EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

19.1.2007

ARBEITSDOKUMENT

über den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatterin: Lilli Gruber

1. Politischer Hintergrund

Die Politik für eine legale Zuwanderung, wesentlicher Schwerpunkt einer gemeinsamen Migrationspolitik, wie sie vom Europäischen Rat auf seiner Tagung 1999 in Tampere definiert wurde, wurde den verschiedenen einzelstaatlichen Strategien jahrelang hintangestellt. Wahltaktische Überlegungen der Regierungen der einzelnen Staaten, der Stellenwert dieser Themen in den Medien, wechselseitige Befürchtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Nachlässigkeit der jeweils anderen, die Angst vor dem Verlust staatlicher Souveränität, politische Entscheidungen und kulturelle Unterschiede sind nur einige der Gründe, die bisher verhindert haben, dass Europa sich eine echte Politik für eine legale Zuwanderung gibt.

In Ermangelung einer gemeinsamen Zuwanderungspolitik der Europäischen Union haben die europäischen Staaten in Bezug auf die legale Einreise von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in diesen Jahren völlig verschiedene politische Maßnahmen getroffen, von eher restriktiven bis hin zu liberaleren Strategien, von Quotenpolitiken bis hin zu Regularisierungen im Nachhinein. Im Übrigen erleben alle Mitgliedstaaten die gleiche Art von Migrationsdruck, und nicht alle erachten die Zuwanderung als eine vorrangige Frage.

Es bestehen zwei Paradoxa: Das erste betrifft die Freizügigkeit innerhalb des Schengen-Raums. Die Abschaffung der Binnengrenzen erleichtert die Bewegungsfreiheit illegaler Einwanderer innerhalb des einheitlichen Raums, was de facto die vorschriftswidrige Einreise auch in Länder ermöglicht, die restriktivere Rechtsvorschriften erlassen haben. Es liegt also auf der Hand, dass es neben einer integrierten Überwachung der gemeinsamen Außengrenzen der Europäischen Union auch einer einheitlichen Politik der Zulassung zur Zuwanderung bedarf.

Das zweite Paradoxon betrifft die Haltung einiger Mitgliedstaaten: Einerseits lehnen sie es ab, die Zulassungsmodalitäten und die Steuerung der Migrationsströme als europäischen Zuständigkeitsbereich zu betrachten; andererseits haben sie jedoch vielfach verlangt, die Europäische Union solle die von einigen nationalen Regierungen getroffenen Regularisierungsmaßnahmen verurteilen.

Es fehlt auch noch eine geeignete Strategie für die europaweite Kommunikation, die eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, die Bürger korrekt über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik der Zulassung zur Zuwanderung und der Einbeziehung der Europäischen Union zu unterrichten. So glaubt einer Eurobarometer-Umfrage zufolge beispielsweise fast jeder zweite Unionsbürger, die Einwanderer nutzten die Sozialleistungen. Richtig ist hingegen, dass die Einwanderung wesentlich dazu beitragen kann, die Herausforderung der Aufrechterhaltung des europäischen Sozialmodells angesichts der Alterung der Bevölkerung zu bewältigen. Schon seit einem Jahrzehnt haben die angestrebten Wachstumsziele der Lissabonner Agenda und demografische Erwägungen die Europäische Kommission dazu veranlasst, die Zuwanderung als Ressource für die Nachhaltigkeit der Sozialsysteme und als Chance für den europäischen Arbeitsmarkt zu betrachten. Die Bedeutung der Migration im letztgenannten Bereich erweist sich an der ständigen Forderung der Unternehmen und der Arbeitgeber nach einer Erhöhung der innerstaatlich erlassenen Quoten.

Eine gemeinsame Politik bedeutet keine wahllose Öffnung für eine unkontrollierte Einwanderung; vielmehr ist sie die notwendige Antwort auf ein strukturelles Phänomen von

weltweiter Bedeutung, das auf innerstaatlicher Ebene nicht mehr wirksam bewältigt werden kann. Die Öffnung legaler Zuwanderungskanäle in Europa stellt ferner ein wichtiges Instrument zur Bekämpfung des Menschenhandels, der organisierten Kriminalität und der Schwarzarbeit dar.

Überdies kann die Zuwanderung unsere Gesellschaften kulturell, sozial und politisch bereichern. Diesbezüglich hat das Europäische Parlament mehrfach bekräftigt[1], dass eine europäische Strategie zur Integration der Zuwanderer entwickelt werden muss, die alle relevanten Politikbereiche der Union einschließt. Neben dem Zugang zum Arbeitsmarkt, zur Bildung, zu den Gesundheits- und Sozialleistungen gilt es, die Beteiligung der Migranten am politischen und gesellschaftlichen Leben in einem gemeinsamen Rahmen von Rechten und Pflichten zu fördern.

Die Entwicklung einer „positiven" Zuwanderungspolitik ist auch eng mit der Rolle Europas bei der Unterstützung der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung und der Prozesse der Demokratisierung sowie der Verbreitung der Grundrechte in Drittländern und insbesondere in den afrikanischen Ländern verknüpft, mit denen die Europäische Union eine intensive Partnerschaft unterhält.

2. Geschichtlicher Hintergrund und Beschreibung des Vorschlags der Kommission

Anlässlich der Tagung des Europäischen Rats vom Oktober 1999 in Tampere steckten die Mitgliedstaaten die Ziele für eine kohärente und ausgewogene europäische Zuwanderungspolitik ab, die sich auf vier Schwerpunkte stützt: Festlegung einer Politik für eine legale Zuwanderung, Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Zusammenarbeit mit den Drittstaaten und Integration der Arbeitsmigranten.
Die Terroranschläge vom 11. September 2001 waren ein schwerer Schlag für die weltweite und die europäische Agenda und haben auch die positive Zuwanderungspolitik zum Erliegen gebracht.
Im Laufe der folgenden Tagungen des Europäischen Rates — von Sevilla (Juni 2002) bis Den Haag (November 2004) lag die Betonung fast ausschließlich auf der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels.
Es wurden einige wichtige Rechtsetzungsinstrumente für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung entwickelt, jedoch ohne dass man — zumindest in diesem Bereich — zu einer schlüssigen gemeinsamen Politik gelangt wäre.
Erst seit 2006 trat das Thema der legalen Zuwanderung auch dank des ständigen Drucks seitens des Europäischen Parlaments wieder ins Rampenlicht, insbesondere anlässlich des informellen Gipfels von Lahti im November 2006 und der anschließenden Tagung des Europäischen Rats im Dezember 2006 in Brüssel. Erstmals seit Tampere wurde wieder von Zusammenarbeit der Europäischen Union mit Herkunfts- und Transitdrittstaaten zur Öffnung legaler Kanäle gesprochen.
Auf seiner Tagung im Dezember in Brüssel forderte der Europäische Rat die Kommission auf, eine Mitteilung in diesem Sinne vorzulegen.
Insofern stellte der Aktionsplan von 2005 eine erste konkrete Antwort der Europäischen

[1] Siehe den vom Europäischen Parlament am 6. Juli 2006 angenommenen Bericht Lambrinidis über die Mitteilung der Kommission zur Integrationspolitik, P6_TA(2006)0318.

Kommission auf die Frage der legalen Zuwanderung nach einem über fünf Jahre währenden Stillstand dar.
Bereits 2001 hatte das Exekutivorgan der Gemeinschaft einen Richtlinienvorschlag über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorgelegt, der zunächst jahrelang vom Rat blockiert und schließlich von der Kommission Barroso zurückgezogen wurde.
Dieser Vorschlag[2] wurde vom Rat nie verabschiedet. In Erwägung des auch nach dem 11. September 2001 entstandenen politischen Kontexts erachtete es die Kommission als sinnvoll, ihre eigene Strategie zu ändern, indem sie einen Schritt zurück machte. Danach brachte sie im Januar 2005 ein Grünbuch mit einem umfangreichen Konsultationsprozess heraus, um den zu beschließenden Ansatz im Sinne der Steuerung der Wirtschaftsmigration zu bewerten.
Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation deuteten auf einen breiten Konsens für eine gemeinsame Politik der Europäischen Union hin. Aber hinsichtlich des zu verfolgenden Ansatzes unterschieden sich die Antworten; auch der im Oktober 2005 vom Europäischen Parlament angenommene Bericht Klamt[3] bietet kein eindeutiges Bild.

Die Kommission hat sich daher dafür entschieden, den horizontalen Ansatz und den Gedanken an eine einheitliche Richtlinie über die für alle Arten von Arbeitsmigranten geltenden Einreise- und Aufenthaltsbedingungen fallen zu lassen, und sich stattdessen für einen schrittweisen und differenzierten Ansatz entschieden: 4 sektorspezifische Richtlinien, die ausschließlich dazu dienen, die Bedingungen und Zulassungsverfahren für bestimmte Gruppen von Einwanderern festzulegen.
Die vier Vorschläge werden nicht gemeinsam, sondern im Laufe der nächsten drei Jahre unterbreitet. Folgende Gruppen wurden ermittelt:

- hoch qualifizierte Arbeitskräfte (Vorlage im September 2007)
- Saisonarbeitnehmer (Vorlage 2008)
- innerhalb eines multinationalen Unternehmens entsandte Arbeitnehmer (Vorlage 2009)
- bezahlte Praktikanten (Vorlage 2009)

Über die vier spezifischen Vorschläge hinaus wird die Kommission eine allgemeine Rahmenrichtlinie vorschlagen, mit der ein gemeinsamer Rahmen von Rechten für Arbeitsmigranten gewährleistet werden soll, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat arbeiten und noch nicht die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzen[4].
Der Zeitplan für die Annahme dieser Richtlinie seitens der Kommission steht allerdings nocht nicht fest.

In Weiterentwicklung des Aktionsplans hat die Kommission ferner (neben der Festlegung von „Mobilitätspaketen“ in Zusammenarbeit mit den Herkunftsdrittstaaten) jüngst auch die Schaffung eines europäischen Portals bis Ende 2007 vorgeschlagen, um die potenziellen Migranten über die Möglichkeiten einer legalen Beschäftigung in der Union und über die Einreisemodalitäten zu unterrichten.
Zu diesem Zweck beabsichtigt die Kommission auch, spezifische Einrichtungen in den

[2] Vorschlag für eine Richtlinie über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit. KOM(2001)386. Bericht Terron i Cusi, P5_TA-0050/2003 vom 12. Februar 2003.
[3] Zum Grünbuch nahm das Parlament den Klamt, P6_TA-0408/2005 vom 26. Oktober 2005, an.
[4] Diese Rechtsstellung wird nach fünf Jahren erlangt. Sie wird durch die Richtlinie 2003/109/EG geregelt.

Drittstaaten zu gründen, um den Rückgriff auf legale Kanäle zu erleichtern und die illegale Einwanderung unattraktiv zu machen.

Die institutionelle Frage

Als der Rat am 1. Januar 2005 mit großer Verzögerung endlich die Vorschriften des EG-Vertrags umsetzte, die den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren und zur qualifizierten Mehrheit für „alle Bereiche oder Teile der Bereiche, die unter Titel IV des Vertrags fallen" vorsahen, zogen es die europäischen Minister dennoch vor, die legale Zuwanderung und die Integration aus dem Anwendungsbereich auszuschließen.
Das Parlament hat die Entscheidung des Rates für den Weg der Regierungszusammenarbeit mehrfach missbilligt und die Anwendung der in Artikel 67 auch für die legale Zuwanderung und die Integration vorgesehenen Übergangsklausel verlangt.

Wäre der Verfassungsvertrag schon angenommen, so würde das übliche Abstimmungsverfahren auf den gesamten Bereich ausgeweitet.
Allerdings enthielt der Vertrag aufgrund der nach dem 11. September aufgekommenen Skepsis eine neue Vorschrift, die als restriktiv gelten könnte. In dem von der Regierungskonferenz hinzugefügten Absatz wurde nämlich klargestellt, die europäische Politik berühre „nicht das Recht der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbstständige Arbeit zu suchen".

In Wirklichkeit fällt es auch nach den geltenden Verträgen schwer, aus der allgemeinen Zuständigkeit der EU für die „Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen" eine spezifische Vorschrift abzuleiten, die die einheitliche Steuerung der Einreisen in die Mitgliedstaaten zuließe, die der einzelstaatlichen Zuständigkeit vorbehalten bleibt.

Der Standpunkt der Berichterstatterin zum Aktionsplan

Die Berichterstatterin begrüßt den Aktionsplan der Kommission als ersten Schritt zur Festlegung einer gemeinsamen Politik für eine legale Zuwanderung, bedauert jedoch die Entscheidung, keinen horizontalen Ansatz zu wählen, der es ermöglicht hätte, gemeinsame Mindestvorschriften für alle Mitgliedstaaten und alle Gruppen von Migranten festzulegen.
Die Festlegung einer gemeinsamen Politik ist sehr wichtig, um zu vermeiden, dass allzu unterschiedliche politische Strategien der einzelnen europäischen Staaten die Ziele der Migrationsströme beeinflussen.

Die europäische und innerstaatliche politische Klasse muss auf der Grundlage von Erwägungen handeln können, die über bloße wahltaktische Überlegungen hinausgehen, und die Zuwanderungspolitik nach einem umfassenden und integrierten Ansatz behandeln, wie es jüngst auch die Europäische Kommission vorgeschlagen hat.

In diesem Zusammenhang wird auch der Kampf gegen die illegale Einwanderung unumgänglich.

Eingehender zu prüfende Fragen:

- Zeitversetzte Annahme der sektorspezifischen Richtlinien: Die fünf im Aktionsplan vorgeschlagenen Richtlinien sollten als ein einheitliches „Paket“ betrachtet werden. Es ist notwendig und vordringlich, kurzfristig den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie über die Rechte der Migranten, die noch nicht die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten besitzen, auszuarbeiten.
- Richtlinienvorschlag über hoch qualifizierte Arbeitskräfte: Zwischen der Förderung der Einreise hoch qualifizierter Arbeitskräfte nach Europa und der Notwendigkeit, eine Abwanderung von Wissenschaftlern aus den Entwicklungsländern zu vermeiden, gilt es ein annehmbares Gleichgewicht zu finden. Der Vorschlag der Kommission zur „zirkulären Migration“ muss noch genauer betrachtet werden.
- Definition der Gruppe der „hoch qualifizierten Arbeitskräfte“, da für die Anerkennung von Studienabschlüssen keine gemeinsamen Kriterien vorliegen.
- Die vorgeschlagenen Bereiche scheinen nicht die einzigen und/oder vorrangigen Bereiche zu sein, in denen gemeinschaftliches Handeln erforderlich ist; man denke nur an Pflegeberufe, das Gaststättengewerbe und das Baugewerbe.
- Es sollte geprüft werden, ob die Schaffung einer europäischen *green card* für die Arbeitnehmer der von den Richtlinien betroffenen Wirtschaftszweige und einige weitere Bereiche tatsächlich machbar ist.
- Die Themen einer Beschleunigung der bürokratischen Verfahren, die die hoch qualifizierten Arbeitskräfte durchlaufen müssen, sowie der Entsendungen innerhalb der multinationalen Konzerne sollten in Angriff genommen werden:
- Anhand genauer Kriterien muss geprüft werden, inwieweit Saisonarbeitskräften die Umwandlung der jahreszeitbezogenen Arbeitserlaubnisse in langfristige Aufenthaltstitel oder in eine Erlaubnis zur Suche nach einem Arbeitsplatz gestattet werden kann.
- Auch hinsichtlich des Richtlinienvorschlags über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von bezahlten Praktikanten muss die Ausstellung einer Erlaubnis zur Suche nach einem Arbeitsplatz nach Ablauf der Praktikumserlaubnis vorgesehen werden.
- Hoch interessant ist der vom Vizepräsidenten der Kommission Franco Frattini anlässlich der Konferenz von Tripoli zu „Migration und Entwicklung“ vom 22. November 2006 unterbreitete Vorschlag, europaweit Quotenpakete für legale Einreisen zu schaffen, die den Drittstaaten als Gegenleistung für eine bessere Kontrolle der illegalen Ströme und die Rückübernahme der unrechtmäßig Eingewanderten angeboten werden könnten. Nun sind die konkreten Vorschläge zu prüfen, die die Kommission vorzulegen gedenkt.
- Wie in anderen Bereichen birgt die notwendige Einstimmigkeit die reelle Gefahr, dass die im Rat anzunehmenden Rechtsakte nur einen kleinsten gemeinsamen Nenner darstellen, der oft das Ergebnis eines minimalistischen Kompromisses ist, der dessen europäischen Mehrwert einschränkt.