KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 19.7.2006
KOM(2006) 402 endgültig

Mitteilung der Kommission

über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen

Mitteilung der Kommission

über politische Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen

1. Einleitung

1. Diese Mitteilung bildet einen festen Bestandteil des umfassenden und strukturellen EU-Ansatzes zu einer effektiven Migrationssteuerung und ergänzt die jüngsten politischen Initiativen in diesem Bereich wie den Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung[1], die Mitteilung über Migration und Entwicklung[2] und die Mitteilung über eine gemeinsame Integrationsagenda[3].

2. Die Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen galt von Anfang an als Kernstück der gemeinsamen Migrationspolitik der EU. Insbesondere in der Mitteilung aus dem Jahre 2001 über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung hat die Kommission ihre Absicht angekündigt, „*das Problem der illegalen Einwanderung auf der Grundlage eines umfassenden Konzeptes anzugehen*“, das die verschiedenen Phasen des Migrationsprozesses einbezieht. In den drei Aktionsplänen des Rates von 2002, die sich mit der illegalen Einwanderung, dem Schutz der Außengrenzen und der Rückführung befassen, wird eine breite Palette von Maßnahmen aufgeführt. In der Mitteilung der Kommission aus dem Jahre 2003 werden die bisher erzielten Fortschritte bewertet und eine jährliche Bestandsaufnahme angekündigt, die in dem Bericht von 2004 vorgenommen wird. Ein ähnlicher Bericht, der die Fortschritte im Jahr 2005 abdeckt, ist dieser Mitteilung beigefügt. Ein weiterer Anhang enthält statistische Daten über die Migrationsströme in die EU-25.

3. Mit dem Begriff „illegale Einwanderung“ werden in der Regel mehrere Phänomene beschrieben. Darunter fallen Drittstaatsangehörige, die illegal auf dem Land-, See- oder Luftweg, einschließlich der Transitzone von Flughäfen, in das Gebiet eines Mitgliedstaats einreisen. Dies geschieht häufig unter Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente oder mithilfe organisierter krimineller Netze von Menschenhändlern und Schleusern. Darüber hinaus gibt es eine beträchtliche Zahl von Personen, die legal mit einem gültigen Visum oder visumfrei einreisen, aber den autorisierten Aufenthalt überschreiten („overstay“) oder den Aufenthaltszweck ändern. Ferner zu erwähnen sind abgewiesene Asylbewerber, die nach einer abschließenden Negativentscheidung nicht ausreisen.

4. Das Haager Programm legt die Agenda für eine verstärkte Bekämpfung all dieser Formen der illegalen Einwanderung in verschiedenen Politikbereichen fest wie Grenzschutz, illegale Beschäftigung, Rückführung und Zusammenarbeit mit Drittländern. Fünf Jahre nach der ersten Mitteilung über die illegale Einwanderung und sechs Monate nach Vorlage des Strategischen Plans zur legalen Zuwanderung ist es nun an der Zeit, dieses brisante Thema im Lichte des wachsenden Migrationsdrucks

[1] KOM(2005) 669 vom 21.12. 2005.
[2] KOM(2005) 390 vom 1.9.2005.
[3] KOM(2005) 389 vom 1.9.2005.

auf die EU-Außengrenzen erneut aufzugreifen. Deshalb werden in der vorliegenden Mitteilung die aktuellen politischen Prioritäten erläutert und eine Reihe praktischer und aktionsorientierter Maßnahmen vorgeschlagen.

2. Elemente des EU-Ansatzes

5. Illegale Einreise, illegaler Transit und Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen, die keinen internationalen Schutz benötigen, untergraben die Glaubwürdigkeit der gemeinsamen Einwanderungspolitik. Ohne eine verstärkte Gemeinschaftsaktion würde sich die Krise, wie sie bereits heute gesehen und wahrgenommen wird, in qualitativer und quantitativer Hinsicht verschärfen.

6. Der umfassende EU-Ansatz zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung basiert auf mehreren Grundprinzipien, die darauf ausgerichtet sind, eine Balance zu finden zwischen der notwendigen innergemeinschaftlichen Solidarität, dem Schutz der Grundrechte, den Erwartungen der Drittländer und der öffentliche Wahrnehmung in den Mitgliedstaaten.

7. **Solidarität, gegenseitiges Vertrauen und Verantwortungsteilung zwischen den Mitgliedstaaten** sind ein Schlüsselerfordernis in einem Raum ohne Binnengrenzen, wo die Mitgliedstaaten, die eine Außengrenze kontrollieren, besonderen Belastungen durch die illegale Einwanderung ausgesetzt sind.

8. **Grundrechte** müssen geschützt und gefördert werden. Illegale Migranten müssen human und menschenwürdig behandelt werden, denn häufig sind sie Opfer von Menschenhandel und werden von Arbeitgebern ausgebeutet. Deshalb ist jede gesetzgeberische Initiative in diesem Bereich danach zu bewerten, wie sie sich auf die Grundrechte auswirkt. Jede Einschränkung muss in Einklang mit der Charta der Grundrechte und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten stehen, gesetzesgemäß und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein.

9. **Gemischte Migrationsströme**, bei denen Menschen aus den verschiedensten Gründen versuchen, in die EU zu kommen, u.a. auch um internationalen Schutz zu erlangen, stellen die Mitgliedstaaten vor zahlreiche Herausforderungen. Deshalb muss eine wirkungsvolle Politik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung unterschiedlichen Anliegen gerecht werden und gleichzeitig sicherstellen, dass die internationalen Verpflichtungen im Bereich der Menschenrechte, einschließlich des Rechts auf **Asylsuche** in vollem Umfang eingehalten werden.

10. Eine wesentliche Komponente der Migrationssteuerung ist die **Partnerschaft mit Drittländern**, um die Kohärenz zwischen internen und externen Maßnahmen zu sichern. Neben dem unmittelbaren Ziel, die illegale Einwanderung einzudämmen und zu verhindern, gehören dazu auch Maßnahmen, um die Herkunftsländer dabei zu unterstützen, die Ursachen und Push-Faktoren der illegalen Migration anzugehen. Die illegale Einwanderung ist ein komplexes Phänomen, das in seiner Gesamtheit angegangen werden muss.

11. Eine entschlossene Politik zur Eindämmung der illegalen Einwanderung könnte die

Glaubwürdigkeit **klarer und transparenter EU-Regeln für die legale Zuwanderung** erhöhen, wie im Strategischen Plan der Kommission vorgesehen[4]. Umgekehrt dürften solche Regeln die illegale Einwanderung dadurch mindern, dass sie denjenigen eine Perspektive bieten, die sich andernfalls zur illegalen Migration entschließen würden. Generell kann die Arbeitsmigration sowohl dazu beitragen, die Folgen des demografischen Wandels in der EU abzufedern als auch den Arbeitsmarktbedarf zu decken.

12. Wichtig ist, dass in der Öffentlichkeit keine falschen oder übermäßigen Erwartungen geweckt werden: Die Gründe, die Drittstaatsangehörige zur illegalen Einwanderung veranlassen, sind so vielfältig und komplex, dass es unrealistisch wäre zu glauben, man könne die illegalen Migrationsströme völlig zum Erliegen bringen. Ebenfalls sollte in Rechnung gestellt werden, dass **die öffentliche Wahrnehmung** dazu tendiert, bestimmte gesellschaftliche Probleme mit der illegalen Einwanderung zu verknüpfen. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen eine auf objektiven Informationen basierende Diskussion fördern, um gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vorzugehen; dazu gehören auch der Erlass und die Umsetzung wirksamer EU-Vorschriften in diesem Bereich.

3. Politische Prioritäten

13. Angesichts des Umfangs und der Komplexität der Herausforderung ist ein vielschichtiger Ansatz erforderlich, der alle Phasen des Migrationsprozesses einbezieht. Deshalb werden in dieser Mitteilung neun vorrangige Bereiche behandelt. Für jeden Bereich wird der Sachstand untersucht und der Kontext erläutert. Davon ausgehend werden Perspektiven für weitere Maßnahmen und Aktivitäten aufgezeigt.

a. Zusammenarbeit mit Drittländern

14. Der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der EU und den Herkunfts- und Transitländern sind äußerst wichtig und werden intensiviert. Eine solche Zusammenarbeit ist mit den östlichen und südlichen Nachbarländern sowie den Balkanländern aufgebaut worden. Erforderlich ist ein verstärktes Engagement mit anderen Schlüsselländern wie Libyen, um eine wirkungsvolle Zusammenarbeit sicherzustellen. Auch bei den Beziehungen zu Lateinamerika und bestimmten asiatischen Ländern steht die illegale Einwanderung zunehmend auf der Agenda.

15. Als Antwort auf die fortdauernde illegale Zuwanderung aus dem Mittelmeerraum betonte der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Dezember 2005 die Notwendigkeit eines integrierten **Gesamtkonzepts, das auf konkreten Maßnahmen basiert und beschloss, bis zu 3% der Mittel einschlägiger Finanzierungsinstrumente bereitzustellen, um die Finanzhilfe in migrationsrelevanten Bereichen zu erhöhen**. Kurz- und mittelfristige Maßnahmen wie gemeinsame Patrouillen, intensivere Überwachung und verstärkte Reaktionsmöglichkeiten wurden ergriffen und sollen dazu beitragen, Leben auf See zu retten. Darüber hinaus wurde für AKP-Länder eine Fazilität über 25 Mio. € für den Aufbau von Kapazitäten im Migrationsbereich eingerichtet, die hauptsächlich für technische Hilfe zur besseren Migrationssteuerung gedacht ist. Längerfristig ist

[4] Siehe Fußnote 1.

geplant, die **Zusammenarbeit und den Dialog** über breit gefächerte Migrationsbelange mit den afrikanischen Staaten südlich der Sahara und den Nachbarländern im gesamten Mittelmeerraum zu vertiefen. Als einschlägige Instrumente seien genannt (a) der politische Dialog im Rahmen des Cotonou-Abkommens zwischen der EU- und den AKP-Ländern, insbesondere auf Grundlage von Artikel 13; (b) der politische Dialog mit den EU-Partnern im Mittelmeerraum; (c) der Dialog mit und zwischen regionalen Organisationen wie der Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (ECOWAS) und der Afrikanischen Union (AU) und (d) gezielte regionale Ad-hoc-Initiativen wie die Konferenz von Rabat.

16. Im Kontext der Maßnahmen und Programme der Entwicklungskooperation wird die EU weiterhin die **Push-Faktoren der illegalen Einwanderung** angehen wie Armut, Arbeitslosigkeit, Konflikte, Umweltzerstörung, schlechte Regierungsführung, fehlender Zugang zu Bildung, unzureichende Gesundheitsversorgung usw. Migrationsbelange werden weiterhin in die EU-Strategien zur Unterstützung von Entwicklungsländern in enger Abstimmung mit den betreffenden Ländern einbezogen. Gegebenenfalls und im gegenseitigen Einvernehmen wird die EU die Partner in den Entwicklungsländern beim Aufbau ihrer Kapazitäten zur besseren Steuerung der Migrationsströme und zur Bekämpfung des Menschenhandels unterstützen.

17. Wie in dem Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung angekündigt, wird die Kommission Vorkehrungen treffen, um die vorhandenen **Informationsquellen** in den Herkunftsländern über die Möglichkeiten und Bedingungen der legalen Einwanderung in die EU zu **erweitern**. Hierzu sieht der Strategische Plan vor, dass 2006 ein EU-Einwanderungsportal geschaffen wird. Dieses Portal wird sowohl über Möglichkeiten der legalen Migration als auch über die Gefahren und Folgen der illegalen Einwanderung in die EU informieren. Des Weiteren wäre zu erwägen, ob beispielsweise in ausgewählten afrikanischen Ländern Informationsstellen eingerichtet oder Informationskampagnen durchgeführt werden könnten.

b. Sichere Grenzen – Integrierte Verwaltung der Außengrenzen

18. Der Gemeinschaftskodex für die Außengrenzen einschließlich des für September 2006 geplanten nicht bindenden Handbuchs für Grenzschutzbeamte, die Verordnung über den kleinen Grenzverkehr und die Verordnung zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX) bilden den rechtlichen und operationellen Rahmen für den weiteren Ausbau der Grenzkontrollen auf hohem Niveau.

19. Der geplante Außengrenzenfonds wird die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten stärken und für eine gerechte Verteilung der finanziellen Belastungen sorgen, die sich aus der Verwaltung der EU-Außengrenzen ergeben.

20. Im Hinblick auf eine noch effizientere Gestaltung gemeinsamer Grenzschutzoperationen wird FRONTEX die technische Zusammenarbeit erleichtern und mit Drittländern, insbesondere den Nachbar- und Kandidatenländern, die nötigen Vereinbarungen treffen.

21. Entwickelt werden sollte ein **gemeinsames Verständnis der integrierten**

Grenzverwaltung, die das gesamte Spektrum der Grenzschutztätigkeiten auf EU-Ebene abdeckt. Hierzu sollten auch die erfolgreichsten Ansätze für ein integriertes Grenzverwaltungsmodell ermittelt werden. In diesem Sinne wird die Kommission eine Verordnung für einen Mechanismus vorschlagen, um einen Mitgliedstaat, der besonderem Druck an der Außengrenze ausgesetzt ist, rasch unterstützen zu können[5]. Außerdem soll 2007 eine Bewertung von FRONTEX vorgenommen, die derzeitige Aufgabenstellung überprüft und untersucht werden, ob das Aufgabenfeld erweitert werden soll. Ferner wird ein Überwachungsmechanismus ins Auge gefasst, um die im Rahmen von Schengen bestehenden Evaluierungsmechanismen zu ergänzen, einschließlich unangekündigte Inspektionen.

22. Die biometrische Technologie wird eine wichtige Rolle bei der Grenzkontrolle übernehmen. Das Potenzial dieser Technologie sollte genutzt werden, um die Effizienz von Grenzkontrollen zu verbessern; dabei sind allerdings ethische Belange und der Schutz der Grundrechte zu berücksichtigen.

23. Hierzu sollte in **integrierter technologischer Ansatz – e-borders** – in die Bekämpfung der illegalen Einwanderung einbezogen werden. Im Rahmen einer „intelligence"-gestützten Grenzverwaltung[6] werden erweiterte Passagierdaten zu Zwecken der Grenzkontrolle genutzt. Nach der Richtlinie 2004/82/EG können bestimmte Beförderungsunternehmen verpflichtet werden, den für die Durchführung von Personenkontrollen an den Außengrenzen beauftragten Behörden die Passdaten ihrer Passagiere zu übermitteln. Wenn die Richtlinie bis September 2006 vollends umgesetzt ist, könnte dieses System auf andere Beförderungsunternehmen ausgedehnt und im Hinblick auf die Entwicklung von Bedrohungsanalysen und Risikobewertungen weiter verbessert werden. Dies setzt eine umfassende und zielgerichtete Datennutzung voraus. Dabei ist das allgemeine Interesse der Union an der Bekämpfung der illegalen Zuwanderung mit der uneingeschränkten Einhaltung der Datenschutzverpflichtungen in Einklang zu bringen.

24. **Auch bei der Einreise/Ausreise sollte der technologische Fortschritt genutzt werden**. Die geltenden Gemeinschaftsregeln sehen keine automatische Registrierung von Drittstaatsangehörigen bei der Einreise in bzw. der Ausreise aus dem EU-Gebiet vor[7]. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen bei der Ein- und der Ausreise systematisch abzustempeln; dies geschieht manuell durch Grenzschutzbeamte, wenn Drittstaatsangehörige die Grenze überschreiten. So genannte Overstayers können also nur durch einen Abgleich der Ein- und Ausreisedaten ermittelt werden.

25. Mithilfe des Visa-Informationssystems (VIS) wird es den Grenzkontrollbehörden möglich sein, einen Visumantrag zurückzuverfolgen und zu überprüfen, ob die Person, die das Visum vorlegt, mit der Person identisch ist, der das Visum ausgestellt wurde. Allerdings wird nicht erfasst, ob Drittstaatsangehörige mehrmals eingereist oder nach Ablauf ihres Visums ausgereist sind. Auch lässt das System die

---

5 KOM(2005) 401 vom 19.7.2006.

6 Der Begriff „intelligence-gestützte Grenzverwaltung" beschreibt die Erfassung und Auswertung von Daten zum Zwecke einer Bedrohungs- oder Gefahrennalyse, um bestimmte Risikokriterien zu erstellen. So könnten die Grenzkontrollbehörden bestimmte Personen herausfiltern, auf die diese Kriterien zutreffen und einer zusätzlichen Kontrolle unterziehen.

7 Siehe auch KOM(2005) 597 vom 24.11. 2005.

Drittstaatsangehörigen außer Acht, die für die Einreise in die EU kein Visum benötigen. Das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) wird dazu beitragen, einen hohen Sicherheitsstandard in einem Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen aufrechtzuerhalten. Registrierte Warnhinweise in Bezug auf Drittstaatsangehörige betreffen nur Personen, denen die Einreise in das Schengen-Gebiet verweigert wird; dabei handelt es sich um eine sehr kleine Gruppe im Vergleich zu denjenigen, die durch ein Einreise-/Ausreisesystem erfasst werden.

26. Um die vorgenannten Schwachstellen von VIS und SIS II zu beheben, würde die **Schaffung eines allgemeinen und automatisierten Einreise-/Ausreisesystems** die bestehenden Datenbanken ergänzen und Kontrollen des Einreise- und Aufenthaltsstatus von Drittstaatsangehörigen bei der Ein- oder Ausreise aus dem EU-Gebiet erleichtern. Die Mitgliedstaaten könnten so leichter nachprüfen, ob ein Drittstaatsangehöriger den autorisierten Aufenthalt überschreitet oder dies in der Vergangenheit getan hat. Ein solches System könnte auch als Register für Arbeitskräfte aus Drittländern genutzt werden, um die Steuerung der legalen Migration zu erleichtern, insbesondere für Saisonarbeiter, wie im Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung aus dem Jahr 2005 angeregt.

27. Angesichts der Tragweite, der finanziellen Auswirkungen und der technischen Komplexität eines solchen Systems soll noch 2006 eine umfassende **Studie in Auftrag gegeben** werden, um die Machbarkeit und Verhältnismäßigkeit sowie die rechtlichen Folgen, insbesondere was den Datenschutz anbelangt, zu bewerten.

c. Bekämpfung des Menschenhandels

28. Der Aktionsplan der EU für bewährte Ansätze, Standards und Verfahren zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels, den der Rat am 1. Dezember 2005 auf Grundlage einer Mitteilung der Kommission[8] angenommen hat, legt eine mittelfristige Agenda fest. Der Aktionsplan sieht breit angelegte Maßnahmen vor mit dem Ziel, den Menschenhandel als Verbrechen zu sehen, in seiner ganzen Dimension zu erfassen und einzudämmen, die Nachfrage zu verringern, die Strafverfolgung effizienter zu gestalten, Opfer zu schützen und zu unterstützen sowie für ihre sichere Rückkehr und Wiedereingliederung zu sorgen und regt geeignete Maßnahmen in Drittländern an. Der Aktionsplan fordert ausdrücklich spezifische Präventionsstrategien für gefährdete Gruppen wie Frauen und Kinder.

29. Die Gemeinschaft wird – vor allem über die Entwicklungspolitik der EU, die vorrangig auf die Armutsbekämpfung und die Erreichung der Millenniumsziele ausgerichtet ist – weiterhin Maßnahmen finanzieren, um die Faktoren zu beseitigen, die den Menschenhandel begünstigen wie Armut, Diskriminierung und fehlender Zugang zu Grund- und Weiterbildung. In diesem Kontext ist zu betonen, dass die hohen Summen, die Menschenhändlern zu zahlen sind, einen Nettoverlust für die Betroffen darstellen.

30. Die derzeitigen **Prioritäten der Kommission bei der Umsetzung** des Aktionsplans sind die Schaffung der nötigen Koordinierungs- und Kooperationsmechanismen auf EU-Ebene, die Förderung bewährter Verfahren zur Ermittlung und Unterstützung der Opfer, der Aufbau von Netzwerken unter Einbeziehung internationaler und

[8] KOM(2005) 514 vom 18.10.2005.

nichtstaatlicher Organisationen sowie die Ausarbeitung von Leitlinien für die Datenerfassung.

d. Sichere Reise- und Identitätspapiere

31. Die Dokumentensicherheit ist nicht nur für die Grenzkontrolle, sondern auch in der Phase nach der Einreise von zentraler Bedeutung. Biometrische Identifikatoren erhöhen die Sicherheit von Visa und Aufenthaltstiteln, was überdies den Grenzübertritt von Bona-fide-Reisenden erleichtert. Wichtig ist nicht nur die Sicherheit der Reise- und Identitätspapiere, sondern es muss auch gewährleistet sein, dass sie nicht durch Täuschung erlangt werden, beispielsweise durch Verwendung gefälschter Dokumente oder gestohlene Identität. So sollten **gemeinsame Leitlinien** für Mindestsicherheitsstandards festgelegt werden, insbesondere was die Ausstellungsverfahren anbelangt.

32. Die Kommission arbeitet auch aktiv mit Drittländern zusammen, vor allem den Nachbarländern und den Ländern des westlichen Balkans, um sie dabei zu unterstützen, ihre Reisedokumente durch biometrische Verfahren zu sichern.

e. Regularisierungsproblematik

33. Die Frage der Regularisierung, d.h. die Ermessensbefugnis zur Gewährung eines rechtmäßigen Aufenthalts, wird weder durch das Gemeinschaftsrecht noch durch die Schengen-Vorschriften geregelt, sondern fällt weiterhin in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Angesichts der anhaltenden Präsenz einer signifikanten Zahl illegaler Migranten aus Drittstaaten und den damit verbundenen Schwierigkeiten haben einige Mitgliedstaaten in den letzten Jahren groß angelegte Regularisierungsprogramme durchgeführt. Diese einzelstaatlichen Maßnahmen haben in anderen Mitgliedstaaten sowohl Besorgnis als auch Interesse hervorgerufen. Durch die Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Gebiets ergeben sich auch Auswirkungen auf andere Mitgliedstaaten. Des Weiteren sieht die Richtlinie 2003/109/EG für langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige die Möglichkeit vor, dass sie sich nach fünfjährigem legalen Aufenthalt im ersten Wohnsitzstaat in einen anderen Mitgliedstaat begeben und dort niederlassen können.

34. Als Reaktion auf die jüngsten Entwicklungen, z.B. die Regularisierungsprogramme, und auf Aufforderung des Rates hat die Kommission die Errichtung eines gegenseitigen Informationssystems über nationale Maßnahmen in den Bereichen Migration und Asyl vorgeschlagen, die sich auch auf andere Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft als Ganzes auswirken können. Dieses System dürfte 2007 operationell sein.

35. Da außerdem solide Fakten und aktualisierte Angaben fehlen, wird **2007 eine Studie** über die gängige Praxis und die Auswirkungen von Regularisierungsprogrammen in den Mitgliedstaaten **durchgeführt**. Diese Studie wird auch die Grundlage für künftige Diskussionen darüber bilden, ob auf EU-Ebene ein gemeinsamer Rechtsrahmen für Regularisierungen notwendig ist.

f. Maßgeblicher Pull-Faktor: Illegale Beschäftigung

36. Zentraler Ansatz der EU bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist die Beseitigung von Anreizen in den Zielländern. Pull-Faktoren hängen damit zusammen dass Migranten in der Hoffnung auf ein besseres Leben versuchen in die EU zu gelangen, solange die Lebenschancen hier besser sind als in ihren Herkunftsländern. Allerdings schaffen die Mitgliedstaaten auch Pull-Faktoren, indem sie die illegale Beschäftigung von Drittstaatangehörigen tolerieren. Die Möglichkeit, in der EU eine illegale Beschäftigung[9] zu finden, ist ein wichtiger Pull-Faktor, da das Risiko, von den zuständigen Behörden entdeckt zu werden, sowohl für den Arbeitgeber als auch den Arbeitnehmer derzeit sehr gering ist. Darüber hinaus untergräbt die illegale Beschäftigung, insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Saisonarbeit, nachhaltig die Glaubwürdigkeit legaler Migrationskanäle und mindert das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten. Ebenso kann sie zu massiver Ausbeutung oder sogar sklavenähnlichen Verhältnissen führen, was in der Europäischen Union nicht geduldet werden darf. Solche Verhältnisse beschränken sich nicht nur auf Fälle, an denen die organisierte Kriminalität beteiligt ist. Die illegale Beschäftigung hindert Arbeitnehmer daran, in den Genuss von Sozialleistungen zu kommen und schafft ungleiche Bedingungen für Arbeitgeber. Werden Arbeitsplätze vom regulären Arbeitsmarkt in die Schattenwirtschaft verlagert und von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen besetzt, kann dies zu Unmut führen. Die Eindämmung der illegalen Beschäftigung dürfte zum Abbau intolerabler Ausbeutungsformen, zur Erhöhung der Steuereinnahmen und zum Rückgang der Fremdenfeindlichkeit beitragen.

37. In der europäischen Beschäftigungsstrategie und den beschäftigungspolitischen Leitlinien werden Maßnahmen gefordert, um die reguläre Beschäftigung zu fördern. Initiativen wie die Modernisierung der sozialen Sicherheit, die Senkung der Lohnnebenkosten und Steuererleichterungen für einkommensschwache/gering qualifizierte Arbeitnehmer dürften dazu beitragen, die Anreize zu Schwarzarbeit und zur Einstellung illegaler Einwanderer zu verringern.

38. Darüber hinaus sollte die Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Personen, die unter Verletzung ihres Aufenthaltsstatus arbeiten, gezielt angegangen werden. Gleichzeitig sollte die allgemeine Funktionsweise der EU-Arbeitsmärkte genauer betrachtet werden. Weit verbreitet sind drei Phänomene der illegalen Beschäftigung: Arbeit auf dem Bau, im Gaststättengewerbe sowie in der Textilindustrie, die häufig durch organisierte kriminelle Netze vermittelt wird; Verkauf häufig gefälschter Waren und Arbeit in Privathaushalten, wo es häufig zu extremen Formen der Ausbeutung kommt. Im Anschluss an die Empfehlung des Rates aus dem Jahre 1995 zur Harmonisierung der Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der illegalen Beschäftigung sowie zur Verbesserung der einschlägigen Kontrollverfahren[10] sind einige Mitgliedstaaten tätig geworden und haben u.a. Arbeitgeber dazu verpflichtet, vor einer Beschäftigung den aufenthaltsrechtlichen Status von Drittstaatsangehörigen durch Nachfrage bei den zuständigen Behörden für die Ausstellung von Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen

---

[9] Für die Zwecke der Mitteilung ist unter illegaler Beschäftigung jede Form von entlohnter wirtschaftlicher Tätigkeit zu verstehen, die von einem illegal in der EU aufhältigen Drittstaatsangehörigen ausgeübt wird (darunter fallen alle Drittstaatsangehörigen, die keine gültige Bleibe- oder Aufenthaltserlaubnis besitzen).

[10] ABl. C 5 vom 10.1.1996, S. 1.

zu überprüfen. Ebenso wurden Sanktionen für Arbeitgeber eingeführt, die vom Ausschluss von öffentlichen Aufträgen, Einschränkungen bei künftigen Einstellungen (schwarze Listen), über strafrechtliche Sanktionen bis zur Übernahme der Rückführungskosten reichen. **Oberste Priorität sollte sein, dass** die **Mitgliedstaaten**, **die noch nicht tätig geworden sind**, **ähnliche Maßnahmen ergreifen und diese von allen Mitgliedstaaten wirksam umgesetzt werden.** Auch sollten die Mitgliedstaaten wirksame Sanktionen bei Verstößen gegen die Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften am Arbeitsplatz vorsehen, was im Rahmen der illegalen Beschäftigung häufig vorkommt.

39. Gleichzeit wird die Kommission 2006 eine **Wirkungs- und Mängelbewertung** in Bezug auf die Richtlinie 2002/90/EG und den Rahmenbeschluss 2002/946/JI vornehmen, welche die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt definieren und den diesbezüglichen strafrechtlichen Rahmen verstärken. Dabei ist auch zu prüfen, wie sich das jüngste Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-176/03 auswirkt. Auch wenn diese Maßnahmen naturgemäß breiter angelegt waren, handelt es sich doch um die ersten EU-Instrumente, die gezielt auf die Beihilfe zum illegalen Aufenthalt und zur illegalen Einreise ausgerichtet sind. Die Kommission wird demnächst mit den Mitgliedstaaten und anderen Beteiligten, insbesondere Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften Gespräche über eine mögliche Haftung der Arbeitgeber bei der Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aufnehmen. Nach Abschluss dieses Prozess wird die Kommission bewerten, ob auf EU-Ebene Maßnahmen zur Harmonisierung der Sanktionen für Unternehmen bei Beschäftigung illegal aufhältiger Drittstaatangehöriger erforderlich sind.

40. Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung muss durch eine **bessere Information** sowohl über die Einsatzbereiche illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger als auch die einschlägigen Gegenmaßnahmen der Mitgliedstaaten untermauert werden. Solche Informationen sollten auch unmittelbar bei irregulären Arbeitskräften in Zusammenarbeit mit NRO eingeholt werden.

41. In dem Strategischen Plan zur legalen Zuwanderung[11] wurden EU-Vorschriften für die Zulassung von Wirtschaftsmigranten angekündigt. Dabei sind **Vorkehrunge**n zu treffen, um **das Missbrauchsrisiko zu verringern**. In dem Strategischen Plan wird für 2007 ein Vorschlag für eine allgemeine Rahmenrichtlinie angekündigt, um einen gemeinsamen Rechtsrahmen für alle legal beschäftigten Drittstaatsangehörigen zu schaffen, der auch Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung vorsieht. Dazu gehören die Einführung einer einheitlichen Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigung mit biometrischen Identifikatoren, damit ein verlässlicher Bezug zwischen dem Dokument und dem Inhaber hergestellt wird. Außerdem könnten Arbeitgeber in Einklang mit dem in der Richtlinie für Forscher aus Drittstaaten verankerten Grundsatz (2005/71/EG) finanziell zur Verantwortung gezogen werden.

[11] KOM(2005) 669 vom 21.12.2005.

g. Rückführungspolitik

42. Die Rückführung bei voller Wahrung der Grundrechte bleibt ein Eckpfeiler der EU-Migrationspolitik. Eine wirksame Rückführungspolitik ist unabdingbar, wenn die öffentliche Unterstützung für die legale Migration und die Asylgewährung gesichert werden soll.

43. Der **Abschluss von Rückübernahmeabkommen** bleibt ebenfalls eine Priorität. Die laufenden Verhandlungen sollten abgeschlossen und neue Verhandlungsmandate, beginnend mit den Ländern des westlichen Balkans und sobald möglich mit ausgewählten Nachbarländern angenommen werden.

44. Der Vorschlag für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wird derzeit im Europäischen Parlament und im Rat erörtert. Vorgesehen sind gemeinsame Regeln für die Rückführung, die Abschiebung, die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, die vorläufige Gewahrsamsmaßnahme und die Wiedereinreise.

45. Mit dem geplanten Rückkehrfonds wird die Gemeinschaft über ein Instrument verfügen, um die Anstrengungen der Mitgliedstaten für eine bessere Ausgestaltung der Rückführung, einschließlich einer vertieften Zusammenarbeit, zu unterstützen und zu fördern, was die innergemeinschaftliche Solidarität weiter stärken wird.

46. Die Organisation von **Sammelflügen zur Rückführung** von Drittstaatsangehörigen wird auf dreierlei Weise unterstützt: Die Entscheidung 2004/573/EG des Rates legt die Rechtsgrundlage für solche Flüge fest; vorbereitende RETURN-Maßnahmen und der geplante Rückkehrfonds regeln die finanziellen Aspekte und das webgestützte ICONet ermöglicht den notwendigen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Diese drei Elemente bilden die Kooperationsgrundlage. FRONTEX wird die nötige Unterstützung für die Organisation und Koordinierung solcher Sammelflüge bereitstellen und die Richtlinie 2003/110/EG des Rates stärkt die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Durchbeförderung auf dem Luftweg. Ausgehend von den Schlussfolgerungen des Rates aus dem Jahre 2003 wird die Kommission **weitere Vorschläge** prüfen, um die Mitgliedstaaten zu ermutigen, die kurzfristige Durchbeförderung auf dem Land- oder Seeweg zu erleichtern.

47. Fehlende Dokumentation bleibt ein Hindernis für die wirkungsvolle Rückführung illegaler Migranten, da insbesondere das EU-Reisepapier von zahlreichen Drittländern noch immer nicht anerkannt wird. Das derzeitige EU-Reisepapier basiert auf einer Empfehlung des Rates aus dem Jahre 1994; im Juni 2004 hat der Rat Schlussfolgerungen zur Überprüfung angenommen. FRONTEX soll Arbeiten durchführen, um bewährte Verfahren beim Erwerb von Reisedokumenten und der Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu ermitteln.

48. Auch sollten **gemeinsame Standards für die Ausbildung** von Bediensteten festgelegt werden, die für die Rückführung verantwortlich sind; hierzu könnten beispielsweise ein gemeinsames Schulungshandbuch ausgearbeitet und EU-weit standardisierte Fachseminare veranstaltet werden.

h. Verbesserung des Informationsaustausches über bestehende Instrumente

49. Die operationelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten kann nur erfolgreich sein, wenn technische und strategische Informationen schnell und leicht ausgetauscht werden können.

50. Das ICONet ist nun in Betrieb. Der für Europol und Frontex im Laufe des Jahres 2006 geplante Zugriff dürfte zu einer Effizienzsteigerung beitragen. In Zukunft könnte das ICONet als Frühwarnsystem bei der Koordinierung von Rückführungsmaßnahmen und als Plattform für den Informationsaustausch von Verbindungsbeamten für Einwanderung (ILOs) fungieren.

51. Die einzelstaatlichen Verbindungsbeamten für Einwanderung verfügen über entscheidende Informationen aus den Herkunftsländern zur illegalen Einwanderung. Die **Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsbeamten sollte erleichtert und intensiviert werden**, um diese Informationen besser zu nutzen. In Anbetracht des derzeitigen Migrationsdrucks sollten solche ILO-Netze vorrangig in den relevanten afrikanischen Ländern und im westlichen Balkan errichtet werden.

52. Europol bietet den Mitgliedstaaten im Rahmen seines Mandats zur Verhütung von Menschenschmuggel operationelle und strategische Unterstützung. Allerdings sollte die **operationelle Zusammenarbeit** und die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten und Europol verbessert und ausgeweitet werden. Hierzu sollte eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen den nationalen Einwanderungsdiensten, dem Grenzschutz, der Polizei und anderen Strafverfolgungsbehörden eingeführt werden, die für die Bekämpfung von Schleuseraktivitäten und Menschenhandel verantwortlich sind, was auch den Austausch nachrichtendienstlicher Daten und eine gemeinsame Analyse einschließen sollte. Des Weiteren sollten die Mitgliedstaaten verstärkt auf gemeinsame Ermittlungsgruppen zurückgreifen, um Schleusernetze aufzudecken, in Einklang mit dem einschlägigen Rahmenbeschluss 2002/465/JI und der Mitwirkung von Europol.

i. Haftung von Beförderungsunternehmen

53. In Bezug auf die Beförderungsunternehmen auferlegten Verpflichtungen zur Verhinderung der illegalen Einwanderung sind Artikel 26 des Schengener Durchführungsübereinkommens, die Richtlinie 2001/51/EG über die Haftung von Beförderungsunternehmen und die Richtlinie 2004/82/EG über die Mitteilung von Passagierdaten besonders relevant. Eine **Wirkungsbewertung dieser Maßnahmen** wird durchgeführt, um etwaige Mängel oder Lücken zu ermitteln. Das 2001 eingerichtete Forum, das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, dem Beförderungsgewerbe und humanitären Organisationen zusammensetzt, soll Kooperationsmöglichkeiten zwischen Migrationsbehörden und Beförderungsunternehmen sondieren und im Laufe des Jahres 2007 bewährte Verfahren ermitteln.

4. Schlussfolgerung

54. Das Haager Programm bekräftigt, dass die Umsetzung bereits vereinbarter

Maßnahmen wesentlicher Bestandteil des weiteren Vorgehens der EU zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist. Damit die Maßnahmen die beabsichtigte Wirkung voll entfalten können, ist nicht nur ein informeller Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten notwendig, sondern es muss auch überwacht werden, ob die Mitgliedstaaten dem bestehenden Acquis nachkommen.

55. In Anbetracht des breit gefächerten Ansatzes sollte die Gemeinschaft ein abgestimmtes Vorgehen fördern, das auf gegenseitigem Vertrauen und dem Austausch von Expertenwissen beruht, um die Zusammenarbeit zu vertiefen und gemeinsame Politikkonzepte zu entwickeln. Die vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich auf eine solide Grundlage und werden dazu beitragen, das im Haager Programm vorgegebene Ziel zu verwirklichen und die Fähigkeit der Union zur Steuerung der Migrationsströme zu verbessern. Die Kommission wird dem Rat über die bei der Umsetzung dieser Maßnahmen erzielten Fortschritte ein Jahr nach Annahme der Mitteilung berichten.