



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

DOKUMENTE

LEITLINIEN

**für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft
(Mitteilung der Kommission an den Rat)**



05

1.3.1985

KOM(85) 48 endg.

Katalognummer : CB-CO-85-057-DE-C

ISBN : 92-77-04591-4

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

KOM(85) 48 endg.

LEITLINIEN

für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

1.3.1985

Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften
L - 2985 Luxemburg

Serie : DOKUMENTE

1985 — 35 Seiten — Format 21,0 × 29,7 cm

DE

ISSN : 0254-1467

ISBN : 92-77-04591-4

Katalognummer : CB-CO-85-057-DE-C

Mikrofichenummer : DE — 85 — 14

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(85) 48 endg.

Brüssel, den 1 März 1985

LEITLINIEN

FÜR EINE WANDERUNGSPOLITIK DER GEMEINSCHAFT

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

KOM(85) 48 endg.

I.	EINLEITUNG	1
II.	KURZE ZUSAMMENFASSUNG DER AKTION DER GEMEINSCHAFT IM BEREICH DER WANDERUNG	3
III.	TENDENZEN DER WANDERUNGSPOLITIK DER MITGLIEDSTAATEN UND GRUNDLEGENDE LEITLINIEN DER KOMMISSION	4
IV.	INTERVENTIONSBEREICHE	6
	A. BEREICH DER GEMEINSCHAFTLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN	6
	a) Verbesserung der bestehenden Gesetzgebung	7
	b) Überwachung	8
	c) Zugänglichkeit der amtlichen Texte	9
	d) Soziale Sicherheit	10
	e) Gewährung politischer Rechte	10
	f) Besondere Personengruppen	11
	B. ABSTIMMUNGS- UND VERSUCHSBEREICH	12
	1. Arbeitsmarkt und Beschäftigung von Ausländern	13
	a) Illegale Zuwanderung und illegale Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern	14
	b) Wiedereingliederung der Wanderarbeitnehmer in die Wirtschaft ihres Herkunftslandes	15
	c) Arbeitnehmer der Gemeinschaft in Drittländern	16
	2. Massnahmen zur gesellschaftlichen und schulischen Eingliederung	17
	a) Allgemeine kulturelle und erzieherische Aspekte	17
	b) Gesellschaftlicher und beruflicher Aufstieg der Ausländerkinder	19
	c) Gesundheitszustand und Wohnverhältnisse der zugewanderten Bevölkerung	21
	3. Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit der Bürger von Drittländern	22
	4. Abstimmungsverfahren	23
	C. INFORMATIONSBEREICH	23
	D. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG AUS GEMEINSCHAFTSMITTELN	24
V.	VORRANGIGE AKTIONEN IM UEBERBLICK	25

ANLAGE : Vorentwurf einer Entschliessung des Rates zu den Leitlinien
für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft.

I. EINLEITUNG

1. Seit der Unterzeichnung des Rom-Vertrags im Jahre 1957 gab es zwei Meilensteine in der gemeinschaftlichen Wanderungspolitik : 1968 die vollständige Verwirklichung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer, und die Ratsentschliessung des Jahres 1976 mit der Annahme des von der Kommission vorgeschlagenen Aktionsprogramms zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien. Weitere Initiativen sind erforderlich, um der veränderten Situation gerecht zu werden, der sich die Wanderarbeiter und ihre Familien gegenüber sehen.

Die wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen der 80er Jahre unterscheiden sich grundlegend vom vorangegangenen Dezennium durch Mangel an Arbeitsplätzen, Einführung neuer Technologien und strukturellen Wandel in der europäischen Gesellschaft. Auch die Art der Wanderungsbevölkerung hat sich verändert : die Wanderung zwischen den Mitgliedstaaten und von ausserhalb ist stark zurückgegangen, aber ethnische Bevölkerungsgruppen haben sich auf Dauer niedergelassen, manche bereits in der zweiten bzw. dritten Generation. Der Beitritt Spaniens und Portugals wird potentiell erneut zu innergemeinschaftlichen Wanderungen führen. Es liegt auf der Hand, dass rechtlich gesehen Gemeinschaftsbürger eine Sonderstellung einnehmen, insofern als ihre Rechte in bezug auf Freizügigkeit durch die Vorschriften des Romvertrags geschützt sind. Trotzdem sehen sich alle Zuwandergruppen, ob aus Ländern der Gemeinschaft oder aus Drittländern stammend, im gesellschaftlichen und im Arbeitsleben ähnlichen Problemen gegenüber. Dies ist ein konstanter Faktor für das Ziel der Kommission, Gleichbehandlung im Hinblick auf Lebens- und Arbeitsbedingungen für alle Zuwanderer, ohne Rücksicht auf eine Herkunft, im Vergleich zu einheimischen Arbeitnehmern zu erreichen.

2. Die in der vorliegenden Mitteilung entworfene Politik befasst sich mit den Problemen des Zuwanderers als Arbeitnehmer und als Mitbürger. Sie basiert auf dem Aktionsprogramm von 1974 und auf der derzeitigen Politik der Mitgliedstaaten. Sie erhielt zusätzliche Impulse durch die Entschliessung des

Europäischen Parlaments von 18.11.1983 betreffend Wanderarbeitnehmer (1), die Schlussfolgerungen des Ministerrates vom 22.6.1984 betreffend ein mittelfristiges soziales Aktionprogramm (2), mit dessen Durchführung der Europäische Rat die Kommission beauftragt hat (3), sowie durch die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses betreffend Wanderarbeitnehmer (4). Auch muss diese Politik im Zusammenhang mit Kooperationsabkommen gesehen werden, welche die Gemeinschaft mit bestimmten Drittländern abgeschlossen hat sowie mit der gemeinsamen Erklärung über Grundsätze für Lebens- und Arbeitsbedingungen von Wanderarbeitnehmern, wie sie im Jahre 1978 in Damaskus im Rahmen des Euro-Arabischen Dialogs verabschiedet wurde.

3. Die Kommission beabsichtigt, auf drei Hauptgebieten tätig zu werden :

- Entwicklung einer Gemeinschaftsgesetzgebung für Zuwanderer, die Bürger von Mitgliedstaaten sind ;
- Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über Probleme, die sich Zuwanderern stellen, und Einführung von Leitlinien zu ihrer Bewältigung ;
- Information für Zuwanderer und Aufklärung über ihre Rechte.

. / .

(1) ABL. Nr. C 342 vom 19.12.1983

(2) ABL. Nr. C 175 vom 4.7.1984

(3) Europäischer Rat auf seiner Tagung am 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau : Schlussfolgerungen des Vorsitzes - Punkt 5

(4) WSA 984/84.

II. KURZE ZUSAMMENFASSUNG DER AKTION DER GEMEINSCHAFT IM BEREICH DER WANDERUNGEN

4. Der freie Personenverkehr und namentlich die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gehört ebenso wie der freie Dienstleistungsverkehr, der freie Warenverkehr und der freie Kapitalverkehr zu den Grundpfeilern der Gemeinschaft.

Eine Begleiterscheinung der Hochkonjunktur der 50er und 60er Jahre, in der die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise verwirklicht wurde, war nicht nur die Zu- und Abwanderung von Hunderttausenden von Arbeitnehmern der Gemeinschaft, deren Gleichbehandlung mit den Inländern faktisch und rechtlich sichergestellt werden musste, sondern auch die Anwerbung einer grossen Zahl von Arbeitskräften aus Drittländern.

5. In den Jahren 1973/74, als die ersten alarmierenden Anzeichen einer rasch um sich greifenden Arbeitslosigkeit sichtbar wurden, ergriffen die Regierungen Massnahmen mit dem Ziel, die Zuwanderung zu stoppen oder zumindest die Anwerbung von Arbeitskräften aus Drittländern auf den dringendsten Bedarf der Wirtschaft zu beschränken. Bereits ansässige Zuwanderer jedoch entschieden sich zunehmen für einen Dauer-Aufenthalt.

Mehrere Mitgliedstaaten hatten mit gleichartigen Problemen zu kämpfen : Mangel an sozialer und schulischer Infrastruktur und Wohnungsnot angesichts einer verstärkten Familienzusammenführung, Schwierigkeiten bei der kulturellen Eingliederung, Reibungen zwischen ausländischen und einheimischen Gruppen und möglicher Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Die Aufmerksamkeit verlagerte sich also von den Neuankömmlingen auf die bereits ordnungsgemäss niedergelassenen Wanderarbeitnehmer und ihre Familien.

6. Um diesen Problemen zu begegnen, legte die Kommission am 18.12.1974 ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vor, das den Rat dazu veranlasste, am 9.2.1976 eine entsprechende Entschliessung zu verabschieden.

Nach Prüfung einer Mitteilung der Kommission über die Abstimmung der Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern bestätigte der Rat übrigens auf seiner Tagung vom 22. November 1979, dass er einer angemessenen Abstimmung, die es den Mitgliedstaaten erleichtern soll, gemeinsame Standpunkte einzunehmen, grosse Bedeutung beimisst.

7. Darüber hinaus war mit der Verabschiedung der Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1977 (1) bereits ein wichtiger Schritt im Bildungsbereich getan worden. Nach dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für Kinder von Wanderarbeitnehmern aus der Gemeinschaft Unterricht in der Sprache des Gastlandes einzurichten und im Rahmen des Regelunterrichts und in Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern den Unterricht in Sprache und Kultur des Herkunftslandes zu fördern.

III. TENDENZEN DER WANDERUNGSPOLITIK DER MITGLIEDSTAATEN UND GRUNDLEGENDE LEITLINIEN DER KOMMISSION

8. Die Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten spiegelt die veränderten Verhältnisse wider. Inzwischen halten sich die Geschlechter in der zugewanderten Bevölkerung nahezu die Waage, der Anteil von Jugendlichen der zweiten und dritten Generation nimmt ständig zu, eine mehr oder weniger starke Einbürgerung ist im Gange und in den ältesten Gruppen zeichnet sich ein Alterungsprozess ab. Es sind Merkmale einer Bevölkerung, die sehr wahrscheinlich dauernd im Gastland bleiben wird.

9. Nach den einzelstaatlichen Massnahmen zu schliessen, zeichnen sich, wenn auch unterscheidlich stark, folgende Tendenzen ab :

- Zuwanderungsstopp, Konsolidierung und in einigen Fällen amtliche Verringerung der Zahl der Zuwanderer aus dritten Ländern ;
- Entschlossenheit, die illegale Zuwanderung und missbräuchliche Nutzung von Asylrechten zu bekämpfen ;
- Massnahmen zur Eingliederung und Integration der im Lande lebenden Ausländer, zumeist gepaart mit Bemühungen, die kulturellen Bindungen zum Herkunftsland zu erhalten. Diese Massnahmen umfassen insbesondere :
 - verstärkte Anstrengungen hinsichtlich der zweiten Generation und der Familieangehörigen;
 - Ausbau der Programme zur allgemeinen und beruflichen Bildung und zur Förderung des sozialen Aufstiegs ;

./..

(1) ABL Nr. L 199 vom 6.8.1977

- Überlegungen über die Art der "Mitwirkung" der Zuwanderer am öffentlichen Leben des Aufnahmelandes ;
 - Bekämpfung der Ausländerfeindlichkeit, Intoleranz und des Rassismus.
- der Wunsch, ernsthafte wirtschaftliche und soziale Probleme im Falle der Rückwanderung zu vermeiden, und zwar durch :
- Schwerpunktaktionen unterstützter Rückführung ggfls. im Rahmen technischer und finanzieller Kooperationsprogramme zur wirtschaftlichen Förderung der Abwanderungsgebiete ;
 - Überprüfung der Beziehungen zwischen Abwanderungsländern und Ländern der Gemeinschaft ;
- wachsendes Bedürfnis nach engerer Zusammenarbeit und Abstimmung auf internationaler und Gemeinschaftsebene.

10. Unter diesem Blickwinkel und ausgehend von der Überlegung, dass eine Wanderungspolitik auf europäischer Ebene allmählich zu einem festen Bestandteil eines Europas für die Bürger (1) werden kann, legt die Kommission ausserordentlichen Wert auf folgendes :

- Der freie Personenverkehr ist in zunehmenden Masse im weitesten Sinne des Wortes zu verstehen, um sich über den eigentlichen Begriff des gemeinschaftlichen Arbeitsmarktes hinaus dem Europas der Bürger zu öffnen ;
- Die Rechtsstellung der Zuwanderer aus Drittländern sollte auf fest etablierten Ausländergemeinschaften, die infolge der Dauer ihres Aufenthalts und vor allem durch den Beitrag einer zweiten und dritten Generation die Merkmale einer Dauerbevölkerung angenommen haben, hinzielen ;
- Aktionsmittel zur Beseitigung der Hindernisse der Gleichbehandlung sowie Massnahmen zur Nachhilfe bzw. Vermittlung von Grundkenntnissen, die es den Zuwanderern ermöglichen, in den Genuss von Gemeinschaftsmassnahmen zu kommen, so dass sie tatsächlich die gleichen Erwartungen und Hoffnungen wie die einheimische Bevölkerung hegen dürfen.

./.

(1) Beilage zum Bulletin EG/7/75 "Europa für die Bürger", Durchführung von Punkt 11 des Schlusskommunikés des Europäischen Gipfeltreffens in Paris vom 9. und 10. Dezember 1974 und Punkt 6 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates auf seiner Tagung am 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau.

11. Ferner weist die Kommission darauf hin, dass die Eingliederung in die Gesellschaft des Aufnahmelandes vom guten Willen und der Bereitschaft der einheimischen Bevölkerung und der Zuwanderer selbst abhängen. Die Erhaltung der sprachlichen und kulturellen Bindungen zu den Herkunftsländern steht nicht in Widerspruch zum Willen der Ausländer, sich in das Umfeld des Gastlandes einzugliedern.

IV. INTERVENTIONSBEREICHE

12. Die Vorschläge der Kommission lassen sich in drei grosse Interventionsbereiche gliedern :

- A. Gemeinschaftliche Rechtsvorschriften ;
- B. Abstimmung ;
- C. Information.

A. BEREICH DER GEMEINSCHAFTLICHEN RECHTSVORSCHRIFTEN

13. Gemeinschaftsrecht im Hinblick auf die Freizügigkeit von Wanderarbeitnehmer ist bereits vorhanden und ist durch Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs erläutert und ergänzt worden. Ziel dieser Gesetzgebung ist die Förderung von Gleichbehandlung der Zuwanderer in bezug auf Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Sozialversicherungsschutz. Die Kommission plant Verbesserungen dieser Gesetzgebung, um ihre Durchsetzung in den Mitgliedstaaten und verstärkte Information hierüber sicherzustellen.

Diese anhaltende Aktion mit dem Ziel einer Anwendung von Buchstabe und Geist des Rom-Vertrags betrifft ebenso die Stellung zugewandelter Gemeinschaftsbürger gemäss der Empfehlung des Europäischen Rates (1) im Rahmen der Förderung eines "Europa der Bürger". Der mit der Vorbereitung und Koordinierung dieser

./. .

(1) Punkt 6 der Schlussfolgerungen des Präsidiums des Europäischen Rates vom 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau.

Aktion beauftragte Adhoc-Ausschuss sieht Untersuchungen im Hinblick auf, u.a. die Freizügigkeit der Gemeinschaftsbürger, die Ausdehnung von Aufenthalts- und Beschäftigungsmöglichkeiten sowie von bürgerlichen Ehrenrechten (Teilnahme am politischen Leben, Bildungsmaßnahmen, einschliesslich einer gegenseitigen Anerkennung von Diplomen) vor.

14. Die Kommission beabsichtigt in diesem Bereich :

- a) die bestehende Gesetzgebung zu verbessern ;
- b) verstärkt darüber zu wachen, insbesondere durch einen entsprechenden Appell an die Mitgliedstaaten, dass die sich aus den geltenden gemeinschaftlichen Rechtsakten ergebenden Rechte im Alltag durchgesetzt werden ;
- c) die Gemeinschaftsvorschriften für den Nutzungsberechtigten selbst und für die Beamten, die mit den Bürgern der Gemeinschaft zu tun haben, die von der Freizügigkeit Gebrauch machen, zugänglicher und transparenter zu machen
- d) die soziale Sicherheit anzupassen und zu verstärken ;
- e) dem Randgruppenstatus durch Aufspüren geeigneter Formen der Teilnahme am Leben des Gastlandes ein Ende zu setzen ;
- f) bestimmte Personengruppen zu berücksichtigen, die durch die Vorschriften nicht oder nur unzureichend gedeckt sind.

a) Verbesserung der bestehenden Gesetzgebung

15. Fünfzehn Jahre Freizügigkeit der Arbeitnehmer lassen die Feststellung zu, dass das Gemeinschaftsrecht, ebenso wie jede Gesetzgebung, die durch die Wanderungsbewegung geschaffenen neuen Verhältnisse berücksichtigen und sich ihnen anpassen muss.

Die Kommission beabsichtigt dem Rat vorzuschlagen, insbesondere folgende derzeit geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften abzuändern bzw. zu ergänzen :

./. .

- die Annahme von Vorschriften, in der jeweils angemessenen Rechtsform, die den Umfang der Ausnahme nach Artikel 48 Absatz 4 des EWG-Vertrags über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst näher präzisieren, um der Auslegung des Europäischen Gerichtshofes Geltung zu verschaffen.
- Richtlinie 68/360 ist abzuändern, um die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis eines unfreiwillig arbeitslosen Arbeitnehmers am Ende des sechsten Aufenthalts-Jahres zu sichern.
- die gleiche Richtlinie ist ebenfalls in der Weise abzuändern, dass ein Arbeitnehmer, der nacheinander oder in kurzen Zeitabständen bei einem oder mehreren Arbeitgebern eine Zeitlang beschäftigt war - jeweils Beschäftigungsverhältnisse von drei bis elf Monaten- Anspruch auf eine fünf Jahre gültige Aufenthaltserlaubnis erheben kann.
- Artikel 45 der Verordnung 1612/68 sollte in der Weise Anwendung finden, dass gegenseitige Anerkennung von Befähigungsnachweisen über die im Rahmen der Niederlassungsfreiheit anerkannten Zeugnisse hinausgeht (1).

Ferner setzt die Kommission ihre Bemühungen fort, damit der Vorschlag für eine Richtlinie über das Aufenthaltsrecht der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates (2) zum Ausbau der Freizügigkeit der Arbeitnehmer vom Rat angenommen werden kann.

b) Überwachung

16. Die Umsetzung der Gemeinschaftsinstrumente in einzelstaatliches Recht durch die Zentralbehörde erfolgt in der Regel auf zufriedenstellende Weise. Die tägliche Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften weist jedoch häufig Lücken auf, es kommt vor, dass diese Vorschriften einschränkend ausgelegt werden, und dass selbst die Rechtsprechung des Gerichtshofs der

./.

(1) ABL. Nr. C 264 vom 4.10.1983. Vgl. Vorschlag der Kommission an den Rat über "Die Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten der E.G. " und die Forderung des Europäischen Rates auf seiner Tagung am 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau die Prüfung von Massnahmen einzuleiten mit dem Ziel, "ein allgemeines System für die Gleichwertigkeit der Hochschuldiplome "zu schaffen", um dem Recht auf freie Niederlassung innerhalb der Gemeinschaft effektive Geltung zu verleihen".

(2) O J Nr. C 207 vom 17.8.1979.

Europäischen Gemeinschaften über diese oder jene Rechtsfrage nicht bekannt ist. Die Erfahrung hat gezeigt, dass in zahlreichen Fällen sowohl die Gerichte als auch die Verwaltungsstellen der Mitgliedstaaten mit dem Gemeinschaftsrecht wenig vertraut sind und dass gelegentlich die allgemeinen Vorschriften für Ausländer entgegen den Gemeinschaftsbestimmungen für Angehörige anderer Mitgliedstaaten angewandt werden.

Die Kommission ist der Ansicht, dass zur Behebung dieser Lage durch Gemeinschaft und Mitgliedstaaten folgende Massnahmen erforderlich sind :

- Einführung von Kursen "Gemeinschaftsrecht" über den Personenverkehr in der Gemeinschaft in die juristische Ausbildung für Anwälte, Richter und Beamte, an Hoch- und Fachschulen ;
- Einrichtung von Fortbildungskursen für das Personal der mit der Aufnahme von Zuwanderern in den Gemeinden beauftragten Stellen ;
- Veranstaltung von Informationssitzungen über den Rechtsstand und seine Anwendung für Sozialarbeiter und andere Personen, die sich mit Wanderarbeitnehmern befassen, insbesondere die Sozialpartner sowie die Sozialattachés der Konsulate der Mitgliedstaaten, die an der Wanderung von Arbeitskräften innerhalb der Gemeinschaft besonders interessiert sind.

c) Zugänglichkeit der amtlichen Texte

17. Die abgeleiteten Rechtsvorschriften über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer bedürfen wegen ihres fachtechnischen Charakters und vor allem im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes erläuternder Anmerkungen.

Die Kommission beabsichtigt zunächst die Veröffentlichung eines Leitfadens, in dem die Vorschriften mit Anmerkungen versehen und erläutert werden. Dieser Leitfaden könnte, ergänzt durch didaktisches Material, in den Bildungsprogrammen der Informationsnetze der Mitgliedstaaten und bei in Ausländerkreisen tätigen Organisationen verwendet werden.

d) Soziale Sicherheit

18. Die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer der Gemeinschaft spielt eine sehr wichtige Rolle für die gesamte Wanderungspolitik und die Entscheidungen der Ausländerfamilien in Bezug auf die Wahl der Schulbildung ihrer Kinder, die Familienzusammenführung, die Investierung in die Wohnung oder gegebenenfalls die Abwanderung im Falle von Arbeitslosigkeit.

Die in Anwendung von Artikel 51 des EWG-Vertrags gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften sichern den zu- und abwandernden Arbeitskräften (Arbeitnehmern und Selbständigen) und ihren Familienangehörigen einen vergleichbaren Schutz wie den Arbeitnehmern des Aufnahmelandes. Aufgrund der Entwicklung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit sowie der Rechtsprechung des Gerichtshofes sind diese Vorschriften in regelmässigen Abständen anzupassen (2).

Die Kommission plant eine Revision des Systems zur Berechnung des Ruhegelds sowie eine spezifische Regelung für die nicht beitragsgebundenen Mischleistungen (die sowohl Merkmale der Sozialversicherung als auch der Sozialhilfe haben).

Die Kompliziertheit dieser Vorschriften, nicht nur für die Zuwanderer selbst, sondern auch für die Sozialversicherungsträger, die sie anwenden müssen, rechtfertigt es übrigens, die Suche nach Vereinfachung und die Informationsbemühungen fortzusetzen.

e) Gewährung politischer Rechte

19. Wanderarbeitnehmer aus Gemeinschafts- und Drittländern sind gegenwärtig, von wenigen Ausnahmen abgesehen, von der vollen Ausübung bürgerlicher bzw. politischer Rechte im Gastland ausgeschlossen, da diese von einer Einbürgerung abhängig sind. Versammlungs- und Organisationsfreiheit, politische Meinungsfreiheit sowie der Schutz gegen Ausweisung für den Fall der Ausübung dieser Rechte sind von erheblicher Bedeutung für die Teilnahme der Zuwanderer am

(1) ABL Nr. C 207 vom 17.8.1979

(2) Die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften wurden kürzlich kodifiziert ABL Nr. L 230 vom 22.8.1983.

gesellschaftlichen Leben des Gastlandes. Gemeindebeiräte von Zuwanderern, Rechtshilfe, Organisationen zur Durchsetzung gesetzlicher Rechte sind wichtige Initiativen zur sozialen und politischen Eingliederung der Zuwanderer. Die Gewährung von aktiven und passiven Wahlrechten an Bürger der Mitgliedstaaten würde jedoch ein entscheidender Bestandteil dieses Prozesses sein. Während weitere Überlegungen auf Gemeinschaftsebene sicher angebracht sind, darf daran erinnert werden, dass die Kommission sich bereits für die volle Teilnahme der Zuwanderer an Gemeindewahlen eingesetzt hat (1).

f) Besondere Personengruppen

20. Wegen der besonderen Merkmale ihrer Lage sind die geltenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für bestimmte Personengruppen offensichtlich unzureichend, bzw. ungeeignet. Erwähnt seien zum Beispiel die Grenzgänger und Saisonarbeiter, die Lehrkräfte, die Sozialarbeiter, die Arbeitnehmer des Kulturbereichs, die Seeleute, die Au-pair Hilfen und die Nichtsesshaften. Das Gleiche gilt für die besondere Situation von Flüchtlingen in manchen Mitgliedstaaten (2) die einen zunehmenden Anteil der Zuwanderung aus Drittländern ausmachen. Ihre soziale, wirtschaftliche und rechtliche Situation gibt Anlass zur Sorge, und für Flüchtlinge, die nach der UNO-Konvention des Jahres 1951 aufgenommen werden, Anlass zur Prüfung durch Kommission und Mitgliedstaaten gemäß der gemeinsamen Erklärung der Mitgliedstaaten vom 25.3.1964 (3) mit dem Ziel der Gewährung von Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft nach einem gewissen Mindestaufenthalt, parallel zum bereits gewährten gemeinschaftlichen Sozialversicherungsschutz.

./.

(1) Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/76
"Aktionsprogramm für Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien"

(2) Konvention über den Status von Flüchtlingen, am 28.7.1951 in Gent abgeschlossen

(3) ABL Nr. 78 vom 22.5.1964.

Die Kommission will diese Überlegungen und ihre Dokumentations- und Beratungstätigkeit fortsetzen und ausbauen, um gemäss der Aufforderung des Europäischen Parlaments konkrete Vorschläge machen zu können.

B. ABSTIMMUNGS- UND VERSUCHSBEREICH

21. Die Formen der Zuwanderung aus Drittländern und entsprechender Ansiedelung in den letzten 30 Jahren waren vielfältig und vielschichtig, je nach betroffenem Mitgliedstaat und ethnischer Zugehörigkeit der Zuwanderer. Ebenso vielfältig waren die Strategien, Politiken und Mechanismen zur Regulierung der Wanderung und des Zuwanderer-Status.

Wegen dieser Vielfalt sowie der Überschneidung von nationalen und Gemeinschafts-Kompetenzen im Hinblick auf Wanderungsprobleme muss der Abstimmung zwischen Mitgliedstaaten und Pilotprojekten zur Erkundung neuer Lösungsansätze unbedingt Vorrang eingeräumt werden, da den Zuwanderern noch immer wesentliche Rechte in ihren Wohngemeinden vorenthalten werden.

Deshalb schlägt die Kommission vor, die Abstimmung und die Versuche auf drei Schwerpunkte zu konzentrieren, die zudem die Hauptmerkmale der einzelstaatlichen Massnahmen sind :

- Im Rahmen der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik auf die Beherrschung des Umfangs der Beschäftigung von Ausländern ;
- Massnahmen zur Eingliederung in die Gesellschaft und ins Bildungswesen unter Aufrechterhaltung der kulturellen Bindungen zum Herkunftsland sowie Intensivierung der Aktionen zum gesellschaftlichen und beruflichen Aufstieg, vor allem für die zweite Generation ;
- verschiedene Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit.

1. Arbeitsmarkt und Beschäftigung von Ausländern

22. Die Struktur der ausländischen Bevölkerung in den Ländern der Gemeinschaft ändert sich allmählich. Vor allem in den jüngsten Altersgruppen ist der Anteil an Ausländern am auffallendsten. Obwohl viele ausländische Jugendliche eine neue Staatsangehörigkeit erwerben, behalten sie im soziologischen Sinne die Merkmale von jungen Ausländern.

Daher gibt es, selbst nachdem der Zustrom von Ausländern abgeflaut ist, noch viele potentielle Arbeitsuchende ausländischer Herkunft, da die Abgänge wegen Versetzung in den Ruhestand noch kaum ins Gewicht fallen, und die Rückkehr ins Herkunftsland bislang zum Teil durch Zugänge im Zuge der Familienzusammenführung und aus humanitären Gründen, durch politische Flüchtlinge und die Anwerbung von Fachkräften sowie durch einen geringen, doch ständigen innergemeinschaftlichen Zustrom ausgeglichen wurde.

Die strengen Zuwanderungsbeschränkungen haben zu einer Verlängerung der Aufenthaltszeiten der ausländischen Arbeitskräfte geführt, die heute dazu neigen, durchschnittlich etwa 10 Jahre und länger im Gastland zu bleiben, was ihnen in nahezu allen Ländern zusätzliche Rechte eröffnet, wie etwa die Verbesserung der Voraussetzungen für die Arbeitserlaubnis oder das Recht auf ständigen Verbleib. Dennoch sind einige Umstände gelegentlich unberücksichtigt geblieben, wie beispielsweise der Zugang zur Beschäftigung des im Zuge der Familienzusammenführung zugewanderten Ehegatten oder die Lage der unfreiwillig Arbeitslosen, die unter bestimmten Bedingungen nach wie vor Gefahr laufen, dass ihre Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis nicht verlängert werden.

Eine Abstimmung auf Gemeinschaftsebene würde Wege öffnen, um den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer am besten zu gewährleisten. Eine Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer durch alle Mitgliedstaaten würde hierzu ein wichtiger Schritt sein. Darüber hinaus wäre die Möglichkeit eines Beitritts der Gemeinschaft selbst zu prüfen.

23. Der innerstaatliche und gemeinschaftliche Arbeitsmarkt wird nicht nur von einer dauernden Anwesenheit ausländischer Arbeitskräfte beeinflusst, sondern ist auch von anderen Strömungen abhängig, die zur Zeit verstärkte Aufmerksamkeit der Gemeinschaft erfordern, nämlich : die illegalen Wanderungen, die Wiedereingliederung im Herkunftsland und die Lage der in Drittländern beschäftigten Bürger der Gemeinschaft.

a) Illegale Wanderung und illegale Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern

24. Obwohl die Zahl der illegalen Wanderarbeitnehmer wegen der Besonderheit des Phänomens statistisch nicht erfassbar ist, steht fest, dass diese Arbeitskräfte in der Gemeinschaft ein bedeutendes Ausmass erreicht haben, Entwicklung, die durch die Ausdehnung der Schattenwirtschaft und der Schwarzarbeit im allgemeinen gefördert wird.

Ansichts der negativen Auswirkungen dieser Entwicklung auf den nationalen Arbeitsmarkt und die legal ansässigen Ausländer sowie sonstige Opfer dieser illegalen Zutriebe legte die Kommission 1976 dem Rat den Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bekämpfung der illegalen Wanderung und der illegalen Beschäftigung vor (1). Der Vorschlag zielt auf :

- "- verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gegen illegale Zuwanderung und Beschäftigung ;
- Einigung über geeignete Strafen ;
- Erfüllung der Arbeitgeber-Pflichten ;
- Schutz der Arbeitnehmerrechte aus bereits geleisteter Arbeit".

Nach Ansicht der Kommission haben die in dem Richtlinienvorschlag aufgeführten Ziele nach wie vor Gültigkeit. Hinsichtlich der Mittel zur Verwirklichung dieser Ziele auf Gemeinschaftsebene beabsichtigt die Kommission, im Bewusstsein der politischen und legalen Schwierigkeiten auf der Ebene des Rates, die Mitgliedstaaten mit dem Ziel einer Koordinierung der Aktionen zu konsultieren.

(1) Kom(78) 86 endg. vom 3.4.1978.

b) Wiedereingliederung der Wanderarbeitnehmer in die Wirtschaft der
Herkunftsländer (1)

25. Die Kommission unterstreicht ihre Auffassung, dass alle Rückwanderungspolitik auf freiwilliger Basis und mit finanzieller Unterstützung derjenigen erfolgen soll, die ohne Zwang eine eigene Entscheidung getroffen haben. Massnahmen, die von bestimmten Mitgliedstaaten zur Rückwanderungsförderung ergriffen oder beabsichtigt sind, sollten die Schwierigkeiten einer kulturellen und sozialen Wiedereingliederung im Herkunftsland nicht übersehen, oft können die Rückwanderer keine angemessenen Arbeitsplätze finden. Für junge Rückwanderer der zweiten Generation, die im Gastland geboren bzw. zur Schule gegangen sind, handelt sich eher um Aus- als um Rückwanderung.

Mit Rücksicht auf Wiedereingliederungsprobleme bei einer solchen Rückwanderung erscheint wichtig, dass die Mitgliedstaaten für begrenzte Zeit diesen jungen Leuten die Möglichkeit einer Umkehr ins Gastland offenhalten.

Eine Verbesserung der Rückwanderungsbedingungen wird insbesondere von einer verstärkten bilateralen Zusammenarbeit der betroffenen Länder abhängen, beispielsweise im Hinblick auf einen Arbeitsplatz und die sichere Anlage des rücktransferierten Kapitals.

Die Rolle der Gemeinschaft in diesem Zusammenhang muss die bilaterale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern ergänzen. Dies sollte als Element einer Gemeinschaftspolitik im Hinblick auf Kooperation und im Rahmen der zwischen der Gemeinschaft und den entsprechenden Drittländern getroffenen Abkommen geschehen. In diesem Zusammenhang, und unabhängig von wirtschaftlicher Zusammenarbeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen, sollte insbesondere eine Abstimmung im Bereich der Berufsausbildung erfolgen,

./.

(1) Obwohl der Wanderarbeitnehmer der Gemeinschaft mit einigen der hier erwähnten Problemen ebenfalls konfrontiert wird, wurde die Frage der Rückkehr innerhalb der Gemeinschaft an dieser Stelle nicht behandelt, weil sie in den Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer und der gemeinschaftlichen Arbeitsmarktpolitik fällt.

um Rückwanderungswilligen die Ausbildung zu geben, die den Bedürfnissen ihres Herkunftslandes entspricht, einschliesslich des Bedarfs an qualifiziertem Personal für gemeinsame Entwicklungsprojekte. Diese Abstimmung sollte sich auch auf die Ausbildung von Ausbildern erstrecken, wie sie in jenen Ländern benötigt werden.

c) Arbeitnehmer der Gemeinschaft in Drittländern

26. Bereits in seiner Entschliessung vom 9. Februar 1976 zu einem Aktionsprogramm für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen richtete der Rat seine Aufmerksamkeit auf die in Drittländern beschäftigten Angehörigen der Mitgliedstaaten.

Es gibt mehrere Formen von Einstellungsverträgen, Einzelverträge für Bedienstete europäischer Vertragsunternehmen oder für Freiwillige, die im Rahmen staatlicher oder nichtstaatlicher Organisationen an nationalen, gemeinschaftlichen oder internationalen Projekten mitwirken.

In mehreren Bereichen ist die Lage dieser Arbeitnehmer, vor allem die Lage der Entwicklungshelfer, als ziemlich unsicher zu betrachten. Die Staaten, die eine zufriedenstellende Deckung bieten, behalten sie in der Regel ihren eigenen Staatsangehörigen vor.

Die Kommission schlägt daher vor, dass sich die Abstimmung in erster Linie auf die sozialen Probleme erstrecken soll, die sich zu Beginn, an den Beschäftigungsorten und namentlich zu dem Zeitpunkt der Rückkehr stellen, einmal durch den Verlust von Ansprüchen wegen längerer Abwesenheit im Ausland, wie Anspruch auf Arbeitslosengeld, auf soziale Sicherheit im allgemeinen, auf Ruhesgeld, auf Umschulung, und zum anderen durch die Schwierigkeit, sich im inländischen Arbeitsmarkt einzugliedern.

Was die Rückkehr von Entwicklungshelfern aus Drittländern angeht, hat die Kommission dem Rat einen Entschliessungsentwurf vorgelegt mit dem Ziel, die Rechte dieser Arbeitnehmer zu schützen.(1)

(1) COM (84) 710 endg. vom 10. dezember 1984.

2. Massnahmen zur gesellschaftlichen und schulischen Eingliederung

27. Nur bei einer Verbesserung und Vereinfachung des Wanderarbeitnehmer-Status können Massnahmen mit dem Ziel einer sozialen und schulischen Förderung dieser Bevölkerungsgruppe, insbesondere der zweiten Generation, wirklich greifen. Die Politik der Mitgliedstaaten lässt eine zunehmende Entwicklung auf bewusste Eingliederung des Wanderarbeitnehmers und seiner Familie erkennen. Eine solche Politik muss nicht nur Diskriminierungstendenzen, ja zuweilen Ausländerfeindlichkeit, überwinden. Sie muss ebenso Hindernisse im Hinblick auf eine Stabilisierung der Ausländerbevölkerung bewältigen, welche ursächlich mit dem Wanderarbeitnehmer-Status zusammenhängen. Dies gilt insbesondere für die Unsicherheit, die mit der Ausgabe und Erneuerung von Aufenthaltsgenehmigungen und Arbeitserlaubnis, Bedingungen für Familienzusammenführung, Naturalisierung, Sprache, Schule, kultureller Anpassung, Gesundheitsvorsorge und Wohnung verbunden sind. Darunter werden folgende Fragen im Einzelnen behandelt:

- (a) Allgemeine kulturelle und erzieherische Aspekte ;
- (b) Gesellschaftlicher und beruflicher Aufstieg für Ausländerkinder ;
- (c) Gesundheitszustand und Wohnverhältnisse der zugewanderten Bevölkerung.

(a) Allgemeine kulturelle und erzieherische Aspekte

28. Die Teilnahme am gesellschaftlichen und beruflichen Leben fordert vom Wanderarbeitnehmer und seinen erwachsenen Familienangehörigen zunächst eine möglichst rasche Aneignung ausreichender Kenntnisse der Sprache des Aufnahmelandes.

Die Sprachausbildung ist zwar verhältnismässig stark verbreitet, bleibt aber häufig unsystematisch und Zufällen unterworfen. Sie leidet ebenso unter einem Mangel an Kontinuität der nicht mit öffentlichen Mitteln geförderten Kurse bzw. der Sprachkurse, deren Schicksal alljährlich von ungewissen Beschlüssen über die Gewährung von Zuschüssen abhängt.

29. Trotz löblicher Initiativen zahlreicher Wohlfahrtsverbände und mancher Gemeinden wurde für die sprachliche Bildung der Ausländerfrauen, vor allem der nichterwerbstätigen, im allgemeinen nicht genügend getan.

Dies führt zu enormen gesellschaftlichen Eingliederungsschwierigkeiten, einer übermässigen Abhängigkeit vom Familienvorstand und einer ungenügenden Kenntnis der bürgerlichen Grundrechte. Der tägliche Einkauf, die Gänge, die Gesundheitspflege, der Verkehr mit den Behörden sind schwierig, und die schulische Begleitung der Kinder leidet darunter. Der Zugang zur Berufsausbildung ist praktisch verschlossen, und die Beschäftigung beschränkt sich oft auf schlechtbezahlte Tätigkeiten des sekundären und tertiären Sektors (1).

30. Bei diesen Überlegungen darf nicht übersehen werden, dass die Sprache und Kultur des Herkunftslandes beim sozialen Eingliederungsprozess der Gastarbeiter und ihrer Familienangehörigen eine wichtige Rolle spielen, vor allem dort, wo es um eine Begegnung zwischen der Kultur des Gastlandes und derjenigen des Herkunftslandes geht.

Der Eigenwert der Sprachen und Kulturen der Zuwanderer wird von der einheimischen Bevölkerung grösstenteils verkannt oder unterschätzt, während grosse zugewanderte Minderheitsgruppen an ihrer Sprache und Kultur festhalten. Hier sind Zweisprachigkeit und Zugehörigkeit zu zwei Kulturen wichtig für die Eingliederung und gleichzeitig eine Bereicherung auf lokaler Ebene.

./.

(1) Eine Aktion ist derzeit im Gange zur "Durchsetzung des Grundsatzes des persönlichen Rechts der zugewanderten Frauen auf Gleichstellung beim Zugang zur Beschäftigung und zur Berufsbildung", wie es im Programm vom 9. Dezember 1981 zur Förderung der Chancengleichheit der Frauen heisst.

31. Die Kommission schlägt vor, eine Abstimmung vorzunehmen, um gemeinsam Massnahmen für geeignete Aktionen in folgenden Bereichen zu entwickeln :

- Sprachunterricht, einschliesslich regelmässiger Zuschüsse für Träger, die ihn einrichten und sich mit Alphabetisierung befassen ;
- zusätzliche Vorbereitung im Hinblick auf die neuen Technologien und die Erfordernisse infolge des Niedergangs bestimmter Wirtschaftszweige ;
- gesellschaftliche und berufliche Eingliederung der Ausländerfrau ;
- Erhaltung der Bindungen zur Sprache und Kultur des Herkunftslandes.

(b) Gesellschaftlicher und beruflicher Aufstieg der Ausländerkinder

32. In der Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten nehmen die von der zweiten und bereits dritten Ausländergeneration aufgeworfenen Probleme einen besonderen Platz ein.

Die jugendlichen Ausländer unter 25 Jahren machen zwischen 40 und 50 % der gesamten ausländischen Bevölkerung aus. Sie hegen andere Erwartungen als ihre Eltern, vor allem wenn sie im Gastland geboren sind oder ihre Schulzeit dort verbracht haben. Zugleich stossen sie aber bei der schwierigen Suche nach der eigenen Identität auf zwei Kulturkreise.

33. Die im Gastland geborenen bzw. im Rahmen der Familienzusammenführung zugewanderten Kinder sollten ein individuelles Recht auf Aufenthalt und Beschäftigung haben, damit sie nicht länger das Gefühl einer rechtlichen, gesellschaftlichen und beruflichen Randstellung haben müssen.

34. Darüber hinaus werden die Weichen für die Zukunft der Gastarbeiterkinder hauptsächlich auf der Ebene der Schule und Berufsbildung gestellt. Gemeinschaft und Mitgliedstaaten sollten auf drei Ebenen ansetzen :

- bei der Vorschulerziehung ;
- bei der Pflichtschule ;
- beim Übergang von Schule zum Arbeitsleben bzw. zur Berufsausbildung.

Das wirkungsvolle und wahrscheinlich wirtschaftlichste Instrument zur gesellschaftlichen Eingliederung der Gastarbeiterkinder ist der Kindergarten, vor allem weil sie dort die Sprache des Aufnahmelandes erlernen, eine unerlässliche Voraussetzung für den erfolgreichen Eintritt in die Grundschule. Ferner sollte man die Bedeutung der Präsenz der Muttersprache für Kinder dieses Alters nicht unterschätzen.

35. Die Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1977 über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern (1), für die Schulpflicht besteht, ist in dieser Hinsicht ein entscheidender Schritt auf dem Wege zu einer rechtlichen Anerkennung des Bildungsbedarfs dieser Kinder, in dem sie dem Gastarbeiterkind, das Bürger eines mitgliedstaates ist, einen subjektiven Rechtsanspruch auf einen Aufnahmeunterricht einräumt. Sie verpflichtet zudem die Mitgliedstaaten, den Unterricht in Muttersprache und Heimatkunde, koordiniert mit dem Regelunterricht und in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland, zu fördern, ohne jedoch automatisch einen subjektiven Anspruch auf diesen Unterricht einzuführen. Ferner haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, über die Erst- und Fortbildung der mit der Durchführung pädagogischer Aufnahmemaßnahmen betrauten Lehrkräfte zu wachen.

Mit der Annahme der Richtlinie ist der Rat in einer Absichtserklärung die politische Verpflichtung eingegangen, allen Ausländerkindern, ob sie aus der Gemeinschaft stammen oder nicht, die gleichen Bildungsstrukturen anzubieten.

./.

(1) Vgl. ABL Nr. L 199/32, 6.8.1977

36. Trotz der Anstrengungen der Behörden der Zuwanderungsländer dem Bedarf der ausländischen Schüler gerecht zu werden, verlassen jährlich über 100.000 Gastarbeiterkinder die Pflichtschule ohne Abschluss und werden daher grösstenteils von den Berufsbildungswegen ausgeschlossen. Sondermassnahmen sind erforderlich, um diesem Mangel abzuhelpen.

Hinsichtlich der Berufsausbildung wäre es darüber hinaus ratsam, die Wanderarbeitnehmer bei der allgemeinen Bemühung, die Arbeitskräfte auf neue Technologien und neue Beschäftigungsstrukturen in schrumpfenden Sektoren umzustellen, einzubeziehen. Sondermassnahmen könnten gegebenenfalls auf das geringe Ausbildungsniveau eines grossen Teils dieser Arbeitnehmer Rücksicht nehmen.

37. Diese Bemühungen sollten vertieft werden. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission vor, dass sich die Konzertierung auf Gemeinschaftsebene auch auf die Vorschulerziehung, die Schulbildung und die Vorbereitung aufs Erwerbsleben erstrecken soll. Sie beabsichtigt die volle Anwendung der Richtlinie 77/486 zu erreichen und die Förderung von Informations- und Erfahrungsaustausch fortzusetzen.

(c) Gesundheitszustand und Wohnverhältnisse der zugewanderten Bevölkerung

38. Vorbeugende Massnahmen, Information und Unterricht in Gesundheitspflege und Hygiene sind ohne Zweifel Ecksteine jeder Politik, die spezifische Bedürfnisse der zugewanderten Bevölkerung im Auge hat.

Die Kommission beabsichtigt Studien und Modellaktionen hinsichtlich der einzusetzenden Mittel, der geeigneten Träger sowie deren Zusammenarbeit (Polikliniken, sozial-medizinische Zentren, Pflegepersonal und medizinische Dolmetscher) durchzuführen.

39. Die Wohnverhältnisse der Gastarbeiter sind in der Regel schlechter als diejenigen der Einheimischen mit entsprechendem Einkommen. Infolge von Diskriminierung oder Unkenntnis ihrer Rechte haben diese Arbeitnehmer Schwierigkeiten, Darlehen und Zuschüsse zu erhalten oder in die Listen der Anwärter auf Sozialwohnungen aufgenommen zu werden.

Vor allem durch die Sozialdienste sollte ständig informiert werden, damit sich Gastarbeiter den bestehenden Gruppen von Einheimischen anschliessen oder neue gründen mit dem Ziel, Zugang zu erhalten zu den verschiedenen Finanzierungsquellen für Neubau oder Renovierung alter und ungesunder Häuser.

Unabhängig von bisher geförderten Modellvorhaben zur Lösung der Wohnprobleme von Gastarbeitern wird die Kommission ihre Aufmerksamkeit insbesondere den Stadterneuerungsvorhaben widmen, deren Bevölkerung einen hohen Zuwanderer-Anteil aufweist.

3. Massnahmen im Bereich der sozialen Sicherheit der Bürgern von Drittländern.

40. Die Lage zahlreicher Arbeitnehmer aus Drittländern wird durch bilaterale Abkommen zwischen diesen Ländern und den Mitgliedstaaten und/oder durch Assoziations- oder Kooperationsabkommen zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Drittländern geregelt.

Die Zielvorstellung der Kommission, die sie auch vor dem Europäischen Parlament vertreten hat, ist, den Arbeitnehmern aus Drittländern, und ihren Familienangehörigen, die in der Gemeinschaft wohnen, den gleichen sozialen Schutz zu gewähren wie den Arbeitnehmern der Gemeinschaft, unabhängig davon, ob ihre Lage durch bilaterale Abkommen, Assoziations/Kooperationsabkommen oder andere bindende internationale Instrumente geregelt wird oder nicht. Vom sozialen Standpunkt aus sollten Arbeitnehmer, die sich objektiv in derselben Lage befinden, nicht einzig und allein wegen ihrer Staatsangehörigkeit unterschiedlich behandelt werden.

Die Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen auf diese Arbeitnehmer würde jedoch das Problem der Zusammenrechnung der in den Mitgliedstaaten und im Herkunftsland zurückgelegten Versicherungszeiten nicht regeln, ebensowenig wie das Problem der Ausfuhr der Leistungen ins Herkunftsland. Diese Fragen können nur durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den Drittländern auf der Basis der Grundsätze der Gemeinschaftsbestimmungen geregelt werden.

Eine erste Etappe bei der schrittweisen Ausdehnung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften auf Arbeitnehmer aus Drittländern soll bei der Durchführung der zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Drittländern abgeschlossenen Kooperations- und Assoziationsabkommen zurückgelegt werden. Die Kommission hält hier unverzügliche Entscheidungen für erforderlich.

4. Abstimmungsverfahren

41. Da der Rat sich bereits für eine Konzertierung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern ausgesprochen hat (1), beabsichtigt die Kommission einen geeigneten Rahmen zu schaffen, um die Teilnahme aller Mitgliedstaaten an einem solchen Abstimmungsverfahren sicherzustellen.

C. INFORMATIONSBEREICH

42. Die Haltung eines Teiles der Bevölkerung gegenüber den Zuwanderern sowie deren Schwierigkeiten bei der Eingliederung im Gastland machen Initiativen auf Gemeinschafts- oder Mitgliedstaatsebene erforderlich, um hier sowohl bei der Gesamtbevölkerung als auch bei den Zuwanderern selbst aufklärend zu wirken.

./

(1) Entschliessung vom 9.2.1976, Schlussfolgerungen des Rates vom 22.11.1979.

In diesen Sinne schlägt die Kommission folgende Initiativen vor :

- die von einigen mitgliedstaaten bereits geübte Praxis eines alljährlich zu feiernden Zuwanderer-Tages auf alle Mitgliedstaaten auszudehnen ;
- auf Gemeinschaftsebene eine Erklärung zum Kampf gegen Rassismus und Ausländerfeindlichkeit zu verabschieden, vergleichbar der interinstitutionellen gemeinsamen Erklärung über Grundrechte ;
- mit Gemeinschaftshilfe Modellversuche zu Informationssitzungen für Gemeindeverwaltungen zu organisieren, die mit Ausländerfragen befasst sind ;
- im Zusammenarbeit mit Einwanderer-Organisationen Versuchsprojekte für kostenlosen Rechtsbeistand zu entwickeln, um die Zuwanderer in die Lage zu versetzen, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und ihre Rechte zu verteidigen. Die Kommission würde ihrerseits Initiativen zur Ausbildung von Spezialisten auf diesem Gebiet fördern ;
- auf Gemeinschaftsebene den Zusammenentschluss von Zuwanderer-Verbänden zu fördern, um den Dialog zwischen Wanderarbeitnehmer - Kreisen und den Institutionen der Gemeinschaft zu erleichtern.

D. FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG AUS GEMEINSCHAFTSMITTELN

43. Die meisten der in dieser Mitteilung enthaltenen Aktionsvorschläge führen nicht zu neuen Formen von Ausgaben, sondern fordern lediglich eine etwas andere Verwendung und ggf. Aufstockung der verfügbaren Mittel zugunsten der ausländischen Bevölkerung auf einzelstaatlicher und gemeinschaftlicher Ebene.

Der Europäische Sozialfonds (ESF), dessen Aufgaben durch den Beschluss des Rates vom 17. Oktober 1983 (83/516/EWG) geändert wurden, bietet einen weiten Fächer von Beteiligungsmöglichkeiten.

In den jährlich überprüften Leitlinien für den Verwaltung des ESF gibt die Kommission ihrer Sorge für die Wanderarbeitnehmer Ausdruck, sowie der Notwendigkeit, ihren Bedürfnissen flexibel zu entsprechen. Gegenwärtig unterstützt der Fonds insbesondere Aktionen im Bereich der Berufsbildung sowie zur Erleichterung der Zu- und Abwanderung bzw. Eingliederung der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, einschliesslich der Arbeitnehmer, die ihren Wohnsitz innerhalb der Gemeinschaft gewechselt haben.

Die Kommission beabsichtigt ferner, für Vorhaben mit Innovationscharakter zugunsten der ausländischen Bevölkerung, die, namentlich aufgrund des Zusammenhangs zwischen Ausbildung und Beschäftigung, zu den meistbenachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt gehört, weiterhin Zuschüsse aus dem Europäischen Sozialfonds zu gewähren.

Schliesslich ist darüber zu wachen, dass Wanderarbeitnehmer von anderen Vorhaben nicht ausgeschlossen werden, wenn sie die objektiven Voraussetzungen erfüllen, um dafür in Betracht zu kommen.

V. VORRANGIGE AKTIONEN IM UEBERBLICK

44. Nach Ansicht der Kommission sollten kurz- und mittelfristig folgende Aktionen (viele in natürlichem Zusammenhang mit dem Begriff eines "Europa der Bürger") durchgeführt werden :

- a) Im Bereich der gemeinschaftlichen Gesetzgebung ist Vorrang einzuräumen :
 - Vorlage von Vorschlägen an den Rat zur Abänderung bzw. Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften, u.a. in bezug auf :
 - Anwendung der Bestimmungen von Artikel 48 Absatz 4 des EWG -Vertrags über die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ;
 - die Vorschriften der Richtlinie 68/360 über das Aufenthaltsrecht (Ziff. 15) ;

- Fortsetzung der Arbeiten über die Entsprechung der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen den Mitgliedstaaten gemäss Artikel 45 der Verordnung 1612/68 (vgl. Ziffer 15) ;
- Der besseren Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften bei der täglichen Anwendung, indem die betreffenden Kreise mit dem Gemeinschaftsrecht vertraut gemacht werden, und durch Ausarbeitung eines Handbuchs, um die amtlichen Texte zugänglicher zu machen (vgl. Ziffer 16 und 17) ;
- Im Bereich der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer, die Bürger von Mitgliedstaaten sind (vgl. Ziffer 18) :
 - Anpassung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der Entwicklung der einzelstaatlichen Gesetze, der Rechtsprechung des Gerichtshofs und der Beschäftigungslage ;
 - Überprüfung der Rentenberechnung sowie Sonderregelungen für nicht beitragsgebundene Mischleistungen ;
 - Verbesserung der Information der Ausländer, ihrer Organisationen und der Träger der sozialen Sicherheit ;
- Fortsetzung der Untersuchung der Möglichkeiten einer ausgedehnteren Zuerkennung der individuellen und kollektiven politischen Rechte für Zuwanderer der Gemeinschaft (vgl. Ziffer 19) ;
- Suche nach pragmatischen Lösungen und gegebenenfalls Regelungen für besondere Personengruppen wie Grenzgänger, Saisonarbeiter, Lehrkräfte, Sozialarbeiter, Kulturschaffende und Nichtsesshafte (vgl. Ziffer 20) ;
- Prüfung der sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von gemäss UNO-Konvention von 1951 aufgenommenen Flüchtlingen (vgl. Ziffer 20).

b) Die Abstimmung über die Zuwanderer aus Drittländern, in einigen Bereichen über die gesamte zugewanderte Bevölkerung, soll sich vor allem erstrecken auf :

- die Wahrung der Rechte der Wanderarbeitnehmer, insbesondere die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarates über die Rechtsstellung der Wanderarbeitnehmer durch die Mitgliedstaaten, ohne einen möglichen Beitritt der Gemeinschaft auszuschliessen (vgl. Ziffer 22) ;
- die unerlaubte Wanderung und illegale Beschäftigung von Wanderarbeitnehmern (vgl. Ziffer 24), die Möglichkeiten und Voraussetzungen für eine Wiedereingliederung der Wanderarbeitnehmer in die Wirtschaft der Herkunftsländer (vgl. Ziffer 25) und die in Drittländern beschäftigten Bürger von EG-Mitgliedstaaten (vgl. Ziffer 26) ;
- die Eingliederung der Ausländer in die Gesellschaft und ins Bildungswesen durch die Schaffung einer gemeinsamen Plattform mit den Mitgliedstaaten im Bereich der Erwachsenen-Sprachausbildung innerhalb und ausserhalb des Betriebs und der beruflichen Vorausbildung, sowie Erhaltung der Bindungen mit der Sprache und Kultur des Herkunftslandes sowie spezifische Massnahmen für die Ausländerfrau (Ziffer 31) ;
- die Fortsetzung der vorrangigen Tätigkeiten zugunsten der zweiten Ausländergeneration und Übermittlung von Vorschlägen an den Rat für die Vorschul-erziehung und die Vorbereitung auf den Zugang zum Erwerbsleben (Ziffer 37) ;
- die Erprobung neuer Formen einer besseren Gesundheitserziehung (vgl. Ziffer 38) ;
- die Information über die Wohnverhältnisse und die Mechanismen für die Gewährung von Zuschüssen (vgl. Ziffer 39) ;

- die Durchführung der Bestimmung über die soziale Sicherheit gemäss den Assoziations- und Kooperationsabkommen und die schrittweise Ausdehnung der Grundsätze der Gemeinschaftsverordnungen auf Wanderarbeitnehmer aus Drittländern (vgl. Ziffer 40) ;
- c) Im Informationsbereich (vgl. Ziff. 42) ist Vorrang einzuräumen :
- den Initiativen zur Sensibilisierung der Bevölkerung ;
 - auf Initiative der Kommission der Annahme einer gemeinsamen Erklärung gegen Ausländerfeindlichkeit und gegen Kundgebungen von Intoleranz gegenüber der zugewanderten Bevölkerung durch die Gemeinschaftsinstitutionen ;
 - eingehende Abstimmung über :
 - die Verbesserung der Information und der Ausbildung des Personals der Behörden, die täglich mit den Ausländern zu tun haben ;
 - die Verbesserung des Rechtsbeistands und der Vertretung vor Gericht;
 - der Förderung des Föderationsprozesses der Verbände von/und für Wanderarbeitnehmer(n) auf gemeinschaftlicher Ebene.

45. Was die finanzielle Unterstützung aus Gemeinschaftsmitteln anbelangt, erfordern die vorgeschlagenen Aktionen nach Ansicht der Kommission keine neuen Formen von Ausgaben, sondern lediglich eine Aufstockung der zur Zeit auf der Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten vorgesehenen Mittel (vgl. Ziffer 43).

VORENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES RATES

über Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft.

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften,
gestützt auf die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften,
auf den Entschliessungsentwurf der Kommission,
nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,
nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses
in Erwägung nachstehender Gründe :

Die Mitgliedstaaten sind gemäss Artikel 117 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sich über die Notwendigkeit einig, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen aller Arbeitnehmer zu fördern.

Das Schlusskommuniqué der Konferenz der Staats- und Regierungschefs vom 9. und 10. Dezember 1974 in Paris befürwortete unter Punkt 10 die schrittweise Harmonisierung des Ausländerrechts. Das Europäische Parlament forderte den Rat und die Kommission in seiner Entschliessung vom 9. Juni 1983 zur Passunion und zur Erleichterung der Kontrolle der Bürger an den Binnengrenzen der Gemeinschaft (1) auf, Vorschläge zur Harmonisierung der Visapolitik und des Ausländerrechts auszuarbeiten.

Die Entschliessung des Rates vom 9. Februar 1976 betreffend ein Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (2) sieht die Prüfung der Weiterentwicklung dieser Entschliessung vor.

. / .

(1) ABL. Nr. C 184 vom 11.7.1983

(2) ABL. Nr. C 34 vom 14.2.1976

In seiner Entschliessung vom 27. Juni 1980 über Leitlinien für eine Arbeitsmarktpolitik der Gemeinschaft (3) hat der Rat , dass die Integration des gemeinschaftlichen Arbeitsmarktes im Rahmen der Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft, insbesondere durch eine geeignete Abstimmung der Wanderungspolitik gegenüber Drittländern, entsprechend den Schlussfolgerungen des Rates vom 22. November 1979 begünstigt werden soll.

Die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen, die seit der Entschliessung vom 9. Februar 1976 eingetreten sind, sowie die neuen Gegebenheiten betreffend die ausländische Bevölkerung erfordern eine Aktualisierung der gemeinschaftlichen Wanderungspolitik.

Der Europäische Rat hat in seiner Sitzung am 25. und 26. Juni 1984 in Fontainebleau die Kommission aufgefordert, das im mittelfristigen sozialen Aktionsplan der Gemeinschaft enthaltene Arbeitsprogramm durchzuführen, das die Bedeutung der Wanderungsprobleme unterstreicht.

Eine Fortsetzung der Bemühungen um die volle Verwirklichung der Freizügigkeit von Bürgern der Mitgliedstaaten, frei von Hindernissen und Zwängen, ist erforderlich.

Der Aufenthalt von ausländischen Bevölkerungsgruppen aus Drittländern nimmt zunehmend Dauercharakter an und muss bei der Gestaltung einer gemeinschaftlichen Eingliederungs- und Integrationspolitik sowie bei den Massnahmen zur Beteiligung am Leben in der Gesellschaft im Interesse einer schrittweisen Festigung dieser Gruppen berücksichtigt werden.

./. .

(3) ABL. Nr. C 168 vom 8.7.1980

Im Hinblick auf das harmonische Zusammenleben der verschiedenen Bevölkerungsgruppen müssen verstärkt Informations-, Versuchs- und Konsultationsmassnahmen durchgeführt werden.

Eine sehr viel stärkere Abstimmung und Zusammenarbeit auf Gemeinschaftsebene ist bei der Durchführung nationaler Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern erforderlich ;

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG VERABSCHIEDET :

1. Nimmt die von der Kommission vorgelegte Mitteilung über die Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft zur Kenntnis ;
2. Erkennt an, dass auf dem Gebiet der Gemeinschaftsgesetzgebung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer folgenden Aktionen Vorrang eingeräumt werden sollte :
 - a) der besseren Durchsetzung der geltenden Rechtsvorschriften bei der täglichen Anwendung, indem die betreffenden Kreise mit dem Gemeinschaftsrecht insbesondere durch die Veröffentlichung eines Handbuchs vertraut gemacht werden, und durch Abänderungen bzw. Ergänzungen der geltenden Gesetzgebung besonders im Hinblick auf bestimmte Personengruppen, für welche die geltenden Gemeinschaftsvorschriften ungeeignet erscheinen ;
 - b) der Fortsetzung der Untersuchung der Möglichkeiten einer ausgedehnteren Zuerkennung individueller und kollektiver politischer Rechte ;
 - c) der sozialen Sicherheit für die Bürger der Mitgliedstaaten : durch Anpassung und Vereinfachung der Gemeinschaftsgesetzgebung im Hinblick auf Änderungen in der nationalen Gesetzgebung, Entscheidungen des Gerichtshofs, und die Arbeitsmarktlage.

3. Erkennt die Notwendigkeit an, Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und mit der Kommission zu fördern und begrüsst die Absicht der Kommission, einen geeigneten Rahmen für diese Zusammenarbeit und Abstimmung zu entwerfen ;
4. Ist entschlossen, die in Assoziierungs- und Kooperationsabkommen enthaltenen Vorschriften über soziale Sicherheit durchzuführen und die Prinzipien, welche den Regeln für Wanderarbeitnehmer, die Gemeinschaftsbürger sind, zugrundeliegen, schrittweise auf Zuwanderer aus Dritten ländern auszudehnen.
5. Ist der Ansicht, dass im Interesse eines harmonischen Zusammenlebens von einheimischer und ausländischer Bevölkerung auf Gemeinschafts- oder lokaler Ebene Initiativen entfaltet werden müssen mit dem Ziel :
 - der Annahme auf Gemeinschaftsebene einer Erklärung gegen Ausländerfeindlichkeit und Rassismus ;
 - der Einführung von Pilotprojekten im Hinblick auf Informationssitzungen für Gemeindeverwaltungen, die mit Zuwanderern befasst sind ;
 - der Verbesserung, ebenfalls insbesondere im Rahmen von Pilotprojekten, der Qualität kostenlosen Rechtsbeistandes sowie einer entsprechenden Vertretung vor dem Gesetz ;
 - der Förderung des Dialogs zwischen Gemeinschaftsinstitutionen und Zuwanderer-Organisationen, insbesondere durch einen Zusammenschluss der letzteren auf Gemeinschaftsebene.
6. Fordert die Kommission auf, die Initiativen zu ergreifen, die zur Verwirklichung der in den vorliegenden Leitlinien vorgesehenen Aktionen erforderlich sind. Die Kommission wird insbesondere ersucht :
 - so rasch wie möglich ein Handbuch über das geltende Gemeinschaftsrecht zu veröffentlichen ;

- in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Pilotprojekte zu Informations-sitzungen für lokale Gemeindeverwaltungen zu organisieren ;
- mit der Hilfe von Zuwanderer-Organisationen Programme für kostenlosen Rechtsbeistand zu entwickeln.

7. Erklärt, dass :

- die notwendige finanzielle Unterstützung dieser Aktionen durch Gemeinschaftsmittel im Rahmen der üblichen Haushaltsverfahren sowie in Übereinstimmung mit den vom Rat übernommenen rechtlichen Verpflichtungen beschlossen werden wird ;
- die Finanzierung spezifischer Projekte, die die Hilfe des Europäischen Sozialfonds benötigen, in Übereinstimmung mit den verfügbaren Mitteln und den Regeln dieses Fonds erfolgen wird.

8. Fordert die Kommission auf, dem Rat in regelmässigen Abständen über Fortschritte bei der Umsetzung der in der vorliegenden Entschliessung dargelegten Leitlinien zu berichten.