

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

1999



2004

---

*Plenarsitzungsdokument*

**ENDGÜLTIG  
A5-0445/2003**

1. Dezember 2003

## **BERICHT**

über die Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und  
Beschäftigung  
(KOM(2003) 336 – 2003/2147(INI))

Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

Berichtersteller: Claude Moraes



## INHALT

	<b>Seite</b>
GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE.....	4
ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	6
BEGRÜNDUNG.....	19
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE FREIHEITEN UND RECHTE DER BÜRGER, JUSTIZ UND INNERE ANGELEGENHEITEN .....	25
STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND CHANCENGLEICHHEIT .....	29
STELLUNGNAHME DES PETITIONSAUSSCHUSSES.....	33

## GESCHÄFTSORDNUNGSSEITE

Mit Schreiben vom 3. Juni 2003 übermittelte die Kommission dem Europäischen Parlament ihre Mitteilung über Einwanderung, Integration und Beschäftigung (KOM(2003) 336), die dem Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten und dem Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit zur Information übermittelt worden war.

In der Sitzung vom 4. September 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Initiativberichts gemäß Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 der Geschäftsordnung über die Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung erhalten hat und dass der Haushaltsausschuss und der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten und der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit als mitberatende Ausschüsse befasst worden waren.

In der Sitzung vom 9. Oktober 2003 gab der Präsident des Europäischen Parlaments bekannt, dass er den Petitionsausschuss ebenfalls um seine Stellungnahme ersucht hatte.

Der Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten benannte in seiner Sitzung vom 4. Juni 2003 Claude Moraes als Berichterstatter.

Der Ausschuss prüfte den Berichtsentwurf in seinen Sitzungen vom 9. Juli 2003, 10. September 2003 und 27. November 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuss den Entschließungsantrag mit 27 Stimmen bei 1 Gegenstimme und 3 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Theodorus J.J. Bouwman, Vorsitzender; Marie-Hélène Gillig und Marie-Thérèse Hermange, stellvertretende Vorsitzende; Claude Moraes, Berichterstatter; Jan Andersson, Elspeth Attwooll, Regina Bastos, Johanna L.A. Boogerd-Quaak (in Vertretung von Anne André-Léonard), André Brie (in Vertretung von Arlette Laguiller), Hans Udo Bullmann (in Vertretung von Enrico Boselli), Ieke van den Burg, Philip Bushill-Matthews, Chantal Cauquil (in Vertretung von Herman Schmid gemäß Artikel 153 Absatz 2 der Geschäftsordnung), Proinsias De Rossa, Harald Ettl, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Anne-Karin Glase, Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (in Vertretung von Marco Formentini), Jean Lambert, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Bartho Pronk, Lennart Sacrédeus, Peter William Skinner (in Vertretung von Alejandro Cercas), Elisabeth Schroedter (in Vertretung von Jillian Evans), Miet Smet, Helle Thorning-Schmidt und Anne E.M. Van Lancker.

Die Stellungnahmen des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit und des Petitionsausschusses sind diesem Bericht beigefügt.

Der Haushaltsausschuss hat am 11. Dezember 2003 beschlossen, keine Stellungnahme abzugeben.

Der Bericht wurde am 1. Dezember 2003 eingereicht.

## ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

### zu der Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung (KOM(2003) 336 – 2003/2147(INI))

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission (KOM(2003) 336),
  - in Kenntnis der Schlussfolgerungen der Tagungen des Europäischen Rates von Tampere (Oktober 1999) und Lissabon (März 2000),
  - in Kenntnis der Charta der Grundrechte<sup>1</sup>, die auf alle in der Europäischen Union lebenden Personen, ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit, anwendbar ist, sowie insbesondere auf deren Artikel 4, 5, 14, 15, 20, 21 und 23,
  - in Kenntnis der Richtlinie 2000/43/EG<sup>2</sup> des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und der Richtlinie 2000/78/EG<sup>3</sup> des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf auf der Grundlage von Artikel 13 VEG,
  - in Kenntnis der Mitteilung der Kommission über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der EU zu Drittländern (KOM(2002) 703),
  - in Kenntnis der Konferenz der griechischen Präsidentschaft über die „Steuerung der Einwanderung zum Nutzen Europas“ (Athen, Mai 2003),
  - in Kenntnis der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses aus eigener Initiative zum Thema "Einwanderung, Integration und Rolle der organisierten Zivilgesellschaft" (CES 365/2002)<sup>4</sup> und der anschließenden Konferenz zum selben Thema (Brüssel, September 2002),
  - in Kenntnis von Artikel 47 Absatz 2 und Artikel 163 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten, des Ausschusses für die Rechte der Frau und Chancengleichheit und des Petitionsausschusses (A5-0445/2003),
- A. in der Erwägung, dass die auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere definierten Grundzüge der Einwanderungspolitik (Partnerschaft mit den Herkunftsländern, eine gemeinsame europäische Asylpolitik, gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Steuerung der Migrationsströme) auch heute noch gelten; in der Erwägung, dass es dringend notwendig ist, sie auf der Grundlage des in den Artikeln 61 bis 69 des Vertrags

---

<sup>1</sup> ABl. C 364 vom 18.12.2000, S. 14

<sup>2</sup> ABl. L 180 vom 19.7.2000, S. 22

<sup>3</sup> ABl. L 303 vom 2.12.2000, S. 16

<sup>4</sup> ABl. C 125 vom 27.5.2002, S. 112

vorgesehenen Rechtsrahmens, auf den sich die Kommission bei der Vorlage der bereits ausgearbeiteten Vorschläge bezog, unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Parlaments weiterzuentwickeln,

- B. in der Erwägung, dass die qualitative und quantitative Festlegung bezüglich der Aufnahme von Arbeitskräften aus Drittstaaten in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegt, um die Zuwanderung in die EU nach ihren Möglichkeiten und Notwendigkeiten zu steuern; in der Erwägung, dass die nationalen rechtlichen Rahmenbedingungen und Politiken im Hinblick auf eine verstärkte Einwanderung in die EU sich zwischen den einzelnen Staaten unterscheiden; ferner in der Erwägung, dass alle Mitgliedstaaten sich mit der gemeinsamen Herausforderung konfrontiert sehen, ihre Steuerung der Einwanderungsströme zu verbessern, die Integrationspolitik für neue und bereits ansässige Einwanderer in Partnerschaft mit ihnen zu verbessern, die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern zu suchen und den Dialog mit ihnen in dem umfassenden kombinierten Konzept zu verbessern, das vom Europäischen Rat von Tampere festgelegt wurde,
- C. in der Erwägung, dass der Europäische Rat auf seinem Gipfeltreffen von Tampere ausdrücklich „eine energischere Integrationspolitik“ gefordert hat, die darauf ausgerichtet sein sollte, „Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhalten, vergleichbare Rechte und Pflichten wie EU-Bürgern zuzuerkennen“,
- D. in der Erwägung, dass es Aufgabe der EU sein soll, im Interesse einer gesteuerten Einwanderung von Arbeitskräften in die Mitgliedstaaten gemeinsame Bedingungen und Regeln für die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitsmigranten zu entwickeln. Dabei ist auch ein kohärentes Konzept der Visaerteilung und der Einreisekontrolle zu schaffen; in der Erwägung, dass die verbesserte Steuerung der Einwanderungsströme und der Austausch bewährter Praktiken im Rahmen der Integrationspolitik im Kontext bedeutender unabhängiger Untersuchungen erfolgen sollten, die Auskunft über den gesamtwirtschaftlichen Nutzen sowie die Kosten der Einwanderung für die Mitgliedstaaten geben; ferner in der Erwägung, dass durch die verbesserte und vollständige Integration neu hinzukommender und bereits ansässiger Einwanderer, insbesondere in den Arbeitsmarkt der EU, das wirtschaftliche Potential der Einwanderer realisiert wird, der soziale Zusammenhalt und die Respektierung der Vielfalt gefördert werden und ein Beitrag zu den Zielen von Lissabon geleistet wird: *eine wettbewerbsfähige und dynamische kenntnisorientierte Gesellschaft zu schaffen, die zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und stärkerem sozialen Zusammenhalt in der Lage ist,*
- E. in der Erwägung, dass zwischen den Aspekten der Einwanderungspolitik unterschieden werden muss, die mit der Aufnahme von gerade erst eingetroffenen Personen im Hinblick auf die Erleichterung ihrer Integration zusammenhängen, und jenen Aspekten, die Einwanderer der zweiten und dritten Generation betreffen, die immer noch mit sozialer, wirtschaftlicher bzw. politischer Ausgrenzung zu kämpfen haben,
- F. in der Erwägung, dass durch die (bevorstehende) Erweiterung der E U die Dynamik der Einwanderung in Europa verändert wird – wahrscheinlich zum allgemeinen Nutzen für die europäischen Arbeitsmärkte, was zu mehr Freizügigkeit zwischen derzeitigen und neuen Mitgliedstaaten führen sollte, selbst wenn zunächst Beschränkungen eingeführt werden -,

dass neue Drittländer zu Nachbar- und Grenzländern der EU werden und dass viele der Beitrittsländer (Bewerber), die bis zur Erweiterung Nachbarländer der Union waren, sich stärker auf die Einwanderung konzentrieren müssen; ferner in der Erwägung, dass Integrationsmaßnahmen auch Einwanderern innerhalb der EU zugute kommen, und zwar einschließlich Einwanderern aus den neuen Mitgliedstaaten,

- G. in der Erwägung, dass in den meisten Fällen das Problem des illegalen Aufenthalts daraus entsteht, dass Personen, die legal in das Hoheitsgebiet der EU eingereist sind, nicht mehr aufenthaltsberechtigt sind,
  - H. in der Erwägung, dass ein entschlossenes Vorgehen gegen illegale Beschäftigung und gegen diejenigen, die davon profitieren, ein integraler Bestandteil des Kampfes gegen illegale Einwanderung ist; ferner in der Erwägung, dass durch einen erleichterten legalen Zugang für Einwanderer zum Arbeitsmarkt möglicherweise sowohl das Angebot an als auch die Nachfrage nach illegaler Beschäftigung zurückgehen werden,
  - I. in der Erwägung, dass Frauen eine nicht zu vernachlässigende Mehrheit und damit einen beträchtlichen Anteil der Einwanderer darstellen, unter ihnen Einwanderinnen der zweiten und dritten Generation, Asylbewerberinnen und illegale Einwanderinnen,
  - J. in der Erwägung, dass Frauen häufig Opfer von Diskriminierungen aufgrund sowohl des Geschlechts als auch ihrer Herkunft sind, und unter besonderem Hinweis darauf, dass diese Diskriminierungen ebenfalls eingewanderte Frauen der zweiten und dritten Generation betreffen, ganz gleich in welchem Maße sie bereits integriert sind,
  - K. in der Erwägung, dass die europäische Einwanderungs- und Integrationspolitik mit den umfassenderen sozial-, wirtschafts-, außen- und entwicklungspolitischen Zielen der EU vereinbar sein und in Einklang mit zentralen europäischen Werten wie Chancengleichheit, Menschenrechte, Würde, Toleranz, Respektierung der Vielfalt, Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Beteiligung am zivilen, kulturellen und politischen Leben stehen muss,
1. begrüßt diese Initiative der Kommission im Einklang mit dem Schwerpunkt des Europäischen Rates von Tampere auf der Entwicklung einer effizienteren Einwanderungs- und Integrationspolitik im Hinblick auf die Bürger von Drittländern in der EU; weist darauf hin, dass dadurch drei vitale und miteinander verknüpfte Themen erstmals gerecht in Betracht gezogen werden, und zwar die Steuerung der Einwanderung in die EU im Kontext einer alternden Erwerbsbevölkerung, die Verbesserung der Integration von Einwanderern in die EU und die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern;
  2. stellt fest, dass diese Themen den Kernpunkten der Agenda von Lissabon und ihrer Vision von sich gegenseitig unterstützenden Beschäftigungs-, Sozial- und Wirtschaftspolitiken entsprechen, in deren Rahmen einerseits die Einwanderung und die Maximierung der Beschäftigung in zunehmendem Maße für die Arbeitsmärkte und das Wirtschaftswachstum der EU von Bedeutung sind, während andererseits die Integration neuer Einwanderer, bereits ansässiger Bürger von Drittländern und EU-Bürgern, die aus ethnischen Minderheiten stammen, zu einem Schlüsselfaktor für den sozialen Zusammenhalt wird; ist ferner der Ansicht, dass in diesem Sinne Fragen des

Arbeitsmarkts von entscheidender Bedeutung sind, jedoch nicht isoliert betrachtet werden können, da Integration auch von einer Reihe anderer Faktoren einschließlich des sozialen Kontexts, der Bildung und der sprachlichen Fähigkeiten, der Beteiligung der Bürger, der Einbeziehung der Zivilgesellschaft und der Sozialpartner, der effektiven Umsetzung der Finanzierungsprogramme der EU zur Bekämpfung von Nachteilen auf dem Arbeitsmarkt (z.B. Europäischer Sozialfonds, EQUAL, Europäischer Integrationsfonds, Europäischer Flüchtlingsfonds) sowie dem rechtlichen Rahmen (z.B. ordnungsgemäße Umsetzung der Anti-Diskriminierungs-Richtlinien gemäß Artikel 13) abhängig ist; ist ferner der Ansicht, dass die erfolgreiche Integration von Einwanderern ein Element zur Verwirklichung der sozialen Einbeziehung ist, und zwar zum Nutzen sowohl der betreffenden Personen als auch der lokalen Gemeinschaften und der Gesellschaft im weiteren Sinne;

3. unterstreicht, dass die verschiedenen Einwanderergruppen unterschiedliche Integrationspolitiken erfordern; betont, dass die Integration nicht nur neu angekommene Einwanderer, sondern auch bereits seit langem hier ansässige Drittstaatsangehörige und Einwanderer der zweiten und dritten Generation betrifft, und dass dies bei der Konzeption der Politik in Betracht gezogen werden muss;
4. unterstreicht, dass von der Vielzahl der Faktoren, die die Integration der Einwanderer begünstigen, Sprachkenntnisse für Männer und Frauen unabhängig von der Arbeitsplatzfrage von zentraler Bedeutung sind, weil sie die Strukturierung des Denkens, die Selbstständigkeit, ein besseres Verständnis der Gesellschaft und ihrer Organisation sowie die Entwicklung und Verbesserung der Beziehungsfähigkeit erleichtern und somit den sozialen Zusammenhalt fördern;
5. unterstreicht, von welcher entscheidenden Bedeutung eine geschlechtsspezifische Perspektive in Einwanderungs- und Integrationsfragen auch in Bezug auf die Beschäftigung ist; verweist darauf, dass die Nichtbeachtung der geschlechtsspezifischen Probleme im Zusammenhang mit Einwanderung und Integration verheerende Auswirkungen für die betroffenen Frauen sowie auch für die Gesellschaft insgesamt haben kann, insbesondere dort, wo diese Frauen leben;

#### Die Herausforderung für die EU im Hinblick auf demographische Struktur und Erwerbsbevölkerung: gesteuerte Einwanderung als Teil der Antwort

6. verweist auf bedeutende internationale Untersuchungen mit dem Ergebnis, dass Einwanderungstrends wichtigster Bestandteil der Veränderungen in der Bevölkerung in großen Teilen der Industrieländer sind; stellt fest, dass die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in der EU-25 bis zum Jahr 2020 von 303 Millionen auf 297 Millionen und anschließend bis zum Jahr 2030 auf 280 Millionen zurückgehen wird, wodurch sich das Abhängigkeitsverhältnis im Rentenalter nahezu verdoppelt, wobei der Rückgang der Gesamtbeschäftigung negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben könnte, da letzteres das Ergebnis von Beschäftigungs- und Produktivitätswachstum ist;
7. unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Einwanderer, insbesondere die Frauen, als Ressourcen und allgemein wertvolle Bereicherung für den Arbeitsmarkt betrachtet werden, um über eine pluralistische Arbeitnehmerschaft zu verfügen und die vorhandenen breit gefächerten Humanressourcen sinnvoll einzusetzen;

8. teilt die Auffassung, dass die Einwanderungsströme eine unumgängliche Realität sind und zum gegenseitigen Nutzen von Gastländern und Herkunftsländern eingeschränkt werden können und müssen; teilt ferner die Auffassung, dass eine gesteuerte Einwanderung einschließlich befristeter Einwanderungsmechanismen ein Element im Hinblick auf demographische und wirtschaftliche Tendenzen in der EU und ihre Auswirkungen auf die Systeme der sozialen Sicherheit sein sollte, dass dies jedoch nicht die einzige Lösung sein kann – erheblich höhere Geburtenraten sind z.B. ein weiterer bedeutender Faktor; betont, dass Einwanderungspolitiken parallel zu ergänzenden Integrationsmaßnahmen entwickelt werden sollten; unterstreicht, dass Einwanderung nicht nur im Sinne eines Wirtschaftspotenzials betrachtet werden kann, und dass umfassende politische Maßnahmen auch die soziale, kulturelle, religiöse und politische Dimension umfassen müssen;
9. unterstreicht, dass eine gut gesteuerte Migrationspolitik Folgendes beinhalten kann:
- die Erkenntnis, dass qualifizierte Arbeitnehmer, die eine Beschäftigung in der EU aufnehmen, nicht zwangsläufig im Herkunftsland einen Verlust an Qualifikation bewirken, da viele Arbeitnehmer in diese Länder zurückkehren und dort ihre neue Erfahrungen zum Nutzen ihrer einheimischen Wirtschaft und Gemeinschaft einsetzen;
  - Nutzung vorhandener Erfahrungen mit der Green Card in den USA, wenn es darum geht, Politik zu konzipieren, um Drittstaatsangehörigen eine befristete Arbeit in einem Mitgliedstaat zu erleichtern, ungeachtet dessen, ob sie bereits über einen Arbeitsvertrag verfügen oder nicht; eine aktive Anwerbe- und Genehmigungspolitik für bestimmte freie Stellen und Berufsgruppen langfristig auf europäischer Ebene zu koordinieren und zu fördern; dies setzt eine solide und vorausschauende, sowohl nach Regionen und Wirtschaftssektoren der einzelnen Mitgliedstaaten aufgeschlüsselte als auch die Gesamt-EU erfassende Arbeitsmarktanalyse voraus; anschließend bedarf es einer sorgfältigen Beratung mit den Sozialpartnern sowie den für die lokale Arbeitsmarktpolitik zuständigen regionalen und lokalen Einrichtungen;
10. verweist nachdrücklich darauf, dass gesteuerte Einwanderung nicht bedeuten kann:
- Umgehung der Reformen der Arbeitsmärkte und Bildungs-/Ausbildungssysteme der EU, die erforderlich sind, um die Beschäftigungsfähigkeit (auch von Einwanderern) und die umfassende Anpassungsfähigkeit an den wirtschaftlichen Wandel zu verstärken;
  - "Herauspicken" bestimmter qualifizierter Arbeitnehmer/Unternehmer aus Entwicklungsländern, so dass den Volkswirtschaften der Herkunftsländer Schaden entstehen könnte;
  - Missbrauch von eingewanderten Arbeitskräften unter inakzeptablen Bedingungen; illegale Beschäftigung stellt hierbei ein Problem dar, wobei diejenigen zu bestrafen sind, die von solcher Ausbeutung profitieren, und nicht die Opfer; ferner sind Verdrängungseffekte am stärksten bei Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation und führen zu sozialen Spannungen, während sie gleichzeitig Bemühungen auch im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) zur wesentlichen Verbesserung der Qualität der Arbeit auf dem gesamten Arbeitsmarkt beeinträchtigen;
  - Nichteinhaltung der 2002 in Lissabon eingegangenen und in Barcelona ratifizierten Verpflichtung, mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, vor allem sich um Verwirklichung des Rechts jedes Arbeitnehmers, einschließlich eingewanderten Arbeitskräften, auf Ausübung seiner Tätigkeit in Verhältnissen zu bemühen, die seine

Gesundheit, Sicherheit und Würde respektieren;

11. ist der Ansicht, dass in der Schattenwirtschaft beschäftigte Einwanderer in Bezug auf die Bearbeitung von Beschwerden über illegale Beschäftigung genau so behandelt werden sollten wie die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats;
12. unterstreicht die außergewöhnlich prekäre Situation von illegalen Einwanderinnen, die illegal, heimlich und unter unakzeptablen Bedingungen arbeiten, die sie davon abhalten, Vorfälle der Gewaltanwendung, Diskriminierung sexueller oder sonstiger Art, deren Opfer sie sind, zu melden, da sie völlig abhängig von ihrem Arbeitgeber, den Schleusern, die sie einschmuggeln, oder anderen Personen sind;
13. ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dringend Maßnahmen einleiten sollten, um die illegale Beschäftigung, insbesondere auf dem Sektor der Hausarbeit, zu untersuchen, auf dem gemäß seiner Entschließung vom 30. November 2000<sup>1</sup> zur Regelung der Hausarbeit in der Schattenwirtschaft eine sehr hohe Zahl von Migrantinnen beschäftigt ist; ist der Auffassung, dass eine neue Lösung gefunden werden muss, um es Familien, die solche Personen beschäftigen, zu ermöglichen, einen ordentlichen Arbeitsvertrag auszuarbeiten, der diesen Frauen Anspruch auf Sozialversicherung verschafft;
14. unterstreicht, dass Frauen und Minderjährige vorrangig Opfer des Menschenhandels und/oder der sexuellen Ausbeutung sind und daher angemessenen Schutz und Beistand benötigen; betont die Notwendigkeit, dieses Problem aufzugreifen und Maßnahmen zu fördern, die den Menschenhandel verhindern, sexuelle Ausbeutung beseitigen und die Integration der Opfer gewährleisten; besteht darauf, dass die Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen ergreifen und angemessene Rechtsvorschriften erlassen, um zu vermeiden, dass diese Opfer bestraft werden;
15. ist der Ansicht, dass die gesteuerten Einwanderungspolitiken der Mitgliedstaaten das gesamte Spektrum der Einwanderungswege von saisonal/zeitlich begrenzt bis ständig abdecken sollten; verweist auf die Ausführungen der Kommission, denen zufolge eine zeitlich begrenzte Einwanderung zu einer ständigen Einwanderung werden kann und der größte gesamtwirtschaftliche, soziale und kulturelle Beitrag häufig von festansässigen, anpassungsfähigen und gut integrierten Einwanderern stammt;
16. weist jedoch darauf hin, dass in der gegenwärtigen Situation Migranten, die einmal eine Genehmigung erhalten haben, oft ausschließlich in Richtung einer dauerhaften Niederlassung gedrängt werden: Anpassungen in Teilbereichen beispielsweise der Arbeits- und Sozialgesetzgebung können den Ausschlag gegen, um die freiwillige Option eines befristeten Aufenthalts und der Rückkehr in das Herkunftsland attraktiver zu machen, was auch der dortigen Entwicklung zugute kommen kann ("brain circulation" statt "brain drain");

### Integration und Beschäftigung

17. betont, dass Integration eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit ist und dass sowohl

---

<sup>1</sup> ABl. C 228 vom 13.8.2001, S. 193

von den Migrantinnen als auch von der einheimischen Bevölkerung Anstrengungen gefordert sind, um einen echten sozialen Zusammenhalt zu erreichen; betont insbesondere die entscheidende Rolle lokaler und regionaler Behörden, deren Zuständigkeiten u.a. für Planung, Wohnen, Bildung und den Arbeitsmarkt direkte Auswirkungen für die Integration haben und sozialen Zusammenhalt, soziale Integration und nachhaltige Gemeinschaften fördern können; betont die Bedeutung solcher Maßnahmen durch den Europäischen Strukturfonds und Initiativen wie EQUAL und URBAN, während gleichzeitig die Beteiligung lokaler und regionaler Behörden an der europäischen Debatte erleichtert wird;

18. unterstreicht, dass interkulturelle Kompetenz in einem Europa, was immer vielfältiger wird, eine wesentliche Fähigkeit darstellt, und dass alle Mitglieder der Gesellschaft lernen müssen, in heterogenen und sich wandelnden Umgebungen zu handeln; fordert die Mitgliedstaaten auf, die interkulturelle Kompetenz als Standard in Bildung und öffentlichem Leben (Politik, Arbeitsmarkt, öffentlicher Dienst) zu fördern und sie zu einem Kriterium zu machen, das Regierungsbeamte als Teil ihres Tätigkeitsprofils erfüllen müssen;
19. stellt fest, dass die Aufnahmepolitik einen bedeutenden Einfluss auf die erfolgreiche Integration von Einwanderern haben kann; fordert diesbezüglich insbesondere eine umfassende Begriffsbestimmung von „Familie“ im Zuge der Tampere-Initiativen;
20. ist der Ansicht, dass im Rahmen eines europäischen Konzepts für Einwanderung, Integration und Beschäftigung anerkannt werden sollte, wie komplex das Bild beschaffen ist, z.B.:
  - deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den Bedingungen und der Qualität der Arbeitsplätze der Einwanderer, jedoch allgemein unterdurchschnittliche Arbeitsbedingungen (einschließlich Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen) für neue und bereits ansässige Einwanderer, geringere Arbeitsplatzsicherheit und Lohnunterschiede zwischen Zuwanderern und anderen Arbeitnehmern, die noch stärker als die geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede in der EU sind, so z.B. in London, wo Staatsangehörige aus Entwicklungsländern im Jahre 2001 durchschnittlich 29% weniger verdienten als Staatsangehörige des Aufnahmelandes;
  - Überrepräsentierung von Einwanderern bei schlecht bezahlten Tätigkeiten;
  - der ethnische Ursprung ist einer von vielen Faktoren für die Erfahrungen auf dem Arbeitsmarkt – z.B. haben einige ethnische Minderheiten in manchen Mitgliedstaaten einen besonders hohen Anteil von Selbständigen und Unternehmen, zum Großteil in Form von KMU, was den Arbeitsmärkten durch Schaffung von Arbeitsplätzen einen starken Impuls verleiht;
  - Integrationspolitiken und bewährte Praktiken weisen große Unterschiede für verschiedene Arten von Einwanderern auf, so dass z.B. neue Einwanderer mit Flüchtlingsstatus wesentlich andere Bedürfnisse haben werden als bereits ansässige Einwanderer;
21. unterstreicht, dass viele Einwanderinnen in ihren Herkunftsländern nur durch ihre Ehemänner über abgeleitete Rechte verfügen, und dass es daher von entscheidender Bedeutung ist, zuwandernden Frauen eigene individuelle Rechte und Ansprüche sowie einen individuellen rechtlichen Status zu gewährleisten und ihnen ausführliche

Informationen, Ausbildung und Selbstbehauptungsstrategien bezüglich ihrer Rechte und Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um die Möglichkeit ihrer Integration in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben zu fördern;

22. ist besorgt darüber, dass die derzeitigen Beschäftigungsraten in der EU für Einwanderer zeigen, dass ihr möglicher wirtschaftlicher und sozialer Beitrag nicht immer realisiert wird; ist ferner der Ansicht, dass die Beschäftigung der Schlüssel zur vollständigen Integration von Einwanderern ist; unterstützt Vorschläge zur Verbesserung einer erfolgreichen und stabilen Beschäftigung einschließlich des Austauschs bewährter Praktiken durch die Mitgliedstaaten in den Bereichen Bildung und Fertigkeiten, und zwar unter besonderer Betonung des Sprachunterrichts für neue Einwanderer, wobei auf den Fertigkeiten und Kompetenzen jedes Einzelnen und auf ihren Erfahrungen und Qualifikationen aufgebaut werden kann, die sie innerhalb und außerhalb der EU erworben haben, so dass die dringend benötigte bessere Entsprechung zwischen den Fähigkeiten des Einzelnen und den Erfordernissen der Arbeitsmärkte erzielt werden kann;
23. fordert ferner nachdrücklich Maßnahmen zur Aufhebung von Hemmnissen wie Diskriminierung am Arbeitsplatz, einschließlich Einsatzes erfolgreicher Managementmethoden zur Handhabung der Vielfalt am Arbeitsplatz, wie sie von einigen großen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen praktiziert wird, um faire Einstellung, Beschäftigung und Beförderung am Arbeitsplatz zu gewährleisten, und zwar aufgrund von Verdiensten und unabhängig von der rassischen, ethnischen oder geschlechtlichen Zugehörigkeit; fordert, dass besonderes Augenmerk auf die Beschäftigung der eingewanderten Frauen gerichtet wird und nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken erstellt werden;
24. ist der Auffassung, dass eine aktive Integrationspolitik für aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige Folgendes umfassen sollte:
  - Festlegung klarer Vorschriften betreffend den Rechtsstatus von aufenthaltsberechtigten Personen und Gewährleistung ihres Rechts auf ordnungsgemäße Bearbeitung ihrer Akte;
  - Ermöglichung einer angemessenen Eingliederung in den Arbeitsmarkt;
  - die Pflicht der Aufenthaltsberechtigten, vom Gastland veranstaltete Kurse in der bzw. in den Landessprachen zu besuchen, sowie das Recht des Zugangs zu Bildungsmaßnahmen, die Anerkennung von Diplomen;
  - Gewährleistung des Zugangs zu Sozial- und Gesundheitsleistungen;
  - Bemühungen um menschenwürdige Lebensbedingungen in den Städten und ihren Wohngebieten;
  - Gewährleistung der Teilnahme der Migranten am sozialen, kulturellen und politischen Leben;
25. ist der Auffassung, dass in den oben genannten Bereichen Programme für die Erstaufnahme von Personen, die in einen EU-Mitgliedstaat einreisen, ausgearbeitet werden sollten und dass die die oben genannten Bereiche betreffenden Bestimmungen auf dem Gebiet der Politik für die Integration von Einwanderern der zweiten und dritten Generation überprüft werden sollten, um sie auf die in dieser Entschließung festgelegten Ziele abzustimmen;
26. ist der Auffassung, dass der Annahme der Richtlinie über die langfristig

aufenthaltsberechtigten Personen mit Blick auf die Integration von Drittstaatsangehörigen entscheidende Bedeutung zukommt;

27. stellt fest, da die Arbeitslosigkeit unter weiblichen häufig höher als unter männlichen Einwanderern ist, dass besonderes Augenmerk darauf gerichtet wird, wie sie besser integriert werden können, z. B. durch Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen sowie von spezifischen Kultur- und Bildungsbegegnungsstätten usw., denn eine Berücksichtigung der Geschlechterperspektive wird die Arbeit zwecks besserer Integration der Einwanderer stärker konzentrieren und somit wirksamer machen;
28. unterstreicht die Bedeutung einer kostenlosen Beratung für Einwanderinnen, d.h. Einrichtung von Zentren zur speziellen Unterstützung und Beratung für Frauen in Fragen der allgemeinen und reproduktiven Gesundheit, ihre Rechte und Beschäftigungsmöglichkeiten usw. und unterstreicht, dass die Beratung geschlechts- und kulturbewusst sein muss (z.B. geleitet von Frauen mit Kenntnissen über die Herkunftsländer im Bereich Kultur, Familienstrukturen usw.);
29. betont insbesondere die Bedeutung eines bedingungslosen bzw. sogar privilegierten Zugangs von zugewanderten Frauen zur allgemeinen und beruflichen Bildung, da diese Schritte einer echten sozialen und beruflichen Eingliederung zwingend vorausgehen müssen;
30. gibt zu bedenken, dass in den Mitgliedstaaten, vor allem auf regionaler und lokaler Ebene, diverse Aktionsprogramme ausgearbeitet worden sind, die auf den wachsenden Pluralismus der modernen Gesellschaften reagieren, und ist der Auffassung, dass die von den verschiedenen Behörden in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen in einem gemeinsamen Katalog der bisherigen Errungenschaften zusammengefasst werden sollten, um den Austausch bewährter Verfahren, den Vergleich von Ergebnissen und die Verfügbarkeit von Informationen für die Mitgliedstaaten, die EU-Einrichtungen, die regionalen und lokalen Behörden und andere beteiligte Parteien zu erleichtern;
31. unterstützt die Vorschläge im Einklang mit der offenen Methode der Koordinierung zur Förderung des Austauschs von Informationen, Ideen und Erfahrungen bezüglich der Integration und Beschäftigung sowohl neuer als auch bereits ansässiger Einwanderer; verweist darauf, dass das Europäische Parlament hierbei eine wichtige Rolle spielen sollte und dass alle beteiligten Akteure, auch die Einwandererorganisationen, einbezogen werden müssen; dringt gleichzeitig auf einen ehrgeizigeren Geltungsbereich für Maßnahmen, z.B. eine detailliertere Behandlung von Fragen in Verbindung mit der Einwanderung im Rahmen des EBS, Bewusstseinsbildung über Rechte und Pflichten von Einwanderern, Maßnahmen der Sozialpartner in der EU zur Verbesserung der angemessenen Vertretung und Beteiligung eingewanderter Arbeitnehmer im privaten und öffentlichen Sektor, in Gewerkschaften und Betriebsräten und Maßnahmen zur Verbesserung der ethnischen Vielfalt bei den Bediensteten der EU-Organe und anderer öffentlicher Verwaltungen;
32. begrüßt, dass in die Mitteilung der Begriff der Zivilbürgerschaft aufgenommen wurden, durch den in der Europäischen Union aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ein Status eingeräumt würde, durch den sie wirtschaftliche, soziale und politische Rechte und

Pflichten, einschließlich des Rechts auf Teilnahme an lokalen und Europawahlen, haben würden; betont jedoch, dass dies mehr als die Umsetzung von Gesetzgebungsinitiativen bedeutet; unterstreicht, dass die Zivilbürgerschaft für das Zugehörigkeitsgefühl zur Gemeinschaft und somit für die Integration von großer Bedeutung ist; fordert die Kommission auf, auch weiterhin gegenüber den Mitgliedstaaten darauf zu dringen, dass gewährleistet sein muss, dass ihre Auflagen für die Staatsbürgerschaft nicht diskriminierend sind, insbesondere unter Berücksichtigung der in Artikel 13 des Vertrags dargelegten Gründe;

33. unterstreicht, dass die Beschäftigung zwar für die globale Integration von entscheidender Bedeutung ist, aber auch andere Maßnahmen für diejenigen erforderlich sind, die nicht am Arbeitsmarkt beteiligt sind, einschließlich Kinder, Personen, die Betreuungsaufgaben in der Familie übernehmen, und diejenigen mit gesundheitlichen Problemen; verweist darauf, dass es viele andere Möglichkeiten gibt, die Mitwirkung in der Gesellschaft und die Integration zu stärken, darunter auch die Förderung von freiwilligen Tätigkeiten;

#### Die Notwendigkeit eines umfassenden kombinierten Konzepts

34. ist der Ansicht, dass eine Zusammenarbeit in der EU bei der Steuerung der Einwanderung erforderlich ist, insbesondere im Hinblick auf den Arbeitsmarkt, dass diese Zusammenarbeit jedoch politische Verpflichtung und Führung erfordert; sieht das derzeitige politische Klima im Hinblick auf Asyl und illegale Einwanderung als mögliches Hindernis für die Verwirklichung einer Zusammenarbeit im Bereich der gesteuerten Einwanderungs- und Integrationspolitiken, ist jedoch der Ansicht, dass eine Koordinierung im Rahmen der EU und der Austausch bewährter Praktiken überaus wichtig sind, um die Ziele von Tampere und Lissabon zu erreichen, bei gleichzeitiger Anerkennung der Autorität der einzelnen Mitgliedstaaten im Asylbereich sowie in der Einwanderungspolitik;
35. dringt beim Rat und den Mitgliedstaaten darauf, sich für die gesteuerte Einwanderung einzusetzen, insbesondere durch Förderung aller Elemente der vom Europäischen Rat von Tampere festgelegten ausgewogenen Agenda, einschließlich derjenigen Elemente, die im Rahmen der in jüngster Zeit auf illegale Einwanderung und Asylsuche gelegten Schwerpunkte in den Hintergrund getreten sind; unterstreicht, dass die bisher als Teil der Tampere-Agenda vereinbarten Richtlinien bei weitem hinter den Versprechungen von Tampere zurückbleiben und verweist darauf, dass dies für die Integration erhebliche Auswirkungen hat; fordert die Mitgliedstaaten auf, die Haltung von Organisationen wie der Internationalen Einwanderungsorganisation zu ermitteln, die argumentieren, dass Politiken im Bereich einer gesteuerten Einwanderung einschließlich der Beschäftigung das notwendige Gegengewicht zu Reformen des Asylsystems und Maßnahmen gegen illegale Einwanderung sind - ohne mehr legitime Möglichkeiten zur Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen kann der Druck auf vermeintliche Alternativen nur zunehmen;
36. ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels nicht zu einer repressiven Politik führen darf, die sich gegen die illegalen Einwanderer richtet, sondern dass vielmehr gegen die Schlepper und gegen diejenigen, die die Situation ausnutzen, vorgegangen werden muss;

37. unterstreicht die Notwendigkeit, die Ursachen und Folgen der illegalen sowie legalen Einwanderung und Zuflucht insbesondere bei weiblichen Einwanderern und Asylsuchenden zu prüfen, da sie möglicherweise wegen einer Diskriminierung oder Verfolgung aus Gründen des Geschlechts auswandern;
38. fordert die Mitgliedstaaten auf, regelmäßig Studien auszuarbeiten und die Kommission über die Schattenwirtschaft und den informellen Arbeitsmarkt, deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit des Landes und die Präsenz von Einwanderern auf dem Arbeitsmarkt zu informieren, da die Aussicht auf einen Arbeitsplatz zweifellos als Anreiz für illegale Einwanderung dient;
39. unterstreicht die Notwendigkeit, Studien, geschlechtsspezifische Statistiken und thematische Erhebungen über die stark von Frauen geprägten Migrationsbewegungen, die Rolle der Frauen bei der Integration und über die sozioökonomische Diskriminierung zu Lasten von eingewanderten Frauen durchzuführen, um so beispielsweise dazu beizutragen, dass auf europäischer und nationaler Ebene entsprechende politische Maßnahmen ergriffen werden, die den charakteristischen geschlechtsspezifischen Merkmalen der Zuwanderung Rechnung tragen;
40. spricht sich in dem Wissen, dass die Mitgliedstaaten für die Bestimmung der Zahl von Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet zuständig sind, dafür aus, globale Schätzungen vorzunehmen, bei denen auch jene Personen berücksichtigt werden, deren Aufenthalt aus anderen Gründen als einer wirtschaftlichen Tätigkeit genehmigt wurde, so z.B. Flüchtlinge, Personen, die subsidiären Schutz genießen, und Personen, die zum Zwecke der Familienzusammenführung einreisen, wozu auch Minderjährige im Erwerbsalter gehören, die Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten müssen;

#### Zusammenarbeit und Dialog mit Drittländern

41. fordert den Rat und die Mitgliedstaaten auf, den Dialog mit Drittländern zu verbessern, um *unter anderem* zu gewährleisten, dass die Hauptgründe der Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen angesprochen werden und dass durch die Politik die Entwicklungsziele unterstützt werden;
42. fordert ferner die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, Systeme der qualitativen und quantitativen Regulierung für legale Einwanderung nach Europa zu definieren und dabei zusammenzuarbeiten, die den Herkunfts- und Transitländern der wichtigsten illegalen Einwanderungsströme angeboten werden sollen, um sie zur Zusammenarbeit im Hinblick auf den Abschluss von Wiederaufnahmeabkommen, die Steuerung der Migrationsströme und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu bewegen;
43. ersucht die Mitgliedstaaten, auch Abkommen mit Herkunftsländern abzuschließen, um die Übertragung der erworbenen Sozialversicherungsansprüche der Einwanderer zu gewährleisten;
44. fordert, dass die der EU zur Verfügung stehenden notwendigen politischen und wirtschaftlichen Instrumente wirksam genutzt werden, um die tieferen Ursachen der Migrationsströme zu bekämpfen und die Zusammenarbeit mit Drittländern zu fördern, die

bei der Steuerung der Einwanderung eine Schlüsselrolle spielen;

45. verweist auf die Mitteilung der Kommission über die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der EU zu Drittländern (KOM(2002) 703)<sup>1</sup>, insbesondere auf:
- einen ausgewogenen globalen Ansatz, um die tieferen Ursachen von Migrationsströmungen anzugehen;
  - eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in Migrationsfragen auf der Grundlage einer Festlegung gemeinsamer Interessen mit Drittländern, und
  - spezifische und konkrete Initiativen zur Unterstützung von Drittländern beim Ausbau ihrer Kapazitäten im Bereich der Steuerung der Migration; unterstreicht in dieser Hinsicht die Bedeutung von Haushaltsposten 19 02 03 (B7-667) für das Haushaltsjahr 2004, der Mittel für ein Mehrjahresprogramm 2004-2008 zur Steuerung sämtlicher Aspekte der Migrationsströme bereitstellt;
46. ist der Ansicht, dass der Ausgangspunkt bei dem Thema Arbeitsmigration das Streben nach fairen nationalen und internationalen Arbeitsverhältnissen sein muss; ist deshalb der Auffassung, dass Gespräche mit den Herkunftsländern und den örtlichen Gewerkschaften notwendig sind; schlägt daher zwecks Regelung des einen wie des anderen vor, einen internationalen Verhaltenskodex („Code of Conduct“) zu entwickeln, wobei es nahe liegt, der Internationalen Arbeitsorganisation dabei eine wichtige Rolle zuzuerkennen;
47. fordert die Regierungen der Mitgliedstaaten auf, eine verantwortungsbewusste, ausgewogene Debatte auf der Grundlage genauer, unabhängig ermittelter Informationen über den Umfang der Einwanderung, den positiven wirtschaftlichen und sozialen Beitrag von Einwanderern sowie die Kosten und über die Frage zu fördern, wie die Einwanderung eine von vielen Lösungen für die demographischen Trends im Hinblick auf die abnehmende Erwerbsbevölkerung in der EU sein kann, eine Debatte, an der auch politische Führer, die Medien, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft beteiligt sein sollten;
48. unterstreicht die enorme Bedeutung der Einbeziehung von geschlechtsspezifischen Aspekten in alle Politikbereiche der EU und fordert eine viel stärkere Anerkennung der spezifischen und häufig enormen Probleme, denen Frauen bei der Zuwanderung und Integration in ein fremdes Land gegenüberstehen;
49. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

---

<sup>1</sup> Noch nicht im ABl. veröffentlicht.

## BEGRÜNDUNG

### Politischer Kontext

Ziel der Kommission ist es, im Hinblick auf Einwanderungs- und Integrationspolitik mit dieser Mitteilung eine politische Lücke zu schließen, die sich seit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam (Mai 1999) mit seinen beispiellosen neuen Bestimmungen über Einwanderungs- und Asylpolitik auf EU-Ebene entwickelt hat. Nur wenige Monate später, im Oktober 1999, bemühte sich der Europäische Rat von Tampere, die Schlüsselemente der Einwanderungspolitik zu "verknüpfen" und die neuen Befugnisse der EU in diesen Bereichen uneingeschränkt zu nutzen, indem er einen klaren und umfassenden Rahmen festlegte, der vier Aspekte beinhaltet:

- Partnerschaft mit den Herkunftsländern;
- eine gemeinsame europäische Asylpolitik;
- Steuerung der Einwanderungsströme und
- faire Behandlung von Bürgern von Drittländern.

Die Kommission ist der Ansicht, dass sie den erforderlichen Entwurf einer Rechtsvorschrift und politische Maßnahmen vorgeschlagen hat, um den gesamten vorgenannten Bereich abzudecken - mit Ausnahme, als wichtiger Teil des letzten Punkts, Fragen im Zusammenhang mit der Integration der Bürger von Drittländern in den Mitgliedstaaten. Dies ist daher Gegenstand der neuen Mitteilung in Verbindung mit Argumenten hinsichtlich des Potentials der Einwanderung in Anbetracht demographischer Tendenzen in der EU und der Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern. Es ist eher fraglich, ob der Rat seiner Rolle bei der Förderung dieser ausgewogenen politischen Agenda (siehe auch "Standpunkt des Berichtstatters" weiter unten) gerecht geworden ist, während die Rolle des Parlaments durch die Verträge auf reine Konsultation zu einzelnen Teilen des Entwurfs einer Rechtsvorschrift beschränkt war.

Im Hinblick auf Beschäftigungs- und Integrationspolitik für Einwanderer ist eine weitgehende Teilung der Befugnisse der EU mit den Mitgliedstaaten im Rahmen von Instrumenten der "offenen Methode der Koordinierung" auf der Grundlage nationaler Aktionen innerhalb eines gemeinsamen europäischen Rahmens von Leitlinien und Zielen zu verzeichnen. Es ist erwähnenswert, dass Politiken/Maßnahmen sowohl für die Beschäftigung als auch für die Integration erhebliche Beiträge lokaler und regionaler Interessenten beinhalten, dies im Gegensatz zu den eher national festgelegten Regelungen und Prozessen hinsichtlich der Einwanderung. Angrenzende Themen werden im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) und des Prozesses der sozialen Einbeziehung angesprochen - wenn auch noch wenig konkret. Von besonderem Interesse im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsinitiative ist die Notwendigkeit, die überdurchschnittliche Arbeitslosenrate bei Einwanderern anzusprechen und das Potential sowohl bereits ansässiger als auch neuer Einwanderer hinsichtlich der Unterstützung beim Kampf gegen Arbeitskräftemangel und unterschiedliche Fertigkeiten zu realisieren, und zwar im Kontext der Bemühungen zur Verwirklichung der Ziele von Lissabon und Stockholm (d.h. bis 2010 eine Gesamtbeschäftigungsrate von 70%, eine Beschäftigungsrate bei Frauen von 60% und bei Personen zwischen 55 und 64 Jahren eine Beschäftigungsrate von 50%). Ebenfalls relevant sind finanzielle oder sonstige Initiativen der E U wie die Strukturfonds, das Programm EQUAL (in dessen Rahmen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt angesprochen wird und

das insbesondere Asylsuchende betrifft) und Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf Bildung, Ausbildung und Unternehmen auch im Bereich ethnischer Minderheiten und Einwanderer liegt.

### Ein Überblick über die Mitteilung der Kommission

Im ersten Abschnitt über Einwanderung als neue Dimension der wirtschaftlichen und demographischen Herausforderung für die EU befürwortet die Kommission die Einwanderung als Teil der Reaktion, die die EU angesichts ihrer alternden Bevölkerung und der rückläufigen Arbeitnehmerzahlen zeigen muss. Selbst wenn das Ziel von Lissabon, eine Beschäftigungsrate von 70%, bis 2010 erreicht und anschließend aufrechterhalten würde, so würde mit einem Rückgang der Beschäftigtenzahl in der EU der 25 um 20 Millionen bis 2030 gerechnet. Da nicht zu erwarten ist, dass die Geburtenrate oder die Produktivität steigt, um dies auszugleichen, gelangt die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass eine gesteuerte Einwanderung von wesentlicher Bedeutung ist, um einen drastischen Rückgang des Wirtschaftswachstums und einen Rückgang unserer bestehenden Lebensqualität zu verhindern.

Im zweiten Abschnitt bezüglich der Herausforderung der Integration argumentiert die Kommission, dass die Integration ein zweiseitiger Prozess basierend auf den Rechten und Pflichten sowohl der Einwanderer als auch der Gastländer ist, dass an erfolgreichen Integrationsmaßnahmen Einwanderer und ihre Vertreter beteiligt werden sollten und dass sie auf einem ganzheitlichen Ansatz basieren sollten, der folgende Aspekte abdeckt:

- Eingliederung in den Arbeitsmarkt - bessere Anerkennung der Qualifikationen und Fertigkeiten der Einwanderer, Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus auf dem Arbeitsmarkt und das Ziel einer Halbierung des Abstands bei der Arbeitslosenrate zwischen Staatsbürgern der EU und Staatsbürgern von Drittländern bis 2010;
- Bildung und Sprache - die Bedeutung von Kenntnissen in der Sprache des Gastlands für die gesamte Integration;
- Wohnen und Leben - die "Beschränkungs- und Auswahl-"Faktoren, die Auswirkungen darauf haben, wo Einwanderer wohnen, und die mittelbaren Auswirkungen im Hinblick auf Beschäftigung und Zugang zu Dienstleistungen;
- Gesundheits- und Sozialdienste - die Wechselbeziehung zwischen Gesundheitsproblemen und schlechten Wohnverhältnissen und Arbeitsbedingungen sowie die Notwendigkeit, dass Dienstleistungen für rechtmäßig ansässige Einwanderer besser zugänglich sind;
- soziales und kulturelles Umfeld - die Notwendigkeit, dass Politiker und die Medien eine ausgewogene Vorstellung von Einwanderern und ihren Beiträgen zu unseren Gesellschaften und Volkswirtschaften fördern;
- Staatsangehörigkeit, Zivilbürgerschaft und Respekt vor der Vielfalt - der Grundsatz, dass die Rechte entsprechend der Länge des Aufenthalts zunehmen sollten und dass die Kriterien z.B. hinsichtlich der Staatsbürgerschaft konsequent, transparent und objektiv sein sollten.

Die Kommission behandelt in diesem Abschnitt auch die illegale Einwanderung und legt die damit verbundenen Risiken für die fraglichen Personen, legale Einwanderer und Gastländer dar.

Im letzten Abschnitt legt die Kommission einige politische Orientierungen und Prioritäten fest, darunter auch:

- die Notwendigkeit einer Konsolidierung des gesetzlichen Rahmens, von Fortschritten im Rat im Hinblick auf Vorschläge für Rechtsvorschriften (z.B. der Entwurf einer Richtlinie über die Zulassung zur Beschäftigung) und einer besseren Umsetzung (z.B. der Anti-Diskriminierungs-Richtlinien, die im Jahr 2000 mit der Frist 2003 angenommen wurden);
- bessere Koordinierung der Einwanderungs- und Integrationspolitik auf E U-Ebene unter besonderer Berücksichtigung der Einführung von Programmen für neue Einwanderer, Sprachunterricht und Beteiligung von Einwanderern am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben - hier sind auch die Pilotprojekte für die Integration von Einwanderern von Bedeutung, die die Kommission im Laufe des Jahres 2003 einleiten will, der Aktionsplan über Gemeinschaftsstatistiken im Bereich der Einwanderung und vorbereitende Maßnahmen für die Schaffung eines europäischen Einwanderungsnetzwerks;
- im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie sollte der Schwerpunkt stärker auf die Verringerung der Arbeitslosigkeit und die Verbesserung der beruflichen Mobilität bei den Staatsbürgern von Drittländern, die Bekämpfung von Schwarzarbeit und der Auseinandersetzung mit Unzulänglichkeiten in den Bereichen Arbeit/Fertigkeiten gelegt werden, ferner Beurteilungen bewährter Praktiken im Rahmen der Programme für Beschäftigungsanreize durch eine peer-group und die Arbeiten der EU-Sozialpartner im Kontext ihres gemeinsamen Arbeitsprogramms;
- im Rahmen des Prozesses der sozialen Einbeziehung sollten eine eingehendere Berichterstattung über Maßnahmen betreffend Einwanderer und eine Reihe von Studien über angrenzende Themen durchgeführt werden;
- größere Bemühungen zur Bekämpfung der Diskriminierung einschließlich einer neuen Kampagne im Jahr 2003, die auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgerichtet ist, Tätigkeiten des Forums für die soziale Verantwortung der Unternehmen und laufende Projekte der Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie im Rahmen des Aktionsprogramms gegen Diskriminierung;
- intensiverer Dialog mit Herkunftsländern auch über befristete Einwanderungsmechanismen und gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen.

### Haltung der Berichtstatters

Wichtigstes Anliegen Ihres Berichtstatters ist es, den Wert der Agenda von Tampere hervorzuheben, in der erstmals die Schlüsselemente der Einwanderungspolitik auf umfassende und ausgewogene Weise zusammengefasst wurden. In Tampere ging es um die Ermittlung der Gründe der Einwanderung, das wirtschaftliche und demographische Erfordernis einer gesteuerten Einwanderung, Lösungen für die Asylsituation und die illegale Einwanderung, die bestmögliche Integration neuer und bereits ansässiger Einwanderer und bessere Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern. Der Berichtstatter ist der Ansicht, dass dieses umfassende Konzept von wesentlicher Bedeutung ist und dass man sich nicht nur auf bestimmte Aspekte der Agenda von Tampere konzentrieren sollte, z.B. die illegale Einwanderung, die, obwohl eine Priorität der Mitgliedstaaten, integral mit anderen Aspekten der Einwanderung verknüpft sind, die in Tampere erörtert wurden, und gesondert

nicht effizient behandelt werden können.

Der Zweck dieses Berichts besteht deshalb darin, das umfassende Konzept für die Steuerung der Einwanderung zu unterstützen und voranzubringen, indem die Einwanderungspolitik der EU klar mit den Beziehungen zu den Herkunftsländern verknüpft und hervorgehoben wird, dass eine bessere Integration neuer Einwanderer und bereits ansässiger Gemeinschaften ethnischer Minderheiten wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen Steuerung der Einwanderung sind.

Der Berichterstatter begrüßt die wirklichen Bemühungen der Kommission, die ausgewogene Agenda von Tampere beizubehalten und voranzubringen. Dagegen wird sehr viel Bewegung im und durch den Ministerrat und den Europäischen Rat erforderlich sein, damit die potentiellen Vorteile von Maßnahmen auf EU-Ebene realisiert und ein Beitrag zu den Bestrebungen der EU im Rahmen der Agenda von Lissabon geleistet werden - z.B.:

- Schaffung gleicher Bedingungen, unter denen die Mitgliedstaaten einen lautereren Wettbewerb um die "klügsten und besten" Arbeitnehmer aus Drittländern führen können, insbesondere in einem Kontext rückläufiger europäischer Erwerbsbevölkerungen sowie eines zunehmenden Mangels an Arbeitskräften und Unterschieden bei den Fertigkeiten;
- Sicherstellung, dass die europäischen Bemühungen zur Verbesserung der Qualität der Arbeit auch für Wanderarbeitnehmer gelten, während gleichzeitig gewährleistet wird, dass sie nicht als billige Arbeitskräfte für Notlösungen benutzt werden können und einen unlauteren, sozial unverantwortlichen Wettbewerbsvorteil darstellen;
- Erleichterung des Austauschs von Informationen, Ideen und Erfahrungen zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Integration mit dem Ziel, ein klareres Verständnis für das zu entwickeln, was möglich ist und was nicht; regionale Behörden und große Städte besitzen wertvolle Erfahrungen mit Integrationsmaßnahmen, die berücksichtigt werden sollten; die Kommission könnte z.B. in Erwägung ziehen, den Erfahrungsaustausch in den Mitgliedstaaten zu fördern, indem die nationalen Kontaktpunkte für Integration regionale und lokale Behörden konsultieren, um von ihren Erfahrungen zu profitieren; dies ist von besonderer Bedeutung, da die Einwanderungsströme vielfältiger und globaler werden, wobei die Mitgliedstaaten neue Einwanderer aus immer mehr Ländern aufnehmen, nicht nur aus denjenigen, mit denen sie Handel, Geschichte/Kultur verbinden;
- Verbesserung der Konsistenz zwischen Einwanderungspolitiken und -praktiken und umfassenderen europäischen Werten, insbesondere den Zielen der EU-Entwicklungshilfe - mit anderen Worten der Versuch, dem "brain-drain" Einhalt zu gebieten;
- Sicherstellung, dass Kommissionsvorschläge zur Entwicklung einer Zusammenarbeit im Rahmen der nationalen Kontaktpunkte für Integration im Einklang mit den bestehenden Strategien der EU auf der Grundlage der Methode der offenen Koordinierung entwickelt werden, insbesondere der EBS und des sozialen Integrationsprozesses. Die Entwicklung der künftigen Integrationspolitik der EU sollte nicht zu Verwirrung oder Doppelarbeit bei den derzeitigen Tätigkeiten zur Straffung des sozialen Schutzes führen, die vom Ausschuss für Sozialschutz durchgeführt werden.

Ihr Berichterstatter ist jedoch auch der Ansicht, dass das Potential für Maßnahmen der EU realistisch betrachtet werden sollte und dass dabei unterschiedliche Auffassungen sowohl hinsichtlich der Ziele der Integration als auch der geeignetsten Strategien für ihre Verwirklichung anerkannt werden sollten. Diese Debatte ist untrennbar mit der Notwendigkeit verbunden, mit den Herkunftsländern zusammenzuarbeiten und zu

gewährleisten, dass durch die Einwanderung Verbesserungen auf den Arbeitsmärkten der EU eher ergänzt als ersetzt werden. Keiner dieser Aspekte sollte die EU daran hindern, ihre einmaligen Möglichkeiten zur Unterstützung der Entwicklung der Integrationspolitik und der verbesserten Steuerung der Einwanderung anzuwenden, die die Bemühungen der Mitgliedstaaten ergänzen werden, denen die Hauptverantwortung in diesem Bereich zufällt.

#### Quellenangaben

Zu den Quellen, die bei der Ausarbeitung dieses Berichts verwendet wurden und nicht aus der Mitteilung selbst stammen, gehören:

- eine neue Studie der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen über Einwanderung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern (14. Mai 2003)<sup>1</sup>
- eine Übersicht von Martin Wolf in der Financial Times über "Humanity on the Move: the Myths and realities of international migration" (30. Juli 2003, S. 9)
- für die Konferenz der griechischen Präsidentschaft über die Steuerung der Einwanderung im Mai 2003 vorbereitete Unterlagen.

---

<sup>1</sup> siehe <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/03/study/TN0303105S.html>

4. November 2003

## **STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE FREIHEITEN UND RECHTE DER BÜRGER, JUSTIZ UND INNERE ANGELEGENHEITEN**

für den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

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 – 2003/2147(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Anna Terrón i Cusí

### **VERFAHREN**

In seiner Sitzung vom 10. Juli 2003 benannte der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten Anna Terrón i Cusí als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 21. Oktober 2003 und 3./4. November 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Vorschläge mit 17 Stimmen bei 11 Gegenstimmen und 4 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Jorge Salvador Hernández Mollar, Vorsitzender; Robert J.E. Evans, stellvertretender Vorsitzender; Johanna L.A. Boogerd-Quaak stellvertretende Vorsitzende; Giacomo Santini, stellvertretender Vorsitzender; Anna Terrón i Cusí, Verfasserin der Stellungnahme; Alima Boumediene-Thiery, Giuseppe Brienza, Kathalijne Maria Buitenweg (in Vertretung von Patsy Sörensen), Carmen Cerdeira Morterero, Ozan Ceyhun, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Bárbara Dührkop Dührkop (in Vertretung von Martin Schulz gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Margot Keßler, Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Alain Krivine (in Vertretung von Fodé Sylla), Baroness Ludford, Lucio Manisco (in Vertretung von Ilka Schröder), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Wilhelm Ernst Piecyk (in Vertretung von Michael Cashman gemäß Art. 153 Abs. 2 der Geschäftsordnung), Hubert Pirker, Martine Roure, Heide Rühle, Francesco Rutelli, Miet Smet (in Vertretung von Bernd Posselt), Joke Swiebel, Maurizio Turco und Christian Ulrik von Boetticher.

### **VORSCHLÄGE**

Der Ausschuss für die Freiheiten und Rechte der Bürger, Justiz und innere Angelegenheiten ersucht den federführenden Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten,

folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- A. in der Erwägung, dass die auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere definierten Grundzüge der Einwanderungspolitik (Partnerschaft mit den Herkunftsländern, eine gemeinsame europäische Asylpolitik, gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und Steuerung der Migrationsströme) auch heute noch gelten; in der Erwägung, dass es dringend notwendig ist, sie auf der Grundlage des in den Artikeln 61 bis 69 des Vertrags vorgesehenen Rechtsrahmens, auf den sich die Kommission bei der Vorlage der bereits ausgearbeiteten Vorschläge bezog, unter Berücksichtigung der Stellungnahme des Parlaments weiterzuentwickeln,
- B. in der Erwägung, dass zwischen den Aspekten der Einwanderungspolitik unterschieden werden muss, die mit der Aufnahme von gerade erst eingetroffenen Personen im Hinblick auf die Erleichterung ihrer Integration zusammenhängen, und jenen Aspekten, die Einwanderer der zweiten und dritten Generation betreffen, die immer noch mit sozialer, wirtschaftlicher bzw. politischer Ausgrenzung zu kämpfen haben,
- C. in der Erwägung, dass in den meisten Fällen das Problem des illegalen Aufenthalts daraus entsteht, dass Personen, die legal in das Hoheitsgebiet der Union eingereist sind, nicht mehr aufenthaltsberechtigt sind,
- D. in der Erwägung, dass ein entschlossenes Vorgehen gegen illegale Beschäftigung und gegen diejenigen, die davon profitieren, ein integraler Bestandteil des Kampfes gegen illegale Einwanderung ist; ferner in der Erwägung, dass durch einen erleichterten legalen Zugang für Einwanderer zum Arbeitsmarkt möglicherweise sowohl das Angebot an als auch die Nachfrage nach illegaler Beschäftigung zurückgehen werden,
- E. in der Erwägung, dass in Bezug auf die Einwanderinnen geschlechtsspezifische Fragen in der Arbeitsmarktpolitik berücksichtigt werden müssen; in der Erwägung, dass der unsicheren Lage von Einwanderinnen, die meistens als Haushaltshilfe illegal arbeiten, besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss,
  1. bedauert es, dass der Rat die von der Kommission ausgearbeiteten Rechtsinstrumente noch nicht angenommen hat, und fordert ihn auf, bei der nächstmöglichen Gelegenheit Stellung zu den Mitteilungen der Kommission zu nehmen;
  2. ist der Auffassung, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels nicht zu einer repressiven Politik führen darf, die sich gegen die illegalen Einwanderer richtet, sondern dass vielmehr gegen die Schlepper und gegen diejenigen, die die Situation ausnutzen, vorgegangen werden muss;
  3. ist der Auffassung, dass eine aktive Integrationspolitik für aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige Folgendes umfassen sollte:
    - Festlegung klarer Vorschriften betreffend den Rechtsstatus von aufenthaltsberechtigten Personen und Gewährleistung ihres Rechts auf ordnungsgemäße Bearbeitung ihrer Akte,
    - Ermöglichung einer angemessenen Eingliederung in den Arbeitsmarkt,

- die Pflicht der Aufenthaltsberechtigten, vom Gastland veranstaltete Kurse in der bzw. in den Landessprachen zu besuchen, sowie das Recht des Zugangs zu Bildungsmaßnahmen, die Anerkennung von Diplomen,
  - Gewährleistung des Zugangs zu Sozial- und Gesundheitsleistungen,
  - Bemühungen um menschenwürdige Lebensbedingungen in den Städten und ihren Wohngebieten;
  - Gewährleistung der Teilnahme der Migranten am sozialen, kulturellen und politischen Leben
4. ist der Auffassung, dass in den oben genannten Bereichen Programme für die Erstaufnahme von Personen, die in einen EU-Mitgliedstaat einreisen, ausgearbeitet werden sollten;
  5. ist der Ansicht, dass die die oben genannten Bereiche betreffenden Bestimmungen auf dem Gebiet der Politik für die Integration von Einwanderern der zweiten und dritten Generation überprüft werden sollten, um sie auf die in dieser Entschließung festgelegten Ziele abzustimmen;
  6. gibt zu bedenken, dass in den Mitgliedstaaten, vor allem auf regionaler und lokaler Ebene, diverse Aktionsprogramme ausgearbeitet worden sind, die auf den wachsenden Pluralismus der modernen Gesellschaften reagieren, und ist der Auffassung, dass die von den verschiedenen Behörden in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen in einem gemeinsamen Katalog der bisherigen Errungenschaften zusammengefasst werden sollten, um den Austausch bewährter Verfahren, den Vergleich von Ergebnissen und die Verfügbarkeit von Informationen für die Mitgliedstaaten, die EU-Einrichtungen, die regionalen und lokalen Behörden und andere beteiligte Parteien zu erleichtern;
  7. ist der Auffassung, dass der Annahme der Richtlinie über die langfristig aufenthaltsberechtigten Personen mit Blick auf die Integration von Drittstaatsangehörigen entscheidende Bedeutung zukommt;
  8. spricht sich in dem Wissen, dass die Mitgliedstaaten für die Bestimmung der Zahl von Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet zuständig sind, dafür aus, globale Schätzungen vorzunehmen, bei denen auch jene Personen berücksichtigt werden, deren Aufenthalt aus anderen Gründen als einer wirtschaftlichen Tätigkeit genehmigt wurde, so z.B. Flüchtlinge, Personen, die subsidiären Schutz genießen, und Personen, die zum Zwecke der Familienzusammenführung einreisen, wozu auch Minderjährige im Erwerbsalter gehören, die Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten müssen;
  9. ersucht die Mitgliedstaaten, Abkommen mit den Herkunftsländern der Einwanderer abzuschließen, um die Übertragung der erworbenen Sozialversicherungsansprüche zu gewährleisten;
  10. unterstützt die von der Kommission und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss vorgebrachte Idee der Schaffung einer Zivilbürgerschaft ("civic citizenship"), durch die in der Europäischen Union aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen ein Status

ingeräumt würde, durch den sie wirtschaftliche, soziale und politische Rechte und Pflichten, einschließlich des Rechts auf Teilnahme an lokalen und Europawahlen, haben würden;

11. fordert die Mitgliedstaaten auf, regelmäßig Studien auszuarbeiten und die Kommission über die Schattenwirtschaft und den informellen Arbeitsmarkt, deren Auswirkungen auf die wirtschaftliche Tätigkeit des Landes und die Präsenz von Einwanderern auf dem Arbeitsmarkt zu informieren, da die Aussicht auf einen Arbeitsplatz zweifellos als Anreiz für illegale Einwanderung dient;
12. ist der Ansicht, dass in der Schattenwirtschaft beschäftigte Einwanderer in Bezug auf die Bearbeitung von Beschwerden über illegale Beschäftigung genau so behandelt werden sollten wie die Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats;
13. ist der Ansicht, dass die Mitgliedstaaten dringend Maßnahmen einleiten sollten, um die illegale Beschäftigung, insbesondere auf dem Sektor der Hausarbeit, zu untersuchen, auf dem gemäß seiner Entschließung vom 30. November 2000 zur Regelung der Hausarbeit in der Schattenwirtschaft eine sehr hohe Zahl von Migrantinnen beschäftigt ist; ist der Auffassung, dass eine neue Lösung gefunden werden muss, um es Familien, die solche Personen beschäftigen, zu ermöglichen, einen ordentlichen Arbeitsvertrag auszuarbeiten, der diesen Frauen Anspruch auf Sozialversicherung verschafft.

6. November 2003

## **STELLUNGNAHME DES AUSSCHUSSES FÜR DIE RECHTE DER FRAU UND CHANCENGLEICHHEIT**

für den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

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 – 2003/2147(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Lone Dybkjær

PA\_NonLeg

### **VERFAHREN**

In seiner Sitzung vom 10. Juli 2003 benannte der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit Lone Dybkjær als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 1./2. Oktober und 3./4. November 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Vorschläge mit 10 Stimmen bei 5 Gegenstimmen und 0 Enthaltungen an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Marianne Eriksson, erste stellvertretende Vorsitzende; Olga Zrihen Zaari, zweite stellvertretende Vorsitzende; Jillian Evans, dritte stellvertretende Vorsitzende; Johanna L.A. Boogerd-Quaak, Armonia Bordes, Chantal Cauquil (in Vertretung von Geneviève Fraisse), Christos Folias (in Vertretung von Thomas Mann), Lissy Gröner, Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Astrid Lulling, Maria Martens, Elena Ornella Paciotti, Christa Prets, James L.C. Provan, Amalia Sartori, Miet Smet und Joke Swiebel.

## VORSCHLÄGE

Der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit ersucht den federführenden Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

- unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte, die auf alle in der Europäischen Union lebenden Personen anwendbar ist, sowie insbesondere auf deren Artikel 4, 5, 14, 15, 20, 21 und 23,
- A. in der Erwägung, dass Frauen eine nicht zu vernachlässigende Mehrheit und damit einen beträchtlichen Anteil der Einwanderer darstellen, unter ihnen Einwanderinnen der zweiten und dritten Generation, Asylbewerberinnen und illegale Einwanderinnen,
- B. in der Erwägung, dass Frauen häufig Opfer von Diskriminierungen aufgrund sowohl des Geschlechts als auch ihrer Herkunft sind, und unter besonderem Hinweis darauf, dass diese Diskriminierungen ebenfalls eingewanderte Frauen der zweiten und dritten Generation betreffen, ganz gleich in welchem Maße sie bereits integriert sind,
  1. stellt mit Besorgnis fest, dass in der Mitteilung der Kommission eine geschlechtsspezifische Perspektive völlig fehlt; stellt ferner fest, dass in den Anhängen der Mitteilung nach Geschlecht aufgeschlüsselte Statistiken fehlen;
  2. unterstreicht, von welcher entscheidenden Bedeutung eine geschlechtsspezifische Perspektive in Einwanderungs- und Integrationsfragen auch in Bezug auf die Beschäftigung ist; verweist darauf, dass die Nichtbeachtung der geschlechtsspezifischen Probleme im Zusammenhang mit Einwanderung und Integration verheerende Auswirkungen für die betroffenen Frauen sowie auch für die Gesellschaft insgesamt haben kann, insbesondere dort, wo diese Frauen leben;
  3. unterstreicht, wie wichtig es ist, dass legale Einwanderer, vor allem Frauen, als Ressource und wertvolle Bereicherung des Arbeitsmarktes betrachtet werden; verweist darauf, dass besonderes Augenmerk darauf gerichtet werden muss, wie Einwanderinnen, bei denen die Arbeitslosigkeit häufig sehr hoch ist, besser integriert werden können und wie besser gegen Diskriminierungen zu ihren Lasten angekämpft werden kann, z.B. durch die Bereitstellung von Lehrgängen, Ausbildungsmaßnahmen und Kinderbetreuungseinrichtungen; ist der Auffassung, dass bei einer Berücksichtigung der Geschlechterperspektive die Maßnahmen zugunsten einer besseren Integration von Einwanderern zielgerichteter und effizienter durchgeführt werden können;
  4. unterstreicht die außergewöhnlich prekäre Situation von illegalen Einwanderinnen, die illegal, heimlich und unter unakzeptablen Bedingungen arbeiten, die sie davon abhalten, Vorfälle der Gewaltanwendung, Diskriminierung sexueller oder sonstiger Art, deren Opfer sie sind, zu melden, da sie völlig abhängig von ihrem Arbeitgeber, den Schleusern, die sie einschmuggeln, oder anderen Personen sind;

5. unterstreicht, dass Frauen und Minderjährige vorrangig Opfer des Menschenhandels und/oder der sexuellen Ausbeutung sind und daher angemessenen Schutz und Beistand benötigen; betont die Notwendigkeit, dieses Problem aufzugreifen und Maßnahmen zu fördern, die den Menschenhandel verhindern, die sexuelle Ausbeutung beseitigen und die Integration der Opfer gewährleisten; besteht darauf, dass die Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen ergreifen und angemessene Rechtsvorschriften erlassen, um zu vermeiden, dass diese Opfer bestraft werden;
6. unterstreicht, dass viele Einwanderinnen in ihren Herkunftsländern nur durch ihre Ehemänner über abgeleitete Rechte verfügen, und dass es daher von entscheidender Bedeutung ist, zuwandernden Frauen eigene individuelle Rechte und Ansprüche sowie einen individuellen rechtlichen Status zu gewährleisten und ihnen ausführliche Informationen, Ausbildung und Selbstbehauptungsstrategien bezüglich ihrer Rechte und Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, um die Möglichkeit ihrer Integration in die Gesellschaft und in das Arbeitsleben zu fördern;
7. unterstreicht die Bedeutung einer kostenlosen Beratung für Einwanderinnen, d.h. Einrichtung von Zentren zur speziellen Unterstützung und Beratung für Frauen in Fragen der allgemeinen und reproduktiven Gesundheit, ihre Rechte und Beschäftigungsmöglichkeiten usw. und unterstreicht, dass die Beratung geschlechts- und kulturbewusst sein muss (z.B. geleitet von Frauen mit Kenntnissen über die Herkunftsländer im Bereich Kultur, Familienstrukturen usw.);
8. unterstreicht, dass die Ursachen und Folgen der illegalen sowie legalen Einwanderung und Zuflucht insbesondere bei weiblichen Einwanderern und Asylsuchenden geprüft werden müssen, da sie möglicherweise wegen einer Diskriminierung oder Verfolgung aus Gründen des Geschlechts auswandern;
9. unterstreicht die Notwendigkeit, Studien, geschlechtsspezifische Statistiken und thematische Erhebungen über die stark von Frauen geprägten Migrationsbewegungen, die Rolle der Frauen bei der Integration und über die sozioökonomische Diskriminierung zu Lasten von eingewanderten Frauen durchzuführen, um so beispielsweise dazu beizutragen, dass auf europäischer und nationaler Ebene entsprechende politische Maßnahmen ergriffen werden, die den charakteristischen geschlechtsspezifischen Merkmalen der Zuwanderung Rechnung tragen;
10. unterstreicht die entscheidende Bedeutung spezifischer geschlechtsorientierter Integrationsmaßnahmen, wie z.B. lokale Zugänglichkeit und Verfügbarkeit von speziellen Begegnungsstätten für Kultur- und Bildungsaustausch für Frauen gleich welcher Herkunft, ausführliche Informationsverbreitung in allen Sprachen sowie strukturierte und bewusste politische Unterstützung der Entwicklung solcher Treffpunkte und des ständigen Charakters ihrer Tätigkeit;
11. betont insbesondere die Bedeutung eines bedingungslosen bzw. sogar privilegierten Zugangs von zugewanderten Frauen zur allgemeinen und beruflichen Bildung, da diese Schritte einer echten sozialen und beruflichen Eingliederung zwingend vorausgehen müssen;
12. unterstreicht die enorme Bedeutung der Einbeziehung von geschlechtsspezifischen Aspekten in alle Politikbereiche der EU und fordert eine viel stärkere Anerkennung der spezifischen und häufig enormen Probleme, denen Frauen bei der Zuwanderung und Integration in ein fremdes Land gegenüberstehen.



6. Oktober 2003

## **STELLUNGNAHME DES PETITIONSAUSSCHUSSES**

für den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten

zu der Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung  
(KOM(2003) 336 - 2003/2147(INI))

Verfasserin der Stellungnahme: Luciana Sbarbati

### **VERFAHREN**

In seiner Sitzung vom 11. September 2003 benannte der Petitionsausschuss Luciana Sbarbati als Verfasserin der Stellungnahme.

Der Ausschuss prüfte den Entwurf einer Stellungnahme in seinen Sitzungen vom 30. September 2003 und 1. Oktober 2003.

In der letztgenannten Sitzung nahm er die nachstehenden Vorschläge einstimmig an.

Bei der Abstimmung waren anwesend: Vitaliano Gemelli, Vorsitzender; Roy Perry und Astrid Thors, stellvertretende Vorsitzende; Mary Elizabeth Banotti (in Vertretung von Richard A. Balfe), Maria-Luisa Bergaz Conesa, Chris Davies (in Vertretung von Luciana Sbarbati), Marie-Hélène Descamps, Janelly Fourtou, Margot Keßler, Jean Lambert und Véronique Mathieu.

## VORSCHLÄGE

Der Petitionsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, folgende Vorschläge in seinen Entschließungsantrag zu übernehmen:

### KURZE BEGRÜNDUNG

1. Der Petitionsausschuss und Ihre Verfasserin hatten auf der Grundlage der eingegangenen Petitionen vielfach Gelegenheit, zu den zahlreichen Facetten der Einwanderung Stellung zu nehmen. Insbesondere in Fragen des Aufenthaltsrechts und der Aufenthaltsbedingungen, der Ausweisung von Staatsangehörigen aus Drittländern, der Sichtvermerke für längeren Aufenthalt und des gemeinsamen Asylverfahrens hat unser Ausschuss in mehreren Stellungnahmen eine kohärente Position in diesem Bereich vertreten. In der vorliegenden Stellungnahme sollen einige der bereits in der Vergangenheit zum Ausdruck gebrachten Vorstellungen wiederaufgegriffen werden.

2. Durch die Petitionen wird ein direkter und informeller Kontakt zwischen dem Bürger und dem Europäischen Parlament hergestellt, sie bieten die Möglichkeit, das Phänomen der Einwanderung in seiner ganzen Vielschichtigkeit besser zu erfassen, möge es sich um legale Einwanderung – von der hier die Rede ist – oder um illegale Einwanderung oder um Asylbewerber handeln.

Durch seinen umfassenden Einblick kann der Petitionsausschuss diese Menschen begreifen, die bei uns ankommen und manchmal scheitern, er kann ihre ganze, ihre große und tragische menschliche Dimension erfassen: die Dimension dieser Männer und Frauen als Träger von Werten. Werte, die zunächst mit ihrer Eigenschaft als Menschen verknüpft sind, aber auch Werte, die zusammenhängen mit ihrer ethnischen, kulturellen, sozialen oder religiösen Identität.

3. Wir sind davon überzeugt, dass wir uns von einem strengen utilitaristischen und wirtschaftlichen Rahmen lösen müssen um in der Lage zu sein, einen Blick auf den anderen zu werfen, ihn als solchen in seiner Integrität und seiner Würde anzuerkennen, damit er uns seinerseits erkennt und anerkennt.

4. Das Problem der Einwanderung hat tausend Facetten, darunter die Aspekte **Einreise**, **Unterbringung**, **Genuss der Freiheitsrechte**, kurz der Integration in unsere europäische Gesellschaft.

Wir haben großes Interesse daran, durch die Integration diese "Gastarbeiter", die häufig immer noch einfache Gebietsansässige sind, zu Bürgern zu machen. Welche Idee von Europa tragen wir nach Außen, wenn sich das Schengen-System bei der **Einreise** in die Union, anstatt die Schaffung eines Raumes der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit zu fördern, schrittweise in ein furchterregendes Instrument der Kontrolle und der elektronischen Erfassung verwandelt?

5. Was die **Unterbringung** und die soziale Integration der Einwanderer betrifft, so praktizieren wir häufig eine Vogel-Strauß-Politik. Tatsächlich werden die Einwanderer, und nicht nur die der ersten Generation, in einigen Ländern in diese Hochhaussiedlungen oder Vorstädte verbannt, die zu trauriger Berühmtheit gelangt sind als Herd der Gewalt, und wo zu dem physischen Ghetto ein moralisches Ghetto der Ausgrenzung hinzu kommt.

6. Unsere Tendenz, über die Medien unsere Befürchtungen und unsere Trugbilder zu bestimmten falsch verstandenen Aspekten der religiösen und kulturellen Identität der Einwanderer zu fokussieren und zu kristallisieren, führt dazu, dass wir uns ein unverrückbares Bild einer absoluten Andersartigkeit machen, als sei die Immigration ein unlösbares Problem für den Staat. Auf diese Weise besteht die Gefahr, dass teilweise dem Vorschub geleistet wird, dass sich Gruppen der Gesellschaft auf ihre Identität zurückziehen und darin erstarren, so dass dieser ebenso verschrieene und gefürchtete wie inexistenten Kulturschock empfunden wird.

7. Eine Neuformulierung der staatlichen Antworten auf die Einwanderungsfragen auf Unionsebene setzt voraus, dass man im Stande ist, die Parameter der Formulierung besser zu erfassen: die Politisierung des Themas der Einwanderung und die damit verbundenen wahltaktischen Gesichtspunkte sind Teil dieses Parameters. Festzustellen ist, dass die Einbeziehung der Ausländerfrage in die öffentliche politische Debatte der Mitgliedstaaten teilweise verknüpft ist mit dem Auftreten einer Legitimitätskrise der traditionellen politischen Eliten, die versucht sind, über eine einfache politische Instrumentalisierung der fremdenfeindlichen und populistischen Rhetorik hinauszugehen. Wenn die Einwanderer vom Standpunkt des Aufnahmelandes ausschließlich als einfache Einwanderer und nicht als Einwanderer mit einer extremen Verschiedenartigkeit in Bezug auf die Verhältnisse im Herkunftsland, den Lebenslauf, die Kultur und den Status betrachtet werden, bleiben die Antworten begrenzt und ungeeignet.

8. Was die Frage der **Grundfreiheiten** betrifft, so wollte man zum Beispiel nach dem 11. September 2001 in bestimmten Einwanderern entsprechend ihrem religiösen Bekenntnis und ihrer ethnischen und geographischen Herkunft mögliche, d.h. zwangsläufige, Terroristen oder Komplizen von Terroristen sehen. So konnte jede legitime und notwendige Aktion zur Vermeidung jeder Form von Gefährdung der öffentlichen Ordnung in einigen Fällen stattfinden ohne die notwendige strikte Einhaltung der Bestimmungen der Europäischen Konvention zum Schutz der Rechte und Grundfreiheiten. Das Bild der Union – die zu Recht als Raum des Rechts, der Freiheit und der Sicherheit betrachtet wird – hat vielleicht darunter gelitten, dass im vergangenen März in einem kleinen Mitgliedstaat aus einer seit dem 11. September weit verbreiteten, konfuse Denkweise heraus auf eine unverhältnismäßige Form von Gewalt, Brutalität und polizeilicher Einschüchterung zurückgegriffen wurde, um sicherzustellen, dass eine kleine Gruppe innerhalb einer religiösen Minderheit – die bereits zuvor Gegenstand einer Beleidigungs- und Verunglimpfungskampagne gewesen ist – keine Terrorakte vollführt.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

a) Ihre Verfasserin hätte es begrüßt, wenn im Text des Berichts einige Schlüsselbegriffe erörtert worden wären, die im Kommissionsdokument aus einem ganzheitlichen Ansatz heraus genannt werden: **Zivilbürgerschaft, Garantie bestimmter Grundrechte und -pflichten, Wahrung der Vielfalt, Kampf gegen Diskriminierung, Frauen, Familie, ziviles, kulturelles und politisches Leben, Partizipation, Bildung und Religionsausübung.**

b) Ihre Verfasserin bekräftigt die Notwendigkeit, diese einzelnen Aspekte mit Blick auf die rechtliche Tradition und die humanistischen Werte, die das gemeinsame Erbe unserer

Gesellschaften darstellen, zu berücksichtigen. Die Tendenz, eingewanderte Männer und Frauen auf "Arbeitskräfte" zu reduzieren, die nur nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu beurteilen sind, ist diesem Erbe im besonderen Maße fremd. Schlimmer noch ist der – wenn auch nur von einer Minderheit ausgehende – Versuch, der seit dem 11. September unternommen wird, die Einwanderung aus dem Blickwinkel eines übersteigerten Sicherheitsbedürfnisses zu betrachten. Dies birgt auch bei uns die Gefahr in sich, dass die gesamten Einwanderer als Geiseln genommen werden, als seien sie notwendigerweise Träger einer latenten oder tätigen Gewalt.

c) Ihre Verfasserin ist zwar der Auffassung, dass der Ausschuss für Beschäftigung das umfassende Thema, wie es von der Kommission dargestellt worden ist, nicht vollständig ausgeschöpft hat, schließt sich jedoch dem Text des federführenden Berichterstatters an. Sie verzichtet auf die Einreichung von Änderungsanträgen und hofft, dass ihre Stellungnahme in der endgültigen Fassung des Textes stärker berücksichtigt wird.