



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.6.2003
KOM (2003) 323 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT IM HINBLICK AUF DEN EUROPÄISCHEN RAT IN THESSALONIKI**

**ENTWICKLUNG EINER GEMEINSAMEN POLITIK IN DEN BEREICHEN
ILLEGALE EINWANDERUNG, SCHLEUSERKRIMINALITÄT UND
MENSCHENHANDEL, AUSSENGRENZEN UND RÜCKFÜHRUNG ILLEGAL
AUFHÄLTIGER PERSONEN**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT IM HINBLICK AUF DEN EUROPÄISCHEN RAT IN THESSALONIKI**

**ENTWICKLUNG EINER GEMEINSAMEN POLITIK IN DEN BEREICHEN
ILLEGALE EINWANDERUNG, SCHLEUSERKRIMINALITÄT UND
MENSCHENHANDEL, AUSSENGRENZEN UND RÜCKFÜHRUNG ILLEGAL
AUFHÄLTIGER PERSONEN**

1.	Einleitung	3
2.	Entwicklung der Politik	4
2.1.	Visapolitik.....	4
2.2.	Grenzpolizei: Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen.	6
2.3.	Rückführungspolitik.....	8
2.4.	Wichtige flankierende Maßnahmen	10
2.5.	Operative Zusammenarbeit und Informationsaustausch	12
3.	Partnerschaft mit Drittstaaten.....	13
4.	Angemessenheit der Finanzmittel und des Lastenteilungssystems.....	15
5.	Schlussfolgerungen	18

1. EINLEITUNG

Seit 1994 vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Kontrolle der Zuwanderung neben dem Einwirken auf den Zuwanderungsdruck, insbesondere durch die Zusammenarbeit mit den Abwanderungsländern, sowie einer verstärkten Politik der Integration legaler Zuwanderer, eine der drei Schlüsselkomponenten eines Gesamtkonzepts für eine effiziente Zuwanderungspolitik ist. Der Europäische Rat von Tampere hat diesen Ansatz bekräftigt und ihn durch eine weitere Zielvorgabe, die Einführung eines gemeinsamen Asylsystems, ergänzt.

Auf seinen Tagungen in Laeken und in Sevilla hat der Europäische Rat erneut auf die Bedeutung hingewiesen, die er der Bekämpfung der illegalen Einwanderung beimisst. Insbesondere in Sevilla hat er eine Reihe präziser, mitunter sehr operativer Anstöße gegeben, damit diese Priorität rasch in die Praxis umgesetzt wird. Das Jahr 2002 war denn auch durch eine besonders produktive politische Planung gekennzeichnet. So hat der Rat jeweils auf der Grundlage von Mitteilungen der Kommission nacheinander drei Aktionspläne angenommen, die ein umfassendes und kohärentes Maßnahmenpaket bilden.

Der Europäische Rat wird in Thessaloniki eine erste Bilanz dieser Arbeiten ziehen, wobei diese Bilanz nur vorläufig sein kann, da es kaum möglich sein dürfte, nach so kurzer Zeit endgültige Schlüsse über die Wirksamkeit der gemeinsamen Politik zu ziehen. Gleichwohl wäre es wünschenswert, dass die Staats- und Regierungschefs die in den letzten Monaten erzielten Fortschritte noch einmal erörtern, um so eine politische Bewertung vornehmen und aufzeigen zu können, welche Prioritäten umgesetzt werden müssen, damit das in Tampere aufgestellte Gesamtprogramms umgesetzt wird.

Die Kommission legt als Beitrag dazu diese Mitteilung vor. Letztere versteht sich keineswegs als komplette Bestandsaufnahme der bisherigen Arbeiten, wie sie im "Fahrplan" vorgesehen ist, der von der dänischen Präsidentschaft festgelegt und von der griechischen Präsidentschaft unlängst aktualisiert wurde. Was insbesondere die operative Zusammenarbeit im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen betrifft, so verweist die Kommission auf den unter ihrer Mitwirkung erstellten Sonderbericht der Präsidentschaft.

Die Kommission hat mit ihren drei Mitteilungen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, zum integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen und zur Rückführung illegal aufhältiger Personen schrittweise einen Rahmen für diese im Aufbau begriffenen Politik abgesteckt. Mit dieser Mitteilung möchte sie die Kohärenz dieser Politik herausstellen und die Grundlagen für einen Begleitprozess schaffen, dessen konkreter Ausdruck ein jährlich Bericht ist.

Die Kommission geht in dieser Mitteilung auf einige Initiativen und Fragen ein, die in ihren Augen wesentliche Komponenten eines effizienten gemeinsamen Vorgehens sind: die Verstärkung der operativen Zusammenarbeit, namentlich durch die Einführung umfassender Informationsverarbeitungssysteme, die Mobilisierung von Finanzmitteln im Geiste der Solidarität sowie die Annahme und Umsetzung von Rechtsinstrumenten. Darüber hinaus wird die Bedeutung anderer Maßnahmen, beispielsweise in den Bereichen Justiz und Strafrecht, soziale Angelegenheiten und Außenbeziehungen.

Auf ihrer Tagung in Thessaloniki werden sich die Staats- und Regierungschefs mit zwei weiteren Themen zu befassen haben, die wichtige Aspekte des in Tampere beschlossenen integrierten Ansatzes berühren, nämlich die internationale Dimension des Asylsystems und die Integration von Zuwanderern. Entsprechend dem Wunsch des Europäischen Rates wurden

zu diesem Zweck ebenfalls Sonderberichte vorbereitet. Die Kommission begrüßt diese umfassende Agenda und hofft, dass die Union ihre ausgewogene Vision bekräftigt, von der sie sich bisher hat leiten lassen und auch weiterhin auf der Grundlage des neuen Verfassungsvertrags leiten lassen sollte. Gleichzeitig wiederholt sie ihren Wunsch, dass der Rat die ihm noch vorliegenden Vorschläge rasch annehmen möge.

2. ENTWICKLUNG DER POLITIK

2.1. Visapolitik

Die Visapolitik der Gemeinschaft, die eingeführt wurde, um den Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen zu flankieren, kann entscheidend zur Prävention illegaler Einwanderung beitragen. Letztere ist - neben anderen in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates aufgeführten Kriterien wie öffentliche Ordnung und Sicherheit, EU-Außenbeziehungen, regionale Kohärenz und Gegenseitigkeit - eines der grundlegenden Kriterien für die Bestimmung der Drittländer, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen.

Die Überprüfung der Liste von Drittländern, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen war eine der Prioritäten des Europäischen Rates von Sevilla. Der Vorschlag der Kommission, die Liste dahingehend zu ändern, dass Ekuador nunmehr in der *Negativliste* aufgeführt wird, wurde im März 2003 vom Rat angenommen. Die Änderung der Verordnung Nr. 539/2001 ist ein Beweis dafür, dass die gemeinsame Visapolitik zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung beiträgt. Eine korrekte und rechtzeitige Anwendung dieser Verordnung vor Ort in allen Mitgliedstaaten wäre ein weiterer positiver Beitrag.

Auf den Tagungen des Europäischen Rates von Laeken und Sevilla wurde ebenso wie im Gesamtplan zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel (nachstehend "Santiago Aktionsplan") der Einführung eines gemeinsamen **Visa-Informationssystems (VIS)** hohe Priorität eingeräumt. Der Rat erließ im Juni 2002 Leitlinien zur Einrichtung eines derartigen Systems und forderte die Kommission auf, eine Durchführbarkeitsstudie auf der Grundlage dieser Leitlinien zu erstellen. Entsprechend diesen Leitlinien werden mit dem VIS insbesondere folgende Ziele angestrebt: Erleichterung der Betrugsbekämpfung, Verhütung von "visa shopping", Verbesserung der Unterrichtung über Visumangelegenheiten, Erleichterung der Identifizierung zum Zweck der Anwendung der Verordnung Dublin II und von Rückführungsverfahren, effizientere Gestaltung der gemeinsamen Visapolitik und Beitrag zur inneren Sicherheit sowie zur Terrorismusbekämpfung. Das VIS sollte ein zentrales Visa-Informationssystem (C-VIS) und in jedem Mitgliedstaat ein nationales Visa-Informationssystem (N-VIS) umfassen. Die nunmehr vorliegende Durchführbarkeitsstudie enthält eine Analyse der technischen und finanziellen Aspekte des VIS.

Von großer Bedeutung für die Effizienz des Systems insgesamt sind die biometrischen Daten. In der Studie werden die drei derzeit möglichen biometrischen Identifikatoren bewertet: Iriserkennung, Gesichtserkennung und Fingerabdrücke. Letztere werden als wichtigste biometrische Identifikatoren empfohlen. Mit der Fingerabdrucktechnik wäre die erforderliche Genauigkeit gewährleistet, um Personen identifizieren zu können und die Fingerabdruck-Datenbanken könnten in den kommenden Jahrzehnten auch dann noch genutzt werden, wenn neue biometrische Techniken einführt würden. Durch die Einführung eines zweiten biometrischen Identifikators wie der Gesichtserkennung könnte die Identifikationsgenauigkeit noch verbessert werden. Die systematische Verwendung biometrischer Daten wird erhebliche technische und finanzielle Auswirkungen auf das gesamte Visumsystem haben.

Die Investitionskosten für das zentrale System C-VIS, sowie für alle N-VIS, einschließlich deren Kommunikationsstrukturen, werden in der Durchführbarkeitsstudie auf etwa 130 Mio. bis 200 Mio. Euro veranschlagt, je nachdem welche Basisarchitektur und Funktionalitäten gewählt werden. Diese Kosten, von denen ein großer Teil auf die Entwicklung und den Betrieb des Biometrik-Moduls entfällt, könnten indessen, je nachdem, wann das System eingeführt wird und wie rasch Konsulate an das VIS angeschlossen werden, über einen Zeitraum von zehn bis zwölf Jahren verteilt werden. Die Finanzierung des VIS geht indessen nicht nur zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts; die Hauptlast - insbesondere die Ausstattung der Konsulate der Mitgliedstaaten, weltweite Verbindungen, Versand und Schulungsmaßnahmen - werden die nationalen VIS-Komponenten zu tragen haben.

Wegen der erheblichen finanziellen Auswirkungen des VIS-Projekts wurde in der Studie das Synergiepotenzial geprüft und die technische Einbindung des Systems von SIS II (zweite Generation des Schengen-Informationssystems) und VIS in C-VIS empfohlen. Das würde beträchtliche Einsparungen ermöglichen. Die bisherigen politischen Agenden sind für SIS II und VIS indessen völlig verschieden: während für das neue SIS bereits ein Beschluss ergangen ist, der die Gemeinschaftsfinanzierung und die Verantwortlichkeit für die Entwicklung des Systems mit ersten Kernfunktionalitäten regelt, steht das VIS noch ganz am Anfang. Die Kommission hat beiden Projekten Priorität eingeräumt; vor allem aber dem SIS, das die Schengen-Zusammenarbeit in zentralen Aspekte unterstützt und dessen neue Version 2006, d. h., wenn die Beitrittländer in der Lage sein dürften, den Schengen-Besitzstand vollständig anzuwenden, betriebsbereit sein muss.

Die Weiterentwicklung des VIS wird davon abhängen, welche strategischen Leitlinien der Rat insbesondere mit Blick auf folgende Fragen beschließt:

- Entwicklung des VIS, und in diesem Fall, welche Option und welche technische Lösung für die Systemarchitektur
- Bekräftigung des allgemeinen Ansatzes in den Leitlinien des Rates, auf denen die Durchführbarkeitsstudie basiert
- Festlegung des/der im System zu speichernden und zu verarbeitenden biometrischen Identifikators/Identifikatoren.

Auf der Grundlage dieser politischen Leitlinien wird die Kommission die erforderlichen technischen, rechtlichen und finanziellen Schritte einleiten.

In einem weitergefassten Rahmen wurden auf EU-Ebene und in anderen Gremien, wie ICAO (Internationale Zivilluftfahrtorganisation), G8, IGC und im Rahmen der EU/US-transatlantischen Beziehungen Fragen im Zusammenhang mit der Überprüfung und Identifizierung von Reisenden und der Fälschungsanfälligkeit von Reisedokumenten erörtert. Zwei Vorschläge der Kommission (**Einheitliche Visagegestaltung und Einheitliche Gestaltung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige**) zielen darauf ab, diese Dokumente fälschungssicherer zu gestalten und die Übereinstimmung zwischen dem ausgestellten Dokument und seinem Inhaber sicherzustellen. Der Rat nahm beide Vorschläge im ersten Halbjahr 2002 an und der mit Verordnung 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung eingesetzte Ausschuss leistete der Kommission Unterstützung bei der Entwicklung weiterer technischer Spezifikationen in diesem Bereich. Die in Verbindung mit den beiden neuen Instrumenten erarbeiteten zusätzlichen technischen Spezifikationen wurden im Juni und im August 2002 von der Kommission angenommen.

Im Rat wurde die Möglichkeit diskutiert, Visa und Aufenthaltstitel durch weitere **biometrische Identifikatoren** noch fälschungssicherer zu gestalten und die Überprüfung und Identifizierung der jeweiligen Person zu erleichtern. Dazu müssten die vorgenannten Instrumente geändert werden, was die Kommission in Kürze vorschlagen wird. Gleichzeitig wäre es angezeigt, den in diesen Instrumenten festgelegten Termin (Mitte 2007) für die obligatorische Aufnahme eines Lichtbilds des Antragstellers in das Visum und in den Aufenthaltstitel vorzuziehen. Die Kommission wird harmonisierte und interoperable Lösungen für die Verwendung biometrischer Daten vorschlagen, um auf der Grundlage der Ergebnisse der VIS-Durchführbarkeitsstudie und der ICAO-Empfehlungen den größtmöglichen Mehrwert zu erzielen. Die Biometrikdiskussion ist auch wichtig für die Gestaltung von Reisepässen, denn die neuen US-Regelungen sehen weitere Sicherheitsmerkmale für Pässe von Staatsangehörigen vor, die für die Einreise in die USA kein Visum benötigen. Die Kommission wird Vorschläge für einheitliche Sicherheitsmerkmale, einschließlich biometrischer Daten, in EU-Reisepässen, vorlegen, die sicherstellen, dass die Reisepässe leichter kontrollierbar sind, in Drittländern besser akzeptiert werden und weniger betrugsanfällig sind. Sie hält es daher für vordringlich, dass endgültige internationale Normen erarbeitet werden, um den Beteiligten die Beschlussfassung über die geplante Aufnahme biometrischer Identifikatoren zu erleichtern, die unter Umständen mit hohen Investitionen verbunden ist.

Die **Schaffung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen für die Einrichtung gemeinsamer EU-Visumstellen** ist ein weiterer Punkt des Visumkapitels im Santiago-Aktionsplan. Wie der fehlgeschlagene Versuch in Pristina belegt, sind hier keine Fortschritte zu verzeichnen. Diese Frage ist indessen von zentraler Bedeutung für die Verstärkung konsularische Zusammenarbeit und die einheitliche Prüfung von Visumanträgen. Mit gemeinsamen Visumstellen lassen sich in Bezug auf technische Ausrüstung und Personal beträchtliche Synergieeffekte erzielen, dies umso mehr, falls der Rat beschließen sollte, das Visa-Informationssystem einzuführen und weltweit auszudehnen.

2.2. Grenzpolizei: Entwicklung eines gemeinsamen integrierten Grenzschutzes an den Außengrenzen.

Die Mitteilung der Kommission vom Mai 2002 verfolgt das ehrgeizige Ziel einer gemeinsamen integrierten Politik des Grenzschutzes an den Außengrenzen, die unter anderem auch zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung beitragen soll. Der Rat hat in seinem im Juni 2002 angenommenen Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen den Ansatz der Kommission und ihre ambitionierten Ziele gebilligt. Der Plan umfasst ein Programm von Aktionen, Initiativen und Studien, die entweder von den Mitgliedstaaten oder der Kommission durchgeführt werden sollen. Der Europäische Rat von Sevilla hat die Bedeutung dieses Plans hervorgehoben und die Kommission mit weiteren Aufgaben, wie der Erstellung einer Studie zur Lastenverteilung, beauftragt.

Die Pilotvorhaben und gemeinsamen Maßnahmen der Mitgliedstaaten nehmen mehrere Formen an: Zentren, die punktuelle gemeinsame Aktionen an den verschiedenen Arten von Grenzen koordinieren; die Festlegung europäischer Definitionen für Risikobewertung und für die Fortbildung von Grenzschutzbeamten sowie Aufstellung gemeinsamer Regeln für Risikoanalyse und den gemeinsamen zentralen Unterrichtsplan. Die Kommission hat aktiv an diesen operativen und strategischen Projekten mitgewirkt, die für das gemeinsame Ziel der

Gewährleistung eines gleichwertigen Kontroll- und Überwachungsniveaus an den EU-Außengrenzen¹ extrem wichtig sein können.

Die Bewertung dieser gemeinsamen Aktionen und Vorhaben, in die nahezu alle Mitgliedstaaten sowie einige Beitrittsländer eingebunden sind, basiert auf einer doppelten Analyse: erstens der unmittelbaren Ergebnisse der aus der Zusammenarbeit resultierenden gemeinsamen Praktiken und Erfahrungen und zweitens des langfristigen Nutzens der Entwicklung besserer, effektiverer Sicherheitsstandards für die Kontroll- und Überwachungsaufgaben an den Außengrenzen. In dieser Hinsicht fällt die endgültige Bewertung insgesamt positiv aus, da sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Beitrittsländer aktiv an den verschiedenen Projekten mitgewirkt haben. So haben sie ihre Methoden und Erfahrungen eingebracht und sich gegenüber den Methoden der anderen Mitgliedstaaten aufgeschlossen gezeigt. Das Ziel, in diesem sensiblen Bereich gegenseitiges Vertrauen zu stärken und Wissen zu erweitern, ist erreicht worden. Als logische Konsequenz wurden schrittweise gemeinsame Praktiken für die Verwaltung der Kontroll- und Überwachungstätigkeiten an den Außengrenzen erarbeitet. Schließlich haben auch die beiden horizontalen Projekte eines gemeinsamen Modells für Risikoanalyse und für den Unterrichtsplan dazu beigetragen, ein gemeinsames Bewusstsein dafür zu schärfen, dass es ein gleichwertiges Schutzniveau an den Grenzen zu gewährleisten gilt, indem Schwachstellen beseitigt und positive Aspekte verstärkt werden.

Die Kommission muss bei der **Bewertung der operativen Koordinierung und Zusammenarbeit** zwischen den Mitgliedstaaten allerdings der Erklärung in Anlage III des Plans des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen Rechnung tragen. Gemäß dieser Erklärung sind die konkreten Initiativen unter Berücksichtigung der Koordinierungsrolle der "gemeinsamen Instanz von Praktikern für die Außengrenzen" in den institutionellen Rahmen der EU einzubinden. Außerdem müssen diese Initiativen mit dem allgemeinen Ziel der Gemeinschaft, überall an den Außengrenzen ein gleichwertiges Kontroll- und Überwachungsniveau zu gewährleisten, in Einklang stehen. Die gemeinsame Instanz, die zur Umsetzung der gemeinsamen europäischen Politik für den Grenzschutz an den Außengrenzen umfassende Aufgaben wahrnehmen wird, soll den Inhalt der gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte überprüfen und deren Umsetzung entsprechend dem Plan des Rates billigen und kontrollieren.

Die gemeinsame Instanz von Praktikern für die Außengrenzen tritt im Rat unter der Ägide des SAEGA (Strategischer Ausschuss des Rates für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen) in der Formation "SAEGA+" zusammen. Dieser institutionelle Status wirft die Frage auf, wie effizient der SAEGA+ arbeiten kann, wenn er wichtige, der gemeinsamen Instanz übertragene Aufgaben wahrnehmen muss. Seine strategische und operative Arbeit ist das Kernstück der gemeinsamen Politik für den Grenzschutz an den Außengrenzen. Sie beinhaltet die Durchführung der gemeinsamen integrierten Risikoanalyse, die Koordinierung gemeinsamer operativer Aktionen, Strategiemanagement mit Blick auf die Konvergenz der einzelstaatlichen Politiken im Bereich Personal und Ausrüstung sowie Risikobewertungsinspektionen in Krisenfällen an den Außengrenzen. Eine stärker operativ ausgerichtete Instanz sollte die laufende Verwaltung dieser Tätigkeiten übernehmen, was eine permanentes Funktionieren erfordert. Der SAEGA+ ist, indem er diese Aktionen und Projekte gebilligt hat, seiner Aufgabe gerecht geworden; doch es hat sich deutlich gezeigt, dass er als

¹ u.a. Berliner Zentrum für gemeinsame Aktionen an den Landgrenzen, das finnische Projekt CIRAM – Common Integrated Risk Analysis Model (Gemeinsames integriertes Risikoplanungsmodell) und das österreichische Projekt eines gemeinsamen zentralen Unterrichtsplans für Grenzschützer.

Arbeitsgruppe des Rates bei der Koordinierung und Verwaltung der gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekte an seine Grenzen stößt; deshalb sind alternative institutionelle Lösungen erforderlich.

In institutioneller Hinsicht gilt es einige wichtige Lehren zu ziehen. Das dezentrale Netzwerk nationaler Zentren weist den zuständigen nationalen Stellen eine entscheidende Rolle zu. Diese Lösung ist insofern logisch und effizient, als allein diese Stellen über die relevanten professionellen Qualifikationen verfügen, um die erforderlichen Maßnahmen durchführen zu können. Andererseits sind sich alle Beteiligten bewusst, dass es einer kohärenten, effektiven und wirklich operativen Koordinierung all dieser Zentren bedarf. Die gegenwärtigen Modalitäten dieser Koordinierung weisen jedoch strukturelle Beschränkungen auf, die einer effizienten Arbeit entgegen stehen. Es müssen daher neue institutionelle Mechanismen erwogen werden, die die Aktionen der Mitgliedstaaten erleichtern und gleichzeitig eine effektive, kontinuierliche und uneingeschränkt operative Koordinierung gewährleisten. Fernziel muss sein, zu einer gemeinsamen integrierten Politik für den Grenzschutz an den Außengrenzen zu gelangen und ein europäisches Grenzkorps zu schaffen. Daher sollte das von der Kommission in ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2002 vorgeschlagene und vom Rat gebilligte Konzept der gemeinsamen Instanz überprüft werden: einige stärker strategisch ausgerichtete Koordinierungsaufgaben könnten weiterhin vom SAEGA+ wahrgenommen werden; die mehr operativen Aufgaben könnten einer neuen ständigen Gemeinschaftsstruktur übertragen werden, die in der Lage wäre, die laufenden Verwaltungs- und Koordinierungsaufgaben wahrzunehmen und auf Krisensituationen zu reagieren. Status und Rechtsgrundlage dieser operativen Gemeinschaftsstruktur müssen unter Berücksichtigung von Artikel 62 EUV festgelegt werden.

Was die **Neufassung des Gemeinsamen Handbuchs für die Außengrenzen** betrifft, so müssen zunächst der Rechtsbestand im Bereich Außengrenzen und die bestehenden Schwachstellen sowie die mit einer solchen Neufassung verbundenen verfahrenstechnischen Schwierigkeiten analysiert werden, bevor konkrete Vorschläge unterbreitet werden können. Die Kommission wird dem Rat deshalb ein einschlägiges Arbeitspapier mit einer Analyse der aktuellen Situation und mehreren Handlungsoptionen vorlegen.

Nach Abschluss der Beratungen mit den derzeitigen und den künftigen Mitgliedstaaten zu dem Arbeitspapier der Kommission "Weiterentwicklung des Acquis im Bereich des **kleinen Grenzverkehrs**" vom September 2002 wird die Kommission zu gegebener Zeit Legislativvorschläge unterbreiten.

Die zunehmende illegale Einwanderung über die Seegrenzen hat auch das politische Bewusstsein dafür geschärft, wie wichtig eine effektive Kontrolle und Überwachung der EU-**Seeaußengrenzen** ist. Mit der Durchführbarkeitsstudie der Kommission über die Verbesserung der Kontrollen an den Seegrenzen soll diesem Anliegen Rechnung getragen werden. Die Studie verfolgt zwei klare Ziele: die Lücken und Schwachstellen an diesen Grenzen ermitteln und eine Liste geeigneter legislativer und operativer Maßnahmen erstellen, mit denen ein gleichwertiges effektives Schutzniveau an den Außengrenzen gewährleistet werden kann. Sobald diese Studie vorliegt (Juni 2003), wird die Kommission sie den Mitgliedstaaten übermitteln und eine Sachverständigensitzung zur Erörterung geeigneter Folgemaßnahmen einberufen.

2.3. Rückführungspolitik

Wie wichtig eine effektive Rückführungspolitik ist, wird an den Entwicklungen deutlich, die 2002 bei der Bekämpfung illegaler Einwanderung zu verzeichnen waren. Nach einem

umfassenden Konsultationsprozess mit allen beteiligten Kreisen auf der Grundlage des **Grünbuchs der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen**, dem im Oktober 2002 eine **Mitteilung** folgte, legte der Rat im November 2002 entsprechend der Forderung des Europäischen Rates von Sevilla ein entsprechendes **Aktionsprogramm** auf.

Soll die Glaubwürdigkeit und Integrität der Politik in den Bereichen legale Einwanderung und Asyl gewahrt bleiben, muss eine Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegal aufhältiger Personen entwickelt werden. Denn alle Maßnahmen zur Bekämpfung illegaler Einwanderung bleiben fragwürdig, wenn es den Personen, die diese Maßnahmen umgehen, letztlich doch gelingt, sich weiterhin illegal aufzuhalten. Die Signalwirkung einer gescheiterten Rückführungspolitik auf illegal aufhältige Personen darf nicht unterschätzt werden.

Im Rückkehr-Aktionsprogramm wird die Notwendigkeit einer sofortigen verstärkten operativen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten herausgestellt, gleichzeitig aber auch die Einführung gemeinsamer Mindeststandards und länderspezifischer Programme sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittländern in diesem Punkt angemahnt. Nachdem die Rückkehrpolitik nunmehr definiert ist, müssen alle Maßnahmen des Aktionsprogramms rasch umgesetzt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Botschaft durchdringt, dass Einwanderung in einem klaren rechtlichen Verfahrensrahmen erfolgen muss und illegale Einreise sowie illegaler Aufenthalt nicht zu der erhofften Form eines dauerhaften Aufenthalts führen.

Einen konkreten Vorschlag zur **Verstärkung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten** hat Deutschland mit seiner Initiative über die Unterstützung beim Transit im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg eingebracht. Die Beratungen darüber sind gut vorangekommen. Mit diesem Instrument könnten nicht nur Rückführungen in das Herkunftsland erleichtert werden, wenn keine direkten Flugverbindungen bestehen; auch die Zusammenarbeit der Vollzugsbehörden ließe sich damit verbessern. Eine solche Zusammenarbeit sollte außerdem auf gemeinsame Rückführungsmaßnahmen, namentliche gemeinsame Charterflüge, ausgedehnt werden. Die Kommission bereitet daher in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Entwurfsfassungen von Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei Rückführungen auf dem Luftweg vor, die eine reibungslose und sichere Rückführung der betreffenden Personen gewährleisten sollen.

Zentrales Hindernis für eine Rückkehr ist in der Regel jedoch nicht die konkrete Rückführungsmaßnahme, sondern die Ausstellung von **Reisedokumenten für illegal aufhältige Personen**. Ein besserer Austausch von Informationen und bewährten Verfahren auf der Grundlage eines Gemeinsamen Handbuchs dürfte dazu beitragen, dass sich die Situation verbessert. Tiefgreifende Änderungen können jedoch nur erzielt werden, wenn neue Mittel zur Identifikation von Personen ohne Papiere verfügbar sind. Das VIS könnte unter anderem mithilfe biometrischer Identifikatoren und durch Erschließung eingescannter Reisedokumente unterstützend eingesetzt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die betreffenden Personen schon einmal ein Visum beantragt haben und ihre Daten von der konsularischen Dienststelle in das System eingegeben worden sind.

Die Diskussion über die Initiative Deutschlands über die Unterstützung beim Transit im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg hat bereits gezeigt, dass es nicht nur der Unterstützung durch den Transit-Mitgliedstaat, sondern auch einer **klaren Rechtsgrundlage für die Fortsetzung der** von einem anderen Mitgliedstaat eingeleiteten **Rückführungsmaßnahme** bedarf, insbesondere dann, wenn Zwangsmaßnahmen

unvermeidlich sind. Es gilt daher, eine verbindliche Regelung über die gegenseitige Anerkennung und gemeinsame Standards einzuführen, um die Arbeit der beteiligten Stellen zu erleichtern und eine engere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Diese Regelung muss eine angemessene und abgestimmte Behandlung illegal aufhältiger Personen, gegen die aufenthaltsbeendende Maßnahmen getroffen werden, gewährleisten, unabhängig davon, welcher Mitgliedstaat die Abschiebung vollzieht.

Die Kommission beabsichtigt daher, **einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Mindeststandards für Rückführungsverfahren und die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen** vorzubereiten. Dieser Vorschlag baut auf der bestehenden Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen auf, die - um nur eine ihrer Schwachstellen zu nennen - keinen verbindlichen Rahmen für die gegenseitige Anerkennung sämtlicher Rückführungsentscheidungen aufgestellt hat. Zudem haben die meisten Mitgliedstaaten der Kommission ihre Maßnahmen zur Umsetzung dieser Richtlinie (Frist war der 2. Dezember 2002) bisher nicht mitgeteilt. Gegenwärtig wird der Kommissionsvorschlag über den Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen beraten. Ein bilateraler finanzieller Ausgleich kann indessen auf lange Sicht nur dann zufriedenstellend funktionieren, wenn genügend Informationen über Rückführungsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten verfügbar sind. Diesem Aspekt muss bei der Erörterung der Frage der Harmonisierung der Kriterien für die Aufnahme von Drittstaatsangehörigen in die Einreiseverweigerungsliste des Schengener Informationssystems (SIS) Rechnung getragen werden.

Es sollten **integrierte länderspezifische Rückführungsprogramme** aufgelegt werden, die eine effektive, fristgemäße und – vor allem – nachhaltige Rückkehr gewährleisten. Sie sollten eine angemessene Unterstützung der Rückkehrer sowie des betreffenden Herkunftslandes vorsehen, um den Aufbau adäquater Kapazitäten zu ermöglichen. Wie vom Europäischen Rat von Sevilla gewünscht, nahm der Rat auf der Grundlage des allgemeinen Rückkehr-Aktionsprogramms am 28. November 2002 das erste spezifische Pilotprogramm für Afghanistan an. Es wäre verfrüht, Lehren aus diesem Projekt ziehen zu wollen, das insbesondere unter den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit der Rückkehr und der Sicherheit der Rückkehrer bewertet werden muss. Künftig aber sollte ein integrierter Ansatz verfolgt werden. Zwar kann in der Unterstützung der Rückkehrer bei ihrer Ankunft im Herkunftsland und ihrer Wiedereingliederung dort ein gemeinschaftlicher Mehrwert liegen, doch ist aus Effizienzgründen auch eine bessere Koordinierung in anderen Stadien des Rückführungsprozesses erforderlich. Außerdem sollte geprüft werden, inwieweit das Modell der auf die Bedürfnisse der Herkunftsländer zugeschnittenen Dreiervereinbarungen, die eine frühzeitigere Einbindung der Behörden dieser Länder und anderer Akteure vorsehen, allgemein anwendbar ist.

2.4. Wichtige flankierende Maßnahmen

In den letzten Jahren wurde die Frage der **Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel** in Verbindung mit der Frage der illegalen Einwanderung erörtert. Es herrscht Einvernehmen darüber, dass beide Phänomene miteinander verknüpft sind (es handelt sich hier um zwei unterschiedliche Straftatbestände, die sich in der Praxis jedoch häufig überlappen), doch muss diese Verknüpfung geklärt werden, denn eine kohärente EU-Politik muss beide kriminellen Aktivitäten angehen.

Der Rat hat im Juli 2002 einen Rahmenbeschluss zur Bekämpfung von Menschenhandel verabschiedet. Zudem wurde diese Straftat in den Anwendungsbereich des Europäischen

Haftbefehls aufgenommen und damit herausgestellt, dass es sich hier um ein schwerwiegendes Delikt handelt. Menschenhandel ist ein grenzübergreifendes Phänomen, das Mitgliedstaaten und Drittstaaten, die Herkunfts- Transit- oder Bestimmungsländer sein können, betrifft: einige Opfer kommen illegal in EU-Mitgliedstaaten, während andere zwar legal einreisen, sich dann aber häufig nach einiger Zeit in die Illegalität geraten.

Im November 2002 hat der Rat eine Richtlinie zur Definition der **Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt** sowie einen Rahmenbeschluss zur **Verstärkung des strafrechtlichen Rahmens** zur Bekämpfung dieser Aktivitäten angenommen. Entscheidendes Element ist die unerlaubte Ein- und Durchreise sowie der unerlaubte Aufenthalt in einem Mitgliedstaat. Die Bekämpfung von **Schleuserkriminalität** ergänzt die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, denn in vielen Fällen ist illegales Einreisen ohne Schleuser kaum möglich.

Schleuserkriminalität und Menschenhandel werden hauptsächlich von kriminellen Netzen kontrolliert. Um sie zerschlagen zu können, sind Informationen notwendig. Es ist daher äußerst wichtig, Opfer dieser Netze zu ermutigen, mit den Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Schleusern und Menschenhändlern zusammenzuarbeiten. Die Kommission hat daher am 11. Februar 2002 einen Vorschlag über die Erteilung kurzfristiger Aufenthaltstitel für **Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels**, die mit den zuständigen Behörden kooperieren. Der Vorschlag ist nach wie vor im Rat anhängig.

Die **Brüsseler Erklärung** zum Abschluss der "Europäischen Konferenz über die Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels - Globale Herausforderung für das 21. Jahrhundert" (September 2002) ist ein weiterer Meilenstein in der Entwicklung der EU-Politik in diesem Bereich. Sie zielt auf einen verstärkten Ausbau der europäischen und internationalen Zusammenarbeit und die Entwicklung konkreter Maßnahmen, Standards, bewährter Praktiken und Mechanismen ab, um Menschenhandel vorzubeugen und zu bekämpfen. Die Kommission wird sich von dieser Erklärung leiten lassen, um weitere EU-Initiativen vorzuschlagen, die gegebenenfalls Teil eines auf den Arbeiten einer einschlägigen Sachverständigengruppe basierenden Aktionsplans sein werden.

Das Ausmaß **nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit** ist nur schwer messbar, scheint aber in vielen Mitgliedstaaten zuzunehmen. Sie ist generell ein Anreizfaktor für illegale Migration und kann dazu führen, dass Migranten ausgebeutet werden und in eine prekäre Lage geraten, und untergräbt gleichzeitig die Finanzierung und Bereitstellung von öffentlichen Diensten und Sozialschutzleistungen. Seit dem Jahr 2000 ist in den Beschäftigungsleitlinien die Verpflichtung festgeschrieben, nicht angemeldete Erwerbstätigkeit zu bekämpfen. Der Europäische Rat von Stockholm hat darauf hingewiesen, dass die Eindämmung der Schattenwirtschaft eine der unumgänglichen Maßnahmen im Hinblick auf die Entwicklung einer europäischen Beschäftigungsstrategie ist. In den Leitlinien 2003 werden daher neue Ziele festgelegt. Um das Problem der nicht angemeldeten Beschäftigung angehen zu können, müssen mehrere Maßnahmen ergriffen werden, die Prävention und Sanktionen miteinander verbinden. Wie im Bereich **Schleuserkriminalität** und Menschenhandel sollte in diesem Rahmen das Augenmerk auch auf geschlechterspezifische Fragen gerichtet werden. Gleichzeitig muss die illegale Einwanderung bekämpft und dafür gesorgt werden, dass Wirtschaftsmigranten über klar festgelegte und transparente gesetzliche Wege Zugang zu Beschäftigung erhalten und somit zur Lösung der in den meisten Mitgliedstaaten zunehmenden Arbeitsmarktp Probleme beitragen können. Die von der Kommission vorgeschlagene Richtlinie über die Einreise von Drittstaatsangehörigen zwecks

Erwerbstätigkeit wird entscheidend zu einer Vereinfachung und Klärung der legalen Einreisemöglichkeiten aufzeigen.

In der Frage der **Verantwortung von Beförderungsunternehmen** ist es mit der unlängst verabschiedeten Richtlinie des Rates zur Ergänzung der Regelungen des Schengener Durchführungsübereinkommens nicht gelungen, eine wirkliche Harmonisierung herbeizuführen. Diese Regelungen erfassen lediglich die Beförderung von Personen, nicht aber den Transport von Gütern; zudem ist der Schienenverkehr nur teilweise abgedeckt und die Mitgliedstaaten verfügen über einen großen Ermessensspielraum bei der Umsetzung dieser Regelungen. Viele von ihnen haben die Richtlinie nicht fristgemäß in innerstaatliches Recht umgesetzt. Im November 2001 fand ein Runder Tisch zur Haftung von Verkehrsunternehmen statt, an dem Vertreter der Mitgliedstaaten, des Transportgewerbes, der EU-Organe, von humanitären Organisationen und anderer interessierter Kreise teilnahmen, um über mögliche Schritte auf europäischer Ebene nachzudenken. Als Follow-up wurde im Rahmen des sogenannten Runder Tischprozesses im Jahr 2002 eine Reihe von Sachverständigensitzungen zu spezifischen Fragen organisiert, die sich als nützliches Forum für Diskussionen und zur Förderung des gegenseitigen Verständnisses erwiesen. Wichtigste Schlussfolgerung aus diesem Prozess ist bislang, dass es vorerst keiner weiteren Harmonisierungsmaßnahmen bedarf, doch sollten die Konsultationen unter der Leitung der Kommission in regelmäßigen Abständen fortgesetzt werden.

2.5. Operative Zusammenarbeit und Informationsaustausch

Wie wichtig es ist, Daten, Intelligence-Erkenntnisse und Analysen zu sammeln und auszutauschen, wurde in der Mitteilung der Kommission von November 2001 und im Santiago-Aktionsplan mehrfach bekräftigt. Es lassen sich hier mehrere, auf unterschiedlichen Ebenen tätige Akteure feststellen.

Es fehlt an ausreichenden **Statistiken** für eine angemessene Überwachung und Beurteilung der Politik im Bereich der legalen und illegalen Zuwanderung. Das mangelnde Engagement der Mitgliedstaaten bei der Bereitstellung der Daten und der Umstand, dass die gelieferten Daten nicht vergleichbar sind, weil die zugrunde gelegten Definitionen und Methoden nur teilweise vereinheitlicht wurden, erschweren u.a. die statistische Analyse. Die Kommission hat daher einen Aktionsplan zur Sammlung und Analyse von Gemeinschaftsstatistiken aufgelegt, mit dem sie im Wesentlichen der Aufforderung des Rates in seinen Schlussfolgerungen von Mai 2001 nachkommt, einen umfassenden und gemeinsamen Rahmen für künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Statistiken aufzustellen. Eines der wichtigsten Ziele ist, eine Debatte über mögliche Rechtsgrundlagen für die statistische Arbeit in diesem Bereich anzuregen. Ein weiterer Schritt, den die Kommission in diesem Aktionsplan vorschlägt, ist die Zusammenarbeit und Koordinierung der Behörden, die Daten liefern, den internationalen Organisationen und den sonstigen maßgeblichen Akteuren.

Die Gruppe **CIREFI** hat ihre Arbeit zur Sammlung und zum Austausch von Daten über die illegale Zuwanderung fortgesetzt und soweit erforderlich Schlussfolgerungen formuliert. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission im Januar 2003 den Mitgliedstaaten die Einrichtung einer auf neue und gesicherte Internet-Techniken gestützte Plattform für den Datenaustausch - **ICONet (Information and Co-ordination Network)** - vorgeschlagen. Dank seiner Flexibilität wäre diese Plattform ein ideales Instrument für die Informationssammlung und -verbreitung in mehreren Bereichen (z.B. Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen usw.). Anhand der Ergebnisse der derzeit laufenden Pilotphase wird die Kommission eine Rechtsgrundlage für ICONet ausarbeiten, die deren Inhalt, Anwendungsfälle sowie die Änderungsverfahren regeln würde.

Die Einrichtung des **ILO-Netzes** (ILO: immigration liaison officers/Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen) wurde erstmals in der Mitteilung der Kommission von November 2001 und dann in den folgenden Aktionsplänen des Rates erwähnt. Es wurden zwei Seminare organisiert (in Funchal während der portugiesischen Präsidentschaft, in Athen unter griechischem Vorsitz); außerdem wurde ein Bericht erstellt (durch den dänischen Vorsitz) und ein Pilotprojekt zur Einrichtung eines ILO-Netzes in den westlichen Balkanländern durchgeführt (unter der Leitung Belgiens). Obwohl alle Mitgliedstaaten sich darin einig sind, dass die ILO-Netze eine wichtige Rolle bei der Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung in den Herkunfts- oder Transitstaaten spielen, und dass diese Rolle ausgebaut werden sollte, ist es noch zu keiner Einigung über eine Rationalisierung der Aufgaben und über die Definitionen der ILO-Netze gekommen. ILO-Netze in bestimmten Regionen oder Drittländern wären zumindest eine Basis für die Zusammenarbeit und Koordinierung der Verbindungsbeamten vor Ort und der für Behörden, die sie entsenden. Mit einer einschlägigen Rechtsgrundlage könnte diese Zusammenarbeit und Koordinierung förmlich geregelt, d.h. es könnte festgelegt werden, welches die Ziele sind und welche Informationen oder Dienstleistungen von den Verbindungsbeamten erwartet werden können oder über sie angefordert werden können.

Ein wichtiger potenzieller Akteur ist Europol, dessen Ziel es ist, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung schwerer Formen der internationalen organisierten Kriminalität, beispielsweise Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu verbessern. Europol bietet zunehmend operative Unterstützung; so liefert es z.B. unterstützende Analysen im Rahmen von Ermittlungen in Mitgliedstaaten; außerdem beteiligt es sich regelmäßig an Pilotvorhaben zur Grenzkontrolle sowie an Sachverständigentagungen zu den neuen Trends und Praktiken bei der illegalen Einwanderung. Es bietet aber auch strategische Unterstützung, indem es regelmäßig Intelligence-Berichte und jährliche Gefahrenevaluierungen erstellt. Es hat mit mehreren Drittländern sowie mit Interpol operative Vereinbarungen geschlossen, die den Austausch personenbezogener Daten über Schleusernetze und den Austausch von Verbindungsbeamten vorsehen. Für die Zukunft ist geplant, dass es in den Mitgliedstaaten im Rahmen gemeinsamer Teams an Ermittlungen über kriminelle Netze teilnimmt.

3. PARTNERSCHAFT MIT DRITTSTAATEN

Soll die Politik der Gemeinschaft in Bezug auf die illegale Einwanderung wirksam sein, müssen ihre Ziele im globalen Rahmen ihrer Beziehungen zu den Drittländern berücksichtigt werden. Der Europäische Rat von Sevilla hat unmissverständlich klar gemacht, dass es größerer Anstrengungen der Europäischen Union und eines gezielten Vorgehens bedarf, um die illegale Einwanderung zu bekämpfen, dass dabei alle geeigneten Instrumente im Rahmen der Außenbeziehungen der EU zu nutzen sind und gleichzeitig ein integriertes, globales, bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung ansetzendes Konzept konstantes und langfristiges Ziel der Union bleiben muss.

Im Zuge eines konkreten Follow-up zu den Schlussfolgerungen von Sevilla hat der Rat im November 2002 **neun Länder²** genannt, mit denen **die Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migrationsströme intensiviert werden müsse**. Für die meisten dieser Länder hat die Kommission bereits Maßnahmen zur Unterstützung bei der Ausarbeitung angemessener

² Albanien, China, die ehemalige Republik Serbien und Montenegro, Marokko, Russland, Tunesien, Ukraine, Libyen und Türkei

Rechtsvorschriften, zur Verstärkung ihrer Außengrenzen und zur Förderung institutioneller und administrativer Kapazitäten im Bereich der Migrationssteuerung geplant. Im allgemeineren Rahmen der Politik des Dialogs, den die Gemeinschaft gegenüber diesen Ländern verfolgt, findet bereits eine offene Diskussion über die Probleme und mögliche Lösungswege statt. Generell sind diese Länder aufgeschlossen für die Suche nach neuen Möglichkeiten zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung sowie für die Intensivierung ihrer Zusammenarbeit mit der EU. Aus den Gesprächen geht allerdings hervor, dass auch sie mit einer illegalen Einwanderung sowie mit Transitmigration konfrontiert sind, die ihnen zunehmend Probleme bereiten. Sie erwarten von der Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten, dass auch diesen Problemen Rechnung getragen wird.

Neben diesen neun Staaten gibt es indessen noch viele andere Herkunfts- oder Transitstaaten, die die EU und die Mitgliedstaaten in Migrationsangelegenheiten beachten müssen. So wird ein besonderes Augenmerk auf die neuen Nachbarn der erweiterten Europäischen Union zu richten sein, wie der Rat am 14. April 2003 in der Debatte über die Mitteilung der Kommission über ein erweitertes Europa (in dem ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU mit den Nachbarn im Osten und im Süden skizziert wird) festgestellt hat.

Die EU muss daher ihre Bemühungen um eine verstärkte Einbeziehung der Migrationsfragen in die Außenpolitik fortsetzen. Die Kommission hat daher im Dezember 2002 eine Mitteilung **"Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der EU zu Drittländern"** vorgelegt. Der Rat hat auf dieser Grundlage im Mai 2003 für diesen Politikbereich wichtige Schlussfolgerungen formuliert. So soll dafür gesorgt werden, dass die gesamte Migrationsproblematik im Rahmen der Verhandlungen über Assoziierungs-, Kooperations- oder gleichwertige Übereinkommen zur Sprache gebracht wird: Ursachen der Migration, Möglichkeiten einer globalen Strategie zu ihrer Beseitigung, Politik der Gemeinschaft hinsichtlich der legalen Einwanderung, gemeinsame Steuerung von Migrationsströmen, einschließlich Visumpolitik, Grenzkontrollen, Asyl, Rückübernahme und Bekämpfung von illegaler Einwanderung sowie Integration von rechtmäßig in der EU lebenden oder arbeitenden Migranten.

In ihrer Mitteilung hat die Kommission angekündigt, dass sie prüfen wird, inwieweit zusätzlich zu den konkreten - auf Migration und illegale Einwanderung abstellenden - Initiativen in Drittstaaten, die bereits in die außenpolitischen Programme der EG wie MEDA, CARDS, TACIS und PHARE eingebunden sind, spezifischen Programmen im Zusammenhang mit Migration, einschließlich illegaler Einwanderung, im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der Länderstrategiepapiere Priorität eingeräumt werden sollte. Ohne die Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung vorwegnehmen zu wollen, vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Haushaltslinie B7-667 (Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration) - zusätzlich zu dem, was im Rahmen der Halbzeitüberprüfung erreicht werden kann - erheblich aufgestockt und dazu eingesetzt werden sollte, gezielte migrationspolitische Maßnahmen zu finanzieren, die die Maßnahmen ergänzen, die aus den allgemeineren entwicklungspolitischen Haushaltslinien finanziert werden. Zu diesem Zweck wird die Kommission dem Rat einen **Vorschlag für eine Rechtsgrundlage im Hinblick auf ein Mehrjahresprogramm für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten im Bereich Migration** unterbreiten. Allgemeines Ziel dieses Finanzierungsinstruments wird es sein, ergänzend und gezielt dritte Herkunfts- und Transitstaaten bei ihren Bemühungen um eine bessere Steuerung der Migrationsströme sowie bei der Vorbereitung auf die Durchführung von Rückübernahmeabkommen bzw. bei der Durchführung derartiger Abkommen, die sie mit der Gemeinschaft geschlossen haben oder noch schließen werden, zu unterstützen.

Eines der wichtigsten Aspekte der Bekämpfung von illegaler Einwanderung ist die rasche Rückführung illegaler Einwanderer in ihr Herkunftsland. Die **EG-Rückübernahmeabkommen** mit Drittstaaten werden die Rückführung in einer sowohl für die EU-Staaten als auch für die Aufnahmestaaten akzeptablen Weise ermöglichen. Der Rat hat die Kommission ermächtigt, Verhandlungen mit 11 Drittländern/Verwaltungsregionen zu führen (Marokko, Sri Lanka, Russland, Pakistan, Hongkong, Macao, Ukraine, Albanien, Algerien, China und Türkei). Die Verhandlungen mit Sri Lanka, Hongkong und Macao konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Mit fast allen anderen Ländern, insbesondere mit Russland, der Ukraine und Marokko, sind die Verhandlungen gut voran geschritten.

Der Europäische Rat von Sevilla hat ausdrücklich eine Beschleunigung der Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen gefordert. Die Kommission unternimmt alles, um die Verhandlungen zu einem zufriedenstellenden Abschluss zu bringen, doch dazu braucht sie mehr politische und diplomatische Unterstützung seitens der Mitgliedstaaten.

Wie die bisherigen Erfahrungen gezeigt haben, darf nicht unterschätzt werden, dass die Aushandlung derartiger Abkommen, von denen die Drittstaaten meinen, sie seien einzig und allein im Interesse der Gemeinschaft, langwierig ist. Ein Erfolg der Verhandlungen ist nur dann möglich, wenn sie Teil einer umfassenderen Kooperationsagenda sind, die den Schwierigkeiten Rechnung trägt, mit denen die Partnerstaaten bei der Regelung von Migrationsangelegenheiten konfrontiert sind.

Vielfach erwarten die Drittstaaten von der EU und ihren Mitgliedstaaten, dass sie zur Beschleunigung der Verhandlungen zu Zugeständnissen bereit sind, z.B. zu migrationspolitischen Gegenleistungen wie einer großzügigeren Visumpolitik und erhöhten Quoten für Wanderarbeitnehmer sowie zu einer engeren wirtschaftlicheren Zusammenarbeit, einem Ausbau der Handelsbeziehungen, zusätzlicher Entwicklungsunterstützung, einem besseren Zugang zu den Märkten oder WTO-kompatiblen Zollpräferenzregelungen.

Deshalb sollte die Frage der Anreize ("leverage"), mit denen die Drittstaaten zu einem kooperativen Verhalten in Bezug auf Rückübernahmeabkommen mit der EG angeregt werden sollen, länderspezifisch geprüft werden, und zwar im Rahmen der globalen Politik-, Kooperations- und Programmplanungsberatungen mit den betreffenden Drittländern, wobei der Umfang der Einwanderung aus dem jeweiligen Land in die EU und die Beziehungen sowie der Stand der Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Dann werden die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten zu entscheiden haben, ob mit Blick auf das angestrebte Ziel weitere Anreize gegeben werden sollen. Bei den etwaigen künftigen Verhandlungen mit AKP-Ländern wird es dieses Problem im Prinzip nicht geben. Artikel 13 des Abkommens von Cotonou sieht bereits klare Verpflichtungen der Unterzeichnerstaaten in Bezug auf die Rückübernahme von Staatsangehörigen eines Unterzeichnerstaats, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines anderen Unterzeichnerstaats aufhalten, sowie in Bezug auf den Abschluss bilateraler Rückübernahmeabkommen vor. Daher sind finanzielle Anreize nach Auffassung der Kommission nicht erforderlich und sollten somit nicht für die AKP-Staaten vorgesehen werden.

4. ANGEMESSENHEIT DER FINANZMITTEL UND DES LASTENTEILUNGSSYSTEMS

Der Europäische Rat von Sevilla hat die Kommission aufgefordert, eine Bewertung der finanziellen Ressourcen vorzunehmen, die in folgenden Bereichen verfügbar sind: Grenzschutz an den Außengrenzen, Rückführung illegaler Zuwanderer und Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Einwanderung. Die Kommission hat dazu einen umfassenden

Bericht im zweiten Teil ihrer Mitteilung "Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern" vom 3. Dezember 2002 vorgelegt.

Die in dieser Mitteilung vertretene Ansicht, dass die für die Politiken in den Bereichen Justiz und Inneres bereitgestellten Haushaltsmittel in keinem Verhältnis stehen zu der großen politischen Bedeutung, die diesen Materien in der EU beigemessen wird, hat nichts an Aktualität eingebüßt. 2002 machten die Finanzierungsinstrumente zur Unterstützung der Asyl- und Einwanderungspolitik (einschließlich der Dringlichkeitsreserve des Europäischen Entwicklungsfonds) 0,96 % des gesamten Ausgabenvolumens der Rubrik "Interne Politikbereiche" der Finanziellen Vorausschau aus (6,236 Milliarden Euro).

Das System zur Verteilung der finanziellen Belastung aus dem Grenzschutz an den Außengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union ist eines der fünf Komponenten der von der Kommission konzipierten und vom Rat gebilligten Gemeinsamen Politik für den Grenzschutz an den Außengrenzen. Der Europäische Rat von Sevilla hat die Kommission gebeten, bis Juni 2003 "eine Studie über die Aufteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union beim Schutz der Außengrenzen [zu erstellen]".

Entsprechend dem Plan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen gilt für die Aufteilung der finanziellen Lasten und die Aufstellung des Gemeinschaftshaushalts Folgendes:

- Investitionen und planbare Ausgaben werden in erster Linie aus den einzelstaatlichen Haushalten finanziert.
- Investitionen betreffen im Wesentlichen Ausrüstung und Humanressourcen.
- Die Grundlage für die Lastenteilung wird auf Ebene der Union und innerhalb des durch die Finanzielle Vorausschau vorgegebenen Rahmens bestimmt.

Außerdem enthält der Plan folgende Leitlinien für den Beitrag der Gemeinschaft:

- Es wird der Ankauf gemeinsamer Ausrüstung finanziert, insbesondere im Hinblick auf die Unterstützung gemeinsamer Aktionen durch die Mitgliedstaaten;
- Es wird ein System zur Umverteilung der Mittel zwischen Mitgliedstaaten eingerichtet.

Für diese Studie und für die Beurteilung, welche Mittel in welchem Umfang auf einzelstaatlicher Ebene dem Grenzschutz an den Außengrenzen zugewiesen werden (Kontrollen und Personenüberwachung) hat die Kommission Daten bei den Mitgliedstaaten erhoben. Es hat sich als schwierig herausgestellt, detaillierte und vergleichbare Daten zusammenzutragen, so dass diese analytische Methode es der Kommission nicht erlaubt hat, die ihr gestellten Fragen präzise zu beantworten. Dennoch haben die gesammelten Daten bestätigt, dass die Investitionen und die operativen Ausgaben für den Grenzschutz an den Außengrenzen sehr hoch sind, und dass ein beträchtlicher Teil dieser Ausgaben auf die Personenkontrolle entfällt.

In ihrer Mitteilung von Dezember 2002 hat die Kommission vier Kriterien festgelegt, die zur Bestimmung der von jedem Mitgliedstaat zu tragenden Last herangezogen werden müssen:

- die geographische Lage des jeweiligen Mitgliedstaats sowie die Art der Grenzen;
- der Wanderungsdruck an den verschiedenen Arten von Grenzen - Land, See und Flughäfen;
- die Zahl der durchgeführten Kontrollen von Personen beim Eintritt und beim Verlassen des Schengen-Gebiets;
- die Qualität der Kontrollen und der Überwachung der Außengrenzen aufgrund der gemeinsamen Risikoanalyse, die für die jeweilige Grenzart angewendet wird.

Der Rat hat seit Januar 2003 mehrmals über diese Kriterien beraten; die Kommission hat den Debatten entnommen, dass ihre Gültigkeit nicht angezweifelt wird. Einige Mitgliedstaaten haben vorgeschlagen, auch andere Kriterien wie die Kosten für die Aufnahme von Asylbewerbern und Rückführungsmaßnahmen zu berücksichtigen.

Außerdem haben die Debatten zwei essentielle Grundsätze bestätigt, die die Kommission in ihrer Mitteilung von Dezember 2002 dargelegt hat:

- Subsidiarität und Additionalität: auf den Haushalt der Gemeinschaft wird nur zur Finanzierung von Maßnahmen zurückgegriffen, die einen deutlichen Mehrwert für die Gemeinschaft erbringen;
- Kofinanzierung nur bei Maßnahmen, die unmittelbar die Gemeinschaftsdimension der Kontrollen an den Außengrenzen betreffen (Kosten der Durchführung gemeinsamer Aktionen, Koordinierung, Entwicklung von Qualitätsnormen, Kontrolle der Implementierung, Austausch von Informationen und Erfahrungen).

Obwohl die Sammlung und Auswertung von Daten kein leichtes Unterfangen war, konnten doch die grundlegenden Optionen bestätigt werden, so dass nunmehr ein Bezugsrahmen für die Weiterentwicklung des Lastenverteilungssystems verfügbar ist.

Hauptfrage ist nach wie vor, ob Finanzmittel für ein Instrument verfügbar sind, mit dem strukturbedingte Probleme angegangen werden können.

- **Als kurzfristige Maßnahme** hat die Kommission bereits vorgeschlagen, das **Programm ARGO** zu überarbeiten. Die Mittelausstattung dieses Programms ist begrenzt; doch eine Aufstockung könnte zu einer Entlastung der betreffenden Mitgliedstaaten beitragen. Die Bereitstellung von Mitteln für einzelstaatliche Vorhaben, die im Bereich Außengrenzen besondere strukturelle Schwachstellen an strategischen Grenzpunkten angehen, würde mit den Mitgliedstaaten auf der Grundlage objektiver Kriterien (Risikobewertung) vereinbart. Die Aufstockung der Mittel für das Programm ARGO ist bereits im Haushaltsvorentwurf 2004 sowie für die folgenden Haushaltsjahre vorgesehen. Allerdings wird auch ein überarbeitetes Programm ARGO, da ausschließlich zur Förderung der Verwaltungszusammenarbeit konzipiert, keine Lösung bieten können für die strukturelle Dimension der erforderlichen Investitionen.
- Eine **langfristig** angemessene und substanzielle Lösung für die Lastenteilung sollte im Rahmen der JI-Mittelausstattung in der **Finanziellen Vorausschau** für die Zeit **nach 2006** angestrebt werden. Die Konzipierung des neuen Mehrjahresfinanzrahmens wird Anlass sein, im Lichte der Arbeiten des Konvents das politische Projekt der erweiterten EU nach

2006 zu gestalten. Die Kommission ist fest entschlossen, die Entwicklung und Erhaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts als ein prioritäres Ziel der Union zu betrachten.

- **In der Zwischenzeit** könnte die Haushaltsbehörde erwägen, einen Teil des im Zeitraum **2004-2006** verfügbaren Spielraums zu nutzen, um die dringlichsten strukturellen Probleme in diesem Bereich anzugehen und das Solidaritätsprinzip auf die Ausgaben für die Aufnahme von Asylbewerbern, die Unterstützung integrierter Rückführungsprogramme und die Entwicklung des VIS auszudehnen.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Ausgehend von dieser ersten Bestandsaufnahme vertritt die Kommission die Auffassung, dass die EU-Organen sich bei der Umsetzung der 2002 angenommenen Aktionspläne entsprechend den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla vorrangig an Folgendem orientieren sollten:

- Das **Solidaritätsprinzip** ist die logische Folge des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten, auf dem die Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beruht, und muss deshalb gefestigt und konkret umgesetzt werden. Es ist im EG-Vertrag für die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen festgeschrieben und liegt der Schaffung des Europäischen Flüchtlingsfonds zugrunde. In Anlehnung an die Arbeiten des Konvents muss es auf alle Aspekte der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik ausgedehnt werden, einschließlich der Visumerteilung und der Kontrolle an den Außengrenzen.
- Die Solidarität kann in unterschiedlicher Weise zum Ausdruck kommen, u.a. in der Verstärkung operativer Kooperationen; auf jeden Fall aber hat sie auch eine finanzielle Dimension. Daher sollte das Solidaritätsprinzip in den Haushaltsplänen zum Ausdruck kommen, die nach Maßgabe der **ab 2007** geltenden **Finanziellen Vorausschau** aufgestellt werden.
- Die Kommission ist bereit, einvernehmlich mit der Haushaltsbehörde und unter Beachtung der für den Haushaltsvollzug maßgeblichen Grundsätze zu prüfen, inwieweit ein Teil des bei den internen Politikbereichen verfügbaren Spielraums verwendet werden kann, um im Zeitraum 2004-2006 gegebenenfalls u.a. folgende Solidaritätsmaßnahmen zu finanzieren:
 - einen strukturellen Ansatz für die Kontrollen an den Außengrenzen, der über die Aufstockung des Programms ARGO hinausgeht; zu diesem Zweck könnte die Kommission dem Rat so rasch wie möglich eine Rechtsgrundlage für ein neues Instrument vorschlagen, das sich am Aktionsplan von Juni 2002, an der Mitteilung von Dezember 2002 (Teil II) sowie an den Erfahrungen mit den Vorhaben im Rahmen von SAEGA+ orientiert.
 - im Zuge der Erneuerung des Europäischen Flüchtlingsfonds einen gezielteren und somit eine Konzentration der verfügbaren Mittel garantierenden Ansatz für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen und Vertriebenen;
 - schrittweise Entwicklung des Visuminformationssystems (VIS) entsprechend den vom Rat auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie gewählten Optionen.

Die Kommission ist bereit, parallel dazu mit den Mitgliedstaaten die Prüfung der Elemente fortzusetzen, die bei der Konzipierung eines gesonderten Instruments berücksichtigt werden müssen, aus dem eine **gemeinsame Rückführungspolitik** im Rahmen spezifischer Programme finanziert werden soll, die die einzelnen Etappen dieses Prozesses abdecken und dessen Nachhaltigkeit gewährleisten sollen; die erforderlichen Vorschläge für die einzelnen Etappen und die Modalitäten werden Ende 2003 unterbreitet.

- Die Kommission hat dafür Sorge getragen, dass im Haushaltsvorentwurf 2004 ein Betrag von 10 Mio. € zur Finanzierung der ersten VIS-Entwicklungsphase eingestellt wurde. Außerdem hat sie im Rahmen ihrer Finanzplanung für 2005-2006 eine Aufstockung der für das Programm ARGO vorgesehenen Mittel (von 6,5 Mio. € im Jahr 2004 auf jährlich 12 Mio. € für 2005 und 2006) mit Blick auf die Verstärkung der finanziellen Unterstützung des Teils "Überwachung der Außengrenzen" dieses der Verwaltungszusammenarbeit betreffenden Programms vorgesehen. Dabei wurde berücksichtigt, dass aus dieser Dotation auch der wachsende Bedarf in den Bereichen Einwanderung, Asyl und Visapolitik finanziert werden muss.

Diese Planung muss im Lichte der politischen Orientierungen des Europäischen Rates von Thessaloniki angepasst werden. Nach ersten objektiven plausiblen Schätzungen beläuft sich der zusätzliche Mittelbedarf für den Zeitraum 2004-2006 auf insgesamt 140 Mio. € für die weiteren Phasen der Entwicklung des VIS, die Durchführung eines integrierten Rückführungsprogramms und die Einführung eines gemeinschaftlichen Solidaritätsinstruments für den Grenzschutz an den Außengrenzen bereitzustellen.

Dieser Betrag wäre angesichts des derzeit strukturell schwachen Budgets für Einwanderungs- und Asylpolitik angemessen. Außerdem würde er teilweise durch eine Mittelumschichtung bei den bestehenden Instrumenten ARGO und Europäischer Flüchtlingsfonds kompensiert. Der Betrag muss in Bezug gesetzt werden zu dem Gesamtbetrag, den die Mitgliedstaaten jährlich für den Grenzschutz an den Außengrenzen aufwenden (etwa 3 Mrd. €) sowie zu dem Beitrag der Gemeinschaft aus der "Schengen-Fazilität", die der Europäische Rat von Kopenhagen zur Vorbereitung der neuen Mitgliedstaaten auf die Übernahme des Schengen-Besitzstands beschlossen hat (970 Mio. € im Zeitraum 2004-2006).

Da diese Maßnahmen je nach Jahr zwischen 30 und 45% des derzeit bei der Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau für die Jahre 2004-2006 vorgesehenen Spielraums in Anspruch nehmen würden, wäre angesichts der Unsicherheiten in Bezug auf diesen Spielraum, insbesondere infolge etwaiger Variationen der Wachstums- und Inflationsraten gegenüber den Prognosen als Alternative zu erwägen, bestimmte Teile der Maßnahme zurückzustellen. Die Kommission ist aber selbstverständlich bereit, in den einzelnen Haushaltsjahren alle sich gegebenenfalls bietenden Spielräume zu nutzen. In diesem Rahmen würde die Kommission im gegenwärtigen Stadium die erforderlichen Mittel für folgende Maßnahmen einplanen:

- Entwicklung des VIS: 15 Mio. € für 2005 und 20 Mio. € für 2006 als niedrigste Hypothese für die Entwicklung des Systems in den ersten Jahren.
- Solidaritätsbeitrag und Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich des Grenzschutzes an den Außengrenzen: jeweils 15 Mio. € für die Jahre 2005 und 2006. Finanziert werden sollen insbesondere die Entwicklung von Fortbildungs- und Austauschprogrammen für Grenzschutzbedienstete, die allgemeine Einführung neuer Technologien im Bereich der Überwachung, die

Verstärkung der Interoperabilität der bestehenden Systeme sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Kontroll- und Überwachungskapazität an Grenzübergängen, bei denen einvernehmlich strukturelle Schwachstellen ermittelt werden. Für 2004 könnte - bis eine einschlägige Rechtsgrundlage erlassen worden ist - das Programm ARGO im Zuge des Haushaltsverfahrens punktuell um 15 Mio. € aufgestockt werden.

Die Umsetzung eines integrierten Rückführungsprogramms sollte bis zur Annahme der neuen Finanziellen Vorausschau 2007 zurückgestellt werden.

Auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Thessaloniki wird die Kommission der Haushaltsbehörde zu gegebener Zeit eine geänderte Finanzplanung unterbreiten, um den neuen Optionen und der möglicherweise erforderlichen neuen Prioritätengewichtung zwischen den Politikbereichen der Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau Rechnung zu tragen. Sie wird außerdem die Aufstellung der nächsten Finanziellen Vorausschau berücksichtigen.

- Der Europäische Rat von Sevilla hat die Grundlage für ein entschlossenes Handeln in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen geschaffen. So wurden Pilotprojekte eingeleitet, um verschiedene Kooperationsformen zu testen, die der Europäische Rat selbst angeregt hat oder die im Plan des Rates vorgesehen sind. Diese ersten Erfahrungen werden auf der Grundlage eines Berichts, den der Vorsitz mit Unterstützung der Kommission erstellt hat, bewertet. Außerdem muss die Untersuchung, die die Kommission zu der besonders sensiblen und komplizierten Frage der **Seegrenzen** durchgeführt hat, bilanziert werden. Nach Ansicht der Kommission muss vor allem dafür gesorgt werden, dass das Vorgehen der Gemeinschaft dauerhaft und schlüssig angelegt ist. Dazu bedarf es einer Prioritätensetzung und der Stabilisierung des Rahmens und der Methoden.
- Zum ersten Punkt muss nach Ansicht der Kommission ein besonderes Augenmerk auf Elemente gelegt werden, auf die sich jede wirklich effiziente Politik stützen muss: Risikoanalyse, Fortbildung sowie Harmonisierung der Ausrüstungen und Kontrollverfahren. Zum zweiten Punkt vertritt die Kommission die Ansicht, dass - über die Einrichtung einer gemeinsamen Einheit von Praktikern hinaus - der Bedarf an Planung, Unterstützung (Fortbildung, Sammlung und Aufbereitung von Daten, Netzanalyse), Organisation und Bewertung der operativen Kooperationen die Schaffung einer **operativen Gemeinschaftsstruktur** begründen könnte. Diese würde die strategischen Leitlinien des Rates umsetzen und gegebenenfalls von den im Rahmen der Pilotprojekte eingerichteten "Zentren" unterstützt werden, deren Beitrag vom Rat validiert würde. Es liegt auf der Hand, dass diese operative Struktur nur dann wirklich effizient sein kann, wenn ihr die Human- und Finanzressourcen sowie die Sachmittel an die Hand gegeben werden, die sie braucht, um die ihr zugewiesenen essentiellen Aufgaben von allgemeinem Interesse wahrnehmen zu können. Diese operative Struktur könnte sich dann unter der Kontrolle der Kommission und im Rahmen der von der Haushaltsbehörde bewilligten Mittel an der Verwaltung der Gemeinschaftsmittel beteiligen. Darüber hinaus könnte sie Vorläufer eines "Europäischen Grenzschutzkorps" sein, das nach Auffassung der Kommission erforderlich sein wird, um die Grenzschutz-Maßnahmen der Mitgliedstaaten an ihren Außengrenzen zu unterstützen und zu ergänzen.
- Die Entwicklung eines gemeinsamen Visa-Informationssystems wird für die EU und die Mitgliedstaaten in den nächsten Jahren eine organisatorische, technische und finanzielle Herausforderung sein. Es ist unverzichtbar, dass der Rat auf der Grundlage der Durchführbarkeitsstudie der Kommission möglichst rasch und spätestens vor Ende 2003

die Leitlinien für die Planung der Systementwicklung, die Ausarbeitung der für die Einrichtung des Systems erforderlichen Rechtsgrundlage und die Bereitstellung von Haushaltsmitteln entsprechend den gewählten Optionen festlegt. Die hier getroffenen Entscheidungen sind sowohl für die Gemeinschaft als auch für die innerstaatlichen Verwaltungen und Haushalte von großer Bedeutung.

- In diesem Rahmen muss ein schlüssiges EU-Konzept für die **biometrischen Identifikatoren und biometrischen Daten** erarbeitet werden, das zu harmonisierten Lösungen für die Reisedokumente von Drittstaatsangehörigen, die Reisepässe von EU-Bürgern und die EU-Informationssysteme (VIS und SIS II) führt. Ausgehend von dem Konsens, der beim informellen Ministertreffen in Veria im März erreicht wurde, wird die Kommission geeignete Instrumente vorschlagen, und zwar zunächst Visa und Aufenthaltsgenehmigungen für Drittstaatsangehörige und später Reisepässe für EU-Bürger.
- Die Umsetzung einer gemeinsamen Politik zur **Rückführung** illegal aufhältiger Personen obliegt weitgehend den Mitgliedstaaten. Allerdings wird durch eine verstärkte Zusammenarbeit und die Einführung der erforderlichen Rechtsvorschriften - gegebenenfalls neben einem besonderen Finanzierungsinstrument - mehr Effizienz zu erzielen sein. Zwar ist auf diesen beiden Gebieten Einiges erreicht worden, doch substanziellere Fortschritte wären wünschenswert. So bittet die Kommission den Rat, zu prüfen, inwieweit der **operativen Struktur**, die für die Grenzkontrollen geschaffen wurde, ähnliche Organisationsaufgaben im Hinblick auf die Rückführung zugewiesen werden könnten. Zwecks Festigung der bisherigen punktuellen Legislativmaßnahmen wird die Kommission noch vor Ende des Jahres einen Vorschlag zur Festlegung gemeinsamer Mindestnormen in diesem Bereich einbringen.
- Der Europäische Rat von Sevilla, der Ministerrat im November 2002 und im Mai 2003 und die Kommission in ihrer Mitteilung von Dezember 2002 haben den politischen Rahmen für die **Einbeziehung der Migrationsangelegenheiten in die Beziehungen zu Drittstaaten** abgesteckt. Es gilt nunmehr, die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen zu ergreifen. Die Kommission ist in ihrer Mitteilung im Dezember zwei Verpflichtungen eingegangen: so wird sie zum einen in Kürze einen Vorschlag für ein Kooperationsprogramm unterbreiten, mit dem gezielt und in komplementärer Weise Herkunfts- und Transitländer bei ihren Bemühungen um Steuerung der Migrationsströme in allen ihren Aspekten unterstützt und Drittstaaten bei den Vorbereitungen der Durchführung von Rückübernahmeabkommen unterstützt oder begleitet werden sollen. Zum anderen wird sie dafür sorgen, dass die Prioritäten in Bezug auf die Migrationssteuerung bis spätestens 2004 für jedes einzelne Land im Rahmen des Programmplanungsdialogs und der derzeit laufenden Überarbeitung der nationalen und regionalen Strategiedokumente in angemessener Weise Rechnung getragen wird.
- Die Entwicklung einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik muss fortgesetzt werden. Das setzt den raschen Abschluss und die uneingeschränkte Durchführung der bereits ausgehandelten Abkommen voraus. Für die laufenden Verhandlungen muss die Kommission unbedingt auf die ständige politische Unterstützung der Mitgliedstaaten zählen können, und der Rat sich bereit zeigen, die Erwartungen der Partnerdrittstaaten in diesen Verhandlungen in einem größeren Rahmen zu betrachten. Schließlich empfiehlt die Kommission eine eingehende Bewertung der geografischen Prioritäten, die insbesondere der Bedeutung des betreffenden Drittlandes und dem Stand seiner Beziehungen zur

Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten Rechnung trägt, bevor weitere Verhandlungen, insbesondere im Rahmen des Abkommens von Cotonou, eingeleitet werden.

- Die in Tampere entworfene und in Sevilla präzisierte gemeinsame Politik gegen illegale Einwanderung wird nur dann zum Tragen kommen, wenn sie Maßnahmen vorsieht, die die verschiedenen Aspekte dieser Problematik berücksichtigen. Sie muss daher auf Folgendem beruhen:
 - einer verstärkten Kapazität zur Sammlung, zum Austausch und zur Aufbereitung von **Informationen** über dieses Phänomen, insbesondere der raschen und uneingeschränkten Umsetzung des Aktionsplans "Statistiken", der Entwicklung des Netzes ICONET sowie der Konsolidierung und Vernetzung auf einer gemeinsamen Grundlage der zahlreichen Verbindungsbeamten, die in Drittländer abgeordnet werden. Darüber hinaus muss weiter überlegt werden, wie nicht nur diese Instrumente, sondern auch EUROPOL, die von der Kommission empfohlene operative Struktur und sogar das europäische Netz für Migrationsphänomene, dessen Durchführbarkeit derzeit untersucht wird, in diesen kohärenten Rahmen einbezogen werden können;
 - einer kohärenteren **Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels** - die Kommission wird dazu durch Initiativen auf der Grundlage der Brüsseler Erklärung beitragen - und der **Bekämpfung der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit** durch Festlegung von Zielen im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie und indirekt durch die rasche Annahme der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit.
- Ein effizientes gemeinsames Vorgehen erfordert, dass ein politischer Rahmen abgesteckt wird, Maßnahmen beschlossen und die Beschlüsse umgesetzt werden. Die dazu notwendige Kohärenz könnte durch Verschmelzung der drei, sich mitunter überschneidenden Aktionspläne erreicht werden. Es muss ein Mechanismus für eine regelmäßige politische Kontrolle eingerichtet werden. So wird die Kommission denn auch jedes Jahr einen Bericht wie den hier vorgelegten ausarbeiten, den der Rat erörtern und zur Formulierung von Schlussfolgerungen zur Orientierung des gemeinsamen Vorgehens heranziehen könnte. Schließlich müssen die Mitgliedstaaten, die von ihnen eingegangenen Verpflichtungen in Taten umsetzen. Für die Durchführung der Gemeinschaftsinstrumente sind entsprechende Verfahren vorgesehen, und die Kommission wird ihre diesbezüglichen Aufgaben in vollem Umfang wahrnehmen, gegebenenfalls über die zu diesem Zweck vorgesehenen Vertragsverletzungsverfahren; diese Verfahren könnten durch Peer-Review-Mechanismen ergänzt werden.