



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 11.7.2001
KOM(2001) 387 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**OFFENER KOORDINIERUNGSMECHANISMUS FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK
DER GEMEINSCHAFT**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**OFFENER KOORDINIERUNGSMECHANISMUS FÜR DIE
MIGRATIONSPOLITIK DER GEMEINSCHAFT**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG.....	3
2.	EINSATZ DES OFFENEN KOORDINIERUNGSMECHANISMUS FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK.....	5
3.	EUROPÄISCHE LEITLINIEN ZUR MIGRATION.....	7
3.1.	Steuerung der Migrationsströme	7
3.2.	Zulassung von Wirtschaftsmigranten.....	9
3.3.	Partnerschaft mit Drittstaaten.....	10
3.4.	Integration der Drittstaatsangehörigen	11
4.	INSTRUMENTE UND METHODEN.....	13
4.1.	Nationale Aktionspläne	13
4.2.	Weiterentwicklung und Bewertung der Migrationspolitik der Gemeinschaft.....	13
4.3.	Einbindung der Europäischen Organe.....	15
4.4.	Einbindung der Zivilgesellschaft	15
4.5.	Begleitmaßnahmen.....	15
5.	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND FOLLOW UP	16

1. EINLEITUNG

Der Vertrag von Amsterdam schreibt die Zuständigkeit der Gemeinschaft in den Bereichen Einwanderung und Asyl fest. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Tampere im Oktober 1999 festgestellt, es müsse eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der EU mit folgenden vier Schwerpunkten erarbeitet werden: Partnerschaft mit Herkunftsländern, ein gemeinsames europäisches Asylsystem, das auf längere Sicht in ein gemeinsames Asylverfahren und einen einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird, münden soll, gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen und schließlich eine effizientere Steuerung der Migrationsströme.¹ Inzwischen sind bei der Entwicklung des umfassenden Ansatzes, der auf dieser Tagung beschlossen wurde, entscheidende Schritte vollbracht worden.

Die Kommission hat in der *"Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft"* (KOM(2000)757) ihre Ideen für ein neues Konzept zur Steuerung der Migrationsströme und insbesondere eine gemeinsame Politik für die Zulassung aus wirtschaftlichen Gründen vorgestellt. Letztere wird nur dann erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten ihr Vorgehen koordinieren, und sowohl die Gemeinschaft als auch die Mitgliedstaaten neue Maßnahmen beschließen und durchführen. Dabei gilt es nicht nur, rasche Antworten auf dringende Probleme zu liefern, allen Beteiligten muss auch eine mittel- und langfristige Perspektive für ihr Wirken geboten werden.

Zentrale Komponente dieser Politik wird ein Legislativrahmen sein, dessen Grundlage die Mitgliedstaaten bereits einvernehmlich festgelegt haben (Artikel 63 EG-Vertrag). Entsprechend den detaillierten Vorgaben von Tampere, die auch im *"Anzeiger der Fortschritte bei der Schaffung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts"* in der Europäischen Union² dargelegt sind, hat die Kommission bereits die ersten Bestimmungen dieses Legislativrahmens vorgeschlagen, auf denen die gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik in den vier Tampere-Bereichen aufbauen wird, und die entsprechend dem offiziellen Zeitplan bis 2004 verabschiedet sein müssen.

Der Rat berät derzeit über einen Vorschlag für eine Richtlinie betreffend das Recht auf Familienzusammenführung für Drittstaatsangehörige, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat ansässig sind³. Außerdem arbeiten die Kommissionsdienststellen an Richtlinienvorschlägen betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen. Der erste, der zusammen mit dieser Mitteilung vorgelegt wird, betrifft die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu wirtschaftlichen Zwecken⁴. Er sieht gemeinsame Bedingungen für die Zulassung und den Aufenthalt von Personen aus Drittstaaten vor, die in der EU einer Erwerbstätigkeit nachgehen wollen. Außerdem sind Richtlinienvorschläge betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu Studien- und Berufsbildungszwecken sowie zum Zwecke einer unentgeltlichen Tätigkeit geplant.

¹ SN 200/99 Europäischer Rat, Tampere, 15. und 16. Oktober 1999 - Schlussfolgerungen des Vorsitzes.

² Halbjährliche Aktualisierung - KOM (2001)278 endg. vom 23. Mai 2001.

³ KOM (2000)624 (geänderter Vorschlag vom 10. Oktober 2000).

⁴ KOM (2001) 386 "Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer selbständigen oder abhängigen Erwerbstätigkeit".

Vorangekommen ist auch die Arbeit an einem Legislativrahmen zur Gewährleistung der gerechten Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten. So wurden Richtlinien zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft und zur Bekämpfung von Rassismus und Diskriminierungen erlassen⁵. Außerdem hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen unterbreitet⁶. Damit wird erstmals, wie vom Europäischen Rat von Tampere gefordert, ein gemeinsamer Status für Drittstaatsangehörige festgeschrieben.

Was die illegale Zuwanderung und die Bekämpfung von Menschenmuggel und Menschenhandel betrifft, so hat der Rat Richtlinien zu folgenden Themen erlassen: gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁷, Harmonisierung der Geldbußen und Geldstrafen für Beförderungsunternehmen, die Drittstaatsangehörige ohne die für die Einreise erforderlichen Dokumente in die Mitgliedstaaten verbringen⁸ sowie Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Beihilfe zur illegalen Einreise und zum unerlaubten Aufenthalt⁹. Die Kommission arbeitet zurzeit an einer Mitteilung über die gemeinsame Bekämpfung von illegaler Einwanderung, in der sie einen umfassenden Aktionsplan zur Koordinierung und Verstärkung der Maßnahmen auf diesem Gebiet vorstellen wird. Auf diese Mitteilung wird eine weitere Mitteilung über die Rückführungspolitik der Gemeinschaft folgen.

In ihrer Mitteilung über die Migrationspolitik der Gemeinschaft kommt die Kommission zu dem Schluss, dass es angesichts der Vielschichtigkeit des Migrationsphänomens, der Vielzahl beteiligter Stellen und der Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Migrationspolitik auf Gemeinschaftsebene zweckmäßig wäre, einen offenen Koordinierungsmechanismus einzurichten.

In der vorliegenden Mitteilung zeigt die Kommission auf, wie der offene Koordinierungsmechanismus für die Migrationspolitik eingesetzt werden könnte. Damit liefert sie einen weiteren Beitrag zur gegenwärtigen Diskussion über die Migrationspolitik der EU, in die auch ihre künftigen Mitteilungen über die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die Rückführungspolitik einfließen werden. Die Mitteilung ist auch vor dem Hintergrund anderer Initiativen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Mobilität der Arbeitnehmer zu sehen, z.B. die Mitteilung der Kommission "Eine Mobilitätsstrategie für den europäischen Forschungsraum"¹⁰ und die Maßnahmen zur Weiterführung der Arbeiten der Hochrangigen Task Force für Qualifikation und Mobilität. Sie ist insbesondere ein Beitrag zur Europäischen Konferenz über Migration, die der Ratsvorsitz am 16. und 17. Oktober 2001 zur Vorbereitung der Debatte des Europäischen Rates über die Fortschritte beim Aufbau ein Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Dezember 2001) veranstalten wird.

⁵ Richtlinie 2000/43, ABl. 19/7/2000, L 180 und Richtlinie 2000/78, ABl. 2/12/2000, L 303.

⁶ KOM(2001)127.

⁷ Richtlinie 2001/40, ABl. L 149 vom 2.6.2001.

⁸ ABl. C 269 vom 20.9.2000, Seite 8.

⁹ ABl. C 253 vom 4.9.2000, Seite 6

¹⁰ KOM (2001) 331 vom 20.6.2001.

2. EINSATZ EINES OFFENEN KOORDINIERUNGSMECHANISMUS FÜR DIE MIGRATIONSPOLITIK

Ein offener Koordinierungsmechanismus ist aus mehreren Gründen das geeignetste Instrument, um die Migrationspolitik der Gemeinschaft weiterzuentwickeln. Bis 1999 waren die einschlägigen Themen ein Aufgabenbereich der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit. Mit dem Amsterdamer Vertrag (Titel IV des Vertrags und insbesondere Artikel 63) wurde diese Materie vom dritten Pfeiler auf den ersten Pfeiler übertragen; wobei allerdings noch nicht alle Verfahren des ersten Pfeilers greifen.

In diesem Rahmen sind die Mitgliedstaaten nach wie vor zuständig für eine Reihe bedeutsamer Fragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Zulassung von Wirtschaftsmigranten und den integrationspolitischen Maßnahmen. Es handelt sich hier um eine brisante und weitreichende Problematik, die die Zivilgesellschaft direkt berührt und öffentlich - sowohl auf europäischer Ebene als auch in den Mitgliedstaaten - diskutiert werden muss, damit sich konsensfähige politische Optionen herausbilden können. Auch wegen des grenzübergreifenden Charakters der Migrationsströme und der Verflechtung der einzelnen Aspekte der Migrationspolitik bedarf es eines Verfahrens, das es erlaubt, die Fortschritte bei der Realisierung der EU-Ziele zu bewerten und die Zielvorgaben entsprechend zu ändern.

Mit einem auf die Migrationsproblematik zugeschnittenen offenen Koordinierungsmechanismus, der ergänzend zu den Rechtsvorschriften eingesetzt werden soll, verfügt die EU über den notwendigen Policy mix, um ihre Politik schrittweise weiterzuentwickeln, wobei zumindest in der ersten Phase festzulegen ist, welche gemeinsamen Ziele eines europäischen Vorgehens bedürfen. Es wird vorgeschlagen, die offene Koordinierung zunächst während sechs Jahren einzusetzen, da nach diesem Zeitraum die Durchführung der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit erstmals bewertet werden muss. Die Kommission behält sich vor, nach dieser "phasing in"-Zeit und auf der Grundlage einer Bewertung des offenen Koordinierungsmechanismus weitere Rechtsinstrumente vorzuschlagen, die für die Koordinierung der gemeinsamen Politik zweckdienlich sind.

Im EG-Vertrag ist deutlich festgelegt, welche Maßnahmen, insbesondere in den ersten fünf Jahren nach seinem Inkrafttreten, vorrangig zu ergreifen sind. Die Kommission ist mit der Ausarbeitung der entsprechenden Rechtsvorschlüsse rasch vorangekommen. Allerdings ist bei der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts das - für alle Tätigkeitsbereiche der Union gültige - Subsidiaritätsprinzip besonders wichtig. Das gilt auch für das Gebot der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen diesen und der Kommission bei der Bewältigung der grenzübergreifenden Probleme, die die Migrationsströme mit sich bringen.

Der Europäische Rat hat in Tampere politische Leitlinien und konkrete Ziele für die Entwicklung einer gemeinsamen Politik der EU mit vier Schwerpunkten formuliert:

- ein umfassendes Konzept der **Partnerschaft mit Herkunftsländern**, das die Fragen angeht, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen;

- ein **gemeinsames europäisches Asylsystem**, das sich auf die uneingeschränkte und allumfassende Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention stützt;
- eine Integrationspolitik, die auf die **gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen** abstellt, damit ihnen Rechte und Pflichten zuerkannt werden, die denjenigen der EU-Bürger vergleichbar sind;
- Maßnahmen zur effizienteren **Steuerung der Migrationsströme** im Rahmen einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und mit den Herkunfts- und Transitländern.

Der offene Koordinierungsmechanismus wird zur Untermauerung und Ergänzung der im EG-Vertrag vorgesehenen Rechtsvorschriften eingesetzt. Er wird den Rahmen bilden, innerhalb dessen die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften gemeinsam mit den Mitgliedstaaten bewertet wird. Im Hinblick auf die Zulassung von Wirtschaftsmigranten z.B. werden die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, die sich an den Kriterien der einschlägigen Richtlinie orientieren. Das gilt u.a. für die Zahl der Migranten, die in einem bestimmten Zeitraum zugelassen werden können, die horizontalen Bewertungsprogramme, die Gültigkeitsdauer der Aufenthaltstitel, die im Rahmen dieser Richtlinie ausgestellt werden, und sonstige Angelegenheiten, in denen die Kommission zu unterrichten ist. Es bedarf also eines Mechanismus, mit dem gewährleistet werden kann, dass die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft, die die zentralen Elemente der Migrationspolitik der Gemeinschaft darstellen, vor Ort kohärent und nach gemeinsamen Standards angewandt werden, und der die Beurteilung ihrer Wirkung erleichtert.

Außerdem wäre es für die Bewertung der Wirksamkeit der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften und die Ermittlung von Methoden und Vorgehensweisen, die auch in anderen einzelstaatlichen Situationen anwendbar sind, zweckmäßig, einige weiterreichende Fragen im Zusammenhang mit den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu erörtern, z.B. die Kriterien für die Aufstellung der horizontalen Bewertungsprogramme und die Bedingungen, unter denen sie durchgeführt werden, die von den Mitgliedstaaten vorgesehenen Mechanismen zur Einbindung der Sozialpartner in die Bestimmung des Bedarfs an Arbeitskräften aus Drittstaaten, der Vergleich der Einstellungsverfahren, insbesondere in den Herkunftsstaaten, und die Zweckmäßigkeit einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten. Dies muss unter Beachtung des EG-Vertrags, insbesondere von Titel VIII (Beschäftigung), geschehen.

Die Kommission wird ihre Rolle bei der Umsetzung des offenen Koordinierungsmechanismus in vollem Umfang wahrnehmen. Sie wird das in Tampere vereinbarte Legislativprogramm weiterentwickeln und dafür sorgen, dass alle Vorschläge, wie im Fortschrittsanzeiger vorgesehen, bis Ende 2004 unterbreitet werden. Gleichzeitig wird sie - ergänzend zur ihren Rechtsvorschlügen - die Umsetzung des offenen Koordinierungsmechanismus unterstützen, indem sie Vorschläge für europäische Leitlinien unterbreitet, für die Koordinierung der einzelstaatlichen Maßnahmen, den Austausch bewährter Methoden sowie die Bewertung der Gemeinschaftspolitik sorgt und schließlich, indem sie regelmäßige Konsultationen der Drittstaaten durchführt.

3. EUROPÄISCHE LEITLINIEN ZUR MIGRATION

Schlüsselement des offenen Koordinierungsmechanismus sind die vom Rat zu billigenden Mehrjahresleitlinien für die EU mit Zeitplänen für die Realisierung der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele. Diese Leitlinien werden in innerstaatliche Maßnahmen mit spezifischen Zielen umgesetzt, wobei den nationalen und regionalen Unterschieden Rechnung getragen wird. Die Kommission schlägt - entsprechend den Schlussfolgerungen von Tampere und ausgehend von den Vorschlägen in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft - vor, dass zunächst in folgenden Bereichen Leitlinien aufgestellt werden: Steuerung der Migrationsströme; Zulassung von Wirtschaftsmigranten; Partnerschaft mit Drittländern und Integration von Drittstaatsangehörigen. Die ersten Leitlinien sollten 2002 vom Rat gebilligt werden und könnten - soweit erforderlich - jedes Jahr im Rahmen des offenen Koordinierungsmechanismus überprüft werden.

Entscheidend für die Effizienz des Follow up und der Bewertung sind vergleichbare Statistiken. So wird denn auch im Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen zum Austausch statistischer Informationen im Bereich Asyl und Migration¹¹ die Einführung einer Sammlung politisch relevanter Gemeinschaftsstatistiken zur legalen Migration empfohlen. Eurostat hat im Rahmen seiner Arbeit zu den Bevölkerungsstatistiken eine Sammlung von Migrationsdaten in Angriff genommen. Diese geben Aufschluss über die demographischen Merkmale der Personen, die in die EU einreisen und sich dort aufhalten, nicht aber über die Gründe und die Dauer ihres Aufenthalts. Außerdem sind die Quellen und die den Daten zugrunde liegenden Definitionen je nach Mitgliedstaat sehr unterschiedlich. Schließlich werden diese Daten nur einmal jährlich erhoben. Die Kommission hat mit Blick auf eine monatlich aktualisierte Datensammlung eine Untersuchung über die in den Mitgliedstaaten verfügbaren Daten über die legale Einreise und den legalen Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen in Auftrag gegeben. Die statistischen Arbeiten werden angesichts ihrer Bedeutung für die gemeinsame Migrationspolitik zu den zentralen Maßnahmen des vom Rat geforderten Aktionsplans für eine gemeinsame Analyse und eines verstärkten Austauschs der Asyl- und Migrationsdaten gehören¹². Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten diesen Aktionsplan uneingeschränkt unterstützen.

Im Folgenden werden einige Themen erläutert, die in den Leitlinien behandelt werden könnten. Jedes Jahr könnten globale europäische Ziele festgelegt werden, die den Rahmen abstecken für die von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden innerstaatlichen Ziele.

3.1. Steuerung der Migrationsströme

Da die einzelnen Aspekte der Migrationspolitik - humanitäre und wirtschaftliche Dimension, illegale Einwanderung, Menschenschmuggel - einander bedingen, bei jedem Aspekt also die Verknüpfung zu den anderen zu beachten ist, muss die Zusammenarbeit in und zwischen den Mitgliedstaaten sowie mit Drittstaaten und der Austausch von Know How und Erfahrungen gefördert werden. Angesichts der Bedeutung der Migration für die demographische Situation der EU sind Verfahren

¹¹ SEK (2001)602.

¹² 7973/01 ASIM 10, vom Rat "Justiz und Inneres" auf seiner Tagung im Mai 2001 angenommen.

vorzusehen, die es erlauben, Verknüpfungen insbesondere zur Wirtschafts- und Sozialpolitik herzustellen.

Leitlinie 1: Erarbeitung eines umfassenden koordinierten Ansatzes für die Migrationssteuerung auf einzelstaatlicher Ebene, indem dafür Sorge getragen wird, dass

- die Verknüpfungen und Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Arten von Migrationsströmen - aus humanitären Gründen, zwecks abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit, Studiums, beruflicher Bildung, Tourismus, unentgeltlicher Tätigkeit - beachtet werden; dazu gehört z.B. die Analyse - durch die zuständigen Einrichtungen - der Auswirkungen einer verstärkten Zulassung von Wirtschaftsmigranten auf die Zahl der Asylanträge und der illegalen Zuwanderer; die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen der Bekämpfung von illegaler Arbeit und dem Zuwanderungsdruck sowie der Vergleich zwischen den für die Integration der Migranten erforderlichen Mitteln und deren Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung. Schließlich sind in diesem Zusammenhang auch Überlegungen über die Abstimmung mit der Außen- und Entwicklungspolitik anzustellen.
- die Mitgliedstaaten die laufenden Arbeiten zur Sammlung und Auswertung von Migrationsdaten voll unterstützen und somit den Aktionsplan umsetzen, den der Rat annehmen wird.

Leitlinie 2: Bessere Aufklärung über die Möglichkeiten eines legalen Aufenthalts in der EU und die Folgen der illegalen Einwanderung, insbesondere durch

- verstärkte Information - in den Drittstaaten - über die Möglichkeiten einer legalen Einwanderung in die EU, einschließlich darüber, wie Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen zu beantragen sind (Internetseiten, Informationsbüros, gezielte Kampagnen usw.);
- Förderung der Zusammenarbeit der konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten in den Herkunftsstaaten und des Informationsaustauschs zwischen diesen Stellen, um - insbesondere bei der Visumpolitik - mehr Effizienz, Transparenz und Kohärenz bei der Bearbeitung der Zulassungsanträge durch die Mitgliedstaaten zu erreichen;
- in Zusammenarbeit mit Drittstaaten Durchführung von Aufklärungskampagnen über das Risiko, Opfer von Menschenmuggel und Menschenhandel zu werden.

Leitlinie 3: Verstärkte Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie des Menschenmuggels und des Menschenhandels durch Unterstützung folgender Maßnahmen:

- Förderung eines Konzepts, das auf Ausgleich zwischen humanitären Verpflichtungen, legaler Einwanderung und Bekämpfung von kriminellen, Menschenmuggel und Menschenhandel betreibenden Netzen beruht.
- Maßnahmen zur Beobachtung illegaler Migrationsbewegungen aus Herkunftsländern bzw. -regionen über Transitländer nach Bestimmungsländern.

- auf der Grundlage des bestehenden und künftigen EG-Rechts Einführung angemessener Sanktionen für kriminelle Tätigkeiten im Zusammenhang mit illegalen Migrationsströmen und Erhöhung der Kosten der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels dadurch, dass Menschenhändlern und Menschenhändlern die finanziellen Vorteile entzogen werden, die sie illegal erlangt haben.
- Förderung der konkreten Zusammenarbeit und sonstiger Maßnahmen "vor der Grenze" und Verschärfung der Kontrollen an den Außengrenzen der Union aufgrund gemeinsam festgelegter Normen und Standards.

3.2. Zulassung von Wirtschaftsmigranten

Das zunehmende Defizit an Arbeitskräften hat mehrere Mitgliedstaaten dazu veranlasst, gezielt Wirtschaftsmigranten, darunter hochqualifizierte Arbeitskräfte wie Forscher und sonstige Akademiker, anzuwerben. Angesichts der Überalterung und des Rückgangs der Bevölkerung hält die Kommission es für erforderlich, zu überprüfen, inwieweit die legalen Einwanderungskanäle zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme herangezogen werden können, wobei allerdings der Schaden zu bedenken ist, der den Herkunftsländern aufgrund des dadurch unter Umständen geförderten "Brain drain" entsteht. Daher sollte die Zulassung von Wirtschaftsmigranten so weit wie möglich in Partnerschaft mit den Herkunftsländern und im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie erfolgen. Außerdem muss dies in kohärenter und transparenter Weise nach den Verfahren geschehen, die in den vorgeschlagenen Rechtsvorschriften über die Zulassung von Drittstaatsangehörigen, die eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, vorgesehen sind¹³. Diese Rechtsvorschriften regeln die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zum Arbeitsmarkt sowie die entsprechenden Verfahren, schreiben aber keine Quoten oder sonstigen quantitativen Ziele fest. Für die Auswahl der Wirtschaftsmigranten und die Bestimmung des Bedarfs an solchen Arbeitskräften sind nach wie vor die Mitgliedstaaten zuständig. Das bedeutet, dass die Zuständigkeit für die arbeitsmarktbezogenen Aspekte der Migration bei den für die Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie zuständigen Einrichtungen auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft liegen sollte.

Außerdem sollte eine großzügigere Zulassungspolitik einhergehen mit Maßnahmen zur Abschaffung von Schwarzarbeit, da letztere der illegalen Einwanderung sowie dem Menschenhändler und dem Menschenhandel Vorschub leistet.

Leitlinie 4: Im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie Annahme kohärenter und transparenter Maßnahmen und Verfahren zur Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige. Die Mitgliedstaaten tragen in diesem Zusammenhang dafür Sorge, dass

- mit den geltenden Verfahren zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie auch die Frage des möglichen Beitrags der Migranten zum Arbeitsmarkt behandelt werden kann. Etwaige Änderungen sollten in Abstimmung mit den Sozialpartnern, den nationalen, regionalen und lokalen

¹³ KOM (2001) 386 "Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit".

Behörden, den Nichtregierungsorganisationen, den Migrantenverbänden und anderen maßgeblichen Organisationen beschlossen werden. Dabei muss im Auge behalten werden, welche Mittel für Aufnahme und Integration der Einwanderer zur Verfügung stehen, und welches die Lage der Drittstaatsangehörigen ist, die bereits in dem betreffenden Mitgliedstaat ansässig sind (z.B. Personen, die im Rahmen einer Familienzusammenführung zugelassen wurden; Personen, die vorübergehenden Schutz genießen).

- erforderlichenfalls Rechtsvorschriften angenommen werden, die klare und transparente Verfahren für die Auswahl von Drittstaatsangehörigen vorsehen, die in den einzelnen Kategorien die Einreise zwecks Erwerbstätigkeit beantragen.
- Maßnahmen angenommen werden, die darauf abstellen, dass der Pflicht zur Unterrichtung der Kommission gemäß Artikel 30 der vorgeschlagenen Richtlinie zur Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen¹⁴ nachgekommen wird, damit ein Meinungs austausch stattfinden kann, der in eine Ergänzung der Migrationspolitik der Gemeinschaft münden könnte.
- die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über die Erwerbstätigkeit von Drittstaatsangehörigen eingehalten werden, insbesondere mit Blick auf die Bekämpfung von illegaler Arbeit.
- besonderes Augenmerk auf die Situation und die Bedürfnisse der Migrantinnen gerichtet wird, die einen immer größeren Teil aller Drittstaatsangehörigen ausmachen, die in der EU arbeiten wollen.

3.3. Partnerschaft mit Drittstaaten

Die EU fördert die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Diese Zusammenarbeit betrifft politische, wirtschaftliche und soziale Fragen. Der umfassende migrationspolitische Ansatz von Tampere sieht vor, dass hierbei auch Menschenrechts- und entwicklungspolitische Angelegenheiten von Herkunfts- und Transitländern berücksichtigt werden. Zur Förderung der Zusammenarbeit mit Drittländern im Rahmen eines strukturierten und kohärenten Dialogs hat der Europäische Rat empfohlen, sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene das Konzept der Partnerschaft zu entwickeln. Zu diesem Zweck müssen beide Seiten zunächst festlegen, in welchen Bereichen der Dialog im Wesentlichen stattfinden sollte, und wie - mit Blick auf einen globalen migrationspolitischen Ansatz - dieser Dialog im Rahmen bereits bestehender und künftiger Partnerschaftsvereinbarungen und einschlägiger Einrichtungen am effizientesten geführt werden kann .

Leitlinie 5: Migrationspolitische Angelegenheiten zu einem Thema der Beziehungen mit Drittstaaten, insbesondere den Herkunftsländern, machen, indem insbesondere

- bei der Planung und Durchführung von Entwicklungs- und Hilfsprogrammen, namentlich in den Bereichen Bildung und Berufsbildung sowie Chancengleichheit von Frauen und Männern, die migrationspolitische Dimension für die jeweiligen Drittstaaten, berücksichtigt wird.

¹⁴ KOM (2001) 386 "Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer abhängigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit".

- Maßnahmen zur Optimierung der positiven Wirkung von Migration als Entwicklungsfaktor für das Herkunftsland gefördert werden (z.B. die Wirkung der Geldüberweisungen von Migranten in ihr Herkunftsland), während negative Effekte (insbesondere der "brain drain") auf ein Minimum verringert werden.
- geprüft wird, wie Formen von Mobilität zwischen den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern gefördert werden können, um so Migranten anzuregen, ihre Bindungen zum Herkunftsstaat aufrechtzuerhalten und weiterzuentwickeln¹⁵; in Frage kämen folgende Bereiche:
 - Überprüfung der Rechtsvorschriften, die die Migranten daran hindern, sich frei zwischen ihrem Aufenthalts- und ihrem Herkunftsstaat zu bewegen;
 - Anreize für Migranten, sich für Entwicklungsprojekte, gewerbliche oder kommerzielle Unternehmungen sowie Berufsbildungsinitiativen in ihrem Herkunftsland zu interessieren;
 - finanzielle und sonstige Unterstützung, einschließlich Bereitstellung von Risikokapital, um zurückkehrenden Migranten die Niederlassung in ihrem Herkunftsstaat zu erleichtern;
- Maßnahmen, die darauf abstellen, die Zuwanderung von nicht zugelassenen Drittstaatsangehörigen zu verhindern, unterstützt werden, insbesondere in einem Rahmen, der auch Maßnahmen zur Förderung der legalen Einwanderung aus dem betreffenden Land vorsieht.
- die Bemühungen von Drittstaaten zur Steuerung von Migrationsströmen und zur Entwicklung von Rechtsvorschriften und Strukturen, die den internationalen Standards entsprechen, unterstützt werden.
- Maßnahmen unterstützt werden, die Opfern von Menschenhandel und/oder Menschenhandel die soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung in ihrem Herkunftsland erleichtern sollen.

3.4. Integration der Drittstaatsangehörigen

Der Europäische Rat hat in Tampere auf die Bedeutung einer gelungenen Eingliederung der Drittstaatsangehörigen in die Gesellschaft hingewiesen. Da die Integrationspolitik viele Facetten hat und zahlreiche gesellschaftliche Akteure an deren Umsetzung beteiligt sind, stellt diese Problematik eine große Herausforderung sowohl für die Politiker als auch für die Zivilgesellschaft dar. Der Erfolg der Migrationspolitik der Gemeinschaft hängt davon ab, inwieweit die Integration der Migranten in das Aufnahmeland glückt. Wenn es nicht gelingt, eine integrative und tolerante Gesellschaft zu gestalten, in der die ethnischen Minderheiten harmonisch mit der örtlichen Bevölkerung zusammen leben können, kommt es zu Diskriminierungen, sozialer Ausgrenzung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

¹⁵ Als Beispiel mag hier das im Vorschlag für das Forschungsrahmenprogramm 2002-2006 vorgesehene "Marie Curie International Incoming Fellowship Scheme" angeführt werden, das darauf abstellt, Forscher aus Drittstaaten anzuziehen und für Personen aus Schwellen- und Entwicklungsländern eine Rückkehrhilfe vorsieht. (KOM (2001) 94 endg.).

Es obliegt den Mitgliedstaaten, gemeinsam mit den Behörden angemessene Integrationsstrategien zu konzipieren. Den anderen lokalen bzw. kommunalen Akteuren kommt dabei eine wichtige Rolle zu.

Angesichts des wachsenden Ausländeranteils an den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten und der Tatsache, dass dieser noch weiter ansteigen dürfte, bedarf es mehr denn je koordinierter und nachhaltiger Bemühungen um die soziale Integration der Migranten.

Diese Bemühungen werden die einzelstaatlichen Aktionen im Rahmen der Beschäftigungsleitlinien ergänzen und in Einklang stehen müssen mit den vom Europäischen Rat in Nizza vorgegebenen Zielen in Bezug auf die soziale Integration. Es gilt daher, Maßnahmen zugunsten ethnischer Minderheiten und erwerbstätiger Migranten im Hinblick auf ihren Zugang zum Arbeitsmarkt zu ergreifen und erforderlichenfalls entsprechende einzelstaatliche Ziele festzulegen (Beschäftigungsleitlinie 7). Außerdem werden die Mitgliedstaaten die soziale Integration von Frauen und Männern fördern, die mit dem Risiko anhaltender Armut konfrontiert sind, weil sie einer Gruppe mit besonderen Integrationsproblemen angehören (Nizza-Ziel).

Leitlinie 6: Entwicklung einer Politik zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhalten, insbesondere durch

- Bestimmung der Prioritäten einer umfassenden Politik zur sozialen Integration von Migranten und der dazu erforderlichen Mittel.
- Aufstellung eines Rahmens, der gewährleistet, dass die lokalen und regionalen Akteure, die Sozialpartner, die Zivilgesellschaft und die Migranten selbst in die Konzipierung und Umsetzung der innerstaatlichen Strategie eingebunden werden.
- Förderung der Integration von Migranten durch Informations- und Sensibilisierungskampagnen in Zusammenarbeit mit allen Beteiligten.
- gezielte Maßnahmen zur Förderung der sozialen und wirtschaftlichen Integration von Frauen und Migranten der zweiten Generation.
- Programme zur Unterstützung von Migranten und ihren Familienangehörigen bei der Niederlassung, die auch Sprachkurse und Aufklärung über die kulturellen, politischen und sozialen Besonderheiten des betreffenden Landes, einschließlich der Staatsbürgerschaft und der grundlegenden europäischen Werte, umfassen.
- Maßnahmen zur sozialen, medizinischen und wirtschaftlichen Unterstützung von Personen, die während ihres Aufenthalts in der EU zu Opfern von Menschenmugglern und/oder Menschenhändlern werden.
- Untersuchung, inwieweit für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, Bürgerrechte und -pflichten festgeschrieben werden können, so dass ihre gerechte Behandlung gewährleistet werden könnte.

4. INSTRUMENTE UND METHODEN

4.1. Nationale Aktionspläne

Zur Umsetzung der migrationspolitischen Leitlinien sollten die Mitgliedstaaten Aktionspläne aufstellen, die sie jährlich überprüfen und anpassen. Diese Aktionspläne würden zwei Teile umfassen: eine Bilanz der im vorhergehenden Jahr durchgeführten Maßnahmen unter Bezugnahme auf die europäischen Leitlinien sowie Vorschläge für die Umsetzung der Migrationsleitlinien im nächsten Jahr.

Der Teil Bilanz sollte Daten über Zahl und Lage der im vorangegangenen Jahr zugelassenen Drittstaatsangehörigen, aufgeschlüsselt nach Kategorien, einschließlich sachdienlicher Informationen aus den nationalen Aktionsplänen für Beschäftigung enthalten. Außerdem sollte in diesem Teil auf die Zusammenarbeit zwischen den nationalen, regionalen und lokalen Ebenen, den Sozialpartnern, den Nichtregierungsorganisationen und den Migranten selbst und zum anderen auf den Effekt ihrer Mitwirkung an Planung und Durchführung der Migrationspolitik eingegangen werden. Ferner sollten aus diesem Teil Informationen über die Wechselwirkung zwischen den einzelnen Maßnahmen sowie zwischen der legalen und illegalen Zuwanderung zu entnehmen sein. Auch sollte dieser Teil Angaben zu den eingesetzten Mitteln, interessanten Erfahrungen und bewährten Verfahren sowie zu aufgetretenen Problemen enthalten, insbesondere solchen, für die eine europäische Lösung angebracht erscheint. Schließlich sollte dieser Teil Aufschluss geben über die Anwendung der einschlägigen Richtlinien der Gemeinschaft, ihre Umsetzung in nationales Recht und die Auswirkungen dieser Rechtsvorschriften auf die Situation im betreffenden Mitgliedstaat.

Im zweiten Teil sollten die Mitgliedstaaten beschreiben, welche Maßnahmen sie auf nationaler, lokaler und regionaler Ebene planen, um die Leitlinien für das betreffende Jahr umzusetzen, wobei sie jeweils ihre eigenen Ziele und den vorgeschlagenen Zeitplan angeben sollten. Gegebenenfalls sollte dieser Teil Angaben zum prognostizierten Bedarf an Wirtschaftsmigranten enthalten, wie er in ihrem nationalen Aktionsplan für Beschäftigung festgehalten ist.

Die Aktionspläne sollen für die Gesamtbewertung der gemeinsamen Politik sowie für die Überlegungen, wie die Leitlinien an neue Erfordernisse angepasst werden herangezogen werden. Ausgehend von diesen Berichten wird die Kommission einen Synthesebericht erarbeiten, in dem sie die gemeinsamen Probleme sowie die Bereiche herausstellen wird, in denen europäische Lösungen zweckmäßig wären. Dieser Synthesebericht wird auf den Bericht über die Beschäftigung und den Bericht über die soziale Integration abgestimmt.

4.2. Weiterentwicklung und Bewertung der Migrationspolitik der Gemeinschaft

Die Kommission wird die gemeinsame Migrationspolitik aktiv unterstützen und weiterentwickeln, insbesondere indem sie die notwendigen Legislativvorschläge einbringt. Außerdem wird sie Vorschläge für die europäischen Leitlinien sowie zur Förderung der Zusammenarbeit, des Austauschs bewährter Verfahren, und zur Evaluierung und Überwachung unterbreiten. Zu diesem Zweck wird sie - durch geeignete Vorkehrungen, einschließlich der Einrichtung von Ausschüssen und Arbeitsgruppen - hohe Beamte und Experten für Einwanderungsfragen aus den Mitgliedstaaten, Vertreter der Sozialpartner, der regionalen oder lokalen Behörden,

Experten für die zur Diskussion stehenden Fragen sowie sonstige Vertreter der Zivilgesellschaft eingehend konsultieren. Die Kommission wird auch darauf hinwirken, dass die Beitrittsländer möglichst frühzeitig in den Prozess eingebunden werden.

Es ist wichtig, dass Vorkehrungen getroffen werden, damit die Bewerberländer über diesen Prozess unterrichtet und möglichst frühzeitig in den offenen Koordinierungsmechanismus eingebunden werden. Das wird es diesen Ländern erlauben, sich mit der Politik und den Arbeitsmethoden der Gemeinschaft vertraut zu machen und sich so auf den Beitritt vorzubereiten. Zu diesem Zweck müssen sie insbesondere an den Sitzungen der Ausschüsse und Arbeitsgruppen teilnehmen, die eingerichtet werden.

Die Kommission wird sich mit Folgendem befassen:

- Überwachung der Umsetzung der Rechtsvorschriften, insbesondere mit Blick auf die Kohärenz zwischen den Mitgliedstaaten;
- Ausarbeitung von Vorschlägen für neue Rechtsvorschriften, die zur Umsetzung der gemeinsamen Migrationspolitik erforderlich sind;
- Förderung des Austauschs von Informationen, Erfahrungen und bewährten Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten;
- Ausarbeitung der - vom Rat zu billigenden - europäischen Leitlinien;
- Überwachung und Bewertung der Umsetzung der Leitlinien, u.a. im Rahmen eines dem Rat vorzulegenden Syntheseberichts, der auf einer Analyse der einzelstaatlichen Berichte beruht und Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gemeinsamen Migrationspolitik, einschließlich der Überarbeitung der Leitlinien enthält;
- Prüfung der Frage, ob im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen über Arbeitsangebote sowie Lebens- und Arbeitsbedingungen für in der EU Arbeit suchende Drittstaatsangehörige eine Reform und Ausdehnung des EURES-Netzwerks möglich und zweckmäßig ist;
- Einbeziehung von Migrationsthemen in die Beziehungen mit Drittstaaten, insbesondere bei der Ausarbeitung der länderspezifischen Strategiepapiere usw.

Dabei wird die Kommission darauf achten, dass die Migrationsproblematik die Politik in anderen internen und externen Politikbereichen, insbesondere die Politik zur Förderung der europäischen Wirtschaft, die Beschäftigungsstrategie, die Politik zur Förderung der sozialen Integration und die Strategie zur Bekämpfung von Diskriminierungen, ergänzt und damit in Einklang steht. Ziel ist, dass alle Politiken sich mit Blick auf eine nachhaltige Entwicklung gegenseitig stärken. Die Migrationspolitik muss auch zur Gleichstellung von Männern und Frauen gemäß Artikel 2 EG-Vertrag beitragen. Im Außenbereich wird auf die Abstimmung mit den Außenbeziehungen der EU und der Entwicklungspolitik zu achten sein. Die Kommission wird daher gegebenenfalls mit anderen Einrichtungen und Gremien in diesen Bereichen zusammenarbeiten, beispielsweise dem Beschäftigungsausschuss und dem Ausschuss für Sozialschutz.

4.3. Einbindung der Europäischen Organe

Da die Migrationspolitik viele Dimensionen hat, sollten das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen eng in ihre Konzipierung und Umsetzung eingebunden werden. Außerdem wird die Kommission den anderen Organen jedes Jahr ihren Migrationsbericht mit den Leitlinien für die Migrationspolitik übermitteln.

Gemeinsam mit den Organen selbst sollte geprüft werden, wie sie sich am besten an dem offenen Koordinierungsmechanismus auf europäischer Ebene beteiligen und ihre Beiträge einbringen können.

4.4. Einbindung der Zivilgesellschaft

Die in den Leitlinien vorgegebenen Ziele sind nur mit aktiver Mitwirkung der Politiker, Sozialpartner, lokalen und regionalen Akteure und anderer Organisationen (z.B. Nichtregierungsorganisationen und Migrantenvverbände) sowie der Medien sowohl auf einzelstaatlicher als auch auf europäischer Ebene realisierbar. Die Mitgliedstaaten sollten Vorkehrungen treffen, damit diese Einbindung auf nationaler Ebene gewährleistet ist. Die Kommission wird ihrerseits den Dialog mit der Zivilgesellschaft auf europäischer Ebene einleiten.

4.5. Begleitmaßnahmen

Der Kommission wird einen aktiven Beitrag leisten zur Überwachung und Bewertung der gemeinsamen Migrationspolitik, zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den Beteiligten sowie zur Ermittlung und zum Austausch der bewährten Verfahren. Diese Arbeit wird für die Entwicklung eines gemeinsamen Konzepts und die Bestimmung optimaler Normen sowie das Hinwirken auf konvergierende Vorgehensweisen von entscheidender Bedeutung sein. Die Zusammenarbeit der Verwaltungen soll im Rahmen des vorgeschlagenen Aktionsplans auf dem Gebiet der Außengrenzen sowie der Visum-, Asyl-, Migrationspolitik (ARGO - Nachfolgeprogramm zum Programm Odysseus¹⁶) erleichtert werden.

Allerdings bedarf es eines umfassenderen Programms zur Förderung des Austauschs von Informationen und bewährten Verfahren zwischen den zahlreichen beteiligten Behörden und Einrichtungen - das gilt insbesondere für den Aufgabenbereich "Integration von Drittstaatsangehörigen" - und zur Unterstützung von Maßnahmen, die darauf abstellen, die europäischen migrationspolitischen Ziele zu prüfen und weiterzuentwickeln. Die Kommission wird daher, wie in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft angekündigt, einen Vorschlag für ein besonderes Aktionsprogramm unterbreiten, das die Aktionsprogramme der Gemeinschaft zur Bekämpfung von Diskriminierungen und zur Förderung der sozialen Integration ergänzen soll.

Ziel dieses Programms wird es sein, Politik und Gesetzgebung in einem europäischen Rahmen durch Verbesserung des Wissensstands, Ausbau der

¹⁶ KOM(2000)... "Vorschlag für einen Beschluss des Rates über ein Aktionsprogramm für die Zusammenarbeit der Verwaltungen auf dem Gebiet der Außengrenzen sowie der Visum-, Asyl- und Einwanderungspolitik (ARGO)".

Kapazitäten aller Beteiligten und Sensibilisierung für die Integrationsstrategien zu unterstützen. Das Programm wird - für mehrere Schwerpunktbereiche - auf einen umfassenden Ansatz und die Mobilisierung aller Beteiligten abstellen. Aus dem Programm sollen im wesentlichen die Evaluierung der Politik, Gesetzgebung und Vorgehensweisen und deren Verbreitung (einschließlich der Entwicklung von Benchmarks und Indikatoren), die Stärkung der Handlungskapazität der Beteiligten durch grenzübergreifenden Informationsaustausch und Unterstützung europäischer Maßnahmen sowie die Sensibilisierung der Meinungsmultiplikatoren finanziert werden.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND FOLLOW UP

In dieser Mitteilung erläutert die Kommission im Einzelnen die Vorschläge zur Durchführung der gemeinsamen Migrationspolitik, die sie bereits in ihrer Mitteilung über die Migrationspolitik der Gemeinschaft skizziert hat. Damit leistet sie einen konkreten Beitrag zur interinstitutionellen Europäischen Konferenz über Migration , die am 16. und 17. Oktober 2001 vom Ratsvorsitz veranstaltet wird.

Sobald die Vorschläge betreffend den Koordinierungsmechanismus vom Rat - vielleicht auch vom Europäischen Rat in Laeken im Dezember 2001 - erörtert worden sind, wird die oberste Priorität die Einsetzung eines Ausschusses für Migrationspolitik sein. Eine der ersten Aufgaben dieses Ausschusses wird es sein, die Empfehlungen für europäische Leitlinien zur Migrationspolitik (Kapitel 3) sowie die in Punkt 4.1 grob skizzierten inhaltlichen Elemente der Nationalen Aktionspläne zu überprüfen und Vorschläge auszuarbeiten, die dem Rat zur Billigung auf einer Tagung So früh wie möglich in 2002 vorzulegen sind. Die Kommission wird dann die Mitgliedstaaten ersuchen, ihre Nationalen Aktionspläne für Migration zu erstellen.