# EUROPÄISCHES PARLAMENT

*2004* *2009*

*Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres*

**2008/2331(INI)**

2.2.2009

# ENTWURF EINES BERICHTS

über eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente
(2008/2331(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Simon Busuttil

PR_INI

## INHALT

**Seite**

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....3

## ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente**
**(2008/2331(INI))**

*Das Europäsche Parlament*,

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 17. Juni 2008 mit dem Titel „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“ (KOM(2008)0359),

– unter Hinweis auf die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen vom 26. November 2008 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa[1],

– unter Hinweis auf den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, angenommen vom Europäischen Rat am 15. und 16. Oktober 2008[2],

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger[3],

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 über einen Mechanismus zur Bildung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke[4],

– unter Hinweis auf einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung) (KOM(2008)0820)

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 17. Oktober 2008 „Ein Jahr nach Lissabon: Fortschritte und Herausforderungen bei der Umsetzung der Partnerschaft Afrika-EU“ (KOM(2008)0617),

– in Kenntnis des Arbeitsdokuments der Kommission mit dem Titel „Evaluierung und Überwachung der Umsetzung des EU-Plans über bewährte Vorgehensweisen, Normen und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels” (KOM(2008)0657),

[1] COR/2008/210.
[2] Ratsdokument 13440/08.
[3] ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.
[4] ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 30.

– unter Hinweis auf die Gemeinsame Strategie EU-Afrika und ihren ersten Aktionsplan (2008-2010) – die Strategische Partnerschaft – angenommen auf dem Gipfeltreffen EU-Afrika am 8./9. Dezember 2007 in Lissabon[1],

– unter Hinweis auf die Mitteilung der Kommission vom 30. November 2006 „Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts“ (KOM(2006)0735),

– unter Hinweis auf das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, angenommen vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004,

– in Kenntnis des Tampere-Programms, angenommen auf der Tagung des Europäischen Rates am 15. und 16. Oktober 1999, mit dem ein kohärenter Ansatz im Bereich Einwanderung und Asyl begründet wurde,

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 18. Dezember 2008 zu der Evaluierung und künftigen Entwicklung der Agentur FRONTEX und des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR)[2],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. November 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung[3],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 20. November 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten[4],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 2. September 2008 zur Bewertung des Dublin-Systems[5],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 23. April 2008 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus[6],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. September 2007 zu dem Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung[7],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 26. September 2007 zu den politischen Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen[1],

[1] Ratsdokument 7204/08 vom 3. März 2008.
[2] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0633.
[3] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0557.
[4] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0558.
[5] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0385.
[6] Angenommene Texte, P6_TA(2008)0168.
[7] ABl. C 219E vom 28.8.2008, S. 215.

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. Juli 2006 zu Strategien und Mitteln für die Integration von Zuwanderern in die Europäische Union[2],

– 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,

– gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres sowie der Stellungnahmen des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten, des Ausschusses für Kultur und Bildung und des Ausschusses für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter (A6-0000/2009),

A. in der Erwägung, dass ein gemeinsamer Ansatz für die Einwanderung in die EU unerlässlich geworden ist, und dies umso mehr, als es sich um einen gemeinsamen Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen handelt, in dem die Tätigkeit oder Untätigkeit eines Mitgliedstaats unmittelbare Folgen für andere Mitgliedstaaten hat,

B. in der Erwägung, dass die legale Einwanderung eine Gelegenheit bietet, von der die Migranten und die Mitgliedstaaten profitieren können; in der Erwägung, dass Fortschritte im Bereich der legalen Einwanderung mit wirksamen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung einhergehen müssen,

C. in der Erwägung, dass die Einwanderungspolitik Europas die Normen des Völkerrechts erfüllen muss, insbesondere jene, die die Menschenrechte, die Würde des Menschen und das Recht auf Asyl betreffen,

***Allgemeine Erwägungen***

1. unterstützt ausdrücklich die Begründung einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik, deren Grundlagen ein hohes Maß an politischer und operativer Solidarität, gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, gemeinsamer Verantwortung und gemeinsamen Anstrengungen sind;

2. ist der Ansicht, dass eine gemeinsame Einwanderungspolitik notwendigerweise auch die Begründung einer gemeinsamen Asylpolitik erfordert, und begrüßt den Bericht über die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (CEAS);

3. wiederholt, dass die Steuerung der Migrantenströme eine echte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern erfordert;

4. vertritt die Auffassung, dass die Einwanderung in die EU keine Lösung für die Bewältigung der Herausforderungen darstellt, denen Entwicklungsländer

[1] ABl. C 219E vom 28.8.2008, S. 223.
[2] ABl. C 303E vom 13.12.2006, S. 845.

gegenüberstehen, und dass eine gemeinsame Einwanderungspolitik von einer effizienten Entwicklungspolitik flankiert werden muss;

5. begrüßt die Annahme des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl durch den Europäischen Rat am 16. Oktober 2008 sowie die Maßnahmen, Instrumente und Vorschläge, die die Kommission in ihrer oben genannten Mitteilung „Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente“ vorgelegt hat; fordert den Rat und die Kommission auf, diese Verpflichtungen umgehend einzulösen;

***Wohlstand und Einwanderung***

*Legale Einwanderung*

6. ist der Auffassung, dass die legale Einwanderung notwendig ist, um in Hinblick auf die demografische Entwicklung und die Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Qualifikationen den Bedarf Europas zu decken; sie trägt ferner zur Entwicklung von Drittländern bei, insbesondere durch die Überweisungen der Migranten in die Heimat; fordert die Einrichtung sicherer Systeme, um diese Finanztransfers in Drittländer zu erleichtern;

7. vertritt die Ansicht, dass die legale Einwanderung auch eine Alternative zu illegaler Einwanderung sein könnte, da sie eine rechtmäßige, sichere und organisierte Einreise in die Europäische Union ermöglicht;

8. unterstreicht die Notwendigkeit einer umfassenden Bewertung der Arbeitsmarkt- und Qualifikationserfordernisse in der EU; ist jedoch der Ansicht, dass jeder Mitgliedstaat die Kontrolle über die Anzahl der Personen behalten sollte, die sein Arbeitsmarkt benötigt;

9. wiederholt, dass die Attraktivität der EU für hochqualifizierte Fachkräfte erhöht werden muss; dabei sind die Auswirkungen zu berücksichtigen, die sich in Form des Brain-Drain in den Herkunftsländern bemerkbar machen und die durch eine befristete oder zirkuläre Migration abgemildert werden könnten;

10. fordert die Kommission auf, den Herkunftsländern mehr Informationen über die Möglichkeiten der legalen Einwanderung sowie über die Rechte und Pflichten zur Verfügung zu stellen, die Migranten haben, sobald sie in der EU leben;

***Integration***

11. unterstützt die Bemühungen um die Integration legaler Migranten sowie von Personen mit internationalem Schutzstatus, wobei die Identität und die Werte der EU und ihrer Mitgliedstaaten gewahrt werden müssen, einschließlich der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, der Toleranz und der Gleichheit; erkennt an, dass die Integration in Ländern schwieriger zu erreichen ist, in denen ein erheblicher Migrationsdruck besteht;

12. unterstreicht, dass Grundlage der Integration soziale Eingliederung, Bekämpfung von Diskriminierung, Chancengleichheit, Bildung, interkultureller Dialog und der Umgang mit der Vielfalt an Schulen und am Arbeitsplatz sein sollten;

***Sicherheit und Einwanderung***

*Integrierter Grenzschutz*

13. ist der Ansicht, dass ein integrierter Schutz der Außengrenzen Voraussetzung für eine effiziente gemeinsame Einwanderungspolitik ist, und dass der gemeinsam mit anderen Politikbereichen, vor allem Zollkontrollen sowie der Vermeidung sicherheitsrelevanter Bedrohungen, entwickelt werden muss;

14. betont, dass der integrierte Grenzschutz mehr Investitionen in neue Techniken wie der Biometrik erfordert, dabei jedoch die Datenschutzrechtsvorschriften einzuhalten sind;

15. fordert die Ersetzung der derzeitigen nationalen Schengen-Visa durch einheitliche europäische Schengen-Visa, die eine Gleichbehandlung aller Visumbewerber ermöglichen, und fordert die Durchführung einer Studie über die Einrichtung eines Systems, wonach Drittstaatsangehörige eine elektronische Reisebewilligung einholen müssen, bevor sie in das EU-Gebiet einreisen;

***Illegale Einwanderung***

16. bedauert ausdrücklich, dass trotz wiederholter Forderungen des Parlaments weiterhin nur langsam und zu wenig Fortschritte bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung erzielt werden;

17. zeigt sich schockiert über die menschliche Tragödie, die sich an den südlichen Seegrenzen der Union abspielt, und bei der Bootsflüchtlinge auf illegalen Einwanderungsrouten über das Meer die afrikanische Küste verlassen und sich auf eine gefährliche Reise nach Europa begeben; fordert nachdrücklich Sofortmaßnahmen, um dieser menschlichen Tragödie ein für alle Mal ein Ende zu setzen;

18. ist der Ansicht, dass die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) trotz der auf Drängen des Parlaments wiederholten Erhöhung ihrer Finanzmittel immer noch weit davon entfernt ist, eine effiziente Abstimmung des Vorgehens an den Außengrenzen der Union zu erreichen;

19. begrüßt die Initiative der Kommission für einen Vorschlag, den Auftrag von FRONTEX zu überprüfen, und hält ihre Stärkung für dringend erforderlich, insbesondere durch eine Ausweitung ihrer operativen Kapazität und ihrer Fähigkeit, ständige Missionen in Gebieten zu übernehmen, in denen ein hoher Migrationsdruck besteht;

20. ist der Ansicht, dass die Agentur FRONTEX angemessene, und nicht nur finanzielle Ressourcen benötigt, wenn sie ihren Auftrag sinnvoll erfüllen soll; fordert die Mitgliedstaaten auf, technische Ressourcen zu bündeln, und die Kommission,

Legislativvorschläge vorzulegen und eine verbindliche Solidarität mit dem Zentralregister der verfügbaren technischen Ausrüstungsgegenstände (CRATE) auf der gleichen Grundlage festzulegen, wie dies für die Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke (RABIT) vorgesehen ist;

21. fordert die Agentur FRONTEX und die Kommission auf, eine Studie durchzuführen, in der die Möglichkeit geprüft wird, FRONTEX eine eigene Ausrüstung zur Verfügung zu stellen bzw. sie in eine EU-Küstenwache umzuwandeln;

22. ist der Ansicht, dass FRONTEX nur dann uneingeschränkt leistungsfähig ist, wenn die Anstrengungen bei den ergänzenden Maßnahmen wie Rückübernahme und Zusammenarbeit mit Drittländern verstärkt werden; fordert die Kommission auf, FRONTEX in dieser Hinsicht zu unterstützen;

23. unterstützt die Einrichtung von Außenstellen der Agentur, um die sehr unterschiedlichen Umstände zu berücksichtigen, insbesondere bei den Landgrenzen im Osten und den Seegrenzen im Süden;

24. weist darauf hin, dass illegale Einwanderung häufig von kriminellen Netzen organisiert wird, die sich bislang als leistungsfähiger erweisen als die Maßnahmen der Europäischen Union; ist davon überzeugt, dass diese kriminellen Organisationen für den Tod Hunderter von Menschen verantwortlich sind, die jedes Jahr auf dem Seeweg tödlich verunglücken; fordert die Kommission und den Rat daher auf, ihre Anstrengungen bei der Bekämpfung des organisierten Verbrechens und des Menschenhandels zu verdoppeln;

***Rückkehr***

25. ist der Auffassung, dass Migranten, die sich illegal auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, und die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, das Land verlassen müssen; begrüßt in diesem Zusammenhang die Annahme der Rückkehr-Richtlinie und fordert die Mitgliedstaaten auf, sie so rasch wie möglich umzusetzen; fordert die Mitgliedstaaten auf, sicherzustellen, dass die Rückführungsmaßnahmen unter angemessener Berücksichtigung des Rechts und der Würde der Person durchgeführt werden; dabei ist der freiwilligen Rückkehr Vorrang einzuräumen;

26. fordert die Kommission auf, weiterhin für die effiziente Umsetzung der Verpflichtung von Drittländern Sorge zu tragen, ihre Staatsangehörigen zurückzunehmen, die sich illegal auf EU-Gebiet aufhalten, wie dies Artikel 13 des Cotonou-Abkommens vom 23. Juni 2000 vorgesehen ist; fordert, diese Bestimmungen während der Verhandlungen über das neue AKP-Abkommen (Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean) zu verschärfen;

27. betont, dass die Rückführungspolitik eine echte europäische Dimension haben muss, indem für die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen gesorgt wird; fordert mehr Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Rückführung und eine Stärkung der Rolle von FRONTEX bei gemeinsamen Rückführungsaktionen;

28. fordert eine Intensivierung der Zusammenarbeit, auch durch die konsularische Zusammenarbeit, mit den Herkunftsländern, um die Rückübernahmeverfahren zu vereinfachen, und fordert die Kommission auf, bestehende Rückübernahmeabkommen in Hinblick auf die Vereinfachung ihrer Umsetzung zu bewerten und Erfahrungen bei der Aushandlung neuer Abkommen zu berücksichtigen;

***Solidarität und Einwanderung***

***Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten***

29. bedauert zutiefst, dass die Mitgliedstaaten angesichts der wachsenden Herausforderung der Einwanderung nicht ausreichend Solidarität bewiesen haben; fordert eine umgehende Überarbeitung des Rahmenprogramms für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013[1] und seiner vier Finanzinstrumente, damit sie die neuen Gegebenheiten berücksichtigen, die sich aus dem zunehmenden Migrationsdruck ergeben, und bei dringendem Bedarf eingesetzt werden können, wie im Falle eines massiven Zustroms von Migranten;

30. begrüßt die Verpflichtungen, die die Mitgliedstaaten im o.g. Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl in Hinblick auf die notwendige Solidarität übernommen haben; begrüßt insbesondere die Aufnahme eines freiwilligen Lastenteilungsmechanismus, der die innergemeinschaftliche Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus aus Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, an andere Mitgliedstaaten ermöglicht; begrüßt die Einstellung von fünf Millionen Euro in den EU-Haushaltsplan 2009 zu diesem Zweck im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds; fordert die Kommission auf, diesen Mechanismus unverzüglich umzusetzen und umgehend eine Gesetzesinitiative vorzuschlagen, um einen solchen Mechanismus auf europäischer Ebene dauerhaft einzurichten;

31. unterstützt die Überarbeitung der Richtlinie des Rates (EG) Nr. 343/2003 („Dublin-Verordnung)[2], um eine gerechtere Bestimmung der Zuständigkeit bei der Prüfung der Asylanträge sicherzustellen;

***Zusammenarbeit mit Drittländern***

32. bedauert, dass bis auf die bemerkenswerte Ausnahme der Zusammenarbeit Spaniens mit Drittländern wie Senegal bei der Zusammenarbeit mit Drittländern keine ausreichenden Ergebnisse erzielt wurden; fordert eine gezielte Unterstützung der Transit- und Herkunftsländer, damit sie einen wirksamen Grenzschutz aufbauen können, wobei die Agentur FRONTEX an Missionen zur Unterstützung des Grenzschutzes in diesen Ländern beteiligt wird;

33. betont, dass die Abkommen mit Herkunfts- und Transitländern Kapitel über die Zusammenarbeit bei der Einwanderung enthalten sollten, und fordert eine ehrgeizige

[1] KOM(2005)0123).
[2] ABl. L 50 vom 25, 2.2003, S. 1.

Politik mit Drittländern bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, um internationale kriminelle Vereinigungen, die am Menschenhandel beteiligt sind, zu bekämpfen und die betreffenden Personen zur Rechenschaft zu ziehen; fordert ferner die Kommission auf, ihre Unterstützung der Drittländer, einschließlich der finanziellen und technischen Unterstützung, auszubauen;

34. unterstreicht die Bedeutung einer Entwicklungspolitik in den Herkunfts- oder Transitländern als Möglichkeit, das Problem der Einwanderung an seinen Wurzeln anzugehen; fordert eine bessere Abstimmung der Einwanderungs- und der Entwicklungspolitik der Union unter vollständiger Berücksichtigung strategischer Ziele wie der Millenniums-Entwicklungsziele;

0
0 0

35. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission und den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

# BEGRÜNDUNG

## Einleitung

Es steht außer Frage, dass die Einwanderung gegenwärtig eine der größten Herausforderungen für Europa darstellt. Zur Bewältigung dieses Problems können wir Strategien entwickeln, um die damit verbundenen Chancen zu nutzen. Sollte uns die Situation jedoch entgleiten, wäre dies mit schwerwiegenden Folgen für alle Beteiligten verbunden.

Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, dass Einwanderung eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse ist, bei der die Mitgliedstaaten zum gegenseitigen Nutzen gemeinsam vorgehen können und sollten. Einzelstaaten hatten, ungeachtet ihrer Größe, bisher Probleme, im Alleingang adäquate Lösungen zu finden. Um so mehr in einem Raum der Freizügigkeit und innerhalb des Schengen-Raums.

Aufgrund der gemeinsamen Außengrenzen berührt die Tätigkeit oder Untätigkeit eines Mitgliedstaats die Interessen der übrigen Staaten. Migrationsdruck auf einen einzelnen Mitgliedstaat betrifft gleichsam die gesamte Union. Es ist daher Aufgabe der EU, eine bestimmende Rolle bei der Festlegung einer gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik zu übernehmen.

Der Berichterstatter vertritt die Auffassung, dass die Impulse für die Schaffung einer wahrhaft gemeinsamen Einwanderungspolitik mittlerweile an Schubkraft gewonnen haben und die Europäische Union diese Gelegenheit zum Handeln nutzen sollte. Anderenfalls werden wir es alle bereuen.

Dank der Programme von Tampere (1999-2004) und den Haag (2004-2009) konnten grundlegende Fortschritte erzielt werden, und ein Beitrag des Europäischen Parlaments ist immer willkommen. Allerdings gibt es nach wie vor unterschiedliche Einwanderungsstrategien, so dass die einzelnen Teile in einer großen, zusammenhängenden Vision zusammengefasst werden müssen. Aber das ist noch nicht alles. Es bedarf einer gemeinsamen politischen Vision, die sich auf das bisher Erreichte stützt, gleichzeitig aber auch auf die Zukunft gerichtet ist. Dafür benötigen wir ein größeres Engagement, und die Mitgliedstaaten müssen sich über ihren Nationalstolz hinwegsetzen und sich auf eine bessere Zusammenarbeit einigen.

Der Berichterstatter begrüßt die Annahme des Europäischen Pakts zu Einwanderung und Asyl durch den Europäischen Rat am 16. Oktober 2008, in dem unmissverständlich auf die Notwendigkeit verwiesen wird, dass sich Europa mit mehr Nachdruck um eine gemeinsame Politik bemüht. Dies hat bewirkt, dass gegenwärtig daran gearbeitet wird, die Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente einer gemeinsamen Einwanderungspolitik endgültig festzulegen. Der Berichterstatter hofft, dass es ihm jetzt, da sich die Amtszeit 2004-2009 des Europäischen Parlaments ihrem Ende zuneigt, möglich sein wird, in diesem Bericht die Leitlinien darzulegen, auf die das Parlament seine Vorstellungen von einer solchen gemeinsamen Politik in den kommenden Jahren stützen sollte.

Im Bericht sollen alle Aspekte, die mit der Einwanderung zu tun haben, zu einem vollständigen Bild zusammengefasst werden. Trotzdem bedarf es zusätzlich einer eingehenden Analyse einzelner Instrumente und Maßnahmen.

**Europa läuft Gefahr, von den Ereignissen überholt zu werden**

Wenn sich Europa nicht in aller Dringlichkeit um die Schaffung einer gemeinsamen Einwanderungspolitik bemüht, läuft es Gefahr, von den Ereignissen überholt zu werden. Und die dramatischen Ereignisse der letzten Zeit haben gezeigt, dass wir bereits im Verzug sind. In den vergangenen Jahren hat der Migrationsdruck an den neuen Grenzen im Osten und Süden der Union zugenommen. Im Süden war der Druck durch die Bootsflüchtlinge besonders hoch, die sich in der Hoffnung, den europäischen Kontinent zu erreichen, auf eine gefährliche Reise begeben.

Wir werden Zeugen einer tödlichen menschlichen Tragödie, die alljährlich hunderte Menschenleben auf hoher See fordert, eine Tragödie, die sich erschreckenderweise nahezu unbemerkt vollzieht - 2007 sollen mehr Menschen ihr Leben auf dem Mittelmeer und vor den Kanarischen Inseln verloren haben als im Libanon-Krieg, 2008 wiederum starben mehr Menschen auf hoher See als im Gaza-Krieg. Dieser menschlichen Tragödie muss unverzüglich ein Ende gesetzt werden.

Tausende von Einwanderern können auf hoher See gerettet werden, und den EU-Mitgliedstaaten fällt in dieser Hinsicht eine besondere Verantwortung zu. So kamen beispielsweise mehr als 2 000 der 2 700 Einwanderer, die 2008 Malta erreichten, mit dem Leben davon, als sie in mehreren Bootsladungen auf ihrer Überfahrt nach Lampedusa (Italien) in Seenot gerieten und von dem Marinegeschwader der maltesischen Streitkräfte gerettet wurden, die regelmäßig gefährliche Rettungsaktionen auf hoher See durchführen.

Einige Länder sind einem größeren Migrationsdruck ausgesetzt als andere. Besonders betroffen waren bisher die Kanarischen Inseln (Spanien), Lampedusa (Italien), Malta und Zypern sowie weitere Mitgliedstaaten, darunter Griechenland. Doch während Einwanderer, die auf Lampedusa oder den Kanarischen Inseln ankommen, relativ schnell auf das italienische oder spanische Festland verbracht werden, können die Einwanderer, die auf Malta eintreffen, nicht verlegt werden, weil die europäische Einwanderungspolitik einen solchen gemeinschaftsinternen Transfer bisher noch nicht vorsieht.

Die gemeinsame europäische Einwanderungspolitik muss daher auch eine Politik der Solidarität mit den Mitgliedstaaten werden, die die Außengrenzen der Union bilden, weil diese zugleich einen Beitrag zum Schutz der Außengrenzen der Gemeinschaft leisten. Und wenn Migranten in diesen Ländern ankommen, wollen sie möglichst schnell in andere Teile der Union weiterreisen.

**1. Wohlstand und Einwanderung**

Wenn sich der europäische Kontinent nicht zu einer Festung entwickeln soll, der sich seiner offensichtlichen Anziehungskraft für Einwanderer aus Drittstaaten verschließt, muss eine gemeinsame Einwanderungspolitik zwangsläufig auch Vorschriften für eine legale Einreise nach Europa enthalten. Die Möglichkeit, auf legalem Wege nach Europa zu gelangen,

bedeutet nämlich auch, dass der Umfang der illegalen Einwanderung und die Anreize dafür deutlich reduziert werden.

Es steht außer Frage, dass die legale Zuwanderung zum Wirtschaftswachstum der EU und insbesondere derjenigen Mitgliedstaaten beitragen kann, die Zuwanderer aufgrund der Lage auf ihren Arbeitsmärkten oder ihrer demografischen Entwicklung benötigen. Ferner überweisen die Zuwanderer Geld in ihre Heimatländer und tragen damit zur Entwicklung dieser Staaten bei. Die legale Zuwanderung könnte damit einen Gewinn für beide Seiten bedeuten, wenn sie richtig organisiert wird.

*1.1 Legale Zuwanderung*

Die legale Zuwanderung sollte klaren, transparenten und fairen Regeln unterliegen. Allerdings besteht in der jetzigen Phase keinerlei Zweifel daran, dass jeder Mitgliedstaat die Kontrolle über die Anzahl der Arbeitskräfte behalten sollte, die er unter Achtung der Gemeinschaftspräferenz in seinen Arbeitsmarkt integrieren kann. Nach Annahme der „Blue Card“ ist es nun außerdem an der Zeit, nach vorn zu blicken und niedriger qualifizierten sowie Saisonarbeitern Arbeitsmöglichkeiten zu bieten.

Ferner dürfen die Folgen der Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften (Brain Drain) nicht außer Acht gelassen werden. Angesichts der Tatsache, dass hochqualifizierte Arbeitskräfte aus Drittstaaten ohnehin mobil sind, wäre es nicht besonders sinnvoll, wenn sie Europa verloren gingen. Um die diesbezüglichen negativen Auswirkungen abzumildern, befürwortet der Berichterstatter die Brain Circulation (Hin- und Herwanderung) durch die Förderung der befristeten oder zirkulären Migration.

*1.2 Integration*

Einwanderer, die auf legalem Wege einreisen und langfristiges Aufenthaltsrecht erhalten, müssen bei der Integration unterstützt werden, weil dies sowohl für die Zuwanderer als auch für die Aufnahmegesellschaft von Nutzen ist. Mittels politischer Instrumente sollen die Integration der Zuwanderer ermöglicht sowie ihre Beteiligung an der lokalen Gesellschaft, die Vielfalt am Arbeitsplatz und in den Schulen gefördert und die Diskriminierung bekämpft werden. Migranten, die sich integrieren wollen, müssen allerdings bereit sein, die Identität und die Werte der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu wahren, einschließlich der Achtung der Menschenrechte, der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, der Toleranz und der Gleichheit. Zweifellos bereitet die Integration Ländern, die einem außergewöhnlichen Migrationsdruck ausgesetzt sind, größere Probleme, weil es diesen Ländern an den Möglichkeiten fehlt, eine Vielzahl von Migranten zu integrieren. Außerdem ist es das Ziel vieler Migranten, in andere Teile der Union weiterzureisen.

## 2. Sicherheit und Einwanderung

Die Europäische Union kann sich nur dann glaubhaft um legale Zuwanderung bemühen, wenn sie ihre Fähigkeit unter Beweis stellt, die illegale Einwanderung zu bekämpfen. Der Berichterstatter vertritt die Auffassung, dass Europa bisher nicht ausreichend gegen die illegale Einwanderung vorgegangen ist, und Fortschritte sind unzureichend und nur langsam auszumachen. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass es weiterhin keine gemeinsamen europäischen Instrumente gibt, um mit aller Härte gegen die illegalen Einreisemöglichkeiten vorzugehen. Es überrascht daher nicht, dass sich die illegale Einwanderung ihren Weg über das schwächste Glied sucht. Europa muss eine starke Führungsrolle übernehmen, um der illegalen Einwanderung ein für allemal ein Ende zu setzen, insbesondere wenn sie mit dem organisierten Verbrechen oder dem Menschenhandel in Verbindung steht und zu zahllosen Todesfällen unter den unglücklichen Opfern führt.

*2.1 Integrierter Grenzschutz*

Die Mitgliedstaaten sollten uneingeschränkt für die Kontrolle ihrer Grenzen zuständig sein. Die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen jedoch, dass Staaten unter Migrationsdruck unabhängig von ihrer Größe nicht in der Lage sind, die eigenen Grenzen wirksam zu schützen. Europa muss sich daher aller geeigneten Instrumente bedienen, darunter nicht zuletzt neuerTechniken wie der Biometrik, um sie dabei zu unterstützen.

*2.2 Frontex*

Der Berichterstatter vertritt die Auffassung, dass die Agentur FRONTEX nach wie vor das geeignete Gremium ist, um in Europa gemeinsam auf die illegale Einwanderung zu reagieren. Das Parlament hat diese Agentur bereits mit einer Aufstockung ihrer operationellen Mittel um mehr als 50 Millionen Euro unterstützt. Die Arbeit der Agentur hat sich jedoch nicht als hinreichend wirksam erwiesen, und sie sollte zusätzlich sowohl in finanzieller Hinsicht als auch mit Blick auf ihre Handlungsfähigkeit gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund besteht ebenfalls die Notwendigkeit, ein System der obligatorischen Solidarität festzulegen, laut dem Mitgliedstaaten, die Ressourcen zum Register der Agentur (CRATE) beitragen, ihren Verpflichtungen nachkommen und sich an den Missionen beteiligen. Leider zeigen die bisherigen Erfahrungen, dass FRONTEX-Missionen und insbesondere die Meerespatrouillen nicht von Erfolg gekrönt sind, weil es keinen Einsatz oder keine Beteiligung von Seiten der Mitgliedstaaten gibt. Derartige Missionen und die Frage, ob die Agentur über eigene Ressourcen verfügen sollte, müssen daher erneut überdacht werden. Ferner kann FRONTEX erst dann voll funktionsfähig sein, wenn es eine angemessene Zusammenarbeit von und mit Drittstaaten gibt.

*2.3 Rückführungen*

Drittstaatsangehörige, die sich illegal auf dem Hoheitsgebiet der EU aufhalten, müssen dieses verlassen oder rückgeführt werden. Wirksame Rückführungsmaßnahmen sind daher unverzichtbar. Dabei ist der freiwilligen Rückkehr der Vorzug zu geben. Die Mitgliedstaaten sollten bei der Rückführung unter anderem durch die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen unter Beteiligung von FRONTEX zusammenarbeiten.

**3. Solidarität und Einwanderung**

Eine gemeinsame Einwanderungspolitik sollte sich auf Solidarität stützen, an der es bisher gefehlt hat, denn viel zu häufig werden Mitgliedstaaten, die unter einem starken Migrationsdruck stehen, einfach ihrem Schicksal überlassen. Dies hat wiederum dem Vertrauen in Europa geschadet. Mit dem Vertrag von Lissabon könnte das Vertrauen in die Union erneut gestärkt werden, weil seine Bestimmungen zu einer Stärkung der Fähigkeiten der Union zum gemeinsamen Handeln in Einwanderungsfragen beitragen.

*3.1 Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten*

Die Finanzinstrumente des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (2007 - 2013) waren ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung, doch erfolgte ihre Umsetzung zu langsam. Außerdem sollte sie geändert werden, um den neuen Gegebenheiten aufgrund des sich verändernden Umfelds Rechnung zu tragen.

Der Berichterstatter ist der Ansicht, dass der im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl vorgesehene Lastenteilungsmechanismus schnellstmöglich umgesetzt werden sollte, und fordert die Europäische Kommission auf, diesen Mechanismus unverzüglich einzuführen. Eingangs wird es sich dabei um ein freiwilliges Programm handeln, das die innergemeinschaftliche Umverteilung von Personen mit internationalem Schutzstatus aus Mitgliedstaaten, die einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt sind, an andere Mitgliedstaaten ermöglicht. Das Parlament hat bereits die Einstellung von fünf Millionen Euro in den EU-Haushaltsplan 2009 zu diesem Zweck im Rahmen des Europäischen Flüchtlingsfonds gebilligt. Die Kommission sollte anschließend auf der Grundlage dieser Erfahrungen vorschlagen, wie sich dieser Mechanismus in ein verbindliches und festes Instrument übertragen lässt.

Solidarität ist bei der Durchführung von Rettungsaktionen in Küstenregionen geboten, die in die Zuständigkeit von Drittstaaten fallen. Ferner kommt sie in der Änderung der Dublin-Verordnung zum Ausdruck.

*3.2 Zusammenarbeit mit Drittstaaten*

Schließlich kann eine gemeinsame Einwanderungspolitik nur dann funktionieren, wenn eine grundlegende Partnerschaft mit den Drittstaaten in ihrer Eigenschaft als Herkunfts- oder Transitländer besteht.

Es ist bereits unzweifelhaft erwiesen, dass die Zusammenarbeit mit Drittstaaten eine entscheidende Rolle spielt. So konnte beispielsweise die Zahl der Flüchtlinge, die auf den Kanarischen Inseln ankommen, durch die Zusammenarbeit zwischen Spanien und Senegal bzw. Mauretanien um beachtliche 70 Prozent reduziert werden. Dagegen hat Libyen im mittleren Mittelmeerraum weniger Bereitschaft zur Zusammenarbeit gezeigt, sodass die Zahl der Flüchtlinge gestiegen ist.

Die Migrationsproblematik sollte daher in die Entwicklungszusammenarbeit der Union und andere externe Politikbereiche vollständig einbezogen werden. Zu diesem Zweck vertritt der Berichterstatter die Auffassung, dass alle Abkommen mit Drittstaaten Kapitel zur Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderung sowie Bestimmungen zu Möglichkeiten der legalen Zuwanderung, zur Kontrolle der illegalen Einwanderung und zur Rückübernahme beinhalten sollten. In einigen Drittstaaten sollten Regionalbüros errichtet werden, die

Unterstützung bei der legalen Zuwanderung und der freiwilligen Rückführung von Einwanderern leisten.