



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 3.8.2012
COM(2012) 443 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Künftige Visaliberalisierung für die Republik Moldau: Mögliche Auswirkungen auf die
Europäische Union hinsichtlich Migration und Sicherheit**

Vorläufige Bewertung

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Künftige Visaliberalisierung für die Republik Moldau: Mögliche Auswirkungen auf die Europäische Union hinsichtlich Migration und Sicherheit

Vorläufige Bewertung

1 – EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

Die Kommission hat der moldauischen Regierung am 24. Januar 2011 den Aktionsplan zur Visaliberalisierung vorgelegt. Die Kommission erstattete dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht über die Anwendung des Aktionsplans. Der erste Fortschrittsbericht wurde am 16. September 2011 vorgelegt¹. Der zweite Fortschrittsbericht folgte am 9. Februar 2012². Am 22. Juni 2012 nahm die Kommission einen Bericht an das Europäische Parlament und den Rat über die Durchführung des Aktionsplans zur Visaliberalisierung durch die Republik Moldau an³.

Entsprechend der Methodik des Aktionsplans wurde die Kommission darüber hinaus aufgefordert, eine umfassendere Bewertung möglicher Auswirkungen der künftigen Visaliberalisierung für in die EU einreisende moldauische Bürger im Hinblick auf Migration und Sicherheit vorzunehmen.

1.2. Methodik

Zur Vorbereitung dieser Bewertung bat die Kommission die betroffenen EU-Agenturen und Interessenkreise - Europol, die EU-Mission zur Unterstützung des Grenzschutzes in Moldau und der Ukraine (EUBAM), Frontex und das Europäische Hochschulinstitut – Zentrum für Migrationspolitik (EUI) - um einen Beitrag und hielt mit ihnen am 12. Oktober 2011 eine Sitzung ab. Europol⁴, EUBAM⁵, Frontex⁶ sowie das EUI⁷ gaben im Januar 2012 jeweils eine Einschätzung der möglichen Auswirkungen einer künftigen Visaliberalisierung im Hinblick auf Migration und Sicherheit ab.

Außerdem wurde die Republik Moldau bei einem Treffen mit leitenden Beamten vom 7. Oktober 2011 um einen Beitrag gebeten. Dieser ging im Januar 2012 ein. Das Thema

¹ Siehe SEK(2011) 1075 endg.

² Siehe SWD(2012) 12 endg.

³ Siehe COM (2012) 348 final.

⁴ Die Ergebnisse des Europol-Beitrags beruhen auf den der Agentur vorliegenden Informationen. Der Beitrag stellt keine erschöpfende Gefährdungsanalyse des organisierten Verbrechens in Moldau dar.

⁵ Schwerpunkt des Beitrags der EUBAM war die Analyse der Lage an der gemeinsamen Grenze zwischen der Republik Moldau und der Ukraine.

⁶ Die Risikoanalyse von Frontex legt das Gemeinsame integrierte Risikoanalysemodell zugrunde. Daten wurden über das Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse (FRAN) sowie das Frontex-Netzwerk für Risikoanalyse für die östlichen Grenzen erfasst. Ferner wurde auf die eigenen Berichte von Frontex, auf während der von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktionen gesammelte Daten, öffentlich zugängliche Statistiken und offene Informationsgewinnung zurückgegriffen.

⁷ Die Schlussfolgerungen des EUI legen primäre und sekundäre qualitative Daten zugrunde: die von Sachverständigen durchgeführte Delphi-Studie vom Dezember 2011, Befragungen von moldauischen Migranten in Deutschland, Italien und Polen sowie Befragungen potenzieller Migranten in der Republik Moldau, ferner eine Überprüfung des geltenden Rechtsrahmens.

wurde anschließend während der Sitzung mit leitenden Beamten vom 27. Februar 2012 besprochen; anschließend gingen aktualisierte Angaben ein. Am 23. April 2012 fand ein Folgetreffen mit den betroffenen EU-Agenturen und Interessenskreisen statt, woraufhin im Mai und Juni 2012 weitere Stellungnahmen und Angaben übermittelt wurden, die die Grundlage für diese Bewertung bildeten.

In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass die eingegangenen Beiträge nicht unbedingt in dieselbe Richtung weisen und dass auf der Grundlage der vorliegenden Informationen und bisherigen Erfahrungen die Visaliberalisierung für die Republik Moldau nicht für jeden EU-Mitgliedstaat gleiche Auswirkungen haben wird.

In der vorliegenden Bewertung geht es darum, die **wichtigsten Erscheinungen und Trends** in den Bereichen **Migration, Mobilität und Sicherheit** in Bezug auf die Republik Moldau herauszuarbeiten und zu prognostizieren, welche Auswirkungen die Visafreiheit auf diese Bereiche haben könnte. Ferner werden **Maßnahmen genannt, die** von der Republik Moldau und gegebenenfalls von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten **getroffen werden könnten**.

Diese Bewertung bezieht sich auf den Stand vom Juni 2012. Die hier präsentierten Ergebnisse müssen im Anschluss an die legislativen, politischen und institutionellen Reformen, die von der Republik Moldau nach Maßgabe des Aktionsplans vorzunehmen sind, aktualisiert werden. Die vorliegende Bewertung stellt somit eine **vorläufige Momentaufnahme** des gegenwärtigen Stands der Durchführung des Aktionsplans dar. Diese Situation dürfte sich nach der tatsächlichen Durchführung des Aktionsplans anders und möglicherweise wesentlich besser darstellen. Die Kommission wird weiterhin die schrittweise Durchführung des Aktionsplans überprüfen und die Ergebnisse im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichte an das Europäische Parlament und den Rat präsentieren.

2 – EINSCHLÄGIGE GELTENDE RECHTSVORSCHRIFTEN

2.1. Hintergrund

Ziel der Visagesprache zwischen der EU und der Republik Moldau ist die Vorbereitung der Aufhebung der Visumpflicht für kurzfristige Aufenthalte moldauischer Staatsangehöriger bei der Einreise in den Schengen-Raum. Geregelt wird diese Befreiung von der Visumpflicht in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass die Kommission am 24. Mai 2011 den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001⁸ vorgelegt hat. Mit diesem Vorschlag, der derzeit im Europäischen Parlament und im Rat diskutiert wird, soll ein **Mechanismus für die vorübergehende Aufhebung** der Befreiung von der Visumpflicht für in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates genannte Drittländer eingeführt werden, wenn in einer Notlage eine dringliche Reaktion erforderlich ist, um die Schwierigkeiten eines oder mehrerer Mitgliedstaaten zu beheben; diese Schutzklausel trägt der Gesamtauswirkung der Notlage auf die Europäische Union als Ganzes Rechnung.

⁸ Siehe KOM(2011) 290 endgültig.

Die Visaliberalisierung ändert nichts an den im Schengener Grenzkodex⁹ niedergelegten Voraussetzungen für die Einreise für kurzfristige Aufenthalte und den im nationalen Recht geregelten Voraussetzungen für langfristige Aufenthalte. Visaliberalisierung bedeutet nicht, dass die moldauischen Staatsangehörigen ein automatisches Recht auf Einreise und Aufenthalt haben. Sie bedeutet ebenso wenig, dass nicht geprüft wird, ob die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt erfüllt sind. Auch nach der Einführung der Befreiung von der Visumpflicht für kurzfristige Aufenthalte müssten moldauische Staatsangehörige, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten, unter anderem durch Belege den Zweck und die Bedingungen ihrer Reise sowie ihre Absicht nachweisen, das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats vor Ablauf der zulässigen Höchstaufenthaltsdauer von 90 Tagen in einem Zeitraum von 180 Tagen zu verlassen. Durch die Visaliberalisierung werden allerdings die Vorbereitungszeit und die mit der Einreise in den Schengen-Raum verbundenen Kosten reduziert.

Nach dem Aktionsplan würde die Visumbefreiung nur für moldauische Staatsangehörige gelten, die im Besitz eines **biometrischen Passes** sind; die Risiken im Zusammenhang mit einer Visumbefreiung für Inhaber nichtbiometrischer Pässe werden daher nicht analysiert.

2.2. Visaregelung der EU für die Republik Moldau

Derzeit gilt für moldauische Staatsbürger die Visumpflicht. Hiervon ausgenommen sind bestimmte begrenzte Personengruppen nach Maßgabe des Visaerleichterungsabkommens oder des nationalen Rechts (beispielsweise Inhaber von Diplomaten- oder Dienstpässen sowie ziviles Flugpersonal). Die Erteilung von Visa für kurzfristige Aufenthalte erfolgt nach Maßgabe des Visaerleichterungsabkommens und des Visakodex.

Das Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und Moldau trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Der Gemischte Ausschuss, der die Durchführung des Visaerleichterungsabkommens überwacht, war regelmäßig mit dem Problem von Betrügereien im Zusammenhang mit den erforderlichen Belegen befasst. Die Republik Moldau erklärte, sie habe Kontaktstellen in ihren Behörden eingerichtet, die es den Konsulaten der Mitgliedstaaten ermöglichen, rasch die Echtheit bestimmter Arten von Belegen zu überprüfen. Bei der jüngsten Sitzung mit dem Gemischten Visaerleichterungsausschuss in Chisinau vom 23. Mai 2012, an der die EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, stellte die Kommission fest, dass die Durchführung des Abkommens insgesamt zufriedenstellend ist.

Die Zahl der **von den Schengen-Staaten** in der Republik Moldau ausgestellten **Visa für kurzfristige Aufenthalte** belief sich 2008 auf 28 911, 2009 auf 33 820, 2010 auf 45 612 und 2011 auf 49 296. 2008 wurden 12,1 % der Anträge auf ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt abgelehnt, 2009 waren es 10,15 %, 2010 11,43 % und 2011 9,7 %. Diese Prozentsätze liegen höher als die durchschnittlichen Ablehnungsraten, die 2009 6,68 %, 2010 5,79 % und 2011 5,5 % erreichten.

Die Zahl der von **Bulgarien, Rumänien und Zypern** in der Republik Moldau ausgestellten **Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt** belief sich 2009 auf 31 657 von Bulgarien, 65 042 von Rumänien und 900 von Zypern erteilte Visa, 2010 auf 40 898 von Bulgarien, 92 556 von Rumänien und 539 von Zypern erteilte Visa sowie 2011 auf 52 209 von Bulgarien und 50 836 von Rumänien erteilte Visa. Für Zypern liegen für 2011 keine Zahlen vor. 2009 betrug die Ablehnungsrate in Bulgarien 7,49 %, in Rumänien 4,45 % und in Zypern 1,52 %. 2010 betrug die Ablehnungsrate in Bulgarien 1,30 %, in Rumänien 6,89 % und in Zypern 7,39 %. 2011

⁹ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 1).

betrug die Ablehnungsrate in Bulgarien 0,58 % und in Rumänien 7,61 %. Für Zypern liegen für 2011 keine Zahlen vor.

Nach von einigen Mitgliedstaaten übermittelten Informationen waren 2011 die Hauptgründe für die Ablehnung das Fehlen oder die Unglaubwürdigkeit der Nachweise hinsichtlich des Zwecks und der Umstände des geplanten Aufenthalts und die Tatsache, dass die Antragsteller ihre Absicht, in die Republik Moldau zurückzukehren, nicht glaubhaft machen konnten.

Am 27. Juni 2012 wurde ein geändertes Visaerleichterungsabkommen zwischen der EU und der Republik Moldau unterzeichnet.

2.3. Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Republik Moldau und von der Republik Moldau angewandte Rückübernahmeregelung

Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Republik Moldau

Das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und der Republik Moldau ermöglicht auf Gegenseitigkeit die erleichterte, reibungslose Rückkehr irregulärer Migranten und trägt auf diese Weise zur Eindämmung der Gefahr irregulärer Migration zwischen der Republik Moldau und der EU bei. Das Abkommen trat am 1. Januar 2008 in Kraft. Die Republik Moldau hat somit eindeutige Verpflichtungen und Bedingungen für die Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen, die die Bedingungen für die Einreise oder den Aufenthalt im Gebiet der EU-Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr erfüllen, akzeptiert und wendet diese an. Gleiches gilt für Drittstaatsangehörige und Staatenlose, die sich im Hoheitsgebiet der Republik Moldau aufgehalten oder dieses Gebiet durchreist haben und illegal direkt in das Gebiet der Mitgliedstaaten eingereist sind, sowie für die Inhaber eines von der Republik Moldau ausgestellten Visums oder Aufenthaltstitels.

Die Mitgliedstaaten berichten regelmäßig über die insgesamt zufriedenstellende Anwendung des Rückübernahmeabkommens mit der Republik Moldau. Dies wird bestätigt durch die Sitzungen des Rückübernahmeausschusses, bei denen von beiden Seiten Informationen über die Anwendung ausgetauscht werden und bisher keine besonderen Probleme aufgetreten sind. Bei der letzten Sitzung des Rückübernahmeausschusses in Chisinau vom 23. Mai 2012, an der die EU-Mitgliedstaaten teilnahmen, stellte die Kommission fest, dass die Durchführung des Abkommens insgesamt zufriedenstellend ist.

Im Rahmen des Rückübernahmeabkommens EU-Republik Moldau hat die Republik Moldau außerdem bilaterale Durchführungsprotokolle abgeschlossen. Durchführungsprotokolle mit Österreich, der Tschechischen Republik, Estland, Ungarn, Deutschland, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und der Slowakei sind in Kraft getreten. Die Verhandlungen mit Bulgarien, Italien, Polen und den Niederlanden (die auch im Namen Belgiens und Luxemburgs verhandelten) wurden abgeschlossen. Mit Zypern, Portugal und Spanien gehen die Verhandlungen weiter. Finnland, Irland, Schweden und das Vereinigte Königreich prüfen, ob sie in Verhandlungen eintreten.

Dänemark und die Schweiz haben Rückübernahmeabkommen mit der Republik Moldau geschlossen.

Die Republik Moldau gelangt in diesem Bereich zu soliden Ergebnissen, und ihre beträchtlichen Anstrengungen sollten fortgesetzt werden, damit die Gespräche mit den Mitgliedstaaten rasch abgeschlossen werden können.

Von der Republik Moldau angewandte Rückübernahmeregelung

Über die Rückübernahmeabkommen mit der EU hinaus hat die Republik Moldau bereits eben solche mit einigen Drittländern geschlossen oder steht diesbezüglich in Verhandlungen mit Drittländern. Rückübernahmeabkommen mit Norwegen, der Ukraine und der Ehemaligen

Jugoslawischen Republik Mazedonien sind bereits in Kraft. Rückübernahmeabkommen mit Serbien, Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro wurden unterzeichnet. Mit der Türkei, der Ukraine (um das Rückübernahmeabkommen von 1997 zu ersetzen), Albanien, der Russischen Föderation und Aserbaidschan laufen die Verhandlungen noch; mit dem Libanon könnten sie bald aufgenommen werden. Die Republik Moldau sollte in Betracht ziehen, Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen auch mit anderen wichtigen Transitländern in ihrer Nachbarschaft sowie mit Migrationsherkunftsländern aufzunehmen.

2.4. Abkommen über den kleinen Grenzverkehr zwischen Rumänien und der Republik Moldau

Das Abkommen über den kleinen Grenzverkehr zwischen Rumänien und der Republik Moldau trat im Oktober 2010 in Kraft. Nach dem zweiten Bericht der Kommission über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr nach der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006¹⁰ ist das Abkommen über den kleinen Grenzverkehr zwischen Rumänien und der Republik Moldau voll und ganz mit dieser Verordnung vereinbar.

2.5. Von der Republik Moldau angewandte Visaregelung

Zu den Ländern, deren Staatsangehörige bei der Einreise in die Republik Moldau für höchstens 90 Tage von der Visumpflicht befreit sind, zählen: sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Kanada, der Heilige Stuhl, Island, Japan, Andorra, Monaco, Liechtenstein, Norwegen, San Marino, Israel, die Schweiz, die Vereinigten Staaten von Amerika, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, die Russische Föderation, Tadschikistan, die Ukraine und Usbekistan.

Die Visumpflicht wurde aufgehoben für Inhaber von Diplomaten- und Dienstpässen aus Albanien, Brasilien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Montenegro, der Ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien, Peru, Serbien, der Türkei und Vietnam (für Aufenthalte bis 90 Tage) und China, Iran sowie Turkmenistan (für Aufenthalte bis 30 Tage).

Verhandlungen über die Befreiung von der Visumpflicht finden derzeit mit Chile, Mexiko, Serbien und der Türkei statt.

3. – MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN EINER KÜNFTIGEN VISALIBERALISIERUNG IM HINBLICK AUF DIE MIGRATION

3.1. Gegenwärtige Situation

Migrationsströme im Allgemeinen

Die Republik Moldau ist eines der Länder, die am meisten von Heimatüberweisungen ausländischer Arbeitnehmer abhängig sind (4. Platz in Bezug auf den Anteil der Heimatüberweisungen am BIP¹¹) und folglich auch eines der Länder mit der höchsten Arbeitsmigration. Die Auswanderung wird als wichtige Möglichkeit gesehen, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen.

Hauptbestimmungsländer moldauischer Migranten sind die GUS-Länder (hauptsächlich die Russische Föderation) sowie die EU-Mitgliedstaaten. Auch die Türkei, die USA, Kanada und

¹⁰ Siehe KOM(2011) 47 endgültig.

¹¹ Die von der Republik Moldau zur Berechnung der Heimatüberweisungen verwendete Definition eines Migranten ist relativ weit – es fallen auch Aufenthalte von mindestens 6 Monaten darunter, während die meisten Länder ihrer Berechnung Aufenthalte von mindestens 12 Monaten zugrunde legen.

Israel sind wichtige Bestimmungsländer. In der EU sind die wichtigsten Bestimmungsländer Italien, Spanien, Portugal, Deutschland, Rumänien, die Tschechische Republik und Griechenland¹².

Laut EUROSTAT ist die in den EU-Mitgliedstaaten registrierte Zahl von moldauischen Staatsangehörigen stetig von 89 033 im Jahr 2006 auf 190 857 im Jahr 2011 gestiegen. Dies geht möglicherweise zum großen Teil auf Regularisierungsprogramme in verschiedenen Mitgliedstaaten und die Umsetzung des im Jahr 2011 mit Italien geschlossenen Arbeitskräftevertrags zurück. Daher sollte der Zuwachs an Migranten nicht unbedingt als Hinweis auf die tatsächliche Zunahme der Migrationsströme aus der Republik Moldau betrachtet werden. Indikatoren wie die Zahl der erteilten Visa, regelmäßige Personenverkehrsströme, Einreiseverweigerungen, die Verwendung gefälschter Dokumente, illegale Aufenthalte und illegale Grenzüberschreitungen deuten eher auf eine stabile oder nur leicht ansteigende Entwicklung der Migrationsbewegungen moldauischer Bürger in die EU hin.

Wie oben erwähnt, sind die GUS-Länder wichtige Bestimmungsländer für moldauische Migranten. Bei den Faktoren, die bestimmen, ob die GUS oder die EU als Bestimmungsland gewählt wird, bestehen drei wichtige Unterschiede:

- **Art der Einreise:** Die Reisekosten in die GUS-Länder sind niedriger, und die Formalitäten sind begrenzt (keine Visumpflicht).
- **Gründe für die Arbeitsmigration (Push- und Pull-Faktoren):** Migranten, die sich für die GUS-Länder entscheiden, können häufig keine EU-Visa erhalten und reagieren häufiger auf unmittelbare Push-Faktoren in der Republik Moldau (Armut und schlechte Beschäftigungsaussichten). Migranten, die die EU wählen, werden häufiger durch die bestehenden Migrantennetzwerke in den Bestimmungsländern angezogen. Diasporagruppen in der EU spielen eine große Rolle für die Planung der potenziellen Migranten, da die Erfahrungen der anderen Migranten es ihnen ermöglichen, die Kosten, Risiken und den Ertrag ihres Aufenthalts abzuschätzen. Frontex schätzt, dass 75 % der moldauischen Migranten vermutlich schon bei ihrer Ankunft im Bestimmungsland eine Verdienstmöglichkeit erwartet. Zusammengefasst ist die Arbeitsmigration in die GUS-Länder weniger geplant und mehr durch unmittelbare Bedürfnisse bestimmt, während Antriebe für die Migration in die EU-Mitgliedstaaten häufiger Ratschläge und Gelegenheit sind.
- **Dauer der Migration:** Da die Reisekosten und die Risiken der Illegalität in den GUS-Ländern vergleichsweise gering sind, ist die Migration dorthin einigermaßen saisonabhängig. Andererseits verlassen die meisten Migranten, die in die EU einreisen möchten, die Republik Moldau wegen der mit einer illegalen Einreise verbundenen höheren Risiken und Reisekosten für längere Zeiträume. Eine beträchtliche Zahl hat bereits die Absicht, sich auf Dauer in dem Bestimmungsmitgliedstaat niederzulassen, wenn sie die Entscheidung zur Migration trifft. Die Migration in die GUS ist daher in erster Linie zirkulär, während die Migration in die EU häufiger auf Dauer angelegt ist.

Nach den offiziellen Daten von EUROSTAT zu den Aufenthaltstiteln handelt es sich bei den in der EU tätigen Arbeitsmigranten aus der Republik Moldau in erster Linie um Frauen (2010 wurden Frauen 24 845 Aufenthaltstitel ausgestellt, die zu einer Erwerbstätigkeit berechtigten,

¹² Daten abrufbar unter <http://www.carim-east.eu/900/moldovan-emigration-stocks-residing-in-the-european-union-by-country-of-residence-most-recent-data-circa-2010>.

Männern dagegen nur 8 298¹³). In einigen Mitgliedstaaten überwiegt der Anteil der Männer, vor allem in Polen und Portugal. Moldauer arbeiten zumeist im häuslichen Bereich, im Baugewerbe und in der Landwirtschaft, wobei nur ein geringer Prozentsatz einer hochqualifizierten Tätigkeit nachgeht. Nach Angaben der moldauischen Behörden sind moldauische Migranten relativ jung, im Alter zwischen 20 und 49 Jahren¹⁴. Der Anteil der Migranten mit Hochschulbildung betrug 2010 10 % und wächst tendenziell.

Regelmäßiger Reiseverkehr

Die Zahl der aus der Republik Moldau ausreisenden Personen **hat in den letzten Jahren sowohl an den Luft- als auch an den Landgrenzen stetig zugenommen**. Über die Luftgrenzen hinweg wurden 2009 426 129 Personen befördert, 2010 481 231 und in den ersten drei Quartalen von 2011 421 459. An der Landgrenze mit Rumänien wurden 2009 1 078 024, 2010 1 922 753 und in den ersten drei Quartalen von 2011 1 712 710 Reisende gezählt¹⁵.

Irreguläre Migration

Die Ablehnungsrate bei den Visa für kurzfristige Aufenthalte fiel in den Schengen-Staaten unterschiedlich aus: 23 % in der Tschechischen Republik und 5,3 % in Deutschland im Jahr 2010. 2011 war die höchste Ablehnungsrate in Italien (14,1 %), die niedrigste in Deutschland (6,41 %) zu verzeichnen. Die durchschnittliche Ablehnungsrate für Schengen-Visa für kurzfristige Aufenthalte betrug 2011 9,7 %, d.h. sie war geringer als 2010 mit 11,43 % und 2009 mit 10,15 %, blieb jedoch über der allgemeinen Ablehnungsrate im Schengen-Raum (5,5 %) (vgl. unten Abschnitt 2.2).

Die beiden Mitgliedstaaten, die nicht zum Schengen-Raum gehören, Bulgarien und Rumänien, lehnten 2009 7,49 % bzw. 4,45 % der Anträge auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt ab. 2010 lagen die Ablehnungsraten für Bulgarien bei 1,3 % und für Rumänien bei 6,89 %, 2011 für Bulgarien bei 0,58 % und für Rumänien bei 7,61 % (vgl. unten Abschnitt 2.2).

2011 wurden in der EU 3 435 moldauische Staatsangehörige erfasst, die sich illegal in der EU aufhielten, d.h. 15 % weniger als im gleichen Zeitraum 2010; 1 571 Moldauern wurde an den EU-Außengrenzen die Einreise verweigert, 7 % weniger als im gleichen Zeitraum 2010 (vgl. nachstehende Tabelle).

¹³ Daten aus 14 Mitgliedstaaten.

¹⁴ Ein umfassender Überblick über die sozioökonomischen Daten ist abrufbar unter <http://www.carim-east.eu/database/demographic-and-economic-module/?search=1&fromto=from&cmct=Republic of Moldova&nocmct=European+Union>.

¹⁵ Die von Frontex bereitgestellten Daten zum Reiseverkehr aus der Republik Moldau umfassen Reisende aller Nationalitäten, die das Land verlassen.

Indikatoren des Frontex-Risikoanalysenetzes (FRAN) zu moldauischen Staatsangehörigen							
	2009	Anteil an EU-Gesamtzahl	2010	Anteil an EU-Gesamtzahl	2011	Anteil an EU-Gesamtzahl	Veränderung zwischen 2010 und 2011 in %
Illegaler Aufenthalt	4 182	1,0%	4 023	1,1%	3 435	1,0%	-15%
Im Land	3 452	1,0%	3 149	1,1%	2 331	0,8%	-26%
An der Grenze (Ausreise)	730	1,0%	874	1,5%	1 104	1,6%	26%
Einreiseverweigerungen	1 866	1,7%	1.690	1,6%	1 571	1,3%	-7,0%
Landgrenze	1 582	3,0%	1 427	2,6%	1 360	2,3%	-4,7%
Luftgrenze	260	0,5%	232	0,5%	200	0,4%	-14%
Seegrenze	24	0,5%	31	0,6%	11	0,1%	-65%
Zahl der Rückführungs- entscheidungen	:	n. v.	:	n. v.	1 463	0,6%	n. v.
Tatsächliche Rückkehr	:	n. v.	:	n. v.	2.012	1,4%	n. v.

Quelle: Frontex, FRAN, Daten vom 7. Mai 2012

Laut Frontex überschreiten die meisten Migranten aus der Republik Moldau hauptsächlich wegen geringerer Kosten und eines geringeren Risikos der Einreiseverweigerung die **Landgrenzen**. Derzeit ist das Risiko einer Einreiseverweigerung an den Luftaußengrenzen viel höher als an den Landaußengrenzen. Die meisten irregulären Migranten reisen an normalen Grenzübergängen mit den üblichen Verfahren ein und überschreiten anschließend die zulässige Aufenthaltsdauer.

Wie von mehreren Mitgliedstaaten berichtet wird, sind bei der Republik Moldau **illegale Grenzüberschreitungen** somit **ein marginales Problem** (213 erfasste illegale Grenzüberschreitungen in den Hauptabschnitten der grünen Außengrenze der EU in den ersten drei Quartalen 2011). Außerdem zeigt der Jahresvergleich mit 2010 eine erhebliche Abnahme erfasster illegaler Grenzüberschreitungen um 34 %. Wie zu erwarten, war der Anteil moldauischer Staatsangehöriger an der Gesamtzahl der illegalen Grenzüberschreitungen 2011 sehr gering.

Als Trend stellte Frontex einen konstanten Rückgang bei der Erfassung illegaler Grenzüberschreitungen von Moldauern fest. Außerdem sind werden von denselben Personen häufig mehrfache illegale Grenzüberschreitungen begangen.

Nach Angaben von Frontex geht die Zahl moldauischer Staatsangehöriger, bei denen **falsche Reisedokumente** festgestellt wurden, seit 2009 stetig zurück (2009 174, 2010 114 und in den ersten drei Quartalen 2011 45). Am häufigsten sind Fälle mit gefälschten rumänischen Personalausweisen. Europol nennt auch gefälschte italienische Personalausweise und

Aufenthaltstitel sowie spanische Aufenthaltstitel (vgl. unten Abschnitt 4). Nach den von den moldauischen Behörden übermittelten Angaben geht die Zahl der Fälle, in denen eine falsche Identität oder falsche Dokumente verwendet werden, zurück.

Asyl

Laut EUROSTAT ist die Zahl der Asylanträge moldauischer Staatsangehöriger in der EU niedrig und geht weiter zurück (1 110 Asylanträge 2009, 735 Asylanträge 2010 und 602 Asylanträge 2011). Auch die Zahl der positiven endgültigen Entscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz, die von moldauischen Staatsangehörigen in den EU-Mitgliedstaaten gestellt wurden, ist zurückgegangen (2009: 25, 2010: 20 und 2011: 15). Nach Informationen von Frontex stellen die meisten Moldauer Asylanträge in Österreich, nachdem ihr illegaler Aufenthalt entdeckt wurde.

Nach Angaben der moldauischen Behörden ist die Zahl der Asylsuchenden in der Republik Moldau relativ gering (2011 60 Anträge, 2010 90 Anträge und 2009 50 Anträge). 2011 wurde drei Personen der Flüchtlingsstatus zuerkannt; 20 Personen (einschließlich Staatenloser) erhielten Schutz aus humanitären Gründen.

Legale Migration

Die Zahl der moldauischen Staatsangehörigen, die sich legal in den EU-Mitgliedstaaten aufhalten, ist in den letzten Jahren gestiegen (2008: 129 642, 2009: 166 977, 2010: 184 501). Nach Informationen von EUROSTAT werden die meisten Aufenthaltstitel zum Zweck einer Erwerbstätigkeit erteilt; an zweiter Stelle liegen Aufenthaltstitel zum Zweck der Familienzusammenführung, mit steigender Tendenz.

Erstmalig erteilte Aufenthaltstitel für Moldauer					
	Bildung	Erwerbstätigkeit	Familie	Sonstige Gründe	Insgesamt
2008	2 727	36 766	10 555	8 394	58 442
2009	2 981	21 977	10 905	9 729	45 592
2010	2 931	34 648	16 674	1 353	55 606

Quelle: EUROSTAT

Nach Informationen des EUI sehen die schon in der EU lebenden hochqualifizierten Migranten die Visaregelung zwar nicht für sich selbst, wohl aber für **ihre Familien und die Aufrechterhaltung der Familienbande** als Problem. Migranten, auch hochqualifizierten Migranten, und Touristen sind ihre Rechte nach dem Visaerleichterungsabkommen und dem Visakodex (z.B. Rechtsmittel gegen eine Visumverweigerung) häufig unbekannt. Eine unterschiedliche Umsetzung der Visaerleichterungsbestimmungen durch die Konsulate der EU-Mitgliedstaaten ist eines der Hauptprobleme für hochqualifizierte moldauische Migranten und ihre Familien und spielt eine Rolle bei der Auswahl des Bestimmungslandes. Ferner werden die Wartezeiten für Entscheidungen über Visumanträge, die Kosten¹⁶ und der

¹⁶ Der Preis des Schengen-Visums ist für moldauische Staatsangehörige angesichts des Durchschnittslohns im Land von sehr großer Bedeutung. Beispielsweise entsprach 2010 der Preis von 35 EUR für ein Visum rund 34 % des durchschnittlichen Monatslohns. Hinzu kommen die Kosten für die Übersetzung der erforderlichen Belege.

bürokratische Aufwand als wichtige Hürden genannt (wobei daran zu erinnern ist, dass das Visaerleichterungsabkommen und der Visakodex nur für kurzfristige Aufenthalte gelten, wogegen langfristige Aufenthalte durch nationale Vorschriften geregelt werden).

Nach einer EUI-Analyse hat die Visaregelung nur begrenzte Auswirkungen auf den Austausch von **Forschern und Studenten**, die häufig nicht an Konferenzen und Austauschprogrammen teilnehmen können, weil ihnen die Visa zu spät oder gar nicht erteilt werden. Dies begrenzt die Zusammenarbeit und den Ideenaustausch zwischen der EU und der Republik Moldau und kann den Bemühungen der EU um die Entwicklung des Landes und darum, es den EU-Normen und –Standards anzunähern, entgegenstehen. Darüber hinaus gefährdet es aus den gleichen Gründen **Geschäftskontakte**.

3.2. Wichtigste potenzielle Auswirkungen

Migrationsströme im Allgemeinen

Bei der Prüfung der möglichen Auswirkungen einer Visaliberalisierung auf Migrationsströme zwischen der Republik Moldau und der EU ist im Auge zu behalten, dass die Visaliberalisierung nur die Vorbereitungszeit und die mit der Reise in die EU verbundenen Kosten reduzieren wird. Die Arbeitsmigration in die EU oder die Russische Föderation wird wahrscheinlich eine sehr gute Strategie bleiben, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Unabhängig von der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung in der Russischen Föderation werden die EU-Mitgliedstaaten voraussichtlich eine attraktive Option für Arbeitsmigranten bleiben, sogar auch dann, wenn diese mit einem sehr langsamen oder gar keinem Wirtschaftswachstum zu kämpfen haben. Der Bedarf an Haushaltsarbeitskräften wird in den Mitgliedstaaten vermutlich unabhängig von möglichen künftigen Konjunkturabschwüngen stabil bleiben. Allerdings stellt das EUI fest, dass es angesichts der demographischen Wirklichkeit der Republik Moldau klar ist, dass die **potenziellen Migranten immer weniger** werden, da das Land in den raschesten Alterungsprozess Europas eintritt.

Wie die moldauische Arbeitsmigration nach Portugal¹⁷ zeigt, ist es wahrscheinlich, dass die Selbstregulierung der Arbeitsmigration, bei der die legale und irreguläre Migration in Zeiten höherer Arbeitskräftenachfrage ansteigt und bei Abflauen der Nachfrage zurückgeht, fortbesteht. Die Öffnung legaler Wege zur Arbeit wird möglicherweise eine **mehr zirkuläre Migration jener Moldauer zur Folge haben, die in der EU illegal arbeiten**. Das EUI stellte fest, dass derselbe Mechanismus in den 1990er Jahren zu verzeichnen war, als Staatsangehörige der mitteleuropäischen Länder visafrei in die EU einreisen konnten.

Nach Informationen des EUI wird es voraussichtlich zu einer **Zunahme vorübergehender und kurzfristiger Migrationsströme** aus der Republik Moldau in die EU kommen, sei es (mehrheitlich) als Bona-Fide-Reisende oder für eine kurzfristige Beschäftigung. Die Erfahrung (z.B. die Aufhebung der Visumpflicht für Staatsangehörige der mitteleuropäischen Staaten in der Mitte der 1990er Jahre oder deren Beitritt zur EU im Jahr 2004) zeigt, dass die Aufhebung der Reisebeschränkung zu einem Anstieg der Migration führt, die sich mit der Zeit stabilisiert.

Der Umfang dieses Anstiegs, so hat die Erfahrung mit der internen Mobilität nach den letzten EU-Erweiterungen gezeigt, hängt von verschiedenen Faktoren ab, zu denen neben der geografischen Nähe und Öffnung auch das Bestehen von Migrantennetzwerken, der Zustand des Arbeitsmarkts im aufnehmenden Land, die Arbeitsmöglichkeiten im eigenen Land und der Wettbewerb durch Anziehungspunkte außerhalb der EU gehören. Der Anstieg der Migration ist aller Wahrscheinlichkeit nach vorübergehend, obgleich das EUI angesichts der

¹⁷ Frontex-Analyse.

Familienzusammenführungsregelungen in einigen Mitgliedstaaten (z.B. Italien) eine Zunahme der dauerhaften Migration nicht ausschließt. Die Dauer dieses vorübergehenden Anstiegs ist schwer vorherzusagen und hängt von verschiedenen Variablen ab: von der Migrationsneigung, finanziellen Mitteln für Tourismus, den wirtschaftlichen Gegebenheiten in der Republik Moldau und im Bestimmungsland.

Die Visaliberalisierung wird wegen mangelnder Urlaubszeit und der Gefahr, die Arbeit in der EU zu verlieren, voraussichtlich nichts daran ändern, wie lange moldauische Migranten, die sich irregulär in der EU aufhalten, in ihr Heimatland zurückreisen. Es werden keine Auswirkungen auf die zirkulären Bewegungen von Moldauern erwartet, die mit einem Aufenthaltstitel in der EU leben, da sie bereits jetzt kein Visum benötigen, um aus der Republik Moldau erneut in die EU einzureisen.

Regelmäßiger Reiseverkehr

Der **regelmäßige Reiseverkehr wird wahrscheinlich zunehmen**, da die Visaliberalisierung Reisen in die EU **einfacher und kostengünstiger** macht.

Irreguläre Migration

Der Migrationsdruck wird an den EU-Grenzen eher zu- als abnehmen, wenn in der Republik Moldau trotz des raschen Tempos, in dem Strukturreformen durchgeführt werden, und trotz eines hohen Wirtschaftswachstums (BIP-Wachstumsraten von 7,1 % im Jahr 2010 und 6,4 % im Jahr 2011) wirtschaftliche und soziale Probleme vorherrschen. EUBAM zufolge wird der Umfang der irregulären Migration aus der Republik Moldau in die EU-Mitgliedstaaten **voraussichtlich gleich bleiben**. Die Art und Weise, die Migrationsrouten und die Zahl irregulärer Migranten werden möglicherweise je nach internen und externen Push- und Pull-Faktoren von Jahr zu Jahr unterschiedlich sein. Das Risiko einer Einreiseverweigerung an der Luftaußengrenze im Vergleich zu dem an der Landaußengrenze wird sich voraussichtlich nicht ändern, wenn die Visumpflicht aufgehoben wird. Die meisten Arbeitsmigranten werden sich dafür entscheiden, über die Landaußengrenzen in die EU einzureisen und sich anschließend in ihren Bestimmungsmitgliedstaat zu begeben.

Was die Wahl des Bestimmungslandes anbelangt, werden die Mitgliedstaaten mit den größten Gruppen von Moldauern wahrscheinlich die Hauptbestimmungsländer der Arbeitsmigranten aus der Republik Moldau bleiben.

Frontex und EUI zufolge werden Arbeitsmigranten aus der Republik Moldau ihre zulässige Aufenthaltsdauer von 90 Tagen in einem Zeitraum von 6 Monaten überschreiten, falls sie riskieren, ihre Arbeit zu verlieren. Um den negativen Folgen der Aufdeckung ihres illegalen Aufenthalts zu entgehen, könnten sich die Migranten allerdings dafür entscheiden, häufiger aus- und wieder in die EU einzureisen (dabei könnte die Verwendung gefälschter Einreise-/Ausreisestempel zunehmen). Wie die Erfahrung mit der Mobilität innerhalb der GUS sowie die Erfahrung von Staatsangehörigen einiger mittel- und osteuropäischen Staaten in den 1990er Jahren zeigt, kann die Möglichkeit legaler Ein- und Ausreise die Entscheidung beeinflussen, in den vorgeschriebenen Zeiträumen hin- und herzureisen. Die **Aufhebung der Visumpflicht** könnte in der Tat für moldauische Staatsbürger, die sich illegal in der EU aufhalten oder dort gestrandet sind, eine Möglichkeit darstellen, **aus der Illegalität herauszukommen**, wenn die Folgen ihres beim Verlassen der EU aufgedeckten zu langen Verbleibs abgemildert werden.

Die mit Menschenhandel und der Unterstützung der irregulären Einwanderung beschäftigte organisierte Kriminalität wird ihre Vorgehensweise voraussichtlich der Visumbefreiung anpassen und möglicherweise ihre Aktivität steigern (vgl. auch Abschnitt 4).

Werden die Regeln über die Ausstellung sicherer **Identitäts- und Reisedokumente**, einschließlich die ICAO-Anforderungen erfüllender biometrischer Pässe, nicht streng eingehalten, so könnten Einzelpersonen und organisierte kriminelle Gruppen versuchen, Schlupflöcher auszunutzen.

Nach EUBAM-Vorhersagen wird die Republik Moldau weiterhin ein **Transitland** für irreguläre Einwanderer in die EU bleiben. Die Visaliberalisierung, so EUBAM, wird die Republik Moldau wahrscheinlich für Migranten aus der GUS und zentralasiatischen Ländern attraktiver machen.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

Maßnahmen der Republik Moldau im Einklang mit dem Aktionsplan:

- Weitere Verstärkung der Grenzkontrollen, darunter Risikoanalysen und Überwachungsmaßnahmen sowie Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption an der Grenze, ferner Ausbau der Zusammenarbeit mit EUBAM in allen Bereichen des Grenzmanagements;
- Durchführung laufender gezielter Informationskampagnen über die Rechte und Pflichten des visumfreien Reisens, darunter auch Informationen über die Vorschriften betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt der EU (u.a. durch das EU-Zuwanderungsportal) und die Haftung für den Rechtsmissbrauch im Rahmen der Visumfreiheit;
- regelmäßiger Austausch mit den EU-Behörden von Angaben zu verlorenen oder gestohlenen biometrischen Pässen und insbesondere Einsatz der Interpol-Datenbank über verlorene und gestohlene Reisedokumente;
- Einführung und Anwendung verhältnismäßiger, effizienter und abschreckender Strafen für Personen, die rechtskräftig wegen des Verkaufs oder Verleihs ihres Passes verurteilt wurden;
- Stärkung des rechtlichen und institutionellen Rahmens betreffend das „Zivilregister“, um missbräuchliche Namens- oder Identitätsänderungen zum Zweck der Ausstellung eines neuen Passes zu verhindern; Einführung und Anwendung klarer Vorschriften über Namensänderungen; Stärkung des rechtlichen und institutionellen Rahmens sowie Gewährleistung wirksamer Kontrollen und der Rückverfolgbarkeit;
- Korruptionsbekämpfung auf allen Ebenen und in allen Bereichen.

Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten:

- Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um schrittweise den Anteil der Reisenden zu erhöhen, deren biometrische Daten durch die Grenzbehörden der EU-Mitgliedstaaten geprüft wurden.
- Es sollten in Einklang mit den Grundsätzen der Mitteilung über intelligente Grenzen¹⁸ neue IT-Lösungen zur Berechnung der Gesamtaufenthaltszeit an allen Abschnitten der Außengrenzen eingeführt werden, an denen eine große Zahl moldauischer Staatsangehöriger zu erwarten ist.
- Die Mitgliedstaaten sollten weitere Anstrengungen unternehmen, um der Kommission und den zuständigen EU-Agenturen detaillierte Statistiken über die Umsetzung der Rückübernahmeabkommen übermitteln zu können.

Weitere Maßnahmen auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten:

- Harmonisierung der Vorschriften über illegale Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen entsprechend der Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber¹⁹;
- Erleichterung der legalen Migration in die EU;
- Fortsetzung der Zusammenarbeit mit der Republik Moldau zum Zweck der Schaffung besserer Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort.

¹⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endgültig.

Asyl

Die Erfahrung mit den Westbalkan-Staaten hat gezeigt²⁰, dass bei der Bewertung der Auswirkungen der Visaliberalisierung auf die Zahl der Asylanträge mehrere Aspekte in die Betrachtung einbezogen werden müssen. Eine **mangelhafte Sozialintegration von Minderheitengemeinschaften**, insbesondere der Roma, aufgrund eines stark beschränkten Zugangs zu Bildungseinrichtungen, Wohnraum, Arbeit und medizinischer Versorgung, kann zur Folge haben, dass diese Minderheiten das Asylsystem in den EU-Mitgliedstaaten stärker missbrauchen. Durch die starke politische und wirtschaftliche Marginalisierung, ein beträchtliches Lohngefälle zwischen diesen Gemeinschaften und dem Rest der Gesellschaft, die geografische Nähe zur EU, niedrige Reisekosten und Unterstützung im Zusammenhang mit Asylanträgen hat sich die Asylsuche zu einer attraktiven kurzfristigen Migrationsstrategie für die in den Westbalkan-Staaten lebenden Gemeinschaften entwickelt. Finanzielle Rückkehrhilfen für abgelehnte Asylbewerber können in dieser Hinsicht ein weiterer wichtiger Faktor sein.

In der Republik Moldau lebt eine Vielzahl **ethnischer Minderheiten**, darunter in erster Linie: Ukrainer, Russen, Gagausen, Bulgaren und Roma (s. Abschnitt 5). Die Rechte der gagausischen Minderheit wurden 1994 durch die Verleihung eines besonderen Autonomiestatus für die Autonome Territoriale Einheit Gagausien anerkannt und verfassungsrechtlich garantiert. Die Bevölkerungsgruppe der Roma ist in der Regel beim Zugang zu Bildung und medizinischer Versorgung, ihren Lebens- und Arbeitsbedingungen und ihrer Teilnahme am Entscheidungsprozess im Vergleich zu anderen Gruppen benachteiligt. Daher haben sich die Behörden der Republik Moldau für die Verbesserung der Lebensbedingungen dieser Minderheit eingesetzt und die Unterstützung und Integration der Roma-Gemeinschaft gefördert. Der zur Unterstützung der Roma angenommene Aktionsplan 2011-2015 wurde im Januar 2012 den einschlägigen internationalen Anforderungen angepasst und wird gegenwärtig durchgeführt. Es wurden Mediatoren der Roma-Gemeinschaft eingesetzt, die als Vermittler zwischen den Behörden und den Minderheiten-Gemeinschaften bei der Durchführung des Aktionsplans fungieren und darüber hinaus zur besseren Integration der Roma-Minderheit beitragen.

Obwohl sich nicht ganz ausschließen lässt, **dass die Zahl** der moldauischen Bürger, die nach der Visaliberalisierung einen **Visaantrag** stellen werden, **zunehmen wird**, gibt es derzeit **keinerlei Anzeichen dafür**.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

Maßnahmen der Republik Moldau:

- Durchführung laufender gezielter Informationskampagnen über die Rechte und Pflichten des visumfreien Reisens, darunter auch Informationen über die Vorschriften betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt der EU und die Haftung für den Rechtsmissbrauch im Rahmen der Visumfreiheit;

Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten:

- Weitere Annäherung der Maßnahmen in Bezug auf die Asylverfahren, insbesondere mit Blick auf die Länge der Verfahren, Vergünstigungen für Asylbewerber und mögliche finanzielle Rückkehrhilfen.

¹⁹ Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009.

²⁰ Kontrollberichte nach der Visaliberalisierung für die Westbalkan-Staaten SEK(2011) 659 endg. und SEK(2011) 1570 endg.

Legale Migration

Nach Angaben des Europäischen Hochschulinstituts wird in der EU die Zahl der Reisen von Migranten in ihre Heimatländer voraussichtlich leicht zunehmen; dagegen ist ein **Zuwachs neuer Migrationsströme** aus der Republik Moldau in die EU **wenig wahrscheinlich**. Es werden keine Auswirkungen auf die zirkulären Bewegungen von Moldauern erwartet, die mit einem Aufenthaltstitel in der EU leben, da sie bereits nach der geltenden Regelung kein Visum benötigen, um aus der Republik Moldau erneut in die EU einzureisen. Mehr als die Visumpflicht wird die Verfügbarkeit finanzieller Mittel bei der Entscheidung moldauischer Migranten, nach Hause zu reisen, ausschlaggebend sein.

Die Visaliberalisierung wird die positiven Auswirkungen der Migration auf die Entwicklung dahingehend verstärken, dass die negativen sozialen Folgen der Migration durch die Förderung der **Aufrechterhaltung der Familienbande und der Kontakte mit der Republik Moldau** abgemildert werden. Die negativen Auswirkungen auf die im Land gebliebenen Familien, insbesondere Minderjährige und alte Menschen, werden zurückgehen, da ein Besuch der Familienangehörigen bei den Migranten leichter sein wird. Allerdings werden hierbei die verfügbaren finanziellen Mittel auch weiterhin von maßgeblicher Bedeutung sein.

Kurzfristige Aufenthalte als Folge der Visaliberalisierung werden die EU **für hochqualifizierte Migranten** aus zwei Gründen **attraktiver** machen: Zum einen wird es leichter, Familienangehörige zu besuchen, zum anderen wird insgesamt ein positiveres Bild von der EU als Zielland vermittelt.

Die Visaliberalisierung wird **positive Auswirkungen auf den Austausch zwischen Unternehmen, die unternehmerische Tätigkeit, Forschung und Innovation haben sowie die Mobilität von Studenten und Forschern fördern und sich langfristig positiv auf die Wirtschaft auswirken**.

4 – MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN DER KÜNFTIGEN VISALIBERALISIERUNG AUF DIE SICHERHEIT²¹

4.1. Gegenwärtige Situation

Nach den Angaben von Europol sind moldauische Gruppierungen der organisierten Kriminalität (OK) bereits in mindestens neun EU-Mitgliedstaaten präsent und aktiv. Einige sind an den kriminellen Handlungen gutorganisierter Gruppierungen beteiligt, die Verbindungen zu dem russischsprachigen horizontalen Netzwerk der „thieves-in-law“ haben. Andere Gruppierungen haben weniger Mitglieder, einen beschränkten Einsatzbereich, keine strukturierte Vorbereitung und keine Gesamtstrategie. Sie haben nur beschränkte Verbindungen zu den Gruppierungen der organisierten Kriminalität in der EU. Die moldauischen OK-Gruppierungen scheinen in der Hierarchie der OK-Gruppierungen in der EU keine wichtige Rolle zu spielen.

Wie bei allen Gruppierungen der organisierten Kriminalität aus der früheren Sowjetunion, bestehen auch zwischen den moldauischen OK-Gruppen und OK-Gruppen aus anderen Teilen der früheren Sowjetunion feste Verbindungen. Manchmal fungieren sie als Vermittler zwischen den OK-Gruppen der früheren Sowjetunion und den in der EU tätigen OK-Gruppen. Daher gibt es die Tendenz, moldauische OK-Gruppierungen mit anderen kriminellen Vereinbarungen als „Russischsprachige OK-Gruppen“ zusammenzufassen.

²¹ In diesem Abschnitt werden insbesondere die kriminellen Tätigkeiten untersucht, denen die Abschaffung der Visumpflicht für moldauische Bürger zugute käme sowie die potenziellen Auswirkungen der Visaliberalisierung auf organisierte kriminelle Gruppierungen.

Aus der von Europol 2011 erstellten Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OKTA)²² geht hervor, dass die moldauischen OK-Gruppierungen in mehreren Kriminalitätsschwerpunktgebieten in der EU tätig sind.

Laut Europol sind die moldauischen OK-Gruppen vor allem an den folgenden kriminellen Tätigkeiten beteiligt: Menschenhandel, Erleichterung der irregulären Einwanderung, organisierte Eigentumskriminalität, Kreditkartenbetrug, Zigarettenschmuggel und Cyber-Kriminalität. Einige dieser Erkenntnisse werden durch das Feedback zur „Operation Akkerman“²³ bestätigt.

i) Menschenhandel

Die Republik Moldau ist ein **Herkunftsland** und in geringerem Umfang auch ein Transit- und Zielland für Frauen und Mädchen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung und für Männer, Frauen und Kinder zum Zwecke der Ausbeutung von Arbeitskräften²⁴. Es hat den Anschein, dass die moldauischen Opfer zunehmend in illegalen Arbeitsverhältnissen als Krankenschwestern, Babysitter und Pflegepersonal für Familien oder ältere Menschen ausgebeutet werden. Schwerpunkt der moldauischen OK-Gruppierungen ist die **Anwerbung von Opfern**, die größtenteils in der EU sexuell ausgebeutet werden. In einigen Fällen **beuten** sie selbst die Opfer aus. Die *Vorgehensweisen* der Menschenhändler haben sich in den letzten Jahren nicht spürbar verändert. Die Menschenhändler werben ihre Opfer in der Regel durch arglistige Täuschung und gelegentlich auch durch die Anwendung von **Gewalt** an²⁵.

Häufig werden die Opfer gezwungen, die für die Ausreise erforderlichen Ausweispapiere wie Reisepass, Personalausweis oder Visum, die Verträge mit Nachtclubinhabern und die Krankenversicherung zu bezahlen. Damit steigen ihre Schulden gegenüber den OK-Gruppierungen; der Zeitraum ihrer Ausbeutung verlängert sich. Zur Anwerbung und Ausbeutung der Opfer in der EU nutzen die OK-Gruppierungen bestimmte gesetzmäßige Unternehmensstrukturen.

Den Angaben der moldauischen Behörden zufolge ist der Menschenhandel zurückgegangen: Die Zahl der eingetragenen Fälle ist von 243 im Jahr 2006 auf 111 im Jahr 2011

²² <https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>. Hinweis: Die moldauischen Behörden reichten im November 2011 einen Beitrag zu dem OKTA 2011 ein.

²³ „Operation Akkermann“ ist eine agenturenübergreifende internationale Grenzkontrolloperation, die von EUBAM und Europol gemeinsam mit den moldauischen und ukrainischen Behörden durchgeführt wird. 2011 wurden in zwei erkenntnisgestützten operativen Phasen – die 2. Phase fand im September 2011 statt – geschmuggelte Waren wie Zigaretten, Alkohol und gestohlene Fahrzeuge beschlagnahmt sowie Zollbetrug in Höhe von 3,2 Mio. EUR aufgedeckt. Dies war auch das Ergebnis der besseren strukturellen Organisation der Operation, mit der u.a. auf einen effizienteren Einsatz von Erkenntnissen, den Einsatz von Task-Force-Teams als operative Waffen der gemeinsamen Grenzkontrolloperationen, die Verbesserung der Schnittstelle des Kommunikationszentrums und die verstärkte Unterstützung durch wichtige internationale Akteure gezielt wurde.

²⁴ United States Department of State: Bericht über Menschenhandel – Republik Moldau, Juni 2012.

²⁵ Die Opfer werden entweder direkt oder über Arbeitsvermittlungsagenturen oder Zeitungsanzeigen angeworben. In der Regel wird den Opfern eine im Vergleich zu den Durchschnittsgehältern der Republik Moldau gut bezahlte Stelle im Ausland als Haushaltshilfe, Babysitter, Kellnerin, Aushilfe auf dem Bauernhof o.ä. versprochen. Es gibt Fälle, in denen die Opfer von den Menschenhändlern regelrecht entführt werden, doch diese Fälle sind selten. Nachdem die Opfer in die EU geschmuggelt wurden, werden ihnen ihre Ausweispapiere abgenommen; sie werden isoliert und dürfen ihren Aufenthaltsort nur unter bestimmten Bedingungen verlassen. Da die Opfer die Sprache des Landes, in das sie gebracht wurden, nicht sprechen und keinerlei Möglichkeit haben, sich auszuweisen, unterliegen sie der ständigen Kontrolle ihrer Ausbeuter, die gegen die grundlegenden Menschenrechte ihrer Opfer verstoßen. In vielen Fällen bitten die Opfer ihre Klienten um Hilfe.

zurückgegangen²⁶. Nach den Angaben der Internationalen Organisation für Migration ist auch die Zahl der identifizierten und unterstützten Opfer zurückgegangen: von 273 im Jahr 2007 auf 98 im Jahr 2011²⁷. Auch beim Kinderhandel ist ein Rückgang der Fälle von 61 Fällen im Jahr 2006 auf 23 Fälle im Jahr 2011 zu verzeichnen.²⁸

Die moldauischen Behörden gaben an, dass dank operativer Untersuchungsmaßnahmen mehrere im Menschenhandel aktive OK-Gruppierungen zerschlagen werden konnten²⁹.

ii) Erleichterung der irregulären Einwanderung

OK-Gruppierungen beuten auch moldauische Migranten aus, die nicht auf legalem Weg in das Zielland einreisen, sich dort aufhalten oder arbeiten. Sie arbeiten eng mit den OK-Gruppierungen der Nachbarländer, besonders der Ukraine, zusammen und unterstützen sich gegenseitig bei der Organisation des **Transports der Opfer oder der Fälschung der Ausweispapiere**. Im Zusammenhang mit der erleichterten irregulären Einwanderung aus der Republik Moldau wurden Fälle gemeldet, in denen gefälschte italienische oder rumänische Personalausweise und italienische und spanische Aufenthaltstitel benutzt wurden (siehe vorstehend Abschnitt 3).

OK-Gruppierungen, die die irreguläre Migration moldauischer Bürger erleichtern, kooperieren mit aktiven Mitgliedern in der Republik Moldau, die potenzielle irreguläre Migranten anwerben. Mitglieder von moldauischen OK-Gruppierungen wurden auch in der Ukraine (wo sie an der Fälschung von Ausweispapieren beteiligt waren und als Mittelsmänner an der Grenze zwischen der Ukraine und Ungarn fungierten) und in Rumänien (wo sie Personalausweise und Reisepässe fälschten) identifiziert. Berichten zufolge werden gesetzmäßige Geschäftstätigkeiten zur Erleichterung der irregulären Migration genutzt.

iii) Drogenhandel

Die Republik Moldau wird hauptsächlich als **Transitroute** und angeblich als Ort zur Lagerung und Weiterverarbeitung von Kokain betrachtet³⁰.

Den Angaben der moldauischen Behörden zufolge ist der Drogenhandel von 2144 Fällen im Jahr 2007 auf 1606 Fälle im Jahr 2011 zurückgegangen³¹.

Die Zahl der Beschlagnahmen an der moldauisch-ukrainischen Grenze gibt den Stand des Drogenhandels im Jahr 2011 wieder³².

²⁶ Die Zahl der Fälle (d.h. die im Register für Straftaten und forensische Informationen eingetragenen Zuwiderhandlungen, bei denen es sich nach dem Strafgesetzbuch um Straftaten handelt): 243 (2006), 251 (2007), 215 (2008), 185 (2009), 140 (2010), 111 (2011).

²⁷ Die Zahl der identifizierten und unterstützten Opfer: 273 (2007), 158 (2008), 159 (2009), 139 (2010), 98 (2011).

²⁸ Die Zahl der Fälle von Kinderhandel: 61 (2006), 47 (2007), 31 (2008), 21 (2009), 21 (2010), 23 (2011).

²⁹ Die Zahl der OK-Gruppierungen: 39 (2006), 40 (2007), 29 (2008), 40 (2009), 22 (2010) und 40 (2011).

³⁰ Angeblich erleichtern und organisieren russischsprachige Einwohner von Lateinamerika den Kokainhandel in die EU und die Russische Föderation. Im Juni 2010 wurde eine beträchtliche Menge Kokain im Hafen von Odessa in der Ukraine beschlagnahmt. Laut Frachtbrief war die Spedition ein bolivisches Unternehmen, und die Ware sollte an ein privates Unternehmen in der Republik Moldau geliefert werden.

³¹ Die Zahl der Straftaten: 2144 (2007), 2103 (2008), 1865 (2009), 1773 (2010), 1606 (2011).

³² 2011 wurden in 60 Strafsachen 34 255 kg Drogen an der gemeinsamen Grenze beschlagnahmt. 61 % der Gesamtmenge der beschlagnahmten Drogen wurde außerhalb der Grenzübergangsstelle und des Grenzgebiets aufgedeckt. Bei den 2010/2011 aufgedeckten Drogen handelte es sich um Marihuana (6,916kg/20,54kg), Poppy straw 1,21kg/11,34kg), Cannabis 0,754kg/2,318kg); diese Zahlen zeigen im Vergleich zu 2010 einen Anstieg.

iv) *Organisierte Eigentumskriminalität*

Moldauische OK-Gruppierungen sind in einer Reihe von Straftaten der organisierten Eigentumskriminalität aktiv (u.a. Diebstahl von LKWs, Industrie- und Landwirtschaftsfahrzeugen). Diese OK-Gruppierungen umfassen nicht mehr als 3 bis 5 Mitglieder, arbeiten mit Basistechniken (hauptsächlich plötzliche Überfälle, Gewaltanwendung und Notwendigkeit, nach Begehen der Straftat einen Abnehmer für die Ware zu finden).

v) *Schmuggeln von hoch besteuertem Ware*

Die Republik Moldau gehört gemeinsam mit der Ukraine, und zunehmend mit Weißrussland und der Russischen Föderation zu den Herkunftsländern, aus denen die meisten Zigaretten in die EU geschmuggelt werden. Und dieser Trend scheint zuzunehmen. Die Republik Moldau ist seit langem als **Herkunfts- und Transitland** für geschmuggelte Zigaretten in die EU bekannt und spielt seit dem Anstieg der Tabakpreise in vielen EU-Mitgliedstaaten, insbesondere in den 2004 oder 2007 beigetretenen Ländern, diesbezüglich eine zunehmend wichtige Rolle. Zigaretten aus der Republik Moldau durchdringen zunehmend die Schwarzmärkte der EU-Mitgliedstaaten. Daher hat die Kommission 2011 einen Aktionsplan zur Bekämpfung des Zigaretten- und Alkoholschmuggels entlang der Ostgrenze der EU³³ vorgelegt.

Die Stärkung der Zusammenarbeit bei der Verhütung und Bekämpfung des illegalen Handels mit Tabakwaren gehört auch zu den Zielen, die mit dem Strategischen Rahmen für die Zusammenarbeit der EU und der Republik Moldau im Zollbereich³⁴ verfolgt werden.

Die Republik Moldau zählt zu den wichtigsten Herstellern von echten Zigaretten, die in die EU geschmuggelt werden. Die wichtigste Marke der so genannten billigen Weißen wird rechtmäßig in der Republik Moldau, Kaliningrad und der Ukraine hergestellt³⁵. Moldauische OK-Gruppierungen können OK-Gruppierungen in der EU, die in der Herstellung, Verpackung und Verbreitung von gefälschten Zigaretten aktiv sind, mit Rohstoffen versorgen. Da der Zigaretten schmuggel mit geringem Risiko und hohem Gewinn verbunden ist, ist er aller Wahrscheinlichkeit nach weiter verbreitet und intensiver als die offiziellen Statistiken glauben machen.

Den Angaben der moldauischen Behörden zufolge ist die Zahl der beschlagnahmten Zigaretten schachteln von 201 588 Zigaretten schachteln im Jahr 2008 auf 276 337 im Jahr 2011 angestiegen.

³³ Siehe SEK(2011) 791 endgültig.

³⁴ Der Strategische Rahmen wurde von dem moldauischen Ministerpräsident Vladimir Filat und Kommissionsmitglied Semeta im Rahmen eines Briefaustauschs im Oktober 2011 gebilligt.

³⁵ "Billige Weiße" ist der Name der Tabakindustrie für Zigaretten, die völlig unabhängig von den herkömmlichen Tabakherstellern hergestellt werden. Die Herstellung dieser billigen Zigarettenmarken ist rechtmäßig; da sie aber keinen legalen Markt haben, werden sie speziell fürs Schmuggeln hergestellt. Sie sind in der Regel von ordentlicher Qualität und bieten eine gute Alternative zu gefälschten Zigaretten, deren Qualität beträchtlich variieren kann. Die Märkte der EU werden seit Kurzem von geschmuggelten Zigaretten der Marke Jin Ling überflutet. Diese den Behörden vor Jahren noch völlig unbekannte Marke konkurriert heute mit Marlboro an der Spitze der beliebtesten geschmuggelten Zigarettenmarken, die in der EU beschlagnahmt wurden.

Nach Angaben von Imperial Tobacco Limite, dem viertgrößten Tabakhersteller weltweit, werden etwa 20 % aller gefälschten Tabakerzeugnisse, die ihm von den Strafverfolgungsbehörden übermittelt werden, illegal in der Ukraine und der Republik Moldau hergestellt.

vi) Waffenhandel

Es gibt derzeit keine eindeutigen Hinweise auf organisierten Waffen- und Munitionshandel an der moldauisch-ukrainischen Grenze. An dieser Grenze wurden hauptsächlich Druckluftwaffen und Jagdgewehre mit der dazugehörigen Munition, die von der Ukraine in die Republik Moldau gebracht werden sollten, beschlagnahmt³⁶.

4.2. Wichtigste potenzielle Auswirkungen

Die Visaliberalisierung wird aller Wahrscheinlichkeit nach keine großen Auswirkungen auf das Verhalten und die Vorgehensweise der „gut strukturierten“ OK-Gruppierungen haben, da diese bereits nach der derzeitigen Visaregelung in der Lage sind, Bewegungen zwischen der EU und der Republik Moldau zu steuern. Geht man allerdings davon aus, dass ihr „Fachwissen“ einer der Gründe für ihren Erfolg ist (insbesondere beim Menschenhandel und der Erleichterung der irregulären Einwanderung), würde die Visaliberalisierung die Nachfrage nach derartigem „Fachwissen“ verringern.

Die „weniger strukturierten“ OK-Gruppierungen würden wahrscheinlich von der Visaliberalisierung profitieren. Obwohl die Aktivitäten dieser Gruppierungen weniger umfangreich sind, könnte ihr Zugang zur EU den derzeitigen kriminellen Status quo verändern (z.B. indem ihnen der Einstieg in **neue kriminelle Aktivitäten** erleichtert wird).

Obwohl das Ausmaß der Bedrohung, die die moldauischen OK-Gruppierungen für die EU darstellen, auf der Grundlage der verfügbaren Informationen schwer einzuschätzen ist, sollte es weiterhin kontrolliert werden. Die Visaliberalisierung könnte die derzeitige Dynamik der kriminellen Handlungen ändern. Allerdings ist es in diesem Stadium schwierig, vorherzusagen, in welchem Ausmaß sich die Visaliberalisierung auf die einzelnen OK-Gruppierungen auswirken wird.

i) Menschenhandel

Die Visaliberalisierung könnte sich sowohl auf die im Menschenhandel aktiven OK-Gruppierungen als auch auf die Opfer und Routen auswirken. Die moldauischen OK-Gruppierungen sind in der Anwerbung von Opfern und dem Transport der Opfer in die EU aktiv. Die Visaliberalisierung könnte OK-Gruppierungen in der EU, die die Verbrechensmärkte in der EU fest im Griff haben, die Möglichkeit bieten, ihre Opfer - an den moldauischen OK-Gruppierungen vorbei - direkt anzuwerben.

Gleichzeitig könnten potenzielle Opfer von Menschenhändlern, die beim Überschreiten der Grenze keine illegale Hilfe mehr benötigen würden, versuchen, aus eigenen Stücken in die

³⁶ Im Vergleich zu 2010 ist die Zahl der aufgedeckten Versuche, Munition illegal zu transportieren, 2011 um 31 % zurückgegangen. Gleichzeitig ist die Zahl der erfassten Munition um 36 % angestiegen (2011: 1 995 Stück; 2010: 1 269 Stück). In den meisten Fällen wurde die Munition von der Ukraine in die Republik Moldau transportiert, hauptsächlich (74 %) über Grenzübergangsstellen der Landgrenzen. 2011 wurden 3,65 kg Sprengstoff in sechs Fällen an der gemeinsamen Grenze beschlagnahmt (gegenüber 1,47 kg in vier Fällen im Jahr 2010). Während 2011 nur Schießpulver (3,65 kg) gefunden wurde, wurden 2010 Schießpulver (1,2 kg) und Schwarzpulver Trotyl (0,27 kg) gefunden. 90 % der Straftäter sind Bürger der Republik Moldau, die für Jagdzwecke bestimmtes Schießpulver illegal transportieren. 2011 wurden alle Fälle des illegalen Transports von Sprengstoffen von der Ukraine in die Republik Moldau an Grenzübergangsstellen festgestellt. Bei dem größten Teil der gefundenen Waffen handelt es sich um Elektroimpulswaffen, Druckluftwaffen, kalte Waffen und Jagdwaffen. Sogar sieben Schusswaffen und zwei Gaswaffen wurden gefunden. Die Personen, die versucht haben, illegal Waffen zu transportieren, waren hauptsächlich Bürger der Republik Moldau (53 %) und der Ukraine (28 %). An der gemeinsamen Grenze wurde kein radioaktives Material entdeckt. In den Jahren 2010-2011 waren zwei Fälle zu verzeichnen, in denen in der Republik Moldau radioaktive Substanzen beschlagnahmt wurden, die aus Russland stammten und zum Weiterverkauf durch die Ukraine transportiert werden sollten.

EU einzureisen, **wodurch eine der wichtigsten kriminellen Handlungen der OK-Gruppierungen wegfiele**. Zu den „Dienstleistungen“ der Menschenhändler gehört es, die Opfer in die EU zu **verbringen**, wo sie häufig an andere OK-Gruppierungen verkauft und ausgebeutet werden. Die Visaliberalisierung würde den Bedarf an dieser Dienstleistung zunichte machen, da die Opfer die „Hilfe“ der OK-Gruppierungen nicht länger bräuchten. Um einen Rückgang der Zahl der Opfer und der Gewinne zu vermeiden, könnten die OK-Gruppierungen darauf verfallen, neue Strategien zu entwickeln und sich an neuen kriminellen Handlungen zu beteiligen.

ii) Erleichterung der irregulären Einwanderung

Wäre die Republik Moldau visumfrei, könnte sie für die OK-Gruppierungen, die irreguläre Migranten transportieren, attraktiver werden; allerdings gibt es keine eindeutigen Hinweise in dieser Richtung (s. vorstehend Abschnitt 3).

iii) Drogenhandel

Es ist nicht wahrscheinlich, dass sich die Republik Moldau zu einem Drehkreuz für den Drogenhandel entwickeln wird. Durch die Lage der Republik Moldau am Rande der so genannten nördlichen Route³⁷ ist es möglich, dass einige moldauische OK-Gruppierungen vorübergehend Drogen in der Republik Moldau **lagern** werden.

An der Grenze zwischen der Republik Moldau und der Ukraine wird sich das derzeitige Risiko im Zusammenhang mit dem illegalen Transport von Drogen, insbesondere synthetischen Drogen, über Straßengrenzübergänge aller Voraussicht nach nicht ändern.

iv) Organisierte Eigentumskriminalität

Die Eigentumskriminalität könnte einer der Bereiche sein, auf den sich die Visaliberalisierung am stärksten auswirken kann. In der Eigentumskriminalität aktive moldauische OK-Gruppierungen könnten die Visaliberalisierung zur Zusammenarbeit mit bereits in der EU „etablierten“ OK-Gruppierungen ausnutzen.

v) Schmuggeln von hoch besteuerten Waren

Beträchtliche Auswirkungen auf den Zigaretten Schmuggel wären denkbar, da der Zigaretten Schmuggel als eine leicht durchzuführende kriminelle Handlung mit niedrigem Risiko und hohem Gewinn angesehen werden könnte.

vi) Waffenhandel

Nach den derzeit vorliegenden Informationen gibt es keinerlei Hinweise auf mögliche Auswirkungen der Visaliberalisierung auf den Waffenhandel. Obwohl den Beschlagnahmungsindikatoren und anderen derzeit verfügbaren Informationen zufolge derzeit kein hohes Waffenhandelsrisiko besteht, sollten die potenziellen Gelegenheiten des Waffenschmuggels in Zusammenhang mit der Lagerung von Waffen und Munition in Transnistrien aufmerksam beobachtet werden.

³⁷

<https://www.europol.europa.eu/content/press/europol-organised-crime-threat-assessment-2011-429>.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

Maßnahmen der Republik Moldau im Einklang mit dem Aktionsplan:

- Stärkung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten. Stärkung der bilateralen und internationalen Zusammenarbeit und des Austauschs von statistischen und analytischen Daten und taktischen/operativen Daten/Erkenntnissen im Rahmen von Maßnahmen wie Initiierung von/Teilnahme an gemeinsamen grenzübergreifenden Maßnahmen, gemeinsamen Untersuchungsteams und gemeinsamen Intelligenceteams, Erleichterung des Austauschs von Verbindungsbeamten bei derartigen Maßnahmen, Schulungen zur Durchführung gemeinsamer Grenz- und Zollkontrollen.
- Verbesserung der einschlägigen Schulungen und des Kapazitätsaufbaus mit Blick auf die weltweite Zusammenarbeit und den Informationsaustausch der Zoll- und Strafverfolgungsbehörden.
- Weitere Stärkung der Zusammenarbeit mit EUBAM.
- Koordinierung der Kontrollmaßnahmen an der gemeinsamen Grenze. Austausch von Erkenntnissen und gemeinsame Situationsbewertung auf operativer Ebene.
- Intensivierung der Datensammlung zu Straftätern und OK-Gruppierungen auf nationaler Ebene, indem u.a. nationale Datenbanken eingerichtet und/oder ausgebaut werden.
- Fortsetzung der Bemühungen zur Verbesserung der Datenindikatoren und der Sammlung von Kriminalitätsdaten in allen Bereichen der Kriminalität.
- Stärkung des Justizwesens, einschließlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere in Rechtshilfeverfahren.
- Durchführung von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung als vorrangige Maßnahmen in allen Bereichen sowie in Verbindung mit dem weiter gefassten Bereich der Rechtsstaatlichkeit. Die nationalen Behörden sollten über ausreichende Kapazität verfügen, um die Korruption auf allen Ebenen – national, regional, lokal oder sektorspezifisch – zu bekämpfen. Dabei sollten die Strafverfolgungs- und Zollbehörden besonders beobachtet werden.
- Gewährleistung eines wirksamen Schutzes für Zeugen von Menschenhandel und weitere Verbesserungen beim Schutz, der Hilfe und Unterstützung von Menschenhandelsopfern.

Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten:

- Ausbau der Anzahl und des Umfangs der im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen den Agenturen und im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit durchgeführten Maßnahmen, wobei die Ziele mittels eines Top-down-Ansatzes festgelegt werden. Europol könnte hierbei als Plattform für die Koordinierung multilateraler Strafverfolgungsmaßnahmen dienen. Die im Verlauf dieser Maßnahmen gewonnenen Informationen müssen anschließend im Rahmen gezielter Bedrohungs- und Risikoanalysen verwendet werden.

- Ausbau der Grenzkontrollen im Einklang mit dem Schengener Grenzkodex und der Mitteilung über intelligente Grenzen³⁸, um so über ein wirksames System zu verfügen, mit dem Fälle aufgedeckt werden, in denen die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten wurde, mit dem angemessen reagiert werden kann und mit dem Tätigkeiten in Verbindung mit der organisierten Kriminalität aufgedeckt werden.
- Durchführung spezieller Maßnahmen, insbesondere zum Schutze Minderjähriger, die im Einklang mit der „Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012 – 2016 stehen“³⁹. Hinweis: FRONTEX wird in Kürze für Grenzschutzbeamte einen Leitfaden für die Bekämpfung des Menschenhandels herausgeben. Die Kommission wird 2012 für Konsularstellen und Grenzschutzbeamte Leitlinien zur Identifizierung von Menschenhandelsopfern bereitstellen.

Maßnahmen der EU, der Mitgliedstaaten und der Republik Moldau:

- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Republik Moldau und denen der EU-Mitgliedstaaten, einschließlich des Informationsaustauschs mit Europol.
- Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen moldauischen Behörden und den Behörden der EU-Mitgliedstaaten in Fragen des Opferschutzes, einschließlich der Identifizierung von Opfern des Menschenhandels, ihre Weiterleitung an Hilfsdienste sowie ihre gesicherte Rückführung.
- Abstimmung mit den moldauischen Behörden in Bezug auf die Durchführung von Verfahren zur Einziehung von Erträgen aus Straftaten. Ziel ist die Wiederbeschaffung von gestohlenem Eigentum oder die Einziehung der Erträge aus dem Verkauf, um die Finanzkraft der OK-Gruppierungen zu schwächen und dadurch ihre Zerschlagung zu erleichtern.
- Regelmäßige Durchführung von Bedrohungsanalysen und Informationsaustausch zu schweren Straftaten, unter der Leitung von Europol und gegebenenfalls mit Unterstützung der Interpol-Kanäle. Erhebung vergleichender Kriminalitätsdaten auf der Grundlage gemeinsam festgelegter Indikatoren.
- Verstärkter Austausch über bewährte Vorgehensweisen und Schulungen für Bedienstete der Strafverfolgungsdienste.
- Stärkung der Zusammenarbeit mit den moldauischen Behörden bei der Bekämpfung des illegalen Handels mit hoch besteuerten Waren.

5. - HORIZONTALE ASPEKTE

Den Angaben des Moldauischen Amtes für Statistik und der transnistrischen *de facto* Behörden zufolge zählte die Republik Moldau im Jahr 2011 etwa 4 075 000 Einwohner.

5.1. Minderheiten

5.1.1. Gegenwärtige Situation

Der Minderheitenschutz ist durch spezifische Bestimmungen in der Verfassung, im Strafrecht, im Zivilrecht und im Verwaltungsrecht garantiert. Dank des Gleichstellungsgesetzes⁴⁰, das am

³⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat - Intelligente Grenzen: Optionen und weiteres Vorgehen, KOM(2011) 680 endgültig.

³⁹ Siehe KOM(2012) 286 endgültig.

⁴⁰ Das „Gleichstellungsgesetz“ wurde im Mai 2012 erlassen. Siehe COM(2012) 348 final.

25. Mai 2012 erlassen wurde, wurde der Minderheitenschutz weiter gestärkt. Den Angaben der moldauischen Behörden zufolge leben die folgenden ethnischen Minderheiten in der Republik Moldau: 311 902 Ukrainer, 236 087 Russen, 131 811 Gagausen, 68 928 Bulgaren und 14 202 Roma⁴¹.

Nach der moldauischen Verfassung genießt die Autonome Territoriale Einheit Gagausien Anerkennung und Förderung ihrer politischen, sozialen und kulturellen Rechte, einschließlich des Rechts ihrer Bevölkerung, die gagausische Sprache bei Verwaltungsangelegenheiten zu verwenden.

Außerdem hat die Republik Moldau eine liberale Sprachenregelung, die den russischsprachigen Einwohnern (zu denen – neben der russischen Minderheit – ein beträchtlicher Teil der moldauischen ethnischen Minderheit und der ukrainischen ethnischen Minderheit gehören) das Recht auf Zugang zu amtlichen Informationen und die Möglichkeit der Bildung in russischer Sprache einräumt.

Vor diesem allgemeinen Hintergrund beschränken sich die Minderheitenprobleme im Wesentlichen auf die Roma-Gemeinschaft. Die Regierung der Republik Moldau bemüht sich aktiv um die Lösung dieser Probleme: Mit Unterstützung von UNICEF und Europarat hat sie Mediatoren der Roma-Gemeinschaft eingesetzt; ferner führt sie ihren Aktionsplan zur Unterstützung der Roma 2011-2015 durch, für den sie im mittelfristigen Haushaltsrahmen einen bestimmten Betrag veranschlagt hat.

5.1.2. Wichtigste potenzielle Auswirkungen

Nach allgemeiner Meinung, einschließlich der Meinung der fachlich spezialisierten Organisationen der Zivilgesellschaft vor Ort, unternimmt die moldauische Regierung ernsthafte Anstrengungen, um rasch zu besseren Ergebnissen bei der Behandlung ihrer ethnischen Minderheiten, insbesondere der Minderheit der Roma, zu gelangen. Das am 25. Mai 2012 erlassene Gleichstellungsgesetz bietet in diesem Zusammenhang zusätzliche Garantien. Im Juni 2012 wurde eine Roadmap für die Anwendung des Gleichstellungsgesetzes angenommen, die in den Aktionsplan für Menschenrechte, der derzeit überarbeitet wird, aufgenommen werden soll. Am 5. Juli 2012 wurde per Regierungserlass ein Gleichstellungsrat eingerichtet, der Ansprechpartner für Opfer von Diskriminierungen sein wird. Angesichts des Vorgesagten ist davon auszugehen, dass Minderheitenprobleme im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung keine spürbaren Auswirkungen auf die Migration und Sicherheit haben werden. Hinzu kommt, dass wie bereits erwähnt (s. Abschnitt 4) die Sprache eher als die ethnische Herkunft die Grundlage für die Entstehung von OK-Gruppierungen und ihre Zusammenarbeit, auch in der Republik Moldau, bildet.

⁴¹ Nach der Volkszählung von 2004 leben 12 271 Roma (oder 14 202 Roma – es liegen unterschiedliche Daten vor) in der Republik Moldau. Die Behörden der Republik Moldau räumen ein, dass es schwierig ist, die genaue Zahl zu ermitteln, da die Roma ihre ethnische Zugehörigkeit häufig nicht offiziell angeben. Sprecher der Roma-Gemeinschaften gehen von höheren Zahlen aus.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

Maßnahmen der Republik Moldau im Einklang mit dem Aktionsplan:

- Fortsetzung der Durchführung ihres Aktionsplans für Menschenrechte 2011-2014 und weitere Hinzuziehung der internationalen Gemeinschaft zur Lösung von Minderheitenproblemen.
- Gewährleistung einer wirksamen Durchführung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung der Diskriminierung, die den einschlägigen europäischen und internationalen Standards entsprechen, insbesondere durch Erstellung umfassender Leitlinien und durch Einsatz eines funktionierenden Gleichstellungsrats.
- Fortsetzung der finanziellen Anstrengungen, um eine wirksame und kohärente Durchführung des Aktionsplans zur Unterstützung der Roma 2011-2015 zu gewährleisten.

5.2. Die Region Transnistrien

5.2.1. Aktuelle Situation

Die Verfassungsorgane der Republik Moldau haben de facto weder Kontrolle über die separatistische Region Transnistrien noch über den transnistrischen Abschnitt der ukrainisch-moldauischen Grenze. Nach Auffassung der de facto Behörden in Tiraspol stellt der Fluss Nistru eine Grenze dar, die von ihren in der so genannten Sicherheitszone stationierten Grenzschutz- und Zollbeamten zu kontrollieren ist. Für Chisinau und die internationale Gemeinschaft, die die Unabhängigkeit von Transnistrien nicht anerkennt, ist der Fluss Nistru hingegen eine interne administrative Grenze, die von der Polizei zu kontrollieren ist. Aus steuerlichen Gründen sind moldauische Zollbeamten auch entlang der internen administrativen Grenze im Einsatz⁴².

Durch die derzeitige Situation werden wirksame Kontrollen zusätzlich behindert. Es ist für die Behörden der Republik Moldau in mehrfacher Hinsicht schwierig, Ausländer, die über Transnistrien in die Republik Moldau ein- oder ausreisen, zu kontrollieren. Insbesondere die Polizeibediensteten an den internen Zollkontrollstellen können nicht auf Daten über Ausländer zurückgreifen und haben Schwierigkeiten, die Pässe von Ausländern zu kontrollieren und zu entscheiden, ob sie in die Republik Moldau einreisen dürfen (Einhaltung der Visavorschriften). Auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung, die die Vertreter der Polizeibediensteten vom rechten und linken Ufer des Flusses Nistru im Juli 2010 unterzeichnet haben, tauschen Chisinau und Tiraspol Informationen über gesuchte Personen und über Strafregister von Bewohnern beider Ufer des Flusses aus.

⁴²

Derzeit gibt es 20 Kontrollstellen am rechten Ufer des Flusses Nistru an der 411 km langen Grenze, die hauptsächlich zur Durchführung von Polizei- und Zollkontrollen von Reisenden und Waren eingerichtet wurden. Die Kontrollen werden von Bediensteten der Zollverwaltung und des Innenministeriums der Republik Moldau durchgeführt. An der administrativen Grenze zur transnistrischen Region wurden 16 internationale Kontrollstellen und 11 Polizeidienststellen eingerichtet, die an die Interpol-Datenbank über gestohlene Reisedokumente (SLTD) angeschlossen sind. Ferner wurden 14 interne Zollkontrollstellen eingerichtet, von denen zwei für die Kontrollen im Eisenbahnverkehr zuständig sind. Die internen Kontrollstellen sind nicht an die Interpol Datenbank SLTD angeschlossen. Es gibt Pläne, gemeinsame moldauisch-ukrainische Grenzkontrollstellen an dem zentralen Grenzabschnitt (auf ukrainischem Boden) einzurichten. Im Januar 2012 nahm die erste gemeinsame Grenzkontrollstelle, die auf der Grundlage eines zwischen den Partnerdiensten der beiden Länder vereinbarten Protokolls eingerichtet worden war, in Rosohany-Briceni ihre Arbeit auf.

Die Reform des Innenministeriums, die Einrichtung der Grenzpolizei sowie das Inkrafttreten des Gesetzes über die Staatsgrenze der Republik Moldau vom 1. Juli 2012⁴³ werden mit größter Wahrscheinlichkeit positive Auswirkungen auf die derzeitige Situation haben. Die moldauischen Behörden haben einen Plan zur Kontrolle von Migrationsströmen durch die Region Transnistrien entwickelt. Darüber hinaus führt die Ukraine im Namen und in Zusammenarbeit mit der Republik Moldau Zollkontrollen am transnistrischen Abschnitt der moldauisch-ukrainischen Grenze durch. Grundlage dafür ist die von den beiden Ländern geschlossene (und mit Unterstützung von EUBAM durchgeführte) Vereinbarung über gemeinsame Zollverfahren von 2005.

Seit Januar 2012 wird die Zusammenarbeit im Zollwesen auf andere Grenzkontrollen ausgeweitet. Im Norden der Republik Moldau, in Rososhany-Briceni, wurde eine gemeinsame Grenzkontrollstelle in Form eines Pilotprojekts eingerichtet. Dieses Projekt wird schrittweise auf andere Grenzkontrollstellen an der gemeinsamen Grenze angewandt. Ziel ist es, dass Teams aus moldauischen und ukrainischen Grenzschutzbeamten (Grenzpolizisten) und Zollbeamten am transnistrischen Grenzabschnitt gemeinsame Grenzkontrollen durchführen.

Darüber hinaus unterstützt EUBAM die moldauischen Behörden dabei, verstärkt Risikoanalysen und erkenntnisgestützte Maßnahmen durchzuführen und dadurch den Einsatz mobiler Einheiten zu intensivieren. Die moldauischen Behörden haben sich bereit erklärt, die EUBAM-Empfehlungen umzusetzen; seit dem 1. Juli 2012 haben sie einen Grenzpolizeidienst eingerichtet, zu dessen Aufgaben die Durchführung von Grenzkontrollen an der internen administrativen Grenze entlang des Flusses Nistru gehört.

Nach den jüngsten Informationen der moldauischen Behörden zum Thema **Dokumentensicherheit** wurde 229 489 Bürgern der Republik Moldau, die ihren Wohnsitz in der Region Transnistrien haben, ein moldauischer Pass ausgestellt. 175 764 Pässe sind noch gültig, d.h. (noch nicht abgelaufen). In den ersten drei Monaten des Jahres 2012 haben die Behörden in Chisinau 2 722 moldauischen Bürgern, die ihren Wohnsitz in der Region Transnistrien haben, einen biometrischen Pass ausgestellt. Das Ministerium für Informationstechnologie und Kommunikation hat in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium und dem Innenministerium einen umfassenden Rechtsrahmen für die Verfahren zur Identifizierung auf der Grundlage von Ausgangsdokumenten von Personen aus der Region Transnistrien entwickelt; die zusätzliche Informationen über die Familienangehörigen und Verwandten (Ausgangsdokumente der Eltern, Heiratsurkunden u.ä.) einbeziehen⁴⁴.

Seit der Wahl von „Präsident“ Schewtschuk in „Transnistrien“ im Dezember 2011 hat die bilaterale vertrauensbildende Arbeitsgruppe zu Personenstandsfragen ihre Arbeit wieder aufgenommen. Ziel ist es, den Informationsaustausch künftig zu erleichtern. **Derzeit** wendet die nationale Registrierungsbehörde besondere Maßnahmen an, damit die Einwohner der transnistrischen Region ihre Staatsbürgerschaft bestätigen und kostenlosen Zugang zu nationalen Personalausweisen erhalten können. Diese Vorgehensweise steht im Einklang mit dem geänderten Gesetz zur Staatsbürgerschaft vom 2. Juni 2000 und dem Regierungsbeschluss vom 9. September 2005 über Sicherheitsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Bestätigung der Staatsbürgerschaft und der einschlägigen Dokumente der Bevölkerung aus den Gebieten in der transnistrischen Region⁴⁵. Des Weiteren pflegten Chisinau und Tiraspol eine rege Zusammenarbeit in Strafsachen, die sie in dieser Weise fortsetzen werden.

⁴³ Siehe COM(2012) 348 final.

⁴⁴ Siehe COM(2012) 348 final.

⁴⁵ Siehe COM(2012) 348 final.

5.2.2. Wichtigste potenzielle Auswirkungen

Die moldauische Regierung bemüht sich nach wie vor aktiv um die Verbesserung der Situation in der Region Transnistrien. Die Verantwortlichen in Chisinau und Tiraspol haben der Zusammenarbeit bei Themen mit Bezug zur Visaliberalisierung – einschließlich Menschenrechtsfragen – vorrangige Bedeutung für vertrauensbildende Maßnahmen zugewiesen. Dieser Ansatz spiegelt sich auch im Arbeitsprogramm für die „5+2“ Verhandlungen über die Lösung des Transnistrien-Konflikts wider.

Solange die geplante intensivierte Zusammenarbeit keine konkreten Ergebnisse gezeigt hat, werden die von Chisinau - und teilweise in Zusammenarbeit mit der Ukraine - eingeführten Maßnahmen einen fest umrissenen Rahmen für die Gewährleistung der Dokumenten- und Grenzsicherheit bieten.

Auf der Grundlage der vorstehenden Bewertung sollten folgende Maßnahmen in Betracht gezogen werden:

Maßnahmen der Republik Moldau:

- Stärkung der Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten, insbesondere mit der Ukraine.
- Weitere Unterstützung der Zusammenarbeit mit EUBAM und Durchführung der EUBAM-Empfehlungen für einen verbesserten und intensiveren Einsatz mobiler Einheiten⁴⁶.
- Fortsetzung der guten Zusammenarbeit mit den *de facto* Behörden in Tiraspol, die zu einem Informationsaustausch über das Ausstellen von Ausweispapieren und über strafrechtliche Aspekte führen könnte.
- Intensivierung der Anstrengungen, um potenzielle Sicherheits- und Migrationsprobleme zu überwinden und um zu Verfahren zur Verstärkung der Kontrolle zu gelangen, die die „5+2“ Verhandlungen nicht berühren.

⁴⁶ EUBAM Weißbuch vom 6. August 2010, das mehrere Vorschläge enthält, die auf der Grundlage von Risikoanalysen, erkenntnisgestützten Maßnahmen mobiler Einheiten (Inlandskontrollen) und Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden in Chisinau und Tiraspol erstellt wurden.