

EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

VORLÄUFIG
2005/2059(INI)

28.6.2005

ENTWURF EINES BERICHTS

über das Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der
Wirtschaftsmigration
(2005/2059(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatlerin: Ewa Klamt

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	7

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (2005/2059(INI))

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis des von der Kommission veröffentlichten Grünbuchs über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration (KOM(2004)0811),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission „Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration“ (KOM(2004)0412),
- in Kenntnis der Mitteilung der Kommission „Erster Jahresbericht über Migration und Integration“ (KOM(2004)0508),
- in Kenntnis der Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen vom 15. Dezember 2004 bzw. 24. Januar 2005 zu der Mitteilung der Kommission „Studie über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration“,
- unter Hinweis auf seine Entschließung vom 15. Januar 2004 zu der Mitteilung der Kommission über Einwanderung, Integration und Beschäftigung¹,
- unter Hinweis auf den Vertrag von Amsterdam, durch den der Gemeinschaft Aufgaben und Zuständigkeiten in den Bereichen Einwanderung und Asyl übertragen wurden, und auf Artikel 63 EG-Vertrag,
- in Kenntnis der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seinen Tagungen vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere, vom 14. und 15. Dezember 2001 in Laeken, vom 21. und 22. Juni 2002 in Sevilla und vom 19. und 20. Juni 2003 in Thessaloniki,
- unter Hinweis auf seine Empfehlung vom 14. Oktober 2004 zur Zukunft des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie zu den Bedingungen für die Stärkung seiner Legitimität und Effizienz²,
- unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung vom 4. und 5. November 2004 in Brüssel und das darin enthaltene Haager Programm,
- gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahmen des Entwicklungsausschusses, des Ausschusses für internationalen Handel und des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A6-0000/2005),

¹ ABl. C 92 E vom 16.4.2004, S. 390.

² Angenommene Texte, P6_TA-PROV(2004)0022.

- A. in der Erwägung, dass es keine europäische Migrationspolitik in Form eines umfassenden und koordinierten Rahmens gibt, und unter Hinweis auf die Notwendigkeit für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten, bestehende Wanderungsbewegungen zu steuern,
 - B. in der Erwägung, dass sich die Änderung der Einwanderungspolitik in einem Mitgliedstaat auf die Migrationsströme und die Entwicklung in anderen Mitgliedstaaten auswirkt,
 - C. in der Überzeugung, dass die Europäische Union als ein Raum ohne Binnengrenzen zur Wahrung einer sicheren europäischen Gesellschaft einen gemeinsamen, kohärenten und effizienten Ansatz im Bereich der Sicherung der Außengrenzen verfolgen muss und eine gemeinsame Politik im Bereich Visa, Asyl und Einwanderung auf der Grundlage gegenseitiger Solidarität konzipieren muss,
 - D. in der Auffassung, dass die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen eine neue Herausforderung für die Europäische Union darstellt,
 - E. in der Überzeugung, dass Maßnahmen zur Regelung legaler Einwanderung und Integration flankiert werden müssen von Maßnahmen zur Sicherung der Außengrenzen, zur konsequenten Rückführungspolitik, zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sowie der Ausbeutung der Einwanderer durch ihren Einsatz in der Schwarzarbeit,
 - F. in der Überzeugung, dass für den Erfolg einer Politik der legalen Einwanderung die Durchführung von Strategien zur Verwirklichung einer vollständigen Integration vonnöten ist,
 - G. in dem Bewusstsein, dass die Zusammenarbeit der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit den Herkunfts- und Transitländern in diesem Bereich von großer Bedeutung ist,
1. bedauert, dass der Rat beschlossen hat, im gesamten Bereich der legalen Einwanderung die Einstimmigkeit und das Verfahren der Konsultation beizubehalten;
 2. stellt fest, dass es dem Rat bisher nicht gelungen ist, eine gemeinsame Einwanderungspolitik festzulegen;
 3. unterstreicht, dass die tatsächliche Entwicklung einer gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik unter Achtung der Grundrechte ein vorrangiges Ziel der europäischen Integration ist;
 4. betont, dass Migration getrennt nach Zuzugsgründen (z.B. Asyl, Flucht, Wirtschaftsmigration) geregelt werden muss;
 5. ist der Meinung, dass Maßnahmen zur Wirtschaftsmigration erst umgesetzt werden können, wenn für alle EU-Bürger gleichermaßen die Freizügigkeitsrechte gewährleistet sind;

6. ist der Auffassung, dass die Einwanderungspolitik der Europäischen Union anhand eines globalen und kohärenten Ansatzes gestaltet werden muss, der sich auf die Synergien zwischen verschiedenen Politikbereichen und nicht nur auf die arbeitsmarktpolitischen Erfordernisse in den Mitgliedstaaten stützt;
7. hält es für unverzichtbar, die Solidarität, insbesondere mit den neuen Mitgliedstaaten, im Bereich der Sicherung der Außengrenzen und der Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu stärken;
8. meint, dass die Errichtung des integrierten Grenzschutzsystems auf einer verstärkten Harmonisierung in Visafragen und der aktiven Einbindung der Europäischen Agentur für die Außengrenzen beruhen muss;
9. stellt fest, dass Massenregularisierung weder eine Maßnahme zur Bekämpfung illegaler Einwanderung noch ein probates Mittel zur Rekrutierung von Wirtschaftsmigranten darstellt;
10. betont, dass Wirtschaftsmigration keine Lösung des europäischen Überalterungsproblems oder wirtschaftlicher Probleme darstellt, und meint, dass die Mitgliedstaaten neue Wege in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Familienpolitik gehen müssen, um den Herausforderungen einer globalisierten Welt gewachsen zu sein;
11. fordert die Kommission auf, die bewährten Praktiken der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu analysieren;
12. erinnert daran, wie wichtig es ist, dass die Europäische Union Klauseln über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme und die verpflichtende Rückübernahme im Fall der illegalen Einwanderung in alle Assoziierungs- und Kooperationsabkommen, die sie abschließt, aufnimmt;
13. begrüßt die Maßnahmen, die die Kommission in Zusammenhang mit den besonderen Auswirkungen der illegalen Einwanderung auf Regionen in äußerster Randlage, die besonders sensibel auf illegale Migrationsströme reagieren, zu ergreifen zugesagt hat;
14. fordert die Kommission auf, umgehend Leitlinien zur sinnvollen Erfassung statistischen Materials zu erarbeiten und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten umzusetzen, um so einen vollständigen und differenzierten Überblick über das Migrationsgeschehen in den Mitgliedstaaten zu erhalten;
15. spricht sich in dem Wissen, dass die Mitgliedstaaten für die Auswahl und Festlegung der Anzahl von Drittstaatsangehörigen in ihrem Hoheitsgebiet zuständig sind, dafür aus, Datenmaterial aus den Mitgliedstaaten auszuwerten und gegebenenfalls globale Schätzungen vorzunehmen, bei denen auch jene Personen berücksichtigt werden, deren Aufenthalt aus anderen Gründen als einer rein wirtschaftlichen Tätigkeit genehmigt wurde, so z.B. Flüchtlinge, Personen, die subsidiären Schutz genießen, und Personen, die zum Zwecke der Familienzusammenführung einreisen;
16. fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Zulassung von Arbeitsmigration neben wirtschaftlichen Interessen auch alle anderen berechtigten Interessen zu berücksichtigen,

so dass die Festlegung der Zulassung das Ergebnis einer ausgewogenen Interessenabwägung widerspiegelt;

17. fordert die Mitgliedstaaten auf, der Kommission eine statistisch untermauerte Einschätzung vorzulegen, damit diese Prognosen für den Bedarf an Arbeitskräften in der gesamten Europäischen Union abgeben kann;
18. erinnert an die einzelstaatliche Zuständigkeit im Bereich der Integration, die sowohl für die Aufnahmegesellschaften als auch für die Einwanderer Rechte und Pflichten mit sich bringt; fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre einzelstaatliche Politik nach der offenen Koordinierungsmethode aufgrund der kürzlich vom Rat angenommenen gemeinsamen Grundprinzipien abzustimmen;
19. betont die Bedeutung einer Zusammenarbeit zwischen der Aufnahmegesellschaft einerseits und den Immigranten und ihrer Herkunftsgesellschaften andererseits;
20. ruft die betroffenen Mitgliedstaaten auf, potentielle Immigranten bereits im Herkunftsland über ihre legalen Möglichkeiten und Perspektiven zu informieren; fordert die Kommission auf, die Koordinierung zwischen den diplomatischen und konsularischen Strukturen der im gleichen Land tätigen Mitgliedstaaten zu fördern, auch um den Einwanderer möglichst auf die Mitgliedstaaten zu lenken, die über seinem beruflichen Profil entsprechende Aufnahmekapazitäten verfügen;
21. unterstreicht, dass die gemeinsame Migrationspolitik die gemeinsame Politik der Entwicklungszusammenarbeit berücksichtigen muss;
22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Das vorliegende Grünbuch stellt Fragen nach verschiedenen Regelungsbereichen der Verwaltung von Wirtschaftsmigration. Dadurch besteht die Möglichkeit eines offeneren Diskurses zum Thema Wirtschaftsmigration. Am Ende sollte ein belastbares Meinungsbild aus den Mitgliedstaaten und den europäischen Institutionen stehen.

Sowohl die Internetkonsultation als auch die von der Europäischen Kommission am 16. Juni 2005 veranstaltete öffentliche Anhörung fanden breite Resonanz mit weit in die Tiefe des Themas reichenden Stellungnahmen.

Die Berichterstatterin beschränkt sich bewusst auf einige grundsätzliche Feststellungen und richtungweisende Äußerungen. Eine Beantwortung der im Grünbuch gestellten Fragen ist an dieser Stelle nicht vorgesehen.

Eine detaillierte Stellungnahme zu Einzelaspekten der Verwaltung von Wirtschaftsmigration kann erst nach den späteren Beratungen von Folgeentwürfen der Europäischen Kommission erfolgen.

Zur Schaffung eines kohärenten Rechtsrahmens im Bereich der Einwanderung wird Folgendes benötigt:

- Synergien zwischen den europäischen Politikbereichen, wie der Beschäftigungs-, der Sozial-, der Entwicklungs- und der Außenpolitik;
- ein System der gegenseitigen Information und eine vorherige Mitteilung unter den für Einwanderung und Asyl zuständigen nationalen Stellen;
- eine Koordinierung sämtlicher Strukturen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene, die mit der Verwaltung der Migrationsströme zu tun haben, um die Gefahr von Überschneidungen zu vermeiden;
- eine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, unter anderem eine klare Information der Emigrationsinteressierten über ihre Lebens- und Arbeitsperspektiven.

Die Akzeptanz der EU-Bürgerinnen und -Bürger für legale Wirtschaftsmigration hängt wesentlich davon ab, dass die illegale Migration durch Maßnahmen wie die Bekämpfung der Schwarzarbeit und des Menschenhandels, den Schutz der Außengrenzen und konsequente Rückführungspolitik so weit wie möglich unterbunden wird. Massenregularisierung ist weder eine Maßnahme zur Bekämpfung illegaler Einwanderung noch ein probates Mittel zur Rekrutierung von Wirtschaftsmigranten. Die Statusänderung eines Migrantens trägt nicht zur ursächlichen Bekämpfung illegaler Einwanderung bei, sie könnte im Gegenteil einen zusätzlichen Anreiz bieten, da ein illegaler Aufenthalt in einen legalen überführt wird. Als Rekrutierungsmaßnahme ist die Massenregularisierung untauglich, weil sie keinerlei Auswahlkriterien und keinerlei Arbeitsmarktbedürfnis berücksichtigt.

An dieser Stelle muss die Bedeutung einer nationalen und europäischen Informationspolitik herausgehoben werden, die die Befindlichkeiten der Bürgerinnen und Bürger aufgreift, den Sachstand, die vorgesehenen Maßnahmen und die Folgewirkungen verdeutlicht. Dazu gehört unter anderem den offensichtlichen Unterschied zwischen Bedarfsanalyse und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zu minimieren.

Diskussionsgegenstand und damit Ansatz für europäische Regelungen zur Wirtschaftsmigration sollten nicht PRO und CONTRA von Zuwanderung sein, sondern vielmehr Zuwanderungsregelungen an sich.

Transnationale Wanderungsbewegungen – die sich in Europa derzeit vorrangig als Zuwanderung äußern – fanden statt und finden statt.

Insgesamt nimmt die Mobilität der Menschen zu. Dies ist unter anderem eine Folge der sich verdichtenden, transnationalen Waren- und Finanzströme, höherer Austauschintensität, weltweiter Zirkulation von Wissen, grenzüberschreitendem Angebot an Dienstleistungen und international operierenden Unternehmen.

Die bedarfsgerechte Steuerung von Wirtschaftsmigration setzt umfassendes und vor allem verlässliches Zahlenmaterial voraus. Einerseits müssen die Mitgliedstaaten dieses Material bereitstellen, andererseits ist eine zeitnahe Auswertung auf europäischer Ebene notwendig. Unabdingbarer Faktor sowohl bei Migrationsregelungen als auch bei der Akzeptanz von Migranten ist statistisches Material.

Die EU hat sich nie als Zuwanderungsregion im amerikanischen oder kanadischen Sinn von Besiedlung eines Landes durch Menschen mit Arbeitskraftpotential verstanden, allerdings wandern derzeit erheblich mehr Menschen in die EU zu, als in die so genannten klassischen Einwanderungsländer. Benötigt werden Regelungen zur Steuerung dieser Migrationsströme. Dies darf aber nicht gleichgesetzt werden mit zusätzlicher Migration. Nicht jeder Mitgliedstaat braucht bzw. will automatisch Wirtschaftsmigration.

Eine ökonomisch begründete Zuwanderung, so genannte "skilled migration", orientiert sich an gewünschten ökonomischen Wirkungen im Aufnahmeland. Sie stellt die Auswirkungen der Zuwanderung auf Wachstum, Innovation, Wirtschaftsstruktur, Lohnentwicklung, Arbeitsmarkt sowie soziale Sicherungssysteme in den Mittelpunkt.

Wirtschaftsmigration und die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen aus humanitären Gründen sind klar voneinander zu trennen. Die vorrangigen Anliegen von Flüchtlingen und Asylbewerbern unterscheiden sich erheblich von denen der Wirtschaftsmigranten. Ähnliches gilt für die Ansprüche der Aufnahmeländer an diese verschiedenen Migrantengruppen.

Im Gegensatz zum Bereich der Aufnahme aus humanitären Gründen ist bei der Wirtschaftsmigration die Notwendigkeit einer bewussten Auswahl der Migranten klar zu betonen. Hier sind unter anderen Kriterien wie Bildungsniveau, berufliche Qualifikation und Erfahrung, das Bestehen von Beschäftigungsverhältnissen sowie Sprachkenntnisse und familiäre Bindungen von Bedeutung.

Allerdings muss bei der Anwerbung von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Erwerbstätigkeit berücksichtigt werden, dass es sich nicht um die pure Nutzbarmachung von Arbeitskraft handelt. Menschen mit einer eigenen Geschichte, einem eigenen sozialen und historischen Umfeld und häufig Menschen mit einer Familie müssen eine neue Heimat in der Europäischen Union finden.

Die Idee einer kurzfristigen temporären Überbrückung konjunktureller und demographischer Engpässe auf dem Arbeitsmarkt ist keine tragfähige Lösung. Diese Erfahrung wurde in vielen Mitgliedstaaten mit Modellen, die auf Rotationsprinzipien oder kurz- bzw. mittelfristigem Aufenthalt beruhten, gemacht. Regelungen zur Wirtschaftsmigration sollten deshalb grundsätzlich sowohl auf der Forderung als auch auf dem Angebot eines mittel- bzw. längerfristigen Aufenthalts basieren.

Eine arbeitsmarktbezogene Zuwanderung sollte nur dann erfolgen, wenn keine Arbeitskräfte für die Besetzung von Arbeitsplätzen vorhanden sind und eine Befriedigung der Nachfrage an Arbeitskraft auch mittelfristig nicht aus eigenen Ressourcen zu erwarten ist. Die

Gemeinschaftspräferenz muss gewahrt bleiben: Die Aus- und Weiterbildung der Inländer und die Mobilität der EU-Bürger hat Vorrang vor weiterer Zuwanderung. Eine Konkurrenz um ökonomische und soziale Teilhabe muss vermieden werden. Dies gilt sowohl für die nationalen Gesellschaften als auch für die EU als Ganzes. Die Berichterstatterin betont dies, weil für die neuen Mitgliedstaaten derzeit noch gewisse Übergangsregelungen zum Beispiel im Bereich der Freizügigkeit gelten.

Regelungen zur Wirtschaftsmigration müssen verschiedene Interessenlagen berücksichtigen, so sind die Interessen des Aufnahmelandes nicht automatisch gleichzusetzen mit den Interessen der Wirtschaft. Die Wirtschaft mag bestimmte Arbeitskräfte wünschen, weil ausgebildete Arbeitskräfte anzuwerben preiswerter sein kann als eigene auszubilden. Allerdings müssen Fragen nach dem heimischen Beschäftigungsstand, – aber auch nach der Aufnahmefähigkeit und -willigkeit der heimischen Bevölkerung beachtet werden.

Entschieden widersprochen werden muss einer Darstellung der Wirtschaftsmigration als Lösung des europäischen Überalterungsproblems oder wirtschaftlicher Probleme. Die Mitgliedstaaten müssen mittel- und langfristig neue Wege in der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Familienpolitik gehen, um den Herausforderungen einer globalisierten Welt gewachsen zu sein. Wirtschaftsmigration kann nur ein Bestandteil neben vielen anderen politischen Maßnahmen sein. Die europäische Wirtschaft hängt vorrangig vom künftigen Rentenalter, künftiger Geburtenrate und der Beteiligung am Arbeitsmarkt (z.B. der Frauen und über 50jährigen) ab.

In einer Europäischen Union mit weitgehend offenen Binnengrenzen muss eventueller Bedarf an Arbeitsmigration einzelner Mitgliedstaaten in Rücksichtnahme und Verantwortung gegenüber den anderen Mitgliedstaaten gedeckt werden.

Dies heißt Verpflichtung, aber auch Schutz für die einzelnen Mitgliedstaaten. Europäische Regelungen bedeuten notwendige gegenseitige Verantwortungsübernahme, sie sollen aber auch die Umgehung unterschiedlicher nationaler Regelungen in den Mitgliedstaaten unterbinden.

Europäische Rahmenregelungen sind notwendig, das Prinzip der Subsidiarität und der Souveränität der Mitgliedstaaten muss gewahrt bleiben. Zuwanderung in den Arbeitsmarkt setzt den Bestand eines echten Arbeitsmarktbedürfnisses voraus. Dies kann nur zeitnah und bedarfsgerecht von den Mitgliedstaaten festgestellt werden. Hier greift das Prinzip der Subsidiarität. Die Berichterstatterin regt allerdings einen Austausch über die Erfahrungen mit den Systemen zur Bedarfsanalyse im Sinne von *best practice* an.

Wir haben keinen gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkt, keine einheitlichen Sozialsysteme, keine gemeinsame Alterssicherung und keine harmonisierten Krankenversicherungssysteme. Deshalb sollten Regelungen zur Wirtschaftsmigration so flexibel sein, dass den nationalen Bedürfnissen und Besonderheiten in vollem Umfang Rechnung getragen werden kann.

Die Berichterstatterin regt horizontale Mindestnormen als globalen Rechtsrahmen - unter Berücksichtigung nationaler Erfahrungen - an. Nach einer Implementierungs- und Evaluierungsphase sollten darauf aufbauend eventuelle Verbesserung und Erweiterungen der europäischen Maßnahmen in Angriff genommen werden. Zunächst sind einzelne gemeinsame Standards wie Definitionen und Verfahren oder Kernvorgaben zur leichteren einheitlichen Rechtsauslegung sinnvoll.

Aufnahmeverfahren sollten auf schwankende Nachfrage reagieren können. Sie sollten ein

leicht zu handhabendes stringentes und transparentes Instrumentarium sein. Arbeitsgenehmigung und Aufenthaltserlaubnis sollten gemeinsam beantragt werden können, allerdings nicht automatisch aneinander geknüpft sein. Grundsätzlich sollte das Prinzip der Einzelfallprüfung gewahrt bleiben.

Integrationsmaßnahmen gehören in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten. Berücksichtigt man zusätzlich die in den Mitgliedstaaten bestehenden regionalen Verschiedenheiten, könnte nicht nur eine nationale, sondern sogar eine regionale bzw. lokale Integrationspolitik angebracht sein.

Andererseits ist gelungene Zuwanderung unabdingbar verknüpft mit erfolgreicher Integration. Nationale Zuwanderungspolitik muss ein umfassendes Integrationskonzept einschließen. Daraus ergibt sich, dass bei der Gestaltung europäischer Zuwanderungspolitik das Augenmerk immer auch auf Integrationspolitik gerichtet sein muss.

Neben den im Grünbuch angesprochenen Rechten der Arbeitsmigranten sollten auch integrative und gesellschaftliche Pflichten sowie die Bedürfnisse der Aufnahmegesellschaften Erwähnung und Berücksichtigung finden. Das Maß der Integrationsfähigkeit der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger sollte bei der Begrenzung der Zuwanderung eine Rolle spielen, ebenso die Berücksichtigung der europäischen Interessen und der europäischen Identität. Zuwanderung aus wirtschaftlichen Gründen sollte in einer Weise ausgestaltet werden, dass Integrationsziele erreicht werden können bzw. erreicht werden. Längerfristige Aufenthaltstitel und weitere Rechte sollten nicht nur abhängig von der vorangegangenen Aufenthaltsdauer, sondern auch von den Integrationsbemühungen der Drittstaatler sein.