

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (79)115

Vol. 1979/0058

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(79) 115 endg.

Brüssel, den 23. März 1979.

Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern

(Mitteilung der Kommission an den Rat)



KOM(79) 115 endg.

Die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber Drittländern

(Mitteilung der Kommission an den Rat)

I. EINLEITUNG

1.1 In der Entschliessung des Rates vom 21. Januar 1974 (1) bringen die Mitgliedstaaten "den politischen Willen zum Ausdruck, die notwendigen Massnahmen zur Verwirklichung folgender Ziele zu verabschieden: Aufstellung eines Aktionsprogramms zugunsten der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, das insbesondere folgendes vorsieht: Förderung der Abstimmung der Wanderungspolitik gegenüber Drittländern".

1.2 Das daraufhin ausgearbeitete Aktionsprogramm zugunsten der Wanderarbeitnehmer (2) enthält ein Kapitel über die Koordinierung der Wanderungspolitik; in der Entschliessung des Rates vom 9. Februar 1976 (3) über dieses Programm ist der Rat der Ansicht, "dass es notwendig ist, eine geeignete Abstimmung (4) der Wanderungspolitik gegenüber Drittländern vorzunehmen und erforderlichenfalls die sozialen Probleme der Arbeitnehmer, die Staatsangehörige der Mitgliedstaaten sind und in bestimmten Drittländern wohnen, und ihrer Familienangehörigen zu prüfen" und "bringt den politischen Willen zum Ausdruck, dass die in dieser Entschliessung erwähnten Aktionen durchgeführt werden". Ferner haben sowohl das Europäische Parlament als auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss verschiedentlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wanderungspolitik gegenüber Drittländern abstimmen.

1.3 Bei der Ausarbeitung dieser Mitteilung hat die Kommissionen einen neuen, politisch wichtigen Faktor berücksichtigt, der nach der ursprünglichen Mandatserteilung durch den Rat relevant geworden ist. Dieser Faktor betrifft die Erweiterung der Gemeinschaft und die absolute Notwendigkeit, zu einer wirksamen Abstimmung zu gelangen, um sicherzustellen, dass die vom Rat eingegangenen Verpflichtungen gegenüber den neuen Mitgliedstaaten auch eingehalten werden.

1.4 Der geschichtliche Hintergrund für die derzeitige Lage sowie eine Beschreibung wahrscheinlicher künftiger Entwicklungen sind Gegenstand des Anhangs .

(1) ABl. C 13 vom 12. Februar 1974.

(2) Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 3/76.

(3) ABl. C 34 vom 14. Februar 1976.

(4) Unter "Abstimmung" ist zu verstehen: im Dänischen: Afstemning,
im Englischen: consultation,
im Französischen: concertation,
im Italienischen: concertazione,
im Niederländischen: Overleg.

II. Die Notwendigkeit der Abstimmung, die Faktoren, welche die Politik gegenüber Wanderarbeitnehmern aus Drittländern bestimmen, und die mit der Erweiterung verbundenen Probleme

2.1 In den Jahren vor 1973 konnte die Zahl der Beschäftigten in einigen Mitgliedstaaten durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer schrittweise erhöht werden, wodurch häufig der demographische Rückgang bei den einheimischen Arbeitskräften ausgeglichen wurde. Die ausländischen Arbeitnehmer, auf die immer noch etwa 5 % der Arbeitskräfte in der Gemeinschaft entfallen, dürfen angesichts ihres wesentlichen Beitrags zur Wirtschaft der Mitgliedstaaten nicht länger ausser acht bleiben. Zur Herstellung eines Zusammenhangs zwischen der bereits eingeleiteten Aktion und den Arbeiten im Rahmen der Abstimmung der allgemeinen Beschäftigungspolitik muss, wie der Rat in seiner Entschliessung vom 9. Februar 1976 hervorhebt, die Abstimmung unbedingt auch auf die Wanderungspolitik der Mitgliedstaaten ausgedehnt werden.

In dieser Zeit, als noch ein Bedarf an Arbeitskräften bestand (siehe Anhang), wurde die Anwerbungspolitik nicht nur liberal gehandhabt (1), sondern häufig auch ohne genügende Rücksicht auf die sozialen Auswirkungen auf die ausländischen Arbeitnehmer selbst oder auf die einheimische Bevölkerung gefördert.

2.2 Es ist von entscheidender Bedeutung, wie sich die allgemeine Wirtschaftslage künftig entwickelt. Man rechnet mit einem mässigen Wirtschaftswachstum. Auf jeden Fall wird aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung in der Gemeinschaft in naher Zukunft wahrscheinlich längere Zeit kein Bedarf an ausländischen Arbeitnehmern bestehen mit Ausnahme einiger Tätigkeiten für ungelernte Arbeitnehmer, welche die einheimische

(1) Die Untersuchung im Anhang und insbesondere die graphische Darstellung geben Aufschluss über den Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftszyklus und dem Zustrom von Wanderarbeitnehmern.

Bevölkerung entweder nicht ausüben kann oder nur widerstrebend ausüben will. Obwohl die Erfordernisse des Arbeitsmarkts von grundlegender Bedeutung sind, müssen sie auch mit sozialen und wirtschaftlichen Faktoren wie dem Vorhandensein einer angemessenen sozialen Infrastruktur, unzulässig hohen Arbeitslosenquoten und den Verpflichtungen abgewogen werden, die aus dem Prinzip des Vorrangs der Beschäftigung für die Staatsangehörigen der Gemeinschaft herrühren.

2.3 Sehr viele ausländische Arbeitnehmer aus Drittländern, einschliesslich vieler aus neuen Mitgliedstaaten, bleiben in der Gemeinschaft und werden in zunehmendem Masse "Langzeit-Bewohner". Unter diesen Umständen muss eine ungleiche Behandlung der Wanderarbeitnehmer aus Drittländern in bezug auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen vermieden werden, die sich aufgrund bestehender bilateraler Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern oder der spezifischen Beziehungen ergeben können, die zwischen der Gemeinschaft und einigen Drittländern bereits bestehen oder geplant sind. Die soziale Lage, die aus der ungleichen Behandlung und unzureichenden Integration der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familien in das wirtschaftliche und gesellschaftliche Leben des Gastlandes herrührt, führt zu Spannungen und Diskriminierungen, die gefährlich werden können.

2.4 Die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer aus Mitgliedstaaten erfolgt in Anwendung des im Vertrag von Rom verankerten Rechts auf Freizügigkeit der Arbeitnehmer; daneben bestehen in einigen Mitgliedstaaten noch individuelle Anwerbungsprogramme mit Drittländern. Die Politik der Mitgliedstaaten auf letzterem Gebiet stützte sich auf die nationalen Rechtsvorschriften über die Zuwanderung und Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer und führte zum Abschluss bilateraler Abkommen mit einigen Drittländern. Wie nicht anders zu erwarten, haben die meisten Abkommen manches gemeinsam, wie etwa die Anwerbungsverfahren und die Gleichbehandlung

in bezug auf die Arbeitsbedingungen. Jedoch muss darauf hingewiesen werden, dass bestimmte bilaterale Abkommen nur vage Bezug nehmen auf Fragen wie etwa Familienzusammenführung oder Aufnahmemassnahmen, während andere bilaterale Vereinbarungen diesen und anderen Angelegenheiten wie etwa Eingliederungsmassnahmen, Unterbringung und sonstigen sozialen Betreuungsmassnahmen sehr viel mehr Gewicht beimessen. Ferner gibt es zahlreiche Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern, die alle unterschiedliche Bestimmungen hinsichtlich der sozialen Sicherheit aufweisen.

In den verschiedenen Abkommen, die zwischen der Gemeinschaft und bestimmten Drittländern geschlossen wurden, gibt es nur begrenzte Ansätze für eine gemeinsame Lösung des "Arbeitskräfteaspekts".

Ausserdem ist zu überlegen, ob eine Abstimmung in einer Anzahl von Bereichen erforderlich ist, die im Schlusskommuniqué des "Europäischen Gipfels" in Paris vom 9. und 10. Dezember 1974 vorgesehen sind, in dem vor allem "eine schrittweise Harmonisierung der Ausländergesetzgebung" gefordert wird.

2.5 Die Aussicht auf eine Erweiterung der Gemeinschaft fügt der Notwendigkeit einer Abstimmung eine neue, wichtige Dimension hinzu. Selbstverständlich stellt sich diese Notwendigkeit in einer ersten Stufe deshalb, weil man sich darüber einig werden muss, welche Bedingungen einem Bewerberland angeboten werden sollen, ein Verfahren, das schon bei Beitrittsverhandlungen benutzt wird.

Die laufende Erfahrung bei den Erweiterungsverhandlungen zeigt, dass jeder künftige neue Mitgliedstaat eine Übergangszeit zu durchlaufen hat, bevor seine Staatsbürger den vollen freien Zugang zum Arbeitsmarkt der Gemeinschaft erhalten.

Es mag da Verpflichtungen geben, während der Übergangszeit den Angehörigen neuer Mitgliedstaaten einen Vorrang gegenüber Wanderarbeitnehmer aus Drittstaaten einzuräumen, falls ein Einstellungsbedarf aus dem Arbeitskräftereservoir der Mitgliedstaaten nicht gedeckt werden kann.

Unter den Drittländern hat die Gemeinschaft im Zuge der Durchführung des Assoziierungsabkommens den türkischen Arbeitnehmern bereits einen Sonderplatz eingeräumt.

2.6 All dies hat zu einer sehr heterogenen Bevölkerung von Wanderarbeitnehmern mit unterschiedlichen Rechten geführt (siehe Anhang).

Neben den Wanderarbeitnehmern aus Gemeinschaftsländern, die in Bezug auf Beschäftigung, Lebens- und Arbeitsbedingungen Gleichberechtigung besitzen, kann eine gewisse Anzahl von Kategorien aufgestellt werden:

- Wanderarbeitnehmer aus neuen Mitgliedstaaten;
- Arbeitnehmer aus assoziierten Ländern;
- Wanderarbeitnehmer aus Ländern, mit denen die Gemeinschaft Abkommen mit Arbeitskräfteregeln geschlossen hat;
- Arbeitnehmer aus Ländern, mit denen die Gemeinschaft Abkommen ohne Arbeitskräfteregeln geschlossen hat;
- Wanderarbeitnehmer aus Ländern, mit denen einige Mitgliedstaaten bilaterale Abkommen geschlossen haben bzw. besondere Bindungen unterhalten;
- Wanderarbeitnehmer aus Ländern, mit denen keinerlei Vereinbarungen getroffen worden sind.

Schliesslich muss die nicht unbeträchtliche Zahl illegaler Arbeitskräfte berücksichtigt werden, die in unregelmässiger Streuung in der Gemeinschaft anzutreffen sind.

2.7 Daneben gibt es einige traditionelle Wanderungsströme von Arbeitnehmern der Gemeinschaft in Drittländer. Die Tätigkeiten, die von Unternehmen der Mitgliedstaaten in diesen Drittländern - insbesondere im Rahmen der Entwicklungskooperation mit diesen Drittstaaten - ausgeübt werden, haben ebenfalls dazu geführt, dass die Zahl der Arbeitskräfte aus der Gemeinschaft dort erheblich gestiegen ist.

Deshalb muss die Abstimmung in diesem besonderen Bereich darauf abzielen, eine auf Gegenseitigkeit beruhende Gleichbehandlung für Staatsangehörige aus Gemeinschaftsländern, die in diesen Drittländern leben und arbeiten, zu erreichen.

2.8 Es sollte versucht werden, in alle eventuell neu zu treffenden bilateralen Vereinbarungen sowie in die bereits bestehenden Vereinbarungen mit Drittländern ein Maximum an gemeinsamen Bestimmungen unter Berücksichtigung von besonderen Interessen bestimmter Mitgliedstaaten in einigen Drittländern einzubauen. Als langfristiges Ziel sind Vereinbarungen auf Gemeinschaftsebene anzustreben.

2.9 Schliesslich lässt die Entwicklung der Gemeinschaftspolitik erkennen, dass Massnahmen im Zusammenhang mit der Anwerbung und Zulassung von Wanderarbeitnehmern aus Drittländern besser abgestimmt und koordiniert werden müssen, um die Gemeinschaftspolitiken insbesondere in dem Bereich der Erweiterung der Gemeinschaft oder die Ziele der Entwicklungspolitik dieser Drittstaaten nicht nachteilig zu beeinflussen.

2.10 Aus den oben dargelegten Gründen wie auch um den Anforderungen eines gemeinschaftlichen Arbeitsmarktes zu begegnen und festzulegen, wie die bereits eingegangenen und noch bevorstehenden Verpflichtungen erfüllt werden können, wobei der Grundsatz und das Grundrecht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer der Gemeinschaft gewahrt wird, sollte der Rat das Prinzip der Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission beschliessen. Nur so kann die Gemeinschaft ihren Verpflichtungen gegenüber den nationalen und den gemeinschaftsweiten Arbeitsmärkten gerecht werden, bevor sie sich den Drittländern zuwendet.

III. Bereiche, in denen eine Abstimmung erfolgen sollte

3.1 Die Abstimmung sollte die Einzelheiten und Bedingungen umfassen, unter denen ein Angehöriger eines Drittlands zum Zweck der Arbeitsaufnahme in einen Mitgliedstaat einreisen und von seiner Familie begleitet werden darf, als auch die Definition - wenn notwendig - der Zuwanderung auf Dauer bzw. Zuwanderung auf Zeit. Wanderungen aus politischen oder touristischen Gründen sind hierbei auszuschliessen.

3.2 Die Bedingungen und Voraussetzungen, unter denen Ausländer in ein Land einreisen dürfen, wie auch die Genehmigung der Einreise werden grundsätzlich von der Arbeitsmarktpolitik auf Landes- wie auch auf Gemeinschaftsebene bestimmt. Das ist praktisch die Arbeitsmarktpolitik, die im allgemeinen die Bedingungen und Voraussetzungen festlegt, unter denen ein Wanderarbeitnehmer aus einem Nicht-Mitgliedstaat einreisen bzw. im Land verbleiben kann, und in dieser Hinsicht stellt die Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber dritten Ländern eine logische Folge der

Gemeinschaftspolitik der Freizügigkeit der Arbeitnehmer aus der Gemeinschaft dar. Aber mit dem Zugang ist es noch nicht getan: Die Politik muss auch die Bedingungen des Verbleibs und die Voraussetzungen regeln, unter denen eine Rückführung oder die Rückkehr ins Heimatland in Betracht kommen. Hier kommen Überlegungen ins Spiel, die nichts mit dem Arbeitsmarkt zu tun haben, wie etwa das Vorhandensein ausreichender Aufnahmeeinrichtungen und die gesamte soziale Infrastruktur. In einer Situation, in der die Zuwanderungspolitik auf demographischen Überlegungen fusst, sind dennoch die gleichen Bedingungen und Voraussetzungen wie auch die Arbeitsmarktüberlegungen zu berücksichtigen.

3.3 Die Übereinstimmung über die in Kapitel II untersuchten Aspekte der Erweiterung der Gemeinschaft ist eine Vorbedingung für die nachfolgende Abstimmung der Wanderungspolitiken gegenüber dritten Ländern.

Folgende Beispiele veranschaulichen, welche Sachfragen im Rahmen der Abstimmung anstehen könnten:

(i) Einreise in Mitgliedstaaten:

- Bedingungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen, zum Beispiel Beschäftigungsmöglichkeiten, gesundheitliche Untersuchung, Nachweis von Qualifikationen usw.,
- Bedingungen für die Zulassung von Familienangehörigen.

(ii) Verbleib in den Mitgliedstaaten:

- Dauer der ersten Arbeits- bzw. Aufenthaltserlaubnis und Bedingungen für die Verlängerung, den Wechsel der Tätigkeit bzw. des Arbeitgebers sowohl für den Arbeitnehmer selbst als auch für seine Familienangehörigen,
- Aufrechterhaltung der Verbindung zur Kultur des Herkunftslandes.

(iii) Ausreise aus den Mitgliedstaaten

- Erwägungen der Volksgesundheit, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung,
- Hilfe für Wanderarbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die sich zur Rückkehr in ihr Herkunftsland entschliessen.

(iv) Gleichbehandlung der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen

- Lebens- und Arbeitsbedingungen
- die Vorschriften der sozialen Sicherheit sind darauf zu prüfen, ob die bestehenden Vorschriften bilateraler Vereinbarungen harmonisiert und verbessert werden können,
- die Berufsbildungseinrichtungen sind darauf zu überprüfen, ob sie eine angemessene Ausbildung denjenigen bieten, die den Wunsch haben, in ihr Herkunftsland zurückzukehren und dort eine Beschäftigung aufzunehmen,
- die Bildungseinrichtungen sind darauf zu prüfen, ob sie bessere Möglichkeiten der Sprach- und Berufsbildung bieten,
- die Gesundheit und Wohnverhältnisse sind im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer Lage zu untersuchen.

(v) Die Probleme der gegenseitigen Gleichbehandlung, die sich für Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die Bürger eines der Mitgliedstaaten sind und in einem Drittland leben.

3.4 Überdies gibt der Umfang der illegalen Zuwanderung in den Mitgliedstaaten Grund zur Besorgnis. Er hat die Kommission bereits veranlasst, einen Vorschlag zu unterbreiten, der zur Zeit vom Rat im Lichte seiner Entschliessung vom 9. Februar 1976 (1) geprüft wird, in der die Minister die verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung von Arbeitnehmern aus Drittländern forderten.

3.5 Bei der Festlegung der künftigen Zuwanderungspolitik sollte eng zusammengearbeitet werden. Die gegenwärtig stagnierende Anwerbung von

(1) ABl. Nr. C 34 vom 14. Februar 1976.

Angehörigen dritter Länder sollte den Anlass bilden für die Entwicklung einer Politik, die nicht nur den Vorrang der Gemeinschaftsangehörigen am Arbeitsmarkt der Gemeinschaft wahrt und festigt, sondern auch zu einer weniger zufälligen und besser geplanten Anwerbung von Arbeitskräften aus dritten Ländern führt und in künftigen Assoziierungsverhandlungen oder Handelsvereinbarungen, die Regelungen über Arbeitskräfte enthalten, eine einheitliche Linie hinsichtlich des einzunehmenden Standpunkts und der einzuleitenden Massnahmen ermöglicht.

3.6 Schliesslich würde eine Abstimmung über Aspekte der Einreise zwecks Arbeitsaufnahme, wie in Abschnitt 3.5 vorgeschlagen, zweifellos viel dazu beitragen, dass zahlreiche gesellschaftliche und wirtschaftliche Missstände, die aus der früheren Anwerbungspolitik erwachsen, vermieden werden und eine wesentliche Hilfe bei der Verbesserung der Bedingungen für diejenigen Wanderarbeitnehmer, die sich bereits in der Gemeinschaft aufhalten, sowie für die künftig noch zuwandernden Arbeitskräfte darstellen.

IV. Für eine sofortige Abstimmung vorgeschlagene Sachfragen

4.1 Im Lichte der obigen Ausführungen vertritt die Kommission den Standpunkt, dass sich folgende Aspekte der Thematik für eine Prüfung empfehlen:

- alle Möglichkeiten, den Staatsangehörigen aus den Mitgliedstaaten einschliesslich den Staatsangehörigen eines jeden neuen Mitgliedstaates während der Übergangszeit Vorrang zu gewähren, um sicherzustellen, dass die auf Gemeinschaftsebene übernommenen Verpflichtungen respektiert werden, bevor auf Arbeitskräfte aus Drittstaaten zurückgegriffen wird;
- die laufenden Politiken der Mitgliedstaaten, um die Bereiche festzulegen, in denen sofortige gemeinsame Aktionen von den Mitgliedstaaten auf Gemeinschaftsebene unternommen werden könnten. Einige Sachfragen, die sich zur Behandlung anbieten, sind:
 - . die Politik betreffend die Rückführung der Wanderarbeitnehmer in ihre Heimat einschliesslich entsprechender beruflicher Ausbildung;
 - . die Massnahmen zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und rechtswidrigen Beschäftigung;

- . die künftige Planung des Rückgriffs auf Arbeitskräfte von ausserhalb der Gemeinschaft, falls dafür ein Bedarf besteht;
- . die Politik der Familienzusammenführung in den Aufnahmeländern;
- . die Stellung der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft bei der Unterzeichnung, Ratifizierung usw. von in anderen internationalen Organisationen wie der Internationalen Arbeitsorganisation, dem Europarat, der OECD usw. bestehenden oder vorgeschlagenen Massnahmen.

4.2 Es liegt auf der Hand, dass es in dem hochsensiblen Bereich der Wanderungspolitik wesentlich darauf ankommt, gemeinsam vorzugehen und Entschlossenheit zu zeigen, die gegebenen institutionellen Möglichkeiten in vollem Umfang auszuschöpfen.

Dem ist hinzuzufügen, dass die Abstimmung - wie in den vorstehenden Überlegungen umrissen - nicht die Schaffung neuer Einrichtungen erfordert, und dass die anstehenden Sachfragen selbst dann, wenn sie mit der Erweiterung der Gemeinschaft oder der Aushandlung von Vereinbarungen mit dritten Ländern zusammenhängen, in dem vorliegenden institutionellen Rahmen und den bestehenden Einrichtungen, denen die Aufgabe der Koordinierung der Standpunkte der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Übereinkommen mit Drittländern obliegt, behandelt werden sollten. Nach Ansicht der Kommission sind die Vorschriften und Verfahren, wie sie sich aus der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und insbesondere aus Artikel 19 ergeben, hinreichend flexibel und dazu geeignet, dieses Problem zu bewältigen. Das bedeutet,

dass die Kommission in kürzeren Zeitabständen über die Ergebnisse gemeinschaftsweiter Vereinbarungen für den Ausgleich offener Stellen und die voraussichtlichen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt einschliesslich der mutmasslichen Reaktion von Arbeitnehmern der Gemeinschaft auf offene Stellen berichten könnte. Die bestehenden Einrichtungen schliessen nicht, wenn nötig, die Bildung von Ad-hoc-Arbeitsgruppen für spezifische Fragen aus. In diesem Rahmen kann eine wirksame Teilnahme der Sozialpartner gesichert werden.

4.3 Die Kommission wird dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem Wirtschafts- und Sozialausschuss im ersten Quartal jedes Jahres einen Jahresbericht über die Zuwanderung aus Drittländern in die Gemeinschaft vorlegen. Auf diese Weise wäre der Rat in der Lage, die erzielten Fortschritte zu beurteilen und gegebenenfalls auf Grund des Berichts die Politik festzulegen, die zu verfolgen wäre, und hierbei den in dieser Mitteilung entwickelten Überlegungen sowie den Prinzipien Rechnung tragen, die die Beschäftigungspolitiken der Auswanderungsländer bewegen.

V. Schlussfolgerungen

5.1 Die Kommission bittet den Rat, über die in dieser Mitteilung enthaltenen Punkte einen ausführlichen Meinungsaustausch zu führen. Der Rat ist aufgefordert, die Kommission nach Massgabe der Ergebnisse des Meinungsaustausches zu beauftragen, innerhalb des bestehenden Gemeinschaftsrahmens, der notfalls verstärkt werden kann, eine Abstimmung mit und zwischen den Mitgliedstaaten herbeizuführen.

Die historischen Entwicklungen, die zu der gegenwärtigen Lage geführt haben und die wahrscheinlichen künftigen Entwicklungen

1. Die Wanderung ist ein Phänomen, das in Europa schon vor dem zweiten Weltkrieg existierte, obwohl es auf bestimmte Industriezweige, insbesondere den Kohlenbergbau, begrenzt war. Später nahm es beispiellose Ausmasse an, vor allem während des Zeitraums 1960 bis 1973; es erstreckte sich auf die meisten Wirtschaftszweige, konzentrierte sich aber deutlich auf bestimmte Tätigkeiten und Bereiche. Im Herbst 1973 wurde die Zahl der in der Gemeinschaft beschäftigten Wanderarbeitnehmer mit 6.600.000 (1) angesetzt. Werden die Familienangehörigen dieser Arbeitnehmer hinzugerechnet, steigt die Gesamtzahl der Zuwanderer auf über 12 Millionen.
2. Von allen Wanderarbeitnehmern, die sich im September 1973 in der Gemeinschaft befanden, kamen nahezu 73 % aus aussergemeinschaftlichen Ländern. Die Wanderarbeitnehmer aus dritten Ländern stammten damals hauptsächlich aus dem Mittelmeerraum und aus Entwicklungsländern. Türken, Jugoslawen, Portugiesen, Algerier und Spanier bildeten die Hauptgruppen der Zuwanderer; jede dieser Gruppen stellte rund eine halbe Million Arbeitskräfte. Ausserdem betrug die Zahl der im Vereinigten Königreich ansässigen Commonwealth-Bürger über eine halbe Million. Die Zahl der Wanderarbeitnehmer aus den Gemeinschaftsländern, vor allem Italiener (860.000) und Iren (454.000), belief sich insgesamt auf 1.800.000.
3. Schon vor 1973 wurden sich einige Mitgliedstaaten der Probleme bewusst, die sich aus der Massenzuwanderung ergaben; die Überlegungen liefen auf die Notwendigkeit einer kontrollierteren Einstellung von Wanderarbeitnehmern hinaus, vor allem wegen der unzulänglichen sozialen Infrastrukturen in einigen Gemeinschaftsgebieten. Durch die Energiekrise des Jahres 1973 und den anschliessenden Rückgang in der wirtschaftlichen Aktivität verringerte sich rasch die Arbeitskräftenachfrage,

(1) Nicht alle Mitgliedstaaten liefern jährliche Statistiken über Wanderarbeitnehmer. Für das Jahr 1971 liegt für das Vereinigte Königreich lediglich eine Schätzung vor.

und die Arbeitslosigkeit nahm zu. So sank der Bedarf an Wanderarbeitnehmern; im Herbst 1974 wurde die Zahl der Wanderarbeitnehmer in der Gemeinschaft auf 6.300.000 geschätzt, darunter waren 1.650.000 Angehörige von Gemeinschaftsstaaten, vor allem Italiener (740.000) und Iren (454.000).

4. In der Zeit seit Ende 1973 stagnierte das Wachstum. Gleichzeitig stiegen Arbeitslosenquote und Inflationsrate, und die Zahl der Ende 1977 beschäftigten Wanderarbeitnehmer war schätzungsweise um rund 800.000 zurückgegangen (12 % des Höchststandes vom September 1973). Etwa 257.000 waren noch arbeitslos und blieben in den Mitgliedstaaten; es kann davon ausgegangen werden, dass die übrigen 543.000 die Gemeinschaft verlassen haben.

Die Zahl der noch in der Gemeinschaft lebenden Gastarbeiter ist erheblich und wird auf derzeit 6.000.000 geschätzt; mit Familienangehörigen steigt die Zahl der Zuwanderer auf rund 12,5 Millionen. Die Zunahme in der Zahl der Familienangehörigen ist beträchtlich und deutet darauf hin, dass sich in naher Zukunft das Problem der Beschäftigung jugendlicher Wanderarbeitnehmer verschärfen wird. 1977 gab es in den Mitgliedstaaten schätzungsweise 800.000 Wanderarbeitnehmerkinder im Alter von 10 bis 15 Jahren.

5. Zur Zeit wird in den neun Mitgliedstaaten der Anteil der Wanderarbeitnehmer aus der Gemeinschaft mit 26,8 % der Gesamtzahl der ausländischen Arbeitnehmer angesetzt; dies bedeutet keine wesentliche Änderung gegenüber dem Höchststand vom 27. September 1973. Der Anteil der Wanderarbeitnehmer an der Zahl der Erwerbstätigen schwankt von Land zu Land: Belgien 8,3 %, Deutschland 9,5 %, Dänemark 2,2 %, Frankreich 11,1 %, Luxemburg 36,3 %, Niederlande 4,5 % und Vereinigtes Königreich 7,4 %.

Bedeutender ist der Wandel in der Zusammensetzung der Gruppe der Wanderarbeitnehmer in der EWG. Wie in Ziffer 2. gesagt, betrug zum Zeitpunkt des Höchststands der Wanderarbeitnehmerbeschäftigung der Anteil der Wanderarbeitnehmer aus dritten Ländern an der Gesamtzahl der Wanderarbeitnehmer in der EWG 73 %, eine Lage, die bis jetzt anhält. Dies steht im Gegensatz zu der Situation im Jahre 1959 (damals nur sechs Mitgliedstaaten), als sich der Anteil der Wanderarbeitnehmer aus

dritten Ländern an der Gesamtzahl der Wanderarbeitnehmer in der EWG nur auf 51,9 % belief. Die Zahl der Gastarbeiter aus dritten Ländern hat somit wesentlich zugenommen, was zu berücksichtigen ist, wenn beschäftigungs- und sozialpolitische Massnahmen getroffen werden.

Darüber hinaus hat in den letzten Jahren die illegale Wanderung zugenommen. Eine statistische Messung ist hier nicht möglich. Die freie Einreise und der ungehinderte Aufenthalt in der Gemeinschaft für Touristen erschweren es den Mitgliedstaaten, angemessene Massnahmen gegen die Ausbeutung dieser Arbeitskräfte zu ergreifen. Deshalb hat die Kommission den Rat aufgefordert, eine Richtlinie anzunehmen, mit der insbesondere bezweckt wird, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung und der illegalen Beschäftigung zu verstärken, womit der Ratsentschliessung vom 6. Februar 1976 entsprochen wird (siehe Ziffer 3.4. der Mitteilung).

6. Die derzeitige Zahl der Zugewanderten dürfte - kurzfristig sicherlich - konstant bleiben, wobei sich Abgänge aus der Gemeinschaft und - wie begrenzt sie auch immer sein mögen - Zugänge neuer Wanderarbeitnehmer aus der Gemeinschaft sowie die Zunahme der Zugewanderten durch Geburten ausgleichen. Folgende Punkte führen zu diesem Schluss:
- Bei einer wirtschaftlichen Expansion, die sich in Zukunft ergeben könnte, wird der Arbeitskräftebedarf im Wege der Beseitigung der Arbeitslosigkeit gedeckt werden, vor allem durch kapitalintensive Tätigkeiten, ausser in einigen Sektoren, in denen die sozialen Folgen starker Arbeitslosigkeit eine arbeitsintensive Expansion erfordern. Bei diesen Aussichten wird die allgemeine Politik der Mitgliedstaaten wahrscheinlich darauf gerichtet sein, den fast vollständigen Stopp für Neuzuwanderer aus Drittländern aufrechtzuerhalten (ausser für Familienangehörige einiger sich schon in der Gemeinschaft befindender Wanderarbeitnehmer) und die Zahl der Zugewanderten auf einem niedrigeren Niveau zu stabilisieren.
 - Jedoch sind zwei Faktoren zu berücksichtigen, die die effektive Durchführung der vorgenannten Politik behindern und den Rückgang in der Zuwandererzahl aufhalten könnten.
 - Die Weigerung der einheimischen Arbeitslosen (aus der Gemeinschaft), die Wanderarbeitnehmer zu ersetzen, die weitgehend in weniger gut bezahlten und sozial weniger angesehenen Tätigkeiten beschäftigt werden.
 - Die Tatsache, dass die Zugewanderten die schwerste Zeit der Arbeitslosigkeit und Inflation überstanden und den Wunsch gezeigt haben, bis zum Ende durchzuhalten und in der Gemeinschaft zu bleiben, anstatt mit der fast sicheren Aussicht auf Arbeitslosigkeit in ihre Heimatländer zurückzugehen. Ausserdem würde der vollständige Einstellungsstopp für Gastarbeiter aus dritten Ländern ihre Rückkehr in die Gemeinschaft verhindern.

- 1977 -

Pays d'emploi Pays d'origine (nationalité)	BELGIQUE Fin 1977	DANEMARK 1.1.1978	ALLEMAGNE 30.6.1977	FRANCE (1) (2)	IRLANDE (1) (2) 1977	ITALIE (1) (2)	LUXEMBOURG (1) 1.10.1977	PAYS-BAS (1) 15.12.1977	ROYAUME UNI (1)	TOTAL GENERAL COMMUNAUTÉ (1)
Belgique		176	9 192	25 000	13	771	7 500	17 368 a)	7 500 r	68 500
Danemark	700		3 065	1 000	59	360	100	180 b)	2 000 a	7 500
Allemagne	10 500	5 320		25 000	225	8 955	4 200	12 887 b)	71 000 r	138 100
France	39 000	1 013	43 630		128	5 763	7 900	2 000 b)	16 500 r	118 000
Irlande	600	408	1 170	1 000		177	0	180 b)	452 000 r	456 000
Italie	89 200	955	281 224	230 000	217		10 800	12 000 b)	72 000 r	696 000
Luxembourg	2 000	5	1 228	2 000	0	41		60 b)	500	6 000
Pays-Bas	17 500	1 005	42 645	5 000	99	1 543	700		10 500	79 000
Royaume-Uni	10 000	5 119	25 247	11 000	..	6 305	300	10 000 b)		68 000
TOTAL CE	169 500	14 001	407 401	300 000	801	23 915	31 500	55 000 b)	632 000 r	1 634 000
Espagne	29 300	698	100 311	265 000	34	2 286	2 200	17 492	37 000 r	454 000
Grèce	9 500	404	162 495	5 000	9	983	..	1 949	50 000 a	230 000
Portugal	5 700	169	60 160	475 000	12	1 493	12 900	5 198	10 000 a	570 000
Turquie	17 000	6 440	517 467	25 000	8	384	..	42 365	3 000 a	612 000
Yougoslavie	2 800	4 459	377 206	50 000	0	4 354	600	8 040	4 000 a	451 000
Algérie	3 000	191	1 400	440 000	0	..	..	..	600 a	445 000
Yaroc	29 000	999	15 244	130 000	0	..	..	29 154	2 000 a	206 000
Tunisie	4 200	88	10 000	70 000	0	..	..	1 081	200 a	85 000
Autres pays non membres	35 000	15 418	236 901	140 000	1 911	25 623	1 900	20 983	926 205 b)	1 406 000
TOTAL PAYS NON MEMBRES	135 500	28 866	1 481 184	1 600 000	1 974	35 123	17 600	126 262 d)	1 033 005 r	4 459 000
TOTAL GENERAL	305 000	42 867	1 888 585	1 900 000	2 775	59 038	49 100	181 000 b)	1 665 005	6 093 000

Note : r = chiffre rectifié.

- BELGIQUE :
- (1) frontaliers non compris
 - (2) chômeurs et invalides y compris; estimations établies par le Ministère de l'Emploi et du Travail.
- DANEMARK :
- (1) frontaliers et travailleurs venant des pays scandinaves non compris.
- ALLEMAGNE :
- (1) frontaliers y compris;
 - (2) interruption de la série : les premières données de la nouvelle statistique de la Bundesanstalt für Arbeit relative aux travailleurs occupés assujettis à la sécurité sociale sont publiées à partir du 30 juin 1974; elles ne sont pas entièrement comparables avec celles publiées jusqu'à la date de référence de fin décembre 1972.
 - (a) estimations établies par les services de la Commission.
- FRANCE :
- (1) frontaliers non compris;
 - (2) estimations concernant la situation fin 1973 établies par le Ministère du Travail et de la Participation; données plus récentes non disponibles.
- IRLANDE :
- (1) ressortissants du Royaume-Uni non compris;
 - (2) il s'agit du nombre de permis de travail délivrés en 1977.
- ITALIE :
- (1) frontaliers non compris;
 - (2) moyenne annuelle 1975; données plus récentes non disponibles.
- LUXEMBOURG :
- (1) frontaliers y compris.
- PAYS-BAS :
- (1) frontaliers belges et allemands y compris;
 - (a) frontaliers au 1.12.1977;
 - (b) estimations de la situation fin 1977 établies par les services de la Commission.
 - (c) dont 887 frontaliers allemands au 1.6.1977.
 - (d) il s'agit du nombre de permis de travail valables, dont 39 165 pour travailleurs occupés moins de 5 ans.
- ROYAUME-UNI :
- (1) estimations concernant la population active étrangère née à l'étranger, établies par le Department of Employment, dans le cadre du recensement de 1971; données plus récentes non disponibles.
 - (a) estimations établies par les services de la Commission.
 - (b) dont 631.000 travailleurs nés dans les pays du Commonwealth.
- COMMUNAUTE :
- * estimations établies par les services de la Commission.

ANNEE	Main d'oeuvre étrangère				ANNEXE	
	Flux Travailleurs italiens		Flux travailleurs non CEE		Travailleurs non CEE occupés dans la CEE	
	SIX	NEUF	SIX	NEUF	SIX	NEUF
1959	73.000	—	57.000	—		
1960	171.000	—	126.000	—	790.000	
1961	206.000	—	207.000	—	850.000	
1962	199.000	—	292.000	—		
1963	158.000	—	334.000	—		
1964	162.000	—	448.000	—		
1965	235.000	—	452.000	—	1.732.000	
1966	189.000	—	382.000	—		
1967	75.000	—	190.000	—	1.740.000	
1968	142.000	—	358.000	—	1.700.000	
1969	145.000 (1)	—	693.000	—	2.300.000	
1970	176.000 (1)	—	741.000	—	2.892.000	
1971	166.000 (1)	—	570.000	—	3.302.000	4.360.000
1972	161.000 (1)	—	428.000	—	3.485.000	4.544.000
1973	108.000 (1)	110.000 (2)	477.000	510.000 (3)	3.785.000	4.851.000
1974	53.000 (1)	55.000 (2)	133.000	168.000 (3)	3.703.000	4.765.000
1975	30.000 (1)	32.000 (2)	72.000	104.000 (3)	3.504.000	4.566.000
1976	45.000 (1)	47.000 (2)	61.000	82.000 (3)	3.309.000	4.470.000
1977	45.000 (1)	46.000 (2)	65.000	85.000 (3)	3.300.000	4.400.000

(1) non compris, italiens entrés en Belgique

(2) non compris, italiens entrés en Belgique et au Danemark

(3) Danemark exclus

The effect of GDP and unemployment on migration

The attached graph shows the flow of migrants into the Community (6) over the period 1959-77, and the development of GDP and registered unemployment over the same period. For convenience, the data has been plotted on a logarithmic scale, but this does not affect its interpretation. The following are the main points to note:

1. The rate of growth of GDP has been a good indicator of changes in the rate of immigration: peaks and troughs in GDP growth seem to correspond closely with peaks and troughs in immigration. However, it does not on its own explain the level of immigration.
2. The levels of immigration have also been influenced by Community unemployment. They have been highest when unemployment has been low, while high Community unemployment has meant low immigration.
3. Since the crisis of 1974, immigration has been low, despite some recovery of growth. This is explained by continued high unemployment.
4. The flow of new immigrants from Italy follows the flow from outside the Community remarkably closely. However, it does show some recovery since the crisis.

It can be concluded that immigration has responded to changing economic conditions within the Community, and this seems to have had more influence than institutional constraints. The flow of migrants from Italy, which could be expected to be a useful guide to migration from the new Member States, seems to have been largely influenced by economic factors. Although it has shown some recovery since 1975, its level remains very low compared with that of the 60s. Thus it is unlikely that immigration will again be on a large scale until both GDP growth recovers and Community unemployment falls.

MIGRATION, GDP AND UNEMPLOYMENT 1959-77

