

2015-31

NOR : CESL1100031X

Donnerstag, den 12. November 2015

# AMTSBLATT DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK

Legislaturperiode 2010-2015 – Sitzung vom 27. Oktober 2015

## INTERNATIONALEN MIGRATIONEN: EINE GLOBALE HERAUSFORDERUNG

Stellungnahme des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates,  
präsentiert durch

Herrn Olivier Kirsch, Berichterstatter

im Namen

der Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten

Mit dieser Frage wurde der Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat per Beschluss seines Büros zum 24. Juni 2014 unter Anwendung von Artikel 3 aus Verordnung Nr. 58-1360 in abgeänderter Fassung vom 29. Dezember 1958 über das Organgesetz bezüglich des Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrates befasst. Das Büro hat der Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten die Vorbereitung des Entwurfs einer Stellungnahme zu folgendem Thema anvertraut: *Internationalen Migrationen: Eine globale Herausforderung*. Die Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten unter Vorsitz von Herrn Yves Veyrier ernannte Herrn Olivier Kirsch zum Berichterstatter.



# INTERNATIONALE MIGRATIONEN: EINE GLOBALE HERAUSFORDERUNG<sup>1</sup>

## Zusammenfassung der Stellungnahme

Die Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten des CESE (Conseil Économique, Social et Environnemental, z. dt. Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat) befasst sich bereits seit langer Zeit mit der globalen Herausforderung der internationalen Migrationen. Die "Migrantenkrise", die seit vergangenem Frühjahr in Europa regelmäßig die Schlagzeilen prägt und den Kern dieser Stellungnahme bildet, darf die länderübergreifende Wirklichkeit nicht verzerrn: Die internationalen Migrationen betrafen im Jahr 2013 laut Zahlen der Vereinten Nationen 232 Millionen Menschen, die insgesamt kaum mehr als 3 % der Weltbevölkerung und circa 9 % der Bevölkerung der Industriestaaten ausmachen.

Folglich war es unerlässlich, im Rahmen dieser Stellungnahme eine faktenbasierte Übersicht der Lage zu erstellen, um die Merkmale der Migrationsphänomene und deren Entwicklungen auf der ganzen Welt erfassen zu können. Sie umfasst einen Schwerpunkt Frankreich einschließlich Überseegebiete sowie einen Schwerpunkt Europäische Union.

**Auf globaler Ebene** haben in den vergangenen dreißig Jahren mehrere auffallende Entwicklungen stattgefunden:

- Die Migrationsfaktoren haben sich vervielfacht. Zu der Flucht vor Armut und aus Konfliktzonen sowie der Suche nach Beschäftigung und besseren Lebensbedingungen sind umweltbedingte Abwanderungen, der Wunsch, im Ausland zu studieren und die Nord-Süd-Bewegung der sogenannten "Komfort"-Rentner gekommen;
- Bei den Migrationsbewegungen hat eine Regionalisierung stattgefunden, die Süd-Süd-Ströme entsprechen in ihrem Umfang inzwischen den klassischen Süd-Nord-Strömen;
- Die traditionellen Unterscheidungen zwischen Ausreiseländern, Transitländern und Aufnahmeländern beginnen zu verschwinden, jedem Staatsgebiet kann potenziell und im Wechsel eine dieser Funktionen zukommen und es von einem Auswanderungs- zu einem Aufnahme- oder Durchgangsland werden lassen.
- Nicht zuletzt kann auch die den Migranten jeweils zugeteilte Kategorie Änderungen erfahren. Ein Flüchtling kann zu einem Arbeitsmigranten werden und eine Person, die ihr Land im Rahmen der Familienzusammenführung verlassen hat, wird möglicherweise in ein Beschäftigungsverhältnis eintreten.

Die **Migrationen in Frankreich** werden mit Ausnahme der Überseegebiete, von welchen einige – etwa Guyana und Mayotte – besonders stark exponiert sind, häufig überbewertet: Frankreich zählt laut den Zahlen (Stand: 1. Januar 2014) des Instituts für Statistik und wirtschaftliche Studien (INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques) 8,9 % Einwanderer (Personen, die mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Ausland geboren wurden, einschließlich jener, die die französische Staatsbürgerschaft erworben haben), davon 6,4 % Ausländer (die die französische Staatsbürgerschaft nicht erworben haben).

---

<sup>1</sup> Der Entwurf einer Stellungnahme wurde in öffentlicher Abstimmung mit 183 Stimmen vollständig angenommen (siehe Übersicht der Abstimmung im Anhang).

Frankreich ist kein bedeutendes Einwanderungsland und belegt europaweit in diesem Bereich den 5. Platz; gleichzeitig bleibt die Auswanderung von französischen Staatsangehörigen, die häufig als eine "Abwanderung der Leistungsträger" empfunden wird, im Vergleich zu der Lage in Deutschland und im Vereinigten Königreich, relativ verhalten.

Die nach Frankreich eingewanderte Bevölkerung wiederum ist mit anhaltenden Integrationsproblemen konfrontiert, die insbesondere den Zugang zu Arbeitsmarkt und Schulwesen betreffen. Diese Tendenz ist bei den "neu" (seit weniger als fünf Jahren) Eingewanderten in besonders hohem Maße zu beobachten.

**Die Lage in der Europäischen Union (EU)** ist einzigartig, da sie mit dem Schengen-Raum den einmaligen, aus 22 der 28 Mitgliedstaaten sowie vier Nachbarländern (Schweiz, Island, Norwegen, Liechtenstein) bestehenden Raum des freien Personenverkehrs birgt. Die Binnengrenzen zwischen den Mitgliedern wurden aufgehoben, jedes Land ist jedoch weiterhin für die Überwachung der auf seinem Hoheitsgebiet verlaufenden Außengrenzen des Schengen-Raums verantwortlich. Zwei die unterschiedlichen Mitglieder betreffenden Ausnahmen im Bereich des freien Personenverkehrs und der Überwachung der Außengrenzen sind hervorzuheben:

- Artikel 78.3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: "Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments." Dies bedeutet, dass es **den Mitgliedstaaten zuzumuten gewesen wäre, sich gegenüber den Erstaufnahmeländern (Italien, Ungarn, Griechenland, Malta) in der aktuellen Flüchtlingskrise solidarischer zu verhalten.**
- Artikel 23 und 26 des Schengener Grenzkodex sehen ihrerseits und im Gegensatz dazu die Möglichkeit einer vorübergehenden Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums vor, insbesondere im Falle "außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen (...) das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist."

Nicht zuletzt sei daran erinnert, dass die noch unausgereifte **Einwanderungspolitik der Europäischen Union** aus einer gemischten Zuständigkeit von Kommission und Mitgliedstaaten besteht. Trotz der bedeutenden Fortschritte, die in zahlreichen Bereichen – insbesondere der Übernahme des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems 2012 und der Agenda der europäischen Migrationspolitik im Mai 2015 – erzielt wurden, hat die jüngst eingetretene Flüchtlingskrise die schwierige Umsetzung einer gemeinsamen Migrationspolitik deutlich gemacht.

---

## Die Empfehlungen der CESE

Die Komplexität der Migrationsphänomene, ihre Medienpräsenz beziehungsweise ihre politisch motivierte Instrumentalisierung, haben den CESE veranlasst, bewusst und ohne das Tagesgeschehen außeracht zu lassen, Abstand zu nehmen, die Lage aus einer globalen Perspektive zu betrachten und **den Rechtsansatz zu bevorzugen**.

---

### Für einen globalen Ansatz der Migrationsverwaltung

#### Mehr Kohärenz auf internationaler Ebene

*Förderung einer internationalen, auf den Menschenrechten beruhenden Agenda*

- Die Vielzahl der auf internationaler Ebene mit den Migrationsfragen befassten Gremien (UNO, Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen – UNHCR –, Internationale Arbeitsorganisation – IAO, Internationale Organisation für Migration – IOM) darf für die Verwaltung der Migrationsfragen kein Hindernis darstellen. Ihrem Handeln müssen zwei gemeinsame Ziele zugrunde liegen: Die Verteidigung der Menschenrechte und die Unterstützung der guten Regierungsführung von Entwicklungsländern.
- Die CESE unterstützt die Verstärkung der unter der Schirmherrschaft der UNO in den 2000er-Jahren geschaffenen Dialogräume, die die Migrationsproblematik zum Kern ihrer Debatten machen: Global Migration Group (GMG), Hochrangiger Dialog über Internationale Migration und Entwicklung (HLD), globale jährliche Foren über Migration und Entwicklung.
- Der CESE ruft zu einer umfassenderen Ratifizierung der internationalen Abkommen über den Schutz der Rechte der Migranten und Flüchtlinge und vor allem deren Umsetzung anhand von wirksamen Überwachungs- und Kontrollmechanismen auf. In diesem Zusammenhang vertritt der CESE die Meinung, dass die Positionierung der IAO als maßgebliche Entscheidungsträgerin bei Normen zugunsten des Schutzes von Migranten umfassend bekräftigt werden muss.
- Parallel dazu befürwortet der CESE den Abschluss von bilateralen und multilateralen Abkommen und befindet, dass die "regionale" Auslegung (Abkommen zwischen großen geografischen Gebieten) zur Behandlung der Migrationsfragen besonders geeignet ist.

*Stärkung der Entwicklungspolitik*

- Von dem Prinzip ausgehend, dass Migration und Entwicklung untrennbar miteinander verbunden sind, betont der CESE wie auch in seinen vorhergehenden Stellungnahmen seine Überzeugung, dass die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit eine Priorität und zugleich einen Schlüssel zur Eindämmung der Zwangsmigrationen darstellt.
- Der CESE ist darüber hinaus der Ansicht, dass die Migranten als vollwertige Akteure der Entwicklungsbestrebungen im Rahmen der im September 2015 verabschiedeten Ziele der nachhaltigen Entwicklung berücksichtigt werden sollten.

- In diesem allgemeinen Kontext bestätigt der CESE ebenfalls seine Unterstützung der Verwendung der Schwelle von 0,7 % des 1970 festgelegten verfügbaren nationalen Einkommens (BNE) für die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA). Der CESE befürwortet in dieser Logik der Co-Entwicklung die Zuteilung eines Teils dieser ODA an Migrantenverbände.
- Im Rahmen der Zuteilung dieser finanziellen Unterstützung betont der CESE erneut die Notwendigkeit der Bildung einer Vertragsbeziehung mit den Empfängerländern, wobei die Wiederherstellung oder Förderung des Rechtsstaats, die gute Regierungsführung und die Bekämpfung von Korruption und Steuerflucht in diesem Bereich von höchster Priorität sind.
- Im Zusammenhang mit der Zahlung der ODA ruft der CESE einmal mehr dazu auf, eine Besteuerung von Finanztransaktionen einzuführen, die es erlauben würde, den 2009 in Kopenhagen eingegangenen Verpflichtungen zugunsten der vom Klimawandel am stärksten betroffenen Länder nachzukommen (100 Milliarden Euro jährlich bis 2020).

## **Erarbeitung einer langfristigen Strategie auf europäischer Ebene**

### ***□ Der Migrationskrise gemeinsam begegnen***

- Angesichts der Behäbigkeit der Solidaritätsbezeugungen der Mitgliedstaaten und ungeachtet der diesbezüglichen Aufrufe der europäischen Kommission, empfiehlt der CESE zur Garantie einer menschenwürdigen Aufnahme der Migranten und zur Gewährleistung der Fortdauer des freien Personenverkehrs die effektive Anwendung von Artikel 78.3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Konkret geht es darum, ein besonders exponiertes Erstaufnahmeland die Aufnahme der in den meisten Fällen mittellosen Personen nicht alleine und mit häufig ungenügenden Mitteln verwalten zu lassen.
- Allgemein vertritt der CESE die Ansicht, dass die Europäische Union bei Migrationsfragen nicht im Alleingang handeln sollte. Er unterstützt alle bereits bestehenden oder zu entwickelnden Kooperationen in dem ständigen Bestreben der strengen Einhaltung der Menschenrechte. Im Rahmen der bereits eingeleiteten Partnerschaften und Abkommen empfiehlt er außerdem, diese zu echten Chancen für einen verstärkten, in beide Richtungen (Norden/Süden, Süden/Norden) verlaufenden Erfahrungs- und Wissensaustausch zu machen und die Kompetenzen der Diaspora zugunsten ihres Herkunftslandes zu mobilisieren.
- Der CESE ist des Weiteren der Ansicht, dass die Vertretungsorgane der zivilgesellschaftlichen Organisationen (insbesondere die nationalen Wirtschafts- und Sozialausschüsse sowie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss) im Rahmen der Kooperation bei Migrationsfragen eine wichtige Rolle zu spielen haben, um die Bevölkerung in diese Überlegungen (noch stärker) einzubeziehen.

### ***□ Gemeinsame Regeln in Sachen Asyl anstreben***

- Der CESE ist der Ansicht, dass die auch von der Europäischen Kommission für 2016 geplante Anpassung und Lockerung der "Dublin-II-Verordnung" aus zweierlei Gründen dringend ist: zum einen, um einem Asylbewerber die Möglichkeit zu

bieten, seinen Antrag in einem anderen als dem Erstaufnahmeland zu stellen, zum anderen, um die Familienzusammenführung zu erleichtern.

- Auf breiterer Ebene befürwortet unsere Versammlung die Anwendung der sogenannten "Souveränitäts"-Klausel, laut derer ein Mitgliedsstaat im Rahmen einer Absprache zwischen den betreffenden Ländern einen Asylantrag annehmen kann, ohne das Erstaufnahmeland zu sein.
- Angesichts der möglichen Auswüchse (insbesondere schlechte Lebensbedingungen in bestimmten Auffanglagern) bei der Aufnahme der Migranten im Rahmen der "Aufnahme"-Richtlinie unterstützt der CESE die Zuweisung von Budgets, die als tatsächliche Hilfe für die Verbände und NROs geeignet sind, deren Erfahrungen und Kompetenzen gegenüber einer Situation, die sie häufig bereits auf internationaler Ebene behandelt haben, unersetztlich sind.
- Der CESE stellt sich aus legitimen Gründen die Frage der in der Asylverfahrensrichtlinie festgehaltenen Unterscheidung zwischen "sicheren Drittländern", "sicheren Herkunftsländern" und "sicheren europäischen Ländern" und der damit möglicherweise einhergehenden Gefahr einer weiteren Verschärfung der bereits schwierigen Lage der Asylbewerber. Nach Ansicht des CESE sollte die EU eine gemeinsame Liste der "sicheren Herkunftsländer" erstellen, die gemäß des vom Europarat beschlossenen Prinzips insbesondere hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte den Kopenhagener Kriterien folgt.

#### *Gewährleistung einer gemeinsamen Verwaltung der Grenzen*

- Der CESE plädiert für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik, besonders im Bereich der Verwaltung und des Schutzes der Grenzen des Schengen-Raums. Der Rat ist der Auffassung, dass die Migrationspolitik in einem gemeinsamen Raum keine Aufsplitterung duldet und vielmehr einen gemeinsamen, in ihre verschiedenen Teilbereiche integrierten Ansatz erfordert.
- Der CESE meint daher, dass eine Funktionsanpassung von Frontex nötig ist, um über die bloße Kontrolle hinaus auch den humanitären Aspekt der Migrationskrisen zu berücksichtigen. Auf europäischer Ebene müssen diesbezüglich Überlegungen stattfinden, an der sämtliche Akteure beteiligt sind.
- Im Rahmen der solidarischen Verwaltung der Grenzen spricht sich der CESE für eine entschiedene Bekämpfung der kriminellen Schleusernetze aus, deren Aktivität der des Menschenhandels gleichkommt, ohne jedoch die Rechte der Migranten selbst zu schmälern. Die EU hat sich zur Bekämpfung dieser kriminellen Schlepperbanden mit einem kompletten juristischen Instrumentarium ausgestattet. Nun liegt es an der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, ihren Willen und ihre Entschlossenheit zu zeigen, diese Mittel wirksam zur Anwendung zu bringen und die gerichtliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken. Diesbezüglich fordert der CESE, der dazu von der Entscheidung des europäischen Parlaments vom 6. Oktober aufgefordert wurde, das französische Parlament zu einer unverzüglichen Ratifizierung des Zusatzprotokolls (2014) des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930) der IAO auf.
- Bezuglich der Aufnahme der Migranten macht der CESE auf die möglichen Auswüchse von als "Hotspots" bezeichneten Aufnahmestrukturen aufmerksam, deren Eröffnung in Erstaufnahmelandern erwogen wird. Diese Hotspots sind mit der Sorge verbunden, dass sie (ohne ausreichende Überwachung und Mittel) weniger die

Rolle von menschenwürdigen Aufnahme- und Betreuungseinrichtungen spielen als vielmehr die des Sortierzentrums spielen werden.

- Nicht zuletzt befürwortet der CESE die Einrichtung eines aus unterschiedlichen freiwilligen europäischen Staaten bestehenden europäischen Grenzwächtersystems, das auf der gemeinsamen Nutzung der Mittel und einer Koordination der Praktiken beruht. Dies wäre ein starkes Zeichen im Sinne einer konkreten Stärkung der Solidarität und der von den Mitgliedstaaten geteilten Verantwortung.

*Schaffung eines klaren Rahmens zur Verwaltung der Migrationsströme*

- Der CESE unterstützt die verschiedenen, von der Europäischen Kommission in ihrer Migrationsagenda hinsichtlich einer Modernisierung und Anpassung der europäischen Visumspolitik vor dem Hintergrund der Globalisierung erwogenen Ansätze (Einrichtung von "Wander-Visa", Lockerung der Richtlinie von 2004 über den Aufenthalt ausländischer Studenten, Anerkennung der Qualifikationen, usw.).
- Die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) betreffend, spricht sich unsere Versammlung dafür aus, dass die Mitgliedstaaten diese unter Einhaltung von Wort und Sinn umsetzen und die Achtung der Menschenrechte stets an oberster Stelle steht. Die Einrichtung von Betreuungsmaßnahmen, die einen menschenwürdigen Ablauf der "Rückführung" der Migranten gewährleisten, ist nach Meinung des CESE eine wesentliche Voraussetzung.

# Stellungnahme

---

## Einleitung

Das Panorama der internationalen Migrationen hat in den letzten dreißig Jahren einen tiefgreifenden Wandel durchlaufen. Heute sind alle Regionen der Welt betroffen und die traditionelle Unterscheidung zwischen Aufnahme-, Ausgangs- und Durchgangsländern beginnt zu verschwimmen. Auch das Profil der Migranten hat sich stark verändert und ist vielfältiger geworden, da heute sämtliche Bevölkerungskategorien betroffen sind. Im Jahr 2013 wurden 232 Millionen Personen als internationale Migranten erfasst, die laut Angaben der UNO und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zusammen 3,2 % der Weltbevölkerung und 9 % der Bevölkerung der Industrieländer ausmachen<sup>2</sup>.

Aus diesem kontrastreichen und komplexen Zusammenhang entstehen für heute und die Zukunft vielfältige Herausforderungen und die humanitäre Krise, mit der die Europäische Union (EU) konfrontiert ist, enthält alleine bereits die Gesamtheit dieser Herausforderungen. Darunter bewaffnete Konflikte, ungelöste politische Unruhen, der Verfall bestimmter Staaten, Armut, demografische Spannungen, soziale Ungleichheiten, Naturkatastrophen und das Schwinden von natürlichen Ressourcen, die für die Zukunft weitere massive Bevölkerungsbewegungen und eine Zunahme der Asylanträge vermuten lassen. Die zunehmend bedrohliche Klimaerwärmung wird in einigen Teilen der Erde den Migrationsdruck noch verstärken.

Angesichts der an verschiedenen Orten der Welt zunehmenden Spannungen und der weiteren Schwächung einiger Regionen, der Unfähigkeit der öffentlichen Hand, das Eintreffen einer großen Zahl von Migranten zu bewältigen und der Besorgnis der Bevölkerungen, drängt sich eine Feststellung auf. Die Migrationsfragen können nicht alleine auf nationaler Ebene gelöst werden und erfordern ein Handeln auf internationaler Ebene, insbesondere zwischen Staaten der gleichen geografischen Region.

Zur Bewältigung der humanitären Notsituation und in weiterem Rahmen die Suche nach einer Lösung für die tiefgreifende Destabilisierungen bestimmter Regionen und die Bekämpfung der Armut machen eine entschiedene Mobilisierung und Koordinierung aller beteiligten Akteure (multilaterale Instanzen, NROs, Staaten) notwendig.

Anhand dieser Stellungnahme verfolgt der CESE außerdem das Ziel, abseits von politischen Instrumentalisierungen, die sich mit der Absicht, den Migranten zum Sündenbock unserer Gesellschaft zu machen, der Furcht vor den Unterschieden bedient, der Migration eine ausgewogene Betrachtungsweise zurückzugeben. Angesichts einer ausschließlich sicherheitsorientierten, repressiven und negativen Herangehensweise an die Migrationsfrage möchte er erneut die von den Migranten eingebrachten wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Chancen in den Mittelpunkt stellen.

---

<sup>2</sup> Im Rahmen internationaler Studien betrachtet die OECD eine Person als Einwanderer, die sich im Aufnahmeland niedergelassen hat, aber im Ausland geboren wurde (darin eingeschlossen sind Kinder von "Inländern"). Diese Definition weicht von der des INSEE ab (eine im Ausland mit ausländischer Staatsangehörigkeit geborene Person, die auch nach Erwerb der französischen Staatsbürgerschaft ein Einwanderer bleibt). Siehe: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1284>.

Darüber hinaus lässt jeder Migrant durch seinen bloßen Status eine Verbindung zwischen zwei Regionen entstehen. Er ist das Symbol einer Öffnung zur Welt und folglich eine treibende Kraft für die Entwicklung des Ausgangs- und des Aufnahmelandes. Seine Zugehörigkeit zu zwei Kulturräumen versetzt ihn in die Rolle des Mediators und macht es ihm möglich, in einer globalisierten Welt für beide Seiten positive Chancen zu schaffen.

In Anbetracht der Fakten kann der Debatte um die Migrationsfrage nicht mehr ausgewichen werden, um diese erst vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden humanitären Krisen unter dem Einfluss der Emotion und einer verzerrten Betrachtung der Wirklichkeit anzugehen. Diese Thematik verdient es im Gegenteil, Abstand zu nehmen und gründliche Überlegungen einzuleiten.

Diesem Grundsatz folgt der CESE, der mit dieser Stellungnahme anbietet, zu zwei zentralen Themen, die aus seiner Sicht von wesentlicher Bedeutung sind, verschiedene Vorschläge zu unterbreiten.

- Welche internationale Governance der Migrationsbewegungen oder wie kann mehr Kohärenz im Vorgehen der internationalen Organisationen geschaffen werden?
- Welche Sofortmaßnahmen als Antwort auf die bislang einmalige politische, vor allem aber humanitäre Krise, mit der die EU durch die Ankunft eines Zustroms von Migranten – hauptsächlich Flüchtlingen – an ihren Grenzen konfrontiert ist? Wie kann angesichts dieser wiederkehrenden Herausforderungen eine langfristige, auf den humanistischen Werten der EU, der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortungen zwischen Mitgliedstaaten beruhende europäische Strategie erarbeitet werden?

---

## Feststellung: Für eine Klärung der zur Debatte stehenden Begrifflichkeiten

---

### Ein kontrastreiches Panorama

#### Die Schlüsseldaten auf globaler Ebene

Die im Anschluss aufgeführten Zahlen stammen mit Ausnahme spezifischer Angaben von den Vereinten Nationen.

Eine erste Beobachtung drängt sich auf: Auf globaler Ebene **unterliegen die Migrationserscheinungen in ihrem Umfang häufig einer Fehleinschätzung**. Wie bereits in der Einleitung erwähnt, belief sich die Zahl der internationalen Migranten 2013 auf 2,3 % der Weltbevölkerung und somit 232 Millionen Menschen. Trotz einer ab Anfang der 1990er-Jahre festzustellenden leichten Beschleunigung dieses Phänomens hat sich der Anteil nur geringfügig verändert: 1970 belief er sich mit 82 Millionen Migranten bei einer Weltbevölkerung von 3,7 Milliarden Menschen auf 2,2 %.

Wie Frau Catherine Wihtol de Wenden, Spezialistin für Migrationsfragen und Forschungsleiterin am Nationalen Zentrum für Wissenschaftliche Forschung (CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique) bei ihrer Anhörung vor der Abteilung für europäische

und internationale Angelegenheiten jedoch betonte, betreffen die **Migrationen innerhalb eines staatlichen Hoheitsgebiets** deutlich mehr Menschen: gegenwärtig nehmen schätzungsweise 750 Millionen Personen an der internen Mobilität teil. Die beiden Länder, die bei diesen hauptsächlich mit der Landflucht verbundenen Bevölkerungsbewegungen Symbolcharakter haben, sind China mit 221 Millionen Binnenmigranten (ca. 17 % der Bevölkerung<sup>3</sup>) und Indien, wo 30 % der Bevölkerung und damit ca. 400 Millionen Menschen<sup>4</sup> ihre Herkunftsregion verlassen haben.

Laut Zahlen der UNO aus dem Jahr 2013 sind die USA mit 46 Millionen Migranten, Russland (11 Millionen), Deutschland (10 Millionen), Saudi Arabien (9 Millionen) und die Vereinigten Arabischen Emirate (8 Millionen) in absoluten Zahlen die bedeutendsten Einwanderungsländer.

Auf ihre Gesamtbevölkerung übertragen, nehmen jedoch die folgenden Länder die meisten Migranten auf:

- Katar mit 70 %, die Emirate (mit mehr als 80 %), Singapur (42 %), Monaco (64 %) und die Schweiz (28 %);
- Länder mit einer geringen Bevölkerungsdichte wie Kanada (20 %) und Australien (27,6 %, OECD);
- und Länder in konfliktnahen Zonen, die Flüchtlinge aufnehmen (zum Beispiel Jordanien mit 40 % und Libanon mit mehr als 30 %).

Der Migrantanteil beträgt in den Ländern der OECD im Schnitt 10 %.

Im Hinblick auf die wichtigsten Auswanderungszonen stammen laut Daten aus dem Jahr 2005<sup>5</sup> 28 % der Migranten aus Asien, 33 % vom europäischen Kontinent (Russland eingeschlossen), 23 % aus Nordamerika, 9 % aus Afrika und etwas mehr als 3 % aus Lateinamerika.

Obgleich bei den Migrationsströmen ab den 1990er-Jahren insbesondere aufgrund des "Ausreiserechts" eine Globalisierung eingetreten ist, war zunächst eine Regionalisierung zu beobachten. Tatsächlich fand ein zunehmender Anteil der Migrationsbewegungen innerhalb der gleichen geografischen Zone statt. Die Folge dieser Regionalisierung ist der logische Anstieg der Migrationsströme nach Süden, der auch von der wiedererstarkten Attraktivität einiger Schwellenländern und dem zumindest vorübergehenden Wandel von traditionellen Ausreisezonen in Aufnahmeländer (etwa Kenia, Jordanien und Thailand) zeugt. Die Süd-Süd-Migrationen entsprechen mit 60 Millionen Personen im Umfang den Süd-Nord-Migrationen; die Nord-Süd-Migrationen wiederum betreffen 15 Millionen Menschen.

Grundsätzlich wird es jedoch immer schwieriger, zwischen Ausreise-, Durchgangs- und Aufnahmeländern zu unterscheiden, da sich die Zuordnung zu diesen Kategorien mit Änderungen der jeweiligen innenpolitischen Situation, einem eventuellen regionalen Konflikt, dem Grad der wirtschaftlichen Entwicklung und der Exposition gegenüber Umweltrisiken ändern kann. Ein Land wie Syrien, wo gegenwärtig ein bewaffneter Konflikt

<sup>3</sup> "China internal migration", Kam Wing Chan in *The Encyclopedia of global human migration*, Immanuel Ness und Peter Bellwood, 2013.

<sup>4</sup> Zahlen der Volkszählung in Indien 2001, die im Rahmen der von der UNESCO anlässlich des "National Workshop on internal migration and human development in India" (Dezember 2011) veröffentlichten Arbeiten herangezogen wurden.

<sup>5</sup> Quelle Vereinte Nationen (UN DESA), erwähnt in "Migrations internes et internationales 2010-2013" (Interne und internationale Migrationen 2010-2013), Französische Agentur für Entwicklung, transversaler Interventionsrahmen.

stattfindet und aus dem ein Großteil der Asylbewerber in Europa stammt, hat in der Vergangenheit Flüchtlinge aus dem Libanon und dem Irak aufgenommen (Ende der 2000er-Jahre lebten zwischen 2007 und 2009 mehr als eine Million irakischer Flüchtlinge in Syrien). Neben dem Beispiel des Nahen Ostens kann auch das Beispiel Spanien herangeführt werden, das nach einer langen Zeit als Auswanderungsland zu einem wichtigen Aufnahmeland wurde, bevor die Wirtschaftskrise eine Verlangsamung des Zustroms von Migranten bewirkte. Marokko, Mexiko, die Türkei und Thailand sind weitere Beispiele für Länder, die gleichzeitig die Rolle des Ausreiselandes, des Aufnahmelandes und des Durchgangslandes spielen. Evolutionen dieser Art zeigen, dass jedes Land mit Migrationsbewegungen konfrontiert werden kann; gleichzeitig machen sie aber auch die Schwierigkeiten deutlich, auf solche Situationen geeignet zu reagieren. Davon zeugen insbesondere die Vorgänge im Libanon, wo bei einer lokalen Bevölkerung von kaum 4 Millionen Menschen mehr als 1,5 Millionen syrische Flüchtlinge Zuflucht gefunden haben.

## Die Attraktivität des europäischen Raums

Europa war über lange Zeit, insbesondere ab dem 19. Jahrhundert und bis in die Hälfte des 20. Jahrhunderts, eine Auswanderungsregion<sup>6</sup>.

Heutzutage ist es eine der wichtigsten Einwanderungszonen: Der europäische Kontinent – Russland eingeschlossen – ist weltweit mit einem Bevölkerungsanteil von 72 Millionen Einwanderern das Hauptziel der Migrationsströme.

Die Europäische Union (EU) zählt mehr als 24 Millionen Einwanderer (Eurostat 2014), d.h. nahezu 7 % ihrer Bevölkerung. Der jährliche Zustrom von Einwanderern aus Drittstaaten beläuft sich auf 1,4 Millionen Personen.

Die einzelnen Länder sind jedoch mit sehr unterschiedlichen Situationen konfrontiert. So beträgt der Anteil von Einwanderern an der Gesamtbevölkerung in Deutschland 9,4 %, im Vereinigten Königreich 7,7 %, in Österreich 11 % und nur 4 % in der Tschechischen Republik. Die Ströme in Richtung der südeuropäischen Länder (Spanien 11 % und Italien 7,5 %) haben im letzten Jahrzehnt zugenommen, wurden aber durch die Finanzkrise wieder verlangsamt. Der Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage hat gleichzeitig die Integrationsschwierigkeiten der Migranten in Europa deutlich gemacht. Der Unterschied in der Beschäftigungsrate der im Land geborenen und der eingewanderten Arbeitnehmer hat sich mit der Krise deutlich verschärft und geht im Gegensatz zu den USA kaum zurück. Darüber hinaus finden Migranten nur selten eine Beschäftigung, die ihrer Qualifikation entspricht.

**Das plötzliche Eintreffen an den Süd- und Ostgrenzen der EU von Migranten, die aus den großen Krisenherden unserer Zeit fliehen (allen voran Syrien, Irak, Horn von Afrika) stellt die EU vor neue und noch unbekannte Herausforderungen – sowohl hinsichtlich der zwischenstaatlichen Solidarität als auch der menschenwürdigen Aufnahme dieser Asylbewerber und der Migrationspolitik.** 2014 wurden 280.000 Migranten an den Grenzen Europas gezählt. In den ersten sieben Monaten des Jahres 2015 hatte Frontex bereits 340.000 eintreffende Personen erfasst gegenüber 123.500 im Vorjahreszeitraum. Noch aussagekräftiger wird diese Beschleunigung mit einem Vergleich

---

<sup>6</sup> Zwischen 1815 und 1932 haben 60 Millionen Menschen (Briten, Iren, Italiener, Deutsche, Spanier, ...) Europa verlassen und sind nach Amerika (insbesondere USA, Kanada, Argentinien), Australien und Neuseeland ausgewandert.

der Zahl der im Juli 2014 und im Juli 2015 eingetroffenen Personen: diese hat sich verdreifacht und belief sich in diesem Jahr auf 107.500 Personen. Im Juli 2015 sind 20.000 Migranten in Italien eingetroffen (90.000 seit Jahresanfang) und nahezu 50.000 in Griechenland, meistens über die Ägäis. Die Balkanroute nach Ungarn haben laut Frontex zwischen Januar und Juni 2015 102.000 Migranten genommen, im gleichen Halbjahr des Vorjahres (2014) waren es noch 8.000.

## Migration in Frankreich: Die Kluft zwischen Zahlen und ihrer Wahrnehmung

In Frankreich leben etwas mehr als 4 Millionen Ausländer; dieser Anteil von 6 % an der Gesamtbevölkerung ist geringer als in den Nachbarstaaten, wie den zuvor erwähnten Zahlen zu entnehmen ist<sup>7</sup>. Jährlich treffen circa 285.000 neue Einwanderer ein (darunter 85.000 Angehörige des Schengen-Raums), die 0,5 % an der Gesamtbevölkerung ausmachen. Auch hier liegt Frankreich unter dem Mittelwert der OECD-Länder (0,6 %).

Diese Bevölkerung stammt im Wesentlichen aus Afrika (42 %) – vor allem dem Maghreb – und den Ländern im Süden und im Osten der Europäischen Union (38 %).

### Frankreich ist kein bedeutendes Einwanderungsland mehr

Im Gegensatz zu einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Wahrnehmung ist die Einwanderung in den vergangenen dreißig Jahren weitgehend stabil geblieben. Frankreich bewegt sich nicht mehr in der Spitzengruppe der Einwanderungsländer. Als Zielland belegt Frankreich in Europa den 5. Platz.

Die Gewährung des Flüchtlingsstatus wurde in Frankreich bislang (siehe Kastentext) eher restriktiv gehandhabt: nur 17 % der Asylbewerber erhalten nach einem langwierigen Verfahren in erster Instanz den Flüchtlingsstatus, nach Einschreiten des Nationalen Gerichtshofs für Asylrecht (CNDA - Cour Nationale du Droit d'Asile) sind es insgesamt 28 %. Zum Vergleich: Bei 49 % der Asylbewerber in Deutschland und 54 % im Vereinigten Königreich wird dem Antrag stattgegeben. Für zahlreiche Migranten (siehe Calais) ist Frankreich nur ein Durchgangsland auf dem Weg nach Großbritannien, wo der Asylantrag gestellt werden soll. Und dies in einem Kontext, wo Frankreich der Ankunft von Migranten über das Mittelmeer nicht so massiv ausgesetzt ist, wie die Nachbarländer Italien und Spanien. Frankreich ist hingegen von der Frage der Migranten ohne Aufenthaltsrecht betroffen. Die Zahl dieser Menschen – Personen, die legal nach Frankreich eingereist und nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung im Land geblieben sind, abgewiesene Asylbewerber oder von Schleusern ins Land gebrachte Personen – wird auf 300.000 bis 400.000 geschätzt<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Quelle: Eurostat 2013 für alle in diesem Paragraph zitierte Zahlen. Sie entsprechen der Zahl der Ausländer ("Nicht-Inländer") im Land, was den Unterschied zu den INSEE-Statistiken erklärt. Laut INSEE belief sich die Zahl der Einwanderer (Personen, die im Ausland mit einer anderen Staatsangehörigkeit geboren wurden und in Frankreich leben, einschließlich jener, die seitdem die französische Staatsbürgerschaft erworben haben) auf 5,85 Millionen Menschen, d. h. 8,9 % der Bevölkerung. Weiter laut INSEE (Stand: 1. Januar 2014) sind davon 6,4 % "Ausländer" beziehungsweise Personen, die die französische Staatsbürgerschaft nicht erworben haben.

<sup>8</sup> Die Schätzung der Zahl der ohne Aufenthaltsrecht im Land befindlichen Migranten ist *per se* heikel; als am zuverlässigsten gelten die Zahlen der Staatlichen Medizinischen Hilfe (AME – Aide Médicale d'État), ein universelles Gesundheitsschutzsystem, das seit 1999 auch für Ausländer ohne Aufenthaltsgenehmigung zugänglich ist. 2013 haben 282.000 Personen die AME in Anspruch genommen; jedoch machen nicht alle Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigungen von diesem Anspruch Gebrauch.

Der eingewanderte Teil der Bevölkerung konzentriert sich hauptsächlich auf drei Regionen: 38 % der Einwanderer leben in der Region Ile-de-France, jeweils weitere 10 % in den Regionen Rhône-Alpes und Provence-Alpes-Côte d'Azur<sup>9</sup>, was die Wahrnehmung des Migrationsphänomens stark beeinflusst.

### Die Reform des Asylrechts

2014 hat die französische Stelle für den Schutz von Flüchtlingen und Staatenlosen (OFPRA – Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides) 64.800 Anträge bearbeitet (von welchen in zweiter Instanz etwas mehr als 20.000 den effektiven Flüchtlingsstatus erhielten), die in abnehmender Reihenfolge aus der Demokratischen Republik Kongo, China, Bangladesch, Russland und Syrien stammten. Das Ziel des am 15. Juli verabschiedeten Asylrechts ist die Übertragung der europäischen Richtlinien in das Asylrecht von Juni 2013<sup>(a)</sup>, insbesondere durch eine Reduzierung der derzeit noch zwei Jahre betragenden Bearbeitungsfrist der Asylanträge auf neun Monate, eine Verbesserung der Aufnahmebedingungen der Antragsteller sowie eine Vereinfachung der Verfahren und eine Konsolidierung der Mittel der OFPRA, die über die Zuerkennung des Flüchtlingsstatus entscheidet, sowie des Nationalen Gerichtshofs für Asylrecht, der die Rechtsbehelfe untersucht und über sie entscheidet. Daneben wurde am 23. Juli ein beschleunigtes Ausweisungsverfahren für abgewiesene Asylbewerber verabschiedet. Tatsächlich war einem im April 2015 veröffentlichten Bericht des Rechnungshofes zu entnehmen, dass nur 1 % der abgewiesenen Asylbewerber tatsächlich ausgewiesen werden.

### Der Gesetzesentwurf über das Recht der Ausländer

Dieser in erster Lesung am 24. Juli durch die Nationalversammlung angenommene Gesetzesentwurf wird seit dem 6. Oktober durch den Senat geprüft. Das Ziel dieses Gesetzesentwurfs ist die Erleichterung der Integration (Ausbau und Verlängerung der "Integrationsstrecke") und der behördlichen Schritte (Einführung einer mehrjährigen Aufenthaltsgenehmigung), die Förderung der qualifizierten Arbeitsmigration (Schaffung des "Talent-Passes"), ebenfalls aber die effizientere Bekämpfung der kriminellen Netze der illegalen Einwanderung.

(a) Ergänzend zur Abänderung der Dublin- und Eurodac-Verordnung wurden drei Richtlinien veröffentlicht, die jeweils die Qualifikation der Asylanträge, den Empfang der Asylsuchenden und das Verfahren betreffen.

<sup>9</sup> Quelle: *Atlas national des populations immigrées* (Nationaler Atlas der eingewanderten Bevölkerungen), PRIP 2010-2012.

### *Die Überseegebiete: Eine besondere Situation*

Die französischen Überseegebiete werden von den Bevölkerungen der Nachbarstaaten verstärkt als privilegierte Aufnahmeländer betrachtet. Obgleich sämtliche Überseegebiete von diesem Phänomen betroffen sind, ist es in zwei Départements besonders ausgeprägt: Mayotte und französisch Guyana.

Der Migrationsdruck ist besonders in Mayotte sehr hoch: laut den Volkszählungsdaten von 2012 (INSEE) waren von den 212.000 Einwohnern Mayottes 84.600 bzw. 40 % ausländische Staatsangehörige, 90 % stammten von der Komoren. Die illegalen Einwanderer kommen häufig auf dem Seeweg ins Land: Die Migranten sind auf den "Kwassas Kwassas" genannten Fischerbooten aus Anjouan regelrecht eingepfercht, die ursprünglich für 8 Personen gebaut sind, aber bis zu vierzig Migranten transportieren. Die gefährliche Überfahrt führt jährlich zum Tod von ungefähr 1.000 Menschen. Diesen von Einzelpersonen organisierten illegalen Überfahrten ist nur schwer beizukommen, da sie auf einer hervorragende Kenntnis des Gebiets und starken Verbindungen zwischen Mayotte und den Komoren beruhen. Im Jahr 2014 wurden jedoch 20.000 Personen wieder abgeschoben – zum Vergleich wurden im gleichen Zeitraum in Frankreich etwas mehr als 25.000 Abschiebungsmaßnahmen ergriffen. Obgleich die Mittel zur Bekämpfung dieser Netze regelmäßig verbessert werden und Frankreich 2013 mit den Komoren ein Abkommen zur Entwicklung der Zusammenarbeit der beiden Staaten geschlossen hat, reißen die Migrationsströme nicht ab, da das französische Departement mit einem dem Komoren um das Neunfache überlegenen BIP weiterhin eine starke Anziehungskraft ausübt. Für die Behörden des Départements und von Guyana stellt dieser Zustrom von Migranten im Bereich Integration und Betreuung eine echte Herausforderung dar – besonders auf Ebene der Aufnahme in das Schulwesen und der Betreuung von alleine eintreffenden Minderjährigen.

Guyana wiederum ist seit langer Zeit ein Einwanderungsland, die ersten großen Migrationsbewegungen begannen im 19. Jahrhundert mit dem Eintreffen von Einwanderern aus China und aus St. Lucia. Sie setzten sich ab den 1960er-Jahren mit regionalen, durch politische Umbrüche ausgelösten Migrationsströmen aus den benachbarten Ländern Brasilien, Surinam und Haiti fort, die angesichts der Tatsache, dass Guyana zu den reichsten Zonen Südamerikas zählt, auch wirtschaftliche Gründe hatten. Von den 240.000 Einwohnern (INSEE, Schätzung 2014) sind heute nahezu ein Drittel Ausländer. Die von den 1.200 Kilometern natürlichen Grenzen des Hoheitsgebiets Guyanas begünstigten illegalen Einwanderungsströme haben sich in den 2000er-Jahren beschleunigt, wovon auch die aktuelle Zahl der Ausweisungen zeugt, die von 4.000 im Jahr 2004 auf heute 10.000 gestiegen sind. Diese Netze fließen an der brasilianischen Grenze mit den illegalen Goldwäschernetzen zusammen, wo Arbeiter ohne Aufenthaltsgenehmigung beschäftigt werden. Zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität hat der Staat sein Handlungsinstrumentarium ausgeweitet und im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit Abkommen mit den Ausgangsländern, insbesondere Brasilien, geschlossen.

#### Eine mit Integrationsproblemen konfrontierte Bevölkerung

Der Gegenstand dieser Stellungnahme ist nicht die umfassende Behandlung der Integrationsproblematik der eingewanderten Bevölkerung, die eine Herausforderung für sich darstellt, es ist jedoch unerlässlich, auf einige spezifische Merkmale einzugehen.

Alle Studien gelangen zu denselben Schlüssen und der jüngst gemeinsam durch die OECD und die Europäische Kommission<sup>10</sup> ausgearbeitete und von Herrn Jean-Christophe Dumont, Chef der Abteilung internationale Migrationen der OECD, bei seiner Anhörung vor der Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten erwähnte Bericht bestätigt dies: Die nach Frankreich eingewanderte Bevölkerung ist mit fortbestehenden Integrationsschwierigkeiten konfrontiert – und dies, so der Bericht, trotz der langen Erfahrung mit der Aufnahme von Einwanderern. Diese Schwierigkeiten werden insbesondere in den folgenden Bereichen deutlich:

- eine geringere Erwerbsbeteiligung mit weniger als drei von fünf Einwanderern, die eine Arbeit gefunden haben;
- ein bei neu (vor weniger als fünf Jahren) eingetroffenen Einwanderern um 25 Prozentpunkte geringerer Beschäftigungsgrad als bei Personen, die im Land geboren wurden;
- eine Arbeitslosenquote, die bei den Einwanderern deutlich höher ist, als bei der restlichen Bevölkerung (ca. 17 %);
- mehr Armut: über 30 % der Menschen, die Mitglied eines Einwanderer-Haushalts sind, leben in relativer Armut<sup>11</sup> gegenüber 12,5 % bei Inländern;
- die schwierige Eingliederung in das Schulsystem der Einwandererkinder, die ebenfalls bei "neu" eingetroffenen Einwanderern ausgeprägter ist.

Die Aufnahme- und letztendlich auch Integrationsbedingungen von neu eingetroffenen Einwanderern könnten in einem wirtschaftlich und sozial angespannten Kontext mit hoher Arbeitslosigkeit und zunehmender Verarmung Anlass zur Sorge geben. Parallel dazu bewirkt die Mobilisierung von Verbänden wie Cimade, des Forums der aus der Migration hervorgegangenen internationalen Solidaritätsorganisationen (FORIM) und des Entwicklungsforschungs- und Informationszentrums (CRID) – der Berichterstatter hatte Vertreter der beiden Letzteren Organisationen getroffen – die Verbreitung eines starken Signals im Sinne der gelungenen Integration von Migranten und einer positiven Botschaft hinsichtlich des Beitrags, die diese in ihrem Aufnahmeland leisten.

#### Überbewertung der Expatriierung französischer Staatsbürger?

Auch die Auswanderung von französischen Staatsbürgern ist Gegenstand einer Überbewertung, die die Befürchtung einer wahrhaftigen "Abwanderung der Leistungsträger" nährt. 2014 waren 1,68 Millionen Personen im Globalen Verzeichnis der außerhalb Frankreichs niedergelassenen Franzosen erfasst, diese Zahl war damit gegenüber 2013 um 2,3 % gestiegen. Zum Vergleich: Die UNO schätzte im Jahr 2010 die Zahl der im

---

<sup>10</sup> "Les indicateurs de l'intégration des immigrés 2015" (Die Kennzahlen der Eingliederung der Einwanderer), OECD, September 2015. Zuvor hatte bereits der "Atlas national des populations immigrées" (Nationaler Atlas der eingewanderten Bevölkerungen), PRIPI 2010-2012, die Integrationsschwierigkeiten der eingewanderten Bevölkerung Frankreichs deutlich gemacht.

<sup>11</sup> Die relative Armutssquote entspricht hier dem Anteil von Personen, die unterhalb der Armutsgrenze leben und somit weniger als 60 % des mittleren nationalen Äquivalenzeinkommens zur Verfügung haben.

Ausland lebenden Briten auf mehr als 4,5 Millionen Menschen, d. h. 2,6 Mal die Zahl der Auslandsfranzosen.

Und obgleich die Zahl der auswandernden – insbesondere hoch qualifizierten – Franzosen seit Anfang der 2000er-Jahre um 30 % gestiegen ist und sich derzeit auf 100.000 Personen pro Jahr beläuft, bleibt diese Zahl weiterhin unter den in Deutschland oder Großbritannien verzeichneten Werten: Laut Zahlen der OECD wandern jährlich 5,4 % Hochschulabgänger aus Frankreich aus, in Deutschland sind es 8 % und in Großbritannien etwas über 10 %.

Mehr noch als ein Nachholeffekt – die Franzosen waren bislang nur schwer dazu zu bewegen, ins Ausland zu ziehen – sind die Globalisierung mit der Begünstigung eines Regionswechsel und neue internationale Arbeitsmarktchancen, die Wirtschaftskrise in den Industrieländern und die Perspektive einer vielfältigen Karrieregestaltung die Hauptursachen dieses Anstiegs.

## Die vielfältigen Gesichter der Einwanderung

Entgegen einer weit verbreiteten Meinung entscheidet man sich nicht freiwillig, sondern aus einer Notlage heraus, für die Migration: Dies gilt selbstredend für Flüchtlinge, häufig aber auch für Arbeitsmigranten, die gezwungen sind, ihr Land zu verlassen, um eine Arbeit zu finden, die ihnen die Sicherung ihres Lebensunterhalts ermöglicht. Darüber hinaus erweist sich die Migration als ein immer kostspieligerer Vorgang, der nicht allen Ausreisewilligen zugänglich ist.

In dieser Stellungnahme werden vier Migrantenkategorien vorgestellt, die sich hinsichtlich des Volumens nahezu entsprechen. Dabei darf jedoch nicht außeracht gelassen werden, dass es sich nicht um eine unveränderliche Zuordnung handelt und ein Migrant im Laufe seines Lebens häufig von einer in eine andere Kategorie wechselt. So kann ein Student in seinem Aufnahmeland ebenso zu einem Arbeitsmigranten werden wie ein Asylbewerber, der sich nach Erhalt seiner Aufenthaltsgenehmigung auf die Suche nach einer Beschäftigung macht. Diese zum Teil künstliche Einstufung hat vor allem den Sinn, die Besonderheiten jedes Migrantenprofils hervorzuheben.

### Arbeitsmigranten

Die ungleiche Entwicklung der einzelnen Regionen der Welt stellt einen der wichtigsten Migrationsfaktoren dar und die Ausreisewilligen sind vor allem von der Suche nach besseren Erwerbsbedingungen motiviert. Bei ihrer Anhörung vor der Abteilung betonte Frau Christiane Kuptsch, Expertin für Migrationspolitik bei der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), dass rund die Hälfte bzw. 120 Millionen Menschen – davon die Hälfte Frauen – der internationalen Migranten einer Erwerbstätigkeit nachgingen. Wie sie ebenfalls hervorhob, weisen die meisten internationalen Migrantenströme einen direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt auf.

In den Aufnahmeländern konzentrieren sich die Arbeitsmigranten zunächst aufgrund der geringen Qualifikationsanforderungen, schwierigen Arbeitsbedingungen und niedrigen Löhnen in bestimmten, als "angespannt" bezeichneten Wirtschaftszweigen: Bau, Landwirtschaft, Hotel- und Gaststättenwesen. Auch in den Bereichen Gesundheitswesen und häusliche Versorgung, die sich in den Industrieländern im Zusammenhang mit der

Bevölkerungsalterung stark entwickeln, werden zahlreiche Migranten beschäftigt. Zur Beschreibung dieses Phänomens ist immer häufiger von "Care drain" die Rede.

Ungeachtet ihres Qualifikationsniveaus sind Migranten jedoch im Allgemeinen den Fluktuationen des Arbeitsmarkts am stärksten ausgesetzt. Bei seiner Anhörung durch die Abteilung machte Herr Jean-Christophe Dumont, Chef der Abteilung internationale Migrationen der OECD, auf die folgenden Punkte aufmerksam:

- Mit der Wirtschaftskrise hat sich der Unterschied bei der Arbeitslosenquote von Migranten und Einheimischen in der Europäischen Union weiter verschärft (6 Punkte gegenüber 3 Punkten vor der Krise);
- in fast allen Ländern der OECD ist bei Einwanderern mit Hochschulabschluss eine geringere Beschäftigungsquote festzustellen;
- diese Hochschulabsolventen erfahren in den meisten Fällen eine Zurückstufung und besetzen eine niedrig oder wenig qualifizierte Stelle, wenn sie eine Beschäftigung finden (dies gilt für mehr als 50 % von ihnen in Italien, Griechenland und Spanien und durchschnittlich 30 % in den Ländern der OECD).

In den Ausreiseländern und besonders in den subsaharischen Ländern Afrikas, wo in manchen Fällen bis zu 40 % der sehr gut ausgebildeten Arbeitskräfte ins Ausland abgewandert sind, lastet die Problematik des "Brain-Drain" mit unverminderter Schärfe auf der Wirtschaft. Diese in den Industrieländern aufgrund ihrer Kompetenzen gerne gesehenen, hochqualifizierten Migranten entziehen ihren Herkunftslanden Kompetenzen, die für deren Entwicklung nützlich wären.

## Familienzusammenführung

Ein mit einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung in einem Land lebender Ausländer kann im Rahmen der Familienzusammenführung seine Familie nachkommen lassen. Dieses Verfahren kann nahen Familienangehörigen (Ehepartner, Kinder) eines Arbeitsmigranten oder eines Flüchtlings zugutekommen.

Wie in der restlichen Europäischen Union bildet die Familienzusammenführung auch in Frankreich den Hauptgrund für die Gewährung einer Aufenthaltsgenehmigung. Dass die Beschäftigungsrate von Frauen, die im Rahmen der Familienzusammenführung in ihr Aufnahmeland eingereist sind, höher ist als in ihrem Herkunftsland, lässt vermuten, dass die Migration für sie ebenfalls einen Emanzipationsfaktor darstellt.

## Studenten

In den beiden letzten Jahrzehnten wurde ein deutlicher Anstieg dieser Migrantenkategorie beobachtet: 2012 belief sich die Zahl von im Ausland studierenden Studenten laut Schätzung der OECD auf 4,5 Millionen, davon 75 % in den Ländern der OECD. Von diesem Studenten stammen mehr als die Hälfte aus Asien, davon – mit Unterstützung der chinesischen Behörden – 22 % alleine aus China. Ein Viertel der Migranten in Europa sind Studenten.

Aufgrund der nur vorübergehenden Aufenthaltsgenehmigung ist die Einreise in den meisten Fällen unkomplizierter. Diese hoch qualifizierten Personen werden im Anschluss häufig zu Arbeitsmigranten. Nach Ablauf von 5 Jahren ist beispielsweise festzustellen, dass 40 % von ihnen nach ihrem Studium in Frankreich bleiben und dort eine Beschäftigung suchen.

## Flüchtlinge und Asylbewerber

Im Sinne des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 sind Flüchtlinge Menschen, "die infolge von Ereignissen und aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will; oder die sich als staatenlose infolge solcher Ereignisse außerhalb des Landes befindet, in welchem sie ihren gewöhnlichen Aufenthalt hatte, und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen der erwähnten Befürchtungen nicht dorthin zurückkehren will."

Die besonders seit 2011 drastische Zunahme der Konfliktzonen im Nahen und Mittleren Osten und in Afrika hat zu bedeutenden Bevölkerungsbewegungen geführt, die vor diesen Konflikten fliehen. 2014 war die Zahl der Flüchtlinge auf einen erneuten Höchstwert von 60 Millionen Menschen gegenüber 51 Millionen im Jahr 2013 gestiegen. Diese Ströme konzentrieren sich hauptsächlich auf die Nachbarländer mit Folgen für Wirtschaft, Gesellschaft und Sicherheit in diesen Ländern und einem hohen Risiko der weiteren Streuung des Konflikts. Wie Philippe Leclerc, ein Vertreter des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) in Frankreich während seiner Anhörung vor der Abteilung in Erinnerung rief, beherbergt Pakistan seit fast drei Jahrzehnten 2 bis 3 Millionen Flüchtlinge aus Afghanistan, während im Libanon derzeit 1,5 Millionen syrische Flüchtlinge leben, die einem Drittel der Bevölkerung entsprechen.

Die Länder der Europäischen Union sind außerdem zu einem bevorzugten Ziel von Asylbewerbern geworden, die in den meisten Fällen von Schleusern ins Land gebracht werden. Im Jahr 2014 haben 650.000 Menschen in einem EU-Mitgliedstaat Asyl beantragt. Wie Herr Giuseppe Iuliano, Mitglied des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), vor der Abteilung in Erinnerung rief, ist Deutschland das Land, das die meisten Asylanträge erhält (2014 mehr als 200.000, die Anerkennungsrate beträgt über 49 %), gefolgt von Schweden (82.000 mit einer Anerkennungsrate von 83 %). **Zum Vergleich: Frankreich hat etwas weniger als 64.800 Anträge erhalten und davon in zweiter Instanz 28 % anerkannt (das Verfahren erstreckte sich vor der Verabschiedung des Asylrechts im Juli über einen Zeitraum von zwei bis vier Jahren).**

In den sieben ersten Jahren hat sich dieser Rhythmus mit inzwischen bereits 400.000 Anträgen noch beschleunigt, wobei in Deutschland mehr als 800.000<sup>12</sup> Flüchtlinge eintreffen könnten. Die hauptsächlich betroffenen Herkunftsländer sind Syrien, Afghanistan, Eritrea und Kosovo.

## Neue Migranten-Kategorien

### Klimaflüchtlinge

Weitere Migrationsformen sind erst in jüngerer Zeit entstanden. Wie der am 29. April 2015 durch Frau Céline Mesquida und Herrn Bernard Guirkinger vorgelegten Stellungnahme "Réussir la Conférence Climat Paris 2015" (Das Gelingen der UN-Klimakonferenz in Paris 2015) des CESE zu entnehmen ist, stellen die Auswirkungen des Klimawandels nun ebenfalls mit Nachdruck die Frage der **Umweltflüchtlinge**. Umweltbedingungen spielten schon immer

<sup>12</sup> Diese Zahl stammt aus einer Erklärung des deutschen Innenministers Thomas de Maizière im Sommer 2015.

eine wesentliche Rolle bei der Abwanderung von Bevölkerungen. Die Berücksichtigung des Klimawandels als auslösender Faktor von Migrationsbewegungen ist hingegen neu, wenngleich diese Ströme bislang im Wesentlichen im Inneren der einzelnen Länder und auf interregionaler Ebene zu verzeichnen sind. Der von der Abteilung angehörte, auf Umweltmigration spezialisierte Forscher François Gemenne betonte: "Der Klimawandel (...) geht mit Migrationen einer völlig anderen Größenordnung einher. In den kommenden Jahrzehnten könnte die Zahl der Umweltflüchtlinge durchaus mehrere hundert Millionen erreichen." Laut den von Herrn Gemenne übermittelten Zahlen haben im Jahr 2013 vor allem extreme Klimaereignisse (Naturkatastrophen) die Umsiedlung von 22 Millionen Menschen verursacht, wobei Dürre, die Verschlechterung und Desertifikation der Böden und der Anstieg des Meeresspiegels nur eine untergeordnete Rolle spielten. Diese Bevölkerungsbewegungen könnten sich weiter beschleunigen, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden, die dem voraussichtlichen Anstieg der Temperaturen und des Spiegels der Weltmeere Einhalt gebieten, die bis Ende des Jahrhunderts jeweils 4 °C und 1 Meter betragen könnten<sup>13</sup>.

In diesem Kontext könnte die Frage der Definition eines Status für diese neuen Arten von Flüchtlingen auf die Tagesordnung der COP 21 gesetzt werden.

#### *Komfort-Migrationen*

Im Gegensatz zu Klimaflüchtlingen, die sich nicht freiwillig für die Migration entscheiden, sind von Norden nach Süden verlaufende **komfortorientierte Bevölkerungsbewegungen** zu beobachten, man denke an die französischen "**Sonnen-Senioren**", die Frankreich verlassen und sich in Marokko niederlassen.

## Migranten ohne Aufenthaltsrecht

Schätzungsweise 10 bis 15 % der Migranten besitzen keine gültige Aufenthaltsgenehmigung<sup>14</sup>. Wie oben erwähnt, wird ihre Zahl in Frankreich bei einer Gesamt-migrantenzahl von 4 bis 5 Millionen auf 300.000 bis 400.000 Personen geschätzt. Laut des von der Europäischen Kommission finanzierten Projekts Clandestino belief sich ihre Zahl im gesamten EU-Raum auf 1,9 bis 3,8 Millionen.

80 % dieser illegal im Land befindlichen Personen sind legal in das Aufnahmeland eingereist, besitzen aber eine ungültig gewordene Aufenthaltsgenehmigung oder sind Asylbewerber, deren Antrag abgewiesen wurde. Folglich besteht die Gefahr, dass diese Menschen unangemeldeten Beschäftigungen nachgehen und ihnen vor diesem Hintergrund weitere Schwierigkeiten drohen.

Aufgrund der in fast allen OECD-Ländern geltenden Einreisebeschränkungen haben sich Schleppernetze entwickelt, die gegen zum Teil sehr hohe Summen Personen einschleusen, die vor einem Konflikt fliehen oder Arbeit suchen. Langfristig könnten auch diese zu Asylbewerbern oder Arbeitsmigranten werden.

Die Einreiseländer zwingt die Zunahme dieser Schleusernetze zur Aufnahme der Migranten – von welchen einige einen Asylantrag stellen werden und andere mangels

---

<sup>13</sup> Dieses Szenario wurde durch die Zwischenstaatliche Sachverständigengruppe über Klimaänderungen (IPCC) erarbeitet.

<sup>14</sup> Quelle: IAO, "Faire Migration, ein Programm für die IAO", Bericht des Generaldirektors, internationale Arbeitskonferenz (103. Sitzung, 2014).

Rückführungsvereinbarungen mit ihrem Herkunftsland nur selten ausgewiesen werden können – einschließlich aller Probleme, die daraus hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte, auf materieller Ebene und für die zukünftige Integration erwachsen. Die Bekämpfung dieser Netze ist umso komplexer, als insbesondere den EU-Zielländern Ansprechpartner in den Ausreise- und Transitländern fehlen, wie dies derzeit in Libyen der Fall ist.

In vielen Zielländern werden außerdem zunehmend Zäune und Mauern errichtet, um vom Übergang der Grenze abzuschrecken. In Europa hat nach dem von Griechenland an seiner Grenze zur Türkei gezogenen Zaun auch Ungarn einen Zaun an der Grenze zu Serbien errichtet, um das Eintreffen von Migranten auf seinem Hoheitsgebiet zu verhindern.

## Die vielfältigen Ausprägungen der Migrationspolitik

### Die zunehmende Hybridisierung der Migrationspolitik

Allgemeinschwankt die von den unterschiedlichen Ländern praktizierte Migrationspolitik zwischen strengen Einreisekontrollen und der Bekämpfung der Schleusernetze oder, im Gegensatz dazu, der selektiven Öffnung gegenüber hoch qualifizierten Migranten und der Einführung von Quoten. Nur selten werden von dieser Politik die tatsächlichen Bedürfnisse des lokalen Arbeitsmarkts berücksichtigt, im Vordergrund stehen häufig Sicherheitsaspekte oder gar politische Betrachtungen. Frau Kuptsch bezeichnete dieses Verhalten bei ihrer Anhörung als "*High Politics versus Low Politics*" und verweist damit auf die Vorrangstellung des Sicherheitsaspekts gegenüber wirtschaftlichen oder sozialen Faktoren.

Die Planung und Umsetzung einer geeigneten Migrationspolitik ist aus mehreren Gründen ein schwieriges Unterfangen: Eine Vielzahl von Ländern sind heute mehreren Kategorien zuzuordnen und sind zugleich Aufnahme-, Transit- und Ausreiseland; die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts sind Schwankungen ausgesetzt und langfristig sowohl schwer zu definieren als auch zu erfüllen; die öffentliche Meinung reagiert sehr empfindlich auf das Thema Immigration und insbesondere in den EU-Ländern ist ein Anstieg der ausländerfeindlichen Strömungen zu beobachten. Die realen Bedürfnisse, die angesichts der Alterung der Bevölkerung in den kommenden Jahrzehnten noch deutlich zunehmen werden, müssen mit den politischen, sozialen und kulturellen Auswirkungen der Migration vereinbart werden – die gelungene Eingliederung dieser Neuankömmlinge ist insbesondere in Zeiten des wirtschaftlichen Abschwungs oder einer Wirtschaftskrise entscheidend.

Bei der Arbeitsmigration werden sich traditionell das angebotsbasierte System mit einer von der öffentlichen Hand durchgeführten, für die Aufnahmeländer charakteristischen Selektion und das System der arbeitgeberseitigen Auswahl gegenübergestellt, das in den europäischen Ländern gilt. In dem auf dem angebotsbasierten System werden die hoch qualifizierten Migranten anhand von Kriterien ausgewählt, die als Garanten der dauerhaften Integration in das Land gelten, und erhalten von vornherein eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung. Das auf der Nachfrage beruhende System der europäischen Länder hingegen schreibt dem wenig qualifizierten Migranten vor, vor dem Erhalt einer häufig vorübergehenden Aufenthaltsgenehmigung ein Beschäftigungsangebot vorweisen zu können.

Wie Herr Dumond betonte, ist diese Unterscheidung im Begriff, zu verblassen, und die Mehrzahl der Aufnahmeländer geht inzwischen die Hybrid-Maßnahmen über, etwa Systemen mit Interessensbekundungen: Die Einwanderungskandidaten werden in einem "Pool" registriert, in welchem die Behörden und potenziellen Arbeitgeber die Profile auswählen können.

### **Die kanadische Migrationspolitik**

Immigranten stellen 21 % der kanadischen Bevölkerung (UNO 2013) und das Land nimmt jährlich circa 250.000 dauerhafte Migranten auf, zu denen weitere 400.000 temporäre Migranten kommen (insbesondere Studenten und Saisonarbeiter). Die Einwanderungsbehörde "Citizenship and Immigration" (CIC) ist für die Festlegung und Umsetzung der Migrationspolitik des Landes zuständig, deren Ziel die Abstimmung des Einlasses von Migranten mit den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts ist. Bei der Arbeitsmigration, die 60 % aller Eintreffenden betrifft (OECD 2012), beruht das System auf der Bestimmung einer jährlichen Migrantенquote und der Auswahl anhand von sprachlichen Kriterien, Ausbildungsniveau und Berufserfahrung.

Seit Januar 2015 können qualifizierte Immigranten im Rahmen des "Express-Einreise"-Verfahrens außerdem online ihren Antrag stellen. Anschließend werden sie in einem "Pool" registriert, aus dem die CIC regelmäßig Kandidaten auswählt, die für die Beantragung einer dauerhaften Aufenthaltserlaubnis ideal positioniert sind.

Dieses System wird durch zusätzliche Möglichkeiten, etwa ein Visum für die Unternehmensgründung oder Selbstständige oder die Arbeitserlaubnis für ausländische Abgänger der Hochschulen, ergänzt.

# Die Europäische Union: Ein einzigartiger Raum des freien Personenverkehrs, eine noch unausgereifte Einwanderungspolitik

## Eine unausgereifte Migrationspolitik

Wie Frau Corinne Balleix, Beauftragte für Asyl- und Immigrationsfragen im frz. Ministerium für auswärtige Angelegenheiten und internationale Entwicklung, bei ihrer Anhörung durch den CESE in Erinnerung rief, ist die europäische Migrationspolitik noch relativ jung: Die Grundlagen wurden erst 1985 mit der Verabschiedung des Übereinkommens von Schengen im Anschluss an die Einheitliche Europäische Akte gelegt, deren Ziel die Stärkung der Grundrechte war (freier Waren- und Dienstleistungsverkehr, freier Kapitalverkehr, freie Leistung und schließlich der freie Personenverkehr). Die europäische Migrationspolitik, die anfangs auf zwischenstaatlichen Initiativen beruhte, wurde nach und nach zu einer Aufgabe der Gemeinschaft, bleibt aber eine von der EU und ihren Mitgliedstaaten geteilte Kompetenz. Ihr Aufbau ist in fünf Schritteletappen zu gliedern:

- 1985: **Übereinkommen von Schengen**, auf das 1990 das **Schengener Übereinkommen** folgte, das 1995 in Kraft trat. Das zwischenstaatlich unterzeichnete Übereinkommen<sup>15</sup> legt den Grundstein für die Schaffung einer Zone des freien Personenverkehrs;
- 1990: **Dubliner Übereinkommen**, unter anderem über die Bestimmung des für die Untersuchung eines in einem EU-Land eingereichten Asylantrags verantwortlichen Staates.
- 1992: **Maastricht-Vertrag** (bzw. Vertrag über die Europäische Union) über die Schaffung des 3. Pfeilers "Justiz und Inneres", befasst mit Asyl, Immigration und Vergemeinschaftung der Visumspolitik.
- 1997: **Vertrag von Amsterdam**, dessen Bestimmungen zum Teil die schrittweise Vergemeinschaftung der mit Asyl, Immigration und Visa zusammenhängenden Fragen betrifft. Der Vertrag sieht insbesondere die Einrichtung von gemeinsamen Mindestnormen für die Bearbeitung von Asylanträgen sowie gemeinsame, für den Aufenthalt von Drittstaatangehörigen (Visa) geltende Maßnahmen vor.
- 2009: **Vertrag von Lissabon** mit ergänzenden Bestimmungen zugunsten der Umsetzung einer gemeinsamen Politik im Bereich der Asyl- und Immigrationspolitik sowie der Kontrolle der EU-Außengrenzen, der schrittweisen Einführung eines integrierten Systems zur Verwaltung der Grenzen und der Entwicklung von Partnerschaften und Kooperationen mit Drittländern (etwa die Schließung von Rückübernahmeabkommen). Deren Umsetzung beruht auf dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren)<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Der seit dem Verschwinden der Pfeiler mit dem Vertrag für Lissabon für spezifische Bereiche geltende zwischenstaatliche Rahmen (Außenpolitik, Verwaltung der Verschuldung, etc.) unterscheidet sich vom gemeinschaftlichen Prozess insbesondere durch die von den Staaten gespielte Rolle. Im Gegensatz zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (siehe unten) stützt dieser sich auf ein anderes Entscheidungsverfahren (einstimmiger oder mit qualifizierter Mehrheit gefasster Beschluss des Rates).

<sup>16</sup> Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren verleiht dem europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union in einer Vielzahl von Bereichen das gleiche Gewicht. Die Mehrzahl der europäischen Richtlinien und Regelungen werden gemeinsam vom europäischen Parlament und dem Rat erlassen. Das ehemalige Mitentscheidungsverfahren wurde vor dem Hintergrund des Vertrags von Lissabon in ordentliches Gesetzgebungsverfahren umbenannt.

- Der Rahmen wurde nach und nach durch drei strategische Programme gesteckt:
- 1999-2004: **Programm von Tampere**;
- Zielsetzungen: Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems und Annäherung der Immigrationspolitik der einzelnen Länder. Die Ergebnisse waren enttäuschend und die Rahmenbedingungen denkbar ungünstig (Attentate vom 11. September 2001);
- 2004-2009: **Haager Programm**:
- Zielsetzungen: Vergemeinschaftung der Asyl- und Immigrationsfragen und Schaffung von Frontex, aber nur wenige Fortschritte auf dem Gebiet des Asylrechts;
- 2010-2014: **Stockholmer Programm**:
- 2012: Verabschiedung des Gemeinsame Europäische Asylsystems (GEAS) und Schaffung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO); integrierte Verwaltung der Grenzen, Anstreben einer Optimierung der Verbindung zwischen Migration, Entwicklung und Integration der Migranten.

Ein neues, die bessere Verwaltung sämtlicher Aspekte der Migration betreffendes strategisches Programm wurde im Juni 2014 verabschiedet. Die Kommission hat darüber hinaus im Mai 2015 die "Agenda der europäischen Migrationspolitik" erarbeitet, die vier großen Achsen folgt:

- Eindämmung der Anreize zur illegalen Einwanderung;
- Verwaltung der Grenzen zur Gewährleistung der Sicherheit;
- Gemeinsame Asylpolitik;
- Neue Politik für eine legale Einwanderung.

#### *Der Schengen-Raum: Ein einzigartiger Raum des freien Personenverkehrs*

Zunächst sei daran erinnert, dass sich das Territorium der Europäischen Union und des Schengen-Raums nicht entsprechen. Einige der zuletzt beigetretenen Länder oder Länder, die bewusst eine Ausnahmeregelung eingeführt haben, gehören nicht zu der einmaligen Zone des freien Personenverkehrs, die der Schengen-Raum darstellt<sup>17</sup>. Auch die französischen Departements und Territorien in Übersee sind nicht Teil des Schengen-Raums.

Mit der Annahme des 1995 in Kraft getretenen Schengener Abkommens im Jahr 1985 hat die Europäische Union schrittweise eine interne Zone des freien Personenverkehrs eingeführt und die Binnengrenzen aufgehoben. Im gleichen Zuge wurden die Kontrolle und der Schutz der Außengrenzen verstärkt und gemeinsam, jedoch einzeln von jedem Mitgliedsstaat ausgeführt. Alle Bürger des Schengen-Raums und Angehörige von Drittstaaten können sich potenziell ungehindert in der Zone des freien Personenverkehrs bewegen (Art. 77 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union).

Der Schengener Grenzkodex sieht hingegen unter bestimmten Bedingungen zeitlich begrenzte Ausnahmen von dem Grundsatz des freien Personenverkehrs vor. Die gemäß Art. 23 und 26 oben genannten Kodex mögliche Wiedereinführung der Grenzkontrollen ist

---

<sup>17</sup> Der Schengen-Raum umfasst 22 der 28 Mitgliedstaaten der EU: Zwei Staaten (Großbritannien und Irland) gehören willentlich nicht dazu, die vier anderen (Bulgarien, Rumänien, Zypern, Kroatien) aufgrund ihrer noch jungen Zugehörigkeit und der Notwendigkeit, das Kontrollsysteem der Außengrenzen entsprechend anzupassen. Hingegen gehören auch die Nicht-EU-Mitglieder Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz zum Schengen-Raum. De facto gelten Monaco, der Vatikan und San Marino ebenfalls als feste Bestandteile des Schengen-Raums.

in zwei Fällen in Erwägung zu ziehen: Eine schwerwiegende Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder inneren Sicherheit sowie seit 2013 im Falle "außergewöhnlicher Umstände, unter denen aufgrund anhaltender schwerwiegender Mängel bei den Kontrollen an den Außengrenzen (...) das Funktionieren des Raums ohne Kontrollen an den Binnengrenzen insgesamt gefährdet ist."

## Für einen globalen Ansatz der Migrationsverwaltung

### Mehr Kohärenz auf internationaler Ebene

Die Migrationsfrage ist nicht neu und bildet den Schwerpunkt zahlreicher internationaler Organisationen: Vereinte Nationen (UNO), Internationale Arbeitsorganisation (IAO), Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR), Internationale Organisation für Migration (IOM). Zahlreiche wichtige Texte beziehen sich auf die Migrationsbewegungen (Übereinkommen der UNO und der IAO), sind aber in Wirklichkeit weit davon entfernt, angewendet zu werden.

Die Vielzahl der internationalen Gremien, Texte und Initiativen darf jedoch kein Hindernis dafür sein, auf realistische und pragmatische Art und Weise Fortschritte zu machen und die Immigration mit der Verfolgung zweier Ziele im Interesse der Ausreise- und der Einreiseländer zu einem Entwicklungsfaktor werden zu lassen:

- **Die Verteidigung der Menschenrechte**, denn die Migrationen betreffen vor allem Menschen in sehr prekärer Lage, die in den meisten Fällen Opfer von Diskriminierungen entgegen der Menschenwürde sind;
- **Eine verstärkte Unterstützung der guten Regierungsführung und des Aufschwungs in den Schwellenländer, mehr noch aber in stark rückständigen Ländern, da Armut in Verbindung mit Konflikten Menschen veranlasst, sich auf die Suche nach besseren Lebensbedingungen im eigenen Land oder in anderen Ländern zu begeben.**

### Förderung einer internationalen, auf den Menschenrechten beruhenden Agenda

#### Die Förderung des politischen Dialogs auf höchster Ebene

**Der aktuelle Aufbau des UN-Systems beinhaltet keine eigens den Migrationen gewidmete Organisation** und die Einrichtung einer internationalen Organisation bleibt in diesem Rahmen angesichts der Komplexität dieses Zusammentreffens von geopolitischen, wirtschaftlichen, sozialen und umweltspezifischen Problemstellungen ein schwieriges Unterfangen, das die Frage der Souveränität der Staaten aufwirft.

Dennoch haben sich der Austausch und die Beratung über die Migrationsthematik auf multilateraler Ebene weiterentwickelt und in den 2000<sup>er</sup>-Jahren angefangen, konkrete Formen anzunehmen mit der **Schaffung von drei, die Weltkommission für internationale Migration (GCIM) ergänzenden Strukturen innerhalb der UN:**

- die 2005 gegründete **Global Migration Group (GMG)**. Sie versammelt die Direktoren der großen UN-Agenturen sowie die regionalen UN-Kommissionen, die IAO, das Büro des Hohen Kommissariat für Menschenrechte (HCDH) und der IOM;
- die **Hochrangigen Dialoge über Internationale Migration und Entwicklung (HLD)**. Diese finden seit 2006 unter der Schirmherrschaft der UN-Generalversammlung statt und umfassen neben den Staaten die Vertreter der Zivilgesellschaft;
- die **Globalen jährlichen Foren über Migration und Entwicklung**. Diese Foren, von welchen das letzte 2014 in Stockholm stattfand, stehen allen UN-Mitgliedstaaten und den Organisationen der Zivilgesellschaft offen. Parallel dazu und in Verbindung mit der Agenda der Foren werden die "Zivilgesellschaftsforen" abgehalten.
- **Der CESE ist der Ansicht, dass diese informellen, flexiblen und unverbindlichen Dialogräume gegenwärtig einen sinnvollen Rahmen für die multilaterale Befassung mit dem Thema Migration darstellen, da sie es insbesondere möglich machen, eine Vielzahl von Akteuren zu vereinen, die sehr unterschiedliche Ansätzen und Interesse verfolgen. Aus Sicht des CESE spricht die Tatsache, dass die Debatte entstanden ist und eine Legitimität erworben hat, für ihre Fortführung und Vertiefung unter Einbeziehung der untrennbar miteinander verbundenen Fragen des Schutzes der Grundrechte der Migranten und der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung.**

Die Überzeugung unserer Versammlung, dass diese der Überlegung und Debatte gewidmeten Strukturen von großer Relevanz sind, beruht konkret auf den Themen, die dort behandelt und als prioritär in den Vordergrund gestellt werden. So hat die GMG Arbeitsgruppen zu Themen wie "*Menschenrechte, Gender und Migration*" oder "*Integration der Migration in die Entwicklungsstrategien*" gebildet. Nicht zuletzt hat sie einen mehrjährigen Arbeitsplan eingeleitet, der unter anderem mehrere Projekte über Migration und Menschenrechte umfasst, darunter "*Menschenrechte und Gleichstellung der Geschlechter*", "*Menschenwürdige Arbeitsmigration*", sowie über das Entwicklungsprogramm für die Jahre nach 2015.

Die nach dem zweiten hochrangigen Dialog über internationale Migration und Entwicklung von der Generalversammlung der Vereinten Nationen im Oktober 2013 im Konsens verabschiedete Erklärung spiegelt ebenfalls die Bedeutung wider, **die solchen Räumen des Austausches bei der Weichenstellung zugunsten einer angehenden internationalen Verwaltung der Migration und der Erhebung der Menschenrechte zu einer der Entwicklungsfrage gleichberechtigten Achse zukommt**. Dieser Text ist ein Aufruf zur verstärkten Zusammenarbeit innerhalb der bestehenden Strukturen und betont die Bedeutung der Erarbeitung eines wirksamen und inklusiven Migrationsprogramms, das die Menschenrechte, die Entwicklung und die Anerkennung der Mobilität des Menschen als Schlüsselfaktoren der nachhaltigen Entwicklung anerkennt. Auch für die zuvor erfolgte Aufnahme der Notwendigkeit für die Staaten, "*Maßnahmen zu ergreifen, welche die Achtung der Grundrechte der Migranten, der eingewanderten Arbeiter und ihrer Familien gewährleisten*" in die **Millenniumserklärung der Vereinten Nationen** vom 18. September 2000 oder der ausdrückliche Verweis auf die Verantwortung der Herkunfts-, Transit- und Zielländer hinsichtlich der Förderung der Grundrechte aller Migranten in dem Abschlussdokument

**"Die Zukunft, die wir wollen"** der Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung Rio+20 zeugen von der Forderung, die Menschenrechte zu einer Priorität zu machen.

- **Der CESE ist der Ansicht, dass die Wirkung dieser Überlegungen und Botschaften der GMG, der Hochrangigen Dialoge und der Foren verstärkt werden muss.** Die Verteilung der Debatte auf drei Gremien, die Teil des UN-Systems sind, und die parallel dazu ebenfalls für Migrations- und Menschenrechtsfragen zuständigen anderen Agenturen beeinträchtigen durch ihre Vielzahl ohne Zweifel die Wahrnehmbarkeit ihres Handelns. Dabei ist zu betonen, dass die GMG zur Sicherstellung der UN-Aktivitäten auf dem Gebiet der Migrationsfragen gebildet wurde. **Unsere Versammlung befürwortet die aktuellen Projekte, deren Ziel zugunsten einer besseren Kohärenz der Aktivitäten aller beteiligten Strukturen die Stärkung der GMG und ihrer koordinierenden Rolle in der multilateralen Agenda über Migration und Menschenrechte ist.**

Auf jeden Fall verdienen die Kohärenz und die nicht segmentierte Behandlung der Migrationsfragen angesichts der aktuellen Entwicklungen aus Sicht unserer Versammlung besondere Beachtung. Die Migrantenkategorien vermischenden und überschneidenden sich und ein Migrant kann mehreren Kategorien zugeordnet werden. Darüber hinaus sind neue Migrationsfaktoren entstanden, die vor dem Hintergrund des Klimawandels beispielsweise die Kategorie der Klimaflüchtlinge hervorgebracht haben. In dem nach dem Zweiten Weltkrieg erarbeiteten internationalen Migrationsrecht konnte die Tatsache, dass die Umwelt zu einem Migrationsfaktor werden würde, noch nicht berücksichtigt werden. Die UN-Flüchtlingskonvention aus dem Jahr 1951 erkennt Klimaflüchtlinge als Kategorie nicht an. Konkret stellt sich die Frage der Anpassung der vor mehreren Jahrzehnten in einem vollkommen anderen Kontext unterzeichneten internationalen Konventionen an diese neuen Situationen – eine Frage, die sich angesichts der zunehmenden Zahl und Komplexität der Migrationsströme in Zukunft mit einiger Wahrscheinlichkeit noch nachdrücklicher stellen wird.

- **Nach Ansicht des CESE erfordert diese Perspektive der steigenden Zahl der in die Migrationsagenda aufzunehmenden Faktoren einen verstärkt integrativen Ansatz der Beratungen. Mehr noch: Sie lassen neue Überlegungen hinsichtlich der Eignung der institutionellen Organisation der Migrationsdebatte beziehungsweise der möglichen Einrichtung eines besser funktionierenden, den Herausforderungen angemessenen Systems unvermeidlich werden.**

#### **□ Begünstigung der Umsetzung der internationalen Konventionen und Normen**

Die internationalen, Migration und Menschenrechte betreffenden Konventionen und Normen (Grundsätze, bewährte Praktiken) bilden eine breite Palette an rechtlichen Instrumentarien.

Das Ziel dieser Stellungnahme ist nicht die vollständige Übersicht der auf diesem Gebiet anwendbaren grundlegenden internationalen Abkommen, Verträge und Vereinbarungen. Dennoch sind einige Texte aufgrund ihrer richtungweisenden Bedeutung in Erinnerung zu rufen:

- Die **Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte aus dem Jahr 1948**, die in ihrer Präambel die "angeborenen Würde und die gleichen und unveräußerlichen

*Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen...*" betont und in Artikel 1 verfügt, dass "alle Menschen frei und gleich an Würde und Rechten geboren" sind.

- Der **Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte** (UN-Zivilpakt) und der **Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966** betreffen beide die ausnahmslose Zuerkennung dieser Rechte für alle Menschen.
- Die **Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen** aus dem Jahr 1990;
- Die **UN-Flüchtlingskonvention von 1951** und das **Protokoll aus dem Jahr 1967 über den Status der Flüchtlinge**;
- Das **Übereinkommen über die Rechtsstellung der Staatenlosen** von 1954;
- Das **ILO-Übereinkommen Nr. 97** über Wanderarbeitnehmer;
- Das **ILO-Übereinkommen Nr. 143** über Missbräuche bei Wanderungen und die Förderung der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer.

Auch die mit dem Schutz von Migranten und der operativen Hilfeleistung vor Ort betrauten Organisationen sind sehr zahlreich. Darunter insbesondere:

- Das **HCR**, dessen Mandat in Verbindung mit den anderen Agenturen der UN, der IOM, NROs und den Verbänden den Schutz von Flüchtlingen, im Inland Vertriebenen und Staatenlosen durch Hilfsmaßnahmen und die Suche nach Lösungen zur dauerhaften Ansiedlung umfasst;
- Das **Hohe Kommissariat für Menschenrechte**, das sich dafür einsetzt, die Menschenrechte aller Menschen zu schützen und ihnen die Möglichkeit zu geben, diese ausüben zu können. Gleichzeitig wacht es über ihre Anwendung, indem es sich besonders Menschen, die "in mehrerlei Hinsicht in Gefahr und vulnerabel sind" sowie den "dinglichsten Verletzungen der Menschenrechte" widmet.
- Die Präambel der Verfassung der IAO erteilt ihr unter anderem die Aufgabe, den "Schutz der Wanderarbeitskräfte" zu gewährleisten, indem deren gerechte und nichtdiskriminierende gefördert wird. In weiterem Sinne ist das Ziel der IAO die Umsetzung der Grundprinzipien und Grundrechte bei der Arbeit, die Verbesserung der Möglichkeiten, über eine menschenwürdige Beschäftigung und Vergütung zu verfügen und den Sozialschutz auf alle Menschen auszuweiten;
- Die IOM ist nicht Teil des UN-Systems, besitzt aber ein ausschließlich auf die Migration konzentriertes Mandat. Ihr Ziel ist es, zum Schutz der Menschenrechte der Migranten und mittels der Migration zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Staaten beizutragen sowie die internationale, regionale und bilaterale Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Migration zu erleichtern. Sie bildet in mehreren Bereichen die Schnittstelle mit den diversen Organen der UN und der NROs.

Diese bei Weitem nicht umfassende Übersicht zeigt deutlich die Vielfalt der auf internationaler Ebene bestehenden rechtlichen Schutzsysteme. Wie der CESE jedoch bereits in der von Herrn Alain Delmas unterbreiteten Stellungnahme "*La RSE : une voie pour la transition économique, sociale et environnementale*" (*Die soziale Verantwortung der Unternehmen: Ein Weg zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wende*), die Frankreich zur Unterzeichnung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbpR) aufforderte, betonte, **wurde eine Vielzahl dieser Übereinkommen entweder**

**nicht unterzeichnet oder ohne anschließende Ratifizierung unterzeichnet.** Ohne eine Ratifizierung<sup>18</sup> haben diese Übereinkommen für die Staaten jedoch keine bindende Wirkung. Nur eine Ratifizierung oder ein Beitritt – eine spätere Ratifizierung – sind für die Staaten rechtlich bindend. Obgleich die UN-Flüchtlingskonvention von 1951 und ihr Protokoll aus dem Jahr 1967 jeweils von 145 der 146 Parteien ratifiziert wurden, können sich viele der oben genannten Übereinkommen nur schwer durchsetzen. So wurde die Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen aus dem Jahr 1990 nur von 38 Ländern unterzeichnet und von 48 Ländern ratifiziert, die Konvention über den Status Staatenloser jeweils von 23 und 86 Staaten. Die ILO-Übereinkommen Nr. 97 und 143 wurden durch 49 und 28 Länder ratifiziert. Frankreich hat das erste dieser beiden Übereinkommen 1954 ratifiziert, das Zweite jedoch nicht.

- **Der CESE empfiehlt daher:**

- eine umfassendere Ratifizierung von Übereinkommen, die den Schutz des Menschen und besonders von Flüchtlingen und Migranten zum Gegenstand haben;
- **deren Umsetzung mithilfe der Einführung von wirksamen Überwachungs- und Kontrollmechanismen.**

In diesem Sinne sind die oben genannten Dialogräume (GMG, Hochrangige Dialoge und Foren) geeignet, hier Veränderungen zu bewirken und die Regierungen davon zu überzeugen, dass die Migrationsfrage von den einzelnen Staaten nicht einzeln gelöst werden kann. Unsere Versammlung empfiehlt das Weiteren, nach der Ratifizierung die effektive Umsetzung einzuleiten.

- **Der CESE setzt sich außerdem dafür ein, die Rolle der IAO als maßgebliche Entscheidungsträgerin bei Normen zugunsten des Schutzes von Migranten umfassend anzuerkennen und zu bekräftigen.**

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass laut IAO die Hälfte der Migranten berufstätig sind und das Eintreffen der Migranten im Allgemeinen direkt oder indirekt mit dem Arbeitsmarkt zusammenhängt. Die IAO als einzige verfassungsmäßig mit dem Schutz der Arbeiter beauftragte UN-Organisation verfolgt richtigerweise einen auf dem Recht beruhenden Ansatz.

Darüber hinaus behandelt sie anhand ihrer Übereinkommen und Normen wesentliche und entscheidende Themen: Gleichbehandlung von Wanderarbeitskräften und inländischen Arbeitskräften, Chancengleichheit, Schutz des Rechts der Arbeiter einschließlich illegaler Arbeiter (Übereinkommen Nr. 143), internationale, für alle Arbeitskräfte – auch illegale – geltende Grundrechtsnormen.

Die auf einem Tripartismus beruhende Funktionsweise, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie Regierungsvertreter vereint, wobei jede Gruppe über die gleiche Entscheidungsgewalt verfügt, stellt einen Vorteil dar, der genutzt werden muss. Der CESE ist der Ansicht, dass dies ein exemplarisches Beispiel für eine gelungene Governance ist, die den Vorteil bietet, einen erweiterten, in der sozioökonomischen Realität der Arbeitswelt verankerten Dialog zu ermöglichen.

---

<sup>18</sup> Im internationalen Recht bezeichnet der Begriff "Ratifizierung" das Verfahren, im Rahmen dessen ein vom Staatschef, dem Premierminister oder dem Außenminister (und nur diesen) unterzeichneter Vertrag dem Parlament zur Zustimmung vorgelegt wird. Im Allgemeinen kann betreffender Vertrag erst nach seiner Ratifizierung in Kraft treten.

- Desgleichen müssten die technischen Hilfs- oder Unterstützungsprogramme für Länder ausgebaut werden, denen es an Mitteln zur Einleitung einer die Menschenrechte der Migranten schützenden Politik fehlt. Die UN-Agenturen, die IOM und die unterschiedlichen Verbände sind massiv an diesen Maßnahmen beteiligt, die ein sehr breites Spektrum von Interventionsbereichen abdecken: Vorbereitung der Aus- oder Rückreise, Schritte zum Erhalt der erforderlichen Reiseunterlagen, Eingliederung in den Arbeitsmarkt, Hilfe bei der Familienzusammenführung, Hilfe für Migranten in Notsituationen, Ausbildung von für Migrationsfragen zuständige Beamten.

*Förderung der bilateralen und regionalen Abkommen*

Die Definition der Migrationspolitik ist Aufgabe der Staaten. Gegenüber des auf einigen Grenzen lastenden Migrationsdrucks und der Nachfrage nach Arbeitskräften beginnt sich eine Tendenz abzuzeichnen. So ist die Zahl der bilateralen Abkommen auf nahezu 200 gestiegen und auf Ebene der bestehenden großen geografischen Einheiten entwickeln sich Systeme zur Organisation und Regulierung der Bevölkerungsbewegungen.

**Die Europäische Union ist dafür über die aktuellen Schwierigkeiten hinaus mit dem Grundsatz des freien Personenverkehrs im Inneren ihrer Grenzen eines der besten Beispiele.** Das Ziel dieser Stellungnahme ist nicht die Erfassung sämtlicher regionaler Einheiten, die begonnen haben, Elemente einer gemeinsamen Migrationspolitik zu entwickeln. Die Feststellung, dass diese Prozesse auf allen Kontinenten stattfinden, ist dennoch ermutigend und von großer Bedeutung:

- **Afrika** mit der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und der Ostafrikanischen Gemeinschaft (OAG);
- **Asien** mit dem Verband Südostasiatischer Nationen (ASEAN);
- **Mittel- und Südamerika** mit der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM), der Andengemeinschaft und Mercosur.

Alle dieser Gefüge besitzen mehr oder weniger formalisierte Konzertierungsinstanzen. Einige zeichnen sich durch eine stärkere Strukturierung aus und können nach dem Modell des von der IAO praktizierten Tripartismus die Sozialpartner mit einbeziehen.

- Der durch den Vertrag von Asunción 1991 gebildete, 300 Millionen Bürger umfassende **Mercosur** hatte ab seiner Gründung das Prinzip der Verkehrsfreiheit anerkannt und rasch verschiedene Instrumente unterzeichnet, die Wanderarbeitskräften diverse Rechte und Erleichterungen zugestanden. Er hat sich mit einer Menschenrechtscharta ausgestattet und das 2003 gegründete Forum ist für die Erörterung dieses Themas die bevorzugte Instanz.
- Die 1975 eingerichtete ECOWAS verabschiedete bereits 1979 ein Protokoll über den freien Personenverkehr, das Aufenthalts- und das Niederlassungsrecht. Drei Themen bilden den Schwerpunkt der Agenda: Die Schaffung einer Kohärenz bei der Migrations- und Entwicklungspolitik; die Bekämpfung der illegalen Einwanderung; die Einrichtung von Mechanismen zur Umsetzung und Verfolgung der das Recht der Migranten betreffenden Übereinkommen.
- **Der ASEAN**, eine ausgedehnte Freihandelszone mit mehr als 620 Millionen Bürgern, betrifft auch den freien Verkehr der Arbeitskräfte, der jedoch in Wirklichkeit sehr strengen Modalitäten unterliegt und der Migration sehr qualifizierter Arbeitskräfte in Richtung der dynamischen Wirtschaftsregionen, etwa Singapur

und Malaysia, den Vorrang gibt. Auch hier wurde mit dem dreiseitigen Forum über Wanderarbeitskräfte ein Dialograum geschaffen.

Der Umfang der illegalen Einwanderung, der Menschenrechtsverletzungen und der Diskriminierung von illegalen Arbeitskräften innerhalb dieser Gefüge ist dennoch weiterhin eine Realität, die stark von den hinsichtlich des freien Personenverkehrs, der Aufnahme von Migranten und des Schutzes ihrer Rechte festgelegten Zielen abweicht.

- **Der CESE ist jedoch der Ansicht, dass die bereitsergriffenen Initiativen unterstützt werden müssen, damit die Migration als Realität schrittweise Anerkennung findet und in die regionalen Integrationsprozesse eingebunden werden kann. Wie unsere Versammlung feststellt, sind sämtliche dieser Partnerschaften mit mehr oder weniger strukturierten Konzertierungsinstanzen ausgestattet und binden** – wie in der Entwicklungsgemeinschaft des Südlichen Afrika (SADC) – in Anlehnung an den von der IAO praktizierten Tripartismus **die Sozialpartner ein**. Angesichts der vielgestaltigen Migrationsproblematik kommt der Öffnung dieser Foren gegenüber der größtmöglichen Zahl von Parteien eine besondere Bedeutung zu. **Die in der Flüchtlings- und Einwandererhilfe stark engagierten NROs sind nicht zuletzt durch ihre Beiträge zu diesen Themen international anerkannte vollwertige Partner und müssen insbesondere an Seiten der familiären Verbände, der Unternehmen und der gewerkschaftlichen Organisationen in die Überlegungen und Debatten über die Ausrichtungen einbezogen werden.**
- **Der CESE vertritt die Meinung, dass diese geografischen Untereinheiten im gegenwärtigen Kontext die besten Voraussetzungen** für eine konstruktive Betrachtung des Fragen der Mobilität und der Entwicklung, gleichzeitig aber auch die Behandlung spezifischerer Problemstellungen in Verbindung mit der Arbeitskräftewanderung bietet: Anerkennung der beruflichen Qualifikationen, Recht auf Sozialschutz, Umsetzung fairer Rekrutierungspraktiken.

In diesem Sinne ist es sehr ermutigend, dass das Communiqué zum Gipfel EU - Gemeinschaft der Lateinamerikanischen und Karibischen Staaten (CELAC) von Juni 2015 diese Problematik erwähnt. Gleichermanen erwähnenswert ist der von der Europäischen Kommission und der Kommission der Afrikanischen Union (AUC) geäußerte Wille, ihre Zusammenarbeit zu den Themen legale Einwanderung, Bekämpfung der Schleuser und Entwicklung der betreffenden Länder zu intensivieren. Auch die Teilnahme von Schlüsselakteuren wie die Afrikanische Union am Gipfel von La Valetta über Migrationsfragen im November 2015 zeugt von der Bedeutung, die der Konsolidierung der Partnerschaften zwischen der EU und den regionalen Untereinheiten zugemessen wird.

## Stärkung der Entwicklungspolitik

Migration und Entwicklung sind untrennbar miteinander verbunden. Die großen internationalen Begegnungen des Jahres 2015 sind für ein entschiedenes Engagement auf dem Weg der nachhaltigen Entwicklung und die Intensivierung der Bemühungen zugunsten der Auslösung der Armut und des Kampfs gegen den Klimawandel maßgeblich: die Konferenz von Addis Abeba im Juli 2015 über die Entwicklungsförderung, der UN-Sondergipfel über nachhaltige Entwicklung im September 2015 in New York, die Pariser Klimakonferenz 2015.

#### *Die Herausforderung der Bekämpfung der Armut annehmen*

- **Unsere Versammlung hat in den vergangenen Jahren regelmäßig betont, dass die Beseitigung von Armut und die Entwicklung der armen, vor allem aber der rückständigsten Länder eine Priorität darstellen.** Insbesondere in ihren Stellungnahmen *Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental* (Im Herzen der G20: eine neue Dynamik für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt), präsentiert durch Bernard Guirkinger und Guy Vasseur, *Rio+20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète* (*Rio+20 : Ein wichtiger Termin für die Zukunft des Planeten*), präsentiert durch Frau Françoise Vilain, und *Face aux défis du développement : comment renforcer les ONG françaises ?* (*Im Angesicht der Herausforderungen der Entwicklung: Wie die französischen NROs stärken?*), präsentiert durch Herrn Francis Charhon, betonte sie die Bedeutung einer unerschütterlichen internationalen Mobilisierung mit drei großen Zielen: Lebensmittelsicherheit mit Konsolidierung des Landwirtschaftssektors, insbesondere der bäuerlichen Landwirtschaft; Aufbau von Infrastrukturen in lebenswichtigen Bereichen wie Wasser, Transportwesen, Stromversorgung, Lagerung von Lebensmitteln zur Anregung eines wirtschaftlichen Aufschwungs und der Förderung der Schaffung von menschenwürdigen Arbeitsplätzen; Aufbau von Sozialschutzsystemen.

Vor dem Hintergrund des UN-Berichts 2014 über das Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele (MDG) **bemerkt der CESE, dass die Ergebnisse trotz einiger Fortschritte zu gering und je nach Region zu ungleich sind, um zu einer echten Perspektive der wirtschaftlichen, sozialen und Umweltentwicklung aller Bürger beitragen zu können.** Unsere Versammlung hatte diesbezüglich darauf hingewiesen, dass diese Perspektive Fragen bezüglich der bestehenden Wirtschaftsmodelle aufwirft.

Der Anteil der extremen Armut ist um die Hälfte gesunken, dennoch lebt weiterhin jede fünfte Person mit weniger als 1,25 Dollar pro Tag, und dies besonders in zwei Regionen: Südasien und subsaharisches Afrika. Obgleich der Hunger in der Welt weniger wird, leiden nach wie vor 850 Millionen Menschen bzw. jeder achte Weltbürger weiterhin an chronischem Hunger und jedes siebte Kind unter fünf Jahren weist ein zu geringes Gewicht auf. Das erklärte Ziel war jedoch die Reduzierung der unter Hunger leidenden Bevölkerung um die Hälfte. Bei der Grundbildung für alle beträgt die Einschulungsrate 90 %, doch ist bei diesem Anstieg gegenwärtig eine Stagnation festzustellen. Im Gesundheitsbereich beträgt die Müttersterblichkeit das 14-Fache der entwickelten Regionen und ist somit sehr weit von dem Ziel der Reduzierung um drei Viertel entfernt. Bei den Lebensbedingungen bleibt die Zahl der Personen, die in Elendsvierteln leben, weiterhin sehr hoch: 2012 betraf dies 33 % der Bewohner der Erde gegenüber 40 % im Jahr 2000, wobei mehr als 62 % dieser Menschen im subsaharischen Afrika zu finden sind. Der CESE beobachtet außerdem einen in den Regionen der Welt sehr ungleich verteilten wirtschaftlichen Wiederaufschwung, was zur Folge hat, dass der Anteil der prekären Beschäftigungsverhältnisse in den Entwicklungsländern noch immer sehr hoch ist: 56 % gegenüber 10 % in den Industrieländern. Diese prekären Beschäftigungsverhältnisse betreffen in den Entwicklungsländern Frauen zu mehr als 60 %. Das Erreichen von Ziel 7 – "Die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung in der Politik und den Programmen der einzelnen Staaten verankern und die Vernichtung von Umweltressourcen eindämmen" – ist angesichts der 13 Millionen Hektar Wald, die zwischen 2000 und 2010 verloren gingen, des Anstiegs der Treibhausgasemissionen und des insbesondere in

Nordafrika und auf der Arabischen Halbinsel festzustellenden Rückgangs der regenerierbaren Wasserressourcen vor allem ein frommer Wunsch.

- Auf einem Planeten, der bereits 2050 voraussichtlich 9 Milliarden Bewohner haben wird, stellt die in New York erfolgte Annahme der Ziele der nachhaltigen Entwicklung eine entscheidende Voraussetzung für die erneute Mobilisierung der internationalen Gemeinschaft und deren massive Einbindung in die Bekämpfung der Armut dar. Das angestrebte Ziel ist die Beseitigung der Armut bis 2030, und unter Beachtung der Millenniums-Entwicklungsziele konzentrieren sich die Bemühungen prioritätär auf die Reduzierung der Ungleichheiten, den Zugang zu Bildung und Gesundheit, den Schutz der Ökosysteme im Interesse der Gesellschaften und der zukünftigen Generationen sowie den Aufbau sicherer und friedfertiger Gesellschaften. **Der CESE stellt zu seiner Zufriedenheit fest, dass der ungleichen Einkommensverteilung zwischen den Ländern, im Inneren der Länder und zwischen Männern und Frauen sowie sehr vulnerablen Bevölkerungsgruppen – darunter Migranten, Flüchtlinge und Vertriebene – eine besondere Aufmerksamkeit zukommt. Der CESE ist der Ansicht, dass die Migranten als vollwertige Akteure der Entwicklungsbestrebungen im Rahmen der verabschiedeten Ziele der nachhaltigen Entwicklung und deren Umsetzung berücksichtigt werden sollten.**

Die erklärten Grundsätze und Ziele sind ehrgeizig und müssen verteidigt werden, allen voran durch den CESE. Es besteht kein Zweifel, dass sie mit Versprechungen schnellen Handelns Gegenstand eines breiten Konsenses sein werden. Dennoch sei darauf hingewiesen, dass nach den Konferenzen von Addis Abeba und New York und am Vorabend der Pariser Klimakonferenz **die eigentliche Herausforderung in der Fähigkeit der Staaten liegt, sich zu verständigen und echte Verpflichtungen hinsichtlich der zur Umwandlung der Ziele in vor Ort wahrnehmbare Programme aufzubringenden Finanzmittel einzugehen**. Wie der CESE bereits in seiner Stellungnahme "Au cœur du G20 : une nouvelle dynamique pour le progrès économique, social et environnemental" (Im Herzen der G20: eine neue Dynamik für den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Fortschritt) bemerkte, handelt es sich dabei um Maßnahmen, die erwartet werden. Die bei der Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele eingetretenen Verspätungen machen es unerlässlich, zur Umsetzung der Ziele der nachhaltigen Entwicklung schnell, mehr und besser zu handeln.

#### *Einhaltung der finanziellen Verpflichtungen*

Die Öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) hatte im Jahr 2013 einen Gipfel erreicht und erfuhr 2014 keine weitere Evolution. Sie belief sich mit 135,2 Milliarden Dollar auf 0,29 % des Bruttonationaleinkommens (BNE). Zum Vergleich: Das durch die Diaspora überwiesene Geld betrug laut Angaben der Weltbank 2013 insgesamt 410 Milliarden Dollar. Der den am wenigsten entwickelten Ländern zukommende Anteil ist von 45,7 auf 37,8 Milliarden Dollar im Jahr 2014 gesunken. Das diesbezügliche UN-Ziel ist die Abstellung von 0,15 bis 0,2 % des BNE für die ärmsten Länder.

In diesem Panorama trägt die EU – Mitgliedstaaten und Europäischer Investitionsfonds – mit 58,2 Milliarden Euro gegenüber 56,9 im Jahr 2013 und 55,3 im Jahr 2012 und 53,1 im Jahr 2011 den weltweit höchsten Anteil der ODA. Dennoch ist die EU noch weit von dem 2005 festgelegten und während des Europarats im Juni 2014 erneut bestätigten Ziel entfernt, 0,7 % seines BNE bis 2015 für die ODA abzustellen. Schlimmer noch – die den Ländern des subsaharischen Afrikas bestimmten ODA-Summen schrumpfen sogar: 4,9

Milliarden Dollar im Jahr 2008, 4,5 Milliarden Dollar im Jahr 2013. Eritrea, das zweitwichtigste Auswanderungsland in Richtung EU, empfängt 2013 nur noch 14 Millionen Euro gegenüber 226 Millionen im Jahr 2015, da die chronische Instabilität dieses Landes zu einer Aussetzung einer Vielzahl dieser Hilfen geführt hat. Auch die von den einzelnen Ländern mobilisierten Bemühungen ergeben ein sehr kontrastreiches Bild: nur Schweden, Luxemburg, Dänemark und Großbritannien überschreiten die Schwelle von 0,7 % des BNE. **Unter den 13 Ländern, die ihr ODA-Volumen reduziert haben, befindet sich auch Frankreich mit einem Rückgang in den Jahren 2014 und 2015. Der französische ODA-Beitrag entspricht 0,36 % seines BNE gegenüber 0,47 % im Jahr 2005; dieser Rückgang gibt Anlass zur Sorge, da sich unser Land auch verpflichtet hat, sich in Höhe von 1 Milliarde Euro am Green Climate Fund zu beteiligen.** In der CESE-Stellungnahme "*Le projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*" (Entwurf eines Rahmen- und Planungsgesetzes über Entwicklungspolitik und internationale Solidarität) zeigte sich der Berichterstatter Francis Charhon besorgt über das in diesem Text vollständige Fehlen eines Hinweises auf die Evolution des ODA-Haushalts.

- **Das Fortbestehen der Armut, der Ungleichbehandlungen, der Konflikte und der Spannungen sind Faktoren, die eine erzwungene Migration der Bevölkerungen begünstigen. Die Weiterführung und Anhebung des ODA-Beitrags ist eine unerlässliche Investition, die es ermöglichen kann, einer gerechteren und nachhaltigeren Entwicklung und der Verbesserung der Lebensbedingungen den Weg zu bereiten. Der CESE möchte erneut darauf hinweisen, dass er die 1970 festgelegte Rate von 0,7 % des BNE für ein absolutes Gebot hält.** Bezüglich der EU hält unsere Versammlung die vom EU-Außenministerrat am 26. Mai 2015 angekündigte Verpflichtung fest, die Entwicklungshilfe insbesondere im Rahmen des Weltentwicklungsprogramms für die Jahre ab 2015 zu einer Priorität zu machen. Er bedauert hingegen, dass dieses in der Mitteilung der Kommission umfassend dargestellte, auf einer Partnerschaft zugunsten der Beseitigung der Armut und der Förderung der nachhaltigen Entwicklung beruhende Engagement für die Jahre nach 2015 den vorgesehenen Haushalt nicht erwähnt. Die Glaubwürdigkeit und die Solidität der von der EU auf den großen oben genannten internationalen Begegnungen verteidigten Position steht auf dem Spiel.

Ungeachtet ihres Umfangs wird die ODA nie ausreichen, die für einen signifikanten Rückgang der Armut und den Kampf gegen den Klimawandel, der zuvorderst die armen Länder betrifft, nötigen Mittel zu stellen. **Wie er in seiner Stellungnahme "Réussir la Conférence climat Paris 2015" (Das Gelingen der UN-Klimakonferenz in Paris 2015) erneut betonte, befürwortet der CESE die Einhaltung der in Kopenhagen 2009 gegenüber den vom Klimawandel am meisten betroffenen Ländern eingegangenen Verpflichtungen (100 Milliarden Dollar bis 2020). Dies ist insbesondere mit der Einführung einer internationalen Besteuerung der Finanztransaktionen verbunden.** Der dem französischen Staatspräsidenten im Juli durch Pascal Canfin und Alain Grandjean vorgelegte Bericht "*Mobiliser les financements pour le climat*" (Mobilisierung der Klimafinanzierung), der insbesondere die Verwendung dieser auf europäischer Ebene erwogenen Steuer für den Beitrag zum Green Climate Fund empfiehlt, bestätigt unsere Versammlung in ihrer Einschätzung der **Bedeutung des Gelingens dieses Projekts**.

- **Im Rahmen dieser öffentlichen Entwicklungshilfe befürwortet der CESE die den Solidaritäts- und Investitionsmaßnahmen der Migrantenverbände**

**zugestandene Unterstützung, insbesondere in Form der Aufrechterhaltung von Kreditlinien für Co-Entwicklungsprojekte. Diese Instrumente zeigen die Wirksamkeit der durch ODA und die Ersparnisse der Migranten beiderseitig genährten Investitionen in Entwicklungsprojekte in den südlichen Ländern.**

Bei keiner dieser Problemstellungen sind die Schlussfolgerungen der Konferenz von Addis Abeba überzeugend. Obgleich der beschlossene Aktionsplan in Erinnerung ruft, dass das Ziel nicht alleine die Finanzierung der Entwicklung, sondern einer nachhaltigen Entwicklung ist, erteilt er keine genaue Auskunft über die Mittel zur Mobilisierung von Finanzmitteln, die diesen Herausforderungen gerecht werden. Er beschränkt sich darauf, zu einer stärkeren Beteiligung der Privatwirtschaft aufzurufen und legt das Erreichen des Ziels von 0,7 % des BNE auf 2030 fest. Zur Frage der Steuerflucht wurde auf der Konferenz der Unterschied zwischen den nördlichen und den südlichen Ländern deutlich. Letztere sprechen sich dafür aus, den UN-Sachverständigenausschuss für Steuerfragen zu einem echten ständigen zwischenstaatlichen Ausschuss zu machen, der es den Schwellenländern erlauben würde, in gleichem Umfang wie die Industrieländer an der Festlegung der internationalen Steuerregelungen teilzunehmen. Die erzielte Minimaleinigung beschränkt sich letztendlich auf eine Stärkung der Kapazitäten des bestehenden Ausschusses.

- **Des Weiteren muss erneut die Notwendigkeit einer Aneignung der Hilfsmittel durch die Empfängerländer im Rahmen einer Vertragsbeziehung betont werden, die zwischen den Spendern und Empfängern neu begründet wird. Der Wiederaufbau von in Auflösung befindlichen Ländern, die Verbesserung der Rechtsstaatlichkeit, die Effizienz der insbesondere mit den Finanzen befassten Einrichtungen und Behörden zur Bekämpfung von Korruption und Steuerflucht müssen den Kern dieser Partnerschaft bilden und sich in greifbaren, definitiven Verpflichtungen von Seiten der Empfängerländer niederschlagen.** Wie der Bericht DATA 2014, "Lutter contre la pauvreté et financer l'avenir de l'Afrique" (Bekämpfung der Armut und Finanzierung der Zukunft Afrikas) der NRO One deutlich macht, gibt es noch viel zu tun. Zwischen 2010 und 2012 wurde die 2001 beschlossene Verpflichtung von Abuja, 15 % des Staatshaushalts in die Bildung einfließen zu lassen, nur von sechs Ländern im subsaharischen Afrika eingehalten. Die gleiche Feststellung gilt auch für Landwirtschaft und Bildung: Acht haben die Verpflichtungen von Maputo eingehalten, 10 % des Haushalts der Landwirtschaft zu widmen, ein Land hielt sich an die Verpflichtung von Dakar, 9 % des BIP in die Bildung zu investieren.

## **Erarbeitung einer langfristigen Strategie auf europäischer Ebene**

Die Bestimmung einer "neuen Migrationspolitik" zählte ab Aufnahme ihrer Tätigkeiten im November 2014 zu den Prioritäten des strategischen Aktionsprogramms der Kommission Juncker<sup>19</sup>. Die erste konkrete Maßnahme war die Ernennung eines Kommissars für Migrationsfragen und innere Angelegenheiten<sup>20</sup>.

Die seit Frühjahr 2015 eingetretene Beschleunigung des auf wenige Länder – zuvorderst Italien, Griechenland, Malta und Ungarn – konzentrierten Zustroms von Migranten ist mit der Erarbeitung der Migrationsagenda durch die Kommission im Mai 2015 zusammengefallen und hat aus dieser Priorität einen echten Notfall werden lassen, der gemeinsame Entscheidungen erfordert. Die in den vergangenen Monaten (bei den Gesprächen der Mitgliedstaaten über die Verteilung der Bemühungen) beobachteten Schwierigkeiten zeugen von dem empfindlichen Gleichgewicht, das zwischen den Verantwortungen der einzelnen Staaten und der Solidarität sämtlicher Mitgliedstaaten sowie der Sicherheit der Grenzen und der Öffnung der EU gefunden werden muss. Die besonders komplexe Situation, mit welcher der Schengen-Raum konfrontiert ist, betrifft das Wesen des europäischen Aufbauwerks und die grundlegenden Werte, die es im Laufe der Jahrzehnte geprägt haben. **Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union besagt:** "Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet."

Dies ist die eigentliche Herausforderung. Und sie ist **vor allem politischer Art!** Es ist Sache der politischen Führungskräfte Europas, den Mut zu zeigen, den die humane und gerechte Aufnahme dieser Migranten erfordert, die den Gemeinschaftsraum erreichen, und darüber hinaus die Migrationsfrage in allen ihren Dimensionen zu behandeln.

### **Der Migrationskrise gemeinsam begegnen**

Angesichts der Flüchtlingskrise bedauert der CESE, dass der Vorschlag der Kommission, Art. 78.3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>21</sup> rasch zu aktivieren, nicht sofort angenommen wurde. Die schnelle Umsetzung wäre ein starkes Signal der geteilten Solidarität an die Erstaufnahmeländer gewesen, hat aber zunächst die starken Unstimmigkeiten zwischen den Mitgliedern des Schengen-Raums zutage gefördert.

- Folglich empfiehlt der CESE sowohl zur Gewährleistung einer menschenwürdigen Aufnahme der Migranten als auch des Fortbestands des freien Personenverkehrs zwischen den Mitgliedern des Schengen-**

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president\\_fr](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/president_fr)

<sup>20</sup> Dimitris Avramopoulos.

<sup>21</sup> "Befinden sich ein oder mehrere Mitgliedstaaten aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage, so kann der Rat auf Vorschlag der Kommission vorläufige Maßnahmen zugunsten der betreffenden Mitgliedstaaten erlassen. Er beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments."

**Raums die effektive Umsetzung dieses juristischen Instruments, sobald eine Migrationskrise eintritt. Konkret geht es darum, ein besonders exponiertes Erstaufnahmeland die Aufnahme der in den meisten Fällen mittellosen Personen nicht alleine und mit häufig ungenügenden Mitteln verwalten zu lassen.**

Hingegen begrüßt unsere Versammlung den im Rahmen des Rates "Justiz und Inneres" vom 22. September gefassten Beschluss, da dieser 120.000 "offensichtlich des internationalen Schutzes bedürftigen" Personen, die hauptsächlich aus Syrien stammen und über Italien oder Griechenland eingetroffen sind, von einem "Verlagerungsmechanismus" zu profitieren, der ausnahmsweise in anderen Mitgliedstaaten des Schengen-Raums und der Europäischen Union<sup>22</sup> angewendet wird.

Weiterhin im Zusammenhang mit der Migrantenkrise nimmt der CESE die Schlussfolgerungen des informellen Treffens der EU-Staats- und Regierungschefs vom 23. September zur Kenntnis, die zum einen wie bisher für die Werte Solidarität und Verantwortung eintreten und zum anderen sofort wirksame Notfallmaßnahmen beschlossen haben, von welchen der CESE insbesondere die Folgenden hervorheben möchte:

- die Finanzhilfe von mindestens einer Milliarde Euro für das HCR und das Welternährungsprogramm der Vereinten Nationen (WFP);
- die substantielle Erhöhung des regionalen EU-Treuhandfonds (Madad-Fonds), der den Nachbarländern Türkei, Libanon und Jordanien bestimmt ist, welche Millionen aus Syrien geflohene Menschen aufnehmen, als Reaktion auf die syrische Flüchtlingskrise;
- eine nicht minder bedeutende Beteiligung am Gipfel von La Valetta am 11. und 12. November, im Laufe dessen die EU mit ihren afrikanischen Partnern die Frage der illegalen Einwanderung und das Phänomen der in Afrika aus ihrer Heimat vertriebenen Personen erörtern wird.

Der CESE begrüßt ebenfalls die Pressemitteilung des Rates der Europäischen Union nach Abschluss der Konferenz über die "Balkanroute" vom 8. Oktober 2015. Dort unterstützt der Rat insbesondere den Ausbau der Zusammenarbeit der europäischen (Frontex, Eurojust) und internationalen Agenturen (Interpol, *United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC –), sowie eine verstärkte Involvierung der EU auf politischer und diplomatischer Ebene, um eine Lösung der tiefen Ursachen der Syrienkrise herbeizuführen.

- **Allgemein (und wie bereits in dem Abschnitt über die Bedeutung der internationalen Regierungsführung erwähnt) ist der CESE der Ansicht, dass die Europäische Union bei der Migrationsfrage nicht alleine handeln darf. Der Rat unterstützt alle bereits bestehenden oder noch zu entwickelnden Kooperationen in der beständigen Bemühung um den Schutz der Menschenrechte.**

Es sei daran erinnert, dass nach der Verabschiedung der die Migrationsfragen betreffenden Leitlinien (in Form des "Gesamtansatzes zur Migration" 2005) durch die Europäische Union die **Mobilitätspartnerschaften** eingerichtet wurden, deren Ziel zugleich die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, der Organisation der legalen Einwanderung

---

<sup>22</sup> Großbritannien und Dänemark nehmen an dieser Entscheidung nicht teil. Irland, das kein Mitglied des Schengen-Raums ist, hat den Wunsch, daran teilzunehmen.

und der internationale Schutz der Migranten ist. Mit zahlreichen EU-Nachbarstaaten sowie Ländern in Nordafrika und im Mittleren Osten wurden Abkommen geschlossen:

- Der **Prager Prozess** mit den Balkanländern, Zentralasien und den Schwarzmeeranliegerstaaten<sup>23</sup>;
- Der **Rabat-Prozesses** mit den nord-, west und zentralafrikanischen Ländern<sup>24</sup>;
- Der **Prozess von Khartum** mit den Ländern des Horns von Afrika<sup>25</sup>;
- Um reale Chancen für alle zu schaffen, empfiehlt der CESE, die Mobilitätspartnerschaften um ein weiteres Ziel zu ergänzen: die Verbesserung des Erfahrungs- und Wissensaustausches Nord/Süd, Süd/Nord und Süd/Süd. Das Ziel ist die Mobilisierung der Kompetenzen der Diaspora zugunsten ihrer Herkunftsländer im Rahmen von Fern-Entwicklungsprojekten.
- Der CESE ist des Weiteren der Ansicht, dass die Vertretungsorgane der zivilgesellschaftlichen Organisationen (insbesondere die nationalen Wirtschafts- und Sozialausschüsse sowie der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss) im Rahmen der Kooperation bei Migrationsfragen eine wichtige Rolle zu spielen haben, um die Bevölkerung in dieser Überlegungen (noch stärker) einzubeziehen.

Herr Giuseppe IULIANO (Mitglied des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und Spezialist für Migrationsfragen) betonte bei seiner Anhörung durch die Abteilung für europäische und internationale Angelegenheiten die notwendige, von der Europäischen Kommission verlangte aktive Beteiligung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses am Integrationsforum als Ort des Austausches sämtlicher Akteure über Migrationsfragen.

## Gemeinsame Regeln in Sachen Asyl anstreben

2013 verabschiedete die EU das **Gemeinsame Europäische Asylsystem**, dessen Zweck langfristig (mit Unterstützung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen) die Einführung eines für alle Asylbewerber gleichwertigen Schutzes und eine Homogenisierung der Aufnahmebedingungen und der Antragsbearbeitung im gesamten EU-Raum ist. Konkret beruht das Gemeinsame Europäische Asylsystem auf zwei Regelungen und drei Richtlinien:

- Die oben genannten **Dublin-Verordnungen** (I von 2003, II von 2008 und III von 2013) über das auf internationale Schutzanträge anwendbare Verfahren, insbesondere über die Kriterien und Mechanismen der Bestimmung des für die Bearbeitung des Asylantrags verantwortlichen EU-Staats;
- Die Regelung aus dem Jahr 2000, die das EURODAC-System (Sammlung, Registrierung und Vergleich der Fingerabdrücke von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten) einführt und die Anwendung der Dublin-II-Verordnung zum Ziel hat;
- Die "**Aufnahme**"-Richtlinie aus dem Jahr 2003, welche die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in Bezug auf Unterkunft, Ernährung, Einschulung der Kinder, Zugang zu ärztlicher Versorgung und Arbeitsmarkt festlegt. Die

<sup>23</sup> Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien-Herzegovina, Georgien, Kasachstan, Kosovo, Kirgisien, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Russische Föderation, Serbien, Tadschikistan, Türkei, Ukraine und Usbekistan.

<sup>24</sup> Dieser Prozess betrifft 5 Länder in Nordafrika, 16 in Westafrika und 7 in Zentralafrika.

<sup>25</sup> Dschibuti, Ägypten, Eritrea, Kenia, Äthiopien, Somalia, Sudan, Südsudan und Tunesien.

Neufassung aus dem Jahr 2013 bewirkt keine Anhebung der Normen, dehnt aber die bestehenden Bestimmungen ungeachtet ihrer jeweiligen Situation auf alle Antragsteller aus. Die geänderte Fassung sieht jedoch spezifische Maßnahmen für Personen mit besonderen Bedürfnissen (Opfer von Menschenhandel, begleitete oder alleine reisende Minderjährige) vor, verbessert insbesondere für inhaftierte Asylbewerber den Zugang zu Informationen und senkt die Wartezeit des Zugangs zu einer Beschäftigung von 12 auf 9 Monate.

- Die 2005 beschlossene und 2011 abgeänderte **Asylverfahrensrichtlinie** legt gemeinsame Normen über die Zuerkennung und den Entzug des Flüchtlingsstatus fest (mit dem Ziel, die verschiedenen Systeme der einzelnen Mitgliedstaaten einander zu nähern und das gleichzeitige Einreichen von Anträgen in mehreren Ländern zu begrenzen). Sie führt insbesondere den Grundsatz der Nichtzurückweisung ein, laut dessen ein Asylbewerber in dem Land bleiben kann, wo der Antrag eingereicht wurde, bis in erster Instanz eine Entscheidung fällt. Sie bewirkt eine Erweiterung des Informationsrechts der Antragsteller, begrenzt die Bearbeitungszeit auf 6 Monate und erkennt eine besondere Asylbewerber-Kategorie an: "Personen, die spezielle Verfahrensgarantien benötigen" (körperliche geschwächte Opfer von Gewalttaten, unbegleitete Minderjährige);
- Die **Qualifikationsrichtlinien** von 2004 und 2011 über die von Drittstaatangehörigen und Staatenlosen zur Gewährung des internationalen Mindestschutzes zu erfüllenden Mindestanforderung, die gleichzeitig angibt, welche Formen dieser Schutz annehmen kann:
  - Flüchtlingsstatus im Sinne des Genfer Abkommens von 1951;
  - Subsidiärer Schutzstatus, der Menschen gewährt werden kann, die den Flüchtlingsstatus nicht beanspruchen können, die aber durch die Rückführung in ihr Herkunftsland in Gefahr kämen;
  - Humanitärer Status für Personen, die die Bedingungen für den Erhalt der oben genannten Einstufungen nicht erfüllen, die aber aufgrund von internationalen Verpflichtungen (insbesondere in Verbindung mit der Achtung der Menschenrechte (Kranke, isolierte Minderjährige) nicht zurückgeführt werden dürfen).
- Zu betonen sind die in den vergangenen Jahren durch die Kommission unternommenen Bemühungen zur Harmonisierung des Asylsystems. Die zu diesem Zweck geschaffenen Instrumente der EU haben sich zwar vermehrt, sind aber nach wie vor nicht ausreichend.

Der CESE stellt fest, dass eine Vielzahl dieser Texte einer Neufassung bedürften, um der Wirklichkeit des Migrationsgeschehens gerecht werden zu können. Dies gilt auch für die Dublin-Verordnung. Die Ende August 2015 gefallene Entscheidung der deutschen Regierung, die Dublin-Verordnung (auf bestimmte syrische Flüchtlinge, die über ein Erstaufnahmeland nach Deutschland eingereist sind) nicht mehr anzuwenden, bestätigt, dass sie der aktuellen Situation nicht mehr entspricht. Die von der Europäischen Kommission geplante Anpassung des "Dublin-Systems" ist dringend nötig.

Diese Anpassung wird unter anderem als ein politischer und humanitärer Aufruf zu mehr Solidarität und gegenseitiger Hilfe aller Mitgliedstaaten ausgelegt werden.

- Der CESE empfiehlt im Bereich der Familienzusammenführung eine wirksamere Anwendung der Bestimmungen der Dublin-III-Verordnung. Diese setzen eine enge Zusammenarbeit zwischen den EU-Ländern voraus, um den Mitgliedern einer (in unterschiedlichen Ländern der Unionsstaaten) lebenden Familie die Möglichkeit zu geben, in demjenigen EU-Land vereint zu werden, wo der Asylbewerber seinen Antrag eingereicht hat<sup>26</sup>.
- Unsere Versammlung befürwortet ebenfalls die Anwendung besagter "Souveränitätsklausel", laut der ein Mitgliedsstaat die Bearbeitung eines Asylantrags selbst dann beschließen kann, wenn unter strenger Anwendung des Dublin-Systems theoretisch ein anderer Staat dafür zuständig wäre. Nach Ansicht unserer Versammlung ist es von wesentlicher Bedeutung, dass die Anwendung dieser "Souveränitätsklausel" Gegenstand einer Konzertierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten wird, um nicht anders als ursprünglich geplant verwendet zu werden. Einige Mitgliedstaaten könnten durchaus in Versuchung geraten, eine Form von "Auslese" derjenigen Asylbewerber durchzuführen, die sie aufnehmen wollen oder nicht.
- Die "Aufnahme"-Richtlinie ist nach Ansicht des CESE außerdem mit besorgniserregenden Problemen hinsichtlich der immer schlechter werdenden Lebensbedingungen der Migranten in den Auffanglagern, den Inhaftierungszentren und den Transitzenen verbunden. In diesem Kontext der zunehmenden Verelendung begrüßt der CESE das wichtige Einschreiten des HCR und der lokalen und nationalen Verbände – darunter Cimade, Amnesty International, Liga für Menschenrechte – zur Verteidigung der Anliegen der Migranten. Hinsichtlich der Verschlechterung der Aufnahmebedingungen der Migranten ist insbesondere die Stellungnahme der Beratenden Kommission für Menschenrechte (CNCDH - Commission nationale consultative des droits de l'homme) vom 2. Juli über die Lage der Migranten in Calais und der Umgebung von Calais unmissverständlich. Die von mehreren Verbänden und NROs (Médecins du Monde, France Terre d'Asile, Secours Catholique und Cimade) benachrichtigte CNCDH erklärte, über "die unmenschlichen Bedingungen, unter welchen die Migranten zu überleben versuchen und die ausweglose Situation, in der sich nicht nur diese Menschen, sondern auch die mit einem außergewöhnlich komplexen Problem konfrontierten Behörden befinden, zutiefst schockiert" zu sein. Das am 20. August 2015 unterzeichnete französisch-britische Abkommen (das unter anderem und erstmals auch einen humanitären Absatz beinhaltet) wird angesichts des starken Migrationsdrucks nicht alle Schwierigkeiten auflösen. Dennoch stellt es einen Lösungsansatz dar.
- In diesem Kontext befürwortet der CESE die Zuweisung von für eine tatsächliche Hilfestellung geeigneten Budgets an Verbände und NROs, deren Erfahrungen und Kompetenzen gegenüber einer Situation, die sie häufig bereits auf internationaler Ebene behandelt haben, unersetztlich sind.

---

<sup>26</sup> VERORDNUNG (EU) Nr. 604/2013 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom 26. Juni 2013, insbesondere Artikel (14): "Im Einklang mit der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten und mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, sollte die Achtung des Familienlebens eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein, wenn sie diese Verordnung anwenden." <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0031:0059:FR:PDF>

- Der CESE stellt sich aus legitimen Gründen die Frage der in der Asylverfahrensrichtlinie festgehaltenen Unterscheidung zwischen "sicherer Herkunftsstaat", "sicherer Drittstaat" und "sicherer europäischer Drittstaat" und der damit möglicherweise einhergehenden Gefahr einer weiteren Verschärfung der bereits schwierigen Lage der Asylbewerber.<sup>2728</sup> Diese von den Ländern nach eigenen, nach politischen, geopolitischen oder wirtschaftlichen Kriterien erstellten Listen sind durch ihre große Subjektivität von zahlreichen Mängeln behaftet. Diese Kriterien schwanken von einem zum anderen Land, ändern sich mit den Entwicklungen auf internationaler Ebene und haben Konsequenzen für die Annahme oder Ablehnung eines Asylantrags. **Nach Ansicht des CESE sollte die EU eine gemeinsame Liste der "sicheren Herkunftsstaaten" erstellen, die gemäß des vom Europarat beschlossenen Prinzips insbesondere hinsichtlich Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Grundrechte den Kopenhagener Kriterien folgt.**
- Auch hier ruft der CESE in Erinnerung, dass der Schutz der Menschenrechte ein unantastbares Prinzip ist und vertritt die Meinung, dass bei dem Verfahren der systematischen Verfolgung der Anwendung der Asylrechtregeln (gemäß Migrationsagenda) die Würde des Menschen volumnfänglich berücksichtigt werden muss. Aus diesem Grund setzt sich unsere Versammlung für eine effektive Anwendung der aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte (übernommen aus dem europäischen Recht und dem europäischen Asylsystem) hervorgehenden temporären Schutzmechanismen ein.

## Gewährleistung einer gemeinsamen Verwaltung der Grenzen

Der Grundsatz des freien Personenverkehrs innerhalb des Schengen-Raums ist eine wichtige Errungenschaft der EU, die mit gemeinsamen Außengrenzen einhergeht, deren Kontrolle im Namen aller EU-Mitglieder den an ihren Grenzen befindlichen Mitgliedern obliegt. Das humanitäre Drama, das täglich durch die eintreffenden Migrantenströme genährt wird, hat deutlich gemacht, dass einige anwendbare Regeln ungeeignet sind und eine Vielzahl der an den Grenzen in dieser Notsituation eingeleitete Maßnahmen keine Wirkung zeigen.

### 3.1. Hin zu einer gemeinsamen Politik der Verwaltung der Grenzen des Schengen-Raums

**Unsere Versammlung plädiert folglich für eine gemeinsame europäische Migrationspolitik, besonders im Bereich der Verwaltung und des Schutzes der Grenzen des Schengen-Raums. Der CESE ist der Auffassung, dass die Migrationspolitik in einem gemeinsamen Raum keine Aufsplitterung duldet und vielmehr einen gemeinsamen, in ihre verschiedenen Teilbereiche integrierten Ansatz erfordert.**

---

<sup>27</sup> Artikel 37 der Richtlinie: "Ein Staat gilt als sicherer Herkunftsstaat, wenn sich anhand der dortigen Rechtslage, der Anwendung der Rechtsvorschriften in einem demokratischen System und der allgemeinen politischen Lage nachweisen lässt, dass dort generell und durchgängig weder eine Verfolgung im Sinne des Artikels 9 der Richtlinie 2011/95/EU noch Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe noch Bedrohung infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts zu befürchten sind."

<sup>28</sup> Artikel 27 und 36 der Richtlinie: Transitzone, in welcher der Asylbewerber internationalen Schutz erhalten kann und in welche die EU-Mitgliedstaaten Migranten unter Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zurücksenden können, deren Antrag abgewiesen wurde.

Eine stärker solidarisch und gemeinschaftlich geprägte Verwaltung der Grenzen ist umso dringender, als an sämtlichen Eingangspunkten der EU Spannungen festzustellen sind: Nach Italien, Griechenland, Malta und Ungarn stehen inzwischen auch Kroatien (das noch kein Schengen-Mitglied ist) und die skandinavischen Länder davor, zu stark exponierten Erstaufnahmeländern zu werden.

- Für den CESE muss bei dieser harmonisierten Verwaltung der Grenzen ebenfalls die Einrichtung eines gemeinsamen Seerettungsdienstes für Migranten vorgesehen werden, der sämtliche Schengen-Länder einbezieht (und diese Aufgabe nicht den Erstaufnahmeländern überlässt). Angesichts ihrer grundlegenden Werte ist es die Pflicht der EU, Migranten in Notsituationen auf dem See- oder Landweg Hilfe zu leisten.

In diesem Sinne bedauert unsere Versammlung die Einstellung der 2013 von Italien gestarteten, monatlich mit 9 Mio. Euro dotierten militärisch-humanitären Seerettungsaktion *Mare Nostrum* aufgrund der mangelnden Mobilisierung ihrer Partner, von denen einige befürchteten, dass sie angesichts ihres Einsatzes in der Nähe der libyschen Küsten die Ströme verstärken würde. Sie wurde durch von Frontex (Triton für Italien und Poseidon für Griechenland) koordinierte Operationen ersetzt, ihre Dimensionierung darf jedoch hinterfragt werden. Tatsächlich ist bei keiner der beiden Operationen ein Seeeneinsatz vorgesehen, was die humanitäre Reichweite beträchtlich reduziert. Noch dazu bewirkt ihr Einsatz vor den italienischen und griechisch-türkischen Küsten, dass die Schleuserboote immer weiter auf das offene Meer fahren. Die NROs haben in diesem Zusammenhang besorgt auf die steigende Zahl von Schiffbruchopfern hingewiesen.

Der CESE nimmt die von der Kommission beschlossene Verdreifachung des den Operationen Triton und Poseidon für den Zeitraum 2015 bis 2016 zugewiesenen Budgets zur Kenntnis, deren Ziel es ist, schrittweise einen ähnlichen Umfang wie *Mare Nostrum* zu erreichen. **Für den CESE ist dies ein wichtiges Ziel.**

Unsere Versammlung nimmt außerdem die Ankündigungen einiger Länder zur Kenntnis, Ausrüstung und Fachleute zur Verfügung zu stellen. Dennoch erscheinen ihm diese Verpflichtungen zugleich fraglich und ungenügend. Bei den Finanzierungen soll ein wesentlicher Teil (70 der erforderlichen 89 Millionen) aus einer Umschichtung der für das Galileo-Programme vorgesehenen Fonds stammen, was Anlass zu berechtigten Sorgen über die Zukunft gibt. Was die potenziellen materiellen Beiträge betrifft, bedauert der CESE, dass zwölf Staaten umgehend mitteilten, dass sie die Ausstattung dieser Operationen mit weiteren Mitteln für nicht erforderlich hielten und folglich daran nicht teilnehmen werden. Er stellt außerdem fest, dass die von Frankreich, Deutschland und Großbritannien eingegangenen Verpflichtungen zahlenmäßig sehr begrenzt und hinsichtlich der Dauer der Zurverfügungstellung unklar sind: einige Fachleute, einige Hubschrauber oder Boote...

Die Stärkung dieser Verpflichtungen und die Bereitstellung von reellen Mitteln würde den von den Mitgliedstaaten im Rahmen des (zuvor erwähnten) informellen Treffens der EU-Staats- und Regierungschefs vom 23. September gezeigten Willen, sich solidarisch zu zeigen, unter Beweis stellen.

In diesem Kontext beschäftigt unsere Versammlung auch das Format der Frontex-Agentur. 2004 mit dem Ziel geschaffen, eine integrierte Verwaltung der Außengrenzen zu gewährleisten, ist sie weiterhin und trotz der Aufstockung ihres Budgets (der Nachtragshaushalt 2015 sieht 16 weitere Stellen für die Agentur vor) lediglich im streng operativen Rahmen der Grenzüberwachung tätig. Der Auftrag dieser Agentur, der eine

humanitäre Dimension der Flüchtlingshilfe nicht eindeutig umfasst, ist in seiner Art fraglich und insbesondere bei den Verbänden Gegenstand heftiger Kritik: diese bedauern, dass die EU nicht stärker für die Sicherheit der Migranten und die Gewährleistung ihrer Rechte auf den Gebieten Asyl und Zusammenarbeit mit Drittstaaten eintritt.

- **Der CESE meint daher, dass eine Funktionsanpassung von Frontex nötig ist, um über die bloße Kontrolle hinaus auch den humanitären Aspekt der Migrationskrisen zu berücksichtigen. Auf europäischer Ebene müssen diesbezüglich Überlegungen stattfinden, an der sämtliche Akteure beteiligt sind.**

Diese Überlegung schließt im Sinne unserer Versammlung nicht aus, dass Frontex seine Aufgabe der gegenüber Schleusernetzen ggf. repressiven Überwachung der Schengen-Außengrenzen weiterführt. Vor diesem Hintergrund betrachtet der CESE die Einleitung der zweiten Phase der **Operation Sophia (zuvor EUNAVFOR Med)**, deren Ziel der Erhalt von Informationen über die von den Booten genommenen Strecken, ihre Kapazitäten und die beteiligten Personen ist, sowie die Organisation von Patrouillen in den internationalen Gewässern, als Fortschritt. **Der CESE begrüßt des Weiteren die Resolution des UN-Sicherheitsrates Nr. 2240 (9. Oktober 2015). Kraft dieser Resolution ist es den Mitgliedstaaten im Rahmen des Völkerrechts und unter strenger Achtung des Menschenrechts erlaubt, Boote in den libyschen Hoheitsgewässern und auf offener See zu durchsuchen und ggf. zu beschlagnahmen, von denen angenommen wird, dass sie für den Menschenhandel genutzt werden.**

#### **□ 3.2 Die entschlossene Bekämpfung der kriminellen Schlepperbanden**

- **Der CESE empfiehlt die entschlossene Bekämpfung von kriminellen Schleppernetzen, deren Aktivität mit Menschenhandel vergleichbar ist, wobei die Rechte des Migranten selbst (wie diese in der Palermo-Konvention<sup>29</sup> der UN genannt sind und auch Teil des europäischen Rechts sind) geschützt werden müssen. Der CESE ruft diesbezüglich in Erinnerung, dass sowohl das Durchführungsübereinkommen zum Schengener Übereinkommen von 1990 als auch Artikel 79 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein umfassendes juristisches Instrumentarium zur Ahndung der kriminellen Schlepperbanden bieten. Nun liegt es an der Gesamtheit der Mitgliedstaaten, ihren Willen und ihre Entschlossenheit zu zeigen, diese Mittel wirksam zur Anwendung zu bringen und die gerichtliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet zu verstärken.**
- **Zur Beschleunigung und Ausweitung der Bekämpfung jeglicher Form von Menschenhandel, dem in vielen Regionen insbesondere zur Migration gezwungene Menschen ausgesetzt sind, fordert der CESE das französische Parlament zu einer unverzüglichen Ratifizierung des Zusatzprotokolls (2014) des Übereinkommens über Zwangs- oder Pflichtarbeit (1930) der IAO auf, das vom Ministerrat am 15. Juli 2015 verabschiedet wurde. Der CESE nimmt zur Kenntnis, dass das europäische Parlament am 6. Oktober 2015 den Beschluss des Rates angenommen hat, der den Mitgliedstaaten die Ratifizierung dieses**

---

<sup>29</sup> Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und Zusatzprotokolle, 2004:  
<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-f.pdf>

**Protokoll empfiehlt, von dem die Kommission annimmt, dass es einen wichtigen Schritt bei der Bekämpfung des Menschenhandels und der Gewährleistung der Rechte von Opfern der Kriminalität in ganz Europa darstellt.**

Konkret befürwortet unsere Versammlung eine verstärkte Zusammenarbeit von Frontex, Europol, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen und EUROJUST. Gleichermassen unterstützt der CESE Maßnahmen im Sinne einer besseren Nutzung der verfügbaren technischen Instrumente:

- **EURODAC** für eine systematische Registrierung der Fingerabdrücke aller Migranten, um die Behandlung der Asylanträge zu beschleunigen und zu erleichtern;
- **EUROSUR**, dessen Ziel die Vernetzung der europäischen Grenzüberwachungssysteme durch die Echtzeitübermittlung der gesammelten Daten ist.

Parallel dazu sind die aus den Pilotprojekten (die derzeit in sechs Ländern<sup>30</sup> laufen) über "intelligente Grenzen" (Smart Borders) zu ziehenden Lehren aufmerksam zu verfolgen, deren Ziel laut Migrationsagenda insbesondere für Bürger der Schengen-Nachbarländer sowie andere Personen, die häufig in die EU reisen, die Vereinfachung des Grenzübergangs ist.

- **Bezüglich der Aufnahme der Migranten macht der CESE auf die möglichen Auswüchse von als "Hotspots" bezeichneten Aufnahmezentren aufmerksam** (die die Anhörung, Abnahme der Fingerabdrücke und Identifizierung der Eintreffenden erleichtern sollen), deren Eröffnung in Erstaufnahmeländern erwogen wird. **Diese Hotspots sind mit der Sorge verbunden, dass sie (ohne ausreichende Überwachung und Mittel) weniger die Rolle von menschenwürdigen Aufnahme- und Betreuungseinrichtungen als vielmehr die des Sortierzentrums spielen werden.**
- **Nicht zuletzt befürwortet der CESE die Einrichtung eines aus unterschiedlichen freiwilligen europäischen Staaten bestehenden europäischen Grenzwächtersystems, das auf der gemeinsamen Nutzung der Mittel und einer Koordination der Praktiken beruht. Dies wäre ein starkes Zeichen im Sinne einer konkreten Stärkung der Solidarität und der von den Mitgliedstaaten geteilten Verantwortung.** Die Schaffung einer europäischen Grenzschutztruppe ist in diesem Stadium noch komplex und setzt *de facto* voraus, dass die Migrationspolitik aus der gemischten Zuständigkeit von Kommission und Mitgliedstaaten in eine vorrangige Zuständigkeit der Kommission übergeht. Dieser Gedanke ist dennoch nicht zu verwerfen und sollte einer genaueren Betrachtung unterzogen werden, wenngleich er notwendigerweise mit einem starken politischen Willen verbunden ist. Der CESE möchte erneut seine Verbundenheit mit dem Raum des freien Personenverkehrs in den 26 Schengenländern und den 28 EU-Mitgliedstaaten betonen. Folglich ist er der Ansicht, dass die eingeleitete Politik diesem Aspekt mehr Beachtung schenken sollte, um die Befürchtungen der öffentlichen Meinung zu überwinden.

---

<sup>30</sup> Deutschland, Spanien, Frankreich, die Niederlande, Portugal und Schweden.

## Schaffung eines klaren Rahmens zur Verwaltung der Migrationsströme

Die von der Migrationsfrage derzeit in den europäischen Instanzen und der öffentlichen Meinung ausgelöste Debatte muss nach Meinung des CESE dazu genutzt werden, Gespräche über die Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Migrationspolitik zu eröffnen. Bei den legalen und illegalen Wanderarbeitskräften steht für die EU insbesondere angesichts ihrer mittelfristigen demografischen Entwicklung einiges auf dem Spiel. Laut Eurostat-Prognoses würde die EU ohne den Zuzug von Migranten bis 2050 41 Millionen Einwohner verlieren; in näherer Zukunft bzw. im Zeitraum 2015-2030 würde die Altersklasse der 20-45-Jährigen um mehr als 30,2 Millionen schrumpfen, die Zahl über 65-Jährigen hingegen würde um 31,7 Millionen Menschen steigen. Mit diesem Szenario würde die Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter zwischen 2015 und 2020 um 17,5 Millionen Menschen sinken. In einem Punkt sind sich jedoch alle Studien einig: Laut der Kommission dürfte die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften zur Folge haben, dass 23 % der Stellen mit Hochschulabgängern zu besetzen sind. Bereits heute sind in der "Agenda der europäischen Migrationspolitik" mehrere Schlüsselsektoren aufgeführt, die unter einem Arbeitskräftemangel zu leiden haben: Wissenschaft, Technologie, Ingenieurswesen, Gesundheit. Darüber hinaus wird in der EU für zahlreiche Stellen immer ein Bedarf nach wenig qualifizierten Arbeitskräften bestehen.

In einem Artikel der Tageszeitung *Le Monde* vom 14. Mai 2015 schrieb Hubert Védrine "*Die Immigration an sich ist weder eine Chance noch eine Katastrophe, kann aber je nach der Art und Weise, wie sie verwaltet oder erklärt wird, zu dem einen oder dem anderen werden.*"

- **Der CESE unterstützt die verschiedenen, von der EU in ihrer Migrationsagenda hinsichtlich einer Modernisierung und Anpassung der europäischen Visumspolitik vor dem Hintergrund der Globalisierung erwogenen Ansätze.** Dem geht selbstredend die Ausstattung mit Analysewerkzeugen zur Bestimmung des kurz-, mittel- und langfristigen Personalbedarfs voraus. Das EU-Immigrationsportal und das europäische Portal zur beruflichen Mobilität (EURES) sind Teil dieser Bestrebungen. Diese Werkzeuge sind weiter zu verfeinern, indem sie – wie vorgeschlagen – durch ein europäisches Kompetenz-Panorama und eine Befassung mit den von Drittstaatsangehörigen erworbenen Qualifikationen ergänzt werden. Bislang besteht keine Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen. Unsere Versammlung stellt mit Zufriedenheit fest, dass die Initiative "Neue Kompetenzen" (die auf eine bessere Deutbarkeit und Anerkennung der Kompetenzen und Qualifikationen im Europa der 28 ausgerichtet ist) der "offiziellen Anerkennung von ausländischen Qualifikationen" eine zentrale Bedeutung gibt, um "jedem die Möglichkeit zu geben, in einem beliebigen europäischen Land zu leben, zu studieren und zu arbeiten". Entscheidend ist nun das Voranbringen dieses Vorhabens in Verbindung mit einem besseren Verständnis der Qualifikationen.
- **Im Sinne einer Erleichterung der Mobilität befürwortet der CESE außerdem die Lockerung der Richtlinie von Dezember 2004 über die Aufnahme von Drittstaatangehörigen zu Studien-, Austausch- und Praktikumszwecken sowie der Richtlinie von Oktober 2005 über die Aufnahmeverbedingungen von Drittstaatangehörigen zum Zweck der wissenschaftlichen Forschung.** Ihre gegenwärtig im Europäischen Parlament in Diskussion befindliche Verabschiedung wäre (durch die Annäherung der sehr unterschiedlichen Praktiken der einzelnen

Länder) angesichts der vorgeschlagenen Maßnahmen ein Vorstoß zugunsten der Attraktivität Europas: Erleichterung der Hochschulaufnahmeverfahren und der damit verbundenen Ausstellung eines Visums oder eines Langzeitvisums für Antragsteller, die bestimmte Bedingungen erfüllen; Ausweitung der Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt, bessere Möglichkeiten der innergemeinschaftlichen Mobilität. Anhand solcher Maßnahmen sollen Partnerschaften mit Drittstaaten genährt werden, die langfristig und im Gegenzug von den durch diese Mobilität erworbenen Kompetenzen profitieren können.

- **Unsere Versammlung befürwortet die von der Kommission angestrebte Überarbeitung der Blue-Card-Richtlinie vom 25. Mai 2005, um das "Wander-Visum" als neuen Visumstyp einzuführen.** Fakt ist, dass die Blue Card (die für die Eingangs- und Aufenthaltsbedingungen von hoch qualifizierten Drittstaatangehörigen maßgeblich ist) in ihrer aktuellen Konfiguration nicht die erhoffte Wirkung gezeigt hat. Die Kriterien für die Zuerkennung einer Arbeitserlaubnis werden von den Mitgliedstaaten insbesondere hinsichtlich der Aufenthaltsdauer, die vier Jahre nicht überschreiten darf, als zu einschränkend bewertet. 2013 zählte Eurostat rund 15.000 ausgestellte Arbeitsgenehmigungen, davon mehr als 14.000 durch Deutschland und 304 durch Frankreich. Die diesbezüglich von der Kommission am 27. Mai 2015 eingeleitete öffentliche Konsultation und die darauffolgenden Überlegungen zu Mitteln, mehr Attraktivität zu erreichen, indem der Geltungsbereich auf Unternehmer ausgedehnt wird, die in Europa investieren möchten und durch eine Begünstigung der Mobilität der Inhaber der Genehmigung im europäischen Raum, sollten in absehbarer Zeit zu besseren Resultaten führen. **Der CESE plädiert daher für die Umsetzung des Projekts (nach einer Bewertung der möglichen Konsequenzen) eines "Wander-Visums" für Drittstaatangehörige, die der Visumspflicht unterliegen oder nicht und ein legitimes Interesse an der Bereisung des Schengen-Raums für mehr als 90 Tage innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen<sup>31</sup> haben.**
- Nicht zuletzt (und in Übereinstimmung mit den 2014 erarbeiteten Leitlinien) stellt er fest, dass die Anhörung der Sozialpartner und deren Einbeziehung in die Arbeiten über Strategien zur "legalen, berufsorientierten Einwanderung", die sie in erster Linie betreffen, durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss in die richtige Richtung weisen.
- **Die Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) betreffend, spricht sich unsere Versammlung dafür aus, dass die Mitgliedstaaten diese im Einklang mit Wortlaut und Sinn umsetzen.** Sie betont, dass die Achtung der Menschenrechte in diesem Bereich Vorrang haben muss<sup>32</sup>. **Die Einrichtung von Betreuungsmaßnahmen, die einen menschenwürdigen Ablauf der "Rückführung" der Migranten gewährleisten, ist nach Meinung des CESE eine wesentliche Voraussetzung.**

Parallel dazu werden gegenwärtig die europäischen Bestimmungen über die Rückführung von Einwanderern ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung im Rahmen des Schengen-Evaluierungsmechanismus bewertet. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden eine präzisere Gestaltung der Maßnahmen ermöglichen, die in diesem Bereich geplant sind.

---

<sup>31</sup> Cf. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-347\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-347_fr.htm)

<sup>32</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0107:FR:PDF>

# Abstimmung

Abstimmung für das Gesamtprojekt der durch

Olivier Kirsch, Berichterstatter, präsentierten Stellungnahme

Zahl der Abstimmenden 183

Dafür gestimmt

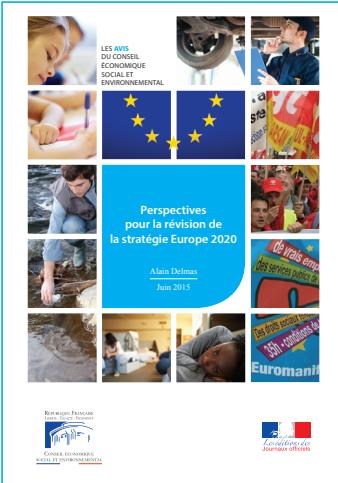
183

Annahme durch den CESE.

Dafür gestimmt: 183

<i>Landwirtschaft</i>	Hr. Bastian, Fr. Bernard, Hr. Choix, Hr. Cochonneau, Fr. Dutoit, Hr. Ferey, Hr. Giroud, Fr. Henry, Fr. Lambert, Hr. Pelhate, Hr. Pinta, Fr. Sinay, Hr. Vasseur.
<i>Handwerk</i>	Fr. Amoros, Hr. Bressy, Hr. Crouzet, Fr. Foucher, Hr. Griset, Hr. Le Lann, Hr. Martin.
<i>Verbände</i>	Hr. Allier, Fr. Arnoult-Brill, Hr. Charhon, Hr. Da Costa, Fr. Jond, Hr. Leclercq.
<i>CFDT</i>	Fr. Boutrand, Hr. Cadart, Hr. Duchemin, Hr. Gillier, Fr. Hervé, Fr. Houbairi, Hr. Le Clézio, Hr. Mussot, Fr. Nathan, Hr. Nau, Fr. Nicolle, Fr. Pajéres y Sanchez, Fr. Prévost, Hr. Quarez, Hr. Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	Fr. Couturier, Hr. Delage, Hr. Dos Santos, Hr. Lamy, Fr. Weber.
<i>CFTC</i>	Hr. Coquillion, Fr. Courtoux, Hr. Ibal, Hr. Louis, Fr. Parle.
<i>CGT</i>	Fr. Cailletaud, Fr. Crosemarie, Fr. Cru-Montblanc, Fr. Doneddu, Fr. Dumas, Fr. Farache, Fr. Hacquemand, Fr. Kotlicki, Hr. Marie, Hr. Michel, Hr. Naton, Hr. Rabhi.
<i>CGT-FO</i>	Hr. Bellanca, Hr. Bernus, Fr. Boutaric, Fr. Fauvel, Fr. Medeuf-Andrieu, Fr. Millan, Hr. Nedzynski, Fr. Nicoletta, Fr. Perrot, Hr. Pihet, Hr. Porte, Hr. Veyrier.
<i>Kooperation</i>	Hr. Argueyrolles, Fr. de L'Estoile, Hr. Lenancker, Fr. Roudil, Hr. Verdier.
<i>Unternehmen</i>	Fr. Bel, Hr. Bernasconi, Fr. Castera, Fr. Dubrac, Fr. Duhamel, Fr. Duprez, Hr. Gailly, Fr. Ingelaere, Hr. Jamet, Hr. Lebrun, Hr. Lejeune, Hr. Marcon, Hr. Mariotti, Hr. Mongereau, Hr. Placet, Hr. Pottier, Fr. PrévotMadère, Hr. Ridoret, Hr. Roger-Vasselin, Fr. Roy, Hr. Schilansky, Fr. Tissot-Colle, Fr. Vilain.

<i>Umwelt und Natur</i>	Hr. Beall, Hr. Bonduelle, Hr. Bougrain Dubourg, Fr. de Béthencourt, Fr. Denier-Pasquier, Fr. Ducroux, Hr. Genest, Hr. Genty, Hr. Guérin, Fr. Laplante, Fr. Mesquida, Fr. Vincent-Sweet, Hr. Virlouvet.
<i>Genossenschaftswesen</i>	Hr. Andreck, Hr. Davant, Fr. Vion.
<i>Studentische Organisationen und Jugend- bewegungen</i>	Hr. Djebbara, Hr. Dulin, Fr. Trellu-Kane.
<i>Überseegebiete</i>	Hr. Arnell, Hr. Galenon, Hr. Grignon, Hr. Kanimoa, Hr. Lédée, Hr. Omarjee, Fr. Romouli-Zouhair.
<i>Sachverständige</i>	Hr. Aschieri, Fr. Ballaloud, Hr. Baudin, Fr. Brishoual, Fr. Brunet, Fr. Cayet, Fr. Chabaud, Hr. Corne, Hr. Delevoye, Fr. El Okki, Hr. Etienne, Fr. Fessel-Colovic, Fr. Fontenoy, Hr. Fremont, Hr. Gall, Hr. Geveaux, Fr. Gibault, Fr. Grard, Fr. Graz, Hr. Guirkinger, Fr. Hazard, Hr. Hochart, Hr. Khalfa, Hr. Kirsch, Hr. Le Bris, Fr. Levaux, Hr. Lucas, Hr. Martin, Fr. Meyer, Hr. Obadia, Hr. Ricard, Hr. Richard, Fr. du Roscoät, Hr. de Russé, Hr. Santini, Hr. Soubie, Hr. Terzian, Hr. Urieta.
<i>Freie Berufe</i>	Hr. Capdeville, Hr. Gordon-Krief, Hr. Noël, Fr. Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Fr. Basset, Hr. Damien, Hr. Farriol, Hr. Feretti, Hr. Fondard, Hr. Joyeux, Fr. Koné, Fr. L'Hour, Fr. Therry, Fr. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Hr. Bérille, Fr. Dupuis, Hr. Grossset-Brauer.



## Dernières publications de la section à saisir ds O-Urs

- Perspektiven für die Überarbeitung der Strategie Europa 2020
- Das Gelingen der UN-Klimakonferenz in Paris 2015
- Der Einfluss Frankreichs auf europäischer und internationaler Ebene durch die Förderung des kontinentalen Rechts
- Die Europäische Gemeinschaft am Scheideweg
- Internet: Für eine offene und gleichberechtigte Regierungsführung
- Entwurf eines Rahmen- und Planungsgesetzes über Entwicklungspolitik und internationale Solidarität
- Die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSE – Corporate Social Responsibility): Ein Weg zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wende

## DIE JÜNGSTEN VERÖFFENTLICHUNGEN DES WIRTSCHAFTS-, SOZIAL- UND UMWELTRATES (CESE – CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL)

- Die Konfrontation der Hoheitsgebiete mit Naturkatastrophen: Welche Instrumente zur Risikoverhütung?
- Die Häfen der Überseegebiete am Schnittpunkt des Welthandels
- Die neuen Beziehungen von Industrie und Dienstleistungsgewerbe im Digitalzeitalter
- Jahresbericht über den Stand Frankreichs im Jahr 2015
- Die soziale Absicherung der Selbstständigen
- Entsandte Arbeitnehmer
- Bionik: Die Natur als Vorbild für nachhaltige Innovationen

**Die Gesamtheit unserer  
Arbeiten ist zugänglich auf  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Druck durch die Direktion für Rechts- und Verwaltungsinformationen, 26, Rue Desaix, Paris (15. Arrondissement) gemäß den vom Wirtschafts-, Sozial- und Umweltrat bereitgestellten Dokumenten.

Seriennummer: 411150031-001015 – Hinterlegung der Pflichtexemplare: Oktober 2015

Copyright Foto: iStock

