

reichen sein werden und zum Teil möglicherweise keinen echten Beitrag zu dem globalen Ziel leisten, die

Gesundheit und die Sicherheit des Arbeitnehmers am Arbeitsplatz zu schützen.

Geschehen zu Brüssel am 24. April 1991.

*Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses*

François STAEDLIN

### Stellungnahme zu dem Thema „Rechtlicher Status der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern“

(91/C 159/05)

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) beschloß am 31. Januar 1991 gemäß Artikel 20 Absatz 4 der Geschäftsordnung, eine Initiativstimmungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten „Rechtlicher Status der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern“.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Sozial- und Familienfragen, Bildungswesen und Kultur nahm ihre Stellungnahme am 11. April 1991 an. Berichterstatter war Andrea Amato.

Der Ausschuß verabschiedete auf seiner 286. Plenartagung (Sitzung vom 24. April 1991) mehrheitlich bei 2 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme.

#### 1. Einleitung

1.1. In der jüngsten Vergangenheit hat sich der Wirtschafts- und Sozialausschuß in folgenden Dokumenten mit der Zuwanderung aus Drittländern befaßt:

- a) in der Initiativstimmungnahme zum Thema „Wanderarbeitnehmer“ vom 25. Oktober 1984<sup>(1)</sup>;
- b) in der Stellungnahme vom 29. Mai 1985 zu den „Leitlinien für eine Wanderungspolitik der Gemeinschaft“,<sup>(2)</sup> die sich im wesentlichen, insbesondere was das Kapitel über die Drittländer anbelangt, auf die vorangegangene Stellungnahme berief;
- c) in der Stellungnahme zum Thema „Die Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaft“ vom 12. Juli 1989<sup>(3)</sup>, die Vorschläge für eine Politik betreffend die Zuwanderung aus außergemeinschaftlichen Mittelmeerländern enthielt.

1.1.1. Die Beurteilung der Grenzen der Gemeinschaftspolitik auf diesem Gebiet sowie die meisten der in diesen Stellungnahmen herausgestellten Probleme und geäußerten Vorschläge sind nach wie vor aktuell, da sie vom Rat nicht berücksichtigt wurden.

1.1.2. Dessenungeachtet sieht sich der Ausschuß angesichts der in den letzten Jahren eingetretenen Veränderungen sowohl hinsichtlich der faktischen und rechtlichen Bedingungen innerhalb der Mitgliedstaaten als auch hinsichtlich des Fortschritts des gemeinschaftlichen Integrationsprozesses und des damit verbundenen Erfordernisses, einen neuen institutionellen Rahmen zu schaffen, dazu veranlaßt, neue Bewertungen vorzunehmen und neue Vorschläge zu äußern.

1.2. Die Forderung, die Gemeinschaft möge sich erneut mit der Zuwanderungsfrage befassen, war auf der Tagung des Europäischen Rats im Juni 1988 in Hannover erhoben worden, auf der die Kommission gebeten wurde, einen Bericht über die soziale Eingliederung der Wanderarbeitnehmer zu verfassen.

1.2.1. Neben diesem Bericht mit dem Titel „Die soziale Eingliederung der Zuwanderer aus Drittländern, die sich dauerhaft und rechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten“<sup>(4)</sup> erstellte die Kommission einen Sachverständigenbericht mit dem Titel „Wanderungspolitik und soziale Eingliederung der Zuwanderer in der Europäischen Gemeinschaft“<sup>(5)</sup>, mit dem sie einen wichtigen Beitrag zur Vertiefung dieser Materie geleistet hat und in dem Schlußfolgerungen und Anregungen enthalten sind, die in dieser Stellungnahme in Erwägung gezogen werden.

<sup>(1)</sup> ABl. Nr. C 343 vom 24. 12. 1984.

<sup>(2)</sup> ABl. Nr. C 188 vom 29. 7. 1985.

<sup>(3)</sup> ABl. Nr. C 221 vom 28. 8. 1989.

<sup>(4)</sup> Dok. SEK(89) 924 endg. vom 22. 6. 1989.

<sup>(5)</sup> Dok. SEK(90) 1813 endg. vom 28. 9. 1990.

1.3. Der Europäische Rat vom 14./15. Dezember 1990 (Rom 2) befaßte sich erneut mit dieser Frage. Er forderte den Rat und die Kommission in seinen Schlußfolgerungen zu raschen Maßnahmen betreffend die Überschreitung der Außengrenzen auf und erklärte:

„Der Europäische Rat hat von den Berichten über die Einwanderung Kenntnis genommen und ersucht den Rat 'Allgemeine Angelegenheiten' und die Kommission zu prüfen, welche Maßnahmen und sonstigen Schritte hinsichtlich der Unterstützung der Auswanderungsländer, der Einreisebedingungen und der Hilfe bei der sozialen Eingliederung am besten geeignet erscheinen; dabei ist im besonderen die Notwendigkeit einer harmonisierten Asylpolitik zu berücksichtigen.“

1.4. Die Regierungskonferenz über die politische Union, die im Dezember letzten Jahres in Rom in Angriff genommen wurde, befaßt sich auf Initiative einiger Regierungen auch mit der Frage der Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Einwanderungsfragen. Vorschläge in diesem Sinne hat auch die Kommission in ihrer Stellungnahme vom 21. Oktober 1990 zur Änderung des EWG-Vertrags im Hinblick auf die politische Union<sup>(1)</sup> vorgelegt.

1.5. Andererseits hat das Urteil des Gerichtshofes vom 9. Juli 1987<sup>(2)</sup> eine eindeutige Klärung der derzeitigen Kompetenzen der Kommission nach Artikel 118 Absatz 2 des EWG-Vertrags gebracht. Aus diesem Urteil läßt sich der potentielle Kompetenzspielraum der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Einwanderungsfragen ersehen.

1.5.1. Am 31. Januar 1991 hat der Gerichtshof erneut ein Urteil<sup>(3)</sup> gesprochen, in dem bekräftigt wurde, daß die in dem Kooperationsabkommen EWG/Marokko enthaltenen Bestimmungen über die Nichtdiskriminierung auf dem Gebiet des Arbeitsentgelts, der Beschäftigung und der sozialen Sicherheit unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirksam sind. Es ist undenkbar, daß sich dieses Urteil nicht auch auf die anderen Kooperationsabkommen (mit Tunesien, Algerien und Jugoslawien) und Assoziierungsabkommen (mit der Türkei) auswirken wird, die ähnliche Bestimmungen enthalten.

1.6. Aus den obigen Ausführungen ist abzuleiten, daß die Lage nunmehr für die Konzeption und Entwicklung einer wirklichen gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik reif sein dürfte.

1.6.1. Eine ähnliche Orientierung läßt sich im übrigen auch dem Bericht des Untersuchungsausschusses des Europäischen Parlaments zu Rassismus und Ausländerfeindlichkeit<sup>(4)</sup> entnehmen.

## 2. Zweck und Abgrenzung der Stellungnahme

2.1. Eine Einwanderungspolitik der Gemeinschaft müßte demnach folgende drei Schwerpunkte setzen:

<sup>(1)</sup> CM 60-90-200 — Luxemburg, 21. 10. 1990.

<sup>(2)</sup> Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes 1987/7, S. 3203.

<sup>(3)</sup> Urteil C 18/90.

<sup>(4)</sup> Berichterstatter: Glyn Ford.

Dok. A3 — 195/90 vom 23. 7. 1990.

a) Lenkung der Wanderungsströme und Regelung der Zuwanderung und des Asylrechts (Gegenstand einer eigenen in Ausarbeitung befindlichen Stellungnahme);

b) wirtschaftliche und soziale Eingliederung der sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Zuwanderer und deren Freizügigkeit innerhalb der Gemeinschaft;

c) freiwillige Rückkehr ins Herkunftsland.

2.2. Diese Stellungnahme setzt sich in erster Linie mit den „inneren“ Aspekten einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik auseinander. So werden hauptsächlich die Fragen im Zusammenhang mit der Anwesenheit der aus Drittländern stammenden Zuwanderer in der Gemeinschaft untersucht und zwar sowohl unter dem Gesichtspunkt der Lebens- und Arbeitsbedingungen dieser Personen als auch unter dem Gesichtspunkt der Auswirkungen ihrer Anwesenheit auf die wirtschaftliche und soziale Lage der Gemeinschaft.

2.3. Als Zuwanderer aus Drittländern werden jene Bürger bezeichnet, die ihr Herkunftsland verlassen haben, um sich vorübergehend oder auf Dauer in einem Mitgliedstaat legal aufzuhalten mit dem Ziel, dort einer unselbständigen oder selbständigen Arbeitstätigkeit nachzugehen. Der Begriff „Zuwanderer“ schließt auch die Familienangehörigen (Ehepartner, minderjährige oder behinderte Kinder, unterhaltsberechtigzte Verwandte in aufsteigender Linie) sowie Arbeitnehmer ein, die in den Mitgliedstaaten Invaliditäts- oder Altersrenten beziehen.

2.4. Die besonderen Probleme der ursprünglich aus einem Drittland stammenden Bürger eines Mitgliedstaates sind daher nicht — oder höchstens nur unter dem allgemeinen Gesichtspunkt der tatsächlichen Diskriminierungen — Gegenstand dieser Stellungnahme. Der Ausschuß hat in diesem Zusammenhang bereits folgendes zum Ausdruck gebracht:

„Der Ausschuß fordert nachdrücklich, dafür zu sorgen, daß alle Staatsbürger der Gemeinschaft und auch diejenigen, die von ethnischen Minderheiten abstammen, sicher sein können, daß sie am 'Europa der Bürger' teilhaben und in ihm eine Zukunft haben, und daß die Rechte und Freiheiten betreffend den Aufenthalt, den Personenverkehr und die Beschäftigung sowie die gegenseitige Anerkennung der Diplome und Befähigungsnachweise für alle gelten<sup>(5)</sup>“.

2.5. Es liegt auf der Hand, daß bei der Behandlung dieser „inneren“ Aspekte die Bedingungen nicht außer acht gelassen werden können, unter denen die Einwanderer aus Drittländern in das Gebiet der Gemeinschaft gelangen. Die Gemeinschaft sollte sich deshalb mit der in unterschiedlicher Form bereits stattfindenden Koordinierung der Zuwanderungsbedingungen unter voller Einbeziehung der demokratischen Institutionen und repräsentativen Organe befassen.

2.6. Der Ausschuß ist sich des Zusammenhangs zwischen einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik und der Entwicklung der Auswanderungsländer, insbesondere derjenigen, die der Gemeinschaft geographisch am nächsten liegen, durchaus bewußt und wird dieses Thema in seiner nächsten Stellungnahme erörtern.

<sup>(5)</sup> ABl. Nr. C 23 vom 30. 1. 1989, S. 33.

### 3. Für einen gemeinschaftlichen Rechtsstatus der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern

3.1. Die soziale Eingliederung<sup>(1)</sup> der Zuwanderer in der Europäischen Gemeinschaft ist heute zu einem sehr wichtigen und unumgänglichen Problem geworden, und zwar aus folgenden Gründen:

- Die Gesamtzahl der aus Drittländern stammenden Zuwanderer beträgt inzwischen über acht Millionen,
- Obwohl dieses Phänomen in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt ist, was auch darauf zurückzuführen ist, daß die Zuwanderungen zu jeweils unterschiedlichen Zeiten stattfanden, kann es zu ähnlichen Spannungen sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch in der Gesellschaft führen.

3.2. Die Gemeinschaft muß sich als solche das Ziel setzen, die soziale Eingliederung der Zuwanderer zu fördern, und zwar nicht nur weil dies den allgemeinen Wertvorstellungen entspricht, auf die sich die Gemeinschaft gründet, sondern auch weil eine Nichteingliederung negative Auswirkungen auf die Beschäftigungslage und ganz allgemein auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Gemeinschaft hat, wie auch eine verfehlte Eingliederung zur Ausgrenzung und Ghettobildung vor allem bei den zugewanderten Familien angehörenden Jugendlichen führen kann.

3.2.1. Nur eine richtige, d.h. auf der Grundlage gleicher Rechte und Chancen stattfindende soziale Eingliederung kann verhindern, daß sich Inseln der gesellschaftlichen Isolierung bilden und die illegale Arbeit, die Schattenwirtschaft, die Steuer- und Abgabenhinterziehung und auch die Kriminalität Auftrieb erhalten.

3.2.2. Die Diskriminierung der Wanderarbeitnehmer birgt in der Tat die Gefahr in sich, daß sich in der Gemeinschaft Erscheinungsformen des „sozialen Dumping“ herausbilden. Daher dürfte sich eine gemeinschaftliche Politik der sozialen Eingliederung der Zuwanderer als unerläßliches Instrument zur Erreichung eines möglichst reibungslosen Funktionierens des Binnenmarktes erweisen.

3.2.3. Die richtige Eingliederung der Zuwanderer in den Arbeitsmarkt sollte nicht als zusätzliche Belastung der sozialen Systeme der Mitgliedstaaten, sondern vielmehr als Chance betrachtet werden. So kann sich eine Zunahme der erwerbstätigen Bevölkerung beispielsweise positiv auf das System der sozialen Sicherheit auswirken, das heute durch den in allen Industrieländern negativen Bevölkerungssaldo (Überalterung) geschwächt ist.

3.2.4. Die Gemeinschaft sollte nicht nur danach streben, den schädlichen Auswirkungen einer ausbleiben-

den sozialen Eingliederung der Zuwanderer entgegenzusteuern bzw. vorzubeugen, sondern auch danach trachten, voll von der Bereicherung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung zu profitieren, welche die Zuwanderer und in besonderem Maße die Jugendlichen unter ihnen in einem multiethnischen und multikulturellen Europa darstellen.

3.3. Die Verwirklichung des einheitlichen europäischen Marktes zieht starke Veränderungen der Einwanderungslage nach sich und setzt auf seiten der Gemeinschaft eine veränderte Sichtweise voraus<sup>(2)</sup>, denn:

- Die näherrückende Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft bringt die Unterschiedlichkeit der in den Mitgliedstaaten wirksamen Rechts- und Durchführungsinstrumente an den Tag.
- Wenngleich die Abschaffung der Binnengrenzen es den Zuwanderern aus Drittländern gestattet, sich innerhalb der Gemeinschaft frei zu bewegen, bedeutet dies angesichts der derzeitigen Rechtslage nicht zwangsläufig, daß sie auf legale Weise Zugang zum Arbeitsmarkt jedes beliebigen Mitgliedstaates haben können.

Da aller Voraussicht nach immer mehr Zuwanderer in der erleichterten innergemeinschaftlichen Freizügigkeit einen Ausweg aus den Beschränkungen sehen werden, denen sie infolge der unterschiedlichen Entwicklung der nationalen Arbeitsmärkte unterliegen, könnte die illegale Arbeit stark zunehmen.

3.4. Dies alles muß die Gemeinschaft dazu veranlassen, unverzüglich die beiden folgenden Ziele in Angriff zu nehmen:

- a) Harmonisierung der Rechtsvorschriften sowie der Instrumente und Maßnahmen für die soziale Eingliederung der Zuwanderer in den Mitgliedstaaten;
- b) Festlegung der Bedingungen, unter denen Zuwanderer aus Drittländern gleichermaßen in den Genuß der Freizügigkeit gelangen können wie Bürger der Gemeinschaft.

Diese beiden Ziele nicht anzustreben hieße nicht nur, der Diskriminierung Vorschub zu leisten (mit allen

<sup>(1)</sup> Der Begriff „soziale Integration“ wird hier (außer in der deutschen Fassung, in der in Anlehnung an den deutschen Sprachgebrauch der Kommission — vgl. Ziffer 1.2.1 — „soziale Eingliederung“ steht) verwendet, weil er sich inzwischen in der Gemeinschaftsterminologie (außer der deutschen) durchgesetzt hat. Es wäre besser, von „sozialer Eingliederung“ zu sprechen, die nicht mit dem Begriff „Assimilierung“ verwechselt werden kann und die kulturelle Identität der Einwanderer nicht in Frage stellt.

<sup>(2)</sup> Mit dieser Frage hat sich die Internationale Arbeitsorganisation besonders intensiv auseinandergesetzt und die folgenden drei Dokumente verfaßt:

- Bericht über die informelle Konsultationssitzung über die aus Drittländern stammenden Wanderarbeitnehmer im Europa des Binnenmarktes nach 1992, Genf, 27./28. April 1989.
- Wirtschaftliche, soziale und menschenrechtliche Überlegungen im Zusammenhang mit dem künftigen Status der aus Drittländern stammenden Bürger im europäischen Binnenmarkt von W.R. Böhning und J. Werquin (Working Paper in World Employment Programme), Genf, April 1990.
- Bericht des „Runden Tisches“ über die aus Nicht-EG-Staaten stammenden Wanderarbeitnehmer im Europa des Binnenmarktes, Genf, 15.-17. Oktober 1990.

ethischen Konsequenzen der Schaffung einer Gemeinschaft, die auf Ungerechtigkeit und Einengung der Rechte eines Teils der zu ihrer Entwicklung beitragenden Bürger basieren würde) und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes zu behindern, sondern auch, den Geist zu verfälschen, in dem er verwirklicht werden soll. Es hieße tatsächlich, auf das Ziel zu verzichten, neben dem einheitlichen Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalmarkt einen einzigen gemeinschaftlichen Arbeitsmarkt zu schaffen, indem an nationalen Arbeitsmärkten festgehalten würde, die durch die gesonderte Behandlung der Arbeitnehmer aus Drittländern *de facto* voneinander getrennt wären.

3.5. Es gilt, die Zusammenhänge nicht zu unterschätzen, die zwischen der Freizügigkeit der Wanderarbeitnehmer und der Harmonisierung der Politiken der sozialen Eingliederung in der Gemeinschaft auf der einen Seite und der Koordinierung der Bedingungen für die Zuwanderung auf der anderen Seite bestehen.

3.5.1. Vor allen Dingen gibt es einen zeitlichen Zusammenhang. Die Harmonisierung der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und die Verwirklichung der Freizügigkeit sollten nicht hinausgezögert werden, um die Festlegung einer gemeinsamen Politik zur Regelung der Zuwanderung abzuwarten.

3.5.2. Darüber hinaus bestehen gewisse Kausalzusammenhänge. So werden sich die für das Problem der Wanderungsströme gefundenen Lösungen zweifellos auf den Erfolg der Maßnahmen zur sozialen Eingliederung und auf die Freizügigkeit auswirken. Die Voraussetzungen für die nutzbringende Verwirklichung dieser Maßnahmen wären in der Tat nicht mehr gegeben, wenn die Einwanderungsbedingungen allzu großzügig geregelt würden und die Gemeinschaft mit massiven

Einwanderungsströmen konfrontiert wäre. Ähnliche Mißerfolge wären jedoch auch zu erwarten, wenn es zu so starren Einwanderungsbedingungen käme, daß die legale Einwanderung praktisch blockiert wäre und es unweigerlich zu einer Zunahme der illegalen Einwanderung mit all ihren Konsequenzen käme, angefangen damit, daß die einheimische Bevölkerung und die Öffentlichkeit in der Gemeinschaft ihre positive Einstellung zu den Einwanderern verlöre, die für die erfolgreiche Verwirklichung der sozialen Eingliederung und der Freizügigkeit doch unerlässlich ist.

3.5.3. Andererseits wird auch die Art und Weise, wie die internen Probleme in Angriff genommen werden, einen entscheidenden Einfluß auf die Möglichkeit der Regulierung der Einwanderungsströme haben. So würde sich beispielsweise der Fall, daß die „Anziehungskraft“ der Gemeinschaft (die zusammen mit der von den Herkunftsländern ausgeübten Schubkraft den Einwanderungsdruck bestimmt) im wesentlichen „gesunder“ Natur wäre (wenn es beispielsweise keine Nachfrage nach illegaler Arbeit mehr gäbe), zwangsläufig auf die Mächtigkeit und Qualität dieses Einwanderungsdrucks und damit auf die Lösungen zur Regulierung der Ströme auswirken.

4. Diese Stellungnahme soll die Gründe, Orientierungen und allgemeinen Ziele einer gemeinschaftlichen Einwanderungspolitik und insbesondere der Definition des „Rechtlichen Status der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern“ aufzeigen. Der Ausschuß wird in Kürze eine ergänzende Stellungnahme mit spezifischen Vorschlägen zur wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung und zur Freizügigkeit (Grundrechte, Anpassung und Harmonisierung der Rechtsvorschriften, aktive Politik), zur freiwilligen Rückkehr in die Herkunftsländer, zur Information sowie zur Koordinierung auf Gemeinschaftsebene abgeben.

Geschehen zu Brüssel am 24. April 1991.

Der Präsident  
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

François STAEDLIN