EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

29.1.2007

ARBEITSDOKUMENT

über die politischen Prioritäten bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung von Drittstaatsangehörigen

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Javier Moreno Sánchez

1. Politischer und institutioneller Kontext

Die Einwanderungspolitik steht an oberster Stelle der politischen Prioritäten in jedem Mitgliedstaat wie auch auf Ebene der Organe der Europäischen Union.

Das Europäische Parlament hat daran erinnert, dass im Bereich der Einwanderung eine Gesamtstrategie vonnöten ist, insbesondere in seiner Entschließung vom 28. September 2006[1], in der es bedauerte, dass „die Europäische Union auch sieben Jahre nach der Annahme des Programms von Tampere noch nicht über eine kohärente Einwanderungspolitik verfügt".

Eine Einwanderungspolitik muss nämlich einer Vielzahl von Aspekten Rechnung tragen, wie etwa der legalen und der illegalen Einwanderung, ihren Ursachen in Drittstaaten (Unterentwicklung, Armut, Kriege, usw.), den Pull-Faktoren in der Union (Lebensstandard, Beschäftigungsmöglichkeiten, einschließlich Schwarzarbeit, usw.), dem demografischen und wirtschaftlichen Bedarf der Mitgliedstaaten, der Kohärenz der auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene durchgeführten Maßnahmen, den Fragen der Integration und dem Zusammenleben der Kulturen, der Achtung der Grundrechte und insbesondere des Rechts auf Asyl und auf Nicht-Zurückweisung, der Bekämpfung des Rassismus und der Fremdenfeindlichkeit, usw.

Die Schlussfolgerungen des finnischen Vorsitzes nach der Tagung des Europäischen Rates vom 14. und 15. Dezember 2006 stellen das Bestreben dar, auf diese Problematik zu reagieren, indem die verschiedenen Elemente eines europäischen „Gesamtansatzes zur Migrationsfrage" zusammengefasst werden, was dazu führen sollte, dass im Jahre 2007 Maßnahmen in den folgenden Bereichen ergriffen werden: internationale Zusammenarbeit und internationaler Dialog mit Drittstaaten, Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Schutz der Außengrenzen der Union, legale Migration, Integration, Einrichtung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis Ende 2010 und Bereitstellung angemessener finanzieller Mittel.

Es muss daran erinnert werden, dass die Beschlussfassungsverfahren im Bereich der illegalen Einwanderung (Mitentscheidung und qualifizierte Mehrheit seit der Aktivierung der Brückenklausel gemäß Artikel 67 EGV am 1. Januar 2005) und im Bereich der legalen Einwanderung, die weitgehend im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten bleibt, bislang noch unterschiedlich sind. Das Parlament hat sich mehrfach für eine Ausweitung der Mitentscheidung ausgesprochen, um die Kohärenz der Einwanderungspolitik zu verstärken.

Die Wechselbeziehungen zwischen der legalen und der illegalen Einwanderungspolitik sind besonders zahlreich. So könnte eine restriktive Politik im Bereich der legalen Einwanderung die illegale Einwanderung verstärken. Die illegale Einwanderung, an der sich Schlepper- und Menschenhändlerringe bereichern, folgt Routen nach Europa, die sich mit der Zeit in Abhängigkeit von der von den Mitgliedstaaten eingeschlagenen Politik ändern.

2. Erste Bewertung des Inhalts der Mitteilung der Kommission

[1] P6_TA(2006)0386.

In ihrer Mitteilung gibt die Kommission an: „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“.

In dem Entwurf eines Berichts wird der Berichterstatter aufgrund der in der für den 30. Januar vorgesehenen Anhörung gewonnenen Erkenntnisse jede der in der Mitteilung der Kommission aufgelisteten neun Prioritäten im Einzelnen kommentieren.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellen sich die Bemerkungen des Berichterstatters wie folgt dar:

- Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Seit der Vorlage der Mitteilung wurde diese Frage ausführlich in den Schlussfolgerungen des finnischen Vorsitzes im Anschluss an die Tagung des Europäischen Rates vom 14. und 15. Dezember 2006 weiterentwickelt. Der Berichterstatter kann dieses Vorgehen nur unterstützen. Der mehrdimensionale Charakter der Einwanderung erfordert eine enge Zusammenarbeit zwischen allen betroffenen Drittstaaten.

Die Ministerkonferenzen von Rabat und Tripolis im Jahre 2006 (bei denen das Europäische Parlament vom Vorsitzenden Cavada bzw. von Ihrem Berichterstatter vertreten war) stellt den Anfang dieses wichtigen Dialogs zwischen den Herkunfts- und Transitländern und den europäischen Staaten dar, die die Zielpunkte der Einwanderung sind. Dieser Dialog muss auf die Gewährleistung bzw. Verbesserung der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen abzielen und gleichzeitig die Grundlagen für die Entwicklungszusammenarbeit schaffen. Besondere Aufmerksamkeit sollte der Anwendung von Artikel 13 des Abkommens von Cotonou gewidmet werden, sowohl in Bezug auf die Rückübernahme als auch in Bezug auf die Verstärkung der vom Abkommen vorgesehenen Verfahren des Dialogs. Es ist auch wichtig, die Kapazitäten für die Steuerung der Emigration in den Herkunfts- und Transitländern auszubauen, damit sie über die erforderlichen Institutionen und Kontrollmechanismen verfügen (angemessene öffentliche Verwaltung und Rechtsvorschriften, Schulung und Ausrüstung der Grenzschutzbeamten und der Polizeikräfte für die Bekämpfung der Menschenhändler, usw.)

Ihr Berichterstatter begrüßt, dass Vizepräsident Frattini mitteilte, dass die Herkunfts- und Transitländer der Kommission künftig die ihnen vorliegenden Informationen über die Migrationsströme an ihren Grenzen und auf ihrem Hoheitsgebiet, die Schleppernetze, usw. zur Verfügung stellen würden.

Im Juli 2007 wird in Belgien ein globales Forum der Vereinten Nationen über Migration und die Entwicklung stattfinden, bei dem das Parlament vertreten sein muss.

Die Einwanderungspolitik wird ein Test für die Fähigkeit der Union sein, kohärente Maßnahmen innerhalb und außerhalb ihrer Grenzen durchzuführen (doppelte Dimension: interne und externe).

- Sichere Grenzen - Integrierter Grenzschutz an den Außengrenzen

Grenzkontrollen sind natürlich die wichtigste Voraussetzung für die Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Ohne sie kann es keine glaubhafte Politik geben. FRONTEX muss die erforderlichen Mittel für ihre Tätigkeit erhalten, und die Mitgliedstaaten müssen ihre Zusagen einhalten, ihre logistischen und personellen Mittel zur Unterstützung der Maßnahmen bereitzustellen.

Grenzenkontrollen müssen sich im Übrigen unter menschenwürdigen Aufnahmebedingungen für die Menschen vollziehen, die auf die Aufnahme angewiesen sind, und vor allem unter uneingeschränkter Achtung des Rechts auf Asyl und auf Nicht-Zurückweisung.

- Sichere Reise- und Ausweisdokumente

Die Kommission ist davon überzeugt, dass die Sicherheit von Dokumenten durch die Entwicklung der biometrischen Instrumente erhöht werden kann. Diese Entwicklungen sind nützlich, sie müssen jedoch gemäß der Richtlinie 95/46/EG für Tätigkeiten der ersten Säule unter Einhaltung des Datenschutzes vonstatten gehen. In Bezug auf die Tätigkeiten der dritten Säule hat das Parlament mehrfach auf die Notwendigkeit hingewiesen, einen besonderen Rahmenbeschluss anzunehmen (siehe den angenommenen Bericht auf Vorschlag von Frau Roure). Ihr Berichterstatter erwartet vom deutschen Vorsitz, dass er die Arbeit im Rat zu dieser Thematik vorantreibt.

Ohne einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten kann ein automatisiertes System der Kontrolle von Ein- und Ausreisen in das und aus dem Hoheitsgebiet der Union, wie in den Schlussfolgerungen des Vorsitzes im Dezember 2006 dargelegt, nicht ins Auge gefasst werden. Ihr Berichterstatter erwartet von der Kommission, dass sie die erforderlichen Informationen zu ihren Vorhaben auf diesem Gebiet vorlegt.

- Bekämpfung des Menschenhandels

Bei der Umsetzung des mittelfristigen Aktionsprogramms zur Bekämpfung des Menschenhandels müssen die Institutionen und die Mitgliedstaaten und alle hierfür zugewiesenen Mittel mobilisiert werden. EUROPOL und alle Instrumente der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Europa müssen zu diesem Zweck zum Einsatz kommen. Die Bekämpfung des Menschenhandels muss gegen Menschenhändler, Schlepper und Mafiastrukturen, die von ihm profitieren, gerichtet sein. Es muss unbedingt vermieden werden, dass gegen die Geschädigten des illegalen Menschenhandels vorgegangen oder ihnen geschadet wird.

- Regularisierungsthematik

Die Kommission erinnert ganz richtig daran, dass diese Entscheidungen in der gegenwärtigen Rechtslage in das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt sind. Eine Vielzahl von Ländern hat von Regularisierungen Gebrauch gemacht. In Spanien diente die Regularisierung dem Abbau der Schattenwirtschaft. Aus diesem Grunde wurden Regularisierungen nur auf der Grundlage von Arbeitsverträgen vorgenommen, die dem Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften

entsprachen. Diese Regularisierung überträgt den betroffenen Personen Rechte und Pflichten. Entsprechend den Grundsätzen der loyalen Zusammenarbeit und der gegenseitigen Solidarität begrüßt Ihr Berichterstatter, dass das System der gegenseitigen Information (über nationale Maßnahmen in den Bereichen Migration und Asyl, die sich auch auf andere Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft als Ganzes auswirken können) 2007 in Betrieb gehen wird. Die Kommission sollte Einzelheiten über die Studie mitteilen, die sie hierzu erstellen lassen will.

- Bekämpfung eines maßgeblichen Pull-Faktors: die illegale Beschäftigung

Ihr Berichterstatter begrüßt, dass in der Mitteilung der Kommission am ausführlichsten auf diesen Aspekt eingegangen wird. Bislang wurden die Maßnahmen über Gebühr hinausgeschoben, obwohl es sich hierbei um eine der Hauptursachen für die illegale Einwanderung handelt. Die Ankündigung seitens der Kommission von Vorschlägen für harmonisierte Sanktionen in den Mitgliedstaaten für Arbeitgeber, die Arbeitnehmer illegal beschäftigen, (Ausschluss von öffentlichen Aufträgen, strafrechtliche Sanktionen, Zahlung der Rückführungskosten, usw.) geht in die richtige Richtung. Entgegen der Verbindung, die zumeist von populistischen Kreisen zwischen Einwanderung und Arbeitslosigkeit hergestellt und propagiert wird, muss unterstrichen werden, dass illegale Arbeitnehmer keine Arbeitslosigkeit kennen: sie akzeptieren die schlechtesten Arbeitsbedingungen und die niedrigsten Löhne und tragen auf wichtige Weise zum Funktionieren bestimmter Wirtschaftsbereiche (vor allem Saisonarbeiter) außerhalb jedes Rechtsrahmens bei.

Die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung beinhaltet eine wichtige psychologische Dimension: Durch Reduzierung der Pull-Faktoren in Europa (eine mögliche Beschäftigung, selbst unter unwürdigen Bedingungen, was die Grundrechte anbelangt) wird der Anreiz zur Emigration in die Union gesenkt und der Raum für die Schwarzarbeit in unseren Volkswirtschaften verringert. Um alle Dimensionen der illegalen Beschäftigung zu untersuchen (wirtschaftliche und soziale Rechte, Achtung vor dem Individuum, wirtschaftliche und soziale Lage der betroffenen Wirtschaftsbereiche), möchte Ihr Berichterstatter eine spezielle Anhörung mit unseren Kollegen des Ausschusses für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten und des Ausschusses für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie mit der Kommission und dem Ratsvorsitz zu diesem Thema abhalten.

- Rückführungspolitik

Es ist wichtig, dass das Parlament so schnell wie möglich seinen Standpunkt zum Vorschlag für eine Richtlinie der Kommission in erster Lesung annimmt. Ihr Berichterstatter bedauert, dass die Arbeit des Rates blockiert zu sein scheint und dass die Annahme der „Rückführungsrichtlinie“ nicht zu den Prioritäten des deutschen Vorsitzes zählt.
Wie das Parlament unterstrichen hat, müssen auf europäischer Ebene rechtliche Regelungen und Bedingungen für die Rückführungspolitik geschaffen werden. Die Annahme dieser Richtlinie auf der Grundlage des Berichts unseres Kollegen Weber ist daher für die Umsetzung des Inhalts erforderlich.
Es wäre nützlich, wenn die Kommission eine Bewertung der Rückführungspolitik vornehmen würde (Wirksamkeit der geltenden Abkommen, Untersuchung der Gründe für die stockenden Verhandlungen, usw.).

- Verbesserung des Informationsaustausches über bestehende Instrumente

Es liegt auf der Hand, dass die zahlreichen betroffenen Akteure ihren Informationsaustausch verbessern müssen, indem sie jedes Mal, wenn dies erforderlich ist, FRONTEX und EUROPOL mit einbeziehen. Die Zusammenarbeit mit den Verbindungsbeamten für den Bereich „Einwanderung“ ist eine Priorität. Das Parlament sollte regelmäßig von diesen Entwicklungen und ihren Ergebnissen unterrichtet werden, so auch von der Weiterentwicklung des Netzes ICONet.

- Haftung der Beförderungsunternehmen

Eine Bewertung der ergriffenen Maßnahmen scheint erforderlich zu sein, insbesondere der Umsetzung der Richtlinie 2001/51/EG. Die Kommission bezieht sich auf das 2001 ins Leben gerufene Forum, das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten, des Verkehrssektors und humanitärer Organisationen zusammensetzt.

3. Schlussfolgerungen

Abgesehen von den ersten hier dargelegten Bemerkungen möchte Ihr Berichterstatter Folgendes unterstreichen:

- die Tatsache, dass die illegale Einwanderung eine europäische Herausforderung ist, die in koordinierter Weise und im Geiste der Solidarität auf europäischer Ebene aufgenommen werden muss, insbesondere gemeinsam mit den Gebieten im Süden und im Osten der Union, die bislang mit den größten Strömen illegaler Einwanderer fertig werden müssen;
- die Notwendigkeit, die Brückenklausel in Artikel 67 des EG-Vertrags zu aktivieren, um die Einwanderungspolitik der Europäischen Union kohärenter und wirksamer zu machen;
- die Verschiedenartigkeit der Probleme, die in der Mitteilung der Kommission klar zum Ausdruck kommt. Die Antwort auf diese Verschiedenartigkeit muss ein Gesamtansatz sein, der insbesondere Folgendes mit einbezieht:

  - wirksame Grenzkontrollen mit menschenwürdigen und vorschriftsmäßigen Aufnahmebedingungen
  - die enge Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern, einschließlich der Grenzkontrollen in diesen Ländern und die Umsetzung der Rückübernahmeabkommen
  - eine Politik der Entwicklungszusammenarbeit, die die Ursachen der Emigration aus diesen Ländern durch die Finanzierung und die Unterstützung von konkreten Projekten mindert. Die in den letzten Jahren durchgeführten besten Beispiele müssen besser zur Geltung gebracht werden.
  - die entschlossene Bekämpfung der illegalen Beschäftigung in Europa
  - eine deutlich bessere Ausführung der verfügbaren Haushaltsmittel als in den letzten Jahren.

Ihr Berichterstatter möchte, sofern dies nötig sein sollte, unterstreichen, dass die illegalen Einwanderer nicht mit Straftätern gleichgesetzt werden dürfen. Sie setzen ihr Leben aufs Spiel, wenn sie versuchen, nach Europa zu kommen, um in Freiheit zu leben und ihren

Lebensunterhalt zu verdienen. Die Politiker stehen in der Verantwortung, den Bürgern dies in Erinnerung zu rufen und gleichzeitig eine kohärente und wirksame Politik umzusetzen, die der Bekämpfung der illegalen Einwanderung dient.