

25.06.08

**EU - AS - In - R - Wi**

**Unterrichtung**  
**durch die Bundesregierung**

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa - Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente

KOM(2008) 359 endg.; Ratsdok. 11017/08

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie am 25. Juni 2008 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I S. 313), zuletzt geändert durch das Föderalismusreform-Begleitgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat die Vorlage am 20. Juni 2008 dem Bundesrat zugeleitet.

Die Vorlage ist von der Kommission am 20. Juni 2008 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 5/06 = AE-Nr. 060049,  
Drucksache 621/07 = AE-Nr. 070680 und AE-Nr. 071024

## I. EINLEITUNG

**Die Einwanderung in die EU ist eine Realität.** Derzeit beläuft sich der Anteil der Einwanderer auf 3,8 % der Gesamtbevölkerung in der EU.<sup>1</sup> Der Begriff Einwanderer bezieht sich in dieser Mitteilung auf Drittstaatsangehörige und nicht auf EU-Bürger. Seit 2002 ist die Nettoeinwanderung in die EU jährlich mit 1,5 bis 2 Millionen Personen zu beziffern. Am 1. Januar 2006 hatten 18,5 Millionen Drittstaatsangehörige ihren Wohnsitz in der EU.

Nichts deutet darauf hin, dass die Einwanderungsströme abnehmen werden.

Im Einklang mit seinen humanitären Traditionen muss sich Europa auch in Zukunft solidarisch mit Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen zeigen. Wirtschaftliche Unterschiede zwischen Industrie- und Entwicklungsländern bzw. -regionen, Globalisierung, Handel, politische Probleme und instabile Bedingungen in den Herkunftsländern sowie die Aussicht auf einen Arbeitsplatz in einem Industrieland gehören zu den wichtigsten Push- und Pull-Faktoren der internationalen Mobilität von Personen.

Vor dem Hintergrund der Überalterung in Europa **ist der potenzielle Beitrag der Einwanderer zur Wirtschaftsleistung der EU von entscheidender Bedeutung.** Die Europäer leben länger, die so genannte „Babyboom-Generation“ nähert sich dem Rentenalter und die Geburtenraten sind niedrig. 2007 belief sich die Erwerbsbevölkerung in der EU, d. h. die Gesamtzahl aller Erwerbstätigen und Arbeitslosen, im Schnitt auf 235 Millionen Personen.<sup>2</sup> Den jüngsten Bevölkerungsprognosen zufolge<sup>3</sup> dürfte in der EU bis 2060 die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter auch bei einer anhaltenden Nettoeinwanderung auf den bisherigen Niveaus um nahezu 50 Millionen und ohne Einwanderung im derzeitigen Umfang um etwa 110 Millionen abnehmen. Solche Entwicklungen bergen Risiken für die langfristige Sicherung der Renten sowie der Gesundheits- und Sozialschutzsysteme und erfordern höhere öffentliche Ausgaben.<sup>4</sup>

**Einwanderung ist eine Realität, die wirksam gesteuert werden muss. In einem offenen Europa ohne Binnengrenzen kann kein Mitgliedstaat die Einwanderung im Alleingang bewältigen.** Die EU ist ein Raum ohne Binnengrenzen, der seit dem 20. Dezember 2007 24 Länder und nahezu 405 Millionen Menschen umfasst, für die eine gemeinsame Visumpolitik gilt. Die Wirtschaften der EU sind eng miteinander verflochten, auch wenn die Wirtschaftsleistung immer noch stark variiert und auch auf den Arbeitsmärkten noch viele Unterschiede festzustellen sind. Außerdem kommt der EU immer mehr Bedeutung auf der Weltbühne zu und die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten gemeinsam außenpolitisch handeln, werden fortwährend erweitert; die Einwanderung ist einer dieser Bereiche. Hieraus ergibt sich, dass die von den Mitgliedstaaten in diesem Bereich getroffenen Maßnahmen sich

---

<sup>1</sup> Die Angabe 3,8 % bezieht sich auf den Anteil der Drittstaatsangehörigen an der EU-Bevölkerung: Viele dieser Personen sind allerdings selbst nicht Einwanderer, sondern Nachfahren von Einwanderern, die die Staatsbürgerschaft ihres Wohnsitzlandes nicht angenommen haben.

<sup>2</sup> Eurostat, Statistik zur Bevölkerung und zu den sozialen Bedingungen.

<sup>3</sup> Eurostat-Bevölkerungsvorausschätzungen EUROPOP2008, 2008-basiertes Konvergenz-Szenario, Konvergenzjahr 2150.

<sup>4</sup> Siehe Ausschuss für Wirtschaftspolitik und Europäische Kommission (GD ECFIN, 2006), „The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU-25 Member States on pensions, health-care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-2050)“, European Economy, Special Reports No 1, 2006.

nicht mehr nur auf ihre eigene Situation auswirken, sondern auch für andere Mitgliedstaaten und die EU insgesamt Folgen haben können.

Die EU arbeitet seit 1999, als ihr im EG-Vertrag erstmals eindeutig Zuständigkeiten in diesem Bereich zugewiesen wurden, am Aufbau einer gemeinsamen Politik. In diesem Zusammenhang wurden eine Reihe gemeinsamer Instrumente und Maßnahmen beschlossen, die sowohl die internen als auch die externen Dimensionen der Einwanderung betreffen.

Aber dies reicht noch nicht aus. Es bedarf einer gemeinsamen politischen Vision, die sich auf das bisher Erreichte stützt und darauf abzielt, einen kohärenteren Rahmen für künftige Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU zu schaffen. Der Mehrwert, den die EU bewirkt, wird darin bestehen, dass sie europäische Instrumente schafft, sofern sie benötigt werden, und den richtigen Rahmen für ein kohärentes Handeln vorgibt, sofern die Mitgliedstaaten aufgrund ihrer Zuständigkeiten tätig werden. Damit diese gemeinsame Vision Wirkung zeigen und zu Ergebnissen führen kann, sind Transparenz und gegenseitiges Vertrauen nunmehr unerlässlich.

Bis zu einem gewissen Grad kann die Einwanderung dazu beitragen, die Probleme infolge der Bevölkerungsalterung abzuschwächen; eine noch wichtigere Rolle wird ihr jedoch bei der Bewältigung künftiger Arbeitskräfte- und Qualifikationsdefizite sowie bei der Steigerung des Wachstumspotenzials und des **Wohlstands** in der EU in Ergänzung der laufenden Strukturreformen zukommen. Daher ist die Einwanderung als wichtiger Faktor in die Lissabon-Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung eingeflossen, in der eingeräumt wird, dass eine angemessene Steuerung der Wirtschaftsmigration eine wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der EU darstellt. Diese Erkenntnis bekräftigte auch der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung 2008.

Die Einwanderung bringt nicht nur wirtschaftlichen Nutzen, sie kann die europäischen Gesellschaften auch insofern bereichern, als sie die kulturelle Vielfalt stärkt. Allerdings **kann das positive Potenzial der Einwanderung nur zum Tragen kommen, wenn die Einwanderer erfolgreich in die Aufnahmegesellschaften integriert werden.** Dies erfordert einen Ansatz, der nicht nur auf den Nutzen für die Aufnahmegesellschaft ausgerichtet ist, sondern auch den Interessen der Einwanderer Rechnung trägt: Personen, denen ein Aufenthaltsrecht zuerkannt wurde, bietet Europa günstige Bedingungen und wird dies auch in Zukunft tun, unabhängig davon, ob es sich bei diesen Personen um Arbeitsmigranten, Familienangehörige, Studenten oder um Menschen, die internationalen Schutz benötigen, handelt. Die Bewältigung dieser Herausforderung setzt die Beschäftigung mit einer komplexen Vielfalt von Fragen voraus. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist eine der wichtigsten Bedingungen für eine erfolgreiche Integration; wie jedoch den aktuellen Zahlen zu entnehmen ist, liegen die Arbeitslosenquoten insgesamt bei Einwanderern häufig höher als bei Unionsbürgern, auch wenn es große Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt. Außerdem sind Einwanderer häufiger unsicheren Arbeitsbedingungen ausgesetzt und verrichten minderwertige Arbeiten oder Tätigkeiten, für die sie überqualifiziert sind. Ihre Fertigkeiten werden folglich ungenügend genutzt (*Brain Waste*). Dies trägt dazu bei, dass sich Einwanderer verstärkt der Schwarzarbeit zuwenden. Migrantinnen aus Drittländern sehen sich besonderen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt gegenüber. Zudem sind die Sprachkenntnisse der Einwanderer und die Ausbildung ihrer Kinder immer noch oft unzureichend, sodass ihre künftige persönliche und berufliche Entwicklung fragwürdig ist.

Es werden Mechanismen benötigt, die sich auf die **Solidarität** der Mitgliedstaaten und der EU bei der Lastenteilung und der politischen Koordinierung stützen. So müssen unter

anderem die Überwachung und Kontrolle der Grenzen und die Integrationspolitik finanziert werden, was sich auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene auf die öffentlichen Finanzen auswirkt. Um der Einwanderungsproblematik gut gerecht werden zu können, bedarf es außerdem einer engen Zusammenarbeit mit Drittländern; nur so können sinnvolle Lösungen für Situationen von gegenseitigem Interesse, einschließlich der Probleme infolge der Abwanderung hochqualifizierter Kräfte (*Brain Drain*), und politische Antworten wie die Möglichkeit der zirkulären Migration gefunden werden.

Eine wirksame Steuerung der Einwanderung bedeutet auch, dass die verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit der **Sicherheit** unserer Gesellschaften und der Einwanderer selbst angegangen werden. Dies setzt voraus, dass die illegale Einwanderung und die damit einhergehenden kriminellen Aktivitäten bekämpft sowie die Belange der Integrität des Einzelnen und der Sicherheit der Allgemeinheit ausgewogen berücksichtigt werden. Gegen die illegale Einwanderung muss vorgegangen werden, da sie zu Situationen führt, in denen die Grundrechte und -freiheiten missbraucht und verletzt werden. Außerdem untergräbt sie die legale Einwanderung und wirkt sich negativ auf den Zusammenhalt und einen fairen Wettbewerb aus.

Diese neue Vision vom weiteren Ausbau der **gemeinsamen europäischen Einwanderungspolitik** legte die Kommission in ihrer Mitteilung vom 5. Dezember 2007<sup>5</sup> dar. Der Europäische Rat stellte im Dezember 2007 fest, dass die Weiterentwicklung einer die Politik der Mitgliedstaaten ergänzenden gemeinsamen Einwanderungspolitik nach wie vor eine wesentliche Priorität ist, und forderte die Kommission auf, 2008 entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik stellt in der Tat eine wesentliche Priorität für die EU dar<sup>6</sup>, wenn wir zusammen die mit der Einwanderung verbundenen Vorteile wirklich nutzen und die mit ihr einhergehenden Herausforderungen meistern wollen. Diese gemeinsame Politik sollte auf einen koordinierten integrierten Einwanderungsansatz auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene abzielen. Dies bedeutet, dass den verschiedenen Dimensionen der Problematik Rechnung zu tragen ist und die Einwanderung im Zusammenhang mit den Hauptzielen der EU-Politik – **Wohlstand, Solidarität und Sicherheit** – berücksichtigt werden muss.

- Die Einwanderungspolitik sollte der Forderung des Europäischen Rates vom Dezember 2007 nach einem erneuerten politischen Engagement im Einwanderungsbereich Rechnung tragen und in **partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Solidarität** mit den Mitgliedstaaten und der Kommission entwickelt werden.
- Sie sollte sich auf ein Bündel politisch verbindlicher **gemeinsamer Grundsätze** stützen, die auf höchster politischer Ebene zu vereinbaren und danach durch **konkrete Maßnahmen** umzusetzen sind.
- Die Umsetzung dieser Maßnahmen sollte mittels einer speziellen **gemeinsamen Methodik und eines Überwachungsmechanismus** überprüft werden.

---

<sup>5</sup> KOM (2007) 780 endg.

<sup>6</sup> Auch wenn die Entwicklung einer solchen Politik mit der allmählichen Aufhebung der bestehenden Übergangsregelungen, die den freien Personenverkehr der Staatsangehörigen einiger EU-Mitgliedstaaten immer noch behindern, einhergehen muss, beschränkt sich diese Mitteilung auf die Fragen im Zusammenhang mit der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen und befasst sich nicht mit Wanderungsbewegungen von Unionsbürgern innerhalb der EU oder innerhalb bestimmter Regionen.

- Die Einwanderungspolitik sollte sich auf die **universellen Werte** der Würde des Menschen, der Freiheit, der Gleichheit und der Solidarität stützen, für die die EU eintritt, sowie auf die uneingeschränkte Achtung der Charta der Grundrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention. Im Einklang mit seinen humanitären Traditionen wird sich Europa auch in Zukunft solidarisch mit Flüchtlingen und schutzbedürftigen Personen zeigen<sup>7</sup>.

Die umfassendere **erneuerte EU-Sozialagenda für Zugangsmöglichkeiten, Chancen und Solidarität**, die die Kommission vor dem Sommer vorlegen wird, soll eine integrierte Gesellschaft ohne soziale Ausgrenzung mit Chancen für jedermann fördern. Insbesondere wird sie neue Instrumente bereitstellen, die auch zur Entwicklung der neuen gemeinsamen Einwanderungspolitik beitragen werden.

Die vorliegende Mitteilung wird zusammen mit der „Künftigen Asylstrategie“ angenommen. Beide Dokumente befassen sich mit den bisher noch nicht behandelten asyl- und einwanderungspolitischen Aspekten, die das Haager Programm von 2004 vorsah.

Im Frühjahr nächsten Jahres will die Kommission eine umfassende Mitteilung vorlegen, in der sie konkrete Vorschläge für die Weiterführung der Arbeiten im Bereich „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ insgesamt im Hinblick auf das im zweiten Halbjahr 2009 zu verabschiedende neue Fünfjahresprogramm in diesem Bereich unterbreiten wird.

## **II. GEMEINSAME GRUNDSÄTZE FÜR DIE WEITERENTWICKLUNG DER GEMEINSAMEN EINWANDERUNGSPOLITIK**

Nachstehend werden unter den drei Überschriften Wohlstand, Solidarität und Sicherheit **zehn gemeinsame Grundsätze** vorgeschlagen, auf die sich die gemeinsame Einwanderungspolitik stützen wird. Zunächst wird der jeweilige Grundsatz genannt, danach folgen – um zu veranschaulichen, wie der Grundsatz künftig in die Praxis umgesetzt werden soll – Beispiele konkreter Maßnahmen, die je nach Fall entweder auf EU-Ebene oder von den Mitgliedstaaten durchzuführen sind.

### **WOHLSTAND: Beitrag der legalen Einwanderung zur sozioökonomischen Entwicklung der EU**

*Auf der Tagung vom Frühjahr 2008 forderte der Europäische Rat die Kommission auf, „die beschäftigungspolitischen und sozialen Auswirkungen der Migration von Drittstaatsangehörigen“ im Rahmen der Kommissionsvorschläge für eine gemeinsame Einwanderungspolitik zu behandeln.<sup>8</sup> Die künftige Wirtschaftsmigration in die EU wird unter anderem daran gemessen werden, ob die Qualifikationen der Einwanderer dem Bedarf der nationalen Arbeitsmärkte entsprechen; von dieser Einschätzung sollte abhängen, inwieweit Möglichkeiten der legalen Einwanderung gefördert werden. Zum einen sollte Arbeitsmigranten die Einwanderung gestattet werden, zum anderen sollten aber auch sonstige Einwanderergruppen die Möglichkeit und die Mittel erhalten, rechtmäßig in die EU einzureisen und sich dort befristet oder dauerhaft aufzuhalten. Die Integration legaler*

---

<sup>7</sup> Dieser Aspekt wird im Zuge der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems weiterentwickelt. Siehe die Mitteilung „Künftige Asylstrategie: Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz“, die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegt wird – KOM (2008) 360.

<sup>8</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 13./14. März 2008, Ziffer 14.

*Einwanderer wird gefördert. Voraussetzung hierfür ist ein eindeutiges Engagement sowohl seitens der Aufnahmegesellschaften als auch seitens der Einwanderer selbst.*

## **1. Wohlstand und Einwanderung: Klare Regeln und gleiche Bedingungen**

**Ziel der gemeinsamen Einwanderungspolitik sollte es sein, eine legale Einwanderung zu fördern, die klaren, transparenten und fairen Regeln unterliegt. Drittstaatsangehörigen sollten die Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen, um die Bedingungen und Verfahren für die legale Einreise in die EU und den rechtmäßigen Aufenthalt in der EU zu verstehen. Es sollte für eine faire Behandlung der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, Sorge getragen und angestrebt werden, den Rechtsstatus dieser Personen dem der Unionsbürger anzugleichen.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- weiterhin klare und transparente Regeln für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festlegen, einschließlich Regeln für die Ausübung einer entlohnten oder selbstständigen Erwerbstätigkeit;
- potenziellen Einwanderern und Antragstellern Informationen zur Verfügung stellen, unter anderem über ihre Rechte und die Regeln, die sie beachten müssen, sobald sie sich rechtmäßig in der EU aufhalten;
- die Vorschriften präzisieren und sowohl in den Herkunfts- als auch in den Zielländern Hilfe und Unterstützung anbieten, damit die Einreise- und Aufenthaltsbedingungen von den potenziellen Einwanderern erfüllt werden können;
- auf eine gemeinsame Visumpolitik hinarbeiten, die es ermöglicht, flexibel auf die zeitlich begrenzte und aus beruflichen Gründen oder zu Bildungszwecken erfolgende Migration von natürlichen Personen zu reagieren (zum Beispiel von innerbetrieblich versetzten Arbeitnehmern, Erbringern vertraglicher Dienstleistungen, Selbstständigen und Geschäftsreisenden, Studenten, Forschern, Regierungsvertretern oder –beamten und Bediensteten internationaler oder regionaler Organisationen).

## 2. Wohlstand und Einwanderung: Besserer Ausgleich zwischen Qualifikationen und Bedarf

**Im Rahmen der Lissabon-Strategie sollte die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen einer gemeinsamen bedarfsorientierten Einschätzung der Arbeitsmärkte in der EU unter Berücksichtigung aller Qualifikationsniveaus und Sektoren Rechnung tragen, um die wissensbasierte Wirtschaft Europas voranzubringen, das Wirtschaftswachstum zu fördern und den Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden. Dabei sollten der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz, das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, und die Rechte der Einwanderer uneingeschränkte Beachtung finden und die Sozialpartner sowie die regionalen und lokalen Behörden aktiv einbezogen werden.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- wie vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom Frühjahr 2008 gefordert, unter Berücksichtigung der Auswirkungen des technologischen Wandels, der Bevölkerungsalterung, der Auswanderungsbewegungen und der Veränderungen bei der weltweiten Arbeitsteilung eine umfassende Einschätzung der künftigen Qualifikationserfordernisse in Europa bis zum Jahr 2020 vornehmen. Zudem muss der gegenwärtige und mittelfristige Arbeitsmarktbedarf in Bezug auf alle Qualifikationsniveaus und Sektoren in den Mitgliedstaaten regelmäßig bewertet werden;
- mit der Erstellung nationaler „Einwanderungsprofile“<sup>9</sup> beginnen, die einen Gesamtüberblick über die Einwanderungssituation in den einzelnen Mitgliedstaaten zu einem bestimmten Zeitpunkt liefern, insbesondere hinsichtlich der Beteiligung der Einwanderer am nationalen Arbeitsmarkt und der Qualifikationsverteilung bei den (derzeitigen und potenziellen) Einwanderern; ergänzend hierzu sicherstellen, dass konsistente, umfassende und vergleichbare Daten zur Einwanderungsproblematik, einschließlich Angaben zu den Zu- und Abgängen, sowohl auf EU-Ebene als auch auf einzelstaatlicher Ebene zur Verfügung stehen;
- die Verfügbarkeit und Wirksamkeit von Strategien und Instrumenten für eine bessere Ausrichtung des Profils der Arbeitskräfte auf die Arbeitsmarkterfordernisse erhöhen, einschließlich einer besseren Aus- und Fortbildung für Arbeitnehmer aus Drittstaaten, um die Fertigkeiten der Einwanderer an die Gegebenheiten der nationalen Arbeitsmärkte anzupassen, Förderung geeigneter Verfahren für die Anerkennung der außerhalb der EU

---

<sup>9</sup> In „Einwanderungsprofilen“ werden strukturiert alle Informationen zusammengestellt, die benötigt werden, um einen faktengestützten Ansatz zur Steuerung der Migration zu fördern. Der Arbeitsmarktbedarf wird ein zentrales Element dieser Profile sein. Ziel ist nicht nur die Erfassung von Daten über die aktuelle Arbeitsmarktlage, die Arbeitslosenquote, die Nachfrage und das Angebot auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch die Identifizierung potenzieller Qualifikationsengpässe nach Sektoren und Berufen. Aufgrund von Einwanderungsprofilen werden die EU und die Mitgliedstaaten in der Lage sein, sowohl innerhalb der EU als auch mit Drittländern Regelungen für einen besseren Ausgleich zwischen dem Arbeitsmarktbedarf und den Fertigkeiten der Arbeitskräfte festzulegen. Die Einwanderungsprofile werden auch Informationen über die in transnationalen Gemeinschaften verfügbaren Qualifikationen, die Zusammensetzung der Migrationsströme, unter anderem nach Geschlecht und Alter, sowie die mit der Migration zusammenhängenden ein- und ausgehenden Finanzströme, einschließlich der Geldüberweisungen von Migranten in ihre Herkunftsländer, enthalten.

erworbenen Berufsqualifikationen sowie Bereitstellung von Informationen und Schulungen in den Herkunftsländern;

- die derzeitige Lage und künftige Trends bei unternehmerischen Tätigkeiten von Einwanderern sowie die derzeitigen legislativen und operativen Hindernisse analysieren, denen sich Einwanderer, die gerne in der EU ein Unternehmen gründen würden, unter Umständen gegenübersehen; auf der Grundlage dieser Bewertung Maßnahmen zur Unterstützung unternehmerischer Initiativen von Einwanderern vorschlagen;
- stärker in Maßnahmen investieren, durch die arbeitslose und nicht erwerbstätige Drittstaatsangehörige, die sich bereits rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, in Beschäftigung gebracht werden sollen (zum Beispiel Maßnahmen zur Ausbildung von Krankenschwestern/-pflegern und sonstigem Gesundheitspersonal), wobei ein besonderes Augenmerk Frauen gelten sollte;
- Maßnahmen bestimmen, die eine echte Alternative zu illegaler Beschäftigung darstellen, oder Anreize für legale Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen.

### 3. Wohlstand und Einwanderung: Integration ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Einwanderung

**Im Einklang mit den 2004 verabschiedeten Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration sollte die Integration legaler Einwanderer durch verstärkte Anstrengungen der Aufnahmemitgliedstaaten und einen eigenen Beitrag der Einwanderer („in beide Richtungen gehender Prozess“) verbessert werden. Den Einwanderern sollte Gelegenheit gegeben werden, sich einzubringen und ihr volles Potenzial zu entfalten. Die europäischen Gesellschaften sollten ihre Kapazitäten zur Bewältigung der einwanderungsbezogenen Vielfalt ausbauen und den sozialen Zusammenhalt stärken.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- den Mainstreaming-Ansatz des EU-Rahmens für die Integration weiter verstärken, einschließlich der Bürgerbeteiligung, der Integration in den Arbeitsmarkt, der sozialen Eingliederung, der Diskriminierungsbekämpfung, der Chancengleichheit, bildungs- und jugendbezogener Maßnahmen, des interkulturellen Dialogs und des Diversitätsmanagements;
- Strategien des Voneinander-Lernens entwickeln und bewährte Praktiken austauschen, um die Fähigkeit der Aufnahmeländer zur Bewältigung der zunehmenden Vielfalt zu stärken, einschließlich Maßnahmen, mit denen die schulischen Probleme von Einwandererkindern angegangen werden; gemeinsame Indikatoren und angemessene statistische Kapazitäten entwickeln, die von den Mitgliedstaaten zur Bewertung der Ergebnisse der Integrationspolitik heranzuziehen sind;
- die Ausarbeitung spezieller Integrationsprogramme für neu zugezogene Einwanderer unterstützen, wobei der Erwerb von Sprachkenntnissen zu erleichtern ist und die für eine echte Anpassung erforderlichen praktischen interkulturellen Fähigkeiten sowie das Bekenntnis zu den europäischen Grundwerten herauszustellen sind; in diesem Zusammenhang könnten im Rahmen spezieller nationaler Verfahren grundlegende Rechte und Pflichten für die neu zugezogenen Einwanderer festgelegt werden (zum Beispiel im

Rahmen von Integrationscurricula, ausdrücklichen Integrationsverpflichtungen, Begrüßungsprogrammen, nationalen Plänen für Staatsbürgerschaft und Integration, Einführungs- oder Orientierungskursen in Staatsbürgerkunde);

- das Diversitätsmanagement am Arbeitsplatz fördern und auch für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten und dort arbeiten, berufliche Aufstiegsmöglichkeiten vorsehen. Politische Maßnahmen sollten darauf abzielen, allen Arbeitnehmern in der EU den sozialen Aufstieg zu ermöglichen, ihnen die sozialen Grundrechte zu garantieren sowie angemessene Arbeitsstandards und den sozialen Zusammenhalt zu fördern. Vor diesem Hintergrund sollte der Beteiligung von Migrantinnen am Arbeitsmarkt und den arbeitsmarktfernsten Einwanderern die gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden;
- einen nichtdiskriminierenden und effektiven Zugang legaler Einwanderer zu Gesundheits- und Sozialschutzsystemen sowie die effektive Anwendung der EU-Rechtsvorschriften betreffend die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU gewährleisten, denen zufolge Drittstaatsangehörigen dieselbe Behandlung wie Unionsbürgern zuteil wird.<sup>10</sup> Außerdem sollten die EU und die Mitgliedstaaten für mehr Transparenz in Bezug auf die Regeln betreffend die Rentenansprüche von Migranten, die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen, sorgen;
- die Möglichkeiten einer stärkeren Beteiligung der Einwanderer auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene prüfen, die die vielfältigen sich wandelnden Identitäten europäischer Gesellschaften widerspiegelt;
- die Zusammenhänge zwischen neuen Einwanderungsmustern wie der zirkulären Migration und der Integration ergründen;
- die Umsetzung der Richtlinie 2003/86/EG betreffend das Recht auf Familienzusammenführung bewerten und prüfen, ob diese Richtlinie geändert werden muss;
- auch künftig Flüchtlinge und schutzbedürftige Personen aufnehmen und diese humanitäre Tradition im Zuge der zweiten Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems weiterentwickeln<sup>11</sup>.

### **SOLIDARITÄT: Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten und Zusammenarbeit mit Drittländern**

*Eine gemeinsame Einwanderungspolitik muss sich auf die im EG-Vertrag festgeschriebene Solidarität der Mitgliedstaaten stützen. Solidarität und Verantwortung sind von*

---

<sup>10</sup> 2003 erließen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EG) Nr. 859/2003 (ABl. L 124 vom 20.5.2003), mit der die Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Drittstaatsangehörige ausgedehnt wurden, die (1) ihren rechtmäßigen Wohnsitz in der EU haben und (2) deren Situation einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist. Im Juli 2007 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag zur Ausdehnung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (welche die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 ersetzen wird) auf Drittstaatsangehörige, die (1) ihren rechtmäßigen Wohnsitz in einem Mitgliedstaat haben und (2) deren Situation einen grenzüberschreitenden Bezug aufweist – KOM (2007) 439.

<sup>11</sup> Siehe die Mitteilung "Künftige Asylstrategie: Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz", die zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegt wird – KOM (2008) 360.

*entscheidender Bedeutung in einem Bereich, in dem die Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten aufgeteilt sind. Die gemeinsame Politik kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie sich auf gemeinsame Anstrengungen gründet. Die nationalen Einwanderungspolitiken werden zwar von den unterschiedlichen historischen, wirtschaftlichen und demografischen Voraussetzungen der Mitgliedstaaten bestimmt, haben jedoch eindeutig über die nationalen Grenzen hinaus Auswirkungen. Kein Mitgliedstaat kann also im Alleingang alle Aspekte der Einwanderung effizient kontrollieren bzw. bewältigen; Entscheidungen, die sich voraussichtlich auf andere Mitgliedstaaten auswirken, müssen somit koordiniert werden. Die Aufteilung der finanziellen Lasten ist ebenfalls konkreter Ausdruck der Solidarität. Die Steuerung der Einwanderung hat in der Tat Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. EU-Mittel können verwendet werden, um die Umsetzung der gemeinsamen Grundsätze zu fördern; zur Gewährleistung der Effizienz sollten die nationalen Ressourcen gegebenenfalls auch gebündelt werden. Der „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ wurde um eine zusätzliche Dimension der Solidarität ergänzt: Im Hinblick auf eine bessere Steuerung der Migrationsströme im Interesse aller beteiligten Akteure, einschließlich der Diaspora und der Einwanderergemeinschaften, müssen die Herkunfts- und Transitländer an den EU-Maßnahmen beteiligt werden und muss die Migrationsproblematik Teil des Dialogs der EU mit Drittländern und der EU-Politik zur Entwicklungszusammenarbeit sein.*

#### **4. Solidarität und Einwanderung: Transparenz, Vertrauen und Zusammenarbeit**

**Die gemeinsame Einwanderungspolitik sollte sich auf ein hohes Maß an politischer und operativer Solidarität, gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, gemeinsamer Verantwortung und gemeinsamen Anstrengungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten stützen.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- den Informations- und Meinungsaustausch innerhalb der EU im Hinblick auf den Austausch bewährter Praktiken, die Festigung des gegenseitigen Vertrauens und die Annahme koordinierter Ansätze für Fragen von gegenseitigem Interesse verstärken und dabei den unterschiedlichen Einwanderungstraditionen und -realitäten Rechnung tragen;
- die erforderlichen Verfahren zur EU-weiten Überwachung der Auswirkungen nationaler einwanderungspolitischer Maßnahmen über die nationalen Grenzen hinaus einführen bzw. die Funktionsweise solcher Verfahren verbessern, um Inkohärenzen zu beseitigen und die Koordinierung auf EU-Ebene zu verbessern;
- interoperable Systeme entwickeln und die technischen Ressourcen (Verfahren und Teams zur gegenseitigen Unterstützung) stärker bündeln und dabei die finanziellen und personellen Ressourcen strategisch einsetzen, um die Einwanderung wirksamer steuern zu können;
- die interne und die externe Kommunikation über die einwanderungspolitischen Maßnahmen der EU sowie die diesbezüglichen Ziele und Strategien verbessern, damit die Union mit einer Stimme sprechen kann.

## 5. Solidarität und Einwanderung: Effiziente und kohärente Verwendung der verfügbaren Mittel

**Bestandteil der Solidarität, deren es bedarf, um mit den gemeinsamen einwanderungspolitischen Maßnahmen die strategischen Ziele zu erreichen, sollte eine starke finanzielle Komponente sein, die der besonderen Lage der Außengrenzen bestimmter Mitgliedstaaten und den besonderen Migrationsproblemen, denen sich diese Staaten gegenübersehen, Rechnung trägt.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- gemäß dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung dafür Sorge tragen, dass das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ (2007 – 2013) als Lastenteilungsmechanismus strategisch so eingesetzt wird, dass es die nationalen Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten ergänzt;
- das gesamte Potenzial der verschiedenen Verfahren, die die vier Instrumente des Generellen Programms vorsehen, ausschöpfen, um die Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Durchführung wirksamer Maßnahmen verstärken und gleichzeitig auf einen dringenden Bedarf oder bestimmte Entwicklungen wie einen Massenzustrom von Personen reagieren zu können;
- für jedes Instrument des Programms den Verteilungsschlüssel für die Zuweisung der Mittel an die Mitgliedstaaten fortwährend überprüfen und erforderlichenfalls anpassen, um einem zunehmenden Bedarf und neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen;
- die Koordinierung der aus Mitteln der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten finanzierten Maßnahmen im Hinblick auf mehr Transparenz, Kohärenz und Effizienz verbessern, um Überschneidungen zu vermeiden und die strategischen Ziele der Einwanderungspolitik sowie der Politik in verwandten Bereichen zu verwirklichen.

## 6. Solidarität und Einwanderung: Partnerschaft mit Drittländern

**Eine wirksame Steuerung der Migrationsströme erfordert eine echte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern. Die Migrationsproblematik sollte in die Entwicklungszusammenarbeit der Union und andere externe Politikbereiche vollständig einbezogen werden. Die EU sollte hinsichtlich der Möglichkeiten der legalen Migration, der Kapazitäten zur Migrationssteuerung, der Ermittlung von Push-Faktoren der Migration, des Schutzes der Grundrechte, der Bekämpfung illegaler Migration und der Schaffung von Möglichkeiten, damit die Migration der Landesentwicklung zugute kommt, eng mit ihren Partnerländern zusammenarbeiten.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- Drittländer bei der Ausarbeitung ihres nationalen Rechtsrahmens unterstützen und unter uneingeschränkter Achtung der einschlägigen internationalen Übereinkommen Einwanderungs- und Asylregelungen festlegen;

- die Zusammenarbeit mit Partnerländern, deren Unterstützung und den dortigen Kapazitätsaufbau im Hinblick auf die Ausarbeitung von Strategien zur besseren Steuerung der Migration, die Ermittlung von Push-Faktoren der Migration und die Förderung der Entwicklung wirksamer Anpassungsmaßnahmen verstärken; den *Brain Drain* abschwächen, indem Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Einstellung, Rückführung, Arbeitsnormen, Einstellung unter Berücksichtigung ethischer Grundsätze eingeleitet und Trends auf den Arbeitsmärkten der Partnerländer analysiert, angemessene Arbeitsstandards eingehalten sowie Bildungs- und Fortbildungssysteme entwickelt werden, die auf den Arbeitsmarktbedarf ausgerichtet sind, und indem dafür gesorgt wird, dass das Potenzial von Geldüberweisungen für die Landesentwicklung zum Tragen kommt. Dies kann insbesondere durch Verbesserungen im Bereich Statistik, die Verringerung der Transaktionskosten und die Unterstützung der Entwicklung des Finanzdienstleistungssektors erfolgen.
- alle politischen Instrumente, die in den vergangenen Jahren im Rahmen des „Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ entwickelt wurden, einschließlich der Drittländer-Migrationsprofile und Kooperationsplattformen, kohärent und strategisch einsetzen;
- im Falle der Bewerberländer und der potenziellen Bewerberländer, die bereits über gut entwickelte Mechanismen für die Zusammenarbeit mit der EU verfügen, gegebenenfalls von den neuen politischen Instrumenten Gebrauch machen, um die bestehende Kooperation zu verstärken;
- eng mit ihren afrikanischen Partnern zusammenarbeiten, um die auf der Konferenz von Rabat 2006 beschlossene Strategie zu Migration und Entwicklung und die im Dezember 2007 in Lissabon vereinbarte Partnerschaft zwischen der EU und Afrika zu Migration, Mobilität und Beschäftigung gemeinsam umzusetzen;
- ihren politischen und sektorbezogenen Dialog mit den betreffenden Ländern im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie mit den Ländern Lateinamerikas, der Karibik und Asiens fortsetzen, um unser gegenseitiges Verständnis der Herausforderungen der Migration zu verbessern und die bestehende Zusammenarbeit zu stärken;
- mit Partnerländern Mobilitätspartnerschaften vereinbaren, auf deren Grundlage mit langfristigen strategischen Partnern Verwaltungsvereinbarungen für die Einwanderung von Arbeitskräften geschlossen und Zusammenarbeit in Rückführungsfragen eingeleitet werden können;
- im Einklang mit dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung mit den Herkunftsländern zusammenarbeiten, um das Bewusstsein für die Notwendigkeit zu schärfen, ihre Bürger von der illegalen Einreise und dem illegalen Aufenthalt in der EU abzuhalten;
- echte Möglichkeiten für eine zirkuläre Migration schaffen, indem rechtliche und operative Maßnahmen getroffen bzw. verstärkt werden, um legalen Einwanderern das Recht auf vorrangige Genehmigung eines weiteren legalen Aufenthalts in der EU einzuräumen;
- in die Assoziierungsabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten und Drittländern Bestimmungen über die Koordinierung der sozialen Sicherheit aufnehmen. Gegenstand solcher Bestimmungen könnte neben dem Grundsatz der Gleichbehandlung

insbesondere die Übertragung erworbener sozialer Grundrechte, insbesondere die Übertragung von Rentenansprüchen, sein;

- sicherstellen, dass angemessene Ressourcen zur Verfügung gestellt und im Rahmen der einschlägigen Finanzierungsinstrumente der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft effizient zur Umsetzung aller Dimensionen des „Gesamtansatzes zur Migrationsfrage“ verwendet werden; dabei ist an der auf Gemeinschaftsebene bereits beschlossenen Finanzierung nicht zu rühren.

### **SICHERHEIT: wirksame Bekämpfung der illegalen Einwanderung**

*Die Verhinderung und Verringerung der illegalen Einwanderung in all ihren Ausprägungen ist von entscheidender Bedeutung für die Glaubwürdigkeit und öffentliche Akzeptanz der Maßnahmen zur legalen Einwanderung. Die Kontrolle des Zugangs zum EU-Gebiet muss verstärkt werden, um eine wirklich integrierte Grenzverwaltung zu fördern; gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass Bona-fide-Reisende und schutzbedürftige Personen problemlos Zugang zum EU-Gebiet erhalten und Europa weltoffen bleibt. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung können als Pull-Faktoren der illegalen Einwanderung wirken und müssen daher bekämpft werden, auch wenn hiervon viele EU-Bürger ebenfalls betroffen sind. Eine intensivere Bekämpfung der Schleuserkriminalität und aller Aspekte des Menschenhandels ist eine Hauptpriorität der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Im Rahmen einer nachhaltigen und wirksamen Rückführungspolitik, die sich auf klare, transparente und faire Regeln stützt, sollten diejenigen Mitgliedstaaten unterstützt werden, die die Rückführung von Drittstaatsangehörigen veranlassen müssen, die nicht oder nicht mehr die Bedingungen für einen Aufenthalt in der EU erfüllen. Die undifferenzierte massenhafte Legalisierung illegal aufhältiger Einwanderer ist kein langfristig geeignetes und wirksames Instrument zur Steuerung der Migration und sollte daher vermieden werden. Bei all diesen Vorgehensweisen und Maßnahmen sind die Würde sowie die Grundrechte und -freiheiten der Betroffenen uneingeschränkt zu achten.*

#### **7. Sicherheit und Einwanderung: Eine Visumpolitik im Interesse Europas und seiner Partner**

**Die gemeinsame Visumpolitik sollte Bona-fide-Besuchern die Einreise erleichtern und die Sicherheit stärken. Falls erforderlich sollten neue Techniken eingesetzt werden, um – unter uneingeschränkter Einhaltung der Datenschutzrechtsvorschriften – differenzierte, risikobezogene Überprüfungen für Visumantragsteller in Verbindung mit einem umfassenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- einen integrierten vierstufigen Ansatz festlegen, demzufolge Einwanderer, die sich in die Union begeben, auf jeder Stufe (in Konsulaten, bei der Ankunft, im EU-Gebiet und bei der Ausreise) systematisch Kontrollen unterzogen werden;
- die derzeitigen nationalen Schengen-Visa durch einheitliche europäische Schengen-Visa ersetzen, die eine Gleichbehandlung aller Visumantragsteller und eine gänzlich einheitliche Anwendung der Kriterien für Sicherheitskontrollen ermöglichen;

- Visa in gemeinsamen Konsularstellen, die mehrere oder alle Mitgliedstaaten vertreten, ausstellen, wodurch Größenvorteile sowie ein leichter Zugang für Visumantragsteller aus allen Drittländern ermöglicht werden;
- die Möglichkeit der Einrichtung eines Systems prüfen, wonach Drittstaatsangehörige eine elektronische Reisebewilligung einholen müssen, bevor sie das EU-Gebiet verlassen;
- weitere Möglichkeiten zur Vereinfachung der Visaerteilung prüfen und die Koordinierung der Visaverfahren, auch für längerfristige Visa, verbessern.

## **8. Sicherheit und Einwanderung: Integrierte Grenzverwaltung**

**Die Integrität des Schengen-Raums ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen sollte gewahrt werden. Die integrierte Verwaltung der Außengrenzen sollte gestärkt werden und – analog zu den Maßnahmen zur Zollkontrolle – sollten Maßnahmen zur Grenzkontrolle und zur Vermeidung sicherheitsrelevanter Bedrohungen entwickelt werden.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- die operative Dimension der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) stärken, unter anderem indem ihre Kapazitäten zur Leitung von Einsätzen und ihre Befugnisse, Aktionen mit Grenzkontrollen in Gebieten einzuleiten, die als Gebiete mit hohem Risiko gelten und einem außergewöhnlich hohen Migrationsdruck ausgesetzt sind, ausgebaut werden;
- einen integrierten Ansatz zur Förderung der Verwendung neuer Technologien, einschließlich bereits vorhandener und geplanter IT-Instrumente entwickeln, wobei die Integration der einzelnen Funktionalitäten der verschiedenen Systeme, die Teil der Gesamt-IT-Architektur sind, anzustreben ist; die Möglichkeiten, die das Siebte Forschungsrahmenprogramm bietet, Vollständig ausschöpfen;
- das Konzept des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) weiterentwickeln, indem die Koordinierung innerhalb der Mitgliedstaaten, zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den eingesetzten Mitteln und den von den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen im Sinne der einschlägigen Strategien zur Überwachung der Grenzen und zur Wahrung der inneren Sicherheit verbessert wird;
- einen koordinierten, strategischen Ansatz für die Zusammenarbeit mit Drittländern auf europäischer Ebene entwickeln, demzufolge der Aufbau nachhaltiger, wirksamer Grenzverwaltungskapazitäten in wichtigen Transit- und Herkunfts-Partnerländern gezielt unterstützt werden soll, wobei der Agentur FRONTEX eine wichtige Rolle bei der Durchführung von Missionen zur Unterstützung des Grenzschutzes in den betreffenden Ländern zukommt;
- den Aufbau moderner, einheitlicher, interoperabler Kapazitäten der Mitgliedstaaten für Grenzkontrollen im Rahmen der erweiterten Möglichkeiten der europäischen finanziellen Solidarität weiter vorantreiben und neue Verfahren für eine effiziente, operative Lastenteilung entwickeln, damit die Mitgliedstaaten, die gegenwärtig oder künftig

wiederholt massive Zuströme illegaler Migranten bewältigen müssen, sowohl mit europäischen als auch mit gebündelten nationalen Ressourcen unterstützt werden können;

- die Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten verstärken, um an jeder Landgrenze eine zentrale Anlaufstelle einzurichten, in der jeder Reisende grundsätzlich von einer einzigen Behörde einer einzigen Kontrolle unterzogen wird.

9. **Sicherheit und Einwanderung: Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Null-Toleranz gegenüber Menschenhandel**

**Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels entwickeln. Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung<sup>12</sup> in ihren unterschiedlichen Ausprägungen sollten durch Präventivmaßnahmen, Strafverfolgung und Sanktionen wirksam bekämpft werden. Der Schutz von Opfern des Menschenhandels und die ihnen gewährte Unterstützung sollten verstärkt werden.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- angemessene finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stellen, damit Fälle von Migranteneinschleusungen und Menschenhandel untersucht sowie die Zahl und die Qualität der Kontrollen, insbesondere in Form von Inspektionen in Unternehmen, erhöht werden können;
- die Vertreter von Arbeitnehmern und Arbeitgebern aktiv in den Kampf gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung einbeziehen;
- Risikoanalyse-Instrumente entwickeln, die Zusammenarbeit der verschiedenen Verwaltungen und die von diesen vorzunehmenden Überprüfungen verstärken, damit sich die Quote der aufgespürten Fälle von Schwarzarbeit mit Beteiligung illegal und legal aufhältiger Drittstaatsangehöriger erhöht;
- den Austausch bewährter Praktiken und eine systematischere Bewertung der durchgeführten Maßnahmen erleichtern und eine bessere Erfassung von Schwarzarbeit und illegaler Beschäftigung ermöglichen;
- verstärkt biometrische Daten als wichtiges Instrument zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels verwenden;
- sicherstellen, dass illegal aufhältige Drittstaatsangehörige Zugang zu Dienstleistungen haben, die für die Gewährleistung der grundlegenden Menschenrechte von entscheidender Bedeutung sind (z.B. Bildung für Kinder, medizinische Grundversorgung);
- Opfern des Menschenhandels, insbesondere Frauen und Kindern, Schutz und Beistand gewähren; dazu ist die geltende gemeinsame Regelung zu bewerten und zu überprüfen; weiterhin rechtliche und operative Möglichkeiten entwickeln, um den Opfern die Genesung und die Wiedereingliederung in die Gesellschaft des Aufnahme- oder des

---

<sup>12</sup>

Auch gegen Schwarzarbeit und illegale Beschäftigung von Unionsbürgern sollten die Mitgliedstaaten vorgehen. Der EU-interne Aspekt dieses Problems ist jedoch nicht Gegenstand dieser Mitteilung.

Herkunftslandes, unter anderem durch entsprechend ausgerichtete Programme, zu erleichtern;

- den vorhandenen Rechtsrahmen für die Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt sowie der sexuellen Ausbeutung von Kindern und von Material über sexuellen Kindesmissbrauch dahingehend stärken, dass auch neuen Formen der Kriminalität Rechnung getragen wird;
- die EU-Maßnahmen auf regionaler und internationaler Ebene intensivieren, um sicherzustellen, dass die internationalen Instrumente zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels im Wege einer kohärenteren, kontinuierlichen und effizienten Zusammenarbeit wirksam umgesetzt werden.

#### 10. Sicherheit und Einwanderung: Wirksame und nachhaltige Rückführungsmaßnahmen

**Wirksame Rückführungsmaßnahmen sind ein unverzichtbarer Bestandteil der EU-Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die undifferenzierte massenhafte Legalisierung illegal aufhältiger Personen sollte zwar vermieden werden, die Möglichkeit, in Einzelfällen anhand fairer und transparenter Kriterien Legalisierungen vorzunehmen, muss aber bestehen bleiben.**

Dazu müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten:

- der Rückführungspolitik eine echte europäische Dimension verleihen, indem für die uneingeschränkte gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen Sorge getragen wird;
- die konkrete Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen intensivieren und die Rolle der Agentur FRONTEX bei gemeinsamen Rückführungsaktionen auf dem Luftweg stärken;
- die Durchführung und Anwendung der Richtlinie für gemeinsame Normen und Verfahren der Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger kontrollieren (nach dem Inkrafttreten der Richtlinie);
- Maßnahmen zur leichteren Identifizierung von Rückkehrern ohne gültige Ausweispapiere und zur Verhinderung von Identitätsdiebstahl konzipieren;
- Schritte unternehmen, um sicherzustellen, dass alle Drittländer ihrer Verpflichtung zur Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen nachkommen;
- die bestehenden Rückübernahmeabkommen darauf hin bewerten, wie ihre Umsetzung in der Praxis erleichtert werden kann und daraus für die Aushandlung künftiger Abkommen Erkenntnisse gewinnen;
- einen gemeinsamen Ansatz in Bezug auf die Legalisierung des Aufenthaltsstatus, einschließlich der Mindestbedingungen für einen frühzeitigen Informationsaustausch, entwickeln;

- die Möglichkeit der Einführung eines europäischen Passierscheins zur Erleichterung der Rückkehr von Migranten ohne gültige Ausweispapiere prüfen.

### III. SCHLUSSFOLGERUNGEN: VERANTWORTUNGSVOLLES REGIEREN IM BEREICH EINWANDERUNG

Der **Europäische Rat** wird ersucht, die in dieser Mitteilung vorgeschlagenen gemeinsamen Grundsätze, auf die sich die gemeinsame Einwanderungspolitik stützen wird, zu billigen. Diese Grundsätze werden wie oben vorgeschlagen durch konkrete Maßnahmen umgesetzt; ein regelmäßiges Follow-up wird durch einen neuen Überwachungs- und Evaluierungsmechanismus, einschließlich einer regelmäßigen Bewertung, erfolgen.

Die gemeinsame Einwanderungspolitik wird in **partnerschaftlicher Zusammenarbeit und Solidarität** zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen durchgeführt. Dieser Rahmen dürfte flexibel genug sein, um Veränderungen – vor allem im Zusammenhang mit der Wirtschaftslage oder aufgrund marktspezifischer und technologischer Entwicklungen – Rechnung zu tragen. Die gemeinsame Einwanderungspolitik wird insbesondere umgesetzt durch:

#### 1. **Koordinierte und kohärente Maßnahmen** der EU und ihrer Mitgliedstaaten:

- Die gemeinsamen Grundsätze und konkreten Maßnahmen der gemeinsamen Einwanderungspolitik werden **in vollständiger Transparenz** je nach Fall auf europäischer, nationaler oder regionaler Ebene umgesetzt.
- Um dem Arbeitsmarktbedarf, wirtschaftlichen Auswirkungen, sozialpolitischen Ergebnissen, integrationspolitischen Maßnahmen und außenpolitischen Zielen ausgewogen Rechnung tragen zu können, soll eine stärkere **Koordinierung zwischen der EU und der nationalen, regionalen und lokalen Ebene** erfolgen, insbesondere in den Bereichen Statistik und Wirtschafts-, Sozial- und Entwicklungspolitik.
- **Die Einwanderungsproblematik wird in allen anderen Politikbereichen**, mit denen sie möglicherweise in Zusammenhang steht, **Berücksichtigung finden** („Mainstreaming“). Den wirtschaftlichen, sozialen und internationalen Dimensionen der Einwanderung sollte in allen verwandten Politikbereichen, einschließlich Entwicklung, Handel, Kohäsionspolitik, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, Umwelt, Forschung, Bildung, Gesundheit, Landwirtschaft und Fischerei, Sicherheits- und Außenpolitik sowie Wirtschafts- und Steuerpolitik, Rechnung getragen werden.
- Es werden Verfahren für eine rechtzeitige **Konsultation der Beteiligten** zu weiteren strategischen Entwicklungen eingeführt bzw. verstärkt, wobei zu den Beteiligten unter anderem regionale und lokale Behörden, die Sozialpartner, Hochschulexperten, internationale Organisationen, Migrantenvereinigungen und die Zivilgesellschaft gehören.
- Austausch **bewährter Vorgehensweisen**, gegenseitiges Lernen auf allen Ebenen sowie eine umfassende und wirksame Verbreitung von Erkenntnissen über die

wirksamsten einwanderungs- und integrationspolitischen Maßnahmen werden gefördert.

2. **Eine gemeinsame Methodik** für die EU und ihre Mitgliedstaaten, um Transparenz, gegenseitiges Vertrauen und Kohärenz zu gewährleisten. Dafür wird folgende Vorgehensweise vorgeschlagen:

- Um die Durchführung der gemeinsamen Grundsätze zu gewährleisten, werden diese in **gemeinsame Ziele und Indikatoren** für die EU und jeden einzelnen Mitgliedstaat umgewandelt.
- Die vereinbarten gemeinsamen Ziele und Indikatoren werden in **nationale Einwanderungsprofile** einfließen, die in Zusammenarbeit mit den einzelnen Mitgliedstaaten entwickelt werden und zusätzliche Erkenntnisse über die Einwanderungsströme liefern sollen. Diese Profile werden Aufschluss über die nationale Arbeitsmarktlage und Einwanderungsmuster geben und eine fundiertere faktische Grundlage für die einwanderungspolitischen Maßnahmen bilden, mit denen den vorrangigen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten wirksam Rechnung getragen wird. Alle benötigten relevanten Informationen werden zusammengetragen, wobei sowohl bereits in dem betreffenden Hoheitsgebiet aufhältige Einwanderer als auch potenzielle Einwanderer berücksichtigt werden. Die Profile werden außerdem Erkenntnisse über die unterschiedlichen Qualifikationen der Einwanderer und über den künftigen Arbeitskräftebedarf liefern.
- Um die Entwicklung der einwanderungspolitischen Maßnahmen beobachten, bewerten und weiterverfolgen zu können, werden die **Mitgliedstaaten der Kommission jährlich** über die Verwirklichung der gemeinsamen Ziele und ihre nationalen Einwanderungsprofile **Bericht erstatten**.
- Auf der Grundlage der Berichte der Mitgliedstaaten wird sodann der **zusammenfassende Jahresbericht der Kommission** erstellt, der auch dem Europäischen Parlament vorgelegt wird.

Auf der Grundlage des zusammenfassenden Berichts der Kommission wird der **Europäische Rat auf seiner jährlichen Frühjahrstagung** die Situation einer **politischen Bewertung** unterziehen und gegebenenfalls Empfehlungen aussprechen.

## ANHANG

**ZUSAMMENFASSUNG – DIE ZEHN GEMEINSAMEN GRUNDSÄTZE****(1) Wohlstand und Einwanderung: Klare Regeln und gleiche Bedingungen**

Ziel der gemeinsamen Einwanderungspolitik sollte es sein, eine legale Einwanderung zu fördern, die klaren, transparenten und fairen Regeln unterliegt. Drittstaatsangehörigen sollten die Informationen zur Verfügung gestellt werden, die sie benötigen, um die Bedingungen und Verfahren für die legale Einreise in die EU und den rechtmäßigen Aufenthalt in der EU zu verstehen. Es sollte für eine faire Behandlung der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Gebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, Sorge getragen und angestrebt werden, den Rechtsstatus dieser Personen dem der Unionsbürger anzugleichen.

**(2) Wohlstand und Einwanderung: Ausrichtung der Qualifikationen auf den Arbeitsmarktbedarf**

Im Rahmen der Lissabon-Strategie sollte die Einwanderung aus wirtschaftlichen Gründen einer gemeinsamen bedarfsorientierten Einschätzung der Arbeitsmärkte in der EU unter Berücksichtigung aller Qualifikationsniveaus und Sektoren Rechnung tragen, um die wissensbasierte Wirtschaft Europas voranzubringen, das Wirtschaftswachstum zu fördern und den Arbeitsmarkterfordernissen gerecht zu werden. Dabei sollten der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz, das Recht der Mitgliedstaaten festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige aus Drittländern in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, und die Rechte der Einwanderer uneingeschränkte Beachtung finden und die Sozialpartner sowie die regionalen und lokalen Behörden aktiv einbezogen werden.

**(3) Wohlstand und Einwanderung: Integration ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Einwanderung**

Im Einklang mit den 2004 verabschiedeten Gemeinsamen Grundprinzipien für die Integration **sollte die Integration legaler Einwanderer** durch verstärkte Anstrengungen der Aufnahmemitgliedstaaten und einen eigenen Beitrag der Einwanderer („in beide Richtungen gehender Prozess“) **verbessert werden**. Den Einwanderern sollte Gelegenheit gegeben werden, sich einzubringen und ihr volles Potenzial zu entfalten. Die europäischen Gesellschaften sollten ihre Kapazitäten zur Bewältigung der einwanderungsbezogenen Vielfalt ausbauen und den sozialen Zusammenhalt stärken.

**(4) Solidarität und Einwanderung: Transparenz, Vertrauen und Zusammenarbeit**

Die gemeinsame Einwanderungspolitik sollte sich auf ein hohes Maß an politischer und operativer Solidarität, gegenseitigem Vertrauen, Transparenz, gemeinsamer Verantwortung und gemeinsamen Anstrengungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten stützen.

(5) **Solidarität und Einwanderung: Effiziente und kohärente Verwendung der verfügbaren Mittel**

Bestandteil der Solidarität, deren es bedarf, um mit den gemeinsamen einwanderungspolitischen Maßnahmen die strategischen Ziele zu erreichen, sollte eine **starke finanzielle Komponente** sein, die der besonderen Lage der Außengrenzen bestimmter Mitgliedstaaten und den besonderen Migrationsproblemen, denen sich diese Staaten gegenübersehen, Rechnung trägt.

(6) **Solidarität und Einwanderung: Partnerschaft mit Drittländern**

Eine wirksame Steuerung der Migrationsströme erfordert eine **echte Partnerschaft und Zusammenarbeit mit Drittländern**. Die Migrationsproblematik sollte in die Entwicklungszusammenarbeit der Union und andere externe Politikbereiche vollständig einbezogen werden. Die EU sollte hinsichtlich der Möglichkeiten der legalen Migration, der Kapazitäten zur Migrationssteuerung, der Ermittlung von Push-Faktoren der Migration, des Schutzes der Grundrechte, der Bekämpfung illegaler Migration und der Schaffung von Möglichkeiten, damit die Migration der Landesentwicklung zugute kommt, eng mit ihren Partnerländern zusammenarbeiten.

(7) **Sicherheit und Einwanderung: Eine Visumpolitik im Interesse Europas**

Die **gemeinsame Visumpolitik** sollte Bona-fide-Besuchern die Einreise erleichtern und die Sicherheit stärken. Falls erforderlich sollten neue Techniken eingesetzt werden, um – unter Einhaltung der Datenschutzrechtsvorschriften - differenzierte, risikobezogene Überprüfungen für Visumantragsteller in Verbindung mit einem umfassenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

(8) **Sicherheit und Einwanderung: Integrierte Grenzverwaltung**

Die Integrität des Schengen-Raums ohne Personenkontrollen an den Binnengrenzen sollte gewahrt werden. Die **integrierte Verwaltung der Außengrenzen** sollte gestärkt werden und – analog zu den Maßnahmen zur Zollkontrolle – sollten Maßnahmen zur Grenzkontrolle und zur Vermeidung sicherheitsrelevanter Bedrohungen entwickelt werden.

(9) **Sicherheit und Einwanderung: Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Null-Toleranz gegenüber Menschenhandel**

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten eine kohärente Strategie zur Bekämpfung der **illegalen Einwanderung und des Menschenhandels** entwickeln. Schwarzarbeit und **illegale Beschäftigung** in ihren unterschiedlichen Ausprägungen sollten durch Präventivmaßnahmen, Strafverfolgung und Sanktionen wirksam bekämpft werden. Der Schutz von Opfern des Menschenhandels und die ihnen gewährte Unterstützung sollten verstärkt werden.

(10) **Sicherheit und Einwanderung: Wirksame und nachhaltige Rückführungsmaßnahmen**

**Wirksame Rückführungsmaßnahmen** sind ein unverzichtbarer Bestandteil der EU-Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Die undifferenzierte

massenhafte **Legalisierung** illegal aufhältiger Personen sollte zwar vermieden werden, die Möglichkeit, in Einzelfällen anhand fairer und transparenter Kriterien Legalisierungen vorzunehmen, muss aber bestehen bleiben.