KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 16.5.2007
KOM(2007) 248 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten

MITTEILUNG DER KOMMISSION
AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

Zirkuläre Migration und Mobilitätspartnerschaften zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten

I. Einführung

Der Europäische Rat stellte in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2006 unter anderem fest: „*Unter Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in diesem Bereich ist zu prüfen, wie sich legale Migrationsmöglichkeiten in die Politik der Union im Bereich der Außenbeziehungen eingliedern lassen, um hier zu einer ausgewogenen Partnerschaft mit Drittländern zu gelangen, die auf bestimmte Arbeitsmarktbedürfnisse von EU-Mitgliedstaaten abgestimmt ist; es wird nach Mitteln und Wegen gesucht, wie die zirkuläre und temporäre Migration erleichtert werden kann; die Kommission wird gebeten, bis Juni 2007 ausführliche Vorschläge darüber vorzulegen, wie die legale Migration zwischen der EU und Drittländern besser organisiert und wie besser über ihre verschiedenen Formen informiert werden kann*“.

Mit der vorliegenden Mitteilung soll diesen Anforderungen entsprochen werden. Auf der Grundlage der bisherigen Strategie und des bestehenden Kooperationsrahmens werden neue Konzepte für eine wirksamere Steuerung legaler Wanderungen zwischen der EU und Drittstaaten, die zu erheblichen Anstrengungen zur Bekämpfung der illegalen Migration bereit sind, sondiert. Darüber hinaus wird nach Wegen zur Erleichterung der zirkulären Migration gesucht, die es den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, ihren Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden, mögliche positive entwicklungspolitische Wirkungen der Migration zu nutzen und gleichzeitig die Bedürfnisse der Herkunftsländer in Bezug auf den Wissenstransfer zu berücksichtigen und die negativen Wirkungen des Braindrain zu reduzieren.

Die Mitteilung stützt sich auf frühere Initiativen der Kommission, insbesondere die Mitteilung über Migration und Entwicklung[1] den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung[2] sowie die verstärkten Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung[3] durch eine schärfere Bekämpfung illegaler Beschäftigung und Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegale Arbeitsmigranten beschäftigen. Wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Dezember 2005 und Dezember 2006, der Mitteilung der Kommission “Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr”[4] und der Mitteilung "Anwendung des Gesamtansatzes zur Migration auf die östlichen und südöstlichen Nachbarregionen der Europäischen Union”[5] betont wurde, soll diese Mitteilung auch dazu beitragen, den Gesamtansatz der EU zur Migrationsfrage zu erweitern und umsetzbar zu machen.

---

1 Migration und Entwicklung: Konkrete Leitlinien - KOM(2005) 390 vom 1.9.2005.
2 KOM(2005) 669 vom 21.12.2005.
3 Mitteilung der Kommission über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen - KOM(2006) 402 vom 19.7.2006.
4 "Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts" - KOM(2006) 735 vom 30.11.2006.
5 KOM(2007) 247 vom 16.5.2007.

II. Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften

Vorschläge zur Verbesserung der Bedingungen für legale Wanderungen zwischen der EU und Drittstaaten sollten sich selbstredend auf den bestehenden rechtlichen Rahmen für legale Wanderungen zwischen der EU und Drittstaaten (s. Anhang I) stützen.

In der Mitteilung der Kommission "Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr" wird unter anderem festgestellt: „*Sobald bestimmte Bedingungen erfüllt sind, wie die Zusammenarbeit im Bereich der illegalen Zuwanderung und wirksame Rückübernahmeverfahren, könnte das Ziel sein, mit einer Reihe interessierter Drittländer* ***Mobilitätspakete*** *zu vereinbaren, die ihren Bürgern einen besseren Zugang zur EU ermöglichen würden. Die verschiedenen Formen der legalen Migration zwischen der EU und Drittländern müssen in jedem Fall besser organisiert werden. Die Mobilitätspakete würden den großen Rahmen für die Steuerung solcher Wanderungsbewegungen bilden und die von den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft gebotenen Möglichkeiten miteinander verbinden; die vollständige Achtung der im Vertrag verankerten Kompetenzverteilung wäre gewährleistet*".

Die EU muss deshalb prüfen, wie solche Pakete, die nach Ansicht der Kommission „Mobilitätspartnerschaften" heißen sollten, geschnürt und in Zusammenarbeit mit interessierten Mitgliedstaaten von der EG und Drittstaaten, die sich zu aktiver Zusammenarbeit mit der EU bei der Steuerung der Migrationsströme, einschließlich der Bekämpfung illegaler Migration, verpflichten und die den Bürgern ihres Landes einen sicheren Zugang zum Hoheitsgebiet der EU gewährleisten wollen, ausgehandelt werden können.

In diesem Kapitel werden sowohl die Rechtsnatur und Form der Mobilitätspartnerschaften dargelegt als auch ihr Inhalt.

A. Rechtsnatur und Form der Mobilitätspartnerschaften

Mobilitätspartnerschaften haben zwangsläufig eine vielschichtige Rechtsnatur, da sie eine Reihe von Komponenten enthalten, von denen einige in die Zuständigkeit der Gemeinschaft und andere in die der Mitgliedstaaten fallen. Die EU muss gewährleisten, dass innerhalb sehr kurzer Zeit eine kohärente Partnerschaft gebildet werden kann und gleichzeitig die Kompetenzverteilung zwischen der EG und den Mitgliedstaaten geachtet und die Vereinbarkeit mit dem bestehenden rechtlichen und politischen Rahmen für Beziehungen zwischen dem Drittland, der Gemeinschaft und den betreffenden Mitgliedstaaten gewährleistet ist.

Verhandlungen über Mobilitätspartnerschaften müssten sich auf klare politische Leitlinien des Rates stützen, die auf der Grundlage einer Empfehlung der Kommission festgelegt wurden. Darüber hinaus sollte bei jeder Mobilitätspartnerschaft ein Follow-up-Verfahren vorgesehen werden, das die bestehenden Rahmen für den Dialog zwischen den Behörden des betreffenden Landes, der Kommission und interessierten Mitgliedstaaten (z. B. die thematischen Unterausschüsse oder die innerhalb der jeweiligen Vereinbarungen eingesetzten Arbeitsgruppen) in größtmöglichem Umfang nutzt. Die Durchführung der Mobilitätspartnerschaften könnte unter Umständen auch von Migration Support Teams (MIST)[6] unterstützt werden.

B. Inhalt der Mobilitätspartnerschaften

[6] Vorschlag aus der Mitteilung „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr".

Die Mobilitätspartnerschaften müssen sowohl dem derzeitigen Stand der Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Drittland als auch dem allgemeinen Ansatz für dieses Land in den EU-Außenbeziehungen Rechnung tragen. Sie werden auf die Spezifitäten des Drittlands zugeschnitten werden sowie auf die Ziele dieses Landes, die Ziele der EU und das Engagement, zu dem das Land in Bezug auf die Bekämpfung der illegalen Migration und die Erleichterung der Wiedereingliederung der Rückkehrer, einschließlich Anstrengungen zur Beschaffung von Arbeitsplätzen für die Rückkehrer, bereit ist. Über die genaue Struktur der jeweiligen Mobilitätspartnerschaft sollten, sofern verfügbar, Migrationsprofile Aufschluss geben. Es ist unmöglich, hier alle in Betracht kommenden Komponenten einer Mobilitätspartnerschaft aufzuführen, da sie jeweils von der spezifischen Situation abhängen werden. Hinzu kommt, dass die Dimension, die interessierte Mitgliedstaaten möglicherweise in eine Mobilitätspartnerschaft einbringen wollen, von ihrem rechtlichen Rahmen (insbesondere ihren Rechtsvorschriften für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen), politischen Zwängen und Prioritäten abhängen wird. Dessen ungeachtet könnte eine typische Mobilitätspartnerschaft alle oder einen Teil der in diesem Abschnitt genannten Bestandteile enthalten. Nachstehend sind die Verpflichtungen aufgeführt, die die betreffenden Drittstaaten einerseits und die EG und die teilnehmenden Mitgliedstaaten andererseits im Rahmen einer solchen Partnerschaft eingehen müssten.

(1) Verpflichtungen seitens der Drittstaaten

Die Verpflichtungen, zu denen die Drittstaaten bereit sein müssen, um die illegale Migration zu bekämpfen, werden sich von Fall zu Fall unterscheiden, da sie sich nach dem bestehenden rechtlichen Rahmen richten werden. Sie könnten beispielsweise folgende Einzelverpflichtungen umfassen:

- Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger und zur aktiven Zusammenarbeit bei deren Identifizierung
- Verpflichtung zur Rückübernahme - unter eindeutig festgelegten Umständen - von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die über das Hoheitsgebiet des betreffenden Landes in die EU gelangt sind, gegebenenfalls im Rahmen eines EG Rückübernahmeabkommens
- Initiativen zur Verhinderung illegaler Migration durch gezielte Informationskampagnen
- Anstrengungen zur Verbesserung der Grenzkontrollen und/oder Grenzverwaltung, gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und/oder FRONTEX
- Anstrengungen zur Verbesserung der Betrugs—oder Fälschungssicherheit von Reisedokumenten, ggfs. durch die Verwendung biometrischer Identifikatoren, und gegebenenfalls der Sicherheit der Dokumente, auf deren Grundlage die Reisedokumente ausgestellt werden (z.B. nationale Ausweispapiere)
- Verpflichtung zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch mit den zuständigen Behörden in den EU-Mitgliedstaaten, um die Zusammenarbeit im Bereich der Grenzverwaltung zu verbessern und so Sicherheitsrisiken im Zusammenhang mit internationalen Wanderungsströmen zu verringern
- Einzelmaßnahmen und –initiativen zur ernsthaften Bekämpfung des Schleuserunwesens und des Menschenhandels gemäß dem Übereinkommen des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels, den einschlägigen Protokollen zum VN-Übereinkommen über grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und/oder einschlägigen regionalen Instrumenten wie dem zwischen

Afrika und der EU beschlossenen Aktionsplan von Ouagadougou zur Bekämpfung des Menschenhandels

- Verpflichtung zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und im allgemeineren Sinne Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen, um die Anreize für irreguläre Migration zu verringern.

Bei der Durchführung dieser Maßnahmen müssen die Grundrechte der betreffenden Personen, wozu auch die besonderen Rechte von Personen gehören, die internationalen Schutz benötigen könnten, eingehalten werden. Drittstaaten könnten besondere finanzielle und/oder technische Unterstützung durch die EG und/oder teilnehmende Mitgliedstaaten erhalten (z.B. zur Erleichterung der wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung der rückkehrenden Migranten).

(2) Verpflichtungen seitens der EG und der teilnehmenden Mitgliedstaaten

Auch hier werden die globalen Verpflichtungen von den jeweiligen Umständen abhängen, aber es wären beispielsweise folgende Einzelverpflichtungen denkbar:

(a) Bessere Möglichkeiten der legalen Migration für Drittstaatsangehörige

Mobilitätspartnerschaften werden die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in bestimmte EU-Mitgliedstaaten erleichtern. Die Partnerschaften könnten auf die Wirtschaftsmigration beschränkt oder auf andere Formen der legalen Migration (z.B. Migration zu Studien- oder Ausbildungszwecken) ausgeweitet werden. Bei den Verfahren zur Erleichterung der Wirtschaftsmigrationen sollte der von den betreffenden Mitgliedstaaten geschätzte Arbeitskräftebedarf zugrunde gelegt und dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz für EU-Bürger Rechnung getragen werden. Dazu gehören insbesondere die Bestimmungen der Beitrittsakte von 2003 und 2005, wonach die Mitgliedstaaten, die Übergangsmaßnahmen zur Freizügigkeit anwenden, verpflichtet sind, EU-Bürgern Vorrang vor Drittstaatsangehörigen zu geben. Mitgliedstaaten, die an Mobilitätspartnerschaften teilnehmen, müssen die Einhaltung dieses Grundsatzes ausdrücklich gewährleisten. Außerdem ist bestehenden und künftigen internationalen Vereinbarungen zwischen der EU und dem betreffenden Drittland, die die befristete Wanderung von natürlichen Personen erleichtern, Rechnung zu tragen, wenn es um den Handel mit Dienstleistungen oder Investitionen geht.

Vorbehaltlich dieser Zwänge wären zwei Formen der „Vorzugsbehandlung“ im Rahmen einer Mobilitätspartnerschaft zur legalen Migration vorstellbar:

- Die Mobilitätspartnerschaft könnte ein von mehreren Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis zusammen gestelltes Angebot umfassen, das den betreffenden Drittstaatsangehörigen den Zugang zu ihren Arbeitsmärkten erleichtert. Politisch würden diese Einzelangebote zusammengelegt, um dem betreffenden Drittstaat ein konsolidiertes EU-Angebot zu unterbreiten. Diese nationalen Angebote wären beispielsweise in Form von Beschäftigungsquoten denkbar, die den Drittstaatsangehörigen vorbehalten werden oder in Form von praktischen Instrumenten, um das Arbeitsplatzangebot in dem betreffenden Mitgliedstaat und die Arbeitssuchenden in dem betreffenden Drittstaat aufeinander abzustimmen. Die zusammenzulegenden Angebote sollten die bestehenden Zulassungsverfahren berücksichtigen.

- Die Mobilitätspartnerschaft könnte auch günstigere Bedingungen für die Zulassung bestimmter Kategorien von Migranten des betreffenden Landes umfassen[7] und die zahlreichen optionalen Klauseln in den einschlägigen Richtlinien berücksichtigen, sofern vom Gemeinschaftsrecht erfasste Bereiche betroffen sind. Diese Vereinbarungen sollten allerdings den in Artikel 12 des Vertrags verankerten Grundsatz der Nichtdiskriminierung und die einheitliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht berühren.

(b) Unterstützung von Drittländern bei der Entwicklung ihrer Fähigkeit zur Steuerung legaler Migrationsströme

Die finanzielle und/oder technische Unterstützung in Bereichen, die mit der Steuerung legaler Migrationsströme in Zusammenhang stehen, könnte eine nützliche Ergänzung zu den anderen Komponenten einer Mobilitätspartnerschaft sein. Eine solche Unterstützung könnte von der EG – insbesondere im Rahmen der themenbezogenen Programme zu Migration und Asyl – und/oder Mitgliedstaaten, die an einer bestimmten Partnerschaft teilnehmen, geleistet werden; sie wäre nicht zwangsläufig auf die Steuerung von Migrationsströmen in die EU beschränkt sondern könnte auch auf intraregionale Migrationsströme, die in vielen Teilen der sich entwickelnden Welt sehr stark sind, ausgeweitet werden. Gegebenenfalls könnten auch Partnerschaftsabkommen mit ähnlichen Institutionen in EU-Mitgliedstaaten (z.B. Arbeitsvermittlungsdienste) geschlossen werden.

Die Bereitstellung dieser Formen von Unterstützung wird nicht ausschließlich den an einer Mobilitätspartnerschaft teilnehmenden Ländern vorbehalten werden. Allerdings könnten diese Länder im Rahmen der themenbezogenen Programme über Migration und Asyl vorrangigen Zugang genießen. Es könnte insbesondere Folgendes vorgesehen werden:

- Bereitstellung von Informationen zum Arbeitsmarktbedarf der EU-Mitgliedstaaten, ihren Werten und den Zuwanderungsbedingungen
- zusätzliche Anstrengungen zur Förderung der Mobilität von Studenten, Forschern, jungen Fachkräften und Aktiven in Jugendorganisationen des betreffenden Landes
- sprachliche und technische Vorbereitung im Vorfeld der Reise für Personen, die eine konkrete Beschäftigungsperspektive im Ausland haben
- Einrichtung von Stellen, die die unbesetzten Arbeitsplätze in der EU und die Arbeitssuchenden aus den betreffenden Ländern erfassen und die direkte IT -Verbindungen zu EU-Systemen wie dem Mobilitätsportal EURES nutzen könnten. In Ländern, in denen die Einrichtungen zur Steuerung des heimischen Arbeitsmarkts nicht ausreichend entwickelt sind, müssten diese wahrscheinlich durch grenzüberschreitende Arbeitsplatzvermittlungsdienste ergänzt werden. Deshalb könnte auch technische Unterstützung zur Verbesserung der Arbeitsmarkteffizienz angeboten werden
- Programme zur Erleichterung der wirtschaftlichen und sozialen Wiedereingliederung der rückkehrenden Migranten
- Anstrengungen, einschließlich Kooperationsverfahren, zur Erleichterung der Geldüberweisungen der Migranten.

Die EG hat bereits Erfahrung mit der Bereitstellung dieser Art von Unterstützung für Drittländer (s. in Anhang II eine Übersicht über bereits durchgeführte, laufende und geplante

---

[7] Vorbehaltlich der Beitrittsakte 2003 und 2005, des Assoziationsabkommens EU-Türkei, wonach die Mitgliedstaaten türkischen Arbeitnehmern Priorität einräumen und des Grundsatzes der Gemeinschaftspräferenz.

Projekte in diesen Bereichen), und für die Kommission wäre eine systematischere Ausweitung auf andere Drittländer vorstellbar. Das Projekt MEDA zur Unterstützung des Marokkanischen Amtes für Beschäftigung und Grundfertigkeiten (ANAPEC) und das Migrationsinformations- und –managementzentrum, dessen Einrichtung in Mali die EG unterstützt, damit es einige der genannten Aufgaben übernehmen kann, könnten als Modell für ähnliche Initiativen dienen.

(c) Maßnahmen zur Eindämmung der Braindrain-Gefahr und zur Förderung der zirkulären oder der Rückkehrmigration

Auf Antrag des betreffenden Drittlands könnten Mobilitätspartnerschaften auch Maßnahmen zur Eindämmung der Braindrain-Gefahr umfassen. Da Mobilitätspartnerschaften grundsätzlich maßgeschneidert sein werden, wäre es bei Einverständnis beider Seiten denkbar, Migranten, die in sensiblen Berufen tätig sind, von der Vorzugsbehandlung auszuschließen. Die Partnerschaften könnten auch Verfahren zur Erleichterung der zirkulären Migration umfassen, die naturgemäß dazu beitragen kann, der Abwanderung von Spitzenkräften (*Braindrain*) vorzubeugen. Außerdem könnten sich das betreffende Drittland, die EG und interessierte Mitgliedstaaten auf Maßnahmen einigen, mit denen ein Anreiz für die Rückkehr befristet oder saisonal beschäftigter Migranten geschaffen und die zirkuläre Migration gefördert wird. Dank derartiger Initiativen wären die Herkunftsländer in der Lage, Fachkenntnisse und andere Formen des sozialen Kapitals von Rückkehrern und zirkulären Migranten zu nutzen und die negativen Wirkungen des Braindrain zu reduzieren. In Kapitel III sind Beispiele von Maßnahmen zur Erleichterung der zirkulären Migration aufgeführt, die die beteiligten Parteien vereinbaren könnten.

(d) Verbesserung und/oder Erleichterung der Verfahren für die Erteilung von Kurzzeit-Visa für Drittstaatsangehörige

Bei der Aushandlung einer Mobilitätspartnerschaft könnte es unter Umständen angezeigt sein, zusätzlich zu den von der Kommission bereits vorgeschlagenen globalen Verbesserungen (s. Anhang I) länderspezifische Verbesserungen im Bereich der Kurzzeit-Visa vorzusehen. Derartige Verbesserungen wären auf zwei Ebenen denkbar:

(i) Bessere Organisation der konsularischen Dienste der EU-Mitgliedstaaten in dem betreffenden Land

Drittstaatsangehörige, die in ihrem Land einen Antrag auf ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt in der EU stellen wollen, sehen sich häufig ganz konkreten Schwierigkeiten gegenüber. Diese reichen vom Mangel an Konsulaten der Mitgliedstaaten in Drittstaaten über sehr lange Warteschlangen in den Konsulaten zu extrem langen Wartezeiten – bis zu mehreren Monaten – zwischen dem Antrag auf einen Termin zur Einreichung des Visaantrags und dem tatsächlichen Termin. In extremen Fällen kommt es vor, dass die Antragsteller zur Einreichung des Antrags in ein Nachbarland reisen müssen und ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt in dem Land benötigen, in dem das Konsulat seinen Sitz hat, bevor sie das Visum für ihre geplante Reise beantragen können.

Im Rahmen einer Mobilitätspartnerschaft sind mehrere Ansätze zur Bewältigung dieser Art von Schwierigkeiten denkbar:

- Mitgliedstaaten, die an der Mobilitätspartnerschaft teilnehmen, könnten sich gegenüber dem betreffenden Drittland verpflichten, die Anwendungsverfahren durch längere Öffnungszeiten, eine Verstärkung der Humanressourcen usw. konkret zu verbessern

- Parallel dazu könnten sie eine Verbesserung der konsularischen Zusammenarbeit vor Ort vereinbaren, die von der Kommissionsdelegation in dem betreffenden Drittland gefördert werden könnte
- Die Mitgliedstaaten könnten auch die Flexibilität, die der bestehende gemeinschaftliche Besitzstand bietet, besser nutzen (geänderte gemeinsame konsularische Instruktion); dieser sieht beispielsweise die Ausstellung eines Visums für mehrfache Einreisen mit einer Gültigkeitsdauer von bis zu fünf Jahren für die Regeln einhaltende Vielreisende vor. In Einzelfällen können Mitgliedstaaten Visa-Antragsteller von der Visagebühr befreien usw. Eine bessere Nutzung dieser Flexibilität könnte Bestandteil des Angebots derjenigen Mitgliedstaaten sein, die einen Beitrag zu einer bestimmten Mobilitätspartnerschaft leisten wollen
- Eine derart gestärkte Zusammenarbeit könnte dazu führen, dass mehrere Mitgliedstaaten ein gemeinsames Visa-Anwendungs-Zentrum in einem bestimmten Drittland eröffnen – wie dies im Kommissionsvorschlag zur Änderung der gemeinsamen konsularischen Instruktion (die derzeit dem Europäischen Parlament und dem Rat zur Prüfung vorliegt) vorgesehen ist. Die Einrichtung gemeinsamer evtl. aus dem Außengrenzenfonds finanzierter Anwendungszentren in Drittländern, die an Mobilitätspartnerschaften teilnehmen, könnte sogar vorrangig vorangetrieben werden.

(ii) Vereinbarungen über Visa-Erleichterungen für Angehörige bestimmter Berufsgruppen

Systematischere Verbesserungen bei der Visumserteilung können auch in Form von **Vereinbarungen über Visa-Erleichterungen** für Angehörige bestimmter Berufsgruppen, die zwischen der EG und einem Drittland, das an einer Mobilitätspartnerschaft teilnehmen möchte, auszuhandeln sind. Derartige Vereinbarungen haben den Vorteil, dass sie die Rechte und Pflichten des Visa-Antragstellers eindeutig festlegen. Bei der Festlegung einer Mobilitätspartnerschaft sollte das auf Coreper-Ebene vereinbarte „gemeinsame Konzept für Visa-Erleichterungen" berücksichtigt und angesichts des Potenzials, das die Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften birgt, gegebenenfalls sogar überprüft werden.

III. Zirkuläre Migration

A. Einführung

Die Aufforderung des Europäischen Rates, nach Wegen zur Erleichterung der zirkulären Migration zu suchen, erging vor dem Hintergrund sich global verändernder Migrationsmuster und angesichts der Notwendigkeit für die Europäische Union, eine glaubwürdige Alternative zur illegalen Zuwanderung anzubieten. Die zirkuläre Migration wird zunehmend als wichtige Wanderungsform anerkannt, die, gut gesteuert, Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften weltweit in Übereinstimmung bringen und dadurch zu einer effizienteren Verteilung der verfügbaren Ressourcen und zum Wirtschaftswachstum beitragen kann.

Allerdings birgt die zirkuläre Migration auch Schwierigkeiten: Eine ursprünglich als zirkuläre Migration konzipierte Wanderung kann, wenn sie nicht ordnungsgemäß konzipiert und gesteuert wird, leicht dauerhaft werden und so ihr Ziel verfehlen.

In diesem Kapitel sind eine Reihe von Themen aufgeführt, mit denen die EU und ihre Mitgliedstaaten sich auseinander setzen müssen, um die vorteilhaftesten Möglichkeiten zur Erleichterung der zirkulären Migration zu ermitteln. Zunächst muss eine **gemeinsame Definition** des Konzepts der zirkulären Migration festgelegt werden. Außerdem müssen die **verschiedenen Formen** der zirkulären Migration, die für die Europäische Union und ihre

Mitgliedstaaten am relevantesten sind, ermittelt werden. Dabei könnte zwischen der Schaffung des **rechtlichen Rahmens** zur Erleichterung der zirkulären Migration und dem möglichen Ausbau der **Programme für zirkuläre Migration** unterschieden werden. Im Rahmen derartiger Programme könnten Migranten zu Arbeits- oder Studienzwecken oder zur Ausübung anderer Tätigkeiten innerhalb eines festgelegten Zeitraums in die EU einreisen und sich dort aufhalten. Schließlich müssen die **Voraussetzungen und Garantien** festgelegt werden, durch die sichergestellt werden kann, dass die Migration tatsächlich zirkulär ist.

B. Definition und Formen der zirkulären Migration

Die Europäische Union muss eindeutig festlegen, welche Art von zirkulärer Migration sie erleichtern will. Zirkuläre Migration kann definiert werden als eine Form der Migration, die so gesteuert wird, dass sie einen gewissen Grad an legaler Mobilität (Hin und Zurück) zwischen zwei Ländern zulässt.

Im EU-Kontext dürften vor allem zwei Formen zirkulärer Migration relevant sein:

(1) Zirkuläre Migration von in der EU ansässigen Drittstaatsangehörigen

Diese Kategorie der zirkulären Migration bietet Menschen die Möglichkeit zur Ausübung einer Tätigkeit in ihrem Herkunftsland (z.B. Geschäftstätigkeit, Berufstätigkeit, Freiwilligentätigkeit) und der Beibehaltung ihres Hauptwohnsitzes in einem Mitgliedstaat. Unter diese Kategorien fallen verschiedene Gruppen wie

- Geschäftsleute, die in der EU arbeiten und sich mit einer Geschäftstätigkeit in ihrem Herkunftsland (oder einem anderen Drittland) selbständig machen wollen; und
- Ärzte, Professoren und Angehörige anderer Berufsgruppen, die ihr Herkunftsland unterstützen wollen, indem sie einen Teil ihrer Berufstätigkeit dort ausüben.

(2) Zirkuläre Migration von in einem Drittstaat aufhältigen Personen

Zirkuläre Migration könnte in einem Drittstaat aufhältigen Personen die Möglichkeit bieten, für einen befristeten Zeitraum zu Arbeits-, Studien-, Ausbildungszwecken oder einer Kombination von diesen in die EU einzureisen und sich dort aufzuhalten, sofern sie nach Ablauf der ihnen gewährten Genehmigung ihren Hauptwohnsitz und ihre Haupttätigkeit in ihr Herkunftsland zurück verlegen. Die zirkuläre Migration kann verstärkt werden, indem in ihr Herkunftsland zurückgekehrten Migranten die Möglichkeit einer privilegierten Mobilität zwischen ihrem Herkunftsland und dem Mitgliedstaat, in dem sie zuvor ihren Wohnsitz hatten, gewährt wird (z.B. in Form von vereinfachten Zulassungsverfahren und Verfahren für eine mehrfache Einreise).

Diese Kategorie umfasst eine breite Palette von Situationen, die das gesamte Migrantenspektrum abdecken:

- Drittstaatsangehörige, die befristet in der EU arbeiten möchten (z.B. als saisonale Arbeitskräfte)
- Drittstaatsangehörige, die in Europa studieren oder eine Ausbildung absolvieren wollen, bevor sie in ihr Heimatland zurückkehren
- Drittstaatsangehörige, die nach Abschluss ihres Studiums in der EU arbeiten möchten (z. B. als Trainee), um Berufserfahrung zu sammeln, bevor sie in ihr Heimatland zurückkehren
- Drittstaatsangehörige, die als Forscher arbeiten und ein Forschungsprojekt in der EU durchführen möchten

- Drittstaatsangehörige, die an einem interkulturellen Austausch oder anderen kulturellen Veranstaltungen in den Bereichen aktive Bürgerschaft, Bildung und Jugend (z.B. Weiterbildungskurse, Seminare, Studienbesuche, einschlägige Veranstaltungen) teilnehmen möchten
- Drittstaatsangehörige, die einen unentgeltlichen Freiwilligendienst absolvieren wollen, der den allgemeinen Interessen der EU dient.

C. Schaffung eines rechtlichen Rahmens der EU zur Förderung der zirkulären Migration

Die bestehenden Zuwanderungsgesetze zahlreicher Mitgliedstaaten enthalten bereits Regeln, die die zirkuläre Migration fördern, indem sie allen oder bestimmten Kategorien von rechtmäßig aufhältigen Drittstaatsangehörigen das Recht gewähren, das Land für einen bestimmten Zeitraum zu verlassen ohne ihren Rechtsstatus zu verlieren; allerdings sind die Voraussetzungen und jeweils erfassten Situationen von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die zirkuläre Migration bestimmter Kategorien von Migranten könnte allerdings durch die Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften weiter erleichtert werden.

Maßnahmen zur Förderung der zirkulären Migration könnten insbesondere in einige der künftigen Rechtsinstrumente aufgenommen werden, die im Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung bereits angekündigt sind:

- **Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung hochqualifizierter Migranten:**

– Vorbehaltlich weiterreichender Prüfung könnten Maßnahmen zur Förderung der zirkulären Migration die Zulassungsverfahren für Migranten, die sich bereits für einen bestimmten Zeitraum rechtmäßig in der EU aufgehalten haben (zur Ausführung hochqualifizierter Arbeit, Studien oder sonstiger Ausbildungsformen) weiter erleichtern.

- **Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung saisonal beschäftigter Migranten:**

– Die wichtigste Maßnahme zur Förderung der zirkulären Migration wäre die Einführung einer mehrjährigen Aufenthalts- bzw. Arbeitsgenehmigung für saisonal beschäftigte Migranten, dank derer sie mehrere Jahre in Folge Saisonarbeit leisten dürfen.

- **Vorschlag für eine Richtlinie über die Zulassung bezahlter Auszubildender:**

– Die Möglichkeit für Drittstaatsangehörige, für einen zuvor festgelegten Zeitraum zur Ausbildung nach Europa zu kommen, dürfte die Mobilität von Fachkräften fördern und zum Transfer von Know-how beitragen. Um die zirkuläre Bewegung zu verstärken, könnte der Vorschlag für ehemalige Auszubildende die Möglichkeit vorsehen, für begrenzte Zeiträume erneut nach Europa zu kommen, um ihre Ausbildung zu vervollständigen und ihre Kenntnisse auf den neuesten Stand zu bringen.

Die Kommission wird auch prüfen, ob die Einführung harmonisierter Zulassungsverfahren für andere Kategorien legaler Migranten der zirkulären Migration förderlich wäre.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass die Kommission zu gegebener Zeit Änderungen an den bestehenden Rechtsinstrumenten vorschlagen wird, um die zirkuläre Migration weiter zu fördern. Sie wird sich dabei in erster Linie an den nachstehenden Rechtsinstrumenten orientieren:

- **Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen:**

– In Artikel 9 dieser Richtlinie ist festgelegt, dass einem Drittstaatsangehörigen die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten entzogen wird, wenn er sich während eines Zeitraums von 12 aufeinanderfolgenden Monaten nicht im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft aufgehalten hat. Dieser Zeitraum könnte auf zwei oder drei Jahre erweitert werden.

- **Richtlinie 2004/114/EG über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst und Richtlinie 2005/71/EG über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung:**

– Eine mögliche Änderung wäre die Einführung von Aufenthaltsgenehmigungen für mehrfache Einreisen, die es ihrem Inhaber ermöglichen, sich während längerer Zeiträume nicht im Hoheitsgebiet der EU aufzuhalten ohne seine Aufenthaltsberechtigung zu verlieren[8].

– Eine andere Möglichkeit bestünde darin, die optionalen Klauseln dieser Richtlinien, die es den Mitgliedstaaten anheim stellen, vereinfachte oder beschleunigte Zulassungsverfahren für Migranten vorzusehen, die sich zuvor als Forscher oder Studenten in der EU aufgehalten haben, in ein Recht auf beschleunigte Zulassungsverfahren für diese Kategorie von Migranten umzuwandeln, sofern sie nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung in ihr Heimatland zurückgekehrt sind.

– Schließlich könnte es möglich sein, die beiden Richtlinien miteinander zu verknüpfen und für Drittstaatsangehörige, die sich zuvor als Studenten in der EU aufgehalten haben und nach Abschluss ihres Studiums ordnungsgemäß in ihr Heimatland zurückgekehrt sind, die für Forscher geltenden Zulassungsverfahren (d.h. an weniger Bedingungen geknüpft) vorzusehen. Dieses Konzept könnte dahingehend erweitert werden, dass Studenten einen Zulassungsantrag stellen können, während sie sich noch in dem Mitgliedstaat aufhalten, in dem sie ihr Studium absolvieren; dies wäre aller nur unter der Voraussetzung möglich, dass der Antrag vor Ablauf der Aufenthaltsgenehmigung zu Studienzwecken gestellt wird.

D. Gewährleistung einer wirklich zirkulären Migration

Um sicherzustellen, dass die mit der zirkulären Migration angestrebten Ziele und der langfristige Nutzen tatsächlich erreicht werden, müssen praxisrelevante Bedingungen und Garantien vereinbart werden. Die Kommission beabsichtigt, auf der Grundlage dieser Mitteilung eine Debatte zu dem Thema zu führen und sich insbesondere mit den Mitgliedstaaten mit der Frage zu befassen, welche Maßnahmen zur Gewährleistung einer echten zirkulären Migration erforderlich sind.

(1) Anreize zur Förderung der zirkulären Migration

Eine Reihe von Anreizen könnten in die politischen Instrumente der EU zur Förderung der zirkulären Migration aufgenommen werden, z.B.

- **Die Aussicht auf künftige Möglichkeiten der legalen Migration in die EU**: Die Zusage fortdauernder Mobilität im Gegenzug zur Einhaltung der einschlägigen Regeln und Bedingungen wird die Versuchung einer nicht fristgemäßen Rückkehr in das

[8] Der Inhaber wäre berechtigt, sich während eines festgelegten Zeitraums, der in mehrere Zeiträume aufgeteilt werden könnte, zwischen denen er in sein Herkunftsland zurückkehrt, in der EU aufzuhalten und gegebenenfalls zu arbeiten.

Herkunftsland reduzieren. Die Palette der anzubietenden Optionen muss geprüft werden. Obwohl sie wahrscheinlich je nach Kategorie der Migranten unterschiedlich sein wird, muss das Ziel darin bestehen, Bona-fide-Migranten zu „belohnen". Die vorstehend genannten Anreize könnten näher in Betracht gezogen werden (z.B. Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung für mehrfache Einreise, Möglichkeit mehrerer befristeter Rückkehren ins Herkunftsland, vereinfachte und beschleunigte Zulassungsverfahren für Migranten, die sich bereits während eines bestimmten Zeitraums in der EU aufgehalten haben und nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung freiwillig in ihr Heimatland zurückgekehrt sind usw.).

- **Möglichst reibungslose (insbesondere berufliche) Wiedereingliederung der in ihr Heimatland zurückkehrenden Migranten**: Darunter könnte die Unterstützung der Rückkehrer bei der Arbeitssuche und/oder beim Aufbaus eines Geschäfts fallen; Unterstützung der Herkunftsländer bei der Anerkennung nicht unmittelbar beschäftigungsrelevanter Kenntnisse, die die Rückkehrer während ihres Auslandsaufenthalts erworben haben; eine Wiedereingliederungsprämie, steuerbegünstigte Sparkonten in den Heimatländern der Migranten, besondere Wohnungsbauprogramme, Unterstützung, damit in ihr Heimatland zurückkehrende Forscher ihre Forschungsarbeit fortsetzen können oder – im Falle von Studenten – ihr Stipendium einige Jahre nach ihrer Rückkehr weiterhin gültig ist. Die Gemeinschaft und/oder interessierte Mitgliedstaaten könnten vereinbaren, derartige Maßnahmen, insbesondere im Rahmen der Mobilitätspartnerschaften (s. Kapitel II) zu fördern.

(2) Gewährleistung der tatsächlichen Rückkehr

Eine der wichtigsten Voraussetzungen ist, dass die Migranten nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung in ihr Heimatland zurückkehren. Es wird ein Verzeichnis aller Maßnahmen aufgestellt werden, mit denen die Rückkehr gewährleistet oder gefördert werden kann. Eine Maßnahme, die in Betracht gezogen und in den rechtlichen Rahmen aufgenommen werden könnte, wäre die schriftliche Verpflichtung der Migranten, nach Auslaufen ihres Vertrags freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren. Falls Migranten ihren Aufenthalt im Hoheitsgebiet der EU unrechtmäßig verlängern anstatt nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung freiwillig in ihr Heimatland zurückzukehren, müsste die Rückübernahme durch das Herkunftsland erfolgen. Dies wäre leichter durchzuführen, wenn es Rückübernahmeabkommen zwischen der EG oder dem betreffenden Mitgliedstaat und dem Herkunftsland gäbe.

(3) Kontrolle der zirkulären Migration

Programme für zirkuläre Migration müssten sorgfältig kontrolliert werden – und zwar sowohl in Bezug auf ihre Konzeption als auch auf ihre Umsetzung in der Praxis, um sicherzustellen, dass die angestrebten Ziele – Reaktion auf den Arbeitsmarktbedarf in der EU und Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer - erreicht werden und dass die zirkuläre Migration nicht dauerhaft wird. Es sollten Kriterien für die Kontrolle der Programme festgelegt werden. Außerdem sollte im Rahmen der Evaluierung der Umsetzung der einschlägigen EG-Richtlinien bewertet werden, welchen Beitrag diese Richtlinien zur zirkulären Migration leisten.

(4) Reduzierung der Gefahr der Abwanderung von Fachkräften

Zahlreiche Entwicklungsländer leiden unter der Abwanderung von spezifischen Kategorien von Migranten, bei denen es sich in der Regel um hoch oder mittelmäßig qualifizierte Fachkräfte handelt. Wenn diese Abwanderung in für die Entwicklung der Bevölkerung wichtigen Bereichen wie dem Bildungs- oder Gesundheitswesen konzentriert ist, kann dies

katastrophale Auswirkungen auf die Fähigkeit des Landes haben, seine Bevölkerung mit den grundlegenden Diensten zu versorgen. Gleichzeitig ist die Braindrain-Gefahr nicht weltumfassend und muss gegen die möglichen positiven Auswirkungen der Auswanderung auf die Entwicklung in den Herkunftsländern abgewogen werden.

Bis zu einem gewissen Grad kann die zirkuläre Migration die langfristige Gefahr des Braindrain eindämmen, allerdings sind dazu noch weitere Maßnahmen erforderlich[9].

Die Maßnahmen zur Bekämpfung des Braindrain sollten auf die Situation des betreffenden Landes zugeschnitten sein. Sie könnten folgende Elemente umfassen: Verpflichtung seitens der EU-Mitgliedstaaten, keine Arbeitskräfte aus den Berufsgruppen, bei denen in dem betreffenden Land Abwanderung droht, einzustellen; Verfahren, um es den in das betreffende Drittland zurückkehrenden Fachkräften zu erleichtern, ihr Arbeitsleben zwischen zwei Ländern zu gestalten; oder Unterstützung des Partnerlandes durch die Gemeinschaft und/oder Mitgliedstaaten, um im Land ausreichend attraktive Berufsmöglichkeiten, insbesondere für Hochqualifizierte zu schaffen und damit eine Alternative zur Auswanderung zu bieten.

(5) Partnerschaft mit Drittländern

Dialog und Zusammenarbeit mit Drittländern – im Bereich Migration und den damit verbundenen Bereichen Beschäftigung, Sozialpolitik und allgemeine bzw. berufliche Bildung – ist von entscheidender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die zirkuläre Migration ordnungsgemäß verläuft und für beide Seiten fruchtbar ist. Möglichst auf der Grundlage der bestehenden institutionellen Rahmen für Dialog und Zusammenarbeit sollten eine Reihe Drittländer, die an der Förderung der zirkulären Migration, möglicherweise als Bestandteil der Mobilitätspartnerschaften, interessiert sein könnten, konsultiert werden. Bei der Entwicklung von Strategien ist den Interessen der Drittländer im allgemeinen und der Braindrain-Gefahr im besonderen (obwohl eine gut gesteuerte Migration dieser Gefahr grundsätzlich entgegenwirken sollte) sowie möglichen Maßnahmen zur Eindämmung derartiger Gefahren Rechnung zu tragen. Die Drittländer sollten ermuntert werden, rechtliche und administrative Regelungen zur Erleichterung der zirkulären Migration festzulegen. Partnerländer sollten sich insbesondere verpflichten, die Beschäftigungschancen zu erhöhen und einen besseren Ausgleich zwischen der Nachfrage nach Arbeitskräften und dem Arbeitskräfteangebot herzustellen; ferner sollten sie dafür sorgen, dass die Berufs- und Sprachausbildung, die Fähigkeit, den Bedarf und die Nachfrage nach Fertigkeiten vorherzusehen, und die Bereitstellung von Informationen über die Arbeitskräftenachfrage im Ausland verbessert werden. Die Partnerländer könnten auch Unterstützung erfahren, indem die rückkehrenden Migranten befähigt werden, einen effektiven Beitrag zu ihrer Heimatgesellschaft zu leisten. Die Partnerländer müssten sich auch zur Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der irregulären Migration und des Menschenhandels verpflichten und garantieren, dass ihre an zirkulären Migrationsprogrammen teilnehmenden Staatsangehörigen nach Auslaufen oder Beendigung ihres Vertrags in ihr Heimatland zurückkehren können und zugelassen werden. Die Partnerländer sollten sich auch bemühen, Anreize für die Rückkehr und die Wiedereingliederung zu schaffen, einschließlich aktiver Maßnahmen zur Förderung produktiver Beschäftigung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen.

---

[9] Weitere Informationen zum Thema "Abwanderung von Fachkräften" in der Mitteilung der Kommission zu Migration und Entwicklung. Diese Mitteilung und die Mitteilung "EU-Strategie über Maßnahmen zur Bekämpfung des akuten Fachkräftemangels im Gesundheitswesen der Entwicklungsländer" - KOM(2005) 642 - enthalten praxisrelevante Antworten auf die Braindrain- Gefahr. Eines der Ziele der regelmäßig aktualisierten Migrationsprofile besteht darin, für jedes interessierte Entwicklungsland die Sektoren und Berufskategorien zu ermitteln, bei denen eine Abwanderung der Fachkräfte droht.

(6) Bilaterale Abkommen zur Förderung einer sicheren zirkulären Migration

Zusätzlich zum allgemeinen Rahmen und den Strategien auf EU-Ebene könnten bilaterale Abkommen zwischen Aussendeländern und interessierten EU-Mitgliedstaaten ein nützliches Mittel zur Förderung und Erleichterung der zirkulären Migration sein, wobei allerdings den Zuständigkeiten der Gemeinschaft in vollem Umfang Rechnung getragen werden muss. Die Abkommen können dazu beitragen, das Angebot und die Nachfrage nach Arbeitskräften in Einklang zu bringen, insbesondere im Falle von Partnerschaften zwischen den Arbeitsvermittlungsdiensten und Arbeitsmarktagenturen auf beiden Seiten, und somit eine rasche Reaktion auf das Arbeitskräfteerfordernis des betreffenden EU-Mitgliedstaats ermöglichen. Derartige Abkommen können die Handhabung einiger der flexibleren Anreize für zirkuläre Migration, z.B. Stipendien für „zirkuläre" Studenten, Trainees oder Teilnehmer an interkulturellem Jugendaustausch, stark erleichtern. Schließlich können bilaterale Abkommen auch dazu beitragen, dass durch zirkuläre Migrationsprogramme den Sektoren, die für die Herkunftsländer am wichtigsten ist, Priorität eingeräumt und einem möglichen Braindrain entgegengewirkt wird. Die Verknüpfung des EU-Rahmens mit bilateralen Abkommen könnte Synergien erzeugen, die für alle Betroffenen von Nutzen wären und ausführlicher erörtert werden müssen.

IV. Schlussfolgerung: Weiteres Vorgehen

Das Thema „Erleichterung der legalen Wanderungen zwischen Drittstaaten und der EU und insbesondere der zirkulären Migration" ist wichtig und vielschichtig. Bei angemessener Behandlung dieser Problematik könnte dies dazu beitragen, dass der Arbeitsmarktbedarf der EU-Mitgliedstaaten gedeckt werden kann und die Herkunftsländer die Vorteile der Migration optimal nutzen, ihre negativen Auswirkungen eindämmen und gleichzeitig zahlreiche Anreize für illegale Migration reduzieren können.

Um das Konzept der **zirkulären Migration** und seiner praxisbezogenen Anwendung weiter zu entwickeln, wird die Kommission zunächst ein Konsultationsverfahren auf der Grundlage dieser Mitteilung starten, um die Ansichten und Erfahrungen anderer Gemeinschaftsorgane, der Mitgliedstaaten und der Interessenvertreter kennenzulernen. Das Konsultationsverfahren könnte sich auf einen Zeitraum von mindestens drei Monaten erstrecken. Die zu behandelnden Themen könnten Zuständigkeitsbereiche der EG berühren und Änderungen der EG Rechtsvorschriften über die Zulassung für bestimmte Kategorien von Migranten erfordern. Sie werden voraussichtlich auch nationale Zuständigkeitsbereiche berühren, z.B. bei Entscheidungen über die Zulassung einzelner Migranten.

Darüber hinaus wird die Kommission Sondierungsgespräche mit einer begrenzten Anzahl von Ländern führen, die an **Mobilitätspartnerschaften** potenziell interessiert und bereit sind, sich zur aktiven Zusammenarbeit mit der EU bei der Steuerung von Migrationsströmen, einschließlich der Bekämpfung der illegalen Migration in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit der EU, insbesondere in den Bereichen Rückübernahme und Rückkehr, zu verpflichten.

Vor diesem Hintergrund erfordert die Entwicklung wirksamer Strategien zur Förderung der zirkulären Migration und zur Entwicklung von Mobilitätspartnerschaften eindeutig eine größere Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten, um optimale Synergien zwischen den Tätigkeiten auf EG-Ebene und denen auf nationaler Ebene zu erzeugen und um die Achtung der jeweiligen Zuständigkeiten zu gewährleisten. Um mehr Erfahrung zu gewinnen, könnte finanzielle Hilfe für Pilotvorhaben zur Förderung der zirkulären Migration in Sektoren oder Berufen, die für die Herkunftsstaaten und die Mitgliedstaaten von gleich großem Interesse sind, bereitgestellt werden.

Die Kommission beabsichtigt auch, diese Themen, insbesondere die Themen,, die unter den Gesamtansatz zur Migrationsfrage fallen bzw. fallen werden, in den politischen Dialog und in ihre Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Migration und damit verbundenen Bereichen einzubringen. Sie hofft, dass die skizzierten Leitlinien einen Beitrag zur globalen Debatte über Möglichkeiten der wirksameren Steuerung der internationalen Migration und insbesondere zu den Diskussionen im Rahmen des Globalen Forums für Internationale Migration und Entwicklung leisten werden.

ANNEX I

THE EXISTING COMMUNITY LEGAL FRAMEWORK for movements of persons to the EU

A. Framework for legal migration

Since 1999, the EU has been progressively developing a common policy on legal immigration. So far three Directives regulating admission of third country nationals have been adopted at Community level.

Third country nationals wishing to pursue their studies in one of the Member States are covered by Directive *2004/114/EC*. Following admission, they are given limited access to the labour market as a means of supporting their studies plus the possibility to continue their studies in another Member State. Member States may also apply this scheme to persons on voluntary service, unremunerated trainees and pupils.

Finally Directive *2005/71/EC on the procedures for admitting third country researchers* to the Member States provides a flexible scheme aiming at attracting this group of migrants to the Community. Third country researchers admitted to a Member State under the Directive have the possibility to teach and pursue their research project in another Member State without a working permit.

The conditions for admission set by these Directives normally include sufficient resources, health insurance as well as the absence of threat to public health, security, etc. All the Directives include clear rules on withdrawal of the right to stay.

Beyond the admission schemes, third country nationals staying for longer periods in a Member State benefit from *Directive 2003/109/EC*, which places an obligation on Member States to grant long-term resident status to third country nationals who meet the conditions of sufficient resources and health insurance and who legally reside on their territory for at least five years. Long-term resident confers a long list of important socio-economic rights including intra-community mobility under certain conditions. Furthermore, long-term residents qualify for greater protection against expulsion.

In addition, the EU-Turkey Association Agreement – although not granting any right to move to an EU Member State, or between EU Member States, to take up employment - gives Turkish nationals free access to the labour market in the host Member State after four years of legal employment. It also stipulates that Member States that decide to enlist workers other than Community nationals should endeavour to give priority to Turkish workers.

Finally, third country nationals who are members of the family of EU national migrant workers enjoy certain derived rights under Directive 2004/38/EC. These include the right to free access to employment and the right to reside with the migrant worker in the host Member State. Furthermore, after residing with the migrant worker for a continuous period of five years they can acquire permanent resident status.

The 2005 Policy Plan on legal migration sets out the broad lines for further development of a common European policy on legal and, in particular, **labour immigration**, which is an important component of EU policies to compensate the negative effects of demographic ageing and meet the changing needs of labour markets. In this context, with the aim of attracting the professionals needed to sustain the EU's competitiveness, in September 2007the Commission will present a proposal for a directive on the conditions of entry and residence for highly skilled workers from third-countries. Three other proposals aimed at facilitating circular and temporary migration will be put forward addressing seasonal workers and remunerated trainees (both in autumn 2008), and intra-corporate transferees (2009). At the

same time there is a need to provide a common secure legal status for all immigrant workers legally residing in the EU but not yet fulfilling the conditions for obtaining long-term resident status: a proposal to this end will also be presented in September 2007.

B. International trade agreements liberalising provision of services and establishment

In the context of its trade policy the European Community has entered into a number of international agreements which facilitate temporary movement of natural persons related to trade in services or investment. Commitments have been made both at multilateral level (WTO) and bilaterally (in the context of free trade agreements). One fundamental characteristic of these commitments is that the beneficiaries must not enter the EU labour market and must have obtained a services contract before they can apply to enter the territory of EU Member States. Such commitments relate only to the right to perform a given economic activity and do not cover visa and other conditions on entry, stay and work.

C. Framework for short term movements: the Schengen common visa policy

Within the framework of the Schengen cooperation, as one of the flanking measures necessary in order to establish an area without internal borders in which free movement of persons is ensured, a common visa policy has been developed for third country nationals -for stays of three months per six month period, providing in particular for mutual recognition of short stay visas issued on the basis of common procedures and conditions.

At the heart of this common policy lies Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders (the "negative list") and those whose nationals are exempt from that requirement (the " positive list"). The two lists are determined by a considered, case-by-case assessment of a variety of criteria relating, inter alia, to illegal immigration, public policy and security, and the EU's external relations, also taking into consideration the implications of regional coherence and reciprocity.

The Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 on the gradual abolition of checks at common borders (Article 8 et sq.) lays down the basic principles of the common visa policy, including mutual recognition of short stay visas, and defines both the conditions for entry with a view to a short stay for third country nationals exempt from the visa obligation, and for movement within the Schengen area by third country nationals exempt from or subject to the visa obligation. The Common Consular Instructions (CCI) and a series of decisions of the Executive Committee of Schengen and of the Council contain detailed rules on the conditions and procedures for issuing short stay visas.

Council Regulation (EC) No 1683/95 of 29 May 1995 laid down a uniform format for short stay visas.

This common visa policy is fully implemented by the Member States and associated countries that are part of the Schengen area without internal frontiers. The Member States that joined the EU in 2004 and 2007 apply only Council Regulation (EC) No 539/2001 and the uniform format for visas.

Certain weakspots in the current Schengen acquis should also be recognised: ambiguous provisions, lack of harmonisation of several aspects, etc. Therefore, in accordance with the Hague Programme, the Commission has presented a proposal recasting the whole of the Schengen acquis on the conditions and procedures for issuing visas. Once adopted, this proposed Visa Code will bring significant improvements for all visa applicants, whatever their

nationality, such as an obligation to give reasons for any refusal of a visa and to offer the possibility of appeal, harmonisation of certain forms, a more precise definition of supporting documents, etc. The need to give visa applicants more information about their rights and obligations is addressed in the Visa Code, building on cooperation between local consulates.

ANNEX II

Examples of EC-funded projects to facilitate the management of legal migration flows in third countries and circular migration[10]

1. Projects to facilitate orderly management of legal migration flows, including the provision of information on the possibilities and avenues for legal migration

a. Main focus on migration to the EU

Project Name	**Promoting regular migration in the Western Balkans through establishment of regional migrant service centres providing information and migration related services" (2003/HLWG/051*)***
Location	Western Balkans
Implementation period	December 2004 – June 2006
Implementing Partner	Organisation for Migration (IOM)
Budget/EC contribution	€ 815.119,64,EU grant: € 652.095,71
Funding Programme	B7-667
Responsible DG	JLS
Objectives	This regional project aimed to promote orderly migration flows and related awareness-raising through the creation of the first regional networks of Migration Services Centres (MSCs) in the Western Balkans. The inspiration of the project was the MSC of Tirana, which has been functioning successfully since 2003. All MSCs are established and public awareness campaigns are underway and ongoing. The website www.migrantinfonet.com is operational. Several thousand people were provided counselling and advisory service in the 6 MSCs (Tirana, Skopje, Prishtina, Belgrade, Zagreb and Sarajevo). Profiling and data collection were launched in the beginning of 2006, as well as leaflets and brochures on return and reintegration.
Project Name	**Programme de gestion intégral de l'immigration saisonnière**

[10] Some of these projects also address other issues, such as the fight against illegal migration and human trafficking.

	(2005/103564)
Location	Morocco – Spain
Implementation period	January 2006 – June 2008
Implementing Partner	Municipality of Cartaya
Budget/EC contribution	€ 1.495.000 / €1.196.000
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project will implement a system for the management of seasonal migration of Moroccan workers towards a group of agricultural municipalities in Spain which every year need a larger quantity of foreign labour force for the strawberry and citrus fruit cultivations. The objectives are to develop legal immigration for temporary jobs between the two regions concerned, including an overall management system for all stages of the employer-worker relation and various pioneer services for the attention of the workers and to prevent illegal practices which encourage clandestine flows and to guarantee the return after the season. Activities include the setting in operation of two "Seasonal workers Centres" in Benslimane and Cartaya, the setting in operation of an Internet server for communication between these two centres and the creation of a NGO for the sustainability of the programme.
Project Name	**An integrated approach to promoting legal migration through national capacity building (2005/103475)**
Location	South Caucasus
Implementation period	January 2006 – December 2007
Implementing Partner	IOM - International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 971.747,- / € 777.397,-
Funding Programme	AENEAS 2004

Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to prevent irregular migration, facilitate discussions on conclusion of bilateral readmission agreements based on the EU standard, enable improved reintegration, and promote legal migration within each South Caucasus country and bilaterally with targeted receiving EU member states through dialogue and capacity building.

Project Name	**MESURE - Migrations en Sécurité (2006/120-093)**
Location	Tunisia - Italia
Implementation period	December 2006 – May 2009
Implementing Partner	Associazione per la Cooperazione Transregionale Locale ed Europea
Budget/EC contribution	€ 1.718.465,95 / €1.374.772,76
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to contribute to the promotion of legal migration, in line with the demographic, economic and social realities in the countries of origin and the host country and to provide better information to the population on the advantages of legal migration and the consequences of illegal migration. The specific objective is to develop and improve the capacities and the possibilities of the final beneficiaries to migrate to Italy legally and in safety. MESURE - Migrations en Securité aims at, in particular, to support the efforts made by the Tunisian authorities to improve the management of migration flows towards Italy through the identification and development of strategies in Tunisia which, on the one hand, discourage illegal migration and, on the other, encourage legal migration from the Maghreb region.

Project Name	**Sharing learning for a better migration life (2006/120-199)**
Location	Egypt - Morocco - Italy
Implementation period	December 2006 – May 2008

Implementing Partner	Direzione Generale dell'Immigrazione - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Repubblica Italiana
Budget/EC contribution	€ 649.166,50 / € 519.333,20
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The overall objective of the project is to improve the system of legal migration for labour purposes between Northern African countries – Egypt and Morocco - and Italy. The project aims to reinforce existing labour migration management capacities, trough the creation of a stable multilateral framework, training activity addressing public officials as well as counselling activity on implementation structures. The project activities will develop in three phases: Analysis on the field and definition of a working plan: the Steering Committee; Training, ICT counselling and internships; and dissemination of the foreign workers lists in the Italian labour market.

Project Name	**Temporary and circular labour migration (TCLM) between Colombia and Spain: a model for consolidation and replication (2006/120-237)**
Location	Spain and Colombia
Implementation period	January 2007 – December 2008
Implementing Partner	IOM – International Organization for Migration
Budget/EC contribution	€ 625.046,85 / € 500.037,48
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to provide Spain and Colombia with a consolidated, improved and replicable model to effectively regulate temporary labour migration The project seeks to consolidate and replicate a temporary and circular labour migration (TCLM) model facilitating regular migration of Colombian workers to Catalonia and other parts of Spain. This model was originally initiated by the Pagesos Union

	and its foundation "Fundación Agricultores Solidaris (FAS), in 2001. This first program has been successful, involving 1,200 migrants from a small number of rural communities in Colombia and 600 Catalan farmers and cooperatives in Spain. The present action intends to increase the positive impact of the present model and improve sustainability and growth by: 1) generating improved knowledge of the migration situations in sending and recipient countries and thus an improved platform for actions to ensure dignified migration processes; 2) supporting the development of new policies and providing capacity building in Colombia in order to increase national capacity to regulate migration flows and prevent irregular migration towards Europe, and 3) introducing new elements such as support and capacity building to set up systems that will provide Colombian migrants with training before departure and allow them access to social and productive services upon return, and thus promoting sustainable development processes and increased generation of growth in both country of origin and host country. The action will include activities aimed at optimising the use of remittances as a driver for socio-economic development and improved living conditions.
Project Name	**Lutte contre l'immigration illégale et la traite des êtres humains à travers la participation des familles victimes de l'émigration clandestine, des association organisées de la société civile et des institutions locales (2006/120-280)**
Location	Morocco, Italy, Spain
Implementation period	March 2007 – February 2010
Implementing Partner	Movimento Laici America Latina Onlus
Budget/EC contribution	€ 1.081.779,95 / € 865.423,96
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The projecst links its intervention above all to the civil society and institutions of the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal, the main regions of origin of irregular migration towards Italy and Spain, based on three main components: 1. the creation of a community vigilance programme by families and the victims of the tragedy of irregular migration and of a centre to listen to and provide emergency assistance to that target audience; 2. the reinforcement of youth associations in the two target regions through training and social

mobilisation activities; 3. the creation of a system for local cooperation between local administrations and employment promotion centres with a view to fostering economic cooperation between three Italian target regions (Veneto, Piedmont, Emilia Romagna), a Spanish region (Andalusia) et the regions of Chaouia Ouardigha and Tadla Azilal.

Project Name	**Support to the movement of people (MED/2003/5725)**
Location	Morocco
Implementation period	January 2005 – December 2008
Implementing Partner	Agence Nationale pour l'Emploi
Budget/EC contribution	€ 7.736.000 / € 5.000.000,-
Funding Programme	MEDA
Responsible DG	Del Morocco
Description	The specific objective of this project is the institutional strengthening of the relevant structures of the National Agency for the Promotion of Employment and Skills (ANAPEC). The first expected results are 1 The strengthening and specialisation of ANAPEC through: a. The creation of an international Division (DI) within ANAPEC and of an office in Brussels. b. The creation of 4 regional agencies specialised in international issues and the setting up of international 'spaces' in a further 10 agencies. c. The recognition of ANAPEC as the official Moroccan partner for dealing with job offers from Europe. d. An increased role of international intermediation for ANAPEC. e. The carrying out of a study on the conditions for viable, voluntary return of Moroccans residing abroad. f. The creation of a service to support returnees. 2. The training of potential migrants through: a. The execution of an awareness programme on legal migration for the population

b. The creation and setting up of a basic training programme for potential migrants adapted to the labour environment in the EU.
c. The creation and setting up of technical training modules adapted to the needs of European businesses.
d. Improvements in the process of recognition of applicants' qualifications in the EU.

3. Information/Documentation

a. The creation of a material and virtual documentation centre on the avenues for legal migration towards the EU.

Project Name	**Capacity building of Migration management: Ukraine (2004/096-462)**
Location	Ukraine
Implementation period	March 2005 – December 2007
Implementing Partner	IOM – International Organisation for Migration
Budget/EC contribution	€ 4.204.672,-/ €3.781.505,-
Funding Programme	TACIS
Responsible DG/Del	DEL Ukraine
Description	The project is aimed at enhancing the capacity of the Government of Ukraine (GoU) to manage the migration flows and control the illegal movement of migrants to and through the territory of Ukraine. The project will achieve this by addressing needs within the three major migration components. The project seeks to develop the migration management system in Ukraine by carrying out various capacity building actions, i.e. an assessment of migration situation, the development of best practices, based upon international standards and conventions, the refurbishment of accommodation centres for detained migrants and the piloting of a voluntary return programme as well as th establishment of four information points for potential migrants.

b. Main focus on South-South migration

Project Name	**Management of labour migration as an instrument for development (2002/HLWG/41)**
Location	Africa
Implementation period	March 2004 – February 2006
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 1.957.011,16 / € 1.442.407,16
Funding Programme	HLWG – B7-667
Responsible DG	DG JLS
Description	In the context of strengthening relations between the EU and Africa, this project implemented by the International Labour Organization (ILO) promoted the adoption of new policy frameworks and mechanisms for managing labour migration as an instrument for development. It aimed to promote social dialogue and raise awareness among stakeholders regarding regional labour migration issues, facilitate engagement in policy debates with a view to developing regional policy frameworks and enhancing cooperation between Europe and the different African regions concerned. The project provided a forum for engaging regional partners in core activities concerning labour migrations, with the help of the ILO's experience. Seminars were organised in each region, for example on capacity building and social dialogue, and two sets of studies - on the situation of labour migration and on the relevant legislations - were conducted in 13 countries. Advocacy campaigns followed the publication of the studies in the different countries.

Project Name	**Asian Programme of the Governance of Labour Migration (2005/103503)**
Location	Countries of the Mekong region China Korea Japan and South Asia countries
Implementation period	January 2006 – December 2008
Implementing Partner	ILO

Partners	UNIFEM
Budget/EC contribution	€ 2.447.840 / € 1.955.335
Funding Programme	AENEAS 2004
Responsible DG	EuropeAid
Description	The project aims to promote active dialogue and cooperation for enhanced gender and rights-based management of labour migration among countries in the Asian region, and thereby minimize exploitative and abusive treatment of migrant workers. The establishment of such dialogue and cooperation shall concern Governments and their social partners, namely employers' and workers' organizations, as well as national and regional advocates/intermediaries and civil society organizations. The project shall contribute towards the adoption of appropriate policies and the enactment of enabling laws, the training of labour administrators, improving information systems for decision-making, and promoting bilateral agreements and regular consultations among the countries in the region. The project will be executed by the ILO in collaboration with the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM).

Project Name	**Towards sustainable partnerships for the effective governance of labour migration in the Russian Federation, the Caucasus and Central Asia (2006/120-072)**
Location	Russian Federation, Armenia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan
Implementation period	December 2006 – December 2009
Implementing Partner	ILO - International Labour Organization
Budget/EC contribution	€ 2.433.508 / € 1.945.105
Funding Programme	AENEAS 2005
Responsible DG	EuropeAid
Description	The Project offers a sustainable, participative and equitable approach to the governance of labour migration in the study countries. It focuses on key labour migration issues that have received limited attention in these countries to date, but that are rising quickly on political agendas

there and are essential components for stability and sustainable and equitable economic growth. There are five specific objectives: (1) To develop practical methods for assessing and forecasting labour market requirements with a view to improving migration governance; (2) to promote decent work and enhance the protection of migrant workers' rights; (3) to develop a system of earned regularisation and introduce sound regularisation policies and procedures; (4) to contribute to the productive utilization of the region's human resources by developing systems for the portability of qualifications and reducing bureaucratic obstacles to recruitment; and (5) to develop policies that enhance the positive impact of migration on development in origin countries.

Project Name	**Migration information and management centre**
Location	Mali
Implementation period	To be determined
Implementing Partner	To be determined
Budget/EC contribution	To be determined
Funding Programme	EDF
Responsible DG	Del Mali
Description	The proposed project is directly aimed at implementing the joint Mali-ECOWAS- EC-France- Spain Declaration of February 2007, in the wake of the Tripoli EU-Africa Ministerial Conference on migration and development. During the high level meeting in Bamako, "the Parties agreed to support the creation by le Mali of the Migration Information and Management Centre". The general objective is the definition and implementation by Mali of a migratory policy adapted to the regional and European policies and dynamics. The specific objective is the setting up of the Migration Information and Management Centre which will implement and coordinate the various elements of Mali's migration policy. The expected results are (i) definition and implementation of an information and communication strategy on the legal conditions for migration and the prevention of irregular migration, (ii) putting in place a mechanism for welcoming, orientating and accompanying potential migrants (iii) putting in place a service for welcoming, orientating and accompanying returnees (iv) productively using the

human, financial and technical capital lof the diaspora (v) knowledge and analysis of the migratory flows of relevance to Mali (vi) coordination of the various hierarchical structures so that they can properly steer the above-mentioned components.

2. Projects to facilitate circular migration for migrants settled in the EU

Project Name	**Programme to support entrepreneurs of Moroccan origin in Europe in setting up sustainable economic activities in Morocco (2001/HLWG/119)**
Location	Morocco
Implementation period	December 2001- January 2004
Implementing Partner	Stichting Intent
Budget/EC contribution	€ 553.073,00 / € 448.291
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project promoted private initiatives leading to the establishment and development of small and medium enterprises by Moroccan entrepreneurs living in the EU. It aimed to help migrant entrepreneurs to set up companies in their country of origin by strengthening a foundation which provides a set of services to the new entrepreneurs. The project enabled the creation of a more permanent infrastructure to assist migrant entrepreneurs wishing to start SMEs. Training materials and information documents for the programme were developed in various languages. The programme has gained credibility within the Moroccan community through co-operation with Moroccan organisations in the Netherlands and Belgium.

Project Name	**Co-development Program in Morocco (2001/HLWG/117)**
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 - May 2007
Implementing Partner	Agence Française de Développement (AFD)
Budget/EC contribution	€ 3.810.000 / € 1.500.000
Funding Programme	B7-667 - HLWG
Responsible DG	JLS
Description	This project aims at helping Moroccans resident in the EU to invest in their community of origin. It focuses more on the development of economic structures than on cooperation with administrative and migration authorities. The project helps small and medium sized enterprises to be set up in Morocco and the development of rural tourism.

Project Name	**The Moroccan migrant in Italy as development and innovation agent in his/her community of origin: a pilot project in the Northern Province of Morocco (2002/HLWG/023)**
Location	Morocco
Implementation period	May 2003 – April 2005
Implementing Partner	Cooperazione Internazionale (COOPI)
Budget/EC contribution	€ 1.084.906,17 / € 867.924,94
Funding Programme	B7-667
Responsible DG	JLS
Objectives	The aim of this COOPI project was the definition of a strategy of development of migrants' regions of origin. The focus was on the importance of the migrants as agents of development in their regions of origin. A migration pool was developed thanks to studies and research conducted as well as a database and relationships with

stakeholders in Italy and Morocco.

The project's primary outcome was a report on migratory movements from Morocco and their consequences on the development of the country, as well as on the best conditions for the migrant to be a development agent for Morocco. Guidelines for an action plan were drawn from this report.

International conferences on migration and development were organised with a view to broadening the audience in the Mediterranean area.

As for the realisation of the pilot project, training activities were set up in Italy and in the community of origin of the migrants, with their participation as mediators and trainers. The training focused on company creation and management.