Gebietskörperschaften, die im Rahmen ihrer Zuständigkeitsbereiche Wohnungsbau, Raumplanung, Bildung, Gesundheitsfürsorge und Beschäftigung unmittelbaren Einfluss auf die Integration ausüben sowie die soziale Eingliederung und die nachhaltige Entwicklung der Kommunen fördern können;
10. **ist der festen Überzeugung**, dass die Umsetzung der Integrationspolitik nur dann erfolgreich sein kann, wenn die lokalen und regionalen Träger gebührend berücksichtigt werden – insbesondere die mit einem demokratischen Mandat ausgestatteten Gebietskörperschaften, die den Anliegen der Bürger Gehör schenken;
11. **begrüßt**, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufgefordert werden, Beiträge zur Erarbeitung nationaler Aktionspläne für soziale Eingliederung und Beschäftigung zu leisten. Dies erleichtert den Vergleich und die Ermittlung bewährter Verfahren sowie die Bewertung der tatsächlichen Auswirkungen und Ergebnisse der von den Mitgliedstaaten verfolgten Strategien;
12. **ist der Auffassung**, dass Einwanderung für die Aufnahmeländer positiv ist. Damit die Einwanderer jedoch ihr Potenzial vollkommen ausschöpfen können, müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen einer geeigneten Politik zur Planung der Zuwanderungsströme für geeignete Integrationsmaßnahmen sorgen; bringt gleichzeitig jedoch seine Unterstützung für die im Konventsentwurf getroffene Feststellung zum Ausdruck, dass im Zuge weiterer europäischer Koordinierung "das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus

Drittstaaten in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen, nicht berührt" werden darf (Artikel III-168 (5)).

13. **betont**, dass Integration ein zweiseitiger Prozess ist und es Anstrengungen sowohl seitens der Einwanderer als auch seitens der einheimischen Bevölkerung bedarf, um wirklichen sozialen Zusammenhalt zu erreichen;
14. **hält es für wichtig**, dass Einwanderer und Flüchtlinge selbst an der Entwicklung von lokalen und regionalen Diensten beteiligt werden, um diese zweckmäßiger und wirkungsvoller zu gestalten. Ein solches Vorgehen wäre gleichzeitig ein erster Schritt zur Förderung der aktiven Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen in das zivile und berufliche Leben der Mitgliedstaaten;
15. **ist der Ansicht**, dass die Migrationspolitik der Gemeinschaft auch großen Wert auf die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Herkunftsländern (mit dem Ziel der Verbesserung der dortigen Lebensqualität durch Beseitigung der Ursachen der Entbehrungen und der Unzufriedenheit, welche die Einwohner zur Auswanderung veranlassen) legen sollte; ferner sollte sie die Einwanderung auf Niveaus begrenzen, die im Sinne der Nachhaltigkeit sowohl für die Aufnahmeländer als auch die Herkunftsländer vorteilhaft sind;
16. **hebt hervor**, dass Einwanderung allein nicht ausreicht, um dem Arbeitskräftemangel in der EU langfristig abzuwehren. Er verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Beitrag älterer Arbeitnehmer und allgemeiner auf die Notwendigkeit, Berufsbildungs-, Umschulungs- und Berufsberatungspolitiken durchzuführen und Angebot und Nachfrage besser zusammenzuführen, um die Vollbeschäftigung zu fördern;
17. **nimmt mit Sorge** das Fehlen einer Geschlechterdimension in der Mitteilung **zur Kenntnis**. Er **unterstreicht** die Bedeutung geschlechtsspezifischer Integrationsmaßnahmen, da unter den Einwanderern Frauen von der Arbeitslosigkeit besonders stark betroffen sind;
18. **weist darauf hin**, dass die mangelhafte Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes ein Haupthindernis bei der Integration ist, insbesondere bei der Arbeitsplatzsuche, der Inanspruchnahme von Berufsbildungsmaßnahmen und der Erreichung guter Schulabschlüsse;
19. **stellt erneut fest**, dass die Ziele von Lissabon ohne erfolgreiche Migrationspolitik nicht erreicht werden können. Die strukturpolitischen Instrumente der Gemeinschaft sollten deshalb die soziale Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen nach 2006 durch die Verknüpfung dieser Themen mit den wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen unter dem neuen Ziel 2 fördern;
20. **begrüßt**, dass die Kommission von dem in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft (KOM(2000) 757 endg.) geäußerten Standpunkt abgerückt ist, wo sie sich auf einen Rechtsstatus für

Drittstaatsangehörige bezieht, die mit EU-Staatsangehörigen gleichgestellt würden und denen eine Art Zivilbürgerschaft auf der Grundlage des EG-Vertrags in Aussicht gestellt werden könnte.

2. Empfehlungen des Ausschusses der Regionen

Der Ausschuss der Regionen

1. **fordert** die Kommission **auf**, stärker anzuerkennen, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Rolle als Leitorgane des Gemeinwesens und als größter Dienstleister sowie als Kenner der Lage vor Ort, was die Probleme der Einwanderer anbelangt, auch weil sie direkt mit ihnen und ihren Vertretungen zu tun haben, entscheidend für den Erfolg der Umsetzung und Förderung von Integrations- und Beschäftigungsinitiativen sind;
2. **fordert dazu auf**, die Tatsache anzuerkennen, dass eine große Zahl von Arbeitsmigranten illegalen Status hat. Er **drängt** auf die Einrichtung von Mechanismen, die es Personen, die gegen das Einwanderungsgesetz verstoßen, erlauben, ihren Status zu legalisieren – und zwar möglichst zügig und in Form von Einzelfallprüfungen; dabei sind jedoch auch die begrenzten Kapazitäten für eine Aufnahme unter menschenwürdigen Bedingungen zu berücksichtigen und Personen auszuschließen, die schwere Straftaten begangen haben. Gleichzeitig sollten Strafen für diejenigen vorgesehen werden, die von der illegalen Beschäftigung profitieren;
3. **fordert** die Kommission und den Rat **auf**, Leitlinien für die Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Entwicklungsländern zu erarbeiten. In diesen Leitlinien sollte herausgestellt werden, dass die EU einen *brain drain* in den Ursprungsländern vermeiden und die Menschenrechte der betreffenden Arbeitsmigranten vollkommen achten muss;
4. **bekräftigt die Notwendigkeit**, politische Maßnahmen zu ergreifen, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen, die zudem einen menschenunwürdigen Markt alimentiert. Dazu ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich, die zwischen der EU und den Mitgliedstaaten - vor allem den von den Zuwanderungsströmen am stärksten betroffenen Ländern - abgestimmt sind, damit einerseits die Herkunfts- und Transitländer außerhalb der EU u.a. durch Hilfs- und Unterstützungsinitiativen dafür in die Pflicht genommen werden, dass sie die illegale Beförderung ins Zielland bekämpfen und vor Ort stoppen, und andererseits die EU-Außengrenzen überwacht und gegen illegale Grenzübertritte geschützt werden.
5. **drängt** die Kommission, sich das Fachwissen auf dem Gebiet internationaler Partnerschaften, das die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Zusammenarbeit mit den entsprechenden Strukturen in den Herkunftsländern (zwecks Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in diesen Ländern) erworben haben, zunutze zu machen sowie die Beteiligung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften an der Debatte

über das Kooperationsprogramm mit Drittstaaten im Bereich der EU-Einwanderungspolitik zu erleichtern;

6. **fordert** die Kommission **auf**, Gemeinschaftsprogramme wie EQUAL zu verstärken. Diese Initiative fördert die soziale Eingliederung durch die Unterstützung von benachteiligten und beim Zugang zu Bildung und Beschäftigung potenziell diskriminierten Gruppen. Derartige Programme geben den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften Mittel an die Hand, um die soziale und berufliche Integration von Flüchtlingen zu fördern;

/ol>

7. **ist der Auffassung**, dass die Kommission Maßnahmen zur Erleichterung der sozialen Eingliederung von Einwanderern ergreifen sollte, und zwar in Form von spezifischen Programmen, die es lokalen und regionalen Gebietskörperschaften ermöglichen, angemessene Dienstleistungen zur Verfügung zu stellen;
8. **spricht sich dafür aus**, zur Gewährleistung einer besseren Integration die jeweilige Landessprache Migrantengruppen jeglichen Alters als Fremdsprache zu vermitteln, und drängt darauf, auf diesem Gebiet bewährte Praktiken zu ermitteln und zu verbreiten;
9. **betont**, dass die Integrationsmaßnahmen durch Strategien zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit flankiert werden sollte, vor allem:
 7. im Schulunterricht: Förderung der Toleranz und Nichtdiskriminierung sowie der Wertschätzung ethnischer und kultureller Minderheiten; Veranschaulichung der negativen sozialen Folgen des Rassismus, um die Unterstützung der gesamten Gesellschaft bei der Rassismusbekämpfung und Integrationsförderung zu erhalten; der AdR erkennt die wichtige Arbeit der Europäischen Beobachtungsstelle für Rassismus und Fremdenfeindlichkeit in diesem Bereich an;
 8. im Bereich der Migrations- und Asylpolitik: Festlegung gerechter Maßnahmen und Verfahren bei gleichzeitiger Bereitstellung angemessener Finanzmittel zur Unterstützung und Eingliederung von Einwanderern und Flüchtlingen – unter besonderer Berücksichtigung von Frauen, die potenziell in zweifacher Weise diskriminiert werden;
 9. entsprechende Ausstattung von lokalen Gebietskörperschaften und Nichtregierungsorganisationen, damit sich diese erfolgreich um Einwanderer und Flüchtlinge kümmern können;

10. begrüßt Artikel III-168 (4) des Konventsentwurfes, demzufolge "durch europäische Gesetze oder Rahmengesetze unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten Maßnahmen festgelegt werden können, mit denen die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration der sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen gefördert und unterstützt werden";
10. **fordert**, dass die künftigen Jahresberichte über die Entwicklung der gemeinsamen Migrationspolitik eine Bewertung der Programme zur Förderung der Integration von Drittstaatsangehörigen umfassen sollten, um bewährte Verfahren zu ermitteln und auf dieser Grundlage politische Empfehlungen zu unterbreiten;
11. **ersucht** die Kommission, im Rahmen der Debatte über die künftige europäische Kohäsionspolitik die Tatsache zu berücksichtigen, dass einige Regionen, in denen die Zahl der Einwanderer in den letzten Jahren erheblich zugenommen hat, durch eine Verringerung der Beihilfen aus den Strukturfonds besonders belastet würden;
12. **fordert dazu auf**, Leitlinien für die Anerkennung der Bürgerrechte von Einwanderern in Abhängigkeit der Dauer ihres Aufenthalts in den EU-Mitgliedstaaten zu entwickeln, da es sich hierbei um ein Grundprinzip handelt, das eine wirkliche Integration von Einwanderern ermöglicht.

Brüssel, den 12. Februar 2004

Der Präsident
des Ausschusses der Regionen

Der Generalsekretär m.d.W.d.G.b.
des Ausschusses der Regionen

Peter Straub

Gerhard Stahl

* Anm.d.Übers.: Dieses Dokument liegt nicht auf Deutsch vor.

³ ABl. C 278 vom 14.11.2002, S. 44.

⁴ ABl. C 19 vom 22.1.2002, S. 20.

⁵ ABl. C 19 vom 22.1.2002, S. 26.

⁶ ABl. C 107 vom 3.5.2002, S. 85.

⁷ ABl. C 192 vom 12.8.2002, S. 20.

⁸ ABl. C 244 vom 10.10.2003, S. 5.

⁹ ABl. C 156 vom 6.6.2000, S. 1.

¹⁰ ABl. C 287, 22.11.2002, S. 1.

* Anm.d.Übers.: Dieses Dokument liegt nicht auf Deutsch vor.

--

CdR 223/2003 fin (EN) ML/R-AB/R/as

CdR 223/2003 fin (EN) ML/R-AB/R/as