

**Unterrichtung**  
durch die Bundesregierung

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Strategischer Plan zur legalen

Zuwanderung

KOM(2005) 669endg.; Ratsdok. 5052/06

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 10. Januar 2006 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 23. Dezember 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 37/05 = AE-Nr. 050122

---

Vom Umdruck der fremdsprachigen Anhänge ist abgesehen worden, sie werden als Folgedokument an die Länder verteilt.

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	2
1.1.	Politischer Hintergrund .....	2
1.2.	Die Lissabon-Agenda und demografische Trends .....	3
2.	Legislative Massnahmen für die Zuwanderung von Arbeitskräften .....	4
2.1.	Allgemeine Rahmenrichtlinie .....	5
2.2.	Vier spezifische Richtlinien .....	6
2.3.	Sonstige legislative Maßnahmen.....	8
3.	Wissensaufbau und Information .....	8
3.1.	Information und politische Debatte.....	9
3.2.	Europäisches Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) .....	9
3.3.	Europäisches Migrationsnetz (EMN).....	9
4.	Integration .....	10
5.	Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern.....	11
5.1.	Instrumente zur Förderung der zirkulären Migration und der Rückkehrmigration ...	11
5.2.	Schulung in den Herkunftsländern.....	12
6.	Fazit.....	12
	Anhänge .....	14

## 1. EINLEITUNG

Im vom Europäischen Rat am 4./5. November 2004 verabschiedeten Haager Programm wurde hervorgehoben, dass es einer offenen Debatte über Wirtschaftsmigration auf EU-Ebene bedarf, die – unter Berücksichtigung der besten Verfahrensweisen in den Mitgliedstaaten und ihrer Relevanz für die Durchführung der Strategie von Lissabon – die Grundlage für einen vor Ende 2005 vorzulegenden „strategischen Plan zur legalen Zuwanderung [...], der auch Zulassungsverfahren umfasst, die es ermöglichen, umgehend auf eine sich ändernde Nachfrage nach Arbeitsmigranten auf dem Arbeitsmarkt zu reagieren,“<sup>1</sup> bilden sollte. Mit der Vorlage dieses Dokuments kommt die Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates nach.

Am 11. Januar 2005 verabschiedete die Kommission ein *Grünbuch über ein EU-Konzept zur Verwaltung der Wirtschaftsmigration*<sup>2</sup>, um ihren politischen Auftrag zu erfüllen und eine eingehende Diskussion über die für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten geeignetsten Gemeinschaftsregeln und über den zusätzlichen Nutzen, der sich aus der Annahme solcher gemeinsamen Maßnahmen ergibt, einzuleiten. Die Resonanz auf die öffentliche Konsultation machte deutlich, wie groß das politische Interesse an dieser Problematik ist.<sup>3</sup> Das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen gaben ebenfalls ihre jeweiligen Stellungnahmen ab.<sup>4</sup> Eine öffentliche Anhörung fand am 14. Juni 2005 statt.

Eine Analyse der Beiträge ergab, dass eine gemeinsame EU-Strategie für die Wirtschaftsmigration generell befürwortet wird, wenn auch die Auffassungen hinsichtlich der zu verfolgenden Ansätze und der erwarteten Endergebnisse weit auseinander gehen. Die angesprochenen Fragen und die unterbreiteten Vorschläge bildeten eine gute Grundlage für die Ausarbeitung dieses Dokuments.

Auf der Grundlage des bestehenden Rahmens wird mit diesem strategischen Plan ein „Fahrplan“ für den noch verbleibenden Zeitraum des Haager Programms (2006-2009) festgelegt; außerdem werden die Maßnahmen und Legislativvorschläge genannt, die die Kommission ergreifen bzw. vorlegen wird, um die EU-Strategie zur legalen Zuwanderung konsequent weiterzuentwickeln.<sup>5</sup> Zudem trägt der Plan dem im Juli 2005 angenommenen Lissabon-Programm der Kommission Rechnung.

### 1.1. Politischer Hintergrund

In den vergangenen Jahrzehnten haben die weltweiten Migrationsströme erheblich zugenommen.<sup>6</sup> Wirtschaftliche Unterschiede und demografische Veränderungen zwischen

---

<sup>1</sup> Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Anhang I, Abschnitt III, Ziffer 1.4.

<sup>2</sup> Nähere Angaben zu allen Instrumenten, auf die dieses Dokument Bezug nimmt, sind der Bibliografie zu entnehmen.

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/news/consulting\\_public/economic\\_migration/news\\_contributions\\_economic\\_migration\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/economic_migration/news_contributions_economic_migration_en.htm)

<sup>4</sup> EP: A6-0286/2005; SOC/199 (CESE 694/05 ); ECOS-045

<sup>5</sup> Seit 1999 wurden vier Richtlinien – auf der Grundlage von Art. 63 Absätze 3 und 4 – mit Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt (langfristig Aufenthaltsberechtigte, Familienzusammenführung, Studenten, Forscher) und mehrere Mitteilungen verabschiedet.

<sup>6</sup> ILO-Bericht 2004; Bericht der Weltbank 2005; EU-Wirtschaftsbilanz 2005.

Industrie- und Entwicklungsländern, vor dem Hintergrund von Handel, politischen Problemen und Instabilität in Herkunftsländern haben alle zu einer stetig wachsenden Mobilität der Arbeitskräfte beigetragen.

Angesichts der sich entwickelnden wirtschaftlichen und sozialen Situation in der EU, der internationalen Lage und der voraussichtlichen Zunahme der Zuwanderung in der Zukunft ist eine Einigung über gemeinsame EU-Regeln, die das breite Spektrum der Migrationsaspekte abdecken, erforderlich, um die Migrationsströme sowohl nach Europa als auch innerhalb Europas wirksam steuern zu können; dies wurde auch in der Mitteilung *Europäische Werte in der globalisierten Welt*<sup>7</sup> vom Oktober 2005 bekräftigt.

Es ist anzumerken, dass es zwar den Mitgliedstaaten obliegt, die Anzahl der Wirtschaftsmigranten festzulegen, die in die EU einreisen dürfen, um dort Arbeit zu suchen, aber es steht außer Frage, dass die Zulassung von Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten und deren Arbeitsmärkte haben kann. Zudem muss bei den laufenden Überlegungen über die künftige Politik auch dem Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz Rechnung getragen werden; ferner müssen die Diskussionen über die Übergangsmaßnahmen, die derzeit die Freizügigkeit der Bürger der neuen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sowie die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen dieser Maßnahmen angemessen berücksichtigt werden.

Eine wirksame Migrationsstrategie darf nicht auf Instrumente für die Zulassung von Zuwanderern beschränkt werden. Weitere, gleichermaßen bedeutende legislative und operative Maßnahmen müssen getroffen werden, da es sich bei der Zuwanderung um eine komplexe Problematik handelt, die in all ihren Aspekten konsequent angegangen werden muss. Die Zulassung von Wirtschaftsmigranten muss zum einen mit Integrationsmaßnahmen und zum anderen mit Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Beschäftigung einschließlich des Menschenhandels einhergehen. Vor diesem Hintergrund muss die EU daher ihre Anstrengungen zur Eindämmung der Schattenwirtschaft intensivieren, die als „Pull-Faktor“ für die illegale Einwanderung wirkt und oftmals der Auslöser für Ausbeutung ist. Angesichts der Bedeutung dieses Themas wird spätestens im April 2006 eine separate Mitteilung über die künftigen Prioritäten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgelegt.

In diesem Papier werden daher Maßnahmen für all diese Bereiche, einschließlich der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern, vorgeschlagen. Bei der Ausarbeitung der verschiedenen Maßnahmen werden geschlechterspezifische Fragen im Hinblick auf den Schutz von Gruppen in besonders schwierigen Situationen gebührend berücksichtigt werden.

## **1.2. Die Lissabon-Agenda und demografische Trends**

In Bezug auf die Wirtschaftsmigration entsprechen die gegenwärtige Lage und Aussichten auf den EU-Arbeitsmärkten weitgehend einem „Bedarfsszenario“. In einigen Mitgliedstaaten besteht in bestimmten Wirtschaftssektoren bereits ein erhebliches Defizit an Arbeitskräften und Fertigkeiten, das von den nationalen Arbeitsmärkten nicht ausgeglichen werden kann. Dieses Phänomen betrifft die gesamte Bandbreite der Qualifikationen – vom ungelerten Arbeiter bis hin zur akademischen Spitzenkraft.

---

<sup>7</sup> KOM(2005)525.

Vorausschätzungen von Eurostat<sup>8</sup> zufolge wird in der EU „die Bevölkerungszunahme bis 2025 [...] hauptsächlich auf die Nettozuwanderung zurückzuführen sein, da die gesamte Sterbeziffer die gesamte Geburtenrate ab 2010 übersteigen wird. Die Auswirkungen der Nettozuwanderung werden den natürlichen Bevölkerungsrückgang nach 2025 nicht mehr überwiegen“. Dies wird beträchtliche Auswirkungen auf die Zahl der Beschäftigten in der EU25 haben, denn „der Anteil der Einwohner im erwerbsfähigen Alter [...] an der Gesamtbevölkerung dürfte stark zurückgehen, und zwar von 67,2 % im Jahr 2004 auf 56,7 % im Jahr 2050, was einem Rückgang [...] um 52 Millionen [...] entspricht“. Die Gesamtbevölkerung dürfte bis 2025 und die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bis 2011 zurückgehen. In einigen Mitgliedstaaten (Deutschland, Italien, Lettland, Ungarn) ist die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter bereits rückläufig, während dies in anderen Mitgliedstaaten erst später der Fall sein wird (in Irland zum Beispiel ab 2035). Diese demografischen Aussichten werden zwar nicht alle Mitgliedstaaten in gleichem Maße betreffen, es handelt sich jedoch hierbei um einen Trend, dem koordiniert und effizient entgegengewirkt werden sollte.

Zuwanderung allein bietet keine langfristige Lösung für das Problem sinkender Geburtenraten und einer alternden Bevölkerung, ist jedoch ein verfügbares Instrument im Rahmen einer breit gefächerten politischen Antwort. Angesichts der geringen Beschäftigungsquote und der hohen Arbeitslosenquote in vielen EU-Ländern<sup>9</sup> müssen im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele der Neuen Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere der beschäftigungspolitischen Leitlinien<sup>10</sup>, Maßnahmen Vorrang haben, die mehr EU-Bürger und rechtmäßig aufhältige Migranten in Arbeit bringen. Kurz- bzw. mittelfristig kann die Zuwanderung von Arbeitskräften – im Rahmen des umfassenden Maßnahmenpakets der Lissabon-Strategie zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Wirtschaft – positiv dazu beitragen, den Folgen dieser demografischen Entwicklung entgegenzuwirken, und wird von elementarer Bedeutung für die Deckung des gegenwärtigen und künftigen Arbeitsmarktbedarfs sein und daher wirtschaftliche Nachhaltigkeit und Wirtschaftswachstum gewährleisten.

## 2. LEGISLATIVE MASSNAHMEN FÜR DIE ZUWANDERUNG VON ARBEITSKRÄFTEN

Die durchgeführte öffentliche Konsultation bestätigte, dass in diesem Bereich gemeinsame EU-Regeln entwickelt werden müssen, und bot der Kommission ebenso eine zweckmäßige Grundlage für die Ausarbeitung ausgewogener und realistischer Vorschläge.

Die öffentliche Konsultation hat auf die möglichen Vorteile einer horizontalen Regelung hingewiesen, die die Zugangsbedingungen für alle Drittstaatsangehörigen bestimmen würde, die Zugang zum Arbeitsmarkt der Mitgliedstaaten suchen. Jedoch zeigten die Mitgliedstaaten selbst

---

<sup>8</sup> Die Eurostat-Reihe von Bevölkerungsvorausschätzungen ist eine von verschiedenen Szenarien der Bevölkerungsentwicklung, die auf Annahmen der Fruchtbarkeit, Sterblichkeit und Migration basieren. Das Trendszenario berücksichtigt keine zukünftigen Maßnahmen, die demografische Trends beeinflussen könnten, und enthält vier Varianten: die „Grundlinie“-Variante, deren Ergebnisse hier dargelegt werden, sowie die Varianten „hohe Bevölkerung“, „niedrige Bevölkerung“ und „Null-Migration“. Daten aus STAT/05/48.

<sup>9</sup> Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote der EU25 belief sich im September 2005 (wie im August) auf 8,6 % und variierte zwischen 4,3 % (Irland) und 17,7 % (Polen). Im September 2004 betrug sie 9,0 % (Eurostat: 141/2005).

<sup>10</sup> Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten.

keine ausreichende Unterstützung für einen derartigen Ansatz. Zudem bedarf es eines hinreichenden Maßes an Flexibilität, um den verschiedenen Erfordernissen der nationalen Arbeitsmärkte Rechnung zu tragen. Daher werden im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele Transparenz, der Wirksamkeit der EU-Vorschriften und der Nichtdiskriminierung mehrere gezielte, einander ergänzende Maßnahmen -eine allgemeine Rahmenrichtlinie und vier spezifische Rechtsakte- als geeigneter erachtet. Mit diesem Maßnahmenpaket sollen unbürokratische und flexible Instrumente entwickelt werden, die einerseits allen Arbeitsmigranten faire, auf bestimmten Rechten basierende Möglichkeiten bieten und andererseits attraktive Bedingungen für spezifische Gruppen von Zuwanderern, die in der EU benötigt werden, festlegen.

Im Unterschied zum Richtlinienvorschlag zur Arbeitsmigration von 2001 – mit dem die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit für alle Drittstaatsangehörigen geregelt werden sollten – betrifft dieses Maßnahmenpaket lediglich die Zugangsbedingungen und -verfahren für wenige ausgewählte Kategorien von Arbeitsmigranten. Zudem soll mit dem Maßnahmenpaket festgelegt werden, welche Rechte ein in einer Arbeitsbeziehung stehender Drittstaatsangehöriger innehat, nachdem er/sie auf das Gebiet der Mitgliedstaaten zugelassen worden ist.

Vor Unterbreitung dieser Vorschläge werden die einschlägig tätigen Sachverständigen konsultiert und in die entsprechenden Diskussionen einbezogen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Vorschläge auf die Beschäftigung und das Wachstum werden angemessen berücksichtigt.

Dieses Maßnahmenpaket schließt weitere Initiativen nicht aus. Gegebenenfalls können zusätzliche Vorschläge in Bereichen unterbreitet werden, in denen es weiterer Untersuchungen bedarf (zum Beispiel Vorschläge, die Situationen behandeln, in denen persönliche Kontakte zwischen Wirtschaftsmigranten und künftigen Arbeitgebern eine Einstellungsvoraussetzung sind, oder die die selbstständige Erwerbstätigkeit regeln usw.).

## **2.1. Allgemeine Rahmenrichtlinie**

Mit Ausnahme der mit einem einzigen Antrag zu beantragenden Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung („gemeinsame Genehmigung“) werden die Zulassungsbedingungen und -verfahren für Wirtschaftsmigranten, die in den spezifischen Instrumenten festgelegt werden, nicht Gegenstand dieses Rechtsakts sein. Die Rahmenrichtlinie wird außerdem den Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz<sup>11</sup> unberührt lassen.

Mit diesem horizontalen Instrument soll in erster Linie ein gemeinsamer Rahmen hinsichtlich derjenigen Rechte festgelegt werden, der allen bereits in einem Mitgliedstaat zugelassenen, legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen, die noch keinen Anspruch auf eine langfristige Aufenthalts-

---

<sup>11</sup> Die Mitgliedstaaten berücksichtigen Anträge auf Einreise in ihr Hoheitsgebiet zur Ausübung einer Beschäftigung nur, wenn die in einem Mitgliedstaat angebotenen Stellen nicht mit Arbeitskräften des eigenen Landes und anderer Mitgliedstaaten oder mit Arbeitskräften aus Nichtmitgliedstaaten, die auf Dauer und legal ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben und dem regulären Arbeitsmarkt dieses Staates bereits angehören, besetzt werden können (Entschließung des Rates vom 20. Juni 1994 zur Verordnung (EWG) Nr. 1612/1968 des Rates). Zu beachten ist, dass die Beitrittsverträge vom 16. April 2003 und 25. April 2005 Arbeitskräften mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats Vorrang vor Arbeitskräften aus Drittstaaten geben, soweit der Zugang zu den Arbeitsmärkten der Mitgliedstaaten betroffen ist.

berechtigung haben, zu gewähren sind. Dies wäre nicht nur fair gegenüber den Personen, die mit ihrer Arbeit und den von ihnen entrichteten Steuern einen Beitrag zur Wirtschaft der EU leisten, sondern wäre auch ein wichtiger Schritt zur Schaffung gleicher Ausgangsbedingungen in der EU. In diesem Zusammenhang sollte auch die Frage der Anerkennung von Diplomen und sonstigen Qualifikationen behandelt werden, damit verhindert wird, dass Zuwanderer eine Tätigkeit ausüben, für die sie überqualifiziert sind, was sich hinsichtlich des Einkommens und der Anerkennung der Befähigungen sowohl für die Zuwanderer selbst, als auch für die Wohnsitz- und Herkunftsländer nachteilig auswirkt.

Ein einziger Antrag für eine gemeinsame Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung des Arbeitnehmers mit den neusten biometrischen Identifikatoren könnte vorgeschlagen werden. Dies hätte keine erheblichen Auswirkungen auf die innerstaatlichen Praktiken, würde jedoch die Verfahren für Zuwanderer und Arbeitgeber vereinfachen. Um einen Missbrauch zu begrenzen und die illegale Beschäftigung zu bekämpfen, könnten die Arbeitgeber wie in der Richtlinie betreffend die Forscher finanziell zur Verantwortung gezogen werden. Die Gültigkeit eines solchen Dokuments sollte untrennbar an das Vorhandensein eines legalen Arbeitsvertrags geknüpft werden; Ausnahmen von diesem Grundsatz könnten für bestimmte nationale Arbeitsmarkt voraussetzungen vorgesehen werden, die in den spezifischen Richtlinien behandelt werden, da es sich dabei um eine Aufenthaltsbedingung handelt.

## 2.2. Vier spezifische Richtlinien

Es wurde geprüft, ob spezifische Regelungen für bestimmte Wirtschaftssektoren oder große Gruppen von Zuwanderern vorgeschlagen werden sollten. In der gegenwärtigen Situation wurde es angesichts der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den demografischen Vorausschätzungen, den sozialen Bedingungen und Arbeitsmarktstrukturen, den Trends und Erfordernissen nicht für wirtschaftlich und gesellschaftlich effizient erachtet, auf bestimmte Sektoren abzielen, da dies ein unerwünschtes Erstarren der nationalen Arbeitsmärkte zur Folge haben könnte. Andererseits waren im Zuge der öffentlichen Konsultation eindeutig Gruppen von Arbeitnehmern mit gemeinsamen Bedürfnissen und Interessen ermittelt worden. Außerdem sollen die Interessen bestimmter Mitgliedstaaten, die eher hoch qualifizierte Arbeitnehmer anziehen wollen, und die Interessen derjenigen Mitgliedstaaten, die vor allem Saisonarbeiter benötigen, ausgewogen berücksichtigt werden. Diese Rechtsakte werden die Rahmenrichtlinie ergänzen und sich nur auf unselbstständig Erwerbstätige beziehen.

Generell sollte die Zulassung an das Vorhandensein eines Arbeitsvertrags geknüpft werden; außerdem muss zuvor die „wirtschaftliche Notwendigkeit“ geprüft werden. Ausnahmen können für festgestellte strukturbedingte/vorübergehende Erfordernisse in bestimmten Sektoren/Berufszweigen/Regionen erforderlich sein. Den internationalen Verpflichtungen, die die EG bzw. die EG und ihre Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik eingegangen sind, wird nachzukommen sein. Dennoch sollte eine sich an ethischen Grundsätzen orientierende Rekrutierung für Sektoren erwogen werden, in denen es besonders häufig zur Abwanderung von Spitzenkräften (*Brain Drain*) kommt: So erfordert der weltweite Personalmangel im Gesundheitswesen, insbesondere der gravierende Mangel an medizinischen Fachkräften in Teilen Afrikas, zu dem noch der *Brain Drain* hinzukommt, einen

umfassenden kohärenten Ansatz für die Rekrutierung medizinischer Fachkräfte unter ethischen Gesichtspunkten.<sup>12</sup>

2.2.1. *Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt hoch qualifizierter Arbeitnehmer*<sup>13</sup>

Die weitaus meisten Mitgliedstaaten brauchen diese Arbeitnehmer aufgrund des Mangels an hoch qualifizierten Arbeitskräften auf den Arbeitsmärkten. Wie zudem neueren Untersuchungen zu entnehmen ist, haben beispielsweise 54 % der Einwanderer der ersten Generation aus dem Mittelmeerraum, dem Nahen Osten und Nordafrika, die einen Hochschulabschluss besitzen, ihren Wohnsitz in Kanada und den USA, während 87 % der aus diesen Regionen stammenden Einwanderer mit einer Primar- oder Sekundarschulbildung oder einer Schulbildung unter Primarniveau in Europa leben.<sup>14</sup> Um diese Situation zu verbessern, könnte ein spezielles gemeinsames Verfahren für die rasche Auswahl und Zulassung hoch qualifizierter Zuwanderer konzipiert werden; außerdem könnten attraktive Bedingungen für solche potenziellen Zuwanderer geschaffen und diese damit ermutigt werden, sich für Europa zu entscheiden. In diesem Zusammenhang wird noch näher geprüft werden, ob die Mobilität innerhalb der EU einbezogen werden soll oder eine ehrgeizigere Vorschlagsoption vorzuziehen ist, nämlich eine EU-Arbeitsgenehmigung („Green Card“ der EU), die von einem Mitgliedstaat ausgestellt wird, aber unionsweit gültig ist, wobei die Regeln über den Zugang zu den nationalen Arbeitsmärkten umfassend berücksichtigt werden

Der fluktuierende Bedarf an Arbeitsmigranten<sup>15</sup> kann nur durch flexible, vereinfachte Verfahren gedeckt werden. Der Vorschlag könnte eine Öffnungsklausel vorsehen, die anwendbar ist, wenn andere als hoch qualifizierte Arbeitnehmer benötigt werden oder in bestimmten Regionen ein Arbeitskräftemangel herrscht. Die einzige Verpflichtung würde darin bestehen, dass über das System zur gegenseitigen Information in Asyl- und Einwanderungsangelegenheiten Bericht erstattet werden muss.

2.2.2. *Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Saisonarbeitnehmern*

Saisonarbeitnehmer werden in bestimmten Bereichen, vor allem in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und im Tourismus, in denen viele Zuwanderer unter unsicheren Bedingungen einer illegalen Beschäftigung nachgehen, regelmäßig benötigt. Es wird eine Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung vorgeschlagen werden, die es Drittstaatsangehörigen ermöglicht, in einem Zeitraum von vier bis fünf Jahren eine bestimmte Anzahl von Monaten jährlich zu arbeiten. Einreise- und Ausreisestempel sollen einen Missbrauch verhindern.

Der entsprechende Vorschlag soll gewährleisten, dass den Mitgliedstaaten die benötigten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen und dass gleichzeitig die Rechtsstellung der betreffenden Zuwanderer gesichert ist und ihnen eine regelmäßige Arbeit in Aussicht gestellt wird, womit eine besonders ungeschützte Kategorie von Arbeitern geschützt und auch ein Beitrag zur Entwicklung

---

<sup>12</sup> KOM(2005).

<sup>13</sup> Mit Ausnahme von Forschern.

<sup>14</sup> Bericht CARIM 2005 (S. 21).

<sup>15</sup> Siehe Fußnote 1.

der Herkunftsländer geleistet wird.<sup>16</sup> Selbst bei hoher Arbeitslosigkeit kommt es selten zu einem Konflikt zwischen den Interessen dieser Gruppe von zugewanderten Arbeitnehmern und den Interessen der Arbeitnehmer der EU, da wenige EU-Bürger und in der EU ansässige Personen bereit sind, saisonale Tätigkeiten auszuüben.

#### *2.2.3. Vorschlag für eine Richtlinie über Verfahren zur Regelung der Einreise, des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme von innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern*

Mit diesem Vorschlag sollen gemeinsame Verfahren zur Regelung der Einreise innerbetrieblich versetzter Arbeitnehmer in die EU sowie des befristeten Aufenthalts und der Wohnsitznahme dieser Arbeitnehmer in der EU festgelegt werden. Diese Verfahren werden nicht die von der EG bzw. der EG und ihren Mitgliedstaaten eingegangenen internationalen Verpflichtungen berühren. Um eine Umschichtung der Führungskräfte und Spezialisten internationaler Unternehmen innerhalb Europas zu ermöglichen, sollte auch die Frage der unionsinternen Mobilität innerbetrieblich versetzter Arbeitnehmer angegangen werden, denn EU-Maßnahmen würden hier eindeutig einen zusätzlichen Nutzen bewirken.

#### *2.2.4. Vorschlag für eine Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von bezahlten Auszubildenden*

Hierbei handelt es sich um eine bestimmte Gruppe von in der Ausbildung befindlichen Personen, für die es (anders als bei unbezahlten Auszubildenden<sup>17</sup>) keine gemeinsamen Regeln gibt; daher muss diese Rechtslücke geschlossen werden. Indem Drittstaatsangehörigen ermöglicht wird, durch eine Ausbildungszeit in Europa Fertigkeiten und Wissen zu erwerben, kann der Strom von Wissen (*Brain Circulation*), der sowohl dem Herkunfts- als auch dem Aufnahmeland zugute kommt, gefördert werden. Es bedarf jedoch bestimmter Garantien, damit es nicht zu einem Missbrauch, d. h. zur Beschäftigung von Auszubildenden, die in Wirklichkeit unterbezahlte Zeitarbeiter sind, kommt.

### **2.3. Sonstige legislative Maßnahmen**

Alle Richtlinien im Bereich legale Einwanderung und Asyl enthalten Bestimmungen, die den Zugang der betreffenden Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt regeln.<sup>18</sup> Nach einer Bewertung könnten noch vor der in den jeweiligen Rechtsakten vorgesehenen Halbzeitüberprüfung Änderungsvorschläge im Hinblick auf eine weitere Vereinheitlichung vorgelegt werden.

## **3. WISSENSAUFBAU UND INFORMATION**

Die konsultierten Beteiligten haben nachdrücklich auf den zusätzlichen Nutzen hingewiesen, den EU-Maßnahmen zur Gewährleistung eines besseren Zugangs zu Informationen über verschiedene Migrationsaspekte sowie des Austauschs und der Verbreitung dieser Informationen bewirken. Sie bestätigten auch, dass es wichtig ist, die politische Debatte und den Wissensaufbau zu fördern. Daher sollen in den kommenden Jahren einige Instrumente entwickelt werden, mit denen sich der

---

<sup>16</sup> KOM(2005)390.

<sup>17</sup> Richtlinie 2004/114/EG.

<sup>18</sup> Anhang III.

Zugang zu den verfügbaren Informationen sowie der Austausch und die Koordinierung dieser Informationen erheblich verbessern lassen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen können durch weitere Aktivitäten ergänzt werden.

### **3.1. Information und politische Debatte**

Ein EU-Zuwanderungsportal wird vor Ablauf des Jahres 2007 eingerichtet werden; über dieses Portal sollen Informationen zu den Maßnahmen und einschlägigen Rechtsvorschriften der EU, Neuigkeiten und sonstige Informationen sowie Links zu den entsprechenden nationalen Websites, zum EURES-Netzwerk (EURES - *European Employment Services*), zur künftigen EU-Integrationswebsite, zu relevanten Forschungsergebnissen auf EU-Ebene und internationaler Ebene usw. abrufbar sein. Es werden spezielle Kampagnen zur Information über die Zuwanderungspolitik der EU sowie weitere Untersuchungen, insbesondere über Genehmigungen für Arbeitsuchende und Regelungen für hoch qualifizierte Arbeitnehmer, durchgeführt.

Gezielte EU-Maßnahmen werden die Debatte und den Erfahrungsaustausch der Beteiligten fördern. Im Zuge des Europäischen Jahres der Mobilität der Arbeitnehmer (2006) und des Europäischen Jahres der Chancengleichheit für alle (2007) werden wichtige Fragen im Zusammenhang mit Zuwanderern aus Drittstaaten ermittelt, erörtert und angegangen werden.

Der Kommission wird die Durchführung der bestehenden Rechtsinstrumente überwachen und darüber hinaus die auf einzelstaatlicher und auf EU-Ebene durchgeführten Sensibilisierungs-, Informations- und Schulungsmaßnahmen unterstützen.

### **3.2. Europäisches Portal zur beruflichen Mobilität (EURES)**

Im Zuge der Konsultation zeigte sich, dass das über das Europäische Portal zur beruflichen Mobilität und das EURES-Netzwerk<sup>19</sup> bereitgestellte Angebot zur Förderung der Mobilität von EU-Bürgern auch eingesetzt werden könnte, um die Wirtschaftsmigration von Drittstaatsangehörigen besser zu steuern. Die EURES-Leitlinien, die in Kürze überarbeitet werden, werden einen geeigneten Rahmen bilden, um das über das Portal abrufbare Angebot anzupassen und zu erweitern, auf einige der oben untersuchten Informationsbedürfnisse (wie Bereitstellung regelmäßiger Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten in Europa, Trends auf dem EU-Arbeitsmarkt usw.) zu reagieren und die Synergien mit dem künftigen EU-Zuwanderungsportal und dem Mobilitätsportal für europäische Forscher<sup>20</sup> zu optimieren. Die neuen Leitlinien 2007-2010 werden mittelfristig die erforderlichen Anpassungen ermöglichen.

### **3.3. Europäisches Migrationsnetz (EMN)**

Über das EMN sollten der Europäischen Gemeinschaft, ihren Mitgliedstaaten und längerfristig auch der breiten Öffentlichkeit objektive, zuverlässige und vergleichbare Daten zu Migration und Asyl zur Verfügung gestellt werden.<sup>21</sup> Im Rahmen der Analyse der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation zum Grünbuch über die Zukunft des EMN<sup>22</sup> werden die künftigen Prioritäten ermittelt, angemessene Strukturen entwickelt und die erforderlichen Schritte eingeleitet, damit

---

<sup>19</sup> <http://europa.eu.int/eures>

<sup>20</sup> <http://europa.eu.int/eracareers>

<sup>21</sup> Europäischer Rat von Laeken.

<sup>22</sup> KOM(2005)606.

zufrieden stellende Ergebnisse erzielt und somit bessere Informationen bereitgestellt werden können. In diesem Zusammenhang werden Überlegungen darüber angestellt, wie die verschiedenen bestehenden und künftigen EG-Netze und -Informationsquellen im Bereich Migration besser gestrafft werden können.

#### 4. INTEGRATION

In der Mitteilung von 2003 über *Einwanderung, Integration und Beschäftigung* wurde nachdrücklich darauf hingewiesen, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für die Integration der Drittstaatsangehörigen von elementarer Bedeutung ist. In der 2005 angenommenen Mitteilung über *eine gemeinsame Integrationsagenda*, deren Follow-up die Kommission aufmerksam verfolgen wird, wurde ein Rahmen für die Integration von Drittstaatsangehörigen in der EU vorgeschlagen. Die Ausrichtungen dieser Mitteilung wurden vom Rat in seinen Schlussfolgerungen zu einer gemeinsamen Integrationsagenda vom Dezember 2005 unterstützt.

Da Integration sich über mehrere Bereiche erstreckt, einschließlich Beschäftigung, Stadtentwicklung und Bildung, wird die Kommission sicherstellen, dass gebündelte Anstrengungen unternommen werden, um die Prioritäten im Bereich Integration kohärent über eine Bandbreite von Politikbereichen zum Ausdruck zu bringen.

Zu den in verschiedenen relevanten Bereichen empfohlenen Maßnahmen<sup>23</sup> gehören der Ausbau der Einführungsprogramme und –maßnahmen für legale Zuwanderer und ihre unterhaltsberechtigten Angehörigen. Außerdem sollten neuen Wirtschaftsmigranten Informationspakete sowie Sprachkurse und staatsbürgerliche Schulungen angeboten werden, um sicherzustellen, dass die Zuwanderer die gemeinsamen europäischen und nationalen Werte verstehen, respektieren und Nutzen aus ihnen ziehen. Maßnahmen der Aus- und Fortbildung sowie kulturelle Initiativen werden weiterhin den Integrationsprozess unterstützen.

Die EU unterstützt die Integrationspolitik der Mitgliedstaaten über Finanzierungsinstrumente wie die Vorbereitenden Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen (INTI). Im Rahmen der Finanziellen Vorausschau für 2007-2013 schlug die Kommission ein neues, gezieltes Solidaritätsinstrument vor: den Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen. In Ergänzung zum Europäischen Sozialfonds (ESF) ist dieser Fonds auf die Herausforderungen im Zusammenhang mit Drittstaatsangehörigen ausgerichtet; er stützt sich auf die vom Rat „Justiz und Inneres“ im November 2004 vereinbarten Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration.

Eine Priorität des Entwurfs der ESF-Verordnung für 2007-2013 besteht darin, die Zuwanderer stärker am Erwerbsleben zu beteiligen und ihre soziale Integration zu fördern. Die Kommission wird besonders darauf achten, dass im Hinblick auf die Umsetzung dieser Priorität wirksame Maßnahmen durchgeführt und angemessene Ressourcen bereitgestellt werden. Die Aushandlung der Strategischen Nationalen Rahmen – und entsprechender operativer Programme – wird das institutionelle Instrument sein, mit dem sichergestellt wird, dass die EU-Mittel in den kommenden Jahren für diesen Zweck effizient verwendet werden. Bestimmte Integrationsmaßnahmen könnten auch aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung unterstützt werden.

---

<sup>23</sup>

Genauere Informationen sind dem Dokument KOM(2005)389 zu entnehmen.

## 5. ZUSAMMENARBEIT MIT DEN HERKUNFTSLÄNDERN

Die Konsultation ergab eindeutig, dass die Zusammenarbeit mit den Drittländern im Bereich der Wirtschaftsmigration intensiviert werden muss und Maßnahmen entwickelt werden müssen, von denen sowohl die Herkunfts- und die Zielländer als auch die Arbeitsmigranten selbst profitieren. Unter anderem könnte die Migration qualifizierter Arbeitnehmer aus Entwicklungsländern in die EU überwacht werden, um die Sektoren und Herkunftsländer zu ermitteln, die unter einem beträchtlichen „*Brain Drain*“ zu leiden haben. Innerhalb der EU und mit den betreffenden Ländern sollte über Lösungsmöglichkeiten diskutiert werden. Angesichts der Bedeutung umfassender Informationen in den Herkunftsländern über Möglichkeiten und Bedingungen legaler Zuwanderung in die EU beabsichtigt die Kommission zudem, das derzeit bestehende Informationsangebot auszuweiten.

Weitere Maßnahmen könnten in den folgenden Bereichen eingeleitet werden und die EU könnte soweit möglich die entsprechende finanzielle Unterstützung bereitstellen.

### 5.1. Instrumente zur Förderung der zirkulären Migration und der Rückkehrmigration

In der Mitteilung über *Migration und Entwicklung* wurde hervorgehoben, dass die Rückkehrmigration und die zirkuläre Migration erleichtert werden müssen. Ihr Follow-up – unter anderem durch spezielle Maßnahmen – kann entscheidend zur Entwicklung einer EU-Strategie im Bereich Wirtschaftsmigration beitragen. Die Richtlinie betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen bietet bereits interessante Möglichkeiten; so können die Mitgliedstaaten zurückkehrenden Migranten gestatten, diese Rechtsstellung über den in Artikel 9 vorgesehenen Einjahreszeitraum hinaus zu behalten. Durchführbarkeitsstudien sind für etwaige neue Maßnahmen geplant, nämlich Langzeit-Mehrfachvisa für zurückkehrende Migranten oder die Möglichkeit, ehemaligen Migranten den Vorzug zu geben und ihnen eine neue Aufenthaltsgenehmigung für eine weitere befristete Beschäftigung im ehemaligen Aufnahmeland in einem vereinfachten Verfahren zu erteilen. Zu diesem Zweck könnte eine EU-Datenbank errichtet werden, in der die Drittstaatsangehörigen erfasst werden, die die EU nach Ablauf ihrer befristeten Arbeits-/Aufenthaltsgenehmigung verlassen haben. Eine Durchführbarkeits-/Zweckmäßigkeitanalyse für eine solche Datenbank könnte beispielsweise im Rahmen der Folgenabschätzung erfolgen, die für das Einreise-/Ausreise-Erfassungssystem<sup>24</sup> durchzuführen ist.

Außerdem sollte sich die EU weiterhin aktiv darum bemühen, Regelungen für eine befristete Migration auszuarbeiten, die zu einer Maximierung des Nutzens für alle Beteiligten beitragen könnten; so könnte zum einen den Arbeitsmarkterfordernissen in den Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden und zum anderen – aufgrund der schließlich erfolgenden Rückkehr der Migranten – ein Beitrag zur Entwicklung der Herkunftsländer geleistet und den betreffenden Migranten die Möglichkeit geboten werden, bestimmte Fertigkeiten zu erwerben und anderweitig von ihrem Aufenthalt im Aufnahmeland zu profitieren.

Bestimmungen über eine gesteuerte befristete und zirkuläre Migration werden in einige der spezifischen Rechtsakte (Abschnitt 2.2) aufgenommen.

---

<sup>24</sup>

KOM(2005)597.

**5.2. Schulung in den Herkunftsländern**

Ungeachtet der Integrationsmaßnahmen vor der Abreise könnten berufliche Fortbildungsmaßnahmen und Sprachkurse im Herkunftsland den Zuwanderern helfen, ihre Fähigkeiten weiterzuentwickeln und sich besser auf die Arbeitsmarkterfordernisse in der EU einzustellen; damit würden sich ihre Chancen auf eine legale Beschäftigung erhöhen. Es wird genau geprüft werden, ob es politisch zweckmäßig sowie technisch und finanziell möglich ist, die Schaffung angemessener Schulungsstrukturen unter der Verantwortung lokaler Behörden und/oder nichtstaatlicher Akteure mit EG-Mitteln zu fördern.

Unabhängig von den getroffenen Maßnahmen sollte die Zulassung eines Arbeitnehmers jedoch nicht an die Teilnahme an solchen Kursen geknüpft werden, wenn auch Erleichterungen erwogen werden könnten.

**6. FAZIT**

Mit diesem Strategischen Plan kommt die Kommission dem ihr im Rahmen des Haager Programms erteilten Auftrag nach und reagiert auf die Ideen und Anregungen, die im Zuge der öffentlichen Konsultation an sie herangetragen worden waren. In den nächsten vier Jahren werden konkrete Maßnahmen vorgeschlagen; außerdem werden zusätzliche Untersuchungen und Analysen durchgeführt (siehe Anhang I). Weitere Diskussionen und Konsultationen mit Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten, den Sozialpartnern und sonstigen Beteiligten werden zu gegebener Zeit stattfinden.