

Bundesrat

Drucksache 207/94

10.03.94

96 Seiten

EU - AS - FJ - In - K

Vorlage

an den Bundesrat

Entwurf einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik

207/94

KEP-AE-Nr.: 940635

Übermittelt vom Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften am 02.03.94.

ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK

Beobachter der Länder bei den
Europäischen Gemeinschaften
Bundeskanzlerplatz 2-10
Bonn-Center H 202
53113 Bonn

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DER RAT UND AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

VORWORT - ZWECK UND INHALT DER MITTEILUNG

Die Problematik der Einwanderung nimmt zusammen mit dem andersgearteten, jedoch damit verwandten Problemkreis der Asylpolitik im politischen Leben der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten einen immer wichtigeren Platz ein. Sie ist Anlaß zu einer oft heftigen Debatte in der Öffentlichkeit und in den Parlamenten, und mitunter dient sie als Vorwand für Gewalttätigkeiten, die keineswegs mit europäischen Traditionen und Gesetzen vereinbar sind.

Gleichzeitig wächst das Bewußtsein, daß wir diese Probleme gemeinsam anpacken müssen. Konkreter Ausdruck dieses Erkenntnis sind die Bestimmungen des Vertrags über die Europäische Union, in denen diese Themen ausdrücklich als Angelegenheiten von gemeinsamen Interesse deklariert werden, die im Kontext eines einheitlichen institutionellen Rahmens zu behandeln sind.

Es gibt keine Alternative zu einem solchen Vorgehen. Die fortschreitende europäische Integration erfordert eine integrierte und kohärente Reaktion auf diese Herausforderungen, die von Realismus und Solidarität geprägt ist. Der Zuwanderungsdruck und die Integration legaler Zuwanderer sind Schwierigkeiten, die von der Union als Ganzes gemeistert werden müssen. Falls dies nicht gelingt, sind alle Versuche zur Förderung der Kohäsion und Solidarität in der Union in Frage gestellt und ist die künftige Stabilität der Union selbst gefährdet.

Die Kommission möchte daher diese Mitteilung als Grundlage zur Förderung einer umfassenden Debatte betrachten, in der geklärt wird, wie die Möglichkeiten des Vertrags über die Europäische Union genutzt werden können, um die erforderliche koordinierte Reaktion zustande zu bringen und einen Rahmen für die künftige Arbeit der Union zu schaffen.

Zu diesem Zweck geht die Kommission von der bereits geleisteten Arbeit und den Entwicklungen an der Basis aus. Sie stützt sich ferner auf eine Reihe anerkannter Ansätze, die das Ergebnis früherer Diskussionen sind. Dazu gehört insbesondere die Notwendigkeit eines umfassenden Konzepts für die Hauptkomponenten einer wirksamen Einwanderungspolitik:

- Einflußnahme auf den Zuwanderungsdruck, insbesondere durch Zusammenarbeit mit den wichtigsten Ursprungslandern der Zuwanderung nach Europa;
- Versuch einer Steuerung der Einwanderung, damit diese innerhalb lenkbarer Strukturen abläuft;
- Stärkung der Politiken zur Integration der legalen Zuwanderer.

Ein umfassendes Konzept dieser Art macht es möglich, Maßnahmen im Bereich der Kontrolle und der Aufnahmeverfahren mit einer langfristigen Zusammenarbeit mit den

Ursprungsländern und -regionen und einer aktiven Politik zur Stärkung der Rechte der bereits legal in der Union niedergelassenen Angehörigen dieser Drittländer. zu verbinden.

Die Mitteilung reicht über die bestehenden Programme der Union in den einschlägigen Bereichen hinaus und ergänzt diese. Sie will realistisch sein und gleichzeitig neue Ideen und Vorstellungen für die konkrete Verwirklichung der politischen Ziele in die Diskussion einbringen.

Einflußnahme auf die Ursachen des Zuwanderungsdrucks

Nach Auffassung der Kommission ist eine solche Einflußnahme nur dann möglich, wenn sichergestellt wird, daß die Einwanderungs- und Asylpolitik voll in die Außenpolitik der Union einbezogen wird und daß die der Union zur Verfügung stehenden Instrumente der Außenpolitik eingesetzt werden, um den Einwanderungsdruck an der Wurzel zu fassen. Dies könnte bedeuten, daß auf verschiedenen Ebenen gehandelt werden muß: Handels-, Entwicklungs- und Kooperationspolitik, humanitäre Hilfe und Menschenrechte.

Eine wirksame Aktion in diesem Bereich erfordert ferner, daß genaue Informationen über die jeweiligen Wanderungsströme und mögliche künftige Trends verfügbar sind.

Steuerung der Zuwanderungsströme

Die Steuerung der Zuwanderungsströme erfordert ebenfalls eine politische Antwort auf mehreren Ebenen. Sie erfordert die Festlegung und Umsetzung gemeinsamer Konzepte für die Politik im Bereich der Aufnahme von Arbeitern, Selbständigen und Studierenden und die Annäherung der Politiken im Bereich der Aufnahme aus humanitären Gründen. Erforderlich sind Politiken, die das Problem der illegalen Zuwanderung effektiver anfassen und zwar mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen und von Maßnahmen gegenüber Personen, die sich illegal in der Gemeinschaft aufhalten, wobei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung besonderes Gewicht zukommt.

Auch die Politiken in bezug auf Flüchtlinge und sonstige Personen, die den Schutz der Völkergemeinschaft benötigen, müssen berücksichtigt werden, doch wird in der Mitteilung eine andere Orientierung vorgeschlagen. Das Hauptziel der Asylpolitik müßte es sein, sicherzustellen, daß die Prüfung von Asylanträgen weiterhin in fairer und wirksamer Weise erfolgen kann. Die Mitteilung befaßt sich ferner mit neuen Problemen, die im ehemaligen Jugoslawien auftreten. Dazu gehört die Entwicklung von Plänen für den zeitweiligen Schutz der Bevölkerung. Eine Union, die sich auf ein kooperatives Vorgehen geeinigt hat, sollte prüfen, wie sie ihre Solidarität zeigen kann, indem sie Mitgliedstaaten, die sich in solchen Situationen an der Front befinden, helfen kann.

Stärkung der Politiken zur Integration legaler Zuwanderer

Die Kommission unterstreicht, daß eine Aktion in diesem Bereich ein wesentlicher Bestandteil der umfassenden Notwendigkeit zur Förderung der Solidarität und Integration in der Union bleibt. Es muß sichergestellt werden, daß die Integrationspolitiken unmißverständlich auf eine Verbesserung der Lage von Angehörigen von Drittstaaten, die sich in der Gemeinschaft legal aufhalten, ausgerichtet sind, und daß Schritte zur weiteren Angleichung der Rechte dieses Personenkreises an diejenigen Bürger der Mitgliedstaaten unternommen werden.

Eine Verstärkung der Integrationspolitiken muß auch Aktionen zur Schaffung angemessener wirtschaftlicher und soziokultureller Bedingungen für eine erfolgreiche Integration einschließen, etwa in Form von Aktionen im Bereich der Beschäftigung und Ausbildung. Ferner müssen die Informationen und der Dialog gefördert werden und müssen Rassendiskriminierungen und alle Formen von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bekämpft werden.

Die verschiedenen Ideen, die die Kommission dem Parlament und dem Rat zur Prüfung vorlegt, sind in Kapitel IV der Mitteilung als möglicher neuer Rahmen für die Tätigkeit der Union zusammengefaßt. Diese Ideen sind noch nicht als endgültiges Arbeitsprogramm gedacht. Sie stellen jedoch ein kohärentes Ganzes von Vorschlägen vor, die die Mitgliedstaaten und die Kommission zu berücksichtigen gedenken, wenn es darum geht, ein langfristiges Aktionsprogramm zu erstellen, das den neuen Herausforderungen und Wirklichkeiten der Europäischen Union Rechnung trägt. Die Vorschläge in Kapitel IV sollten daher als Diskussionsgrundlage betrachtet werden, auf der sich die Debatte, die die Kommission mit dieser Mitteilung auslösen will, stützen kann.

Die Umsetzung dieser Ideen in konkrete Aktionen ist der nächsten Phase vorbehalten. Die Kommission wird ebenfalls versuchen, zu diesem Prozeß durch Nutzung der ihr verfügbaren Instrumente beizutragen, sowohl in Bezug auf das vom Europäischen Rat im Dezember 1993 angenommene Arbeitsprogramm wie auf den in Kapitel IV suggerierten Rahmen für die Rätigkeit der Union.

INHALTSVERZEICHNIS

I.	EINFÜHRUNG - Hintergrund für die Bearbeitung der Mitteilung	6
II.	BESTANDSAUFNAHME	9
II.1.	Zuwanderungs- und Asylfragen im öffentlichen und politischen Bewußtsein	9
II.2.	Der Vertrag über die Europäische Union	11
II.3.	Aktuelle Entwicklungen	12
II.4.	Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten	13
II.5.	Die Umsetzung des Arbeitsprogramms von 1991	15
III.	ENTWICKLUNG EINER EUROPÄISCHEN ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK	17
III.1.	Einleitung	17
III.2.	Einwirkung auf den Wanderungsdruck	18
III.2.1.	Bedarf an genauen Informationen	18
III.2.2.	Die tieferen Ursachen des Wanderungsdrucks	19
III.3.	Kontrolle der Migrationsströme	26
III.3.1.	Einleitung	26
III.3.2.	Aufnahme	27
III.3.3.	Flüchtlinge und sonstige Personen, die internationalen Schutz suchen	29
III.3.4.	Illegale Zuwanderung	34
III.4.	Verstärkte Integration der legalen Zuwanderer	38
III.4.1.	Rechtliche Gleichstellung der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten	40
III.4.2.	Schaffung günstiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen für die Integration	43
III.4.3.	Information und Dialog	45
III.4.4.	Bekämpfung der Rassendiskriminierung, Umgang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit	46
IV.	VORSCHLAG FÜR EIN NEUES AKTIONSPROGRAMM	49

ANHANG I BESCHREIBUNG DER HAUPTWANDERUNGSSTRÖME

ANHANG II UMSETZUNG DES ARBEITSPROGRAMMS AUF DEM GEBIET DER ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK VON 1991

ANHANG III NEUERE ENTWICKLUNGEN IN DER UNION

ANHANG IV NEUERE ENTWICKLUNGEN IN INTERNATIONALEN GREMIEN

I. EINFÜHRUNG - Hintergrund für die Bearbeitung der Mitteilung

1. Im Oktober 1991 legte die Kommission zwei gesonderte Mitteilungen zur Asyl- und zur Zuwanderungsproblematik vor. In der vorliegenden Mitteilung sollen die in diesen Mitteilungen enthaltenen Konzepte vor dem Hintergrund der neuen Möglichkeiten weiterentwickelt werden, die sich durch den Vertrag über die Europäische Union (VEU) auf den Gebieten Asyl- und Zuwanderungspolitik bieten. Mit ihrem Beschluß, 1991 zwei gesonderte Mitteilungen vorzulegen, wollte die Kommission die humanitären Aspekte des Asylrechts von allgemeinen Fragen abgrenzen, die sich im Zusammenhang mit der Zuwanderungsproblematik ergeben. Obwohl diese Abgrenzung auch heute noch Gültigkeit besitzt, ist es zunehmend schwieriger geworden, die Themen getrennt voneinander zu behandeln. Aus diesem Grund werden in der vorliegenden Mitteilung beide Bereiche zusammengefaßt; dies bedeutet allerdings nicht, daß den Merkmalen, die den jeweiligen Unterschied der beiden Themen ausmachen, keine Beachtung geschenkt wird.
2. Die Mitteilung befaßt sich auch - wie bereits die Mitteilung von 1991 - mit dem wichtigen Thema der Integration rechtmäßiger Zuwanderer. Daß es sich bei Zuwanderung nicht um ein vorübergehendes Phänomen handelt und daß die in den 50er und 60er Jahren häufig zu Grunde gelegten Annahmen auf Fehleinschätzungen der Entwicklung der Wanderungsbewegungen in der Nachkriegszeit beruhten, ist seit langem bekannt. Darüber hinaus hat sich gezeigt, und das ist viel bedeutsamer, daß die Zuwanderung sich sowohl für die Aufnahmeländer als auch für die Zuwanderer wirtschaftlich und kulturell vorteilhaft auswirkt. Hier und da werden heute Rufe nach einem Zuwanderungsstopp laut: Diesen nachzukommen, ist jedoch weder möglich noch wünschenswert. Was wir allerdings brauchen, ist eine vernünftige Zuwanderungspolitik. Die kulturelle und ethnische Vielfalt, die die Gemeinschaft seit ihrem Bestehen aufweist, ist eine Bereicherung für die Gemeinschaft und ihre Bürger; daß dies die gesamte Gesellschaft und ihre Zuwanderergemeinden vor neue Herausforderungen und Aufgaben stellt, versteht sich von selbst. Ein umfassendes Gesamtkonzept muß dieser Tatsache und den Problemen im Zusammenhang mit der Präsenz von Drittland-Angehörigen und ihrer Familien - zu denen häufig eine in der Gemeinschaft geborene zweite Generation gehört - Rechnung tragen und Maßnahmen zu ihrer Integration und zur Integration neuer Zuwanderer vorsehen.
3. Die früheren Mitteilungen der Kommission zur Asyl- und Zuwanderungspolitik erfolgten entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rates von Luxemburg im Juni 1991 an die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister, bei der nächsten Tagung der Staats- und Regierungschefs in Maastricht Vorschläge zur Harmonisierung der einschlägigen Politiken vorzulegen. Damit erhielt die innergemeinschaftliche Zusammenarbeit auf diesem Gebiet eine neue Dimension. Bis zu diesem Zeitpunkt war die Arbeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten in erster Linie darauf ausgerichtet gewesen, mit Blick auf den am 1. Januar in Kraft tretenden Raum ohne Binnengrenzen neue Formen

der Zusammenarbeit in den Bereichen Zuwanderungs- und Asylpolitik zu entwickeln. Zu diesem Zweck waren die einschlägigen Verhandlungen mit der Unterzeichnung des Übereinkommens von Dublin und des Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen, mit dem bis auf die territoriale Anwendung des Abkommens alle diesbezüglichen Fragen gelöst werden konnten, zu einem erfolgreichen Abschluß geführt worden. Die Aufforderung des Europäischen Rates von Luxemburg an die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister, über dieses wichtige, eng umrissene Ziel hinauszugehen, trug nicht nur der Tatsache Rechnung, daß die wichtigsten Arbeiten der ersten Phase so gut wie abgeschlossen waren, sondern auch, daß der geopolitische und sozio-ökonomische Hintergrund, vor dem die Zuwanderungs- und Asylproblematik zu betrachten ist, sich geändert hatte und eine andere Ebene der Zusammenarbeit erforderte; außerdem sollte der Schwerpunkt von Verfahrens- auf inhaltliche Fragen verlagert werden.

4. Nachdem der Beschluß des Luxemburger Rates bereits eine Wende in der Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten in den Bereichen Zuwanderungs- und Asylpolitik eingeleitet hatte, erhielt diese einen noch bedeutsameren Impuls mit dem Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union, der die Zusammenarbeit in Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse innerhalb einer einzigen institutionellen Struktur vorschreibt. Auf seiner Tagung vom 10. und 11. Dezember in Brüssel erkannte der Europäische Rat die mit Inkrafttreten des VEU entstehenden neuen Möglichkeiten an und gab seinem festen Willen Ausdruck, diese in vollem Umfang zu nutzen. Außerdem genehmigte der Europäische Rat einen Aktionsplan der im Rat "Justiz und Inneres" vereinigten Minister sowie ein Arbeitsprogramm, das eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen auf den Gebieten Zuwanderung und Asyl enthält, die im Laufe des Jahres 1994 vorrangig behandelt werden sollen.
5. Zusätzlich zu diesen weitreichenden institutionellen Entwicklungen innerhalb der Union haben seit 1991 zahlreiche andere Veränderungen stattgefunden, die eine erneute Beschäftigung mit diesen Themen rechtfertigen. Obwohl das Interesse von Politik und Öffentlichkeit an dieser Problematik nach wie vor unverändert groß ist, haben verschiedene Entwicklungen in der jüngsten Zeit gezeigt, daß die Erarbeitung eines wirksamen Konzepts für Zuwanderung und Asyl heute dringender ist denn je. Die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien hat zahlreiche alte und neue Fragen im Zusammenhang mit der Flüchtlingsproblematik aufgeworfen, die gemeinsame Antworten erfordern. In verschiedenen Ländern Europas wurden bzw. werden Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften vorgenommen. Die Öffentlichkeit wurde durch eine Reihe gewalttätiger und medienwirksam aufbereiteter Übergriffe auf Ausländer und Asylbewerber aufgeschreckt. Das Thema ist heute Gegenstand von Diskussionen, die nicht mehr nur auf Ebene der Europäischen Union stattfinden sondern auch im Rahmen der UN-Organisationen, der KSZE, der OECD, des Europarates, der G-7 und des Transatlantischen Dialogs.
6. Ebenso wie die Kommission es 1991 für richtig gehalten hatte, mit ihren Mitteilungen zum Thema Zuwanderung (SEK(91)1855e) und Asyl (SEK(91)1857e) einen Beitrag zu der Debatte zu leisten, die zur Annahme der Arbeitsprogramme durch den Europäischen Rat von Maastricht geführt hat, hält sie es zum jetzigen Zeitpunkt für zweckmäßig, die

vorliegende Mitteilung an das Europäische Parlament und an den Rat zu richten, um die Diskussion über Zuwanderungs- und Asylfragen vor dem Hintergrund des Vertrags über die Europäische Union neu zu beleben. In der Mitteilung wird Bilanz des Erreichten gezogen und aufgezeigt, was innerhalb der Programme bzw. über sie hinausgehend noch zu tun ist. Die Mitteilung beschränkt sich auf die Problemfelder Zuwanderung und Integration von Drittland-Angehörigen. hier wird noch ein Satz zum Asyl zwischen MS eingefügt.

7. Die Mitteilung besteht aus zwei Teilen: einer Bestandsaufnahme und einem politisch orientierten Teil. Die Bestandsaufnahme umfaßt folgende Themen:

- (a) Zuwanderungs- und Asylfragen im öffentlichen und politischen Bewußtsein sowie Vorschläge für eine Sensibilisierung in dieser Frage;
- (b) die institutionellen Veränderungen im Zuge des VEU;
- (c) tatsächliche Veränderungen der Migrationsbewegungen und Grad der Übereinstimmung mit den entsprechenden Voraussagen;
- (d) Änderungen der Rechtsvorschriften und der Einstellungen in den Mitgliedstaaten und außerhalb;
- (e) Fortschritte bei der Umsetzung der im Dezember 1991 vom Europäischen Rat genehmigten Arbeitsprogramme.

Die Mitteilung besteht aus einem Textkorpus und folgenden Anhängen:

- Anhang I: Beschreibung der Hauptwanderungsströme
- Anhang II: Durchführung des Arbeitsprogramms von 1991 zum Thema Asyl- und Zuwanderungspolitik
- Anhang III: Jüngste Entwicklungen in der Europäischen Union
- Anhang IV: Jüngste Entwicklungen in internationalen Gremien.

II. BESTANDSAUFNAHME

II.1 Zuwanderungs- und Asylfragen im öffentlichen und politischen Bewußtsein

8. Das Wanderungsphänomen ist dem menschlichen Wesen inhärent und damit so alt wie die Menschheit. Die für Europa entscheidenden Phasen der Migration fanden im 19. und frühen 20. Jahrhundert statt. Diese großen Bevölkerungsbewegungen kamen sowohl den Einwanderungsländern als auch Europa zu Gute.
9. Die Situation kehrte sich in den 50er und 60er Jahren um, als einige europäische Staaten Arbeitskräfte aus Ländern innerhalb und außerhalb Europas anwarben. Die Einwanderer leisteten einen wesentlichen Beitrag zum Wiederaufbau Europas und dem anschließenden Wirtschaftsboom. Aufgrund der durch die Ölkrisen der 70er Jahre hervorgerufenen Rezessionen ging der Zustrom von Arbeitskräften allmählich zurück; die Möglichkeiten der legalen Einwanderung in die Gemeinschaft wurden stark eingeschränkt. Ehemalige Auswanderungsländer der Europäischen Union wurden allmählich zu De-facto-Einwanderungsländern. Langfristig gesehen sollte nicht ausgeschlossen werden, daß es erneut zu einer Umkehr der Situation kommen könnte und Europa - aus demographischen Gründen beispielsweise - die Möglichkeiten für eine legale Zuwanderung ausbauen müßte.
10. Die derzeitige Diskussion, bei der die Zuwanderungspolitik nach wie vor einen wichtigen Platz auf der politischen Tagesordnung einnimmt, muß vor diesem historischen Hintergrund gesehen werden. Die Achtung menschlicher Werte und sozialer Gerechtigkeit ist in den westeuropäischen Staaten traditionell fest verankert. Gleichzeitig zeichnet sich in einigen Teilen der Gesellschaft eine Polarisierung der Einstellungen gegenüber Neu-Zuwanderern und bereits etablierten Zuwanderer-Gemeinschaften ab. Diese Entwicklung wird durch die gegenwärtige Wirtschaftslage, d. h. hohe Arbeitslosigkeit verbunden mit sozialen Spannungen, noch verstärkt.
11. Die große Mehrheit der Bevölkerung ist Ausländern gegenüber nach wie vor positiv eingestellt. Dies kommt in den öffentlichen Protestmärschen gegen ausländerfeindliche Übergriffe eher zum Ausdruck als in diesen Übergriffen selbst. Allerdings gibt es auch Menschen, die die Vorstellung eines großen Zuwandererstroms nach Europa beunruhigt. Diese Angst ist in den meisten Fällen aber gefühlsmäßig begründet und beruht nicht auf Fakten. Doch es könnte gerade dieses Gefühl mit dazugeführt haben, daß Anzahl und Brutalität rassistischer Übergriffe in der jüngsten Vergangenheit zugenommen haben.
12. Diese Entwicklung stellt die Regierungen vor wachsende Probleme. Sie müssen für die gemäßigten Kräfte auf beiden Seiten glaubwürdig bleiben und eine Situation bewältigen, in der anti-demokratische Elemente das Ausländerproblem "auszuschlachten" versuchen. Um eventuelle Gefahren abzuwenden, müssen die Regierungen an die traditionelle Toleranz der Bevölkerung appellieren, indem sie die wirtschaftlichen und sozialen Vorteile im Zusammenhang mit der Zuwanderung deutlicher herausstellen und mit Hilfe einer kohärenten und langfristig angelegten Strategie bezeugen, daß der Zuwanderungsstrom kontrolliert wird.

13. Ein Kernelement einer solchen Strategie wäre die sachgerechte Unterrichtung der Öffentlichkeit. Die öffentliche Meinung ließe sich durch zuverlässige Informationen über aktuelle und potentielle Wanderungsströme beeinflussen. Da gegenwärtig hauptsächlich Daten zu den Asylantragstellern vorliegen, konzentriert sich die öffentliche Diskussion im wesentlichen auf Asylfragen, obwohl andere Wanderungsbewegungen wie die illegale Zuwanderung in der Regel bedeutsamer sind. Eine gute Informationspolitik ist daher unverzichtbar.
14. Die nationalen Sorgen sind auch europäische Sorgen. Dieser Tatsache haben nicht nur die Mitgliedstaaten durch verstärkte Zusammenarbeit und institutionelle Reformen Rechnung getragen, auch das Europäische Parlament ist auf diesem Gebiet aktiver geworden: Im November 1992 verabschiedete das Parlament als Antwort auf die Mitteilungen der Kommission zum Thema Zuwanderung und Asyl von 1991 zwei wichtige Entschlüsse¹. Außerdem erörterte es eine Reihe von Berichten über Themen, die in der vorliegenden Mitteilung aufgeführt sind. Am 19. Januar 1994 verabschiedete das Parlament die auf der Grundlage des Lambrias-Berichts erstellte Entschluß über eine europäische Flüchtlingspolitik². Es handelt sich hierbei um eine der letzten Entschlüsse, die das Europäische Parlament in diesem Zusammenhang verabschiedet hat.
15. Die Europäische Union muß sich mit diesen Fragen auseinandersetzen und sollte, in jedem Fall, das heißt auch dann, wenn jede nationale Situation vielleicht eine eigene Lösung erfordert, prüfen, inwieweit sie einen Beitrag zur Lösung dieser Probleme leisten kann: indem sie beispielsweise einen allgemeinen Rahmen vorgibt, innerhalb dem eine Europäische Zuwanderungs- und Asylpolitik entwickelt werden kann.

¹Entschlüsse A3-0280/92 und A3-0337/92. Anhang III enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Absätze dieser Entschlüsse.

²A3-0402/93.

II.2 Der Vertrag über die Europäische Union

16. Der Vertrag über die Europäische Union bietet neue Möglichkeiten zur Entwicklung einer Zuwanderungs- und Asylpolitik, da bestimmte Aspekte der Außen- und Sicherheitspolitik (Titel V) sowie der Justiz- und Innenpolitik (Titel VI) in den einheitlichen Rahmen des Vertrags einbezogen werden. In Kapitel III wird erläutert, daß ein umfassendes Vorgehen Maßnahmen in verschiedenen Politikbereichen verlangt, d.h. daß traditionelle Tätigkeitsbereiche wie die Sozialpolitik, Bereiche der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die Handelspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit sowie die Migrationspolitik und Maßnahmen zur Steuerung von Wanderungsbewegungen aufeinander abgestimmt werden müssen. Der VEU bietet für die genannten Politikbereiche einen einheitlichen institutionellen Rahmen und schafft somit neue Möglichkeiten für das nunmehr erforderliche Gesamtkonzept.
17. Titel VI des Vertrags enthält die verbindliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten der Union zur Zusammenarbeit in einer Reihe von Bereichen, die als Angelegenheiten von "gemeinsamem Interesse" betrachtet werden. Zu diesen Bereichen zählen insbesondere auch die Einwanderungs- und die Asylpolitik. Durch diese formelle Verpflichtung wird in gewisser Weise eine Zusammenarbeit konsolidiert und kodifiziert, die bei Fragen, die eher ein gemeinsames Vorgehen erforderten, bereits von Fall zu Fall stattgefunden hat. Die Entscheidung, an die Stelle einer ad hoc Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, die theoretisch jederzeit reversibel ist, eine Vertragsverpflichtung zu dauerhafter Zusammenarbeit zu setzen, ist ein wichtiges politisches Signal an die Öffentlichkeit der Mitgliedstaaten und der übrigen Welt.
18. Titel VI enthält des weiteren klare Vorschriften und Verfahrensregeln für die Zusammenarbeit in den neuen Bereichen; er benennt die jeweilige Funktion der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments und verleiht dem Europäischen Gerichtshof die Auslegungsbefugnisse. Obwohl Titel VI weniger "stromlinienförmig" ist als die meisten der durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Entscheidungsprozesse der Gemeinschaft, sieht er für alle Mitgliedstaaten und die Kommission die Möglichkeit vor, Initiativen im Zusammenhang mit Einwanderungs- und Asylfragen vorzulegen. Titel VI legt außerdem fest, daß das Europäische Parlament regelmäßig über die in diesen Bereichen durchgeführten Arbeiten zu unterrichten und zu den wichtigsten Aspekten anzuhören ist. Als Verfahren der Zusammenarbeit sind die Festlegung gemeinsamer Standpunkte und Maßnahmen vorgesehen sowie die Ausarbeitung von Übereinkommen. Durch eine straffere, mehrschichtige und besser koordinierte Struktur der offiziellen Ausschüsse und Arbeitsgruppen soll gewährleistet werden, daß die politischen Entscheidungsprozesse im Rat im Rahmen eines Einheitlichen Vertrags erfolgen.
19. Durch Artikel K.9 des Titels VI wird die Möglichkeit für weitere institutionelle Entwicklungen geschaffen. Dort heißt es, daß "der Rat auf Initiative der Kommission oder eines Mitgliedstaats einstimmig beschließen kann, daß Artikel 100 c des Vertrags zur

Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf Maßnahmen in den in Artikel K 1 Ziffern 1 bis 6 genannten Bereichen anwendbar ist." Aufgrund dieses Artikels ist es daher möglich, daß bestimmte Bereiche des Titels VI, einschließlich der Asyl- und Einwanderungspolitik, auf die Ebene des EG-Vertrags übertragen werden. Die der Schlußakte des Vertrages beigefügte Erklärung zur Asylfrage verpflichtete den Rat, bis Ende 1993 die etwaige Anwendung des Artikels K 9 auf die Asylpolitik zu prüfen. Im November 1993 legte die Kommission dem Rat einen Bericht zu dieser Frage vor, in dem sie die Auffassung vertritt, daß es trotz der Vorteile, die Artikel 100 c bietet, verfrüht sei, bereits so kurz nach Inkrafttreten des VEU die Anwendung des Artikels K 9 vorzuschlagen. Sie weist aber darauf hin, daß die genannten Vorteile es zweckmäßig erscheinen lassen, die Frage der möglichen Anwendung des Artikels K 9 auf die Asylpolitik auf der Grundlage künftiger Erfahrungen erneut zu prüfen.

20. Aus den vorgenannten Gründen enthält der Vertrag über die Europäische Union nicht nur eine neue politische Verpflichtung, ein Bündel von Vorschriften, Verfahrensregeln und anderen Instrumenten sondern auch rationellere und besser koordinierte Strukturen zur Erarbeitung von politischen Entscheidungen sowie die Möglichkeit für alle Organe und Mitgliedstaaten der Union, in neuen Bereichen, die von großem öffentlichem und politischem Interesse sind, mitzuwirken. Da im Rahmen dieser neuen Strukturen potentiell wichtige Themen behandelt werden sollen, ist die Union es sich selbst und ihren Bürgern schuldig, die durch den Vertrag gebotenen Möglichkeiten rasch und effizient zu nutzen.

II.3 Aktuelle Entwicklungen

21. Anhang I zeigt die Entwicklungen der Wanderungsbewegungen seit den Mitteilungen der Kommission von 1991, wenn auch auf der Grundlage von Statistiken, die nicht immer direkt miteinander vergleichbar sind. Daraus ergibt sich, daß der Gesamtdruck nicht nachgelassen hat und wahrscheinlich auch nicht nachlassen wird, obwohl sich die Verhaltensmuster geändert haben und mehrere unerwartete Entwicklungen stattgefunden haben. Den Angaben von EUROSTAT zufolge wird die Zahl der 1992 in die Union zugewanderten Personen auf insgesamt 2 Millionen geschätzt, von denen die Hälfte Drittland-Angehörige sind. Nachdem 1992 rund 570.000 Asylanträge in den Mitgliedstaaten gestellt wurden, weisen die Zahlen für 1993 auf eine stark rückläufige Entwicklung hin. Die Zahlen im Anhang zeigen, daß die Situation - trotz einiger gemeinsamer Trends - von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich ist. In Deutschland sind beispielsweise mehr Asylanträge gestellt worden als in allen Mitgliedstaaten zusammen.
22. Einerseits sind die befürchteten Massenbewegungen aus der ehemaligen Sowjetunion und ihrer ehemaligen Einflußzone nach Westeuropa noch nicht eingetreten, obwohl große Bewegungen innerhalb des Gebietes östlich des früheren Eisernen Vorhangs stattgefunden haben, insbesondere innerhalb der Republiken der ehemaligen Sowjetunion. Andererseits

hat der Wanderungsdruck aus dem Süden, insbesondere aus Nordafrika, sowohl aus demographischen als auch wirtschaftlichen Gründen zugenommen. Darüber hinaus hat die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien, vor der "Haustür" der Union zu großen Wanderungsbewegungen von Menschen geführt, die durch Entwicklungen aus ihrer Heimat vertrieben wurden, die westeuropäischem Denken fremd sind und die neue und maßgeschneiderte Antworten verlangen. Hinzu kommt, daß die heutigen Reisemöglichkeiten und ihre Nutzung durch skrupellose Menschenhändler eine Zunahme der Zuwanderer nach Europa aus den entfernteren Teilen der Welt geführt hat.

23. Die seit 1991 eingetretenen Veränderungen lassen nicht darauf schließen, daß es künftig keine weiteren Änderungen geben wird. Sie verweisen nur auf die zunehmende Notwendigkeit, das Geschehen jederzeit genau zu beobachten und alle für genaue Voraussagen zur Verfügung stehenden Instrumente optimal einzusetzen.

II.4 Gesetzesänderungen in den Mitgliedstaaten

24. Eine der wichtigsten Neuerungen seit 1991 war die Einführung sogenannter "vorübergehender Schutzmaßnahmen". Hierdurch sollte eine Überlastung der zuständigen Behörden mit Asylverfahren bei Massenzuwanderung verhindert werden. Hauptsächlich als Reaktion auf die Entwicklungen im ehemaligen Jugoslawien haben viele Mitgliedstaaten Sonderbestimmungen für vorübergehende Schutzmaßnahmen verabschiedet, die in der Regel die Rechtsgrundlage für eine vorübergehende Aufnahme von Menschen bilden, die internationalen Schutz suchen. Diese Bestimmungen weisen trotz aller Unterschiede bestimmte Gemeinsamkeiten auf:
- die Maßnahmen gelten nur bei Massenzuwanderung;
 - obwohl die betreffenden Personen einen Asylantrag gestellt haben oder dies später tun werden, werden ihre Asylanträge häufig nicht bearbeitet, d.h. solange die vorübergehende Schutzmaßnahme Anwendung findet;
 - da der Schutzbedarf immer nur vorübergehender Natur ist, sind die Erarbeitung und, sofern es die Situation im Herkunftsland erlaubt, Durchführung von Programmen für eine ordnungsgemäße Rückführung und Rehabilitation besonders wichtig.
25. Die Bestimmungen über die Sekundärrechte derer, die in den Genuß von vorübergehenden Schutzmaßnahmen kommen, z.B. der Anspruch auf Familienzusammenführung, sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterschiedlich. Die Mitgliedstaaten neigen dazu, denjenigen, die in den Genuß von vorübergehenden Schutzmaßnahmen kommen, während ihres Aufenthalts eine Arbeitsaufnahme zu gestatten, obwohl das Recht auf Arbeit in einigen Fällen auf Arbeitsplätze beschränkt ist, für die sich keine einheimischen Arbeitskräfte finden.
26. Seit 1991 haben alle Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Bewältigung der zunehmenden Zahl

der Asylbewerber eingeleitet. Diese können in zwei Kategorien eingeteilt werden: Maßnahmen zur Eindämmung der Zahl der zu bearbeitenden Asylanträge, im wesentlichen durch die Einführung neuer Bestimmungen über die Zulässigkeit dieser Anträge, sowie Maßnahmen zur Beschleunigung des Asylverfahrens, beispielsweise durch die Beschränkung des Widerspruchsrechts der Asylbewerber.

27. Die Einführung von Schnellverfahren durch die Mitgliedstaaten bei offensichtlich unbegründeten Asylanträgen und die Anwendung der Drittstaaten-Regelung gehören zu dem ersten Maßnahmenpaket. Obwohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten derartige Verfahren eingeführt hat, unterscheiden sich diese voneinander. Das Drittstaaten-Prinzip wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt. Nach diesem Grundsatz kann ein Asylbewerber in einen Drittstaat zurückgesandt werden, wenn dieses Land ihm bereits Zuflucht geboten hat oder er beim Transit durch dieses Land Gelegenheit hatte, um Asyl nachzusuchen bzw. unbestritten ist, daß er in diesem Drittstaat Aufnahme finden wird. Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieses Grundsatzes betreffen insbesondere die Auslegung der Kriterien, anhand derer die allgemeine Lage des Aufnahme-Drittlandes beurteilt wird.
28. In den meisten Mitgliedstaaten wurde zur Beschleunigung des Asylverfahrens die Zahl der Sachbearbeiter erhöht. Frankreich, Deutschland, das Vereinigte Königreich, die Niederlande und Belgien haben beispielsweise die Zahl der mit der Bearbeitung von Asylanträgen Beschäftigten erheblich angehoben. In den anderen Mitgliedstaaten sind ähnliche Entwicklungen zu verzeichnen. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten das Widerspruchsrecht der Antragsteller eingeschränkt. Zusätzlich wurde in einigen Mitgliedstaaten bei bestimmten Fällen die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs abgeschafft.
29. Besonders bemerkenswert sind die Verfassungsänderungen in Deutschland und Frankreich. In beiden Fällen sollten die Änderungen die Anwendung des Übereinkommens von Dublin und ähnlicher Vereinbarungen über die Frage, welches Land für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist, ermöglichen.
30. In anderen Bereichen des Zuwanderungsrechts und der Zuwanderungspolitik gab es weniger Veränderungen. Die Tendenz geht jedoch dahin, die Bedingungen für die Familienzusammenführung zu verschärfen. Einige Länder haben Wartefristen eingeführt und die Vorschriften für den Nachweis von ausreichendem Wohnraum und einem gesicherten Lebensunterhalt strenger gehandhabt. Darüber hinaus haben einige Mitgliedstaaten die Möglichkeiten zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft beschnitten. Für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gelten bereits seit Mitte der 70er Jahre restriktivere Bestimmungen. Hieran hat sich auch in den letzten Jahren nichts geändert. Aufgrund der erheblich gestiegenen Arbeitslosigkeit in der gesamten Union ist vielmehr eine weitere Verschärfung zu verzeichnen.

31. Viele dieser Gesetzesänderungen finden ihren Niederschlag auch auf europäischer Ebene, insbesondere in den Entschlüssen, Empfehlungen und Erklärungen der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der Mitgliedstaaten.

II.5 Die Umsetzung des Arbeitsprogramms von 1991

32. 1991 hat der Europäische Rat ein Arbeitsprogramm beschlossen, um die Asyl- und Zuwanderungspolitik der Mitgliedstaaten zu harmonisieren und bis Ende 1993 zu wesentlichen Ergebnissen zu gelangen. Der derzeitige Augenblick scheint daher besonders geeignet, um zu prüfen, wieweit die Umsetzung des Arbeitsprogramms von 1991 bisher gediehen ist. Anhang II gibt einen Überblick über die einzelnen Teile des Arbeitsprogramms und deren Umsetzung. Im folgenden werden die positiven und negativen Ergebnisse der bisherigen Harmonisierungsbemühungen dargestellt.
33. Obwohl der Begriff "Harmonisierung" im Arbeitsprogramm nicht definiert wird, bezeichnet dieser Begriff üblicherweise die Entwicklung gemeinsamer Regeln und Praktiken. Dies entspricht auch der Einleitung des Arbeitsprogramms von 1991, in der es heißt, daß es nicht ausreicht, wenn die Mitgliedstaaten eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften vornehmen, ohne eine einheitliche Anwendung dieser Vorschriften sicherzustellen.
34. In den letzten zwei Jahren haben die Mitgliedstaaten viel Zeit und Energie aufgewandt, um die Unterschiede zwischen ihren Asyl- und Zuwanderungspolitiken zu analysieren. Zu einigen Aspekten der Asylpolitik und der Familienzusammenführung wurden Leitlinien entwickelt. Die Konzipierung gemeinsamer Regeln und Praktiken befindet sich immer noch in der Vorbereitungsphase. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister haben zahlreiche Entschlüsse verabschiedet, die rechtlich nicht verbindlich sind und deren Auslegung den Mitgliedstaaten überlassen bleibt. Bislang wurde nicht der Versuch unternommen, Mechanismen zur Überwachung der Durchführung dieser Entschlüsse zu schaffen. In der gegenwertigen Phase kann man wohl eher von einer Annäherung als von einer Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitiken sprechen.
35. Bei genauerer Untersuchung der bisher verabschiedeten Entschlüssen sind erhebliche Lücken selbst bei Sachfragen festzustellen, die diese Entschlüsse regeln sollten. Beispielsweise wird in der Entschluß über die Familienzusammenführung weder die Erlaubnis zur Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft erwähnt noch werden die Kriterien für die Aufnahme unverheirateter Partner und Verwandten zweiten Grades festgelegt, sondern es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, ihre eigene Politik zu entwickeln. Auch die Entschluß über offensichtlich unbegründete Asylanträge stellt es den Mitgliedstaaten frei, bei diesen Fällen ein eigenes Verfahren anzuwenden oder die üblichen Verfahren lediglich zu beschleunigen.

36. Für die Umsetzung des Arbeitsprogramms von 1991 ist es ebenfalls kennzeichnend, daß die Fortschritte in der Asylpolitik größer waren als bei den allgemeinen Aufnahmeregelungen. Die Behandlung der Asylpolitik konzentrierte sich auf bestimmte Aspekte, d.h. hauptsächlich auf die Regeln und Praktiken, die einem Mißbrauch der Asylverfahren entgegenwirken sollen. Bei dem Versuch, eine einheitliche Auslegung der Definition des Begriffs "Flüchtling" gemäß Artikel 1.A. der Genfer Konvention zu erarbeiten, gab es keine wesentlichen Fortschritte. Der Europäische Rat hat jedoch bei seiner Tagung am 10. Dezember 1993 in Brüssel einen Aktionsplan verabschiedet, in dem die einheitliche Anwendung des Begriffs "Flüchtling" als Bereich von gemeinsamem Interesse festgelegt wird. Was die allgemeinen Aufnahmeregelungen betrifft, gehört die Annahme einer Entschließung über die Familienzusammenführung sowie einer Empfehlung betreffend Kontrollen und Entfernung von Drittlandsangehörigen ohne Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis zu den bisher bedeutendsten Ergebnissen. Gegenwärtig bemüht man sich ebenfalls um die Harmonisierung der Regelungen über die Aufnahme von Arbeitnehmern, Selbständigen und Studenten, wobei man jedoch nur mühsam vorankommt.
37. Es steht außer Zweifel, daß viel zu tun bleibt, wenn die Union beabsichtigt, eine gemeinsame Asyl- und Zuwanderungspolitik zu entwickeln und anzuwenden. Dies ist nur möglich, wenn man sich stärker auf rechtlich verbindliche Instrumente sowie Verfahren, die eine einheitliche Auslegung der gemeinsamen Regeln gewährleisten, stützen kann und gemeinsame Politiken für die Bereiche des materiellen und Verfahrensrechts entwickelt, die bisher noch nicht behandelt wurden und von denen einige zu den politisch sensibelsten gehören.

III. ENTWICKLUNG EINER EUROPÄISCHEN ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK

III.1 Einleitung

38. Die Mitteilung der Kommission zum Thema Einwanderung von 1991 enthielt Vorschläge für ein umfassendes Konzept, das sich auf drei eigenständige, aber dennoch miteinander verbundene Komponenten stützt:

- Einwirkung auf den Wanderungsdruck;
- Kontrolle der Wanderungsströme;
- Weiterführung der Maßnahmen zur Integrierung der rechtmäßig niedergelassenen Einwanderer.

Die seit 1991 zu verzeichnenden Entwicklungen haben bewiesen, daß dieses umfassende vielschichtige Konzept richtig war. Obwohl es Veränderungen bei den Wanderungsbewegungsmustern gegeben hat, hat der Gesamtdruck nicht abgenommen, und es ist auch nicht anzunehmen, daß es zu einem Rückgang kommen wird. Die Entwicklungen in den Nachbarländern der Union lassen vielmehr darauf schließen, daß der Wanderungsdruck eher zu- als abnehmen wird.

39. Das allgemeine politische Klima ist weiterhin günstig für die Entwicklung eines umfassenden Vorgehens. Bisher war jedoch kein internationales Gremium in der Lage, eine derartige Politik in die Wege zu leiten. Die Union verfügt über die hierfür nötigen institutionellen Voraussetzungen und hat erste Maßnahmen eingeleitet. Da den drei oben erwähnten Grundkomponenten jeweils die gleiche Bedeutung zukommt, gehört es zu den Aufgaben der Union, Ausgewogenheit zwischen ihnen herzustellen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, daß das Gesamtkonzept für ein umfassendes Vorgehen nicht greift. Dieses Vorgehen beruht auf dem Gedanken, daß kurzfristige Überwachungsmaßnahmen, zu denen auch Aufnahmeregelungen gehören, mit einer langfristigen Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern und -regionen einhergehen müssen. Außerdem bedarf es einer aktiven Politik zur Stärkung der Rechte derer, die bereits über einen rechtmäßigen Wohnsitz in den Mitgliedstaaten verfügen.
40. Die Mitteilung zeigt daher ein ausgewogenes und integriertes Vorgehen auf und bietet einen Rahmen, in dem gezielte Maßnahmen entwickelt werden können. Obwohl einige der beschriebenen Maßnahmen sich kurzfristig auswirken werden, andere hingegen erst mittel- oder langfristig Wirkung zeigen werden, sind all diese Maßnahmen miteinander verflochten. So wurde beispielsweise deutlich, daß die Kontrolle der Migrationsströme eine unverzichtbare Voraussetzung ist für die erfolgreiche Integration von Drittland-Angehörigen, die ihren Wohnsitz in der Union haben (s. beispielsweise den unter Ziffer 118 genannten "Braun-Bericht"). In diesem Zusammenhang wird auch die Harmonisierung der in Abschnitt III.3.2 beschriebenen Aufnahmeregelungen eine entscheidende Rolle spielen.

III 2 Einwirkung auf den Wanderungsdruck

III 2.1 Bedarf an genauen Informationen

41. Entscheidend für ein umfassendes Vorgehen ist die Verfügbarkeit genauer Informationen, die sich auf einheitliche Statistiken über Wanderungsbewegungen stützen. Die Union benötigt diese Informationen, um die für ein umfassendes Vorgehen auf Unionsebene erforderlichen politischen Maßnahmen entwickeln und begründen zu können. Aber auch die Mitgliedstaaten benötigen genaue Informationen, um geeignete Maßnahmen auf nationaler Ebene treffen zu können. Die Verfügbarkeit verlässlicher Daten kann auch einen Beitrag leisten, Ängste in der Öffentlichkeit, die häufig durch Unkenntnis der tatsächlichen Entwicklungen hervorgerufen werden, abzubauen.
42. Wenn in der gesamten Union Daten erhoben werden, die direkt miteinander vergleichbar sind, könnten
 - die Daten analysiert werden, um Trends zu ermitteln;
 - die Daten mit den von Drittländern und internationalen sowie Nicht-Regierungsorganisationen zur Verfügung gestellten Informationen verglichen werden;
 - die Auswirkungen der Wanderungsbewegungen eingeschätzt werden (insbesondere auf der Grundlage der Familienzusammenführung);
 - große Wanderungsbewegungen vorhergesehen werden (Frühwarnsystem).
43. Bereits am 4. Dezember 1990 hat der Rat "Allgemeine Angelegenheiten" auf Anregung des Kommissionspräsidenten die Kommission beauftragt, zu untersuchen, welche Ressourcen zur Verfügung stehen, um mit Unterstützung der Mitgliedstaaten einheitliche Daten über die Wanderungsströme zu erhalten. Die Kommission erstellte innerhalb kürzester Zeit einen Fragenkatalog, auf den die Mitgliedstaaten jedoch entweder überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig antworteten.
44. Die Überwachung von Wanderungsbewegungen war in der Mitteilung zum Thema Einwanderung von 1991 und im Arbeitsprogramm von 1991 als prioritär eingestuft worden. Deshalb wurden zwei Clearing-Stellen eingerichtet: ZIRA (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen) und CIREFI (Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Grenzüberschreitungen und Einwanderung). Diese beiden Stellen ermöglichen bei Bedarf eine informelle Zusammenarbeit nationaler Sachverständiger. Ihr Aufgabenfeld umfaßt den Austausch von Daten über die Zahl der Asylanträge, der Asylberechtigten und der abgewiesenen Personen. Diese Daten werden regelmäßig mit Hilfe der EDV erfaßt; bisher können sie aber nicht immer direkt miteinander verglichen werden.
45. Obwohl ZIRA damit begonnen hat, für die von den Mitgliedstaaten zur Verfügung

gestellten Daten gemeinsame Merkmale festzulegen, liegt die Hauptaufgabe bei der Vereinheitlichung der Statistiken bei EUROSTAT, das zu diesem Zweck eine aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten bestehende Arbeitsgruppe eingerichtet hat. Die oben erwähnten sonstigen Maßnahmen zur Überwachung von Wanderungsbewegungen sind zwar noch nicht vollständig in Angriff genommen worden, doch EUROSTAT hat Initiativen in einigen dieser Bereiche eingeleitet.

46. Mit Hilfe eines ausgereiften Überwachungssystems sollte der unter Ziffer 42 genannte Informationsbedarf gedeckt werden können. Obwohl durch ZIRA, CIREFI und EUROSTAT ein Teil des Informationsbedarfs der Union in diesem Bereich abgedeckt werden kann, gibt es bei der Arbeit innerhalb dieses Rahmens Beschränkungen, insbesondere bei der Erfassung und Auswertung von Daten über die Ursachen für das Entstehen von Wanderungsdruck. Nach Auffassung der Kommission ist es daher sinnvoll, eine Stelle einzurichten, um Wanderungsströme und -muster auf der Grundlage möglichst umfassender unionsweiter Daten zu überwachen. Dementsprechend hat die Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, in der mehrere Möglichkeiten im Hinblick auf die Schaffung einer Beobachtungsstelle geprüft werden sollen. Die Kommission sah sich hierzu veranlaßt, nachdem das Europäische Parlament für 1993 und 1994 eine gesonderte Haushaltslinie für eine Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen eingerichtet hat, deren Aufgaben nicht allein auf die Erfassung und Auswertung von statistischen Daten beschränkt werden sollen. Sofern diese Studie zu dem Ergebnis kommt, daß der für die effiziente Umsetzung des Gesamtkonzepts erforderliche Informationsbedarf am besten durch die Schaffung einer Beobachtungsstelle gedeckt werden kann, wird die Kommission einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten. Allerdings wird jeder Vorschlag in dieser Richtung in Einklang mit der seit langem von der Kommission und dem Rat vertretenen Auffassung stehen, daß die Schaffung einer Beobachtungsstelle nicht zu mehr Bürokratie führen darf. Die laufenden Studien konzentrieren sich daher eher auf die Prüfung effizienter Methoden zur Datenerhebung und -auswertung als auf die Schaffung neuer Strukturen.

III.2.2 Die tieferen Ursachen des Wanderungsdrucks

47. Vor der Auseinandersetzung mit dem Problem des Wanderungsdrucks muß zuerst definiert werden, was man unter diesem Begriff versteht und womit man sich auseinandersetzen muß. Wanderungsdruck bezieht sich auf alle aktuellen und potentiellen Wanderungsbewegungen in Richtung Europa. Migrationsdruck, dessen tiefere Ursachen untersucht werden müssen, kommt in vielfältiger Form vor. Der größte Druck geht in der Regel von einer Situation aus, die durch wirtschaftliche Disparitäten gekennzeichnet ist. Anderer Druck ergibt sich aus demographischen oder umweltrelevanten Faktoren. In wieder anderen Fällen ist die Menschenrechts- oder die politische Situation in dem Herkunftsland die Ursache; dies ist bei Personen der Fall, die internationalen Schutz suchen. In diesem Abschnitt werden die vorgenannten Formen von Wanderungsdruck untersucht. Andere Migrationsformen wie die Familienzusammenführung sind Gegenstand

des folgenden Kapitels.

48. Bei der Auseinandersetzung mit dem Problem des Wanderungsdrucks müssen die Union und ihre Mitgliedstaaten selbstverständlich ihre internationalen Verpflichtungen und ihre traditionellen Grundsätze bei der Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und der sozialen Gerechtigkeit berücksichtigen. Dies bedeutet, daß sie an ihrer traditionellen Aufnahmebereitschaft für Flüchtlinge, für Menschen, die internationalen Schutz suchen, und für diejenigen, deren Aufnahme aus humanitären Gründen gerechtfertigt ist, festhalten.
49. Diese Aufnahmebereitschaft darf die Union jedoch nicht davon abhalten, sich mit den tieferen Ursachen dieser Entwicklung zu befassen. Flüchtlinge, deren Schutz untrennbar mit der oben genannten traditionellen Aufnahmebereitschaft verbunden ist, wären beispielsweise lieber in ihrem Herkunftsland geblieben, wenn dort die Menschenrechtssituation besser gewesen wäre. Hauptgrund für die illegale Zuwanderung ist häufig die im Herkunftsland herrschende wirtschaftliche Lage. Die Frage der Auswanderung würde sich vielen Menschen nicht stellen, wenn ihnen ihr Herkunftsland ausreichende wirtschaftliche Möglichkeiten böte.
50. Eine umfassende Auseinandersetzung mit dem Zuwanderungsdruck verlangt eine Koordinierung der Maßnahmen der Union und ihrer Mitgliedstaaten in den Bereichen Außenpolitik, Handelspolitik, entwicklungspolitische Zusammenarbeit sowie Zuwanderungs- und Asylpolitik. Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung in Edinburgh am 12. Dezember 1992 eine Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Zuwanderungspolitik verabschiedet, die als Richtschnur für das Vorgehen der Union in diesem Bereich dienen soll. Nach diesen Grundsätzen sind folgende Faktoren entscheidend, um eine Verringerung des Zuwanderungsdrucks zu erreichen:
 - die Erhaltung des Friedens und die Beendigung von bewaffneten Konflikten,
 - die uneingeschränkte Achtung der Menschenrechte;
 - die Schaffung von demokratischen Gesellschaften und adäquaten sozialen Verhältnissen;
 - eine liberale Handelspolitik, die eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation in den Auswanderungsländern bewirken müßte;
 - die wirksame Nutzung des geeigneten Volumens an Entwicklungshilfe, um eine tragfähige soziale und wirtschaftliche Entwicklung zu fördern und vor allem, um zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Linderung der Armut in den Herkunftsländern beizutragen;
 - die Koordinierung der Maßnahmen in den Bereichen Außenpolitik, wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie Zuwanderungs- und Asylpolitik durch die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten.
51. Die außenpolitischen Maßnahmen der Union in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, Handelspolitik und entwicklungspolitische Zusammenarbeit tragen in

der Praxis häufig zum Erreichen dieser Ziele bei. Diese Instrumente werden daher auch weiterhin bei jedem Gesamtkonzept für Migrationsdruck eine entscheidende Rolle spielen. Darüber hinaus stehen jedoch weitere Mittel und Wege zur Verfügung, um den genannten Grundsätzen Wirkung zu verleihen. Dies setzt voraus, daß häufig sowohl die besondere Art der jeweiligen Zuwanderungsströme als auch die Gegebenheiten im Herkunftsland bzw. in der Herkunftsregion angemessen berücksichtigt werden. Zu den drei wichtigsten Wanderungsströmen, mit denen man sich befassen muß, gehören: Flüchtlinge, sonstige Ausländer, die internationalen Schutz suchen sowie sonstige Wanderungsbewegungen. Da die Gründe für die beiden erstgenannten Wanderungsströme weniger komplex sind als bei der dritten Kategorie, ist die Zahl der für die beiden ersten Kategorien vorgeschlagenen Maßnahmen zwar nicht so groß, aber dennoch genauso wichtig.

(a) Flüchtlinge

52. Definitionsgemäß müssen Flüchtlinge eine Verfolgung in ihrem Herkunftsland befürchten; außerdem hat der Druck, der die Flüchtlinge veranlaßt, in der Union um Asyl nachzusuchen, immer etwas mit Menschenrechten zu tun. Die Bedeutung, die die Union und ihre Mitgliedstaaten in ihren Außenbeziehungen der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit beimessen, kann daher dazu beitragen, diesen Druck zu verringern.
53. Eine potentielle Informationsquelle, die gegenwärtig noch zu wenig genutzt wird, sind die Kenntnisse, zu denen man bei der Bearbeitung von begründeten Asylanträgen gelangt. Die Angaben der Flüchtlinge können sehr genaue Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen in ihrem Herkunftsland enthalten, die eine Grundlage für Maßnahmen auf bilateraler oder multilateraler Ebene gegen das betreffende Land bieten könnten. Diese Informationen sollten systematisch ausgewertet und verbreitet werden, um eventuelle Folgemaßnahmen unter vollständiger Wahrung der persönlichen Interessen der befragten Flüchtlinge einzuleiten. Diese Maßnahmen sollten die allgemeine Menschenrechtspolitik ergänzen, nicht aber ersetzen. Ein aktives Vorgehen gegen Menschenrechtsverletzungen in anderen Ländern muß weiterhin selbstverständlich sein.

(b) Sonstige Ausländer, die internationalen Schutz suchen

54. Als sonstige Ausländer, die internationalen Schutz suchen, werden Personen bezeichnet, die nach der Genfer Konvention nicht als Flüchtlinge gelten, aber dennoch des Schutzes bedürfen. Zu den tieferen Ursachen der Lage, in der sich diese Personengruppe befindet, gehören auch die Verletzung der Menschenrechte z. B. von ethnischen oder religiösen Minderheiten. Die Massenwanderung dieser Menschen weist darauf hin, daß ethnische oder religiöse Spannungen in ihren Herkunftsländern zu Bürgerkrieg oder zumindest zu allgemeiner Gewaltanwendung eskaliert sind. Die Menschenrechtspolitik sollte daher durch Maßnahmen ergänzt werden, die auf eine rasche Beendigung der bewaffneten Konflikte gerichtet sind. Entsprechend der Edinburgher Erklärung müssen in diesen Fällen

die Maßnahmen der Union die Erhaltung und Wiederherstellung des Friedens zum Ziel haben. Darüber hinaus können humanitäre Hilfsmaßnahmen dazu beitragen, die Not der Vertriebenen in der Herkunftsregion zu lindern und es diesen Menschen insbesondere ermöglichen, in sicheren, ihrer Heimat möglichst nahe gelegenen Gebieten zu bleiben.

55. Bei der Entwicklung eines Rahmens, der bei bewaffneten Konflikten angewandt werden soll, sind verschiedene Aspekte der Menschenrechtspolitik, der Außen- und Sicherheitspolitik sowie humanitäre Hilfsmaßnahmen einzubeziehen. Der Hohe Flüchtlingskommissar hat im Zusammenhang mit den umfassenden humanitären Hilfsmaßnahmen im ehemaligen Jugoslawien auf die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit der einschlägigen Organisationen (agencies) auf internationaler Ebene hingewiesen. Die Union und ihre Mitgliedstaaten sind gefordert, in diesem Bereich einen möglichst effizienten Beitrag zu leisten.

(c) Sonstige Wanderungsbewegungen

56. Die dritte Kategorie der Wanderungsbewegungen weist unterschiedliche Merkmale auf. Heutzutage handelt es sich hierbei sehr häufig um illegale Wanderungsbewegungen, aber auch um Massenbewegungen, die nicht unter die zweite Kategorie fallen und beispielsweise durch Hungersnöte oder Umweltkatastrophen hervorgerufen werden. Die Ursachen für diese Bewegungen sind andere als für die Kategorien (a) und (b); ihre Bekämpfung verlangt unterschiedliche politische Maßnahmen auf verschiedenen Ebenen. Die tieferen Ursachen sind in der Regel bekannt: wirtschaftliche Disparitäten sowie demographische und zum Teil auch ökologische Entwicklungen. Zur Beseitigung der Ursachen des Wanderungsdrucks müssen, wie es in der Erklärung von Edinburgh heißt, Maßnahmen auf makroökonomischer Ebene im Bereich der wirtschaftlichen Zusammenarbeit durchgeführt werden, wozu auch eine liberale Handelspolitik und effiziente Formen der Entwicklungszusammenarbeit gehören. Maßnahmen auf mikroökonomischer Ebene können ebenfalls dazu beitragen, den Wanderungsdruck zu verringern.

- wirtschaftliche Disparitäten

57. Die Bekämpfung wirtschaftlicher Disparitäten, die die tiefere Ursache für das Entstehen von Wanderungsdruck sind, stellt die Union und ihre Mitgliedstaaten vor besondere Herausforderungen. In der Vergangenheit hat sich gezeigt, daß diesen wirtschaftlichen Ungleichgewichten nicht allein im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit begegnet werden kann. Es bedarf auch Maßnahmen im Bereich der Schuldenpolitik sowie der internationalen Handels- und Investitionspolitik, da die wirtschaftliche Leistung der Entwicklungsländer weitgehend von den Handelsbedingungen und ihrer Fähigkeit abhängt, ausländisches Investitionskapital anzuziehen. Ein weiterer Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung ist die Förderung der regionalen Wirtschaftsintegration. Die Erfahrung der Europäischen Gemeinschaft beweist, daß hierdurch das Wirtschaftswachstum erheblich

gesteigert werden kann. Die Berücksichtigung aller genannten Aspekte im Gesamtkonzept und deren Umsetzung erfordert die Einbeziehung des größten Teils der Außenwirtschafts- und entwicklungspolitischen Beziehungen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

58. In ihrer Mitteilung über die Politik der Entwicklungszusammenarbeit bis zum Jahr 2000 (Mai 1992) stellt die Kommission fest, daß zwischen bestimmten Migrationsbewegungen und der Politik der Entwicklungszusammenarbeit ein Zusammenhang besteht. Der Migrationsdruck könnte am besten durch die Förderung von Wirtschaftswachstum in den Entwicklungsländern gemindert werden. Die Einbeziehung einer aktiven Wanderungspolitik in die politischen Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit sollte gefördert werden. Die Konzentrierung und Koordinierung der Politik der Entwicklungszusammenarbeit der Kommission und der Mitgliedstaaten sollten ebenfalls dazu beitragen. Die Auswirkungen eines derart umfassenden Konzepts wären allerdings erst langfristig spürbar.
59. In Einzelfällen könnte jedoch eine gezielte Entwicklungshilfe gerechtfertigt sein. Dies gilt beispielsweise für Entwicklungsländer, die unter einer erheblichen Abwanderung von Wissenschaftlern und Akademikern leiden; Entwicklungsländer, die eine starke Zuwanderung aus anderen Ländern bewältigen müssen; sowie Entwicklungsländer, die bereit sind, aktiv an der Durchführung eines Programms zur ordnungsgemäßen Rückführung mitzuwirken.
60. Die Kommission hat ein von der Internationalen Organisation für Wanderungsbewegungen (IOM) durchgeführtes Projekt finanziert, das die Rückkehr und Neu-Eingliederung afrikanischer Fachleute, die ihren Wohnsitz in Industriestaaten hatten, fördern und erleichtern sollte. Auf diese Weise will die Kommission dazu beitragen, dem Brain-Drain einiger afrikanischer Staaten südlich der Sahara entgegenzuwirken. Die Ergebnisse dieses Projekts wurden im Hinblick auf eine Entscheidung über eine weitere Unterstützung derartiger Programme ausgewertet.
61. Eine weitere mögliche Maßnahme wäre die Einrichtung besonderer Austauschprogramme, wie sie im Rahmen der Zusammenarbeit mit Drittländern des Mittelmeerraums bereits bestehen. Im Rahmen derartiger Programme könnten bestimmte Zielgruppen die Möglichkeit erhalten, sich vorübergehend in der Union aufzuhalten, um ein Studium fortzusetzen oder Berufserfahrung zu sammeln. Dabei müssen die Bedingungen für die Genehmigung solcher befristeter Aufenthalte sorgfältig formuliert werden. Von Anfang an muß klar sein, daß die betreffenden Personen in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen.
62. Die meisten Flüchtlinge kommen nicht nach Europa sondern bleiben in Entwicklungsländern. Die Anstrengungen, die diese Länder in der Regel in enger Zusammenarbeit mit dem UNHCR unternehmen, werden von der Union und ihren Mitgliedstaaten unterstützt. Ein Teil der Entwicklungshilfe und insbesondere der humanitären Hilfe der Union und ihrer Mitgliedstaaten wird zur Unterstützung dieser

Länder verwandt.

63. Der UNHCR und die IOM haben sich in der Vergangenheit, wann immer möglich, stark für die Einrichtung von Programmen zur ordnungsgemäßen Rückführung eingesetzt. So ermöglichte es beispielsweise der umfassende Aktionsplan für Vietnam, daß eine beachtliche Zahl von Menschen in Sicherheit und Würde in ihr Herkunftsland zurückkehren konnten. Derartige Programme sind stark von der Unterstützung z.B. der Union und ihrer Mitgliedstaaten abhängig. Auch die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister der 32 Mitgliedstaaten des Europarats haben auf ihrer Tagung im November 1993 in Athen auf die Notwendigkeit verwiesen, sorgfältig ausgearbeitete Programme zur Unterstützung freiwillig in ihre Herkunftsländer zurückkehrender Personen zu entwickeln, d.h. für Flüchtlinge, die willens und in der Lage sind, in ihre Heimatländer zurückzukehren und an der Neugestaltung demokratischer Gesellschaften mitzuwirken.

- demographische Entwicklungen

64. Ein wichtiger Faktor, der in Zukunft zunehmend an Bedeutung gewinnen wird, ist die demographische Entwicklung in einigen Herkunftsländern. Im Weltbevölkerungsbericht 1993 des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) heißt es:

Obwohl die Wachstumsraten in den meisten Entwicklungsländern wahrscheinlich rückläufig sind, nimmt die Bevölkerung zahlenmäßig erheblich zu. Der starke Anteil junger Menschen, die in das Alter ihrer höchsten Fruchtbarkeit eintreten, wird möglicherweise zu einer noch größeren Zunahme der Bevölkerung führen. Die demographischen Auswirkungen auf die Wanderungsbewegungen werden sich in den nächsten zwei oder drei Jahrzehnten vervielfachen, da die Bevölkerungszahlen und somit auch die Zahl potentieller Zuwanderer zunehmen.

65. Die Union und ihre Mitgliedstaaten müssen die Entwicklungsländer weiterhin bei der Durchführung ihrer bevölkerungspolitischen Maßnahmen und Programme unterstützen und zu einem wirksamen Vorgehen auf internationaler Ebene beitragen. In der Entschliebung, die die für Bevölkerungsstrategien in Entwicklungsländern zuständigen Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten im November 1992 verabschiedet haben, heißt es, daß zu diesen Hilfsleistungen Maßnahmen zur Förderung der Gesundheit von Frauen, zur Alphabetisierung und zur Verbesserung der Qualität der Sozialdienste, insbesondere durch die Einrichtung von Familienplanungszentren, gehören sollten, sofern diese Maßnahmen und Programme keinerlei Zwang, Diskriminierung oder Menschenrechtsverletzung zur Folge haben.

- umweltrelevante Erwägungen

66. Zu den tieferen Ursachen für gelegentlichen wie auch langfristigen Wanderungsdruck können auch umweltrelevante Faktoren gehören, denen nach Auffassung des UNHCR und des UNFPA häufig nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Dabei steht außer Frage,

daß Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder extreme Dürreperioden Wanderungsbewegungen auslösen, weil die Opfer die Katastrophengebiete verlassen und in sichere Regionen oder Länder flüchten. Darüber hinaus kann auch die langfristige ökologische Zerstörung wie Erosion und Desertifikation sowie der Anstieg des Meeresspiegels Wanderungsbewegungen zur Folge haben. Die Union und ihre Mitgliedstaaten werden bei Naturkatastrophen auch weiterhin angemessene humanitäre Hilfe leisten müssen. Durch die Einbeziehung umweltrelevanter Erwägungen, wie dies bereits in der Kommissionsmitteilung "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" und in Zusammenhang mit der nach Durchführung der Hälfte des Lomé IV-Abkommens vorgesehenen Prüfung befürwortet wurde, werden die tieferen Ursachen des Migrationsdrucks langfristig angegangen. Weitere Verbesserungsmöglichkeiten lägen in einem besseren Management der Bodenschätze der Entwicklungsländer.

- Maßnahmen auf mikroökonomischer Ebene

67. Zusätzlich zu den langfristig angelegten Maßnahmen auf makroökonomischer Ebene (bei denen es schon definitionsgemäß länger dauert, bis greifbare Ergebnisse erzielt werden und bei denen anfänglich sogar kontraproduktive Auswirkungen, z.B. ein möglicher Brain-Drain, zu verzeichnen sein können) sind auch auf mikroökonomischer Ebene Maßnahmen erforderlich. Die in diesem Zusammenhang wichtigste Frage ist, was potentielle illegale Zuwanderer veranlaßt, ihre Herkunftsländer zu verlassen und in die Gemeinschaft zu kommen. Es hat den Anschein, daß sich nicht alle Gruppen gleich verhalten und beispielsweise qualifizierte Arbeitskräfte eher zur Auswanderung neigen als unqualifizierte³. Deshalb könnte die Erstellung von "Profilen" bereits eingereister und potentieller Zuwanderer einen wesentlichen Beitrag zur Entwicklung von Strategien und Programmen für die Herkunftsländer bzw. -regionen leisten⁴.
68. Es ist notwendig, die Herkunftsländer von Anfang an in diesen Prozeß einzubeziehen: Nur im Rahmen eines Dialogs mit den Betroffenen können wirksame Maßnahmen ergriffen werden. Hierzu könnten beispielsweise wirtschaftliche und soziale Maßnahmen gehören. Es könnte sich herausstellen, daß internationale Wanderungsbewegungen die Folge von

³ Untersuchungen zu mehreren Ländern deuten in diese Richtung: Eine für das niederländische Ministerium für Wohlfahrt, Gesundheit und Kultur 1992 von der Universität Amsterdam erstellte Studie hat diesen Trend bei Asylbewerbern festgestellt. Untersuchungen der Kommission zu den Maghreb-Ländern ergaben ähnliche Tendenzen bei illegalen Einwanderern aus diesen Ländern.

⁴ Im Rahmen des aufgrund einer gemeinsamen Maßnahme des Europarates und der IOM in Budapest eingerichteten Informationsprogramms über Wanderungsbewegungen werden ebenfalls nützliche Untersuchungen über Profile und Beweggründe potentieller Zuwanderer aus Mittel- und Osteuropa erarbeitet.

Binnenwanderungen aus ländlichen in städtische Gebiete sind. In diesen Fällen wäre es sinnvoll, sich auf diese Binnenbewegungen zu konzentrieren, indem arbeitskräfteintensive Entwicklungsprojekte in den ländlichen Gebieten durchgeführt oder die Wohnverhältnisse und Arbeitsbedingungen in den städtischen Gebieten, insbesondere in kleinen und mittleren Städten, verbessert werden - vorzugsweise durch eine Kombination dieser Maßnahmen.

III. 3 Kontrolle der Migrationsströme

III.3.1 Einleitung

69. Unverzichtbarer Bestandteil des Gesamtkonzeptes ist weiterhin die Kontrolle der Migrationsströme. Die unter III.2 dargelegte Politik zur Bekämpfung der "tieferen Ursachen" zielt auf einen langfristigen Abbau des Migrationsdrucks ab. Daher werden auch in absehbarer Zukunft noch Maßnahmen zur Kontrolle der Migrationsströme erforderlich sein.
70. Zu diesem Zweck müssen zunächst einige Grundsätze formuliert werden, die es erlauben, zwischen dem Migrationsdruck und anderen Erscheinungsformen des Wanderungsphänomens zu unterscheiden. Diese Unterscheidung wird in der Aufnahmepraxis ihren Niederschlag finden: sie kann nicht ausschließlich restriktiv sein, da sie in Einklang stehen muß mit internationalen Verpflichtungen und allgemeinen humanitären Grundsätzen. Die Migrationsströme zu kontrollieren, bedeutet daher nicht notwendigerweise, den Migrationsbewegungen ein Ende zu setzen, sondern lediglich, sie in den Griff zu bekommen ("migration management"). Diese begriffliche Unterscheidung läßt sich dadurch in die Praxis umsetzen, daß genau festgelegt wird, aus welchen Gründen ein Aufenthalt genehmigt werden kann. Ein weiterer entscheidender Schritt wird dann die Entwicklung und Durchführung von Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung sein.
71. Leitgedanke dieses Kapitels ist die Notwendigkeit einer Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik. Dieser Gedanke ist nicht neu. 1991 hat der Europäische Rat die zuständigen Minister aufgefordert, bis Ende 1993 die Harmonisierung sowohl der Zuwanderungs- als auch der Asylpolitik entscheidend voranzutreiben. Ein gemeinsames Vorgehen erscheint insofern gerechtfertigt, als fast alle Mitgliedstaaten mit einem Anstieg der Zuwanderung konfrontiert sind. Die Mitgliedstaaten wissen um die zunehmende Verflechtung ihrer Zuwanderungs- und Asylpolitiken: ergreift ein Mitgliedstaat eine neue Maßnahme, so kann diese sich unmittelbar auf den Zuwanderungsstrom in die benachbarten Mitgliedstaaten auswirken.

III.3.2 Aufnahme

72. Sowohl die Mitteilung zum Thema Einwanderung aus dem Jahre 1991 als auch das im gleichen Jahr in Maastricht beschlossene Arbeitsprogramm verweisen auf einige fundamentale Grundsätze der Aufnahmepolitik. Doch die Mitgliedstaaten konzentrierten sich bei ihren Beratungen bislang auf die gezielter formulierten Harmonisierungsvorschläge des Arbeitsprogramms. Diese Vorgehensweise ist gerechtfertigt, sofern im Verlauf des Harmonisierungsprozesses die allgemeinen Grundsätze, welche die Gründe für eine Aufenthaltsgenehmigung bestimmen, genau festgelegt werden. Nachstehend werden die bisherigen Arbeiten in diesem Zusammenhang erläutert, noch nicht geklärte Fragen aufgezeigt und Überlegungen zu den individuellen Gründen für eine Aufenthaltsgenehmigung angestellt.
73. Das erste Thema, mit dem sich die für Einwanderung zuständigen Minister befaßt haben, ist die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung im Hinblick auf die Familienzusammenführung. Eine entsprechende EntschlieÙung, die im Juni 1993 in Kopenhagen angenommen wurde, fußt auf der Überlegung, daß das Recht auf Familienzusammenführung nicht zu trennen ist von dem in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Recht auf Achtung des Familienlebens. In dieser EntschlieÙung wird festgelegt, welche Kategorien von Familienangehörigen Anspruch auf Familienzusammenführung haben, und welches die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung sind.
74. Familienzusammenführung ist von großer Bedeutung für Drittland-Angehörige, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten. Die einschlägigen Vorschriften bestimmen den Erfolg der Integrationspolitik. Die für sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltende Drittland-Angehörige so wichtige Rechtssicherheit könnte durch ein rechtsverbindliches Instrument wie eine Konvention geschaffen werden, die eine bessere Rechtsgrundlage bieten und das Problem der zwischen den Mitgliedstaaten noch bestehenden Unterschiede regeln könnte: Wartezeiten; Höchstalter, bis zu dem ein Kind für die Familienzusammenführung in Frage kommt; Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft sowie für nichtverheiratete Partner, sonstige Familienangehörige und Adoptivkinder; Rechtsstatus der aufenthaltberechtigten Familienangehörigen usw.
75. Neben der Aufenthaltsgenehmigung/Arbeitserlaubnis für Arbeitnehmer und Selbständige ist auch die Frage der Aufenthaltsgenehmigung für Studenten Gegenstand von Beratungen im Rat. Diese Beratungen müssen abgeschlossen werden. Nach Auffassung der Kommission sollte die Politik der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Studenten von der Überlegung ausgehen, daß Zuwanderung, die zum besseren Verständnis der jeweiligen Gesellschaften und Kulturen beiträgt, zu begrüßen ist. Wichtig ist allerdings auch, daß es für die Herkunftsländer nicht zu einem "Brain-drain-Effekt" kommt. Daher sollte eine

76. Die Bestimmungen über die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung bzw. Arbeitserlaubnis für Arbeitnehmer und Selbständige haben sich im Laufe der Zeit je nach den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Gemeinschaft recht unterschiedlich gestaltet. Unbedingt erforderlich in diesem Zusammenhang ist ein Konsens über die wichtigsten Grundsätze für ein Vorgehen gegenüber Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten. Dieser Punkt wird ausführlich in Kapitel III.4 behandelt, da er in enger Verknüpfung mit integrationspolitischen Fragen zu betrachten ist.
77. In einem nächsten Schritt sollten auch Grundsätze für das Vorgehen gegenüber allen anderen Drittland-Angehörigen festgelegt werden. Angesichts der wirtschaftlichen Lage und der Situation auf dem Arbeitsmarkt wird die Aufnahmepraxis in der Regel auch in nächster Zeit noch restriktiv sein müssen. Die Festlegung von Quoten - wie sie bereits zur Verringerung des Migrationsdrucks vorgeschlagen wurde - ist kurzfristig keine geeignete Maßnahme.
78. Eine langfristige Strategie auf dem Gebiet der beschäftigungsbezogene Zuwanderung wird zwangsläufig der Wirtschaftsentwicklung und der Lage am Arbeitsmarkt Rechnung zu tragen haben. In diesem Zusammenhang ist auf das jüngste Weißbuch der Kommission zu verweisen, von dem neue Impulse zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ausgehen. Auch die Auswirkungen der demographischen Entwicklungen sind bei einer langfristigen Strategie zu berücksichtigen. Eine aufmerksame Beobachtung der Tendenzen ist daher erforderlich, um die Aufnahmepraxis immer wieder an neue Erfordernisse anzupassen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen kurzfristigen, konjunkturbedingten Entwicklungen einerseits und strukturellem Wandel andererseits, um eine genaue Prognose der langfristig zu erwartenden Entwicklung von Beschäftigungsangebot- und Nachfrage aufstellen zu können. Wird langfristig ein zusätzlicher Bedarf an Arbeitskräften erwartet, sollte anhand einer Kosten-Nutzen-Analyse aufgezeigt werden, inwieweit es sinnvoll ist, die Defizite durch zugewanderte Arbeitskräfte zu beheben. Nur wenn feststeht, daß die Nutzen überwiegen würden, sollten Quoten erwogen werden.
79. Unabhängig davon, wie eine derartige, allgemeine Analyse ausfällt, spricht vieles dafür, von einer restriktiven Aufnahmepraxis abzusehen, wenn es sich um Zeitarbeiter (insbesondere in Systemen, die auf dem Konzept der Bekämpfung der tieferen Ursachen beruhen und vorausgesetzt, daß die Beschäftigungszeiten nicht extrem kurz sind) sowie um Grenzgänger und Saisonarbeiter handelt, wobei diese beiden Kategorien zu präzisieren wären.
80. Ein noch nicht geregelter Bereich ist die Aufnahme aus humanitären Gründen. Wie in dem Arbeitsprogramm aus dem Jahre 1991 erläutert wird, ist eine Harmonisierung hier schwieriger, da die Aufnahme aus humanitären Gründen naturgemäß in den besonderen individuellen Umständen des Ausländers begründet ist. Gleichwohl wäre es in der derzeitigen Phase sinnvoll, zu prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten in der Praxis Möglichkeiten für Angehörige bestimmter, besonders gefährdeter Personengruppen

vorsehen, beispielsweise für Frauen, die Opfer von sexueller Ausbeutung und Gewalt sind - ein Problem, dem das Europäische Parlament kürzlich seine Aufmerksamkeit gewidmet hat.

III.3.3 Flüchtlinge und sonstige Personen, die internationalen Schutz suchen

81. Ein analytischer Ansatz legt eine Betrachtung der Wanderungsbewegungen und des Wanderungsdrucks in allen ihren Erscheinungsformen nahe, d.h. unabhängig davon, ob sie asylrechtliche Auswirkungen haben oder nicht. Die in der Mitteilung über das Asylrecht (1991) vorgebrachten Argumente sind allerdings immer noch stichhaltig: die Asylpolitik unterscheidet sich von der Einwanderungspolitik dadurch, daß sie humanitären Zielen verpflichtet ist. Aufgrund des in der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 verankerten Grundsatzes des Ausweisungs- und Zurückweisungsverbots müssen die vertragschließenden Staaten die Frage, welche Asylbegehrende als Flüchtlinge gemäß Artikel 1.A. der Genfer Konvention zu betrachten sind, mit großer Sorgfalt prüfen. Die Mitgliedstaaten müssen den Schutz der Flüchtlinge gewährleisten; kämen sie dieser Verpflichtung nicht nach, wäre dies ein Verstoß gegen einen der fundamentalsten Grundsätze der Genfer Flüchtlingskonvention und - da Artikel K2 des EU-Vertrags sich ausdrücklich auf diese Konvention bezieht - gegen diesen Vertrag. Es ist per definitionem unmöglich, die Zahl der Flüchtlinge, denen die Mitgliedstaaten Schutz zu gewähren haben, zu begrenzen. Daher zielt die Asylpolitik, anders als die Einwanderungspolitik, darauf ab, eine gerechte und effiziente Behandlung jedes Asylantrags zu gewährleisten.

82. Das Arbeitsprogramm von 1991 und die im gleichen Jahr vorgelegte Mitteilung über das Asylrecht befassen sich mit den Aspekten des Asylrechts, bei denen ein Harmonisierungsbedarf besteht. Die bislang erzielten Fortschritte sind beträchtlich. So wurden mehrere Entschlüsse mit Leitlinien für eine derartige Harmonisierung verabschiedet. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung in Brüssel im Dezember 1993 einem Aktionsplan zugestimmt, in dem vorgesehen ist, daß sich die Union 1994 auf folgende Themen konzentrieren sollte:

a) harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtling" gemäß Artikel 1.A. der Genfer Konvention;

b) Festlegung von Mindeststandards für Asylverfahren.

Im folgenden wird geprüft, wie diese Prioritäten umzusetzen sind, und welche Maßnahmen in anderen, verwandten Bereichen zu erwägen wären.

a) Harmonisierte Anwendung der Definition des Begriffs "Flüchtlings"

83. Hier sind zwei Punkte zu beachten: zum einen müssen allgemeine Indikatoren zur

Erfassung der rechtlichen Aspekte dieses Begriffs entwickelt werden, zum anderen sind zusätzliche, herkunftslandbezogene Indikatoren erforderlich, um die allgemeinen rechtlichen Indikatoren auf Einzelfälle anwenden zu können. Der Rat hat die bei ihm eingesetzten Sachverständigengruppen mit den entsprechenden Arbeiten beauftragt. Der Hohe Flüchtlingskommissar/UNHCR hat seine Bereitschaft zur Mitwirkung signalisiert. Die Kommission begrüßt diese Entwicklungen, welche die Union bei dieser Arbeit voranbringen können.

b) Mindeststandards für Asylverfahren

84. Die steigende Zahl von Asylbewerbern hat die Mitgliedstaaten dazu bewogen, Maßnahmen zur effizienteren Gestaltung der Asylverfahren zu ergreifen und gemeinsam ein System einzuführen, anhand dessen sich feststellen läßt, welcher Mitgliedstaat für die Prüfung eines bestimmten Asylantrags zuständig ist. Dieses System ist Gegenstand des Dubliner Übereinkommens, das eine bedeutende kompensatorische Maßnahme für die Schaffung eines Europäischen Raums ohne Binnengrenzen darstellt.
85. Diese Maßnahmen sind zweifellos sehr sinnvoll. Allerdings ist die Einführung der Vorauswahlverfahren, mit denen bestimmte Asylanträge von einer eingehenden Prüfung ausgeschlossen werden, mit der Gefahr verbunden, daß die Mitgliedstaaten, wenn sie nicht mit großer Sorgfalt vorgehen, ungewollt gegen den Grundsatz des Ausweisungs- und Zurückweisungsverbots verstoßen. Es dürfte daher schwierig sein, ganze Kategorien von Asylbewerbern vom wesentlichen Teil des Asylverfahrens auszuschließen: wie in der Entschließung über offensichtlich unbegründete Asylanträge (1992) bekräftigt wird, sollte jeder Asylantrag auf individueller Basis geprüft werden, da der Asylbegehrende die Gelegenheit erhalten muß, zu erklären, warum in seinem Fall von der allgemeinen Regel der Nichtaufnahme abgewichen werden soll, dies auch dann, wenn er aus einem verfolgungssicheren Land kommt, oder ein Dritt-Aufnahmeland in Frage kommt.
86. Die 1992 angenommenen Entschlüsse über offensichtlich unbegründete Asylanträge und über das Konzept des Dritt-Aufnahmelandes stellen die ersten Schritte der für Einwanderung zuständigen Minister auf dem Weg zu einer Harmonisierung der Asylverfahren dar. Um in diesen Angelegenheiten sowohl den Asylbewerbern als auch den Mitgliedstaaten Rechtssicherheit bieten zu können, hält es die Kommission für gerechtfertigt, diese Themen umfassender in einem Übereinkommen zu behandeln.
87. Die Einführung gerechter und effizienter Verfahren setzt auch voraus, daß sich die Mitgliedstaaten auf die fundamentalen Grundsätze der Asylverfahren einigen. Obwohl diese sensible Frage die Rechtstraditionen der einzelnen Mitgliedstaaten berührt, könnte doch erwogen werden, objektive Gerechtigkeits- und Effizienzkriterien festzulegen, um somit einen allgemeinen Rahmen zu schaffen, den jeder Mitgliedstaat entsprechend seinen eigenen Vorstellungen ausfüllen könnte. Welche Grundsätze dabei zu beachten sind, kann den

Schlußfolgerungen des UNHCR-Exekutivausschusses⁵ sowie dem UNHCR-Handbuch betreffend Verfahren und Kriterien für die Festlegung des Flüchtlingsstatus entnommen werden.

88. Die Effizienzkriterien betreffen den Zugang zu den einzelnen Phasen des Asylverfahrens und die Dauer dieser Phasen. Sie müssen auf dem Grundsatz beruhen, daß der asylrechtliche Schutz immer "zugänglich" sein sollte. Dies ergibt sich aus den internationalen Vereinbarungen, ist aber auch aus "Management"-Gründen erforderlich: Wenn es an konkreten Maßnahmen zur Verringerung des Wanderungsdrucks mangelt, besteht die Gefahr, daß Ausländer, die einen Asylantrag erwägen, sich für die Illegalität entscheiden, wenn die Asylverfahren nicht mehr allen zugänglich sind. Im übrigen dürften die Kosten der Behandlung von Asylanträgen nicht höher liegen als die einer sonstigen, effizienten Maßnahme zur Bekämpfung dieser illegalen Zuwanderung. Dabei hat das Asylverfahren aber den Vorteil, daß in der Mehrheit der Fälle und insbesondere bei den offensichtlich unbegründeten Asylanträgen, der Aufenthaltsort des Asybewerbers bekannt oder rasch festzustellen ist. Bei irregulärem Aufenthalt dagegen ist der entsprechende Aufwand - naturgemäß - wesentlich höher.
89. Die Gerechtigkeitskriterien betreffen u.a. die Aufnahmebedingungen und die Möglichkeit, Rechtsmittel einzulegen. Bei den Aufnahmebedingungen verfahren die Mitgliedstaaten weiterhin recht unterschiedlich, so daß es schwierig sein dürfte, eine vollständige Harmonisierung zu erzielen. Aus dem Arbeitsprogramm 1991 und der Mitteilung über das Asylrecht geht jedoch hervor, daß eine Angleichung der Aufnahmeregelungen möglich sein dürfte. Diese Kriterien sollten auch für Verfahren herangezogen werden, die gegebenenfalls auf besonders gefährdete Personengruppen, wie Frauen und (unbegleitete) Minderjährige Anwendung finden. Diese Personengruppen erfordern oft eine besondere Behandlung, die dem Umstand Rechnung trägt, daß sie bei ihrem Asylbegehren auf besondere Schwierigkeiten stoßen.
90. Die Annahme gemeinsamer Kriterien zur Gewährleistung effizienter und gerechter Asylverfahren wäre ein entscheidender Schritt, der die Europäische Union einer gemeinsamen Asylrechtspolitik näherbringen würde.

c) Sonstige erforderliche Maßnahmen

91. Über die vom Europäischen Rat festgelegten Prioritäten hinaus wäre es nunmehr zweckmäßig, sich mit dem im Arbeitsprogramm 1991 erwähnten Fall der Ausländer zu befassen, die nicht unter Artikel 1.A. der Genfer Flüchtlingskonvention fallen, jedoch von den betreffenden Mitgliedstaaten nicht in das Land ihrer Herkunft zurückgeschickt werden. Die einzelnen Mitgliedstaaten handeln hier nicht immer aus den gleichen Gründen. Die

⁵ EXCOM

Vielfalt der Fälle läßt eine gewisse Harmonisierung sinnvoll erscheinen.

92. Außerdem haben die jüngsten Entwicklungen, und insbesondere die Tragödie im ehemaligen Jugoslawien deutlich gemacht, daß es nunmehr angezeigt wäre, auch das Thema des vorübergehenden Schutzes und der vorübergehenden Aufnahme auf die Tagesordnung zu setzen.

x

93. Die Reaktion der Mitgliedstaaten auf den Zustrom der aus dem ehemaligen Jugoslawien fliehenden Menschen ist unterschiedlich ausgefallen. Oft haben sie besonders gefährdeten Personengruppen vorübergehenden Schutz angeboten, und somit einen übermäßigen Anstieg der Asylanträge verhindert. Dies ist eine gute Lösung, um Massenzustrome in den Griff zu bekommen. Einige Mitgliedstaaten haben zu diesem Zweck durch den Erlaß besonderer Rechtsvorschriften eine sichere Rechtsgrundlage geschaffen, andere wiederum haben auf das System der Verlängerung des vorübergehenden Aufenthalts zurückgegriffen. Mindestens zwei Mitgliedstaaten sind einen Schritt weiter gegangen und haben, nach Prüfung der einzelnen Asylanträge, zahlreiche Menschen als Flüchtlinge anerkannt oder aus humanitären Gründen aufgenommen. Aufbauend auf diesen Erfahrungen könnten die Mitgliedstaaten ihre Systeme mit Blick auf ein einheitliches Konzept für den vorübergehenden Schutz harmonisieren. Dadurch würde eine "Umlenkung" derartiger Wanderungsströme wegen unterschiedlicher Rechtsvorschriften vermieden. Außerdem wäre den Betroffenen, unabhängig vom Mitgliedstaat, ein gewisser Mindestschutz sicher.
94. Ein derartiges harmonisiertes Konzept müßte folgende Fragen beantworten:
- Wie läßt sich in einem bestimmten Fall feststellen, ob ein vorübergehender Schutz erforderlich ist?
 - Welche Rechte haben die Menschen, denen vorübergehender Schutz gewährt wird?
 - Nach welchem Zeitraum sollte eine langfristige Aufenthaltsgenehmigung gewährt werden?
95. Zur ersten Frage sind folgende Faktoren zu berücksichtigen: erwarteter oder tatsächlicher Massenzustrom in die Europäische Union; Hinweis des Hohen Flüchtlingskommissars/UNHCR, daß im Herkunftsgebiet keine angemessenen Hilfs- oder Schutzmöglichkeiten vorhanden sind; Umstand, daß die Europäische Union selbst teilweise als Herkunftsgebiet gelten konnte (z.B. im Fall des ehemaligen Jugoslawien). Ein Beschluß, wonach eine bestimmte Situation die Anwendung des Systems des vorübergehenden Schutzes erforderlich macht, wird auch zu klären haben, wem dieser Schutz zugute kommen soll. Der vorübergehende Schutz kann gegebenenfalls allen betroffenen Personengruppen, nur besonders gefährdeten Personengruppen (wobei dann entsprechende Kriterien zu entwickeln wären), oder lediglich den Personengruppen gewährt werden, die vom Hohen Flüchtlingskommissar/UNHCR oder sonstigen Hilfsorganisationen festgelegt werden.
96. Zur zweiten Frage: Entscheidendes Merkmal der Systeme zum vorübergehenden Schutz ist das Provisorische. Wie lange allerdings dieser provisorische Schutz gewährt wird, hängt

von der Entwicklung im Herkunftsland ab. Daher wäre es erforderlich, regelmäßig zu prüfen, ob der vorübergehende Schutz weiterhin gewährt werden oder ob ein Rückkehrprogramm eingeleitet werden soll. Hier wäre ein Ausgleich zu finden zwischen den Interessen der Betroffenen und den der Mitgliedstaaten.

97. Die dritte Frage stellt sich, wenn die unveränderte Lage im Herkunftsland einen vorübergehenden Schutz von langer Dauer erforderlich macht. Tritt dort schließlich eine Verbesserung ein, muß geprüft werden, ob es immer noch gerechtfertigt ist, Menschen, die internationalen Schutz suchen, in das Land ihrer Herkunft zurückzuschicken. Je länger ihr Aufenthalt dauert, desto enger werden ihre Bindungen zu dem betreffenden Land. Dehnt sich der vorübergehende Schutz auf mehrere Jahre aus, ist mit einer gewissen Integration zu rechnen, so daß es schließlich unrealistisch wäre, sie zur Rückkehr in ein Land aufzufordern, dem sie sich - obwohl es das Land ihrer Herkunft ist - nicht mehr verbunden fühlen.
98. Zur Kontrolle der Migrationsströme sind auch wirksame Lösungen für die vorübergehenden Aufnahme vonnöten. Wie bisherige Erfahrungen gezeigt haben, kann es bei einem plötzlichen Zustrom von Menschen, die internationalen Schutz suchen, zu einem Mangel an Unterbringungsmöglichkeiten und sonstigen Hilfsgütern kommen. Bislang gibt es noch keinen Mechanismus zur Beobachtung der in diesem Zusammenhang auftretenden Probleme. Die Europäische Union könnte hier die Initiative ergreifen und ein auf Erfahrungsaustausch ("best practice") beruhendes System einrichten. Zu erwägen wäre auch eine Form von permanenter Koordinierung der Tätigkeiten der beteiligten Stellen. Dadurch würde es möglich, die erforderlichen Maßnahmen auf der Grundlage bestimmter Schätzungen (Zahl der Betroffenen, Kosten) zu ergreifen und Krisenpläne für Notandsituationen zu erarbeiten. Anhand dieser Informationen könnte die Europäische Union auf eine gewisse Abstimmung der Aufnahmekapazitäten hinarbeiten.
99. Ein derartiges Abstimmungssystem bedeutet nicht notwendigerweise, daß formale Vereinbarungen zur Aufteilung der "Aufnahmelast" abgeschlossen werden sollen. Es bietet aber den Mitgliedstaaten die Gewähr, daß sie - sollten sie mit ernsthaften Schwierigkeiten bei der Durchführung ihrer Aufnahmepolitiken konfrontiert sein - auf die aktive Hilfe der übrigen Mitgliedstaaten sowie der Europäischen Union zählen können.
100. In diesem Zusammenhang ist auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments zu verweisen, in der die Kommission aufgefordert wird, einen Vorschlag zur Einrichtung eines Flüchtlingsfonds zu unterbreiten⁶. Logischerweise sollte ein derartiger Fonds für Notandsituationen (Massenzustrom u.a.) eingerichtet werden, mit denen Mitgliedstaaten konfrontiert sind, die aus Gründen der Solidarität und/oder wegen ihrer geographischen Lage aufnahmebereit sind und deswegen für mehr Schutzsuchende Verantwortung

⁶ Entschließung A3- 0280/92 vom 18. November 1992, Ziff. 7

übernehmen, als nach den Maßstäben des Dubliner Übereinkommens erforderlich gewesen wäre. Ebenfalls aus diesem Fonds zu unterstützen wären Mitgliedstaaten, denen es an den notwendigen administrativen Strukturen mangelt, um einem neuen Asylruck zu begegnen.

101. Die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten sollten ihren Blick auch nach außen richten: Die Anwendung der Drittstaaten-Regelung auf Transitländer wird vor allem die mittel- und osteuropäischen Staaten treffen. Wie die Diskussionen im Europarat gezeigt haben und aus einem UNHCR-Bericht hervorgeht, sehen sich diese Staaten bei der Durchführung der Asylpolitiken vor ernsthafte finanzielle und operationelle Schwierigkeiten gestellt. Seitens des UNHCR ist man bestrebt, ihnen durch die Einrichtung von Gremien zu helfen, die sich auf die Einführung gerechter und effizienter Asylverfahren konzentrieren. Die Europäische Union sollte diese Tätigkeiten mit großer Aufmerksamkeit verfolgen, da die Anwendung der Drittstaaten-Regelung auf die mittel- und osteuropäischen Staaten nur in dem Maße erfolgreich sein wird, wie es diesen Staaten gelingt, ihre Schwierigkeiten zu meistern. Ein europäischer Flüchtlingsfonds könnte in diesem Zusammenhang ein Finanzierungsinstrument sein, aus dem Projekte gefördert werden könnten, die von Nichtregierungsorganisationen in Mittel- und Osteuropa durchgeführt werden.

III.3.4 Illegale Zuwanderung

102. Der zunehmende Migrationsdruck einerseits und die sich stetig verringernden Möglichkeiten einer rechtmäßigen Zuwanderung dürfte zur Folge haben, daß weiterhin Menschen auf illegalem Wege in die Europäische Union zu gelangen suchen. Ein Gesamtkonzept, wie es in dieser Mitteilung vorgeschlagen wird, muß eindeutige und konsequente Maßnahmen zur Bekämpfung dieses Verhaltens vorsehen. Illegale Zuwanderung untergräbt die Wirkung der Aufnahmebestimmungen, wirkt sich nachteilig auf die Bestrebungen zur Integration rechtmäßiger Zuwanderer aus und gefährdet den illegal Zugewanderten selbst. Gezielte Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der illegalen Zuwanderung sind daher vonnöten.
103. Illegale Zuwanderung kann mehrere Formen annehmen. Ein Ausländer kann versuchen, illegal in die Gemeinschaft einzureisen, in dem er sich den Zuwanderungskontrollen entzieht oder gefälschte Dokumente vorweist. Andere wiederum, die sich bereits rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, geraten in die Illegalität dadurch, daß sie nach Ablauf ihrer Aufenthaltsgenehmigung im Lande bleiben oder auf andere Art und Weise gegen die Bedingungen ihrer Aufnahme verstoßen (in dem sie beispielsweise eine Erwerbstätigkeit aufnehmen).
104. Bislang haben sich die Arbeiten zu den wichtigsten Maßnahmen des Arbeitsprogramms 1991 auf die Ausweisung konzentriert. So verabschiedeten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister 1993 eine Empfehlung betreffend Kontrollen und Entfernung von Drittlandsangehörigen ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis. Ein umfassendes Konzept zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung sollte jedoch Maßnahmen auf mehreren Ebenen

vorsehen. Dabei sind vier Schwerpunkte zu unterscheiden:

- (a) Vorbeugung der illegalen Zuwanderung in die Gemeinschaft
- (b) Feststellung der Identität von Ausländern, die sich unrechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten;
- (c) Mindeststandards für die Behandlung illegaler Zuwanderer;
- (d) Förderung der Rückführung illegaler Zuwanderer.

(a) Vorbeugung

105. Über die in Abschnitt III.2.2 ausführlich behandelten Maßnahmen hinaus, die auf die tieferen Ursachen des Migrationsdrucks einwirken, läßt sich die illegale Zuwanderung am effizientesten dadurch bekämpfen, daß die Einreise in die Europäische Union von vornherein verhindert wird. Im Rat werden gegenwärtig Überlegungen im Hinblick auf den Austausch von Informationen über Schlepper und ihre Routen angestellt, die allerdings systematisiert werden sollten. In diesem Zusammenhang empfiehlt sich eine enge Zusammenarbeit mit den Transit- und Herkunftsländern, um die für ein Vorgehen gegen Schlepper erforderlichen Informationen zu sammeln. Dabei ist allerdings darauf zu achten, daß dadurch Menschen, die internationalen Schutz suchen, nicht jede Möglichkeit genommen wird, ihr Herkunftsland zu verlassen.
106. Auch strenge Kontrollen an den Außengrenzen sowie die Visumpolitik werden abschreckend wirken und zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung beitragen. Der überarbeitete Entwurf eines Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen, den die Kommission kürzlich vorgelegt hat, steckt den Rahmen für systematische und wirksame Grenzkontrollen ab. Es geht nunmehr vorrangig darum, dieses Übereinkommen anzunehmen. Langfristig wird es außerdem erforderlich sein, die Umsetzung dieses Übereinkommens zu überwachen. Ferner werden Maßnahmen zur Unterstützung von Mitgliedstaaten zu erwägen sein, die wegen ihrer geographischen Lage mit besonderen Problemen konfrontiert sind

(b) Feststellung der Identität von Personen, die sich unrechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten

107. Auch wenn Präventivmaßnahmen und systematischere Grenzkontrollen, wie sie weiter oben erwogen werden, eine wichtige Komponente der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung sind - alleine damit ist sie nicht aufzuhalten. Daher sind auch in Zukunft Maßnahmen zur Identifizierung der sich unrechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltenden Personen wichtig. Dieses Thema wird in der Empfehlung aus dem Jahre 1993 betreffend die Entfernungspolitik angesprochen, in der unter anderem auf die Bedeutung der Kontrollen hingewiesen wird. Es handelt sich hier um einen sensiblen Bereich, da die Lokalisierung von illegalen Zuwanderern in der Regel eine polizeiliche Angelegenheit ist, die - mit anderen Prioritäten, von denen die Bekämpfung der Kriminalität wahrscheinlich die größte

ist - in einem größeren Rahmen zu sehen ist.

108. Das Arbeitsprogramm 1991 und die Mitteilung "Einwanderung" aus dem gleichen Jahr bieten für dieses komplizierte Problem weitere Lösungen an. Dabei wird der Schwerpunkt auf Maßnahmen gelegt, die es den sich illegal aufhaltenden Ausländern erschweren soll, in der Gemeinschaft zu bleiben. Ein guter Ausgangspunkt für die Überlegungen sind die unterschiedlichen Quellen, aus denen diese Menschen ihr Einkommen beziehen, und zwar vor allem die vielfältigen öffentlichen Unterstützungsprogramme und die illegale Erwerbstätigkeit. In der Einleitung zum Arbeitsprogramm 1991 heißt es : " Zunächst wäre dafür Sorge zu tragen, daß Maßnahmen sozialer Art keinen Anreiz zu illegalem Aufenthalt bieten, wobei jedoch Einvernehmen darüber bestehen müßte, daß Personen, die sich illegal in der Gemeinschaft aufhalten, aus humanitären Gründen oder in Notfällen in den Genuß dieser Maßnahmen kommen könnten. An zweiter Stelle müßte die Politik, die auf den Abbau der illegalen Beschäftigung abzielt, intensiviert werden. Dabei muß vor allem die Rolle des Arbeitgebers beachtet werden, der sich der illegalen Beschäftigung schuldig macht und die schwache Position der sich illegal aufhaltenden Ausländer ausnutzt." Die Mitteilung zum Thema Einwanderung aus dem Jahre 1991 ist in dieser Hinsicht noch unmißverständlich:

" (...) wäre die Kommission im Bestreben um Effizienz geneigt, (...) ihren Vorschlag zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der damit verbundenen Schwarzarbeit in adäquater Form wieder aufzugreifen. Es könnte beispielsweise festgelegt werden, daß bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen einerseits der Auftragnehmer nachweisen muß, daß er die arbeitsrechtlichen Bestimmungen einhält, und andererseits der Auftraggeber bei Nichteinhaltung der Bestimmungen über die Schwarzarbeit seitens der Sub- und der Verleihunternehmen haftet."

Auch das Europäische Parlament äußerte in seiner EntschlieÙung vom 18. November 1992 die Ansicht, daß die Bekämpfung der Schwarzarbeit ein wesentlicher Bestandteil der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung sei. Die Kommission vertritt ihrerseits weiterhin die Auffassung, daß die Angleichung der Rechtsvorschriften über die illegale Beschäftigung die Bekämpfung der illegalen Zuwanderung erleichtern würde, und wird entsprechende Vorschläge unterbreiten.

(c) Mindeststandards für die Behandlung illegaler Zuwanderer

109. Obwohl, wie aus den vorstehenden Überlegungen hervorgeht, in der Regel ein wirksames und konsequentes Vorgehen gegen die illegale Zuwanderung erforderlich ist, sollte man doch weder die extreme Gefährdung der Betroffenen noch die Tatsache aus den Augen verlieren, daß sie potentielle Opfer von Ausnutzungspraktiken sind. Illegale Zuwanderer haben Anspruch auf ein gerechtes Verfahren, das die Menschenrechte und die im Völkerrecht verankerten Grundfreiheiten achtet. Um dies zu gewährleisten, sind bestimmte Mindeststandards festzulegen, die zudem die Glaubwürdigkeit der restriktiven

Bestimmungen über die illegale Zuwanderung erhöhen würden.

110. Die Mitgliedstaaten könnten ihren Willen, dieses Ziel zu erreichen, dadurch bekunden, daß sie die UN-Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien⁷ unterzeichnen und ratifizieren - eine insofern einzigartige Konvention, als in ihr die Grundrechte der Wanderarbeitnehmer, einschließlich derer, die sich unzulässigerweise in einem Land aufhalten, verankert sind. Ungeachtet ihrer rechtlichen Stellung genießen die Zuwanderer, die unter diese Konvention fallen, alle Menschenrechte und Grundfreiheiten. Diese Konvention könnte erforderlichenfalls durch ein Rechtsinstrument der Union ergänzt werden.

(d) Förderung der Rückführung illegaler Zuwanderer

111. Das vierte Element ist die Rückführung der sich unrechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltenden Ausländer. Die beste Form der Rückführung ist weiterhin die freiwillige Rückkehr. Um diese Möglichkeit zu fördern, haben einige Mitgliedstaaten, oft in enger Zusammenarbeit mit der IOM (Internationale Organisation für Wanderungsbewegungen), entsprechende Programme aufgestellt. Diese Programme sind unter Umständen kostengünstiger als Maßnahmen zur zwangsweisen Rückführung und sind daher sowohl für die Betroffenen als auch für die Regierungen interessant. Allerdings muß darauf geachtet werden, daß diese Programme nicht den Umkehreffekt bewirken und die illegale Zuwanderung fördern. Um Diskrepanzen zu vermeiden, ist eine Angleichung derartiger Programme anzustreben.
112. Ausweisung ist die letzte Möglichkeit, Ausländer, die sich illegal in der Gemeinschaft aufhalten und zu einer freiwilligen Rückkehr nicht bereit sind, aus der Gemeinschaft zu entfernen. Sie ist ein notwendiges Instrument, um zu signalisieren, daß illegale Zuwanderung nicht geduldet wird. Allerdings lassen sich die Rückführungsregelungen manchmal nur schwer umsetzen, beispielsweise, wenn es keine direkten Verkehrsverbindungen zum Herkunftsland gibt, oder dieses zur Kooperation nicht bereit ist.
113. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister dachten zweifellos an die erste dieser Schwierigkeiten, als sie im November 1992 eine Empfehlung über den Transit zum Zwecke der Entfernung annahmen. Entsprechend dieser Empfehlung haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Erleichterung der Durchreise durch ihr Hoheitsgebiet ergriffen, um Rückführungen zu ermöglichen. Es sollte geprüft werden, inwieweit derartige Vereinbarungen auch mit Drittländern abgeschlossen werden könnten.

⁷ Auch im Hinblick auf den Schutz von Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, wäre die Ratifizierung dieser Konvention wünschenswert (siehe Abschnitt III.4)

114. In der Mitteilung "Einwanderung" (1991) und dem Arbeitsprogramm 1991 werden Rückübernahmeabkommen als eine Lösung zur Vermeidung von Schwierigkeiten mit Herkunfts- oder Transitländern genannt. Die Minister für Justiz und Inneres haben unlängst Schlußfolgerungen über Leitlinien für die Ausarbeitung derartiger Abkommen mit Drittländern angenommen. Diese Grundsätze müssen nunmehr in formale Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und den in dieser Hinsicht wichtigen Drittstaaten umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist zu begrüßen, daß auf der Konferenz in Budapest (Februar 1993), an der nahezu alle mittel- und osteuropäischen Staaten teilgenommen haben, ein Konsens über die Bedeutung derartiger Rückübernahmeabkommen im gesamteuropäischen Rahmen erzielt wurde.
115. Der Rat stimmte auch dem Grundsatz zu, daß nach Möglichkeit eine Verknüpfung hergestellt werden sollte zwischen den Rückübernahmeabkommen und -verfahren einerseits und den internationalen Abkommen der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten andererseits. Dadurch würde der Abschluß und die Umsetzung derartiger Rückübernahmeabkommen erleichtert. Eine entsprechende Entscheidung würde sowohl seitens der Kommission als auch des Rates Folgemaßnahmen erfordern.
116. Rückübernahmeabkommen können für die betreffenden Länder folgenreich sein. Als Transitländer stehen sie gegebenenfalls vor beträchtlichen finanziellen und technischen Problemen, da sie für die Rückführung der betreffenden Personen zuständig sind. Sogar die Wiedereingliederung ihrer eigenen Staatsangehörigen kann eine zusätzliche Belastung für ihren Arbeitsmarkt oder ihre staatlichen Unterstützungsprogramme bedeuten. Die Europäische Union wird ihr Verständnis für diese Probleme durch gezielte Unterstützungsmaßnahmen zum Ausdruck bringen müssen, die Bestandteil ihres allgemeinen Vorgehens in Zusammenhang mit derartigen Abkommen sein können.
117. Auch für besonders gefährdete Personengruppen könnten gezielte Maßnahmen erwogen werden. So haben beispielsweise zahlreiche Mitgliedstaaten Leitlinien erarbeitet, wonach unbegleitete Kinder unter einem bestimmten Alter nicht zurückgesendet werden sollten, wenn sie bei ihrer Rückkehr nicht in die Obhut eines Verwandten oder sonstigen Erwachsenen gegeben werden können. Andere Mitgliedstaaten hingegen repatriieren Kinder in der Regel auch dann, wenn diese Garantien nicht gegeben sind. Auch hier also wären Mindeststandards vonnöten. Ebenso ist bei Maßnahmen zugunsten von Opfern sexueller Ausbeutung darauf zu achten, daß diesen durch die Rückführung nicht jede Möglichkeit genommen wird, gegen die Täter gerichtlich vorzugehen.

III.4 Verstärkte Integration der legalen Zuwanderer

118. Für die Kommission besteht ein enger Zusammenhang zwischen Integrationspolitik und Zuwanderungspolitik. Die Bereitschaft der Gesellschaft, neue Zuwandererströme zu akzeptieren, hängt davon ab, inwieweit die Bürger den Eindruck haben, daß ihre Regierung

die Lage beherrscht. Dazu heißt es im Braun-Bericht⁸:

"Man kann nicht von einer Eingliederung der bereits anwesenden Zuwanderer reden, ohne die Frage der neuen Wanderungsströme - von Arbeitnehmern, Familienangehörigen und Asylbewerbern sowie Personen, die die gesetzlichen Bestimmungen nicht einhalten und solchen, die sich illegal im Land aufhalten - anzusprechen, die durch ihre Stärke und Geschwindigkeit ganz sicher den Eingliederungsprozeß prägen".

Hier sei besonders hervorgehoben, daß mittlerweile fast alle Mitgliedstaaten der Gemeinschaft Zuwanderungsländer geworden sind. Insgesamt zählt die Gemeinschaft annähernd 10 Millionen legale Zuwanderer aus Drittländern. Jeweils mehr als 100.000 Personen sind Angehörige folgender Staaten: Österreich, Türkei, Jugoslawien, Algerien, Marokko, Tunesien, Vereinigte Staaten und Indien⁹.

119. Alle Mitgliedstaaten müssen sich daher mit der Integrationsproblematik auseinandersetzen. Konkret heißt dies: Die Zuwanderer und ihre Nachkommen müssen die Möglichkeit erhalten, im Aufnahmeland "normal" zu leben. Um ihre schrittweise Anpassung an das Niveau der einheimischen Bevölkerung zu fördern, müssen ihnen ausreichende Hilfen zur Verfügung gestellt werden (Sprachunterricht, Wohnung, allgemeine und berufliche Bildung usw.). Auch die Zuwanderer sind hier gefordert: Es wird erwartet, daß sie Bereitschaft zeigen, sich an die Lebensweise des Aufnahmelandes anzupassen, ohne daß sie deswegen ihre Kultur aufgeben müßten. Auch müssen sie akzeptieren, daß gleiche Rechte gleiche Pflichten bedingen. Dieses Integrationskonzept hat sich offenbar weitgehend in den Mitgliedstaaten durchgesetzt.
120. Alle Mitgliedstaaten haben erkannt, daß eine aktive Integrationspolitik erforderlich ist. Allerdings muß diese ständig beobachtet und weiterentwickelt werden, um Veränderungen, und neuen Bedürfnissen sowohl der neuen Zuwanderer als auch derjenigen, die sich bereits seit längerem in den Gemeinschaftsländern aufhalten, auch wirklich Rechnung zu tragen. Daher ist die Förderung der Integration das Kernthema der politischen Auseinandersetzung.
121. In den Mitgliedstaaten wird die Zuständigkeit für die Umsetzung der Politik häufig auf zentraler und lokaler Ebene zuständigen Stellen zugewiesen, die von recht unterschiedlichen Freiwilligenorganisationen unterstützt werden. Je mehr Einrichtungen beteiligt sind, desto schwieriger wird es allerdings, kohärent vorzugehen. Dies läßt sich beispielhaft an der Vergabe von Sozialwohnungen demonstrieren, wo oft Staat, Regionalbehörden und die einschlägigen Stellen getrennt voneinander arbeiten. Beeinträchtigt wird die

⁸ "Wanderungspolitiken und soziale Eingliederung der Zuwanderer in der Europäischen Gemeinschaft", SEK(90) 1813 eng., Ziff. 21.

⁹ Siehe Anhang I, Tabelle 7 A, B, C.

Integrationspolitik unter Umständen auch dadurch, daß das Thema Zuwanderung für politische Zwecke mißbraucht wird. Über derartigen Problemen sei allerdings nicht vergessen, welche Vorteile eine gelungene Integrationspolitik den einzelnen Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft insgesamt bringt.

122. Das Europäische Parlament hat die Kommission seit der Veröffentlichung ihrer Mitteilung zum Thema Einwanderung wiederholt aufgefordert, Rahmen-Richtlinien betreffend Maßnahmen zur Integration von Drittland-Angehörigen sowie Entschließungen zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzulegen. Die Kommission hält es für wichtig, daß die durch den Vertrag über die Europäische Union einschließlich seines Titels VI geschaffenen Möglichkeiten voll genutzt werden. Titel VI ermöglicht gemeinsame Aktionen im Bereich der Politik gegenüber den Staatsangehörigen dritter Länder sowie die Ausarbeitung einschlägiger gemeinsamer Konzepte. Einige Vorschläge dazu werden nachstehend erläutert.
123. Generell lassen sich nach ihrer jeweiligen Zielsetzung drei Arten von Maßnahmen unterscheiden: die Verbesserung der Lage der Drittland-Angehörigen; Schaffung günstiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen; Deckung des Informationsbedarfs und Förderung des Dialogs; Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

III.4.1 Verbesserung der Lage der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten

124. Eine erfolgreiche Integrationspolitik umfaßt zwangsläufig mehrere Elemente. Entscheidend ist zunächst, daß allen Ausländern, die bestimmte Stabilitätskriterien erfüllen, ein gesicherter, dauerhafter Aufenthalt in Aussicht gestellt wird. Ohne diese Grundvoraussetzungen bleiben wichtige Aspekte, die Teil des Integrationsprozesses sind, ungeklärt (u.a. Familienzusammenführung, Zugang zur Beschäftigung, Wohnung, Gesundheit, allgemeine und berufliche Bildung). Außerdem sollte nicht übersehen werden, daß Zuwanderer sich um so mehr um Integration bemühen, je gesicherter ihnen ihr Aufenthalt erscheint. Deshalb regte die Kommission in ihrer Mitteilung von 1991 Überlegungen zur etwaigen Einführung einer gemeinschaftsweit geltenden unbegrenzten Aufenthaltsgenehmigung an, die nach einer bestimmten Frist erteilt werden könnte.
125. Besondere Aufmerksamkeit verdient auch die Frage des Aufenthaltes der Angehörigen von legalen Zuwanderern. Der Umstand, daß Angehörige selbst nach langem Aufenthalt in einem Gemeinschaftsland keinen eigenen Status erlangen können, stellt eine unbefriedigende Situation dar. Kinder und Enkel von nicht eingebürgerten Zuwanderern sollten nach einem angemessenen Zeitraum und nach Erreichen des Schulabgangsalters das Recht auf einen gesicherten Aufenthalt erwerben. Ebenso sollten auch die ausländischen Ehepartner von seit längerem in den Mitgliedstaaten wohnhaften Zuwanderern oder von EG-Bürgern nach einer bestimmten Frist ein eigenes Aufenthaltsrecht erhalten. Diese

Personen müssen in vertretbarem Maße davon ausgehen können, daß sie im Falle des Todes des Familienoberhauptes, bei Scheidung oder wenn der Ehepartner/die Ehepartnerin das Land verläßt, im Lande bleiben können.

126. Aufmerksamkeit verdient auch die Praxis einiger Mitgliedstaaten, eine getrennte Aufenthaltsgenehmigung vorzuschreiben, selbst wenn bereits eine Genehmigung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit erteilt worden ist. Dies führt zu kostentreibenden Überschneidungen und einer dem Integrationsziel abträglichen Unsicherheit beim Zuwanderer.
127. In ihrer Mitteilung "Einwanderung" machte die Kommission auch deutlich, daß es mit dem Konzept des Europäischen Binnenmarktes unvereinbar sei, die Ausübung bestimmter Rechte von der Staatsangehörigkeit abhängig zu machen. Eine erste wichtige Änderung wäre es, den Drittland-Angehörigen unionsweit Freizügigkeit zu gewähren, sofern sie im Besitz einer Aufenthaltsgenehmigung sind, wodurch die derzeitigen Visumpflichten entfielen. Im Übereinkommen von Schengen ist dieses Recht vorgesehen, doch gilt es nur für die Unterzeichnerstaaten. Nach Überzeugung der Kommission sollte Freizügigkeit indes unionsweit gesichert werden. Zu dieser Hinsicht hat sie einerseits, was das Überschreiten der Aussegrenzen anbelangt, vorgeschlagen, den Aufenthaltsgenehmigungen von Drittstaatsangehörigen, die rechtmässig in einem Mitgliedstaat ansässig sind, den gleichen Wert wie einem Visum zu geben. Dieser Vorschlag ist in dem Entwurf eines Übereinkommens über das Überschreiten der Aussengrenzen der Mitgliedstaaten enthalten, der dem Rat vorgelegt wurde¹⁰. Um es Drittstaatsangehörigen, die rechtmässig in einem Mitgliedstaat ansässig sind, zu erlauben, für Kurzaufenthalte frei innerhalb der Union zu reisen, beabsichtigt die Kommission andererseits einen Vorschlag vorzulegen, der es ihnen erlauben würde ohne Visum in das Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaat einzureisen selbst wenn dieser Mitgliedstaat sonst für Staatsangehörige der in Frage kommenden Dritthländer ein Visum verlangen würde.
128. Zu erwägen wäre auch die Gewährung des Rechts auf Freizügigkeit zwecks Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die im Ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen vertretenen Sozialpartner forderten am 14. Mai 1992 die Beseitigung sämtlicher Hindernisse, denen sich Drittland-Angehörige, die von einem Mitgliedstaat eine unbegrenzte Aufenthaltsgenehmigung erhalten haben, gegenübersehen, wenn sie in einem anderen Mitgliedstaat eine Erwerbstätigkeit ausüben wollen. Im Arbeitsprogramm von 1991 war dazu bereits folgendes vorgesehen: "- In den geeigneten Gremien vorzunehmende Prüfung der Möglichkeit, den sich langfristig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittland-Angehörigen bestimmte Rechte oder Möglichkeiten (beispielsweise hinsichtlich des

¹⁰ KOM(93) 684 endg., dem Rat zugeleitet am 10. Dezember 1993.

Zugangs zum Arbeitsmarkt) ... einzuräumen."¹¹

129. Es ist an der Zeit, konkret auf dieses Ziel hinzuarbeiten. Ein erster Schritt zu Verbesserungen auf diesem Gebiet bestünde darin, daß die Mitgliedstaaten Drittland-Angehörigen, die sich bereits dauerhaft und rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, Vorrang bei der Besetzung von Arbeitsplätzen einräumen, wen sich für diese keine EG-Bürger finden. Ein weiterer Schritt wäre es, wenn Drittland-Angehörige das Recht erhielten, sich für eine in einem anderen Mitgliedstaat angebotene Stelle zu bewerben. Berücksichtigt werden sollte auch die Lage der Selbständigen, die sich in einem anderen Mitgliedstaat niederzulassen wünschen.
130. In der Einleitung zum Arbeitsprogramm von 1991 stellte die Kommission folgendes fest: "Unter dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit sollte im Rahmen eines allgemeinen Ansatzes geprüft werden, welche Rechte der Angehörigen der Mitgliedstaaten Drittlandsangehörigen eingeräumt werden könnten"¹². In ihrer Mitteilung zum Thema Einwanderung formulierte die Kommission die Überlegung, daß "die Gleichbehandlung von Zuwanderern, die sich rechtmäßig in der EG aufhalten, eine wesentliche Zielvorgabe für die Allgemeinheit darstellt"¹³. Die Mitgliedstaaten sollten nunmehr ihre Rechtsvorschriften überprüfen, um die Voraussetzung der Staatsangehörigkeit für die Ausübung bestimmter Rechte und die Erlangung bestimmter Leistungen abzuschaffen, die aus objektiven Gründen nicht mehr gerechtfertigt sind.
131. In ihrer Mitteilung "Einwanderung" wies die Kommission auch darauf hin, daß die im Rahmen von Abkommen mit Drittstaaten eingegangenen Verpflichtungen zur Gleichbehandlung der Arbeitnehmer aus den betreffenden Ländern hinsichtlich Entgelt, Arbeitsbedingungen und Sozialschutz einzuhalten sind. Die Kommission wird auch künftig die ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um, gestützt auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs, die Einhaltung der einschlägigen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten zu überwachen.
132. Die UN-Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien vom 18. Dezember 1990 muß von 20 Staaten ratifiziert werden, ehe sie in Kraft treten kann. Die Ratifizierung dieser Konvention durch die Mitgliedstaaten brächte den Willen der Union zum Ausdruck, die Rechtsstellung der in den Mitgliedstaaten lebenden Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen zu verbessern und sicherzustellen, daß die ihnen gewährten Rechte den höchsten internationalen Normen entsprechen.

¹¹ WGI 930, S. 6

¹² WGI 930, S. 28

¹³ SEK(91) 1855 endg., Ziff. 59.

133. In den unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu Einbürgerung und Staatsangehörigkeit kommt die Vielfalt der historischen und philosophischen Vorstellungen von Staatsbürgerschaft zum Ausdruck. Die dem Vertrag über die Europäische Union beigefügte "Erklärung zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates" stellt eindeutig fest, daß die Frage, welchem Mitgliedstaat eine Person angehört, allein durch Bezug auf das innerstaatliche Recht des betreffenden Mitgliedstaats geregelt wird. Nichtsdestoweniger ist die Einbürgerung potentiell eins der bedeutendsten Rechtsinstrumente zur Erleichterung der Integration aufenthaltsberechtigter Zuwanderer und ihrer später im Lande geborenen Nachkommen. Durch die Einbürgerung erlangen aufenthaltsberechtigte Zuwanderer u.a. das Recht auf unbefristeten Aufenthalt und das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft sowie die vollen bürgerlichen und politischen Rechte. Die Einbürgerung kann für die Betroffenen auch ein wichtiger Anreiz sein, sich mit der Sprache und den Gepflogenheiten des Landes vertraut zu machen und einen Beitrag zu den staatlichen und sozialen Einrichtungen zu leisten.

III.4.2 Schaffung günstiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen für die Integration

134. Die Beschäftigung von Zuwanderern und Angehörigen ethnischer Minderheiten wird dadurch erschwert, daß diese ungleiche Voraussetzungen für den Arbeitsmarkt mitbringen. Diese wiederum gehen zurück auf fehlende Qualifikationen, die Krisenanfälligkeit der Sektoren, in denen sie generell beschäftigt sind, mangelhafte schulische Bildung oder ungenügende Kenntnis der Landessprache, begrenzte Beschäftigungs- und Aufstiegschancen sowie die (in der Regel indirekte) Diskriminierung bei der Einstellung. Die Gemeinschaftspolitiken und -instrumente zur Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung sollten die Situation der Zuwanderer besonders berücksichtigen. Auch die Sozialfonds-Maßnahmen müssen den Bedürfnissen dieser Personen ausdrücklich Rechnung tragen.
135. Wichtig für eine erfolgreiche Integration ist außerdem die Wohnraum- und Gesundheitsversorgung. Da die in diesem Bereich bestehenden Probleme nicht nur Zuwanderer betreffen, wird diese Thematik im Rahmen des Gemeinschaftsprogramms gegen die Ausgrenzung behandelt.
136. Die Zuwanderer sehen sich denselben arbeitsmarktspezifischen Problemen gegenüber wie die Bürger des betreffenden Landes, doch können sich für sie zudem noch ganz spezielle, nach Alter und Geschlecht wiederum unterschiedliche Schwierigkeiten ergeben. Zwar werden für die Gruppe der 15-25jährigen gezielte Maßnahmen und Ausbildungsmöglichkeiten angeboten, doch müssen sie stärker auf die besonderen Bedürfnissen der Zuwanderer und der Angehörigen ethnischer Minderheiten ausgerichtet sein. Auch die 23-30jährigen können mit besonderen Problemen konfrontiert sein. Häufig folgen sie Angehörigen nach, die sich bereits in der Gemeinschaft aufhalten, und beginnen ihre schulische Ausbildung mit beträchtlicher Verspätung. In solchen Fällen erwerben sie

womöglich nur unzureichende Qualifikationen oder beherrschen die Sprache nur schlecht. Diese Altersgruppe wie auch die arbeitslosen Zuwanderer der ersten Generation haben kaum Aussichten auf eine angemessene Beschäftigung und brauchen besondere Hilfe. Zugewanderte Frauen und Mädchen müssen oft große Hindernisse überwinden, um sich Zugang zu Ausbildung, Beschäftigung und Aufstieg zu verschaffen. Diese Schwierigkeiten sind allerdings nur ein Teil der Realität. Die meisten Zuwanderer haben ihren Platz auf dem Arbeitsmarkt gefunden. Als Arbeitnehmer und Selbständige (z.B. Eigentümer kleiner und mittlerer Unternehmen) leisten sie einen beträchtlichen Beitrag zu den Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten.

137. Artikel 2 Absatz 3 des Abkommens über die Sozialpolitik sieht gemeinschaftliche Rechtsvorschriften hinsichtlich der Beschäftigung aufenthaltsberechtigter Drittland-Angehöriger vor. Er bildet eine neue Rechtsgrundlage für Vorschläge der Kommission in diesem Bereich¹⁴.
138. Die Richtlinie über die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern¹⁵ dient als wichtige Orientierung, auch wenn sie sich in der Praxis ausschließlich auf Kinder von innerhalb der Gemeinschaft zu- oder abwandernden EG-Bürgern bezieht. In einer im Protokoll der Ratstagung enthaltenen Erklärung haben die Mitgliedstaaten allerdings ihren politischen Willen zum Ausdruck gebracht, daß die von ihnen getroffenen Maßnahmen gleichermaßen auf die Bedürfnisse der Kinder von Drittland-Angehörigen abstellen sollen.
139. In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten fördert die Kommission seit 1976 außerdem Pilotprojekte für die schulische Betreuung der Kinder von Wanderarbeitnehmern, einschließlich der Kinder von Drittland-Angehörigen. Vorrangige Ziele der Projekte sind die Verbesserung des schulischen Lehr- und Lernangebotes des Aufnahmelandes und des für die schulische Ausbildung dieser Kinder verantwortlichen Lehrpersonals. Dies sind die Grundvoraussetzungen für eine echte Integration der zugewanderten Jugendlichen in das Bildungssystem; dieser Gruppe zuzurechnen sind die Jugendlichen der zweiten Generation, die oft noch eine gezielte Sprachförderung benötigen. Ein zusätzlicher Schwerpunkt der Projekte liegt auf dem Unterricht in der Muttersprache. Zum einen werden dadurch das Selbstwertgefühl und die kognitiven Fähigkeiten der Betroffenen gestärkt, zum anderen soll den Mitgliedstaaten geholfen werden, ihr Fremdsprachenangebot auszuweiten. Diese Zusammenarbeit dürfte im Rahmen des neuen Aktionsprogramms im Bildungsbereich (SOCRATES) weiter ausgebaut werden. Außerdem hat die Kommission ein entsprechendes Programm für den Bereich Berufsbildung vorgeschlagen (LEONARDO), das Maßnahmen zur Förderung benachteiligter Gruppen beim Zugang zu Grund- und Fortbildung vorsieht.

¹⁴ Siehe die Mitteilung der Kommission über die Anwendung des Protokolls über die Sozialpolitik an den Rat und an das Europäische Parlament KOM(93) 600 endg. vom 14. Dezember 1993.

¹⁵ Richtlinie vom 25. Juli 1977, ABl. Nr. L 199 vom 06.08.1977.

Damit bietet sich die Möglichkeit, bestimmte Maßnahmen gezielt auf junge Zuwanderer auszurichten - entsprechend dem Bestreben der Kommission, die in Artikel 126 und Artikel 127 des Vertrags von Maastricht festgeschriebenen politischen Ziele sowohl politisch als auch operationell umzusetzen. Auch das Netz ELAINE (siehe nachstehend) ist an einem Vorhaben auf dem Gebiet der Zusammenarbeit im Bildungswesen beteiligt, dessen Schwerpunkt der Erwerb von Sprachkenntnissen in einem städtischen, multikulturellen Umfeld ist. Das Vorhaben wird von dem Netz EuroCity durchgeführt und von der Kommission unterstützt.

III.4.3 Information und Dialog

140. Die Kommission fördert zwei Sachverständigennetze für den Austausch von Informationen über integrationsfördernde Maßnahmen und die Verbesserung der Fachkenntnisse der in diesem Bereich Tätigen. Das "Informationsnetz für Wanderungsbewegungen aus Drittstaaten (RIMET)" veröffentlicht alljährlich einen Bericht über die Lage in den Mitgliedstaaten. Der Bericht 1992 geht auf Fragen im Zusammenhang mit Kontrollen, Arbeitsmarkterfordernissen und Integrationsschwierigkeiten ein¹⁶. Das "Europäische Informationsnetz von Kommunalbehörden zum Thema ethnische Minderheiten (ELAINE)" fördert den Erfahrungsaustausch zwischen den Bediensteten der Kommunalbehörden, die für Zuwanderer zuständig sind. Es ist vorgesehen, die Tätigkeit dieser Netze noch auszuweiten.
141. Auf Unionsebene wäre ein Mechanismus hilfreich, der die für die Koordinierung der Integrationspolitik zuständigen Stellen und sonstige Personen, die in den einzelstaatlichen Behörden Verantwortung für diese Politik haben, bei der Beobachtung der Entwicklungen unterstützt und einen Informations- und Erfahrungsaustausch ermöglicht. Im Rahmen des von der Kommission mit der Entscheidung vom 8. Juni 1988 eingeführten Abstimmungsverfahrens¹⁷ ließe sich ein entsprechendes Netz einrichten.
142. In seiner Entschließung vom 16. Juli 1985 über Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft¹⁸ erkennt der Rat an, daß es zweckmäßig ist, auf Gemeinschaftsebene einen Dialog mit den Organisationen der Wanderarbeitnehmer zu führen. Zu diesem Zweck wurde auf Initiative des Europäischen Parlaments das Zuwanderer-Forum ("Migrant Forum") gegründet, das von der Kommission finanziert wird, politisch jedoch unabhängig ist.

¹⁶ V/5819/93, Juni 1993.

¹⁷ 88/384/EWG

¹⁸ ABl. Nr. C 186, 26.07.1985

Das Forum hat sich folgende Ziele gesetzt:

- Dialog und Informationsaustausch zwischen den Organen der Europäischen Gemeinschaft und den verschiedenen Zuwanderergemeinschaften;
- Initiativen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen den in der Gemeinschaft lebenden ethnischen Gruppen und zwischen den einzelnen Bevölkerungsgruppen;
- Hilfe bei der Durchsetzung der Interessen von Zuwanderern und Flüchtlingen aus Nicht-EG-Ländern (Drittländern);
- Verwirklichung der rechtlichen Gleichstellung der Zuwanderer (Freizügigkeit, Wahlrecht).

In den Mitgliedstaaten wurden bzw. werden Gruppen gebildet, die die Tätigkeit des Forums unterstützen und zur Verbreiterung seiner demokratischen Basis, zum Ausbau seiner Strukturen und zur Verbesserung seiner Repräsentativität beitragen wollen. Die Kommission wird das Forum auch in Zukunft unterstützen.

III.4.4 Bekämpfung der Rassendiskriminierung, Umgang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

143. Wie die Verabschiedung einer Erklärung (mit entsprechendem Aktionsplan) durch die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats im Oktober 1993 in Wien zeigt, bedarf es angesichts des jüngsten Anstiegs rassistischer und fremdenfeindlicher Vorfälle dringend wirkungsvoller Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung. Auf die Gewalttaten, die in mehreren Mitgliedstaaten begangen wurden, u.a. tätliche Angriffe, Brandanschläge und Mord, muß in unmißverständlicher Weise reagiert werden. Die Lösung dieser Probleme fällt in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Gleichwohl hat sich die Kommission darum bemüht, die Diskussion zu dieser Problematik auf Unionsebene zu fördern und zu erleichtern. Zu diesem Zweck nahm sie eine umfassende Bewertung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Bekämpfung jedweder Form von Diskriminierung, Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vor. Die Ergebnisse dieser Untersuchung enthält das Dokument "Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit". Darin wird den Mitgliedstaaten empfohlen, sämtliche Rechtsmittel, auf die die bei ihnen lebenden Zuwanderer zurückgreifen können, zu überprüfen, bei Bedarf entsprechende Vorschriften einzuführen, Sorge zu tragen, daß diese konsequent umgesetzt werden, und Opfern wie Tätern gleichermaßen deutlich zu machen, daß Übergriffe verfolgt werden. Die Kommission plant, 1994 eine Anpassung und Aktualisierung der Untersuchung vornehmen zu lassen.
144. Die Kommission war außerdem bestrebt, Aktionen auf anderen Ebenen zu erleichtern, und unterstützt zahlreiche Projekte von Nichtregierungsorganisationen zur Thematik "Menschenrechte" und "Integration von Zuwanderern", die direkt oder indirekt den

Schwerpunkt auf die Bekämpfung von Diskriminierung und die Integrationsförderung legen. Die Kommission wird auch in Zukunft das ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium nutzen, um derartige Initiativen zu fördern.

145. Es müssen nationale Systeme zur Beobachtung rassistischer Vorfälle eingerichtet werden, die verlässliche Aussagen über die entsprechenden Tendenzen ermöglichen. Parallel dazu ist es erforderlich, die öffentlichen Bediensteten, die für ethnische Minderheiten zuständig sind, besser auszubilden. Dies gilt insbesondere für Lehrer und Polizisten sowie das Personal der für Zuwanderung, Wohnungsangelegenheiten, Gesundheit und soziale Sicherheit zuständigen Behörden. Vor allem die in Auskunfts- und Beratungsstellen Tätigen sollten darauf aufmerksam gemacht werden, daß sie eine wichtige Rolle beim Abbau rassistischer Vorurteile zu spielen haben (Verhaltensregeln).
146. Auch die Sozialpartner sollten an diesem Prozeß beteiligt und dazu angeregt werden, Verhaltensregeln zur Gewährleistung guter interethnischer Beziehungen am Arbeitsplatz einzuführen, beispielsweise einen Verhaltenskodex der Gemeinschaft, der Rassendiskriminierung auf dem Gebiet der Beschäftigung untersagt. Dieser könnte im Rahmen des Sozialen Dialogs aufgestellt werden, der durch das dem Vertrag über die Europäische Union beigefügten Abkommen über die Sozialpolitik institutionalisiert wurde. Ziel eines solchen Kodex wäre es, mit Hilfe gemeinschaftsweit geltender Leitlinien den Rassismus am Arbeitsplatz zu bekämpfen. Er müßte ein Diskriminierungsverbot und die Unterstützung der Sozialpartner bei der Einführung bewährter Praktiken vorsehen. In Absprache mit den Sozialpartnern und gemeinsam mit Sachverständigen und Wissenschaftlern finden bereits Vorarbeiten statt.
147. Rassismus und Fremdenfeindlichkeit waren das Thema einer Gemeinsamen Erklärung, die von Parlament, Rat und Kommission 1986 verabschiedet wurde. In den darauffolgenden Jahren wurde die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom Europäischen Rat zu einem vorrangigen Ziel erklärt. Der kürzlich von der Kommission vorgelegte Vorschlag für die dritte Phase des Programms "Jugend für Europa" sieht die Unterstützung von Projekten vor, die die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zum Ziel haben und sich an die Jugendlichen in allen Mitgliedstaaten wenden. Die Kommission hofft, daß den jungen Menschen dadurch der Wert der kulturellen Vielfalt vermittelt wird.
148. Unlängst verabschiedete der Rat der Justiz- und Innenminister Schlußfolgerungen, in denen er die wichtige Arbeit des Europäischen Parlaments in diesem Bereich anerkannte und eine Reihe von Maßnahmen als ersten Schritt zur Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Vorbeugung rassistischer und fremdenfeindlicher Handlungen billigte. Weitere konkrete Maßnahmen könnten nach Ansicht des Rates erforderlich werden.
149. Die Kommission ist überzeugt, daß auf Unionsebene Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit bestehen. In den Schlußfolgerungen des Rates wird anerkannt, daß es eines Gesamtkonzeptes bedarf, welches das Zusammenwirken mehrerer Stellen und verschiedene Elemente beinhaltet, z.B.

bessere Erfassung von Daten, Ausbildung und grenzübergreifende Zusammenarbeit. Aufgabe ist jetzt, Vorschläge in diesen und anderen Bereichen zu erarbeiten, die als wirksame Instrumente zur Bekämpfung rassistischer Einstellungen und Handlungen sowie diskriminierender Praktiken eingesetzt werden können. So soll sichergestellt werden, daß sämtliche Möglichkeiten, die der neue Vertrag bietet, voll ausgeschöpft werden.

IV. ZUSAMMENFASSUNG: EIN NEUER RAHMEN FÜR DAS TÄTIGWERDEN AUF UNIONSEBENE

150. Kapitel III enthält eine Reihe von Vorschlägen zur Entwicklung einer Zuwanderungs- und Asylpolitik der Gemeinschaft. Sie sind als Diskussionsgrundlage gedacht und müssen noch weiterentwickelt werden, stellen also kein festes Arbeitsprogramm dar. Vielmehr bieten sie den Mitgliedstaaten und der Kommission einen Bezugsrahmen für die Aufstellung des neuen Aktionsprogramms, bei dem die durch den Vertrag über die Europäische Union geschaffenen Möglichkeiten berücksichtigt werden müssen, und die es der Europäischen Union erlauben, eine aktive, umfassende Zuwanderungspolitik zu verfolgen. Nachstehend werden diese Überlegungen zusammengefaßt.

EINWIRKUNG AUF DEN WANDERUNGSDRUCK

1. Verbesserungen bei der Erhebung präziser Daten beispielsweise zu
 - den Zuwanderungsströmen in die Union;
 - den Ursachen dieser Zuwanderungsströme;
 - Schätzungen des Zuwanderungsdrucks und der entsprechenden Zuwanderungsströme.
2. Überlegungen zur Einrichtung einer Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen, die den Informationsbedarf im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesamtkonzepts decken könnte.
3. Festlegung von Maßnahmen zur Bekämpfung der tieferen Ursachen verschiedener Arten von Wanderungsbewegungen gemäß der Erklärung des Europäischen Rates zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Einwanderungspolitik aus dem Jahre 1992. Diese Maßnahmen könnten für folgende Bereiche ausgearbeitet werden:
 - Menschenrechte
 - humanitäre Hilfe
 - Sicherheitspolitik
 - Bevölkerungspolitik
 - Handels-, Entwicklungs- und Kooperationspolitik;
 - Austauschprogramme für bestimmte Zielgruppen aus bestimmten Herkunftsländern, insbesondere aus Nachbarländern, wobei nach Bedarf einzelne Herkunftsländer oder -regionen festzulegen wären.

KONTROLLE DER MIGRATIONSTRÖME

Allgemeine Aufnahmebedingungen

4. Fertigstellung des Arbeitsprogramms von 1991, unter besonderer Berücksichtigung folgender

Punkte:

- Erarbeitung einer Konvention zur Familienzusammenführung
 - Fertigstellung der Arbeiten im Bereich der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung/Arbeitserlaubnis an Arbeitnehmer, Selbständige, Studenten und sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhaltende Drittland-Angehörige.
5. Angleichung und nach Möglichkeit Harmonisierung der Politik für die Aufnahme von Personen aus humanitären Gründen unter besonderer Berücksichtigung bestimmter gefährdeter Gruppen, beispielsweise Frauen, die Opfer von sexueller Ausbeutung sind.

Flüchtlinge und sonstige Personen, die internationalen Schutz suchen

6. Umsetzung des vom Europäischen Rat im Dezember 1993 verabschiedeten Aktionsplans in folgenden Bereichen:
- einheitliche Anwendung der Flüchtlingsdefinition gemäß Artikel 1.A. der Genfer Flüchtlingskonvention;
 - Ausarbeitung von Mindeststandards für gerechte und wirksame Asylverfahren.
7. Ausarbeitung eines Übereinkommens über offensichtlich unbegründete Asylanträge und Umsetzung des Drittlaufnahmeland-Prinzips.
8. Harmonisierung der Behandlung von Personen, welche die Mitgliedstaaten nicht als Flüchtlinge aufnehmen können, aufgrund der im Herkunftsland herrschenden Lage jedoch nicht zur Rückkehr zwingen wollen.
9. Harmonisierung der Regelungen betreffend den vorübergehenden Schutz.
10. Ausarbeitung eines Systems zur Beobachtung der Aufnahmekapazitäten sowie Einrichtung eines Mechanismus, der für den Fall eines Massenzustroms die Unterstützung von Mitgliedstaaten durch andere Mitgliedstaaten ermöglicht; dieser Mechanismus sollte auch dazu dienen, Vorhaben der Mitgliedstaaten oder dritter Transitländer, die unvermittelt erneutem Druck ausgesetzt sind, zu unterstützen.

Illegale Zuwanderung

11. Verbesserung der Verfahren für den Informationsaustausch über Schlepper, ihre Routen und Beförderungsmittel und Einführung angemessener Präventivmaßnahmen.
12. Annahme und Umsetzung des überarbeiteten Entwurfs des Übereinkommens über das Überschreiten der Außengrenzen.
13. Ausarbeitung von Maßnahmen zur Feststellung der Identität von sich illegal in der

Gemeinschaft aufhaltenden Ausländern, insbesondere zwecks Bekämpfung der illegalen Beschäftigung.

14. Festlegung von Mindeststandards für die Behandlung von illegal sich im Lande aufhaltenden Ausländern (siehe Ziff. 22).
15. Ausarbeitung von Leitlinien für die Rückführungspraxis, insbesondere hinsichtlich besonders gefährdeter Personengruppen (z.B. unbegleitete Minderjährige).
16. Angleichung der Regelungen für die freiwillige Rückkehr illegaler Zuwanderer, Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zwecks Erleichterung der Rückkehr in bestimmten Fällen und Ausdehnung der Zusammenarbeit auf relevante Drittländer.
17. Abschluß von Wiederaufnahme-Abkommen mit den in dieser Hinsicht wichtigsten Drittstaaten; Verknüpfung dieser Abkommen mit den Abkommen, welche die Gemeinschaft mit den betreffenden Staaten schließt; Prüfung der Auswirkungen derartiger Rücknahme-Abkommen auf die wichtigsten Herkunfts- oder Transitländer.

VERSTÄRKTE INTEGRATION DER LEGALEN ZUWANDERER

Verbesserung der Lage der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten

18. Harmonisierung der Rechtsstellung der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, im Hinblick auf die Erteilung der unbegrenzten Aufenthaltsgenehmigung für Zuwanderer und ihre Familienangehörigen, die bestimmte Stabilitätskriterien erfüllen.
19. Schritte zur Verwirklichung der Freizügigkeit der Drittland-Angehörigen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten.
20. Überprüfung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften mit dem Ziel, die objektiv nicht mehr gerechtfertigte Voraussetzung der Staatsangehörigkeit für die Ausübung bestimmter Rechte oder für die Erlangung bestimmter Leistungen zu beseitigen.
21. Beobachtung der Umsetzung der mit Drittländern getroffenen Abkommen hinsichtlich der Gleichbehandlung der Arbeitnehmer aus jenen Ländern durch die Mitgliedstaaten.
22. Ratifizierung der UN-Konvention über den Schutz der Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen vom 18. Dezember 1990 durch die Mitgliedstaaten.

Schaffung günstiger wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rahmenbedingungen für die Integration

23. Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit Drittland-Angehöriger.
24. Tätigwerden mit Blick auf die Beschäftigungsbedingungen für Drittland-Angehörige, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten.
25. Weiterentwicklung besonderer Programme für Zuwanderer im Rahmen der neuen Aktionsprogramme für den Bildungsbereich (SOCRATES) bzw. den Ausbildungsbereich (LEONARDO).

Information und Dialog

26. Ausweitung der Netze RIMET und ELAINE.
27. Ausweitung des in der Entscheidung der Kommission 88/384 vorgesehenen Abstimmungsverfahrens mit dem Ziel, alle in der innerstaatlichen Verwaltung für die Integrationspolitik zuständigen Stellen einzubeziehen.
28. Weitere Unterstützung des Zuwanderer-Forums.

Bekämpfung der Rassendiskriminierung; Umgang mit Rassismus und Fremdenfeindlichkeit

29. Überarbeitung und Aktualisierung des Berichts "Rechtsmittel zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit".
30. Einrichtung von Systemen zur Beobachtung rassistischer Handlungen.
31. Verhaltenskodex der Gemeinschaft, der Rassendiskriminierung auf dem Gebiet der Beschäftigung untersagt.
32. Vorschläge für eine bessere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Verhinderung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Bildung, Aufklärung und Rechtsvorschriften).

ANHANG I: BESCHREIBUNG DER HAUPTWANDERUNGSSTRÖME

1. Allgemeine Zu- und Abwanderung in der Gemeinschaft

1. Die folgenden Tabellen verdeutlichen die Zu- und Abwanderungsbewegungen in den Mitgliedstaaten zwischen 1989 und 1992. Obwohl sich diese Mitteilung nicht mit der Wanderung von EG-Bürgern befaßt, sind diese Tabellen sehr aufschlußreich, weil sie zeigen, daß EG-Bürger quantitativ wesentlich stärker an den Wanderungsbewegungen beteiligt sind als Nicht-EG-Bürger. Leider verfügen nicht alle Mitgliedstaaten über Statistiken für den gesamten Untersuchungszeitraum. Dies hat insbesondere Auswirkungen auf die unter "Gesamt" aufgeführten Zahlen, da es sich hierbei nur um die Addition der Zahlen einiger Mitgliedstaaten handelt, und nicht um die Summe aller Zu- und Abwanderer in der Union. So geht EUROSTAT beispielsweise davon aus, daß 1992 rund 2 Mio. Menschen zugewandert sind. Die wesentlich niedrigere Zahl in der Tabelle ist darauf zurückzuführen, daß nicht alle Mitgliedstaaten über vollständige Statistiken verfügen. Bei der Betrachtung der Tabellen sollte folgendes berücksichtigt werden:

- Die Zahlen für Deutschland beziehen sich 1992 nur auf das erste Halbjahr;
- In Frankreich werden in das Mutterland zurückkehrende französische Staatsbürger nicht als Zuwanderer erfaßt;
- In Spanien werden nur spanische Staatsbürger als Abwanderer erfaßt;
- Die Zahlen für Irland, Portugal und das Vereinigte Königreich sind gerundet und vorläufig. In Portugal werden in das Mutterland zurückkehrende portugiesische Staatsbürger nicht als Zuwanderer erfaßt.

Tabelle 1A: Gesamtzuwanderung in die Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	1989	1990	1991	1992
Belgien	54 149	62 682	67 460	66 763
Dänemark	38 391	40 715	43 567	43 337
Deutschland	1522 190	1256 250	1182 027	666 585
Griechenland	38 644	42 021	24 346	32 132
Spanien	33 910	33 988	24 320	38 882
Frankreich		94 855	102 108	110 867
Irland		33 300	40 800	
Italien	81 201	168 754	128 935	
Luxemburg	9 143	10 281	10 913	10 698
Niederlande	98 916	117 350	120 237	116 928
Portugal				13 700
Vereinigtes Königreich	249 752	288 787	288 522	215 900
Gesamt	2 128 285	1 150 973	2 035 226	1 317 784

Quelle: EUROSTAT

Tabelle 1B: Zuwanderung von Nicht-EG-Bürgern in die Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	1989	1990	1991	1992
Belgien	21 071	25 837	29 294	27 971
Dänemark	15 977	16 283	18 457	17 708
Deutschland	649 213	328 800	792 737	
Griechenland	22 081	19 760	10 374	11 235
Spanien	7 880	8 381	7 273	12 735
Frankreich		85 339	92 789	88 470
Irland			3 200	4 600
Italien	20 571	89 020	83 977	
Luxemburg	1 585	1 938	2 321	2 887
Niederlande	50 318	83 301	84 285	
Portugal				12 200
Vereinigtes Königreich	115 917	128 404	116 938	95 000
Gesamt	906 602	789 053	1 243 636	274 798

Quelle: EUROSTAT

Tabelle 1C: Gesamtabwanderung aus den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	1989	1990	1991	1992
Belgien	33 458	32 502	33 752	33 767
Dänemark	34 949	32 383	32 629	31 915
Deutschland	544 987	610 595	582 240	321 472
Griechenland				
Spanien		12 044	9 149	
Frankreich				
Irland				
Luxemburg	6 288	6 339	6 740	7 441
Niederlande	47 485	45 321	45 297	
Portugal				25 700
Vereinigtes Königreich	142 081	163 884	168 515	149 700
Gesamt	811 237	905 058	880 313	570 927

Quelle: EUROSTAT

Tabelle 1D: Abwanderung von Nicht-EG-Bürgern aus den Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	1989	1990	1991	1992
Belgien	7 342	8 949	8 014	8 328
Dänemark	6 773	6 369	7 639	8 330
Deutschland	348 371	380 930	400 897	
Griechenland				
Spanien				
Frankreich				
Irland				
Italien	3 340	4 172	3 913	
Luxemburg	1 172	1 215	1 221	1 195
Niederlande	12 242	12 023	12 150	
Portugal				900
Vereinigtes Königreich	62 447	67 131	70 425	77 300
Gesamt	443 676	482 779	506 250	98 045

Quelle: EUROSTAT

2 Innereuropäische Wanderung

2. Die innereuropäischen Wanderungsbewegungen von EG-Bürgern werden daher weder in der Mitteilung noch in diesem Anhang behandelt. Die Wanderungsbewegungen von Nicht-EG-Bürgern werden durch zwei wesentliche Entwicklungen gekennzeichnet. Zum einen sind die Staaten Mitteleuropas zu wichtigen Durchgangsländern geworden, und zum anderen haben ethnische Konflikte und die Bedrohung von Minderheiten zu großen Wanderungsbewegungen aus einigen osteuropäischen Staaten geführt. Neben den Millionen von Vertriebenen infolge des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien waren auch große Wanderungsbewegungen von Minderheiten, z.B. der rumänischen Sinti und Roma, zu verzeichnen.
3. Die Abwanderung von Bürgern aus der ehemaligen Sowjetunion nach Westeuropa hat nicht das erwartete Ausmaß erreicht. Es gab Wanderungsbewegungen ethnischer Minderheiten (ethnische Deutsche, ethnische Griechen, Juden, Armenier, Polen, Bulgaren, Ungarn), die als erste die neuen Auswanderungsmöglichkeiten im Zuge der politischen Veränderungen von 1989 und 1990 nutzten und in die USA, Kanada, Israel sowie in die Mitgliedstaaten auswanderten. 1992 stellten nur 12.000 Bürger der ehemaligen Sowjetunion Asylanträge in den Mitgliedstaaten, davon allein 84 % in Deutschland.
4. Stark zugenommen haben zeitlich begrenzte Reisen aus der Sowjetunion, die angeblich touristischen Zwecken dienen. Diese Reisen, beispielsweise nach Polen (wohin 1991 7 Millionen Touristen aus der ehemaligen Sowjetunion reisten), dienen in Wirklichkeit hauptsächlich dem Handel mit Waren wie Wodka. Probleme ergeben sich, wenn die sogenannten Touristen in der Hoffnung auf Arbeit vor Ort bleiben.
5. Die wichtigsten Wanderungsbewegungen werden jedoch auf dem Gebiet der ehemaligen Sowjetunion stattfinden. Statistiken der Rand Corporation weisen darauf hin, daß eine große Zahl von Russen aus den anderen Republiken der ehemaligen Sowjetunion nach Rußland zurückkehren wird. So erwägen beispielsweise 81 % der in Tadschikistan lebenden Russen eine Rückkehr. Gründe für die Abwanderung sind ethnische Spannungen (Diskriminierung von Russen) oder wirtschaftliche Faktoren (Überbevölkerung in ländlichen Gebieten, z.B. in Zentralasien, im Kaukasusgebiet und in Moldawien). Die über 27 Millionen außerhalb Rußlands lebenden Russen bilden ein erhebliches Auswanderungspotential. Darüber hinaus muß Rußland die Rückkehr der in Osteuropa stationierten Streitkräfte bewältigen.
6. Tabelle 2 zeigt, wieviele Staatsangehörige der Länder Mittel- und Osteuropas, ausgenommen das ehemalige Jugoslawien, in den EG-Mitgliedstaaten einen Asylantrag gestellt haben. Mit Ausnahme der Polen haben 1992 praktisch doppelt soviele Staatsangehörige der betreffenden Länder einen Asylantrag in den Mitgliedstaaten gestellt wie 1991. Etwa 60 bis 80 % dieser Asylanträge entfielen auf Deutschland. Aufgrund der vor kurzem erfolgten Änderung des deutschen Asylrechts ist die Zahl der Asylanträge dort jedoch erheblich zurückgegangen. Es läßt sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorhersehen, ob es sich hierbei um eine langfristige Entwicklung handelt oder ob die Asylbewerber sich an andere

Mitgliedstaaten wenden werden. Auf jeden Fall ist es gewagt, aus den Zahlen für 1991 und 1992 auf die Entwicklung der nächsten Jahre zu schließen.

Tabelle 2: Zahl der Asylbewerber aus Mittel- und Osteuropa (ohne das ehemalige Jugoslawien) in den Mitgliedstaaten

Herkunftsland	1991	1992
Bulgarien	15.094	33.203
Tschechoslowakei	1.873	3.109
Ungarn	646	1.163
Polen	5.899	5.979
Rumänien	50.872	111.346
Gesamt	76.375	156.792

Quelle: Mitgliedstaaten

7. Die Staaten Mittel- und Osteuropas haben sich in letzter Zeit auch zu wichtigen Durchgangsländern entwickelt. Obwohl verlässliche Zahlen kaum zu ermitteln sind, wird davon ausgegangen, daß erhebliche Wanderungsbewegungen stattfinden. So ist es beispielsweise unbestritten, daß Somalier und Chinesen diese Länder als Durchgangsstation benutzen. Polen verzeichnet erhebliche Wanderungsbewegungen aus Rumänien, der Tschechischen und der Slowakischen Republik, Bulgarien und Vietnam. 1992 stieg die Zahl der versuchten illegalen Grenzübertritte nach Ungarn und Polen erheblich an.
8. Die Lage im ehemaligen Jugoslawien hat zu der größten innereuropäischen Wanderungsbewegung geführt. Nach Zahlen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) ist die Zahl der Vertriebenen und anderer Schutzbedürftiger bis März 1993 auf 3,8 Millionen angestiegen. Dies beweist, daß gewalttätige ethnische Auseinandersetzungen auch in Europa rasch zu großen Wanderungsbewegungen führen können. Die Zahlen des UNHCR zeigen, daß eine relativ kleine Anzahl von Ländern den Hauptanteil der Vertriebenen aus dem ehemaligen Jugoslawien aufgenommen hat¹. Die folgende Tabelle zeigt, wieviele als gefährdet eingestufte Personen besonderen Schutz erhielten. Der Anteil dieser Personen an der Gesamtzahl ehemaliger Jugoslawen, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, ist relativ gering. Zur großen Mehrheit zählen jedoch Asylbewerber und Personen, die vorübergehend Schutz erhalten (allein in der Union über 400.000).

¹ "Überblick über die Durchführung vorübergehender Schutzmaßnahmen", Arbeitsdokument bei der Tagung der Arbeitsgruppe für humanitäre Fragen bei der Internationalen Konferenz über das ehemalige Jugoslawien, Genf, Juli 1993.

Tabelle 3A: Aufnahme gefährdeter Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in der EU (bis Ende April 1993)

LAND	PERSONENZAHL
Belgien	200
Dänemark	200
Frankreich	1.320
Deutschland	17.000
Griechenland	150
Irland	340
Italien	400
Luxembourg	10
Niederlande	200+
Spanien	1.000
Vereinigtes Königreich	1.000+

Quelle: UNHCR (+ ohne Familienangehörige)

Tabelle 3B: Aufnahme gefährdeter Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien in anderen Ländern (bis Ende April 1993)

LAND	PERSONENZAHL
Australien	250
Österreich	200+
Kanada	500
Tschechische Republik	500
Finnland	72+
Malaysia	100
Neuseeland	50+
Schweden	150+
Schweiz (einschl. Flüchtlinge und vorübergehend geschützte Personen)	5.635
Türkei	270
USA	1.000

Quelle: UNHCR (+ ohne Familienangehörige)

9. Vertriebene aus dem ehemaligen Jugoslawien haben in zahlreichen Ländern Zuflucht gefunden. Die meisten halten sich in Europa auf, aber auch die USA, Australien, Kanada, Pakistan und Malaysia haben zahlreiche Menschen aufgenommen. Obwohl Länder wie Pakistan darauf hingewiesen haben, daß sie mit einer möglichen Rückkehr der ehemaligen Bürger Jugoslawiens in ihre Herkunftsregion rechnen, besteht kaum die Gefahr, daß diese Menschen zurückgesandt werden, bevor sich die Lage im ehemaligen Jugoslawien entspannt hat. Die Situation in einigen Nachbarländern könnte sich jedoch durchaus anders darstellen. Angesichts der Tatsache, daß Kroaten und Moslems in Bosnien-Herzegowina gegeneinander kämpfen, ist es beispielsweise unklar, welche Folgen sich daraus für die rund 300.000 Moslems aus Bosnien-Herzegowina, die sich gegenwärtig in Kroatien aufhalten, ergeben. Es kann nicht davon ausgegangen werden, daß selbst ein Durchbruch bei den Friedensverhandlungen zu einer sofortigen, würdigen und ordnungsgemäßen Rückkehr der vertriebenen ehemaligen Bürger Jugoslawiens führt. Erstens wird es in den direkt vom Krieg betroffenen Gebieten an den für eine Rückkehr notwendigen Einrichtungen fehlen. Zweitens werden sich einige der ehemaligen Jugoslawen solange in ihrem Gastland aufgehalten haben, daß eine gewisse Integration stattgefunden hat und sie nicht mehr in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen. Es hängt von der Politik der Aufnahmeländer ab, ob sie einen weiteren Aufenthalt gestatten. Es kann daher der Schluß gezogen werden, daß die Jugoslawienkrise zu großen Wanderungsbewegungen in Europa geführt hat und letztendlich große Bevölkerungsteile des ehemaligen Jugoslawien in die Diaspora getrieben werden.
3. Wanderungsströme aus Nordafrika und der Türkei
10. Die Wanderungsbewegungen aus Nordafrika in die Gemeinschaft unterscheiden sich erheblich von den Wanderungsbewegungen innerhalb Europas. Während die Wanderungsbewegungen aus Mittel- und Osteuropa mit einigen Ausnahmen ein relativ neues Phänomen darstellen, sind Einwanderungsbewegungen aus Nordafrika schon seit Jahrzehnten festzustellen, was zum Teil auf die koloniale Vergangenheit einiger Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. Ein Beispiel hierfür sind die Einwanderungsbewegungen von Algerien nach Frankreich. Der Hauptteil der legalen Wanderungsbewegungen ist jedoch auf die Anwerbepolitik zahlreicher EG-Mitgliedstaaten in der Zeit von 1960 bis 1973 zurückzuführen. Als deutlich wurde, daß die Gastarbeiter nicht allein einen kurzfristigen Aufenthalt anstrebten, sondern zu tatsächlichen Einwanderern wurden, erhielten sie das Recht auf Familienzusammenführung, was in der Folge weitere Wanderungsbewegungen auslöste.
11. Tabelle 8 zeigt, wieviele der betreffenden Personen sich 1991 rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhielten. Bei diesen Zahlen ist jedoch zu berücksichtigen, daß in einigen Mitgliedstaaten, z.B. in Frankreich, das *ius soli* gilt, wonach die Kinder der ersten Zuwanderergeneration automatisch die Staatsangehörigkeit des Aufnahmelandes erhalten und somit nicht mehr als Angehörige eines Drittlandes gelten. Tabelle 8 sagt daher nichts darüber aus, wie groß die Zahl der aus den betreffenden Ländern stammenden Bevölkerung tatsächlich ist. Gleichwohl läßt sich feststellen, daß die Zahl der Ansässigen aus den Maghreb-Staaten und der Türkei gegenüber 1980 in den meisten Mitgliedstaaten zugenommen hat. Dieser Zuwachs ist fast ausschließlich auf die Familienzusammenführung zurückzuführen.

Normalerweise ist davon auszugehen, daß diese Wanderungsbewegung künftig abnimmt, da die Familienzusammenführung der ersten Generation nahezu abgeschlossen ist. Der erwartete Rückgang könnte jedoch geringer ausfallen, wenn die zweite und dritte Generation ebenfalls Ehepartner aus ihrem Herkunftsland wählt.

12. Obwohl man davon ausgehen kann, daß die legale Einwanderung aus Nordafrika und der Türkei in den nächsten Jahren abnimmt, gibt es Grund für die Annahme, daß die illegale Einwanderung aus diesen Ländern weiter zunimmt. Die vorhandenen Anziehungs- bzw. Abschreckungsfaktoren sind so bedeutsam, daß davon ausgegangen werden muß, daß der Wanderungsdruck künftig erheblich zunehmen wird. Als Folgemaßnahme der Mitteilung zum Thema Einwanderung von 1991 beauftragte die Kommission zwei Institute vor Ort mit der Untersuchung der vorhandenen Wanderungsbewegungen aus Algerien, Marokko, Tunesien und der Türkei sowie ihrer Ursachen und Wirkungen auf das jeweilige nationale Wirtschaftssystem. Auf der Grundlage dieser Untersuchungen wurde am 2. April 1993 ein Seminar durchgeführt, das neben einer Bestandsaufnahme auch die Grundlage für weitere Untersuchungen zu diesem Thema bildete. Darüber hinaus sollte das in der Zeit vom 19. bis 22. April 1993 von der Internationalen Organisation für Wanderung (IOM) durchgeführte Seminar erwähnt werden, das wichtige Zusatzinformationen erbrachte.
13. Die im vorstehenden Absatz genannten Untersuchungen bestätigten, daß seit Mitte der siebziger Jahre die Familienzusammenführung die Hauptursache für die legale Zuwanderung aus den untersuchten Ländern darstellt. Seit Mitte der achtziger Jahre gibt es mehr illegale als legale Einwanderer, insbesondere in südeuropäischen Ländern wie Spanien und Italien. Ein weiteres wichtiges Ergebnis der Untersuchung ist, daß es sich bei der Mehrheit der Auswanderer um relativ gut ausgebildete Menschen handelte, die ihre Arbeitsplätze verließen, während die Zahl der arbeitslosen Auswanderer wesentlich geringer ausfiel. Bezüglich der Anziehungs- und Abschreckungsfaktoren wurde festgestellt, daß die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen in der Schattenwirtschaft der Gemeinschaft der wichtige Anziehungsfaktor war, während sich die Bevölkerungsentwicklung in den Herkunftsländern und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen als der wichtigste Abschreckungsfaktor erwiesen hat.
14. Nach Schätzungen des Internationalen Arbeitsamts (ILO) und des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) wird sich die Bevölkerung der Maghreb-Staaten zwischen 1990 und 2025 nahezu verdoppeln und in der Türkei um rund 70 % zunehmen. Die demographischen Entwicklungen werden auch ernste Auswirkungen auf die Altersstruktur der Bevölkerung haben. Diese Länder weisen folgende Merkmale auf: eine junge Bevölkerung, eine große Zahl von Arbeitskräften und eine hohe Arbeitslosigkeit. Jeder dieser Staaten verfügt darüber hinaus über eigene Abschreckungsfaktoren: In Marokko gehören hierzu die Landflucht und starke regionale Unterschiede, während in der Türkei ethnische Spannungen eine wichtige Rolle spielen. Die sich aus diesen Faktoren ergebenden Wanderungsbewegungen haben jedoch unterschiedliche Länder zum Ziel. Während 97 % der algerischen Auswanderer nach Frankreich emigrieren, ist die tunesische Wanderungsbewegung zu 59 % auf Libyen ausgerichtet.

15. Die Tatsache, daß sich die vorhergehenden Absätze ausschließlich mit vier Ländern beschäftigten, bedeutet nicht, daß die Zustände in anderen nordafrikanischen Staaten besser sind. Ägypten leidet beispielsweise unter den gleichen demographischen Ungleichgewichten wie die Türkei und hatte 1991 eine Arbeitslosenquote von 14 %, d.h. 2 Millionen Menschen. Darüber hinaus mußte Ägypten eine halbe Million Bürger aufnehmen, die im Irak und in Kuwait beschäftigt waren und während des Golfkrieges ihre Arbeitsplätze aufgeben mußten.
 16. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in allen der oben genannten Länder demographische Ungleichgewichte herrschen, die aufgrund wirtschaftlicher Anziehungs- und Abschreckungsfaktoren zu legalen und illegalen Wanderungsbewegungen geführt haben. Es ist jedoch davon auszugehen, daß bei einem Fortbestehen dieser demographischen Ungleichgewichte die Abschreckungsfaktoren zunehmen werden, wobei zu berücksichtigen ist, daß demographische Entwicklungen nur langfristig zu beeinflussen sind. Darüber hinaus können soziale und wirtschaftliche Unruhen mit politischen Folgen für die betreffenden Länder entstehen. Dies kann wiederum zu einem erhöhten Wanderungsdruck und einer Zunahme der Asylanträge führen. In gewisser Weise hat diese Entwicklung bereits begonnen: die Zahl der Asylanträge von Algeriern in den Mitgliedstaaten ist von 1.730 im Jahre 1991 auf 8.158 im Jahre 1992 angestiegen.
4. Wanderungsströme aus anderen Teilen der Welt
17. Die Wanderungsbewegungen aus anderen Ländern können in zwei Kategorien eingeteilt werden: in Wanderungsbewegungen aufgrund traditioneller kolonialer Verbindungen mit bestimmten Teilen der Welt sowie Wanderungsbewegungen von Asylsuchenden. Erst in letzter Zeit hat die illegale Wanderung aus nicht benachbarten Ländern an Bedeutung gewonnen. Bisher handelt es sich hierbei nur um eine Nebenerscheinung, da es aufgrund der großen Entfernungen schwierig ist, die Mitgliedstaaten auf illegale Weise zu erreichen.
 18. Als nahezu logische Folge der kolonialen Vergangenheit sind seit langem Wanderungsströme aus vielen Ländern in die Mitgliedstaaten zu verzeichnen. In fast allen Fällen wurden die Einwanderungsbestimmungen für Bürger der ehemaligen Kolonien verschärft, so daß die legale Einwanderung nach und nach an Bedeutung verloren hat, obwohl weiterhin Vorschriften im Fremden- und Staatsangehörigkeitsrecht diesen Bürgern eine Vorzugsbehandlung einräumen. Darüber hinaus werden auch weiterhin befristete Aufenthaltsbewilligungen, z.B. für Studenten, erteilt, weil der betreffende Mitgliedstaat von dieser Personengruppe traditionell als Aufnahmeland angesehen wird.
 19. Im Vereinigten Königreich stammen die wichtigsten Einwanderungsgruppen aus Indien, Pakistan, den Westindischen Inseln und bestimmten afrikanischen Ländern. In den Niederlanden stammen die Haupteinwanderungsgruppen aus Indonesien und Surinam. In Belgien und Frankreich stammen die Einwanderungsgruppen aus den ehemaligen Kolonien in West- und Zentralafrika. In Spanien stammen diese Gruppen hauptsächlich aus Lateinamerika sowie in Einzelfällen von den Philippinen und in Portugal aus Brasilien, Angola, Cap Verde und Mosambik.

20. Es ist schwer vorhersehbar, wie sich der Wanderungsdruck aus diesen Ländern künftig entwickeln wird. Einige Mitgliedstaaten haben erst in letzter Zeit ihre Aufnahmebestimmungen verschärft. Der Grund hierfür war entweder, daß ihre ehemaligen Kolonien erst kürzlich in die Unabhängigkeit entlassen wurden oder es ihnen aus politischen Gründen nicht opportun erschien, die Einwanderung aus diesen Ländern zu beschränken. In einigen Fällen sind überseeische Gebiete auch formell noch Teil eines Mitgliedstaats wie die französischen überseeischen Departements und die Niederländischen Antillen. Deshalb ist die Einfuhr restriktiver Aufnahmebestimmungen für Personen, die in diesen Gebieten geboren sind oder sich dort aufhalten, undenkbar, solange sie Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats sind.
21. Es wird von den gegenwärtigen Anziehungs- und Abschreckungsfaktoren abhängen, ob die illegale Einwanderung aus den ehemaligen Kolonien künftig zu einem wesentlichen Problem wird. Das koloniale Erbe bietet zahlreiche Ansatzpunkte, die Wanderungsbewegungen erleichtern oder als Anziehungsfaktoren dienen: Vertrautheit mit der Sprache, direkte Verkehrsverbindungen sowie die Anwesenheit von Landsleuten in den jeweiligen Mitgliedstaaten, die Ratschläge über Einwanderungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten erteilen können und nach Ankunft praktische Hilfe leisten. Die Abschreckungsfaktoren werden im wesentlichen durch die demographische und sozioökonomische Entwicklung sowie das allgemeine politische Klima bestimmt. Hierfür bietet Indien ein bemerkenswertes Beispiel, wo sich nach Angaben des Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen (UNFPA) eine beunruhigende demographische Entwicklung vollzieht. Darüber hinaus scheint dort die wirtschaftliche Entwicklung zu stagnieren und eine Ausbreitung ethnischer bzw. religiöser Spannungen stattzufinden. Hierdurch entsteht ein Klima, das die Abwanderung als eine Möglichkeit erscheinen läßt, den heimischen Problemen zu entfliehen. Aber selbst wenn aufgrund der Anziehungs- und Abschreckungsfaktoren der Wanderungsdruck zunehmen sollte, können große Wanderungsbewegungen erst entstehen, wenn sich die großen Entfernungen zwischen dem Herkunftsland und den Mitgliedstaaten auf einfache Weise überbrücken lassen. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, ob Mittelsmänner zur Verfügung stehen, die die erforderlichen Vorkehrungen treffen. Ein Beispiel hierfür sind die in letzter Zeit aufgetretenen Wanderungsbewegungen chinesischer Bürger: Mittelsmänner haben gegen hohe Bezahlung für den Transport und die notwendigen Unterlagen gesorgt. Die illegalen Wanderungsbewegungen aus China in die Europäische Union sowie in die USA sind nach dem gleichen Muster erfolgt.
22. Das zweite Phänomen der Wanderungsbewegungen über große Entfernungen ist der Strom der Asylbewerber und Flüchtlinge. Tabelle 4 zeigt, aus welchen Staaten die Zuwanderer in letzter Zeit hauptsächlich gekommen sind. Auf der Grundlage dieser Zahlen sind verlässliche Vorhersagen kaum möglich, weil erstens die Zahlen selbst schwer vergleichbar sind, da bisher noch keine Harmonisierung der statistischen Verfahren der Mitgliedstaaten in diesem Bereich stattgefunden hat und sich somit die zugrundeliegenden Annahmen voneinander unterscheiden, und zweitens gerade die Wanderungsbewegungen von Asylbewerbern besonders schwer vorherzusehen sind. Gegenüber 1991 hat 1992 die Zahl der Asylbewerber aus den aufgeführten Ländern im allgemeinen abgenommen. Die Tatsache, daß die Gesamtzahl der Asylbewerber in einigen Mitgliedstaaten zugenommen hat, ist auf die Zahl der Asylanträge von ehemaligen Bürgern Jugoslawiens zurückzuführen.

(s. Absatz 9) und nicht auf einen plötzlichen Anstieg bei den anderen Gruppen. Eine systematische Untersuchung, warum die Zahl der Asylanträge, die von Bürgern nicht benachbarter Länder gestellt wurden, zurückgegangen ist, wurde nicht durchgeführt. In einigen Fällen könnte es möglich sein, daß sich die Menschenrechtssituation im Herkunftsland verbessert hat. Dies allein reicht jedoch nicht aus, um die allgemein rückläufige Entwicklung zu erklären. Die wichtigsten Lehrmeinungen auf dem Gebiet der Wanderungsbewegung gehen davon aus, daß die Beschäftigungsaussichten in den Aufnahmeländern den wichtigsten Anziehungsfaktor darstellen. Somit könnte ein Erklärungsgrund die wirtschaftliche Rezession in Europa seit dem zweiten Halbjahr 1992 darstellen. Doch obwohl sich die Rezession 1993 fortgesetzt und sogar verschärft hat, war in einigen Mitgliedstaaten plötzlich eine massive Zunahme der Asylanträge zu verzeichnen.

Tabelle 4: Zahl der Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten aus nicht benachbarten Ländern

HERKUNFTSLAND	1991	1992
Afghanistan	9,740	7,362
Angola	10,322	2,056
Äthiopien	6,626	3,194
Ghana	9,739	9,989
Indien	10,380	8,725
Iran	12,031	6,036
Irak	6,816	6,032
Nigeria	10,284	11,426
Pakistan	10,919	8,330
Somalia	7,896	10,957
Sri Lanka	15,205	10,957
Zaire	16,123	15,431

Quelle: Mitgliedstaaten

23. Die Zahl der 1993 in den Mitgliedstaaten gestellten Asylanträge verweist auf äußerst unterschiedliche Tendenzen. In einigen Mitgliedstaaten hat die Zahl der Asylanträge weiter abgenommen, während sie sich in anderen Mitgliedstaaten gegenüber 1992 mehr als verdreifacht hat. Tabelle 5 zeigt die Zahl der Asylanträge in den Mitgliedstaaten in den Jahren 1991, 1992 und 1993. Abnehmende Zahlen in einem Mitgliedstaat gegenüber zunehmenden Zahlen in einem anderen Mitgliedstaat verdeutlichen, daß die Entwicklung uneinheitlich ist. Der wesentliche Rückgang in Deutschland hat jedoch Auswirkungen auf das Gesamtbild und führt dazu, daß in der Union insgesamt seit 1992 ein rückläufiger Trend zu verzeichnen ist.

Tabelle 5: Zahl der Asylsuchenden in den einzelnen Mitgliedstaaten

MITGLIEDSTAAT	1991	1992	1993
BELGIEN	15,354	17,647	22.039
DEUTSCHLAND	256.112	438,191	322,599
DÄNEMARK	4,609	13,884	6.121
SPANIEN	8,138	11,708	5,778
FRANKREICH	47,380	27,000	
GRIECHENLAND	5,944	4,000	827
IRLAND	31	250	65
ITALIEN	28,000	2,500	1,075
LUXEMBURG	238	2,000	381
NIEDERLANDE	21,615	20,346	35,399
PORTUGAL	163	200	2,091
VEREINIGTES KÖNIGREICH	57,700	32,000	22,350
INSGESAMT	447,275	571,718	420,718

Quelle: 1991 und 1992 - NIDI-Bericht "Asylbewerber und Flüchtlinge - Zahlen und Hintergründe in den zwölf EG-Ländern;
1993 - Mitgliedstaaten.

In Belgien, Frankreich, Italien und Portugal wurden 1991 und 1992 unterhaltsberechtigte Kinder nicht in diese Statistik einbezogen. In Dänemark wurden außerhalb des Landes gestellte sowie an den Grenzen abgelehnte Asylanträge nicht erfaßt. In Portugal wurden offensichtlich unbegründete Asylanträge nicht mitgezählt.

24. Die Tabellen 5A und 5B zeigen, wie sich die Asylbewerber aus den wichtigsten nicht benachbarten Herkunftsländern auf die einzelnen Mitgliedstaaten verteilen. In den Tabellen 6A, 6B und 6C sind die größten Asylbewerbergruppen in absoluten Zahlen angegeben. Diese Tabellen zeigen die äußerst unterschiedliche Verteilung der Asylbewerber auf die Mitgliedstaaten. Hierbei scheinen die traditionellen Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat und einem Herkunftsländ eine Rolle zu spielen. Sie sind jedoch nicht entscheidend. Zwar entfällt auf Inder und Pakistani ein überdurchschnittlicher Anteil der Asylbewerber im Vereinigten Königreich, Deutschland ist für sie jedoch bei weitem attraktiver. Allgemein gilt, daß Deutschland das attraktivste Aufnahmeland ist. Gründe hierfür sind seine relativ liberale Asylpolitik (obwohl die Verschärfung des Asylrechts zu einer Abnahme der Asylanträge geführt hat) sowie sein wirtschaftlicher Wohlstand.

Tabellen 6A und 6B: Anteil der Asylsuchenden aus bestimmten Herkunftsländern in den einzelnen Mitgliedstaaten (1992)

Mitgliedstaat	Afghanistan	Angola	Äthiopien	Ghana	Indien	Iran
B	0.23	0.72	0.75	9.35	12.53	1.90
D	86.27	94.01	49.80	70.00	66.45	63.51
DK	8.41	0.07	6.47	0.22	0.45	4.46
ES	0.16		0.31	0.62		
F		3.35	0.50	2.21	2.73	1.42
GR			0.16		0.02	0.13
IRL						0.02
I	0.15	0.02	11.26	0.03	0.06	0.27
LUX		0.02				0.05
NL	4.78	1.80	9.32	1.40	1.08	21.50
P				0.10	0.07	0.03
UK			21.43	16.06	16.62	6.71
INSGESAMT	100.0	99.9	100.00	99.99	100.01	100.00

Mitgliedstaat	Irak	Nigeria	Pakistan	Somalia	Sri Lanka	Zaire
B	1.66	4.99	8.58	1.02	1.31	24.21
D	22.81	91.77	62.61	26.33	48.40	53.63
DK	23.67	0.46	0.55	13.00	4.14	0.32
ES	6.29	0.25	0.90			1.70
F	1.44	0.39	5.29	0.38	17.37	9.32
GR	21.10		0.06	0.01	0.02	
IRL	0.02			0.01		
I	0.46		0.20	3.56	0.27	0.15
LUX	0.09	0.07	0.02	0.03		0.12
NL	11.83	2.04	1.30	40.64	9.44	3.08
P		0.04	0.07		0.02	1.78
UK	10.68		20.41	15.03	19.03	5.68
INSGESAMT	100.05	100.01	99.99	100.01	100.00	99.99

Quelle: Mitgliedstaaten

Tabellen 7A, 7B und 7C: Asylanträge nach wichtigen Herkunftsländern

Mitgliedstaat	ALBANIEN		BULGARIEN		INDIEN	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
B	203	93	407	503	1.291	1.093
D	4.227	5.957	12.056	31.540	5.523	5.798
DK	26	10	41	19	36	39
ES	27		522	426	1	
F	247	37	569	41	1.128	238
GR	494	3	3		29	2
IRL				1		
I	18.723	161	629	297	2	5
LUX	5	3	1			
NL	215	138	440	197	318	94
P			1		7	6
UK			370	180	2.045	1.450
EU	26.158	8.394	17.030	35.196	12.371	10.717

Quelle: Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	IRAN		NIGERIA		PAKISTAN	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
B	165	115	743	570	913	715
D	8.643	3.834	8.355	10.486	4.364	5.215
DK	463	269	35	52	68	46
ES	47		287	28	55	75
F	305	86	211	44	1.892	441
GR	115	8	3	0	185	5
IRL		1				
I	26	16	2		23	17
LUX	6	3	1	8	2	2
NL	1.726	1.298	640	233	218	108
P		1	4	5	4	6
UK	535	405			3.195	1.700
EU	14.022	8.028	12.272	13.418	12.910	10.322

Quelle: Mitgliedstaaten

Mitgliedstaat	RUMANIEN		SRI LANKA		ZAIRE	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
B	2.418	3.463	29	144	1.960	3.749
D	40.504	103.787	5.628	5.303	2.134	8.305
DK	135	98	340	454	18	50
ES	718	868	24		164	264
F	2.489	710	3.400	1.903	4.402	1.443
GR	35	0	78	2	1	
IRL		12				
I	2.164	942	138	30	36	23
LUX	45	15			16	19
NL	1.662	960	1.821	1.034	297	477
P	53	160	3	2	85	221
UK	552	305	3.750	2.085	7.010	880
EU	52.763	113.312	17.202	12.949	18.114	17.423

Quelle: Mitgliedstaaten

25. Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß abgesehen von traditionellen kolonialen Verbindungen folgende Faktoren die Wanderungsströme beeinflussen: Die Anwesenheit von Landsleuten in einem Mitgliedstaat, die allgemeine Einschätzung eines Landes als wohlhabend bzw. der Ruf, eine relativ liberale Asyl- und/oder Einwanderungspolitik zu betreiben, und die Verfügbarkeit von Mittelsmännern, die für den Transport und die erforderlichen Dokumente sorgen. Der letztgenannte Faktor erklärt gewisse Wanderungsströme, die auf den ersten Blick zufällig erscheinen: Mittelsmänner bieten ihre Dienste in der Regel für eine bestimmte Strecke, an der meistens nur ein oder zwei Mitgliedstaaten liegen, an.
4. Staatsangehörige von Drittländern mit rechtmäßigem Wohnsitz in den Mitgliedstaaten
26. Neben den in den vorhergehenden Absätzen erörterten Statistiken über die Wanderungsbewegungen bedürfen auch die Statistiken über Staatsangehörige von Drittländern mit Wohnsitz in den Mitgliedstaaten besonderer Aufmerksamkeit. Die Zahl der Staatsangehörigen von Drittländern, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, bietet Aufschlüsse über die künftige Aufnahmefähigkeit des betreffenden Landes. Darüber hinaus sind diese Zahlen äußerst wichtig zur Festlegung sinnvoller Integrationsmaßnahmen.
27. Die Tabellen 8 und 9 bieten das hierfür notwendige Zahlenmaterial. Die Tabellen 8A, 8B und 8C stellen in absoluten Zahlen die am 1. Januar 1991 am stärksten vertretenen Nationalitäten aus Drittländern (über 100.000 Staatsangehörige) in

der Gemeinschaft dar. Tabelle 8D enthält die Gesamtzahlen von Drittland-Angehörigen, die sich am 1. Januar 1991 rechtmäßig in der Gemeinschaft aufgehalten haben, aufgeschlüsselt nach Erdteilen. Die Zahlen für Frankreich beziehen sich auf die Volkszählung von 1990.

Tabelle 8A: Staatsangehörige europäischer Nicht-EU-Länder in der Gemeinschaft am 1. Januar 1991

	ÖSTERREICH	POLEN	RUMANIEN	TÜRKEI	"JUGO-SLAWIEN"
BELGIEN	1.073	4.821		88.365	6.459
DÄNEMARK	588	4.868	920	32.018	10.719
DEUTSCHLAND	188.885	271.198	92.135	1.779.586	775.082
GRIECHENLAND	2.149	11.393	4.620	2.303	3.052
SPANIEN	1.458	3.122	179*		584*
FRANKREICH	3.280	47.127	5.114	197.712	52.453
IRLAND	300*	100*			
ITALIEN	4.878	9.073	5.155	2.767	20.735
LUXEMBURG	420			218	3.110
NIEDERLANDE	2.896	4.636	1.954	214.830	15.148
PORTUGAL	274*	107*	28	35*	80*
VEREINIGTES KÖNIGREICH	4.800	29.400		29.400	9.000
EU	211.001	385.845	110.105	2.347.234	896.422

Quelle: EUROSTAT (* 1.1.1991)

Tabelle 8B: Staatsangehörige afrikanischer Länder in der Gemeinschaft am 1. Januar 1992

Mitgliedstaat	ALGERIEN	MAROKKO	TUNASIEN
B	10.971	145.800	6.385
DK	347	3.170	342
D	9.037	75.145	27.205
GR	269	387	408
ES	2.263	49.513	355*
F	614.207	572.652	206.336
IRL			
I	2.592	81.695	30.374
LUX			
NL	809	163.697	2.576
P	33*	71*	17*
UK	2.000*	9.500	1.600
EU	642.564	1.101.630	275.598

Quelle: EUROSTAT (1.1.1991)

Tabelle 8C: Staatsangehörige amerikanischer und asiatischer Länder in der Gemeinschaft am 1. Januar 1991

Mitgliedstaat	USA		INDIEN
B	11,697		3,024
D	4,358		932
DK	99,712		32,769
GR	19,699		2,121
ES	13,184		5,352
F	24,236		4,579
IRL	9,274		
I	19,610		6,625
LUX	1,385		
NL	12,093		3,293
P	7,210		600*
UK	117,300		151,500
EU	339,758		210,795

Quelle: EUROSTAT (1.1.1991)

Tabelle 8D: Staatsangehörige europäischer, afrikanischer, amerikanischer und asiatischer Länder in der Gemeinschaft am 1. Januar 1991

	EUROPA (nicht - EU)	AFRIKA	AMERIKA	ASIEN
BELGIEN	107.227	181.284	19.348	22.205
DÄNEMARK	71.271	7.063	7.920	38.247
DEUTSCHLAND	3.016.091	197.974	144.633	513.420
GRIECHENLAND	40.213	19.117	28.647	36.130
SPANIEN	33.336	39.875	98.438	36.363
FRANKREICH	349.594	1.633.142	72.758	226.956
IRLAND	1.800		7.600	
ITALIEN	118.024	238.565	128.362	140.279
LUXEMBURG	5.132	1.724	1.836	1.612
NIEDERLANDE	234.210	186.225	42.153	52.956
PORTUGAL	2.646	45.225	26.369	4.154
VEREINIGTES KÖNIGREICH	149.000	148.000	221.000	453.000
EU*	4.128.544	2.698.224	799.064	1.525.089

Quelle: EUROSTAT (1.1.1991)

28. Tabelle 9 zeigt den Anteil von Staatsangehörigen dritter Länder mit rechtmäßigem Aufenthalt in den Mitgliedstaaten. Zwischen 1986 und 1992 ist in einigen Ländern (insbesondere in Deutschland) eine Zunahme, in anderen Ländern (Frankreich, Griechenland) jedoch eine Abnahme zu verzeichnen. Dies bedeutet jedoch nicht, daß per Saldo mehr Menschen aus Frankreich und Griechenland abgewandert sind. Zum Teil ist die Abnahme darauf zurückzuführen, daß Staatsangehörige dritter Länder die französische bzw. griechische Staatsangehörigkeit erhalten haben. Die Statistiken enthalten keine Angaben über Staatsangehörige dritter Länder, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten. Obwohl die entsprechenden Zahlen wichtig für die Festlegung von Integrationsmaßnahmen wären - vor allem weil die Anwesenheit von illegalen Einwanderern negative Auswirkungen auf die Situation von Staatsangehörigen aus Drittländern mit legalem Wohnsitz haben könnten - gibt es hierzu kaum verlässliche Zahlen.

Tabelle 9: Gesamtbevölkerung und Drittland-Angehörige, die sich rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten (in 1000)

Mitgliedstaat	1986			1992		
	Gesamtbevölkerung	Nicht-EU-Bürger	%	Gesamtbevölkerung	Nicht-EU-Bürger	%
BELGIEN	9.858,9	308,4	3,13	10.022,0	367,9	3,67
DÄNEMARK	5.116,3	91,1	1,78	5.162,1	141,1	2,73
FRANKREICH	53.173,9	2.285,7	4,30	56.163,2	2.357,7	4,14
DEUTSCHLAND	61.020,5	3.022,3	4,95	64.484,8	4.395,0	6,82
GRIECHENLAND	9.949,1	185,3	1,86	10.120,0	174,9	1,73
IRLAND	3.541,3	17,9	0,51	3.524,0		
ITALIEN	57.202,4			56.757,0	425,9	0,75
LUXEMBURG	367,2			389,8	13,9	3,56
NIEDERLANDE	14.529,4	391,0	2,69	15.129,2	557,4	3,68
PORTUGAL	10.185,0	59,0	0,58	9.846,0	83,9	0,85
SPANIEN	38.542,1	121,9	0,32	39.055,9	202,4	0,52
VEREINIGTES KÖNIGREICH	55.913,6	1.052,1	1,88	56.960,3	1.207,2	2,12

Quelle: EUROSTAT

29. Dennoch geht aus Tabelle 9 eindeutig hervor, daß bezüglich der Anteile von Staatsangehörigen dritter Länder, die sich rechtmäßig in der Gemeinschaft aufhalten, große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Deutschland beträgt der Anteil der Staatsangehörigen aus Drittländern an der Gesamtbevölkerung 6,82 %, in Italien hingegen nur 0,75 %. Um wirksame Integrationsmaßnahmen entwickeln zu können, sind weitere Daten unerlässlich. So wäre es beispielsweise wichtig zu erfahren, ob sich die Staatsangehörigen dritter Länder gleichmäßig über ein Land verteilen oder sich eher auf bestimmte Städte oder Regionen konzentrieren. Bei den Integrationsmaßnahmen sind auch die sozialen Verhältnisse zu berücksichtigen, wie die Arbeitslosenquote und der Ausbildungsstand. Einwanderergruppen konzentrieren sich häufig auf die Großstädte. So stellen beispielsweise ethnische Minderheiten 25,7 % der Bevölkerung von Inner London, obwohl nach Tabelle 9 die Staatsangehörigen dritter Länder nur einen Anteil von 2,12 % an der Gesamtbevölkerung im

Vereinigten Königreich haben. Zu diesem Thema bietet der Bericht des Informationsnetzes RIMET von 1992 nützliche Informationen².

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften - GD Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten. Allgemeiner Bericht des Informationsnetzes: Einwanderung - die Lage in den Mitgliedstaaten im Jahre 1992.

**ANHANG II: UMSETZUNG DES ARBEITSPROGRAMMS AUF DEM
 GEBIET DER ZUWANDERUNGS- UND ASYLPOLITIK
 VON 1991**

1. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister haben seit der Vorlage der Mitteilungen von 1991 ihre Arbeit an der Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitik verstärkt und zunächst unter anderem ein Arbeitsprogramm auf dem Gebiet der Zuwanderungs- und Asylpolitik erstellt. Dieses vom Europäischen Rat von Maastricht im Dezember 1991 gebilligte Programm sollte bis Ende 1993 umgesetzt werden. Ebenfalls 1991 einigten sich die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister auch über ein bereits recht detailliertes Arbeitsprogramm für die Harmonisierung der Asylpolitiken, das die zu behandelnden Fragen genau umreißt.
2. Im folgenden wird ein Überblick über die seit der Annahme des Arbeitsprogramms erzielten Ergebnisse gegeben.

1. Asylpolitiken

3. Bei den einzelnen Punkten des Arbeitsprogramms auf dem Gebiet der Asylpolitik von 1991 ist gegenwärtig folgender Stand zu verzeichnen:

a. Dubliner Übereinkommen

- vorbereitende Maßnahmen für die Anwendung und Durchführung des Dubliner Übereinkommens: Über die meisten dieser Maßnahmen wurde jetzt eine Übereinkunft erzielt, u.a. über die Beweismittel, die Verbindungsbeamten und die graphische Darstellung der Kriterien des Übereinkommens. Zu klären ist noch die etwaige Einführung eines europäischen Systems der automatischen Erkennung von Fingerabdrücken, mit dem Asylanträge unter falscher oder mehrfacher Identität verhindert werden sollen (EURODAC). Die Machbarkeitsstudie für dieses System muß noch erstellt werden.

b. Harmonisierung des materiellen Asylrechts

- Einigung auf einheitliche Voraussetzungen für die Bestimmung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen: Im November 1992 verabschiedeten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister eine EntschlieÙung zu offensichtlich unbegründeten Asylanträgen. In der EntschlieÙung werden zwar die im Arbeitsprogramm geforderten Voraussetzungen aufgestellt, die Einführung eines besonderen beschleunigten Verfahrens für derartige Anträge wird jedoch nicht verlangt. Gefordert wird hingegen eine zügige Behandlung von offensichtlich unbegründeten Asylanträgen, d.h. eine erste Entscheidung innerhalb eines Monats.
- Definition und einheitliche Anwendung des Grundsatzes des ersten Aufnahmelandes: Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister haben hierzu auf ihrer Tagung vom 30. November 1992 eine EntschlieÙung verabschiedet, in der die wichtigsten Grundsätze in bezug auf den Begriff des ersten Aufnahmelandes festgelegt werden. Die EntschlieÙung ist sogar weiter gefaÙt als der entsprechende Punkt im Arbeitsprogramm, da in der EntschlieÙung auch der Begriff des Aufnahme-Drittlands einbezogen wurde, d.h. Länder, durch die ein Asylsuchender zwar nicht notwendigerweise durchgereist ist, die aber trotzdem

eher für eine Überprüfung des Asylantrags in Betracht kommen, beispielsweise wenn sie dem Asylsuchenden ein Visum erteilt haben. Auf der anderen Seite sieht die Entschließung keine vollständige Harmonisierung vor, da jedem Mitgliedstaat das Recht vorbehalten ist, aus humanitären Gründen einen Asylsuchenden nicht in ein Aufnahme-Drittland abzuschieben. Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß die Entschließung dazu auffordert, in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Einbeziehung des UNHCR die Durchführung der Verfahren und die Möglichkeit eventuell erforderlicher weiterer Maßnahmen zu überprüfen.

- Länder, in denen in der Regel keine Verfolgungsgefahr besteht: Obwohl die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister kein Verzeichnis dieser Länder aufstellten, einigten sie sich auf eine Reihe von grundlegenden Kriterien. Die Schlußfolgerungen wurden auf der Tagung der für Einwanderung zuständigen Minister im November 1992 verabschiedet, wo auch beschlossen wurde, zu diesem Thema regelmäßig Informationen auszutauschen.
- Gemeinsame Einschätzung der Lage in den Herkunftsländern im Hinblick auf Aufnahme und Ausweisung: Die entsprechenden Arbeiten werden durch das Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen (ZIRA), das von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung in Lissabon 1992 geschaffen wurde¹, geprüft. Zwar ist ZIRA damit für die Prüfung der Länderberichte verantwortlich ist, diese werden aber im Rahmen der GASP erstellt. Obwohl die Anzahl der so erstellten Länderberichte noch gering ist, wird auf dieses Verfahren wahrscheinlich mehr oder weniger regelmäßig zurückgegriffen werden.
- Einheitliche Anwendung der Definition des Flüchtlings gemäß Artikel 1 Buchstabe A des Genfer Abkommens: Seit 1991 liegt den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern eine Studie über die augenfälligsten Übereinstimmungen und Unterschiede im materiellen Asylrecht der Mitgliedstaaten vor. Der erste Rat für Justiz und Inneres hat dieser Frage jetzt Vorrang eingeräumt.

c. Harmonisierung der Ausweisungspolitik

Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister verabschiedeten auf ihrer Tagung in Kopenhagen im Juni 1993 eine Empfehlung betreffend Kontrollen und Entfernung Staatsangehöriger dritter Länder ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis. Diese Empfehlung beschränkt sich nicht nur auf abgewiesene Asylbegehrende, sondern legt zumindest im Ansatz - wie im Arbeitsprogramm gefordert wird - einige Aspekte einer Ausweisungspolitik fest. Schließlich verabschiedeten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister auf ihrer Tagung in London eine Empfehlung über den Transit zum Zwecke der Entfernung. Diese Empfehlung zielt darauf ab, die Entfernung über das Staatsgebiet eines anderen Mitgliedstaates ohne große Formalitäten zu ermöglichen. Eine Ergänzung zu dieser Empfehlung, mit der eine noch größere Flexibilität in diesem Bereich erreicht werden soll, wurde von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung im Juni 1993 in Kopenhagen verabschiedet. Auch in dieser Empfehlung wird die Ausweisungspolitik nur allgemein angesprochen, d.h. unabhängig davon, ob es die

¹ Siehe unten.

Behörden mit abgewiesenen Asylbegehrenden oder anderen Personen zu tun haben.

d. Einrichtung einer Stelle für Informations- und Gedankenaustausch ("clearing-house")

Die Einrichtung des ZIRA sollte als Bestandteil der Umsetzung dieses Teils des Arbeitsprogramms betrachtet werden. Obwohl ZIRA erst seit Mitte 1992 seine Arbeit aufgenommen hat, findet der notwendige Austausch von Informationen bereits nach und nach statt. Die Zusammenarbeit zwischen ZIRA und dem CDR des UNHCR könnte bereits bald zu einem rechnergestützten Informationsaustausch über Gesetzgebung und Länderberichte führen. Das Generalsekretariat des Rates hat überdies die Systeme zur statistischen Datenerfassung verbessert, wobei noch einige Definitionsprobleme zu lösen sind. Mit der Untersuchung der Rechtsprechung, die nach der Aufgabenstellung des ZIRA zulässig wäre, wurde noch nicht begonnen.

e. Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung der Asylpolitik

Dieser Punkt wurde in der Mitteilung der Kommission über das Asylrecht ausdrücklich angesprochen und es wurde angeregt, daß Untersuchungen über die Rolle, Struktur und Arbeitsweise einer möglichen gemeinsamen Einrichtung der Justiz durchgeführt werden sollten. Eine derartige Einrichtung würde dazu beitragen, die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Auslegung des Asylrechts zu verringern und gleichzeitig indirekt eine Angleichung der Verwaltungspraxis bewirken. Die entsprechenden Untersuchungen wurden bisher jedoch noch nicht in Angriff genommen.

f. Aufnahmebedingungen für Asylbewerber

Zur Umsetzung dieses Teils des Arbeitsprogramms hat die ad hoc-Gruppe "Einwanderungen" einen Fragebogen gebilligt, dessen Antworten im Augenblick ausgewertet werden. Vorschläge zur Angleichung der Voraussetzungen für die Anerkennung liegen bis jetzt noch nicht vor.

4. In der Mitteilung der Kommission von 1991 wird noch für einige andere Bereiche eine weitere Zusammenarbeit vorgeschlagen. Einer dieser Bereiche betrifft die Harmonisierung der Vorschriften und Verfahren für de facto-Flüchtlinge. Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister haben dafür keine besonderen Vorschläge verabschiedet. Allerdings nahmen sie auf ihrer Tagung in Kopenhagen im Juni 1993 eine Entschließung über gemeinsame Leitlinien für die Aufnahme von besonders schutzbedürftigen Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien an. Da viele der Menschen aus diesen Personengruppen unter die obengenannte Definition der "de facto-Flüchtlinge" fallen würden, könnte man daraus schließen, daß der zeitweilige Schutz, der für diese Personengruppen aus dem ehemaligen Jugoslawien gefordert wird, ein besonderes Beispiel ist für die Reaktion auf den plötzlichen Massenzustrom von Menschen, die des internationalen Schutzes bedürfen. Allerdings wird in der Entschließung nicht gefordert, die Art des vorübergehenden Schutzes, die die nationale Gesetzgebung vorsieht, zu vereinheitlichen.

2. Aufnahmepolitik

5. Das Arbeitsprogramm von 1991 enthält auch zahlreiche Punkte, die die Harmonisierung der Aufnahmekriterien betreffen. Allerdings bleibt in diesem Bereich noch viel zu tun.

Harmonisierung der Kriterien für die Aufnahme, beispielsweise zum Zwecke des Familiennachzugs, der Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft und der Aufnahme von Studenten: Die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister verabschiedeten auf ihrer Tagung in Kopenhagen im Juni 1993 eine EntschlieÙung über die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs. Diese EntschlieÙung sieht allerdings keine vollständige Harmonisierung vor. Erstens beinhaltet sie keine Kriterien für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für die Herstellung und Wahrung der familiären Lebensgemeinschaft. Zweitens betrifft sie nur die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Ehegatten und Kinder und überläÙt es den Mitgliedstaaten, ihre jeweilige Politik im Bereich der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke des Familiennachzugs zu harmonisieren, wobei die EntschlieÙung allerdings Hinweise gibt (z.B. für die Höchstaltersgrenze für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Kinder). Bezüglich der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Studenten haben die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister einen Fragebogen zu der bestehenden innerstaatlichen Gesetzgebung gebilligt. Die Antworten zu diesem Fragebogen wurden zusammengestellt und können als Grundlage für Harmonisierungsvorschläge dienen.

Harmonisierung der Kriterien für die Aufnahme zu anderen Zwecken, z.B. für die Aufnahme aus humanitären Gründen bzw. zur Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit: Die belgische Präsidentschaft hat als erste versucht, im Rahmen eines Seminars zu einer Lösung dieses Problems beizutragen. Die Arbeiten zur Harmonisierung der Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Erwerbstätigkeit begannen 1992, als die britische Präsidentschaft einen ersten Vorschlag für eine EntschlieÙung zu diesem Thema vorlegte, über den allerdings keine Einigung erzielt werden konnte. Die Arbeiten zur Harmonisierung der Bestimmungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für selbständig Erwerbstätige wurden auf Grundlage eines Vorschlags der belgischen Präsidentschaft aufgenommen. Auch hier bedarf es noch erheblicher Anstrengungen, damit eine Einigung erzielt werden kann.

Harmonisierung der rechtlichen Bestimmungen für Personen, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde: Hier wurden noch keine Fortschritte erzielt.

3. Illegale Einwanderung

6. In Abschnitt B des Arbeitsprogramms auf dem Gebiet der Zuwanderungspolitik wird eine Frage behandelt, auf die in der Mitteilung zum Thema Einwanderung von 1991 bereits ausführlich eingegangen wurde, d.h. die Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes bei der Frage der illegalen Zuwanderung. In diesem Bereich wurden einige Fortschritte erzielt, obwohl einige Gesichtspunkte noch der Diskussion bedürfen.

Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle im Rahmen des Übereinkommens über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen. Ein geänderter Entwurf des Übereinkommens über die Personenkontrolle beim Überschreiten der Außengrenzen wurde kürzlich wegen des Inkrafttretens des EUV von der Kommission vorgelegt.

Ein informeller Informationsaustausch findet im Rahmen des Informations-, Reflexions- und Austauschzentrums für Grenzüberschreitungen und Einwanderung statt, das von den für Einwanderungsfragen zuständigen Ministern auf ihrer Tagung in London im November 1992 geschaffen wurde. Sein Auftrag entspricht in etwa dem des ZIRA, wobei CIREFI sich mit Fragen befaßt, die nicht das Asyl betreffen. Der Informationsaustausch betrifft Schlepper, Beförderungsunternehmen sowie Reisewege, die für die unkontrollierte Zuwanderung verwendet werden.

Harmonisierung der Bedingungen für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie der Kontrollen, die zu diesem Zweck sowohl im Landesinneren als auch an den Grenzen vorgesehen sind. Wie bereits oben erwähnt, verabschiedeten die für Einwanderungsfragen zuständigen Minister im Juni 1993 eine Empfehlung betreffend Kontrollen und Entfernung Staatsangehöriger dritter Länder ohne Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis. Die Empfehlung kann als erster Schritt in Richtung auf die in dem Arbeitsprogramm vorgesehene Harmonisierung angesehen werden. Allerdings handelt es sich dabei um ein weites Feld; die Empfehlung gibt in diesem Bereich nur erste Hinweise. In diesem Zusammenhang ist auch die bereits erwähnte Empfehlung über den Transit zum Zwecke der Entfernung zu erwähnen.

Harmonisierung der Grundsätze für Entfernungsmaßnahmen, einschließlich der den entfernten Personen zu garantierenden Rechte. Obwohl bereits unter der portugiesischen Präsidentschaft Versuche unternommen wurden, die Rechte von Personen, die entfernt werden sollen, zu definieren, erwies sich dies wegen der erforderlichen Änderungen im Bereich der internationalen Abkommen über die Menschenrechte als schwierig. Dieser besondere Punkt des Arbeitsprogramms wurde noch nicht abgeschlossen.

Definierung der Leitlinien für die Politik gegenüber sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhaltenden Drittland-Angehörigen. Obwohl sich dieser Punkt auf den ersten Blick mit der bereits in diesem Abschnitt genannten Problematik zu überschneiden scheint, stellt die Einleitung des Arbeitsprogramms klar, daß mit diesem Satz der Wille zu einem gemeinsamen Standpunkt im Bereich der Legalisierungspolitik gemeint ist. Obwohl dies nicht expressis verbis angesprochen wird, geht die Empfehlung zur Ausweisung von dem allgemeinen Grundsatz aus, daß Drittland-Angehörige, die sich rechtswidrig in einem Land aufhalten, ausgewiesen werden sollten. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis könnte dann nur in Einzelfällen aus humanitären Gründen in Betracht kommen.

Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Durchgangsländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und insbesondere in der Frage der Rückübernahme. Der erste Rat für Justiz und Inneres verabschiedete neben einer Reihe von Grundsätzen, die bei möglichen Rückübernahme-Abkommen mit Drittländern zur Anwendung gelangen sollen, auch Schlußfolgerungen über die Anbindung von

Außenabkommen der Union mit Drittländern an Rücknahme-Übereinkommen oder - praktiken, wenn dies sinnvoll erscheint.

4. Zuwanderung von Arbeitskräften

7. Ein anderer Abschnitt des Arbeitsprogrammes von 1991 betrifft die Entwicklung einer Politik im Bereich der Zuwanderung von Arbeitskräften und berührt damit zum Teil Gemeinschaftsrecht. Dies ist der Grund dafür, daß die Arbeitsminister an dieser Frage interessiert sind.

Harmonisierung der einzelstaatlichen Politiken der Aufnahme von Arbeitskräften aus Drittländern unter Berücksichtigung des in den kommenden Jahren zu erwartenden Arbeitskräftebedarfs in den Mitgliedstaaten: Wie bereits oben erwähnt, wird eine Entschlieung zu dieser Frage erarbeitet, wobei jedoch nicht der gesamte Bereich der Aufnahme von Arbeitskräften abgedeckt und insbesondere die Aufnahme von Arbeitskräften mit Zeitarbeit-, Saison- und Grenzarbeiter-Verträgen nicht erfaßt werden würde.

Steigerung der Mobilität der Gemeinschaftsangehörigen, insbesondere durch Verbesserung des SEDOC-Systems: Die Kommission hat ein neues EDV-System (EURES) eingeführt, mit dem bereits substantielle Ergebnisse erzielt werden konnten.

5. Rechtsstellung von Drittland-Angehörigen

8. Dieser Abschnitt des Arbeitsprogramms von 1991 betrifft nur einen Punkt, d.h. die in den geeigneten Gremien vorzunehmende Prüfung der Möglichkeit, den sich langfristig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittland-Angehörigen bestimmte Rechte oder Möglichkeiten (beispielsweise hinsichtlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt), über die die Angehörigen der Mitgliedsstaaten verfügen, ab dem Zeitpunkt einzuräumen, zu dem für die Angehörigen der zwölf Mitgliedstaaten dieselben Bedingungen für die Freizügigkeit und den Zugang zum Arbeitsmarkt gelten. In diesem Bereich wurde noch keine Untersuchung durchgeführt, allerdings vermerkte der erste Rat für Justiz und Inneres, daß die Arbeit in diesem Bereich 1994 beginnen sollte.

9. Abgesehen von den besonderen Punkten, die sich auf Zuwanderung und Asylpolitik beziehen, erwähnt das Arbeitsprogramm noch eine Reihe von Fragen von mehr allgemeinem Interesse. Die erwähnten Punkte betreffen:

- Analyse der Ursachen des Einwanderungsdrucks;
- Beseitigung der Ursachen von Wanderbewegungen durch eine adäquate Entwicklungshilfe-, Handels-, Menschenrechts-, Ernährungs-, Umwelt- und Bevölkerungspolitik;
- stärkere Unterstützung für die Aufnahme von Flüchtlingen in den Herkunftsländern;
- Einbeziehung des Aspekts der Zu- und Abwanderung in die wirtschaftliche, finanzielle und soziale Zusammenarbeit.

Die hier angesprochenen Bereiche wurden in der Mitteilung zum Thema Einwanderung von 1991 genauer definiert und vorgeschlagen, sie in die Außenbeziehungen der Union einzubetten. Im Rahmen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit wurden im Hinblick auf die genannten Bereiche keine besonderen Maßnahmen getroffen.

ANHANG III: NEUERE ENTWICKLUNGEN IN DER UNION

1. Seit 1991 fanden die hauptsächlichen Entwicklungen im Bereich der Harmonisierung der Zuwanderungs- und Asylpolitiken im Rahmen der Regierungszusammenarbeit auf der Ebene der für Einwanderungsfragen zuständigen Minister statt und später im Rahmen von Titel VI des EUV. Diese Entwicklungen wurden bereits im Anhang II beschrieben. Die nachstehenden Ausführungen sollen auf andere Entwicklungen in der Union hinweisen, die für den Bereich der Zuwanderungs- und Asylpolitiken im weiteren Sinne von Bedeutung sind.

1. Erklärung zu den Grundsätzen für die externen Aspekte der Zuwanderungspolitik: Inhalt und Folgemaßnahmen

2. Am 12. Dezember 1992 verabschiedete der Europäische Rat auf seiner Tagung in Edinburgh einige Schlußfolgerungen, die die Grundsätze für die externen Aspekte der Zuwanderungspolitik festlegen. Diese Grundsätze bilden weitgehend den Rahmen für die breiter angelegte Zuwanderungspolitik, die sowohl im Arbeitsprogramm von 1991 als auch in der Mitteilung zum Thema Einwanderung vom gleichen Jahr gefordert wird.

3. Die Erklärung erwähnt folgende, für die Verminderung der Zuwanderungsbewegungen in die Mitgliedstaaten wichtigen Faktoren:

- Erhaltung des Friedens und Beendigung bewaffneter Konflikte;
- vollständige Einhaltung der Menschenrechte;
- Schaffung von demokratischen Gesellschaften und entsprechender sozialer Voraussetzungen;
- eine liberale Handelspolitik, die die wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Auswanderungsländern verbessert;
- Koordinierung der Maßnahmen im Bereich Außenpolitik, der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, der Zuwanderung und der Asylpolitik der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten.

4. Die Erklärung ist von besonderer politischer Bedeutung, da in ihr auf höchster Ebene das Erfordernis festgestellt wird, einen gemeinsamen Ansatz im Bereich der Zuwanderung und des Asyls zu entwickeln und sich dafür der Außenbeziehungen der Union zu bedienen.

2. Bevölkerungspolitik

5. Im November 1992 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung über Demographie, Familienplanung und Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern vor. Auf der Grundlage dieser Mitteilung verabschiedete der Rat Entwicklungsfragen und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten am 18. November eine Entschließung, in der auf die Entschließung betreffend Bevölkerung und Entwicklung vom 11. November 1986 verwiesen wird, in der die Gemeinschaft ihre Bereitschaft ausdrückte, Entwicklungsländern in diesem Bereich zu helfen. In der Entschließung von 1992 betonte der Rat, daß rasche demographische Veränderungen, die die Entwicklungsländer betreffen, tiefgreifenden Einfluß auf

die zukünftige Entwicklung eines höheren Lebensstandards in den Entwicklungsländern haben. Der Rat wies auch daraufhin, daß die Zusammenhänge zwischen demographischen Entwicklungen und Faktoren und Umweltveränderungen Gegenstand einer fortwährenden Analyse sein sollten.

6. Die Entschliebung verweist weiter auf Bereiche, in denen Hilfen zu ausgewogeneren demographischen Entwicklungen beitragen können. Dabei werden insbesondere Strategien erwähnt, die zur Förderung der Gesundheit von Frauen und Kindern, zur Aufwertung des Status der Frau in der Gesellschaft, zur Alphabetisierung und zur qualitativen Verbesserung der dem Gemeinwesen zur Verfügung stehenden Sozialdienste beitragen. Außerdem bezeichnet die Entschliebung die Bereitstellung von Familienplanungseinrichtungen als unabdingbare Maßnahme zur Erweiterung des Spektrums der Sozialdienste für die Menschen in den Entwicklungsländern. Gleichzeitig betont der Rat, daß für Programme, mit denen in irgendeiner Weise Zwang ausgeübt wird, Diskriminierungen bewirkt oder die grundlegenden Menschenrechte beeinträchtigt werden, keine Unterstützung gewährt werden sollte.
7. Im Hinblick auf die Familienplanung weist der Rat auf das nach wie vor bestehende dringliche Erfordernis hin, der großen ungedeckten Nachfrage nach Familienplanungsdiensten in den Entwicklungsländern gerecht zu werden. Schätzungen zufolge möchten weltweit 300 Mio. Frauen und Männer die Anzahl ihrer Kinder und den Abstand zwischen den Geburten nach ihren eigenen Vorstellungen planen können, haben hierzu jedoch nicht die Möglichkeit. Programme zur Verbesserung der Familienplanungsdienste sollten jedoch, wann immer dies angezeigt ist, in andere Gesundheitsfürsorgemaßnahmen für Familien einbezogen werden; sie sollten Frauen und Männern alle geeigneten Methoden und Mittel zur Empfängnisverhütung sowie Informationen über deren jeweilige Vorzüge und Risiken zur Verfügung stellen und ferner Bildungsmaßnahmen in Fragen der Gesundheit und Partnerschaft umfassen. Die Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten kamen überein, Überlegungen darüber anzustellen, in welchem Umfang sie weitere Mittel - unter Einbeziehung der Neuzuweisung vorhandener Ressourcen - zur Verfügung stellen können, um ihre Bemühungen zur Unterstützung der Entwicklungsländer beim Ausbau der Familienplanungsdienste weiter zu verstärken.
8. Nach der Annahme der Entschliebung fanden zwei Sitzungen der Sachverständigen statt, um Überlegungen zu Folgemaßnahmen anzustellen. Die Sachverständigen legten die zu behandelnden Themen fest und begannen mit der Erstellung länderspezifischer Untersuchungen. Es ist anzunehmen, daß auf der Grundlage der so gewonnenen Zusatzinformationen die Sachverständigen ein in die Einzelheiten gehendes Aktionsprogramm vorschlagen werden.
9. Die demographischen Gesichtspunkte wurden von der Gemeinschaft in ihren Vorschlägen für die nach Ablauf der ersten Hälfte der Vertragsdauer vorgesehene Vertragsrevision des Lomé-IV-Abkommens berücksichtigt.

3. Verbesserung der Freizügigkeit zwischen der Union und den anderen europäischen Staaten

10. Die meisten der bereits erwähnten Maßnahmen zielten auf die Verringerung des Zuwanderungsdrucks ab. Die folgenden Ausführungen befassen sich mit anderen Maßnahmen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, die auf die Verbesserung der Freizügigkeit in Europa abzielen und damit Wanderungsbewegungen nicht als negative, sondern eher als positive Erscheinung ansehen.
11. In diesem Zusammenhang sollte an erster Stelle die Unterzeichnung des EWR-Abkommens zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den EFTA-Ländern andererseits am 2. Mai 1992 erwähnt werden. Auf Grundlage von Artikel 28 dieses Abkommens und der Rechtssprechung des Gerichtshofes zu dem entsprechenden Artikel im EWG-Vertrag (Artikel 48), haben Bürger der beteiligten Staaten das Recht, sich auf dem Gebiet dieser Staaten während der Stellensuche frei zu bewegen und sich dort niederzulassen, wenn sie Arbeit gefunden haben. Artikel 59 und 60 des EWG-Vertrages zur Dienstleistungsfreiheit wurden im EWR-Abkommen übernommen. Diese Freiheiten werden insbesondere unter Berücksichtigung der Auslegung, die der Gerichtshof diesen Artikeln jeweils gibt, zu einer verstärkten Freizügigkeit führen. Die genannten Vorschriften werden auch die Grenzkontrolle für die Bürger der beteiligten Staaten beeinflussen, da die Kontrollen jetzt darauf beschränkt werden müssen, die Identität der betroffenen Person und das mögliche Bestehen von Gefahren für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder für das Gesundheitswesen nach der in der Richtlinie 64/221 gegebenen Definition zu überprüfen.
12. Schließlich werden die Europa-Abkommen mit einer Anzahl von mittel- und osteuropäischen Staaten den Rahmen dafür abgeben, die Freizügigkeit bestimmten Personengruppen zu ermöglichen. Dies betrifft insbesondere die Herstellung der Freizügigkeit für Dienstleistungen.

4. Tätigkeiten des Europäischen Parlamentes

13. Auch das Europäische Parlament hat seit 1991 eine Reihe von Untersuchungen über Zuwanderung und Asylpolitiken erstellt und verschiedene Entschlüsse verabschiedet. Im Oktober 1992 legte Frau van den Brink MdEP dem Parlament einen Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten und innere Angelegenheiten über die europäische Einwanderungspolitik vor. Im November 1992 legte Herr Cooney MdEP einen Bericht desselben Ausschusses über die Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in der Europäischen Gemeinschaft vor. Auf Grundlage der beiden Berichte verabschiedete das Parlament in seiner Plenarsitzung am 18. November 1992 zwei Entschlüsse (A3-0280/92 und A3-0337/92).
14. Die genannten Entschlüsse bilden als Ganzes gesehen ein eigenes Aktionsprogramm für Zuwanderung und Asylpolitiken. Ihr Grundton zielt darauf ab, gegenüber denjenigen Personen, die eines internationalen Schutzes bedürfen, eine möglichst großzügige Haltung einzunehmen und die rechtliche Lage der Personen, die bereits seit einiger Zeit in der Gemeinschaft ihren rechtmäßigen Wohnsitz haben, zu verbessern. Dies umfaßt u.a. die Schaffung von großzügigen

Möglichkeiten der Familienzusammenführung. Auf der anderen Seite fordern die EntschlieBungen eine harte Politik gegenüber der illegalen Zuwanderung.

15. Es würde den Rahmen dieser Mitteilung sprengen, sämtliche in den EntschlieBungen vorgeschlagenen Maßnahmen aufzuzählen, die nachfolgende Liste ist deshalb nur als Auswahl der wichtigeren Vorschläge zu verstehen:

- Einsetzung einer Europäischen Beobachtungsstelle zur Überwachung der Wanderungsbewegungen;
- Abschluß von Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und den Herkunftsländern der Zuwanderer über Prognosen über Angebot und Nachfrage von Arbeit;
- Einführung von Gemeinschaftsvorschriften zur Kontrolle der illegalen Beschäftigung und strenge Sanktionen gegen Arbeitgeber, die illegale Zuwanderer beschäftigen;
- Durchführung von Informationskampagnen in den Herkunftsländern über die mit der illegalen Einwanderung verbundenen Risiken und Probleme;
- Abschluß von Rückübernahme-Übereinkommen mit den wichtigsten Herkunftsländern;
- Koordinierung zwischen der Einwanderungspolitik, der Politik auf dem Gebiet der internationalen Entwicklungshilfe, der handelspolitischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit der Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittländern;
- Ausarbeitung von Vorschlägen, um das Recht auf Freizügigkeit, freie Niederlassung und Zugang zum Arbeitsmarkt, wie es für die EG-Bürger gilt, auf alle legal in der EG ansässigen Bürger aus Drittländern zu erweitern;
- Errichtung eines Europäischen Fonds für Flüchtlinge;
- Ausarbeitung eines Statuts für die Menschen, die wegen Armut oder Hunger, Kriegswirren oder Katastrophen flüchten und die nicht unter die Genfer Konvention oder das New Yorker Protokoll fallen;
- Ausarbeitung einer Politik für den Schutz von de facto-Flüchtlingen;
- Treffen von Regelungen, wonach ein Mitgliedstaat, der eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnimmt, von den anderen Mitgliedstaaten Hilfe erhält;
- Schaffung einer Gruppe, bestehend aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie einem Vertreter der Kommission und des UNHCR, die auf ad hoc-Basis eingesetzt wird, in neuartigen Fällen beratend tätig ist und diese zusammenstellt;
- Einsetzung eines Europäischen Ausschusses für Asyl- und Flüchtlingsfragen, der Vorabentscheidungen zu Fragen des Herkunftslandes erläßt;
- Übertragung der letzten Entscheidungskompetenz zur Interpretation der asylrechtlichen Bestimmungen in den Gemeinschaftsländern und zur Auslegung der verschiedenen Konventionen (Menschenrechtskonvention, Genfer Flüchtlingskonvention) auf ein Internationales Gericht.

16. Das Europäische Parlament zeigte sich äußerst besorgt über den intergouvernementalen Charakter der bisherigen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Fragen der Zuwanderung und der Asylpolitiken. Das Parlament hätte es bevorzugt, wenn diese Politiken im Rahmen von Verfahren der Gemeinschaft behandelt worden wären. Dies würde nicht aus den bereits

genannten Entschlüssen und den diesen zugrunde liegenden Berichten ersichtlich, sondern auch aus dem Bericht von Robles Piquer MdEP, der dem Parlament am 12. Mai 1993 vorgelegt wurde. In der Entschlüsselung, die das Parlament auf Grundlage dieses Berichtes verabschiedete, wird ein gemeinschaftlicher Ansatz eindeutig befürwortet. Gleichwohl zeigte die Aussprache über den Bericht, die am 13. Juli 1993 stattfand, daß eine große Anzahl der Abgeordneten damit einverstanden ist, daß die Zusammenarbeit innerhalb der Gemeinschaft im Bereich der Zuwanderung und der Asylpolitiken gemäß den besonderen Vorschriften des Titels VI des Vertrages stattfindet. Die Äußerungen dieser Abgeordneten zeigen, daß sie diese Möglichkeiten voll ausschöpfen wollen. Insbesondere fordern sie:

- Ausschöpfung des neuen gemeinsamen Initiativrechts der Kommission;
- Schaffung der Vorschriften, die zur Begründung einer Zuständigkeit des Gerichtshofes im Hinblick auf die von den Ministern der Justiz und des Inneren abzuschließende Übereinkommen erforderlich sind;
- Nutzung der in Artikel K.9 gegebenen Möglichkeit, die Einwanderungs- und Asylpolitiken in den Bereich von Artikel 110 c EGV zu übertragen.

Überdies hofft das Parlament auch auf die Einführung neuer gemeinschaftsrechtlicher Verfahren auf der Regierungskonferenz, die 1996 stattfinden soll.

ANHANG IV: NEUERE ENTWICKLUNGEN IN INTERNATIONALEN GREMIEN

1. Follow-up der Wiener Konferenz über die Ost-West-Wanderung

1. Auf Initiative Österreichs wurde 1991 eine Ministerkonferenz über die Abwanderung aus Mittel- und Osteuropa einberufen. Die Konferenz fand am 24. und 25. Januar 1991 in Wien statt. An ihr nahmen 32 europäische Staaten sowie Australien, Kanada und die Vereinigten Staaten teil. Es wurden zahlreiche sehr unterschiedliche Themen im Zusammenhang mit der Ost-West-Wanderung behandelt. Die Konferenz wurde von Anfang an vom Europarat unterstützt, unter dessen Schirmherrschaft auch das Follow-up stand. Anlaß zu der Konferenz war die wachsende Sorge angesichts möglicher massiver Wanderungsbewegungen aus Mittel- und Osteuropa nach den übrigen europäischen Ländern.
2. Das Schlußkommunique der Konferenz bestätigt die Bedeutung der bestehenden internationalen Menschenrechtsinstrumente und fordert alle beteiligten Staaten auf, der Genfer Konvention und dem Protokoll von New York beizutreten, falls dies noch nicht geschehen ist. Generell forderte das Kommunique eine engere Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Staaten auf der Grundlage der Solidarität.
3. Obwohl es mit Ausnahme des ehemaligen Jugoslawiens nicht zu der befürchteten Massenabwanderung aus Mittel- und Osteuropa kam, fanden im Anschluß an die Wiener Konferenz mehrere Tagungen statt. Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß eine Reihe von mittel- und osteuropäischen Ländern selbst mit ernsthaften Problemen aufgrund der verstärkten Durchreise nach den westeuropäischen Ländern zu kämpfen hatten. Ferner erschien es im Interesse aller beteiligten Staaten - insgesamt 37 -, diese Probleme zu erörtern und die potentielle und effektive Ost-West-Wanderung zu überwachen. Zu diesem Zweck wurde eine Gruppe hoher Beamter eingesetzt, die zwischen Januar 1991 und Dezember 1993 fünfmal zusammentrat. Diese setzte wiederum eine Reihe von Arbeitsgruppen ein, die mit der Untersuchung der folgenden Themen beauftragt wurden:
 - freier Personenverkehr
 - internationaler Informationsaustausch über Wanderungsbewegungen
 - das Profil potentieller Auswanderer
 - Asylrecht
 - Visumserteilung
 - Burden-Sharing.
4. Auf ihrer letzten Sitzung im Juli 1993 zog die Arbeitsgruppe hoher Beamter Bilanz der bisherigen Ergebnisse des Follow-up der Wiener Konferenz. Diese bot einen geeigneteren Rahmen als die Konferenzen von Berlin und Budapest, da sie die grundlegenden Erfordernisse und Probleme der mittel- und osteuropäischen Länder deutlicher identifizierte, während auf der letzteren vor allem die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Maßnahmen gegen die Schlepper im Mittelpunkt standen.

5. Die hohen Beamten kamen überein, zur Unterstützung der erforderlichen Follow-up-Aktivitäten bis zur nächsten Vollsitzung der Gruppe hoher Beamter, die für 1994 vorgesehen ist, eine beratende Arbeitsgruppe mit flexiblem Auftrag einzusetzen. Darüber hinaus wurde der Bericht der hohen Beamten der Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Europarats, die am 8. und 9. Oktober 1993 in Wien stattfand, vorgelegt.
6. Es läßt sich schwer voraussagen, wie intensiv der Prozeß von Wien fortgeführt wird. Einerseits war eine größere Zahl von beteiligten Staaten zu verzeichnen, doch haben andererseits zahlreiche Delegationen darauf hingewiesen, daß die Abstimmung mit internationalen Organisationen wie dem Europarat, der KSZE, der ION und dem UNHCR besondere Beachtung verdiene. Einige Delegationen, vor allem Schweden, Polen, die USA und Kanada, machten deutlich, daß sie eine verstärkte Rolle der KSZE in diesem Bereich begrüßen würden. Andere Delegationen unterstrichen die Bedeutung einer besseren Koordinierung und Übertragung von Zuständigkeiten an die bestehenden Stellen des Europarats. Es besteht allgemein die Tendenz zu einer Rückkehr zu der informellen Zusammenarbeit, die im Gefolge der Wiener Konferenz in einem mehr traditionellen internationalen Rahmen erfolgt war.
2. Follow-up der Konferenz von Berlin
7. Am 30. und 31. Oktober 1991 trafen sich auf Einladung der Bundesregierung die Innen- bzw. Justizminister von 27 europäischen Staaten in Berlin, um das Problem der illegalen Einwanderung aus und durch Mittel- und Osteuropa zu erörtern. Das Schlußkommunique der Konferenz enthielt eine Liste von Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Verwaltung und Handhabung von Kontrollen und in geringem Umfang zu ergänzenden gesetzgeberische Maßnahmen. Eine Arbeitsgruppe, die als die Berlin Gruppe bekannt wurde, wurde eingesetzt, um diese Empfehlungen umzusetzen.
8. Die Arbeitsgruppe trat erstmalig im Januar 1992 unter österreichischem Vorsitz in Graz zusammen. Sie kam überein, neun Untergruppen einzusetzen, die für die folgenden Themen zuständig waren:
 - a) Harmonisierung der Sanktionen gegen Schlepper;
 - b) gegenseitiger Rechtsbeistand bei der Verfolgung von Schleppern;
 - c) Einsatz besonderer Polizeikräfte zur Bekämpfung von Schlepperorganisationen;
 - d) Informationsaustausch über illegale Einwanderung;
 - e) Verfahren und Standards zur Verbesserung der Grenzkontrollen;
 - f) Vereinbarungen über die Rückübernahme von illegalen Einwanderern;
 - g) Durchführung der Rückübernahme;
 - h) Sicherung der Außengrenzen neben den offiziellen Grenzübergängen;
 - i) Verpflichtung für Beförderungsunternehmen, die illegale Einwanderung zu verhindern.
9. Die Berlin-Gruppe trat im Mai 1992 und im Januar 1993 zu Plenarsitzungen zusammen, die vor allem der Ausarbeitung von Empfehlungen, die auf Ministerebene angenommen werden sollten, gewidmet waren. Am 15. und 16.

Februar 1993 fand in Budapest eine Ministerkonferenz statt, auf der die Ergebnisse der vorangegangenen Beratungen, wie sie in einer Empfehlung niedergelegt waren, angenommen wurden. Die Gliederung der Empfehlung entsprach der Unterteilung der Arbeitsgruppe.

10. Zusätzlich zu der oben erwähnten Empfehlung lag der Konferenz auch ein österreichischer Vorschlag für ein Übereinkommen über eine Reihe von Themen im Zusammenhang mit der Einwanderungs- und Asylpolitik vor. Dieser Vorschlag wurde jedoch nicht angenommen. Auch für einen deutschen Vorschlag über das "Burden Sharing" konnte keine Einigung erzielt werden. Im Bereich des Follow-Up nach der Konferenz wurde jedoch vereinbart, daß erforderlichenfalls eine Arbeitsgruppe einberufen wird, doch hat bisher noch keine entsprechende Sitzung stattgefunden. Zahlreiche Delegationen wiesen jedoch darauf hin, daß viele Aspekte, die bisher von der Berlin-Gruppe bearbeitet wurden, künftig von der Wiener Gruppe aufgenommen werden könnten.
11. Die Konferenzen von Berlin und Budapest haben sicherlich wichtige Aspekte der Bekämpfung der illegalen Einwanderung beleuchtet. Sie boten eine Gelegenheit, den Dialog zwischen den westeuropäischen Ländern und den Ländern Mittel- und Osteuropas in dieser Frage zu fördern.

3. Europarat

12. Die wichtigsten Gremien des Europa-Rates im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik sind der Europäische Ausschuß für Migrationsfragen (CDMG) und der Ad-hoc Sachverständigenausschuß zur Prüfung der rechtlichen Aspekte der Asylgewährung, der Flüchtlinge und Staatenlosen (CAHAR). Darüber hinaus wäre noch das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung von Wanderarbeitnehmern zu nennen: Von den EG-Mitgliedstaaten haben Frankreich, die Niederlande, Portugal und Spanien dieses Übereinkommen ratifiziert. Belgien, Deutschland, Griechenland, Italien und Luxemburg haben es unterzeichnet. Das Übereinkommen sieht die Einsetzung eines beratenden Ausschusses vor, der u.a. die Durchführung des Übereinkommens durch die Unterzeichnerstaaten erörtern soll. Bisher wurden dem Ministerausschuß vier periodische Berichte vorgelegt.
13. Eine der Hauptaufgaben des CDMG war es, regelmäßige Ministerkonferenzen der für die Einwanderungspolitik zuständigen europäischen Minister vorzubereiten. Die vierte dieser Konferenzen fand am 17. und 18. September 1993 in Luxemburg statt, die fünfte am 18. und 19. November 1993 in Athen. Wie der CDMG selbst, befassen sich diese Konferenzen generell mit den Einwanderungspolitiken und den Wanderungsströmen, untersuchen jedoch auch die Lage und die Integration der bereits auf dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufgenommenen Zuwanderer sowie die Beziehungen zwischen den Zuwanderern und der Bevölkerung der Aufnahmeländer. So lag bei der Luxemburger Konferenz der Schwerpunkt auf der gegenwärtigen und künftigen Entwicklung des Wanderungsphänomens in Europa sowie der Bewertung des Projekts des Europarats über die Beziehungen zwischen den Bevölkerungsgruppen. Die Konferenz von Athen befaßte sich hauptsächlich mit der Behandlung von Wanderungsbewegungen sowie Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Intoleranz.

14. Das Arbeitsprogramm des CDMG schließt noch weitere Vorhaben ein: im Jahre 1991 nahm der CDMG zusammen mit dem European Population Committee ein Projekt "Wanderung, Demographie und Beschäftigung" in Angriff. In einer ersten Phase wurden drei Studien über die Nord-Süd-Wanderung, über statistische Fragen im Zusammenhang mit "Stock and Flow"-Zahlen über die Wanderung sowie über die Gegensätze zwischen humanitären und wirtschaftlichen Erwägungen bei der Reaktion auf den Wanderungsdruck durchgeführt. Die zweite Phase dieses Projekts wird eine vergleichende Studie über die Integrationspolitik einschließen. Darüber hinaus hat die CDMG den rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Status von Wanderarbeitnehmern und ihren Familienangehörigen untersucht. Drittens nahm die CDMG im Jahre 1987 das "Community Relations" Projekt in Angriff, das hauptsächlich die Integrationspolitik betrifft. Dieses Projekt wurde 1991 abgeschlossen, als der Schlußbericht der Ministerkonferenz in Luxemburg vorgelegt wurde. Eine eingehendere Diskussion über diesen Bericht fand ferner auf einer besonderen Abschlußkonferenz im November 1991 in Den Haag statt. Die Hauptbestandteile des Berichts wurden anschließend in eine Empfehlung übernommen, die vom Ministerkomitee des Europarates im Jahre 1992 angenommen wurde. Das "Community Relations"-Projekt ist nunmehr durch ein Projekt ersetzt worden, das auf die Herstellung der Chancengleichheit für Einwanderer abzielt. Es befaßt sich insbesondere mit der Situation der Einwanderer auf dem Arbeitsmarkt, ihre Chancen, eine menschenwürdige Unterkunft und kulturelle Rechte zu bekommen, sowie mit dem Kampf gegen die Fremdenfeindlichkeit. Schließlich hat der CDMG Studien über kurzfristige Wanderung und die Wiedereingliederung von Auswanderern in ihrem Herkunftsland durchgeführt.
15. Die Tätigkeit des CAHAR wurde überschattet durch die in letzter Zeit stark wachsende Zahl von Gremien, die sich mit der Asylfrage beschäftigen. Obwohl CAHAR in der Vergangenheit eine Reihe kreativer Ideen und Vorschläge in diesem Bereich hervorbrachte, ist die Hauptaufgabe dieses Ausschusses gegenwärtig der Austausch von Informationen über die Asylpolitik. Da die mittel- und osteuropäischen Länder auf diesen Zusammenkünften immer stärker vertreten sind, ist CAHAR eines der Gremien, in dem die Gespräche mit diesen Ländern weitergeführt werden können.
16. Seit der Annahme des Übereinkommens über die Verringerung der Mehrstaatigkeit und über die Wehrpflicht von Mehrstaatern nehmen zahlreiche Mitgliedstaaten eine liberalere Haltung in Fällen von Mehrstaatigkeit ein. Gegenwärtig prüft ein Sachverständigenausschuß dieses Übereinkommen vor dem Hintergrund der neuesten Rechtsvorschriften und Praktiken der europäischen Staaten, der Wanderbewegungen in Europa und der Öffnung des Europarates für die mittel- und osteuropäischen Länder. Der Ausschuß hat außerdem Vorschläge für ein neues Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit vorgelegt.
17. Gemäss der von den Staats- bzw. Regierungschefs des Europarats am 9. Oktober 1993 in Wien angenommenen Erklärung und dem entsprechenden Aktionsplan zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz unternahm der Europarat eine umfassende europäische

Jugendkampagne, um die Öffentlichkeit für eine tolerante Gesellschaft auf der Grundlage der gleichen Würde aller ihrer Mitglieder und gegen alle Formen von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz zu mobilisieren, die Mitte 1995 ihren Höhepunkt finden soll. Darüber hinaus wurde ein Ausschuss von Regierungssachverständigen mit folgendem Auftrag eingesetzt: 1) Überprüfung der Rechtsvorschriften, Praktiken und sonstigen Massnahmen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus und Intoleranz und deren Wirksamkeit; 2) Vorschläge für weitere Aktionen auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene; 3) Ausarbeitung von Empfehlungen für eine allgemeine Politik der Mitgliedstaaten; 4) Untersuchung der in diesem Bereich geltenden völkerrechtlichen Instrumente mit Blick auf eine mögliche Verstärkung. Aus dem gleichen Grund wurde beschlossen, Aktivitäten im Bereich des Geschichtsunterrichts und zur Sensibilisierung der für die Medien Tätigen zu unternehmen.

18. Erwähnenswert ist ferner die Rechtsprechung auf der Grundlage der Europäischen Menschenrechtskonvention. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat besonderen Nachdruck auf den Grundsatz des Schutzes der Familie aufgrund von Artikel 8 der Konvention gelegt, der geltend gemacht werden kann, um Wanderarbeitnehmer im Falle der Aus- oder Zurückweisung bei der Einreise zum Zweck der Familienzusammenführung in einem europäischen Staat zu schützen. Im Zusammenhang mit der Arbeit der Union im Bereich der Familienzusammenführung wurde ausdrücklich auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte verwiesen. Schon seit geraumer Zeit konnten die Organe der Konvention und insbesondere der Gerichtshof Artikel 3, nach dem niemand unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung unterworfen werden darf, auf Personen anwenden, die geltend machen, daß eine Zurückschiebung in ihr Herkunftsland sie der Verfolgung aussetzen könnte. Der Gerichtshof legte Wert auf die Bestätigung, daß selbst in den Fällen, in denen das Asylrecht nach der Konvention nicht gewährleistet ist, die Ab- bzw. Zurückschiebung Probleme im Zusammenhang mit Artikel 3 (sowie mit Artikel 13, der die Beschwerdemöglichkeit im Fall der Verletzung der Rechte oder Freiheiten garantiert) aufwerfen könnte.

4. Europäische Bevölkerungskonferenz

19. Vom 23. bis 26. März 1993 fand im Rahmen der Vorbereitung der Internationalen Konferenz 1994 der Vereinten Nationen über Bevölkerung und Entwicklung in Genf die Europäische Bevölkerungskonferenz statt. Sie wurde von der UN-Wirtschaftskommission für Europa, dem Europarat und dem Bevölkerungsfonds der Vereinten Nationen veranstaltet. An ihr nahmen Vertreter von 39 europäischen Staaten, Israels, Kanadas und der USA sowie Vertreter der EG teil. Da es sich um eine regionale Konferenz handelte, befaßte sie sich ausschließlich mit der Situation in Europa und Nordamerika, doch wurden weltweite Entwicklungen durchaus berücksichtigt. Sie verabschiedete eine Reihe wichtiger Empfehlungen nicht nur im Bereich der Bevölkerungspolitik im engeren Sinne, sondern auch auf dem Gebiet der Einwanderungs- und Asylpolitik. Die wichtigste dieser Empfehlungen wird im folgenden erläutert.

20. Die Konferenz verabschiedete ferner Empfehlungen im Bereich der Familienplanung. Zunächst wurde den Regierungen empfohlen, Maßnahmen zu ergreifen, um es Einzelpersonen und Paaren zu ermöglichen, ihr Recht auf freie und verantwortliche Wahl der Zahl ihrer Kinder und der Abstände zwischen den Geburten auszuüben. Damit sollte der Zugang von Einzelpersonen und Paaren zur Bildung, Information und Geburtenkontrolle sowie der Behandlung der Kinderlosigkeit unabhängig von den großen bevölkerungspolitischen Zielsetzungen verbessert werden. Die Zahl der Abtreibungen sollte durch Beratung und eine angemessene Familienplanung verringert werden. Lokale und nationale Behörden, Nichtregierungsorganisationen und andere einschlägige Einrichtungen sollten nichtrestriktive Familienplanungsdienste unterstützen, die die Werte der Ratsuchenden respektieren. Ferner sollten Programme zum Schutz der Gesundheit von Mutter und Kind unterstützt werden.
21. Auf diesem Hintergrund wird empfohlen, daß Entwicklungsländer und entwickelte Länder gleichzeitig ihre politische Unterstützung für Bevölkerungsprogramme und -politiken in Übereinstimmung mit ihren nationalen Prioritäten und Zielsetzungen und unter Beachtung grundlegender Menschenrechte verstärken. Bevölkerungsprogramme und -politiken sollten daher Bestandteil der nationalen Entwicklungsstrategien sein.
22. Die Empfehlungen, die zur Beziehung zwischen den demographischen Tendenzen in Europa und Nordamerika und der möglichen Notwendigkeit der Einwanderung ausgesprochen wurden, sind sehr vorsichtig. Es wird festgestellt, daß die Regierungen anerkennen sollten, daß zwar gewisse Ungleichgewichte des Arbeitsmarkts durch Einwanderung verringert werden können, daß jedoch die Einwanderung keine vollständige Lösung zur Anpassung der Altersstruktur darstellt. Würde man sich zur Behebung demographischer Ungleichgewichte zu sehr auf die Einwanderung verlassen, so könnte dies langfristig zu beträchtlichen Fluktuationen der Altersstruktur der nationalen Bevölkerung führen.
23. Zur Frage von Abwanderung und Entwicklung wurde empfohlen, daß die Regierungen der Ursprungs- und Bestimmungsländer versuchen sollten, die Ursachen der Abwanderung anzugehen, um einer massiven und unkontrollierten weltweiten Wanderungsbewegung entgegenzuwirken. Zu diesem Zweck sind besondere Bemühungen erforderlich, um
- eine umweltverträgliche wirtschaftliche und soziale Entwicklung zu gewährleisten;
 - internationale und interne Konflikte zu vermeiden;
 - die Einhaltung des Rechts zu gewährleisten;
 - rechtsstaatliche Regierungspraktiken zu fördern;
 - die Demokratie zu stärken;
 - die Menschenrechte zu fördern;
 - Bildungs-, Ernährungs-, Gesundheits- und Bevölkerungsprogramme zu unterstützen;
 - einen wirklichen Umweltschutz zu gewährleisten.

24. In Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung formulierte die Konferenz sehr weitreichende Empfehlungen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob ähnlich weitgehende Empfehlungen auf der Weltkonferenz, die 1994 in Kairo stattfindet, angenommen werden können.

5. Transatlantischer Dialog

25. Traditionsgemäß ist die Einwanderungs- und Asylpolitik der europäischen Länder sehr unterschiedlich von der der nordamerikanischen Staaten. Die USA und Kanada haben sich stets als Einwanderungsländer betrachtet, während dies in Europa nicht der Fall war. Allerdings ist seit kurzem auf beiden Seiten eine Änderung der Standpunkte zu verzeichnen.
26. Während fast alle europäischen Staaten anerkennen müssen, daß sie zumindest de facto Netto-Einwanderungsländer geworden sind, wächst in den USA und Kanada die Einsicht, daß eine unkontrollierte Einwanderung nicht länger geduldet werden kann, da die Aufnahmefähigkeit dieser Länder begrenzt ist. Diese Entwicklungen führten zu einer gewissen Konvergenz der Politiken und einem zunehmenden Interesse an der Politik des Nachbarn. Dieses Interesse an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik wurde von der kanadischen Regierung und vor kurzem auch von der US-Regierung zum Ausdruck gebracht.
27. Auch zahlreiche andere Instanzen haben ihrem Wunsch nach einer stärkeren Zusammenarbeit Ausdruck gegeben. Bereits 1990 waren in der Erklärung über die Beziehung zwischen der EG und Kanada gemeinsame Bemühungen zur Lösung der transnationalen Probleme der illegalen Einwanderung vorgesehen. Im Dezember 1992 wurde auf dem transatlantischen Gipfel in Ottawa vorgeschlagen, eine einschlägige Arbeitsgruppe der EG und Kanadas einzusetzen. Auch die Regierung der USA hat vor kurzem die Einwanderung und die Asylpolitik als eines der Themen genannt, die im Rahmen der Transatlantischen Erklärung, die die Grundlage für einen regelmäßigen Dialog zwischen den USA und der EG bildet, erörtert werden sollen.
28. Vor Inkrafttreten des Vertrags über die Europäische Union wurden Einwanderung und Asylpolitik vor allem im intergouvernementalen Rahmen erörtert, so daß es schwierig war, die erforderlichen Kontakte innerhalb dieser Strukturen herzustellen. Es gab jedoch andere Kommunikationskanäle. Einer davon ist die regelmäßige Troika-Tagung mit Vertretern einer Reihe von Drittländern auf der formellen Ministertagung der TREVI-Gruppe. Zur Zeit werden Vorschläge zu einer weiteren Verstärkung dieser Strukturen in Betracht gezogen, und zwar im Kontext bestimmter Gebiete, wie sie von den Vereinigten Staaten und Kanada ermittelt wurden.
29. Die Gespräche im Rahmen der Regierungskonsultationen über Asyl-, Flüchtlings- und Einwanderungspolitik in Europa, Nordamerika und Australien haben mehr informellen Charakter, und nicht alle Mitgliedstaaten sind daran beteiligt. Auch die Kommission und das Sekretariat des Rates nehmen daran nicht teil.

30. Die Schlüsselbereiche, die für Kanada und die USA wichtig sind, sind die Ausarbeitung eines umfassenden Konzepts für die Einwanderungs- und Asylpolitik, der Kampf gegen die illegale Einwanderung und die Einführung fairer und wirksamer Asylverfahren.
31. Sowohl Kanada als auch die USA haben zunehmend Probleme mit der illegalen Einwanderung. In Kanada erstellte die Immigration Policy Group⁴ einen Bericht, in dem sie feststellt, daß der Konsens über die traditionelle Einwanderungspolitik in Kanada "bedroht sein könnte, wenn die Kanadier den Eindruck haben, daß die Regierung nicht mehr darüber entscheiden kann, wer in Kanada einwandert und in welchem Umfang". Abgesehen von den Abhilfemaßnahmen, die auf nationaler Ebene ergriffen werden könnten, kommt die Policy Group zu dem Schluß, daß langfristig vorbeugende Maßnahmen, die eine internationale Zusammenarbeit mit anderen Aufnahmeländern sowie mit den Ursprungsländern erfordern, sich als ebenso wichtig erweisen könnten.
32. In den USA sind noch rund 200.000 bis 250.000 Asylanträge unerledigt. Bei einem jährlichen Zustrom von etwa 100.000 Antragstellern und einer Personalausstattung, die rund 50.000 Fälle pro Jahr bewältigen kann, muß der Rückstand in den kommenden Jahren unweigerlich weiter ansteigen. In dieser Situation hat die US-Regierung Interesse am Harmonisierungsprozeß der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten im Bereich des Asylrechts und der Asylpolitik gezeigt. Darüber hinaus wäre die US-Regierung ebenso wie Kanada interessiert an einer Zusammenarbeit im Bereich der Sammlung und Auswertung von Informationen aus dem Ursprungsland.

6. Sonstige internationale Gremien

33. Es ist praktisch unmöglich, im vorliegenden Kontext eine erschöpfende Auflistung aller internationalen Gremien, die sich mit Einwanderungsfragen beschäftigen, zu erstellen. Die Einwanderung ist ein politisch so brisantes Thema geworden, daß bisher praktisch alle größeren internationalen Organisationen in irgendeiner Weise in diesem Feld tätig geworden sind. Ohne auf Details einzugehen, sollten zumindest die einschlägigen Aktivitäten von IAO, IOM und ECE erwähnt werden. Aber auch Gremien, die sich bisher nicht mit Fragen der Wanderung befaßt haben, wie IMF, Weltbank und GATT, bringen diesem Problemkreis ein immer größeres Interesse entgegen.
34. Die OECD leistet schon lange einen wichtigen Beitrag durch die Sammlung von Daten über Wanderarbeitnehmer (SOPEMI). Die Arbeitsgruppe Einwanderung erörtert seit langem Einwanderungsfragen, ursprünglich aus der Perspektive der Interaktion zwischen dem Arbeitsmarkt und der Einwanderung, wobei nunmehr auch allgemeinere Aspekte der Einwanderungspolitik mit einbezogen werden. Vor kurzem hat das Development Assistance Committee ebenfalls Interesse an Fragen der Einwanderung gezeigt. In Zusammenarbeit mit Kanada veranstaltete

⁴ Employment and Immigration Canada: An Approach to international migration. Januar 1993.

die OECD im März 1993 in Madrid eine Konferenz über Einwanderung und Entwicklung.

35. Auch die KSZE befaßt sich mehr und mehr mit verschiedenen Aspekten der Einwanderung. Das Human Dimension Implementation Meeting der KSZE, das vom 27. September bis 15. Oktober 1993 in Warschau stattfand, erörtere u.a. die Frage der unfreiwilligen Abwanderung und der Flüchtlinge. In der letzten Märzwoche 1994 wird ein Seminar über Wanderarbeitnehmer stattfinden. Zwar werden auf diesen Tagungen keine formellen Beschlüsse gefaßt, sie sind jedoch ein interessantes Forum für den Gedankenaustausch zwischen allen KSZE-Partnern. Besondere Erwähnung verdient die Arbeit des Hochkommissars für Rechte der Minoritäten: Seine Aufgabe ist es, Massenbewegungen von Minoritäten zu verhindern, indem ein geeignetes System für den Schutz ethnischer Minderheiten geschaffen wird.
36. Immer mehr der UN unterstellte Organisationen werden im Bereich der Einwanderungs- und Asylpolitik aktiv. Die wichtigste dieser Organisationen ist die des UNHCR (Hochkommissar für Flüchtlingsfragen). Weltweit führt der UNHCR seit 1992 seine Aufgabe aus, Flüchtlinge zu schützen und zu unterstützen. Nach Artikel 35 der Konvention von 1951 hat der UNHCR ferner die Aufgabe, die Anwendung der Konvention zu überwachen. Das EXCOM (Executive Committee of the High Commissioner's Programme) lenkt den UNHCR und die Völkergemeinschaft beim Tätigwerden für Flüchtlinge und bei der Anwendung der Flüchtlings- und Asylpolitik. Seine Schlußfolgerungen werden von ECOSOC und der Vollversammlung der Vereinten Nationen bestätigt und sind äußerst wichtige Grundsätze für die Rechtsstellung von Flüchtlingen und die Flüchtlingspolitik, auch wenn sie nicht rechtsverbindlich sind. Die Union und ihre Mitgliedstaaten arbeiten mit den UNHCR eng zusammen. Acht Mitgliedstaaten sind im EXCOM vertreten. Der Finanzbeitrag der Kommission und der einzelnen Mitgliedstaaten belief sich im Jahre 1993 insgesamt auf 450 Mio. US-\$, d.h. fast die Hälfte der gesamten Finanzbeiträge für den UNHCR. Im Dezember 1993 wurde ein Rahmenabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem UNHCR über die partnerschaftliche Finanzierung von humanitären Aktionen unterzeichnet. Auf der Grundlage dieses Abkommens wird die Kommission im Rahmen einer gemeinsamen hochrangigen Arbeitsgruppe Kommission-UNHCR, die auf Veranlassung des UN-Hochkommissars für Flüchtlinge, Frau Ogata, gebildet wurde, den Dialog mit dem UNHCR aufnehmen.
37. Die Anerkennung der weltweiten Zuständigkeit des UNHCR bei der Entwicklung von Grundsätzen für das internationale Flüchtlingsrecht wurde in dem regelmäßigen informellen Dialog mit dem UNHCR in Fragen im Zusammenhang mit der Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitik bestätigt. Der UNHCR setzt sich für die Entwicklung einer umfassenden Flüchtlingspolitik einschließlich Vorbeugung, Schutz und dauerhafte Lösungen auf der Basis einer engen internationalen Zusammenarbeit und der Zusammenarbeit mit anderen UN-Gremien und regionalen Stellen ein. In diesem Zusammenhang begrüßte der UNHCR die Tatsache, daß der Europäische Rat von Edinburgh die Notwendigkeit einer solchen Politik anerkannt und seine Bereitschaft zur Mitarbeit an ihrer Formulierung zum Ausdruck gebracht hat.

20.05.94**Beschluß
des Bundesrates**

Entwurf einer Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik

Der Bundesrat hat in seiner 669. Sitzung am 20. Mai 1994 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat nimmt die Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Zuwanderungs- und Asylpolitik zur Kenntnis. Er begrüßt das Bestreben, damit eine umfassende Diskussion zur Entwicklung globaler Strategien zur Bekämpfung des Zuwanderungsdrucks und Stärkung der Integration der legalen Zuwanderer in der Union einzuleiten.
2. Nach Auffassung des Bundesrates bestehen jedoch Bedenken gegen den Vorschlag der Kommission, legal in der Union lebende Drittstaatenbürger rechtlich weitestgehend gleichzustellen. Der Bundesrat weist hierzu darauf hin, daß die Steuerung der Zuwanderungsströme und die Integration der legalen Zuwanderer nur in einzelnen Schritten erfolgen kann. Angesichts der unterschiedlichen materiellen ausländerrechtlichen Bestimmungen in den einzelnen Staaten der Europäischen Union ist vordringlich die Klärung der gemeinsamen Einreisevoraussetzungen und des Aufenthaltsrechts für die legal in der Union ansässigen Drittstaatenbürger. Erst danach könnte als weiterer Schritt zur Integration eine Erweiterung der Rechte von Drittstaatenbürgern erwogen werden. Anderenfalls wäre eine erhöhte unkontrollierte Binnenwanderung innerhalb der Mitgliedstaaten zu befürchten.
3. Die Mitteilung der Kommission bedarf wegen ihrer umfassenden und inhaltlich in der Bundesrepublik Deutschland und in den anderen EU-Staaten unabgestimmten Vorschläge sorgfältiger Prüfung und Beratung.
4. Der Bundesrat ist im übrigen der Auffassung, daß die Umsetzung der schon beschlossenen Arbeitsprogramme Vorrang vor der Erstellung neuer Aktionsprogramme hat.
5. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verfahren auf die geäußerten Bedenken hinzuweisen.