



*Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss*

**SOC/133**  
**"Kooperationsprogramm mit  
Drittländern/Migration"**

Brüssel, den 29. Oktober 2003

## **STELLUNGNAHME**

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates  
zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe  
für Drittländer im Migrations- und Asylbereich"**

KOM(2003) 355 endg. - 2003/0124 (COD)

---

Der Rat beschloss am 12. September 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

*"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich"*  
KOM(2003) 355 endg. - 2003/0124 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 6. Oktober 2003 an. Berichterstatteerin war Frau CASSINA.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 403. Plenartagung am 29./30. Oktober 2003 (Sitzung vom 29. Oktober) mit 118 gegen 4 Stimmen bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

\*  
\*   \*   \*

## 1. **Einleitung und Inhalt des Vorschlags**

- 1.1 Die Kommission veröffentlichte am 11. Juni 2003 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Programms für die finanzielle und technische Hilfe für Drittländer im Migrations- und Asylbereich. Die Gesamtmittelausstattung für das Fünfjahresprogramm (Laufzeit 2004-2008) beträgt 250 Millionen Euro.<sup>1</sup>
- 1.2 Im Rahmen der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere<sup>2</sup> entwickelte der Europäische Rat den Begriff der Partnerschaft mit Drittländern im Bereich der Migration und hob hervor, dass die Europäische Union ein umfassendes Migrationskonzept benötigt, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Ländern und Regionen stellen.<sup>3</sup>
- 1.3 Im Jahr 2001 setzte die Haushaltsbehörde erstmals eigens zur Finanzierung vorbereitender Maßnahmen im Migrations- und Asylbereich bestimmte Mittel in Artikel B7-667 des Gesamthaushaltsplans für die Europäische Union ein.

---

<sup>1</sup> Dieser Vorschlag für eine Verordnung schließt sich an die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Parlament über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern (KOM(2002) 703 endg.) an.

<sup>2</sup> Vergleiche Ziffern 11 und 12 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Tampere am 15./16. Oktober 1999.

<sup>3</sup> Diese Vorgehensweise wurde auf der Tagung des Europäischen Rates von Sevilla (Ziffern 27-29 der Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes) und des jüngsten Europäischen Rates von Thessaloniki (Ziffern 19-21 der Schlussfolgerungen des Ratsvorsitzes) bestätigt.

1.4 In dem zu prüfenden Dokument schlägt die Kommission einen rechtlichen Rahmen und eine Aufstockung der für dieses Instrument der Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration verfügbaren Mittel vor. Dieses Instrument ermöglicht die Umsetzung eines Mehrjahresprogramm (erste Phase: 2004-2008) für die Bereitstellung konkreter und ergänzender Hilfe, um die Drittländer in ihren Anstrengungen zur besseren Steuerung der Migrationsströme mit all ihren Aspekten zu unterstützen. Dieses Programm ist vor allem für die Drittländer bestimmt, die aktiv mit der Vorbereitung oder mit der Durchführung eines paraphierten, unterzeichneten oder geschlossenen Rückübernahmeabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft befasst sind.

## 2. **Allgemeine Bemerkungen**

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss begrüßt und unterstützt die Einrichtung eines Programms mit derartiger Zielrichtung und plädiert für eine rasche Genehmigung dieses Instruments durch die europäischen Institutionen. Der EWSA weist auf die in einer Vielzahl seiner Stellungnahmen zum Thema Migration<sup>4</sup> angesprochene Notwendigkeit einer doppelten Handlungsstrategie hin: zum einen die einheitliche und kohärente Definition von Rechtsvorschriften, Verfahren, Programmen und vorbildlichen Praktiken zur Erleichterung der legalen Zuwanderung und der sozialen und wirtschaftlichen Eingliederung der Zuwanderer in Europa; zum anderen die enge Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten. In der Überzeugung, dass die komplexe Realität der Migration ein klares Bemühen um Synergien zwischen verschiedenen Politiken erfordert, würdigt der EWSA die von der Kommission in ihrem Vorschlag eingegangene Verpflichtung, die Konsistenz mit anderen gemeinsamen politischen Maßnahmen zu gewährleisten (Artikel 8).

2.1.1 Dabei ist es insbesondere wichtig, dass sich die EU mit angemessenen Instrumenten ausstattet, um ein ständiges Hin- und Herschwanen der Mitgliedstaaten zu vermeiden zwischen den Schutz-, ja sogar Abschottungsmaßnahmen an den Außengrenzen und den sporadischen Versuchen, dem Bedarf an Arbeitskräften aus Drittländern gerecht zu werden, der durch die gravierende demografische Lage in den EU-Ländern verschärft wird. Diese Instrumente müssten in ihrer Gesamtheit hinlänglich flexibel sein, um unterschiedlichen Erfordernissen zu entsprechen, aber gleichzeitig einen gemeinschaftlichen Charakter zu haben, der Gleichheit und Transparenz in der Anwendung gewährleistet. Andernfalls hätte das auch negative Auswirkungen auf die Vorstellung, die sich die europäischen Arbeitnehmer von der Migration machen, die nämlich mal als Erfordernis, mal als Gefahr dargestellt wird.

---

4

Vergleiche insbesondere die Stellungnahme des EWSA zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft", ABl. C 260 vom 17.9.2001 (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS – Mitberichtersteller: Herr MENGIOZZI); die Stellungnahme zum Thema "Einwanderung, Eingliederung und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft", ABl. C 125 vom 27.5.2002, (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS – Mitberichtersteller: Herr MELÍCIAS), und die Stellungnahme zu dem "Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit", ABl. C 80 vom 3.4.2002 (Berichtersteller: Herr PARIZA CASTAÑOS).

- 2.2 Der EWSA drängt mit Nachdruck darauf, dass die Maßnahmen in den beiden genannten Bereichen (transparente Migrationspolitiken und Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern) gleichzeitig in kohärenter Weise von Zielsetzungen geprägt und begleitet werden, welche sowohl die Werte als auch die Politiken der EU ergänzen. Bedauerlicherweise steht auch weiterhin die Definition einer gemeinsamen Migrationspolitik aus, was mit den Schwierigkeiten bei der Genehmigung einiger Rechtsvorschriften zusammenhängt (z.B. in den Bereichen Familienzusammenführung, Visa, Langzeitaufenthalte, u.a.). Diese Schwierigkeiten bestehen vor allem in der Weigerung der einzelstaatlichen Regierungen, ihr eigenes Migrationskonzept aufzugeben. Der EWSA bedauert dies und weist auf die Notwendigkeit hin, die Beschlüsse von Tampere, Sevilla und Thessaloniki konsequent und verantwortungsvoll umzusetzen. Denn weit mehr als durch unzureichende Grenzkontrollen wird der illegalen Einwanderung insbesondere durch das Fehlen angemessener Verfahrenssicherheiten und Aufnahmepolitiken Vorschub geleistet.<sup>5</sup> Da es keine klar definierte Visums-, Zuwanderungs- und Integrationspolitik gibt, erschwert das vorgeschlagene Programm für die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Zuwanderer seine ausgewogene Interpretation, insbesondere hinsichtlich der Prioritätenfolge für die einzelnen Maßnahmen.
- 2.3 Der vorgeschlagene Wortlaut kann den Eindruck erwecken, als werde den Rückübernahmeverfahren (darunter fallen: Abschiebung, freiwillige Rückkehr und Rückkehr nach Ablauf eines befristeten Schutzes) Vorrang eingeräumt gegenüber anderen Maßnahmen. Eine unmissverständliche Informationspolitik im Hinblick auf die Verfahren für die legale Migration ebenso wie auf die Erfordernisse und Merkmale der Arbeitsmärkte in den EU-Staaten ist unverzichtbar. Ein weiterer zentraler Bereich ist zudem die Berufsbildung der potentiellen Migranten, vor allem wenn sie im Rahmen von Investitionen und/oder Auslagerungen der europäischen Unternehmen in ihren Herkunftsländern erfolgt. Begleitend muss natürlich auch die soziale Entwicklung dieser Länder unterstützt und die Einhaltung sozialer Bestimmungen gefördert werden. Der EWSA ist ferner der Ansicht, dass der Text dadurch an Klarheit eingebüßt hat, dass ganz verschiedene Aspekte der Mobilität von Drittstaatsangehörigen (Wirtschaftsmigranten, Flüchtlinge, Personen unter zeitweiligem Schutz, illegale Einwanderer u.a.) unter ein- und demselben Instrument subsumiert werden.
- 2.4 Dadurch wird auch der Begriff "Steuerung der Migrationsströme" verzerrt, die ein sehr viel komplexeres Unterfangen ist, als dass es sich darin erschöpfen könnte, die potenziellen Migranten im Herkunftsland zurückzuhalten oder Bestimmungen und Programme für die Rückübernahme auszuarbeiten. Der EWSA wies in verschiedenen Stellungnahmen zur Migration<sup>6</sup> auf die Notwendigkeit einer dynamischen und integrierten Steuerung der

---

<sup>5</sup> So heißt es in der Mitteilung der Kommission - KOM(2002) 703 -: "Dort, wo es noch keine umfassende Einwanderungspolitik gibt - was auch auf die EU zutrifft -, finden die Arbeitnehmer ihren eigenen (illegalen) Weg auf den globalisierten Arbeitsmarkt" (Ziffer 4.2).

<sup>6</sup> Vergleiche insbesondere die Stellungnahme des EWSA zum "Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen", ABl. C 61 vom 14.3.2003, (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS), und die Stellungnahme zu der "Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen", ABl. C 85 vom 8.4.2003, (Berichterstatter: Herr PARIZA CASTAÑOS).

Migrationsströme (bei der Abwanderung ebenso wie bei der Rückkehr) hin, die verschiedene Maßnahmen und Akteure auf den Plan rufen muss.

- 2.4.1 Von grundlegender Bedeutung ist insbesondere eine unmissverständliche Information über die Auswanderungsverfahren, die Beschäftigungsmöglichkeiten, die beruflichen und verwaltungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Beschäftigung in der EU, die Anforderungen des Arbeitsmarktes der Aufnahmeländer, über die vertraglichen Bedingungen und über die Instrumente und Chancen der individuellen und familiären Integration. Sollte sich die Prognose einer erneuten Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in Europa auch durch neue Impulse bei der Entwicklung der großen Infrastrukturnetze bewahrheiten, dann würde dies viele Arbeitskräfte erfordern, die in erheblichem Maße auch aus Drittstaaten kommen könnten. Daher wäre es kurzfristig zu glauben, diesen Bedarf mit den gegenwärtigen – unterschiedlichen und mitunter gegensätzlichen - nationalen Bestimmungen bestreiten zu können; gleichzeitig könnte es auch passieren, dass für die großen gemeinschaftlichen Projekte im Zuge eines nicht immer hinlänglich kontrollierten (oder kontrollierbaren) Systems der öffentlichen Auftragsvergabe letztlich zahlreiche Arbeitnehmer aus Drittländern tätig wären, die illegal eingewandert und nicht geschützt sind. Dies wäre nicht akzeptabel.
- 2.4.2 Das zu prüfende Programm sollte hingegen auch hier im Interesse der Gemeinschaft und der in die EU einreisewilligen Bürger aus Drittländern einen Beitrag leisten können. Der EWSA fordert daher, dass unter die in dem Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen zumindest auch (probeweise) die Einrichtung eines mit EURES<sup>7</sup> vergleichbaren Systems aufgenommen wird, an dem sich die Sozialpartner in der EU und in den Herkunftsländern der Migranten beteiligen.
- 2.5 Ebenso maßgeblich ist das, was in Bezug auf die Ausbildung der potenziellen Migranten getan werden kann: angefangen bei Sprachkursen bis hin zu einer regelrechten Berufsausbildung, die auch unter vorrangiger Einbeziehung der Unternehmen erfolgen müsste, die Arbeitskräfte aus den Drittländern anfordern. Eine interessante Möglichkeit könnte ferner die Absolvierung von Ausbildungspraktika in Europa sein, wodurch den Unternehmen in der EU nicht nur qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stünden, sondern den Herkunftsländern auch konkrete Hilfe geboten würde, um die Faktoren der Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und ausländische Direktinvestitionen anzuziehen.
- 2.5.1 Für den EWSA ist nachvollziehbar, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen auf die unmittelbare Unterstützung der Drittländer zugeschnitten sind; er ist aber der Auffassung, dass der Text auch eine Interpretation zulässt, der zufolge einige Initiativen auf dem Hoheitsgebiet der

---

<sup>7</sup>

EURES ist ein System der Arbeitsverwaltungen zur Erleichterung der Freizügigkeit im europäischen Raum. Es funktioniert durch ein Netz von Beratern, die von der Europäischen Kommission ausgebildet werden und in ständigem Kontakt mit dieser stehen. Es liefert den Arbeitnehmern: Informationen über die Auswanderung, die Lebensbedingungen (Lebenshaltungskosten, Steuersystem, Schulsystem, u.a.), die Arbeitsbedingungen (Verträge, Arbeitszeiten, Löhne und Gehälter, u.a.); den Unternehmen Informationen für die leichtere Einstellung von Personal außerhalb ihres nationalen Gebiets. Es interagiert und kooperiert auch mit den nationalen Arbeitsämtern und mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen.

Mitgliedstaaten umgesetzt werden können, sofern sie der Erreichung der Programmziele dienen. Nach Ansicht des EWSA sollte dieser Aspekt in dem Vorschlag unmissverständlich formuliert werden. Er spricht sich aber in jedem Fall für die Entwicklung weiterer gemeinsamer Ausbildungsmaßnahmen in Europa oder sonstige Maßnahmen zur gezielten Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Konzipierung von Wirtschaftsinitiativen in den betreffenden Drittländern aus, die den zurückkehrenden Emigranten Beschäftigungsmöglichkeiten bieten können. Der EWSA weiß, dass einige auf anderen gemeinsamen Instrumenten basierende Programme bereits dahingehende Möglichkeiten vorsehen. Er fordert jedoch, dass diese Programme ausgebaut werden und eine starke Synergie zu dem hier erörterten Programm hergestellt wird.

### 3. **Besondere Bemerkungen**

- 3.1 Dieses Programm ist für die Drittländer bestimmt, doch besagt **Artikel 1 Absatz 2** wortgenau: *"Es ist vor allem für die Drittländer bestimmt, die aktiv mit der Vorbereitung oder mit der Durchführung eines paraphierten, unterzeichneten oder geschlossenen Rückübernahmeabkommens mit der Europäischen Gemeinschaft befasst sind"*. Der EWSA betont, dass dieser Verweis auf die Drittländer, die ein Rückübernahmeabkommen paraphiert, unterzeichnet oder geschlossen haben, nicht als Hinweis auf eine ausschließliche Priorität verstanden werden darf. Denn der größte Unterstützungsbedarf könnte nach Ansicht des EWSA vielleicht gerade in den Ländern bestehen, die (noch) keine Rückübernahmeabkommen unterzeichnet haben: ein starker Impuls zur illegalen Einwanderung entsteht bekanntlich häufig in jenen Ländern, die sich in einem wirtschaftlichen und/oder demokratischen Übergangsprozess befinden, in denen Rechtsunsicherheit herrscht und die dürftige oder gar keine sozialen Sicherungssysteme und gesellschaftliche Strukturen haben. Eine gezielte Unterstützung bei der Konsolidierung der Demokratie durch Umstellung der Verwaltungsstrukturen und der Politiken zur Schaffung effizienter und gerechter Sozialsysteme, welche die Sozialstandards einhalten und die Entwicklung einer organisierten Zivilgesellschaft fördern, wäre unter diesen Gegebenheiten von höchster Bedeutung.
- 3.2 **Artikel 2 Absatz 2, dritter Spiegelstrich** sollte daher wie folgt umformuliert werden: *"strukturierte Verbreitung von Informationen über die Möglichkeiten legaler Beschäftigung in der Europäischen Union - nach dem Modell des EURES-Netzes - und die zu diesem Zweck einzuhaltenden Verfahren sowie über die vertraglichen, verwaltungsrechtlichen und sonstigen Aufnahmebedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten"*. Des Weiteren fordert der EWSA, im selben **Artikel 2 Absatz 2, neunter Spiegelstrich** (Aktionen) ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass an dem Dialog auf regionaler und subregionaler Ebene nicht nur die Verwaltungen der betroffenen Länder, sondern auch die Sozialpartner beteiligt werden. Im Übrigen ist dieser Artikel zu befürworten, da er eine Reihe von Prioritäten für die Ziele und Maßnahmen festlegt, die der EWSA teilt.

- 3.3 **Artikel 4** ist von grundlegender Bedeutung, der entsprechend deutlich herausgestellt werden sollte. Es wird vorgeschlagen, ihn an Stelle von Artikel 1 zu setzen oder ihn in diesen einzuflechten.
- 3.4 Die Partner, die von diesem Programm profitieren können, werden in **Artikel 5** aufgelistet. Der EWSA plädiert dafür, dass die Sozialpartner ausdrücklich erwähnt werden, da sie unter dem Begriff "NRO" nicht eindeutig zu erkennen sind. Denn ihnen kommt im Rahmen der Migration eine besondere Verantwortung bei der Steuerung der Migrationsströme aus wirtschaftlichen Gründen zu, die den Löwenanteil ausmachen. **Artikel 6** ähnelt einer implizierten Beschreibung der Sozialpartner, was die obigen Ausführungen bekräftigt. Gleichwohl erscheint dem EWSA der vorwiegend verwaltungstechnische Ansatz in Artikel 6 ein wenig restriktiv: bei den Migrationsfragen ist es ebenso wichtig, sich den unter dem jetzigen Artikel 4 genannten Werten zu verpflichten.
- 3.5 Der EWSA weist darauf hin, dass es in **Artikel 7 Absatz 3** heißt: *"Die Kofinanzierung einer Aktion aus dem Programm schließt jede andere Finanzierung aus einem anderen aus dem Haushalt der Europäischen Union finanzierten Programm aus"*. Dies steht der Tatsache nicht im Wege, dass auch andere, von anderen Gemeinschaftsprogrammen finanzierte Aktionen zur Verwirklichung der Zielsetzungen des zu prüfenden Vorschlags beitragen, wie es in **Artikel 4** heißt: *"Gegebenenfalls und soweit möglich werden die nach dieser Verordnung finanzierten Aktionen mit Maßnahmen zur Stärkung der Demokratie und des Rechtsstaats verbunden"*.
- 3.6 **Artikel 11** sieht vor, dass die Kommission bis Ende 2006 einen Zwischenbericht und bis Ende 2010 einen Abschlussbericht vorlegt. Der EWSA fordert, von Anfang an konsultiert zu werden.

Brüssel, den 29. Oktober 2003

Der Präsident  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Der Generalsekretär  
des Europäischen Wirtschafts- und  
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI