

April 2016

## Bekämpfung der Schleusung von Migranten in die EU

### Wichtigste Instrumente:

[Richtlinie 2002/90/EG des Rates](#) zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

[Rahmenbeschluss 2002/946/JHA](#) des Rates betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt

*Dieses Briefing gehört zu einer Reihe von „Bewertungen der Umsetzung“, die die praktische Umsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften zum Gegenstand haben. In jedem dieser Briefings steht eine spezifische EU-Rechtsvorschrift im Mittelpunkt, die voraussichtlich gemäß dem jährlichen Arbeitsprogramm der Kommission geändert oder überprüft werden soll. In den Bewertungen der Umsetzung sollen die öffentlich zugänglichen Dokumente zur bisherigen Umsetzung, Anwendung und Wirksamkeit einer EU-Rechtsvorschrift kurz zusammengefasst werden; dabei wird auf verfügbare Informationen von den Gemeinschaftsorganen und externen Organisationen zurückgegriffen. Die Bewertungen sollen den parlamentarischen Ausschüssen dabei helfen, den neuen Vorschlag der Kommission nach seiner Einreichung zu prüfen.*

#### Federführender Ausschuss des EP zum Zeitpunkt der Annahme der EU-Rechtsvorschrift:

- Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE)

#### Zeitpunkt der Verabschiedung der aktuellen Rechtsvorschrift im Plenum:

- 15. Februar 2001 ([Richtlinie 2002/90/EG des Rates](#))

#### Frist für die Umsetzung der Rechtsvorschrift:

Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie vor dem 5. Dezember 2004 nachzukommen (Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2002/90/EG des Rates).

#### Vorgesehenes Datum für die Überprüfung der Rechtsvorschrift:

- Die Richtlinie 2002/90/EG des Rates enthält keine Überprüfungsklausel.

#### Zeitrahmen für die Änderung der Rechtsvorschrift:

- Gemäß [Anhang I](#) des [Arbeitsprogramms der Kommission 2015](#) (CWP 2015) gehört die Bekämpfung von irregulärer Migration und Schmuggel zu den Zielen der Europäischen Migrationsagenda 2015. Im [EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten \(2015 - 2020\)](#)<sup>1</sup> wird eine Überprüfung der EU-Rechtsvorschriften zur Schleusung von Migranten im Jahr 2016 angekündigt. Die Evaluierung der relevanten EU-Rechtsvorschriften war bereits als eine der REFIT-Maßnahmen für 2015 geplant (CWP 2015 – [Anhang III](#)).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> COM(2015) 285 final.

<sup>2</sup> Siehe Nr. 66 in Anhang III. Gemäß dem CWP 2015 wurden die Ergebnisse der Evaluierung der relevanten Rechtsvorschriften für 2015 erwartet. 2015 wurden jedoch keine Ergebnisse veröffentlicht und es stehen keine Ergebnisse zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Briefings zur Verfügung.

# 1. Hintergrund

In ihrer Mitteilung zur [Europäischen Migrationsagenda](#) vom Mai 2015 legte die Europäische Kommission ihren breiten Rahmen für eine Migrationspolitik in vier Bereichen fest: 1. Reduzierung der Anreize für irreguläre Migration, 2. Gewährleistung eines wirksamen Grenzmanagements, 3. Stärkung der gemeinsamen Asylpolitik und 4. Erneuerung der Politik für legale Migration.<sup>3</sup> In diesem Briefing wird der Schwerpunkt auf den Bereich der Reduzierung von Anreizen für irreguläre Migration und insbesondere auf die oben genannten Rechtsvorschriften zur Schleusung von Migranten gelegt.

Angesichts der beispiellos hohen Zuwanderung im Jahr 2015 stehen die Europäische Union („EU“) und die Mitgliedstaaten gleichermaßen vor einer Reihe von Herausforderungen, die ihre migrationspolitischen Maßnahmen und ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit untereinander sowie mit Drittländern auf den Prüfstand stellen. Aufgrund der Verlängerung des Konflikts in Syrien stieg die Zahl der Asylbewerber und es wurden Menschen über die Landesgrenzen geschleust. Mit der Schleusung von Migranten sind verschiedene negative Folgen verbunden. Die geschleusten Personen sind häufig einem Risiko von ernsthafter Gefährdung oder Ausbeutung ausgesetzt. Die EU insgesamt ist in diesem Zusammenhang ebenfalls mit Problemstellungen konfrontiert, darunter Gefährdungen für die Sicherheit und sozioökonomische Auswirkungen.

Nach einer Studie von Europol zur Schleusung von Migranten in die EU nutzten von den mehr als eine Million irregulärer Migranten, die 2015 EU in die gekommen sind, über 90 % „Beihilfedienstleistungen“ irgendwelcher Art, die in der Regel von Schleusernetzen bereitgestellt wurden.<sup>4</sup> Oft werden Migranten während der Reise zu illegaler Arbeit gezwungen, um die Schulden bei ihren Schleusern abzubezahlen.

Die Schleusung von Migranten ist nicht mit Menschenhandel gleichzusetzen, allerdings sind die Konzepte recht ähnlich und häufig auch miteinander verknüpft: So kann etwa eine geschleuste Person Opfer von Menschenhandel werden. Nach der Definition der [Europäischen Kommission](#) beinhaltet Schleusung immer die ursprüngliche Zustimmung des Migranten zur illegalen Einreise in ein Land<sup>5</sup> und einen grenzüberschreitenden Bezug.<sup>6</sup> Es kann zur Ausbeutung des geschleusten Migranten kommen, anders als beim Menschenhandel ist Ausbeutung jedoch keine gegebene Tatsache.

## TERMINOLOGIE

**Schleusung von Migranten (Beihilfe zur irregulären Migration):** „[E]iner Person, die nicht Angehörige eines Mitgliedstaats ist, vorsätzlich dabei helfen, in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Verletzung der Rechtsvorschriften des betreffenden Staates über die Einreise oder die Durchreise von Ausländern *einzureisen* oder *durch dessen Hoheitsgebiet zu reisen*“ oder „einer Person, die nicht Angehörige eines Mitgliedstaats ist, zu Gewinnzwecken vorsätzlich dabei helfen, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats unter Verletzung der Rechtsvorschriften des betreffenden Staates über den Aufenthalt von Ausländern *aufzuhalten*“ [Anm. d. Übers.: Hervorhebungen nicht im Original] ([Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie 2002/90/EG des Rates](#)).

**Menschenhandel:** „Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen, einschließlich der Übergabe oder Übernahme der Kontrolle über diese Personen, durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Schutzbedürftigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die die Kontrolle über eine andere Person hat, zum

<sup>3</sup> Siehe dazu die Umsetzungsbewertung zur Hochqualifiziertenrichtlinie: [„Implementation Appraisal: The EU Blue Card Directive“](#), EPRS, Dezember 2015.

<sup>4</sup> Europol, Studie: [„Migrant smuggling in the EU“](#), Februar 2016.

<sup>5</sup> Schleusung muss – zumindest in der Anfangsphase – die Zustimmung des geschleusten Migranten beinhalten.

<sup>6</sup> Während bei Menschenhandel nicht unbedingte eine Grenzüberschreitung vorliegt – d. h. dass Menschenhandel auch innerhalb eines Landes stattfinden kann –, erfordert die Schleusung von Migranten eine irreguläre (illegale) Überschreitung internationaler Grenzen.

Zwecke der Ausbeutung“ ([Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie 2011/36/EU](#) zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer).

#### **MENSCHENHANDEL**

- [Richtlinie 2011/36/EU](#)

- Verstoß gegen die

[Grundrechte-Charta der Europäischen Union](#)

- Zweck der Ausbeutung

- Sexuelle Ausbeutung und Ausbeutung der  
Arbeitskraft oder Organentnahme

- Grenzüberschreitung kann vorliegen

- Keine Zustimmung

#### **SCHLEUSUNG VON MIGRANTEN**

- [Richtlinie 2002/90/EG des Rates](#)

- Verbrechen gegen den Staat

- Zweck des finanziellen Gewinns

- Illegale Einreise in ein anderes Land

- Grenzüberschreitung liegt zwingend immer vor

- Zustimmung, zumindest in der Anfangsphase

### **1.1. Neue EU-Maßnahmen**

Im April 2015 wies der [Europäische Rat](#) nachdrücklich darauf hin, dass die EU alles in ihrer Macht Stehende unternehmen müsse, um den Verlust weiterer Menschenleben auf See zu verhindern und die eigentlichen Ursachen der menschlichen Katastrophe durch eine Verstärkung der EU-Präsenz im Mittelmeerraum und die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern zu bekämpfen. Als Folgemaßnahme zur Tagung des Europäischen Rates leitete die EU auf Grundlage des [Beschlusses 2015/778 des Rates](#) aus dem Jahr 2015 eine Militäroperation der Europäischen Union im südlichen zentralen Mittelmeer ein: die Operation [EUNAVFOR MED](#). Bei dieser Operation sollten systematische Anstrengungen unternommen werden, um Schiffe auszumachen, zu beschlagnahmen und zu zerstören sowie die Beschlagnahme von Gegenständen zu ermöglichen, die von Schleusern oder Menschenhändlern benutzt oder mutmaßlich benutzt werden.<sup>7</sup> Neben dieser Operation wirken die europäischen Agenturen Europol und Frontex aktiv an der Bekämpfung der Schleusung mit. Unter anderem richtete die Polizeiaгентur Europol im März 2015 das gemeinsame Operationsteam [JOT \(Joint Operational Team\) Mare](#) ein. Der Arbeitsschwerpunkt dieses Teams lag in der Bekämpfung von Gruppen der organisierten Kriminalität, die an der Schleusung von Migranten mit Booten über das Mittelmeer und weiter in die EU beteiligt sind. Im Februar 2016 wurde die Operation JOT Mare in die neu eingerichtete europäische Zentralstelle für die Bekämpfung der Schleusung von Migranten, das [European Migrant Smuggling Centre](#), eingegliedert. Auch Frontex leitete verschiedene Einsätze im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Schleusung von Migranten ein, darunter beispielsweise die Operation [Lynx](#) (2008) zur Reduzierung der Schleusung von Migranten über die östliche Grenze und die Operationen [Poseidon](#) (2010) und [Triton](#) (2014) zur Bekämpfung der Schleusung im Mittelmeerraum.

Die Europäische Kommission bekämpft Schleusung anhand verschiedener politischer Maßnahmen. Die Mitteilung zur [Europäischen Sicherheitsagenda](#)<sup>8</sup> vom April 2015 behandelt die Themen Terrorismus, Cyberkriminalität und grenzüberschreitende organisierte Kriminalität einschließlich der Schleusung von Migranten. In der [Europäischen Migrationsagenda](#)<sup>9</sup> werden die Rettung von Menschenleben auf See und die Bekämpfung krimineller Schleusernetze als kurzfristige Prioritäten genannt, während die Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und die Bekämpfung der eigentlichen Migrationsursachen als wichtige langfristige Ziele erachtet werden. Im [EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten](#)<sup>10</sup> werden diese Verpflichtungen genauer festgelegt, darunter die Prüfung der Rechtsvorschriften zur Schleusung, die Zerstörung von Schleuserschiffen sowie die verstärkte Beschlagnahme krimineller Vermögen. Weitere Maßnahmen sind unter anderem die Stärkung der Operation JOT MARE, die Erstellung von Leitlinien bezüglich der Schleusung von Migranten sowie die Stärkung bilateraler und regionaler Kooperationsrahmen und finanzieller Hilfen für Nicht-EU-Länder, um Migrantenschleusung in den Hoheitsgebieten dieser Länder zu bekämpfen.

<sup>7</sup> [Informationsblatt zur EUNAVFOR-MED-Mission](#), Europäischer Auswärtiger Dienst, Februar 2016.

<sup>8</sup> COM(2015) 185 final.

<sup>9</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>10</sup> COM(2015) 285 final.

## 1.2.Migrationsrouten

Schleuserhochburgen sind in der Regel in Großstädten entlang den Migrationsrouten zu finden. Weitere Hochburgen befinden sich innerhalb der EU an Verkehrsknotenpunkten der wichtigsten europäischen Städte. Die Profile der Schleuser und ihrer Netzwerke variieren, laut Europol<sup>11</sup> kamen die meisten Verdächtigen jedoch aus den Ländern Bulgarien, Ägypten, Ungarn, Irak, Kosovo<sup>12</sup>, Pakistan, Polen, Rumänien, Serbien, Syrien und Tunesien sowie der Türkei. Ebenfalls laut Europol bestanden 44 % dieser Netzwerke ausschließlich aus Nicht-EU-Bürgern und 30 % ausschließlich aus EU-Bürgern, während sich 26 % sowohl aus Nicht-EU-Bürgern als auch aus EU-Bürgern zusammensetzten. Die Schleusernetze unterschieden sich oft hinsichtlich der Größe, und vielfach waren Beteiligte für mehr als ein Netzwerk tätig. Außerdem warben viele Schleusernetze aktiv Fahrer und andere Mitarbeiter der unteren Ebene über soziale Medien an. Daneben wurden soziale Medien auch verwendet, um die Entwicklungen der Lage auf verschiedenen Migrationsrouten und Strafverfolgungsaktivitäten zu verfolgen. Während kleinere Schleusernetze in der Regel eine „Zahlung für jede Beihilfeleistung auf dem Weg“ forderten, boten große internationale Netzwerke im Allgemeinen „Gesamtpakete“ vom Herkunfts- bis ins Zielland an. Häufig stützten sich Schleusernetze auf ethnische und nationale Verbindungen mit Diasporagemeinschaften in der EU.

Derzeit ist Migrantenschleusung ein Unterfangen mit geringem Risiko, das hohe Gewinne ermöglicht. Schätzungen von Europol zufolge erzielten an der Schleusung von Migranten beteiligte kriminelle Vereinigungen im Jahr 2015 einen Umsatz zwischen drei und sechs Mrd. EUR. Genauere Zahlen lieferte die Frontex-Operation Triton, die ein Frachtschiff mit 360 Migranten an Bord abfangen konnte und die Gewinne der Schleuser auf 2,5 Mio. EUR allein aus dieser Operation schätzte.<sup>13</sup> Im Hinblick auf Schleusung innerhalb der EU berichtete eine Erkundungsmission des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA), dass Schleuser 3 000 EUR dafür verlangten, Migranten durch Bulgarien zu bringen, und rund 1 000 EUR für die Durchquerung Griechenlands.<sup>14</sup>

---

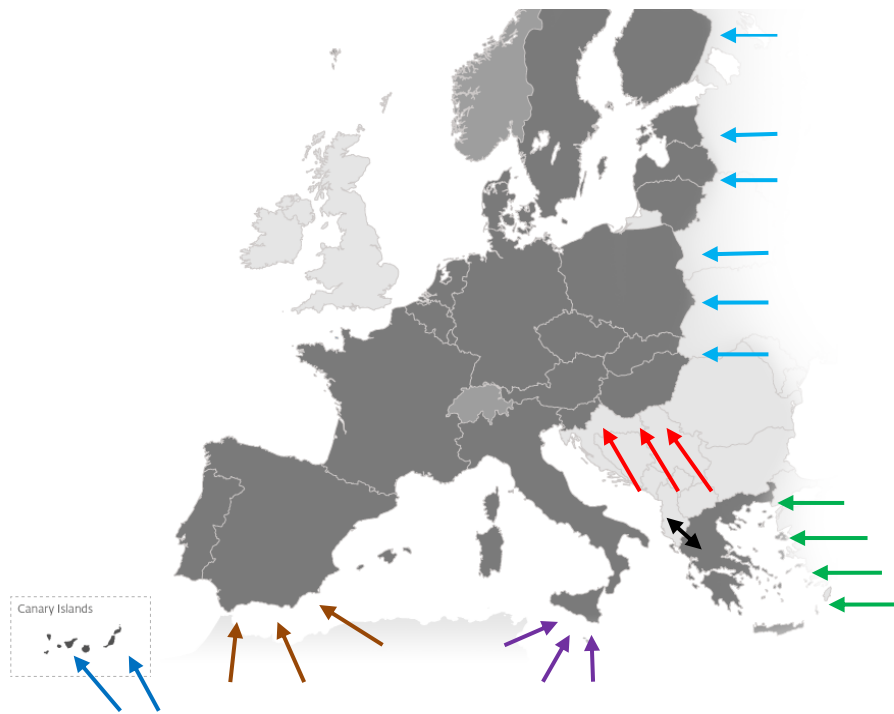
<sup>11</sup> Europol, Studie: „[Migrant smuggling in the EU](#)“, Februar 2016.

<sup>12</sup> Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

<sup>13</sup> COM(2015) 285.

<sup>14</sup> „Erkundungsmission des EWSA zur Situation der Flüchtlinge – Die Perspektive der Organisationen der Zivilgesellschaft“, [Bericht](#) über die Informationsreise nach Bulgarien, Januar 2016.

Abb. 1: Migrationsrouten in Europa und irreguläre Grenzüberschreitungen (Karte und Daten)



Migrationsrouten	2013	2014	2015
Zentrale Mittelmeerroute	40 000	170 760	153 964
Westliche Mittelmeerroute	6 800	7 840	7 164
Östliche Mittelmeerroute	24 800	50 830	885 386
Westbalkanroute	19 950	43 360	764 038
Route über die östlichen Grenzen	1 316	1 270	1 920
Westafrikanische Route	250	275	874
Zirkuläre Route (Albanien – Griechenland)	8 700	8 840	8 932

Quelle: Verschiedene Frontex-Publikationen und Informationen auf der [Website](#) der Agentur (abgerufen am 15. März 2016)<sup>15</sup>

Wie in Abbildung 1 veranschaulicht, führen verschiedene Migrationsrouten nach Europa. Die Daten zeigen einen allgemeinen Anstieg der Migration, insbesondere aber auf der [östlichen Mittelmeerroute](#). 2015 war die Nutzung dieser Route 17-mal höher als 2014. Allerdings ist zu beachten, dass die einzelnen Migrationsrouten aus unterschiedlichen Gründen genutzt werden und dass sich die Tendenzen immer wieder ändern, wie aus Abbildung 1 hervorgeht: Diese zeigt, dass die [zentrale Mittelmeerroute](#) in den Jahren 2013 und 2014 mit Abstand am stärksten genutzt wurde.

In ihrer Analyse der [östlichen Mittelmeerroute](#) stellte die Grenzagentur Frontex fest, dass sich die Schleusertätigkeit zu einem wichtiger Sektor in der Türkei mit aktiven Netzen im Umfeld der Städte Istanbul, Izmir, Edirne und Ankara entwickelt hat. Die überwiegende Mehrzahl der Migranten auf dieser Route betrat die EU auf einer der griechischen Inseln in der Ägäis. Die Nationalitäten der Schleuser variieren zwar, spiegeln jedoch häufig die Nationalität der Kunden wieder. Die [zentrale Mittelmeerroute](#) wird von Schleusernetzen genutzt, die ihren Sitz in Libyen haben und von dort aus das Mittelmeer überqueren. Häufig erfolgt die Überfahrt in alten, oft seeuntüchtigen Fischerbooten oder kleinen Schlauchbooten, die in der Regel nicht über genügend Treibstoff und Navigationssysteme verfügen. 2015 kam es dort zu mehreren tödlichen [Unfällen](#), die eine hohe Zahl von Menschenleben forderten. Zielorte dieser spezifischen Route sind in der Regel Malta oder Italien (Lampedusa oder Sizilien). Die [Westafrikanische Route](#) ist Angaben von Frontex zufolge eine der am wenigsten ausgebauten Migrations-/Schleuserouten. Sie verläuft von Nord-/Westafrika bis zu den Kanarischen Inseln.

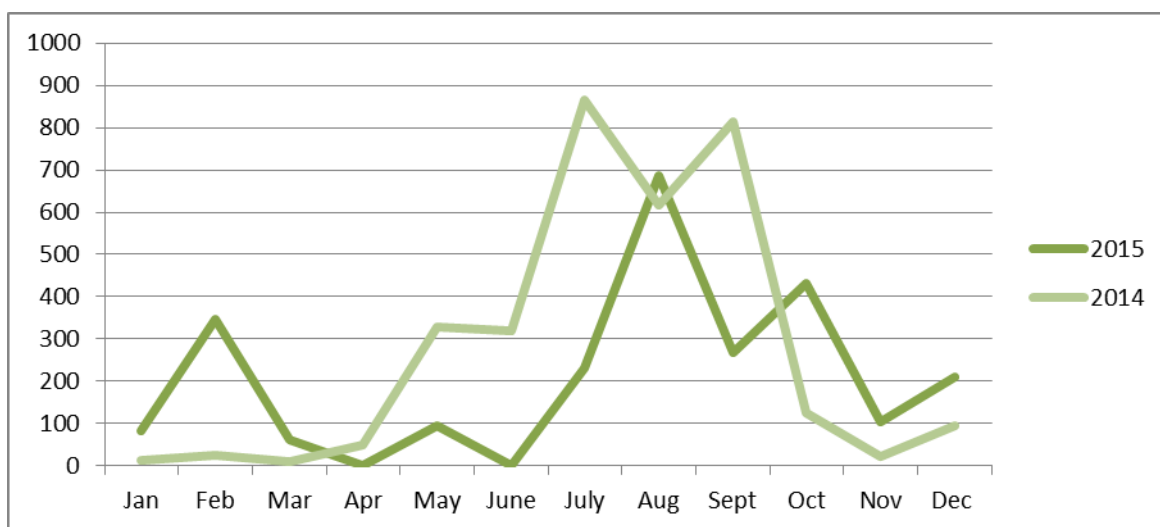
<sup>15</sup> Die farbigen Pfeile in der Karte entsprechen den jeweiligen Migrationsrouten derselben Farbe.

Frontex stellte fest, dass Meeresüberquerungen auf der westlichen Mittelmeerroute häufiger individuell durchgeführt werden und seltener im Rahmen organisierter Netzwerke. Die Schleusung von Migranten hat auf dieser Route, auf der Drogenschmuggel einfacher und lukrativer ist, keine Priorität. Während die [Westbalkanroute](#) derzeit eine der wichtigsten Migrationsrouten in die EU darstellt, weist Frontex darauf hin, dass diese Route neben der Schleusung von Migranten zunehmend auch für den Schmuggel von gestohlenen Fahrzeugen, Drogen und Waffen genutzt wird.

Allerdings ist zu beachten, dass es sich bei den Zahlenangaben zur irregulären Zuwanderung nur um Schätzungen handeln kann. In einigen Fällen werden nicht alle Einwanderer erfasst, in anderen Fällen kann es zu Doppelzählungen kommen: „Ein großer Teil der Menschen, die bei ihrer Ankunft in Griechenland gezählt wurden, wurden nach ihrer Durchquerung Ungarns oder Kroatiens erneut registriert, als sie zum zweiten Mal in die EU einreisten.“<sup>16</sup>

Angesichts der hohen Zahl von Migranten, die sich auf den Weg nach Europa machten, stieg auch die Zahl der Toten auf über 3 770 ertrunkene Migranten im Jahr 2015.<sup>17</sup> In der Tat sind die Mittelmeergrenzen die gefährlichsten Grenzen der Welt: So schätzte die Internationale Organisation für Migration (IOM), dass 75 % aller Todesfälle weltweit mit Grenzbezug im Jahr 2014 dort auftraten. Gemäß [Schätzungen](#) im Rahmen einer IOM-Studie ließen im Zeitraum von 2000 bis 2014 insgesamt 22 400 Menschen bei dem Versuch, über das Mittelmeer nach Europa zu gelangen, ihr Leben.<sup>18</sup>

**Abb. 2: Zahl der Todesfälle von Migranten im Mittelmeer 2014-2015**



Quelle: Internationale Organisation für Migration ([Missing Migrant Project](#))

### 1.3.EU-Recht

Das aktuelle europäische Recht umfasst zwei wesentliche Rechtstexte im Zusammenhang mit der Schleusung von Migranten: die [Richtlinie 2002/90/EG des Rates](#), die eine allgemeine Definition des Straftatbestands der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt festlegt, und der [Rahmenbeschluss 2002/946/JHA](#) betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt. Im englischen Sprachgebrauch werden diese beiden Texte unter dem Begriff „facilitators package“ (Beihilfe-Paket) zusammengefasst.

<sup>16</sup> Haftungsausschluss, [Frontex News October 2015](#).

<sup>17</sup> Ebd.

<sup>18</sup> Internationale Organisation für Migration, Studie: „Fatal journeys, tracking life lost during migration“, 2014.

- **Richtlinie 2002/90/EG des Rates zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt**

In dieser Richtlinie wird eine der Maßnahmen zur Bekämpfung der Beihilfe zu illegaler Einwanderung vorgestellt.<sup>19</sup> Mit der Richtlinie soll „die Beihilfe zur illegalen Einwanderung definiert und somit die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2002/946/JHA zur Verhinderung dieser Straftat praxistgerechter gestaltet werden“.<sup>20</sup> Gemäß der Richtlinie müssen alle Mitgliedstaaten angemessene Sanktionen für alle Personen festlegen, die Personen, die nicht Staatsbürger eines Mitgliedstaats sind, vorsätzlich dabei helfen, in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats einzureisen oder durch dessen Hoheitsgebiet zu reisen oder sich dort aufzuhalten. Die Mitgliedstaaten müssen sämtliche Fälle von Anstiftung, Beteiligung und Versuch mit Sanktionen belegen. In der Richtlinie werden keine spezifischen Sanktionen aufgeführt, sondern es wird lediglich von den Mitgliedstaaten verlangt, ihre eigenen wirksamen, angemessenen und abschreckenden Sanktionen im Hinblick auf diese Handlungen zu verhängen. Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie enthält eine Ausnahme von der allgemeinen Anforderung der Verhängung von Sanktionen gegen alle Personen, die Migranten Beihilfe leisten (die sogenannte „humanitäre Klausel“). Gemäß dieser Ausnahme kann der Mitgliedstaat beschließen, diese Sanktion nicht zu verhängen, wenn das Ziel der Handlungen die humanitäre Unterstützung der betroffenen Person ist, etwa durch Bereitstellung einer Notunterkunft. Damit gibt diese Bestimmung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, humanitäre Maßnahmen von nichtstaatlichen Organisationen oder Einzelpersonen zu „entkriminalisieren“. Diese Ausnahmeklausel gilt jedoch nur für die Beihilfe zur illegalen Ein- und Durchreise, nicht für die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt.

- **Rahmenbeschluss 2002/946/JHA des Rates betreffend die Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens für die Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt**

Mit diesem Beschluss soll der strafrechtliche Rahmen für die Bekämpfung der Beihilfe zur illegalen Einwanderung verstärkt werden. Der Beschluss verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Ergreifung von Maßnahmen zur Verhängung wirksamer, angemessener und abschreckender Strafen gegen die in Richtlinie 2002/90/EG beschriebenen Handlungen, die zu einer Auslieferung führen können. Weitere Maßnahmen, die neben den Strafen ergriffen werden können, sind außerdem die Einziehung des Verkehrsmittels, das zur Begehung der strafbaren Handlung benutzt wurde, das Verbot, unmittelbar oder über Dritte die berufliche Tätigkeit auszuüben, in deren Rahmen die strafbare Handlung begangen wurde, und Abschiebung. Handlungen, die zu Gewinnzwecken begangen werden, sind mit Freiheitsstrafen zu bedrohen. Außerdem können juristische Personen für diese Handlungen verantwortlich gemacht werden. In Tabelle 1 sind die verschiedenen Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von irregulärer Einreise und irregulärem Aufenthalt zusammengefasst.

**Tabelle 1: Art der Strafe für irreguläre Einreise/irregulären Aufenthalt in der EU (2014)<sup>21</sup>**

	Keine Strafe	Geldstrafe	Freiheitsstrafe und/oder Geldstrafe
Irreguläre Einreise	ES, PT, MT	IT, SI, HU, SK, CZ, PL, NL	IE, UK, FR, BE, LU, DE, DK, SE, FI, EE, LT, LV, BG, RO, GR, CY, HR, AT
Irregulärer Aufenthalt	PT, FR, MT	ES, IT, SI, HU, SK, CZ, PL, SE, FI, LV, LT, BG, GR, RO	IE, UK, BE, NL, LU, DE, DK, EE, HR, CY, AT
Beihilfe zur irregulären Einreise		SI	AT, BE, BG, HR, CY, CZ, DK, EE, FI, FR, DE, GR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL,

<sup>19</sup> Dänemark hat sich nicht an der Annahme dieser Richtlinie beteiligt und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.

<sup>20</sup> Erwägungsgrund 4, Richtlinie 2002/90/EG des Rates.

<sup>21</sup> Die Tabelle spiegelt die Lage im Jahr 2014 wieder. Als Reaktion auf den Zustrom von Migranten im Jahr 2015 haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert, darunter [Ungarn](#), das die Strafen gegen das irreguläre Überschreiten der nationalen Grenze verschärft hat. Diese jüngsten Änderungen werden in der Tabelle nicht wiedergegeben.

	Keine Strafe	Geldstrafe	Freiheitsstrafe und/oder Geldstrafe
			PT, RO, SK, ES, SE, UK
Beihilfe zum irregulären Aufenthalt	IE	BG, EE, LV, LT, RO, SI, ES	AT, BE, HR, CY, CZ, DK, FI, FR, DE, GR, HU, IT, LU, MT, NL, PL, PT, SK, SE, UK

Quelle: „Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them“, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, März 2014.

Wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, wird die humanitäre Unterstützung für geschleuste Migranten in den meisten Mitgliedstaaten nicht entkriminalisiert.

**Tabelle 2: Humanitäre Unterstützung und damit verbundene Strafen in der EU (2014)<sup>22</sup>**

	Humanitäre Unterstützung (zumindest teilweise) von Bestrafung ausgenommen	Gemäß Rechtsvorschriften ist zur Bestrafung der Beihilfe Gewinnzweck erforderlich	Gemäß Rechtsvorschriften ist zur Bestrafung der Beihilfe kein Gewinnzweck erforderlich
Irreguläre Einreise	IE, UK, BE, ES, AT, GR, LT, FI	IE, PT, DE, LU	UK, ES, FR, BE, NL, DK, SE, FI, EE, LV, LT, PL, CZ, SK, HU, SI, IT, HR, BG, RO, GR, CY
Irregulärer Aufenthalt	UK, FR, BE, DE, AT, IT, FI, MT	IE, PT, ES, LU, NL, HU, SK, CZ, PL, SE, BG, CY, DE, AT, IT	UK, FR, BE, DK, FI, EE, LV, LT, RO, GR, SI, HR, FI

Quelle: „Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them“, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, März 2014.

#### - [VN-Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg](#)

Dieses Protokoll wurde zwar von den Vereinten Nationen erlassen, wurde jedoch im Namen der durch den [Beschluss 2006/616](#) des Rates und den [Beschluss 2006/617](#) des Rates genehmigt. Die Unterzeichner des Protokolls sind verpflichtet, bestimmte Handlungen als strafbar zu erachten, wenn sie vorsätzlich und zur Erlangung eines finanziellen oder materiellen Vorteils begangen wurden. Diese Handlungen umfassen die Schleusung von Migranten, die Herstellung von gefälschten Reise- oder Identitätsdokumenten und das Ermöglichen des Aufenthalts in einem Land für Personen, die nicht die erforderlichen Voraussetzungen für den Aufenthalt erfüllen. Als erschwerende Umstände gelten die Gefährdung des Lebens der Migranten oder ihre unmenschliche Behandlung. Die Länder sollten keine Migranten strafrechtlich verfolgen, sondern nur die Personen, die Beihilfe zur Einreise oder zum Aufenthalt leisten. In dem Protokoll werden ebenfalls Maßnahmen gegen die Schleusung von Migranten auf dem See-, Land- und Luftweg festgelegt. Die internationale Zusammenarbeit zwischen den Vertragsparteien des Protokolls, um an der Schleusung von Migranten beteiligten Personen die Einreise zu verweigern, wird dabei vorausgesetzt. Außerdem stimmen die Vertragsparteien des Protokolls zu, die Rückführung von eigenen Staatsbürgern und Personen, die ein Recht auf ständigen Aufenthalt in ihrem Hoheitsgebiet haben, die Gegenstand von Schleusung wurden, zu erleichtern.

## 2. Berichte, Evaluierungen und Studien auf EU-Ebene

#### - [EP-Studie über die Gebrauchstauglichkeit der Beihilfe-Richtlinie im Zusammenhang mit der Kriminalisierung humanitärer Unterstützung irregulärer Migranten \(Januar 2016\)](#)

In der Studie<sup>23</sup> wird die Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften zur Schleusung von Migranten in ausgewählten Mitgliedstaaten (Spanien, Vereinigtes Königreich, Griechenland, Italien, Deutschland, Frankreich und

<sup>22</sup> Die Tabelle spiegelt die Lage im Jahr 2014 wieder. Als Reaktion auf den Zustrom von Migranten im Jahr 2015 haben mehrere Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften geändert. Diese jüngsten Änderungen werden in der Tabelle nicht wiedergegeben.



Niederlande) beurteilt. Bei der Evaluierung der oben genannten Rechtsvorschriften im Vergleich mit internationalen Vorschriften wurden verschiedene Unstimmigkeiten wie die Verwendung uneinheitlicher Begriffe oder das Fehlen erschwerender sowie mildernder Umstände festgestellt. Gemäß den Schlussfolgerungen der Studie haben die Mitgliedstaaten einen großen Bewertungsspielraum und es besteht eine Lücke bei der Umsetzung der aktuellen EU-Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit der Schleusung von Migranten. Die Studie zeigt, dass Informationen der Mitgliedstaaten über die Anwendung dieser Richtlinie oder der humanitären Klausel fehlen. Sie enthält die folgenden vier Empfehlungen:

- Reform des aktuellen Rechtsrahmens der Europäischen Union zur Verstärkung der Klarheit, Rechtssicherheit und Wirksamkeit,
- Überwachung der Durchsetzung der Rechtsvorschriften zur Schleusung von Migranten,
- Bereitstellung von EU-Mitteln für Städte und zivilgesellschaftliche Organisationen, um die Bedürfnisse irregulärer Migranten insbesondere im Hinblick auf ihre Menschenrechte zu berücksichtigen, und
- Schaffung von Schutz für irreguläre Migranten, um diesen die Meldung von Menschenrechtsverstößen zu ermöglichen.

#### - **Studie der Europäischen Kommission über die Schleusung von Migranten (September 2015)**

Die Studie<sup>24</sup> stützt sich auf verschiedene Daten, darunter Interviews mit Interessenvertretern auf internationaler Ebene/EU-Ebene und Fallstudien (einschließlich Interviews mit Migranten und Schleusern). Die Schleusung von Migranten wird darin unter drei verschiedenen Gesichtspunkten untersucht: dem Marktaspekt (Nachfrage nach und Angebot von Schleusung von Migranten), dem geschäftlichen Aspekt (Geschäftscharakter der Schleusung von Migranten) und dem sozialen Aspekt (soziale Bindungen mit Auswirkungen auf den Schleusermarkt).

Im Rahmen des *Marktaspekts* werden Migranten als „Käufer einer Dienstleistung“ untersucht und Schleusung im Rahmen eines Netzes verschiedener Akteure, die zur Bereitstellung einer Dienstleistung zusammenarbeiten, erachtet. Dieser Markt ist flexibel, neue Anbieter können leicht hinzukommen und die Käufer können Angebote vergleichen. In der Studie wird ferner darauf hingewiesen, dass der Preis von der Art der Dienstleistung (z. B. eine Reise oder ein gefälschtes Dokument) abhängt und dass Teilmärkte für unterschiedliche Nationalitäten sowie unterschiedliche Budget vorhanden sind. So könnte etwa eine Reise unter Deck aus Libyen für einen Staatsangehörigen eines subsaharischen Landes 1 000 USD kosten, eine „sicherere“ Reise für einen syrischen Migranten dagegen 2 500 USD. In diesem Zusammenhang wird in der Studie herausgestellt, dass eine wirksame Rückföhrungspolitik durchaus abschreckend wirkt. Die freie Kommunikation wird als eines der wesentlichen Merkmale dieses Markts beschrieben. Diese wird durch soziale Medien (z. B. Facebook), Prepaidhandys und andere Kommunikationsmittel (z. B. WhatsApp oder Viber) erleichtert. Es gibt allerdings keine Beispiele für die Abschreckung der Migration durch die Nutzung sozialer Medien. Die Untersuchung bestätigt, dass eine Reihe von Akteuren im „*Migrationsgeschäft*“ unterschiedliche Rollen ausfüllen. Es wird unterschieden zwischen Führungspersonen (Schleusern), Anwerbern, Reiseföhren/Fahrern, korrupten Regierungsbeamten, korrupten Dienstleistern (z. B. Zugföhren) und Vollstreckern/Empfängern. Die Untersuchung zeigt, dass sich das Schleusergeschäft am besten als „Netzwerkmodell“ mit einem Netz von Kommunikationsverbindungen zwischen kleineren Gruppen oder Helfern beschreiben lässt. Es wird ferner herausgestellt, dass es sich um ein sehr komplexes „Geschäft“ handelt, das in der Lage ist, auf sich ändernde Migrationsmuster zu reagieren. Im Hinblick auf den *sozialen Aspekt* der Schleusung von Migranten wird in der Studie die Bedeutung sozialer Netzwerke hervorgehoben, die auf unterschiedliche Art und Weise genutzt werden können – von der Sammlung von Mitteln für Migranten bis zur Erleichterung ihrer Integration im Zielland. Die Studie zeigt, dass Familienangehörige und soziale Medien bei der Vorbereitung sowie während der Reise und des Integrationsprozesses als Informationsquellen dienen. Dieser Aspekt darf in den Strategien zur Schleusungsbekämpfung nicht vernachlässigt werden.

---

<sup>23</sup> Von der Fachabteilung für Bürgerrechte und Konstitutionelle Angelegenheiten, GD IPOL, auf Ersuchen des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments im Jahr 2015 in Auftrag gegebene Studie.

<sup>24</sup> Die Studie wurde von der Europäischen Kommission 2015 extern in Auftrag gegeben und von Optimity Advisors durchgeführt.

## - OECD Migration Policy Debates [Briefing](#) Nr. 9: „Can we put an end to human smuggling?“ (2015)

Zwar wird in dem OECD-Briefing festgestellt, dass die Migrationsrouten seit langem bestehen, allerdings können sich die genauen Schleuserouten entsprechend der Entwicklung von Grenzkontrollen, dem geopolitischen Hintergrund und Risiken ändern. Nichtsdestoweniger wurden verschiedene „traditionelle“ Schleuserouten nach Europa ermittelt:

- *Route von Afrika nach Europa mit Überquerung des Mittelmeers zwischen Libyen und Italien.* In dem Briefing wird hervorgehoben, dass es nach dem Sturz des Gaddafi-Regimes zu einem signifikanten Anstieg der Migrantenschleusung und der illegalen Einreise über See nach Italien von 4 406 im Jahr 2010 auf 64 261 Personen im Jahr 2011 gekommen ist. 2014 wurde mit 172 114 illegalen Grenzüberschreitungen auf dieser Route ein Rekord verzeichnet.
- *Route von Afrika nach Europa mit Überquerung des Mittelmeers zwischen Marokko und Spanien.* Die Nutzung dieser Route erreichte ihren Höhepunkt im Jahr 2006. Heute verbleiben die Zahlen auf einem recht niedrigen Niveau (rund 5 000 Personen pro Jahr). Allerdings war auch auf dieser Route in den ersten Monaten des Jahres 2015 ein Anstieg zu verzeichnen.<sup>25</sup>
- *Route zwischen der Türkei und Griechenland.* Im Hinblick auf diese Route wurden im Briefing „Pay-as-you-go“-Systeme festgestellt, die von den Schleusern für die Reise bis nach Griechenland genutzt werden. Anschließend wurde die Verbindung mit anderen Vermittlern für die Durchreise durch den Westbalkan hergestellt, oder die Weiterreise erfolgte eigenständig.<sup>26</sup>
- *Routen von Osteuropa in die EU* werden derzeit am wenigsten stark genutzt.

In dem Briefing werden zwei wesentliche Schleusungsarten beschrieben: 1. Komplettpaket und 2. „Pay-as-you-go“-Modell. Während das erste System beinahe wie ein „Reisebüro“ funktioniert, große Geldbeträge erfordert und zahlreiche „Dienstleistungen“ einschließlich der Bereitstellung gefälschter Dokumente und der Beschaffung eines Reisepasses umfasst, ist beim zweiten System das endgültige Ziel nicht vorbestimmt, und die Geschwindigkeit und der Richtungsverlauf der Reise hängen von den jeweiligen finanziellen Mitteln der Migranten auf den einzelnen Etappen ab. Ferner werden im OECD-Dokument auch einige Mittel zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten genannt. Dazu zählen unter anderem die Korruptionsbekämpfung, die Bekämpfung der eigentlichen Migrationsursachen und die Anpassung von Entwicklungsprogrammen.

## - OECD-Briefing zu Korruption und Schleusung: („Corruption and the smuggling of refugees“, Oktober 2015)

In diesem OECD-Briefing wird darauf hingewiesen, dass zwischen der Schleusung von Migranten und Korruption eine direkte Verbindung besteht. Es wird ferner festgestellt, dass Schleusung nicht nur die Rechte der Migranten gefährdet, sondern auch zu Sicherheitsbedrohungen führen kann, da die Gewinne aus dem Schleusergeschäft zur Finanzierung terroristischer Aktivitäten genutzt werden und terroristischen Vereinigungen Ortswechsel ermöglichen können. Im Dokument wird darauf hingewiesen, dass Korruption während des gesamten Schleusungsprozesses auftreten kann, etwa in Form von Bestechungsgeldern für nationale oder ausländische Beamte an den Ein- und Ausreisestellen, Bestechungsgeldern zum Verlassen von Flüchtlingslagern oder für die Fälschung von Dokumenten. In vielen Ländern bietet die Schleusung von Migranten eine bedeutende zusätzliche Einnahmequelle für Einwanderungs- und Grenzschutzbeamte. Das Briefing zeigt zum Beispiel, dass ein potenzieller irregulärer Migrant, der von Pakistan ins Vereinigte Königreich reist, im Durchschnitt bis zu 14 000 USD an Schleuser zahlt. Das Briefing schließt mit verschiedenen Empfehlungen an die internationale Gemeinschaft, darunter die Verstärkung der internationalen Zusammenarbeit, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungs- und Geldwäschemeldestellen, die Entwicklung von Sensibilisierungskampagnen oder die Schaffung von mehr Möglichkeiten für die sichere Überfahrt von Flüchtlingen.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Siehe Quartalsbericht des Frontex-Netzwerks für Risikoanalyse [Q3 2015](#).

<sup>26</sup> OECD-Briefing „Migration Policy Debates“, S. 4.

<sup>27</sup> Die OECD hat außerdem [Leitlinien](#) für die Bekämpfung von Korruption im Zusammenhang mit dem Menschenhandel entwickelt, die auch für den Straftatbestand der Schleusung von Migranten anwendbar sind.

## - Veröffentlichungen des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung

Das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) hat verschiedene Studien zum Schleuserwesen durchgeführt. Die UNODC-Veröffentlichung „[Smuggling of Migrants: A Global Review and Annotated bibliography of Recent Publications](#)“ aus dem Jahr 2011 bietet einen umfassenden Überblick über die vorhandenen Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet, einschließlich Arbeiten zu den Profilen von Migranten und Schleusern sowie zu Schleusernetzen und Preisen. In dem Bericht wird jedoch auch auf verschiedene Schwierigkeiten hingewiesen, die sich bei der Forschung zu diesen Fragestellungen ergeben, etwa das Fehlen von Daten und der sensible Charakter des Themas. Auch die Meinungen der Forscher selbst variieren, insbesondere im Hinblick auf ihre Wahrnehmung der Schleuser entweder als Kriminelle oder als gewöhnliche Bürger. Die Veröffentlichung „[Smuggling of migrants into, through and from North Africa](#)“ (2010) über die Schleusung von Migranten nach, durch und aus Nordafrika enthält einen Überblick über die verschiedenen Kategorien von Migranten (Staatsangehörige nordafrikanischer und subsaharischer Länder) und ihre Beziehungen mit Schleusern. Die Schleusernetze sind häufig sehr flexibel, es liegen allerdings Anhaltspunkte dafür vor, dass zusätzliche Strafverfolgung zu einer Professionalisierung der Netze geführt hat. Der Bericht schließt mit der Feststellung, dass die Schleusung von Migranten sehr komplex ist und dass es aufgrund der unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Realitäten in Nordafrika sehr schwierig ist, einen umfassenden Überblick über das dortige Schleuserwesen zu erhalten. Der Bericht „[The role of organized crime in the smuggling of migrants from West Africa to the European Union](#)“ (2011) bietet einen Überblick über die Schleusung von Migranten aus Westafrika nach Europa, an der häufig transnationale kriminelle Vereinigungen beteiligt sind. Die meisten Schleuser sind selbst Migranten, und die geschleusten Personen sehen sich in der Regel nicht als Opfer. Die beiden letztgenannten Berichte behandeln die unbeabsichtigten Folgen einer verschärften Strafverfolgung, die das Schleuserwesen gewinnträchtiger und damit attraktiver für organisierte Kriminalität macht. Um der organisierten Kriminalität Einhalt zu gebieten, sei daher ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich. In dem Handbuch „[Toolkit to Combat Smuggling of Migrants](#)“ aus dem Jahr 2010 werden verschiedene Maßnahmen beschrieben, darunter die Bekämpfung der eigentlichen Ursachen für Migration, die Schaffung legaler Alternativen und die Entwicklung von Ansätzen zur Bekämpfung des Schleuserwesens wie befristete Visa und die Sensibilisierung potenzieller geschleuster Migranten für die Risiken.

### 3. Standpunkt des Europäischen Parlaments/Anfragen von MdEP

#### 3.1. Standpunkt des Europäischen Parlaments

Das Parlament hat seinen Standpunkt zur Schleusung von Migranten in verschiedenen Entschlüssen dargelegt, in denen scharfe strafrechtliche Sanktionen gegen Schleuser gefordert werden, während die Hilfe für Migranten aus humanitären Gründen straffrei bleiben soll. Es forderte mehr legale Möglichkeiten zur Einreise nach Europa, wie Visa aus humanitären Gründen, und begründete dies damit, dass aufgrund fehlender legaler Möglichkeiten viele Menschen in die Arme von Schleusern getrieben werden. In seiner [Entschließung](#) vom 10. September 2015 zum Thema „Migration und Flüchtlinge in Europa“ forderte das Parlament die Kommission ausdrücklich auf, die Überarbeitung der Richtlinie [2001/51/EG](#) des Rates in Erwägung zu ziehen, durch die Beförderer, die Drittstaatsangehörige aufnehmen, bestraft werden. Es betonte ferner die Notwendigkeit einer langfristigen Strategie zur Bekämpfung der eigentlichen Ursachen von Migration, stellt jedoch Pläne in Frage, nach denen Entwicklungshilfe an stärkere Grenzkontrollen durch Drittstaaten oder Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten geknüpft werden soll. In seiner [Entschließung](#) vom 9. Juli 2015 zur [Europäischen Sicherheitsagenda](#) bekräftigte das Parlament, dass Opfer von Schleusern ausreichenden Schutz erhalten sollten, da „Straftätern so die klare Botschaft vermittelt wird, dass die Gesellschaft der Gewalt nicht nachgibt und die Opfer und deren Würde stets schützen wird“. In seiner [Entschließung](#) vom 29. April 2015 forderte das Parlament die Mitgliedstaaten auf, eng mit Europol, Frontex, EASO und Eurojust zusammenzuarbeiten, um Menschenhändler und kriminelle Schleuser- und Menschenhändlernetze zu bekämpfen und ihre Finanzierungsquellen trocken-zulegen.

### 3.2.Schriftliche Anfragen von MdEP<sup>28</sup>

#### Anfrage zur schriftlichen Beantwortung von einer Gruppe von MdEP, Juli 2015

Die MdEP erkundigten sich, ob der Kommission bekannt sei, dass die derzeitige Fassung der Richtlinie 2002/90/EG gegen das Völkerrecht, nämlich gegen das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982, verstoße. Sie fragten ferner an, ob die Kommission die Absicht habe, die Richtlinie neu zu fassen und damit das EU-Recht mit dem Völkerrecht und der EU-Charta der Grundrechte in Einklang zu bringen. Die MdEP fragten außerdem, ob die Kommission der Stellungnahme der Agentur für Grundrechte zustimme, als kurzfristige Maßnahme praktische Leitlinien zu erlassen, durch die das Leisten von humanitärer Hilfe von der Bestrafung ausgenommen wird.

#### Antwort von Kommissar Dimitris Avramopoulos im Namen der Kommission, September 2015

Die Kommission gab an, dass sie derzeit eine Evaluierung der EU-Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (Richtlinie 2002/90/EG und Rahmenbeschluss 2002/946/JI) vornehme und dass sie ist nicht der Ansicht sei, dass die aktuelle Richtlinie Fragen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Völkerrecht aufwerfe. Die Kommission betonte, dass sie beabsichtige, den bestehenden EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Schleusung von Migranten weiter zu verbessern, und gleichzeitig versuchen werde sicherzustellen, dass durch vorgesehene angemessene strafrechtliche Sanktionen keine Personen kriminalisiert werden, die humanitäre Hilfe für in Not geratene Migranten leisten. Außerdem erklärte die Kommission, dass die Agentur für Grundrechte einen Beitrag in Bezug auf den Schutz eingeschleuster Migranten leisten werde.

#### Anfrage zur schriftlichen Beantwortung von Nadine Morano, MdEP, Juni 2015

Das MdEP erkundigte sich nach den Maßnahmen der EU-Institutionen im Hinblick auf die Zerstörung von Schleuserbooten. Das MdEP wies darauf hin, dass zu diesen Maßnahmen keine Informationen vorlägen.

#### Antwort der Vizepräsidentin Federica Mogherini im Namen der Kommission, November 2015

Die Kommission erklärte, dass sie ihr Engagement für den Fortbestand des politischen Dialogs in Libyen unter der Führung der Vereinten Nationen aufrecht halte. Sie erklärte ferner, dass die Operation Sophia seit Oktober 2015 in der Lage sei, im Einklang mit dem Völkerrecht Schiffe, die mutmaßlich für Menschenhandel oder Schleusung benutzt werden, auf hoher See anzuhalten, zu durchsuchen, zu beschlagnahmen und umzuleiten. Außerdem stellte die Kommission fest, dass jegliche weiteren Maßnahmen ein Ersuchen Libyens und eine entsprechende Resolution des VN-Sicherheitsrates erfordern, um Operationen im libyschen Hoheitsgebiet einschließlich der libyschen Hoheitsgewässer durchführen zu können.

#### Anfrage zur schriftlichen Beantwortung von John Stuart Agnew, MdEP, Juni 2015

Das MdEP fragte, ob sich die Kommission angesichts der kombinierten Risiken für Personal und Ausrüstung der Mitgliedstaaten und der fehlenden Sicherheit darüber, ob die Zerstörung der von Schleusern genutzten Schiffe rechtmäßig ist, dazu verpflichten würde, erst nach Erlass einer entsprechenden VN-Resolution zu handeln.

#### Antwort der Vizepräsidentin Federica Mogherini im Namen der Kommission, September 2015

Die Kommission erklärte, dass die EU-Operation EUNAVFOR MED darauf ausgerichtet sei, das Geschäftsmodell von Menschenhandel- und Schleusernetzen zu zerschlagen. Die Durchführung der Operation erfolge in vier Phasen: Entsendung und Beurteilung (Phase 1), Anhalten, Durchsuchung, Beschlagnahme und Umleitung von Schiffen, die von Schleusern genutzt werden (Phase 2), Zerstörung der Gegenstände von Schleusern (Phase 3) sowie Abschluss und Abzug (Phase 4). Die Kommission gab bekannt, dass die von EUNAVFOR MED durchgeführten Tätigkeiten immer unter Einhaltung des Völkerrechts stattfinden werden. Ferner soll diese Operation der Kommission zufolge nach Erreichen der operativen Leistungsfähigkeit 12 Monate andauern.

---

<sup>28</sup> Weitere Anfragen von MdEP, in denen die Frage der Schleusung von Migranten angesprochen wird, sind zum Beispiel unter folgenden Links zu finden: [E-004138-15](#), [P-015443-15](#), [E-009597-15](#), [E-006826-15](#), [P-002661-15](#), [E-007889-15](#), [E-000406-16](#), [E-014099-15](#), [E-013039-15](#), [E-009895-15](#).

## 4. Maßnahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA)

Der EWSA führte im Dezember 2015 und Januar 2016 eine Erkundungsmission in 11 EU-Ländern (Österreich, Bulgarien, Kroatien, Deutschland, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta, Polen, Slowenien und Schweden) durch. Der im Anschluss daran erstellte [Bericht](#) enthält eine Reihe von Empfehlungen von der Sicherstellung eines gemeinsamen Asylsystems bis zur Entwicklung einer nachhaltigen, langfristigen Integrationspolitik. Im Bereich der Schleusung von Migranten werden in dem Bericht legale Möglichkeiten zur Einreise nach Europa, wie Visa aus humanitären Gründen, und die Erwägung der Registrierung von Asylsuchenden außerhalb der EU, d. h. in der Türkei, gefordert. Ferner wird argumentiert, dass die Rolle von Frontex gestärkt werden sollte, damit die Agentur eine stärker proaktive Rolle im Hinblick auf die Registrierung von Asylsuchenden und Grenzkontrollen spielen könne. Gemäß der Argumentation des Berichts sollten Informationskampagnen gestartet werden, um Wirtschaftsmigranten vom Versuch der Einreise in die EU abzuhalten und sicherzustellen, dass Asylsuchende, deren Antrag abgelehnt wurde, umgehend rückgeführt werden, um Fehlinformationen von Schleusern über die Möglichkeiten des Verbleibs in Europa entgegenzuwirken. Die individuellen Länderberichte geben Einblicke in einige der wesentlichen Herausforderungen, die sich durch die Migration für die Zivilgesellschaft ergeben. So enthalten die Berichte Standpunkte von Interessenvertretern im Hinblick auf die Grenzsicherheit und die Beteiligung von Frontex am Grenzmanagement.

Im Januar 2015 gründete der EWSA gemeinsam mit der Europäischen Kommission das Europäische Migrationsforum. Bei der [ersten Versammlung](#) wurde der Migrationsstrom im Mittelmeer erörtert.<sup>29</sup> An dieser Versammlung nahmen verschiedene zivilgesellschaftliche Organisationen teil und es kamen auch Migranten zu Wort. Es bestand Übereinstimmung darüber, dass die aktuelle Krise weder neu noch unbekannt war, da bereits seit den 1990er Jahren Migranten über das Mittelmeer nach Europa kommen (und dort ertrinken). Die aktuelle Krise wurde nicht als Flüchtlingskrise angesehen, sondern vielmehr als interne politische Krise der EU und mangelnde Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Einwilligung in die Aufnahme eines „angemessenen Anteils“ an Flüchtlingen. Nichtstaatliche Organisationen und lokale Behörden forderten außerdem eine bessere Einhaltung der aktuellen Gesetze und die Gewährleistung, dass vor Ort die Grundrechte beachtet werden. Bei der Versammlung wurden verschiedene Empfehlungen abgegeben, darunter eine Überprüfung sämtlicher aktueller Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit Migranten und Asyl, bevor irgendwelche neuen Rechtsvorschriften erlassen werden, die bessere Überwachung der Grenzkontrollen (beispielsweise die Frontex-Operation Triton), die Schaffung zusätzlicher legaler Wege nach Europa und die Entkriminalisierung der humanitären Unterstützung.

In seiner [Stellungnahme](#) vom 10. Dezember 2015 zum EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten erklärte der EWSA seine Unterstützung für entschlossenes Handeln zur Bekämpfung des Schleuserwesens, betonte aber auch, dass nähere Einzelheiten über die Art und Weise benötigt werden, wie die EU die geschleusten Personen unterstützen und schützen will. Der EWSA betonte die Schwierigkeit der legalen Einreise in die EU und empfahl, die Forderung des VN-Generalsekretärs nach mehr sicheren Wegen für Migranten nach Europa zu berücksichtigen. Der EWSA forderte eine stärkere Harmonisierung der Asylpolitik in der EU und rief die Mitgliedstaaten auf, ihrer Verpflichtung zur Bereitstellung von 0,7 % des Bruttonationaleinkommens für die Entwicklungshilfe nachzukommen. Außerdem solle auch eine kontinuierliche Finanzierung jener zivilgesellschaftlichen Organisationen bereitgestellt werden, die Migranten unterstützen, da die Hilfe und das Verständnis der Problemstellungen, mit denen Migranten konfrontiert sind, wichtig seien und anerkannt werden sollten.

## 5. Öffentliche Konsultation der Kommission

Zwischen dem 13. Januar 2016 und dem 6. April 2016 führte die Europäische Kommission eine [öffentliche Konsultation](#) durch, um Meinungen dazu einzuholen, ob und wie die aktuellen Rechtsvorschriften verbessert werden können. Eine Analyse der Antworten steht noch nicht zur Verfügung.

---

<sup>29</sup> Die zweite Versammlung des Europäischen Migrationsforums findet im April 2016 statt. Siehe EWSA-[Website](#).

## 6. Schlussfolgerungen

Schätzungen zufolge erhielt der Großteil der Asylsuchenden, die derzeit in die EU einreisen, auf der Reise Beihilfe von Schleusern. Der Anstieg des Schleuserwesens stellt, insbesondere wenn Verflechtungen mit kriminellen Netzwerken vorliegen, ernsthafte Bedrohungen sowohl für die geschleusten Personen als auch für die EU-Mitgliedstaaten dar.

Die vorliegenden Daten zeigen, dass zwischen Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede bei der Art der Bekämpfung des Schleuserwesens und der zugehörigen Strafen bestehen und dass für eine wirksame Bewältigung dieses Problems eine bessere Zusammenarbeit erforderlich ist. Die bestehenden Diskrepanzen hängen teilweise mit Unterschieden in der Durchführung der aktuellen EU-Rechtsvorschriften zur Schleusung von Migranten (im englischen Sprachgebrauch als „facilitators package“ bezeichnet) zusammen, die als Reaktion auf die Beihilfe zur irregulären Ein- oder Durchreise von Migranten in bzw. durch einzelne Mitgliedstaaten und zum irregulären Aufenthalt erlassen wurden. Außerdem bestehen beachtliche Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften im Hinblick darauf, ob die humanitäre Unterstützung von Migranten bestraft wird oder nicht.

Die Schleusung von Migranten ist ein komplexer Sachverhalt, die Vorgehensweise der Schleuser ist oft sehr flexibel und ändert sich häufig. Daher ist es wichtig, das Thema von einer ganzheitlichen Perspektive aus anzugehen und ebenfalls zu berücksichtigen, welche unbeabsichtigten Folgen Strategien zur Unterbindung von Schleusung möglicherweise haben können. Das Parlament hat mehrfach zu einem solchen ganzheitlichen Vorgehen aufgefordert. Es bleibt abzuwarten, wie weit diese Herausforderungen in der Evaluierung der betreffenden europäischen Rechtsvorschriften durch die Europäische Kommission und in den möglichen Gesetzgebungsvorschlägen berücksichtigt werden.

## 7. Sonstige Informationsquellen

- [Studie](#) des Europäischen Parlaments: „Migranten im Mittelmeerraum: Schutz der Menschenrechte“ (2015).
- [Bericht](#) der Agentur der EU für Grundrechte zur Kriminalisierung von MigrantInnen in einer irregulären Situation: „Criminalisation of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them“ (2014).
- Internationale Organisation für Migration: „[Baseline Research](#) on Smuggling of Migrants in, from and through Central Asia“ (2006).
- P. De Bruycker, A. Di Bartolomeo, P. Fargues, „[Migrants smuggled by sea to the EU](#): facts, laws and policy options“, MPC Research Report 2013/09.
- A. Triandafyllidou, T. Maroukis: „Migrant Smuggling: Irregular Migration from Asia and Africa to Europe“, Palgrave MacMillan 2012.
- Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC): „[Migrant Smuggling](#)“.

---

Zur Kontaktaufnahme mit dem Referat Politikzyklus wenden Sie sich bitte per E-Mail an: [EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu](mailto:EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu)

Redaktionsschluss: April 2016. Brüssel © Europäische Union 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung dieses Dokuments – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe ist gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (Internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (Blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (Intranet)