



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2002
KOM(2002) 703 endgültig

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

**EINBEZIEHUNG VON MIGRATIONSBELANGEN IN DIE BEZIEHUNGEN DER
EUROPÄISCHEN UNION ZU DRITTLÄNDERN**

I. MIGRATION UND ENTWICKLUNG

**II. BERICHT ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER AUF
GEMEINSCHAFTSEBENE VERFÜGBAREN FINANZIELLEN
MITTEL IM HINBLICK AUF DIE RÜCKFÜHRUNG VON
EINWANDERERN UND ABGELEHNTEN ASYLBEWERBERN, DIE
VERWALTUNG DER AUSSENGRENZEN UND DIE
DURCHFÜHRUNG VON PROJEKTEN IM BEREICH ASYL UND
MIGRATION IN DRITTLÄNDERN**

INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT

I. MIGRATION UND ENTWICKLUNG

Einleitung	8
ABSCHNITT A - HINTERGRUND	10
1. Die EU und internationale Migrationsströme	10
2. Triebkräfte internationaler Migration	11
2.1. Push-Faktoren	11
2.2. Pull-Faktoren.....	12
2.3. Vorübergehender Anstieg der Migration	13
3. Die Flüchtlingslast	13
4. Auswirkungen internationaler Migration auf die Entwicklungsländer.....	16
4.1. Rücküberweisungen der Migranten	16
4.2. Mobilität von Intelligenz.....	17
ABSCHNITT B - DIE GEGENWÄRTIGE POLITIK	18
5. Die Migrationspolitik der EU	19
6. Unterstützung von Drittländern in unmittelbarem Zusammenhang mit der Migrationssteuerung.....	20
7. Soforthilfe und Rehabilitation.....	22
8. Langfristige Bekämpfung der Push-Faktoren.....	23
ABSCHNITT C - POLITISCHE ENTWICKLUNGEN	25
9. Politischer Dialog und Migrationsklausel.....	25
10. Qualifizierte Arbeitskräfte	26
11. Rückübernahmeabkommen.....	28
12. Strategien und Programme; Halbzeitüberprüfung	29
13. Weitere Maßnahmen im Bereich Institutionenaufbau	30

II. BERICHT ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER AUF GEMEINSCHAFTSEBENE VERFÜGBAREN FINANZIELLEN MITTEL FÜR DIE RÜCKFÜHRUNG ABGELEHNTER EINWANDERER UND ASYLBEWERBER, FÜR DEN SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN SOWIE FÜR PROJEKTE IM ASYL- UND MIGRATIONSBEREICH IN DRITTLÄNDERN

1.	Einleitung	33
2.	Rahmenbedingungen für die Finanzierungstätigkeit der Gemeinschaft	34
2.1.	Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Tätigwerdens der Gemeinschaft	34
2.2.	Rahmen für die Gemeinschaftsausgaben - Einhaltung der Finanziellen Vorausschau und Mehrjahresplanung.....	35
3.	Instrumente der internen Politikbereiche für Asyl- und Einwanderungspolitik sowie für den Schutz der Außengrenzen	35
3.1.	Entwicklung der für Asyl- und Einwanderungspolitik sowie den Schutz der Außengrenzen bestimmten Finanzressourcen der Gemeinschaft	35
3.2.	Finanzinstrumente zur Durchführung und Flankierung der Strategien von Tampere und Laeken.	36
3.2.1.	Instrumente zur Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit	36
3.2.2.	Europäischer Flüchtlingsfonds (2000-2004).....	37
3.2.2.1	Ergebnisse der vorbereitenden Maßnahmen (1997-1999) und Grundsätze des Europäischen Flüchtlingsfonds.	37
3.2.2.2.	Bewertung der Tätigkeit des Europäische Flüchtlingsfonds im Zeitraum 2000-2002	38
3.3	Kurz- und mittelfristige Entwicklungen.....	40
3.3.1.	Bessere Kenntnis der Migrationsphänomene.....	40
3.3.2.	Einrichtung leistungsstarker Informationssysteme	40
3.3.3	Vorbereitungsmaßnahmen für die Integration von Staatsangehörigen dritter Länder.....	41
3.3.4.	Zukunft des Europäischen Flüchtlingsfonds.....	42
4.	Außenpolitische Instrumente	43
4.1.	Beiträge zur Vorbereitung des erweiterten Europas	43
4.2.	Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern	44
5.	Neuer Bedarf	45
5.1.	Ein Finanzinstrument zur Unterstützung der Rückkehrpolitik ?	46
5.2.	Aufteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union beim Schutz der Außengrenzen	47
6.	Zusammenfassung.....	49

SCHLUSSFOLGERUNGEN

ANHÄNGE

VORWORT

Die Migration steht im Mittelpunkt der politischen Debatte in den Industrieländern. Sie ist inzwischen zu einer wichtigen strategischen Priorität der Europäischen Union geworden. Bei umsichtiger Steuerung kann die Migration als positiver Faktor zum Wachstum und Erfolg sowohl der Europäischen Union als auch der betreffenden Drittländer beitragen. Nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags und nach dem Europäischen Rat in Tampere werden nun die wichtigsten Elemente einer umfassenden Migrations- und Asylpolitik Schritt für Schritt umgesetzt.

Die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die Politik und die Programme der Gemeinschaft im Bereich Außenbeziehungen ist Teil dieser umfassenden Bemühungen um die Entwicklung eines kohärenten und wirksamen migrationspolitischen Konzepts auf EU-Ebene. Sie ist jedoch ein vergleichsweise neuer Ansatz, der auf eine Aufforderung des Europäischen Rates in Sevilla zurückgeht.

Die Staats- und Regierungschefs forderten in Sevilla die Einbeziehung der Einwanderungspolitik in die Beziehungen der Europäischen Union zu Drittländern und die Ausarbeitung eines gezielten Konzepts für die Bewältigung dieses Problems unter Einsatz sämtlicher Instrumente der EU im Bereich Außenbeziehungen. Außerdem ersuchten sie die Kommission um Vorlage eines Berichts über die Wirksamkeit der auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Ressourcen im Hinblick auf die Rückführung von Einwanderern und abgelehnten Asylbewerbern, die Verwaltung der Außengrenzen und die Durchführung von Projekten im Bereich Asyl und Migration in Drittländern.

Die Kommission hat sich ausdrücklich verpflichtet, beiden Aufforderungen nachzukommen.

Nach Ansicht der Kommission müssen diese beiden Fragen gemeinsam angegangen werden, da sich unzertrennlich miteinander verbunden sind. Dabei muss das Problem erst analysiert und dann eine klare politische Linie festgelegt werden, wobei auch zu prüfen ist, ob die finanziellen Mittel in einem angemessenen Verhältnis zur politischen Zielsetzung stehen. Aus diesem Grund ist der Sinn und Zweck des beigefügten Dokuments ein doppelter: Während im ersten Teil die Merkmale der internationalen Migration untersucht, ihre Auswirkungen auf die Entwicklungsländer bewertet und Möglichkeiten zur Unterstützung dieser Länder bei der Steuerung von Migrationsströmen analysiert werden, enthält der zweite Teil den vom Europäischen Rat in Sevilla erbetenen Bericht der Kommission über die Wirksamkeit der auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Ressourcen im Hinblick auf die Rückführung von Einwanderern und abgelehnten Asylbewerbern, die Verwaltung der Außengrenzen und die Durchführung von Projekten im Bereich Asyl und Migration in Drittländern. Darin werden einerseits die verfügbaren Ressourcen beschrieben und andererseits die derzeitigen Maßnahmen im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erläutert. Der Bericht enthält auch Vorschläge darüber, wie diese Maßnahmen verstärkt werden können.

Die Kommission und die Mitgliedstaaten stehen gemeinsam vor der schwierigen Aufgabe, unterschiedliche, sich jedoch ergänzende Prioritäten miteinander in Einklang zu bringen, und tragen für deren Bewältigung auch gemeinsam die Verantwortung. Die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die auswärtige Politik der Gemeinschaft muss insbesondere an den folgenden vier Grundsätzen ausgerichtet werden:

- (1) Bei der Einbeziehung von Migrationsbelangen muss insgesamt die Kohärenz der Politik und der Programme der Gemeinschaft im Bereich Außenbeziehungen gewahrt bleiben. Der Dialog und die Zusammenarbeit mit Drittländern müssen Teil eines

umfassenden Ansatzes auf EU-Ebene sein, der grundsätzlich förderlich wirkt, indem Länder, die neue Disziplinen akzeptieren, ermutigt werden, ohne dass Länder, die dazu nicht bereit oder fähig sind, bestraft werden. Der Ansatz muss auch ausreichend differenziert sein, um der speziellen Lage jedes einzelnen Drittlands Rechnung zu tragen.

- (2) Im Hinblick auf die Migration sollte das langfristige Ziel der Gemeinschaft in der Bekämpfung der wichtigsten Migrationsursachen bestehen. Dabei gilt es, die Auswirkungen langfristiger Entwicklungsprogramme in Bereichen wie Armutsminderung, Institutionen- und Kapazitätenaufbau und Konfliktprävention auf die Migrationsströme gebührend zu berücksichtigen. Hier sei angemerkt, dass die Kommission bereits eine ganze Reihe von Maßnahmen im Bereich der Migration unterstützt.
- (3) Den Migrationsbelangen sollte in erster Linie in dem strategischen Rahmen Rechnung getragen werden, der von der Kommission vorgeschlagen und von den Mitgliedstaaten vereinbart wurde ("regionale und Länderstrategiepapiere"). Die für 2003 vorgesehene Halbzeitüberprüfung der Länderstrategiepapiere bietet hierzu eine gute Gelegenheit. Nur im Rahmen solcher Strategien, die den Entwicklungsländern ein umfassendes entwicklungspolitisches Maßnahmenbündel anbieten, können Drittländer dazu bewogen werden, in Rückübernahmenabkommen einzuwilligen. Die Halbzeitüberprüfung sollte auch eine Neubewertung der Migration in den einzelnen Drittländern ermöglichen und könnte dadurch zu einer Neuausrichtung der prioritären Ziele sowie zu einer Umverteilung der Mittel im Rahmen der einzelnen nationalen Richtprogramme führen.
- (4) Ohne den Ergebnissen der Halbzeitüberprüfung vorzugreifen, scheint bereits jetzt klar, dass zusätzliche Mittel erforderlich sein werden. Neue Aufgaben können nur dann wahrgenommen werden, wenn dafür auch Gelder bereitgestellt werden. Die entsprechende Haushaltslinie (B7-667: "Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration") sollte - zusätzlich zu dem, was im Rahmen der Halbzeitüberprüfung erreicht werden kann - erheblich aufgestockt und dazu eingesetzt werden, spezifische und gezielte Maßnahmen im Migrationsbereich zu finanzieren, die die Maßnahmen ergänzen, die zu Lasten der allgemeineren entwicklungspolitischen Haushaltslinien durchgeführt werden. Damit kann die Wirkung von Initiativen im Migrationsbereich gestärkt, ihr Profil erhöht und Doppelarbeit vermieden werden. Auch diese Haushaltslinie muss gemäß den Grundsätzen der RELEX-Reform verwaltet werden, um Kohärenz und Skaleneffekte sicherzustellen.

Im vollen Bewusstsein der Bedeutung von Migrationsfragen im Kontext der Außenbeziehungen der EU fordert die Kommission alle Beteiligten zum entschlossenen Handeln im Einklang mit diesen Grundsätzen auf. Nur so können wir unserer gemeinsamen Verantwortung gerecht werden und gemeinsam mit den Drittländern Antworten auf die Herausforderungen finden, vor denen wir stehen.

Auf diese Mitteilung, die Teil eines umfassenden migrationspolitischen Konzepts ist, soll im März 2003 eine weitere Kommissionsmitteilung über die Wechselwirkungen zwischen der Einwanderungs-, der Beschäftigungs- und der Sozialpolitik in der Europäischen Union folgen.

I. MIGRATION UND ENTWICKLUNG

EINLEITUNG

In den letzten Jahren wurde internationale Migration zu einem zentralen Thema der politischen Auseinandersetzung in Industrieländern. Angesichts der Bedeutung des Phänomens ist dies zu begrüßen. Auf EU-Ebene wurde der Rahmen für die Erörterung migrationsbezogener Fragen 1999 mit dem Amsterdamer Vertrag und durch den Europäischen Rat von Tampere geschaffen. Dem Europäischen Parlament und dem Rat liegen derzeit mehrere Komponenten einer umfassenden Migrationspolitik vor. Im Vorfeld des Europäischen Rates von Sevilla vom Juni 2002 wurde der Frage der illegalen Einwanderung besondere Aufmerksamkeit beigemessen. In diesem Zusammenhang lenkten die Staats- und Regierungschefs die Aufmerksamkeit auf den Beitrag, den die verschiedenen außenpolitischen Maßnahmen und Instrumente der EU und auch die Entwicklungspolitik zur Bekämpfung der Ursachen für Migrationsströme leisten können. Bereits 1994 hat die Kommission in ihrer Mitteilung an den Rat und an das Europäische Parlament über die Einwanderungs- und Asylpolitik¹ den Bedarf für ein Gesamtkonzept in diesem Bereich aufgezeigt, mit dem sich durch Zusammenarbeit mit den wichtigsten potenziellen Drittländern, aus denen die Zuwanderer nach Europa stammen, insbesondere der Migrationsdruck verringern ließe.

Vorab sollte in Erinnerung gerufen werden, dass Einwanderung nicht nur als Problem, sondern als ein vom Wesen her positives Phänomen zu sehen ist, das zu allen Zeiten und überall auftritt und sowohl Chancen eröffnet als auch Herausforderungen aufwirft. Tatsache ist, dass die Industrieländer, darunter auch die Europäische Union, aus der Migration erheblichen Nutzen ziehen und in Zukunft bei hochqualifizierten und niedrig qualifizierten Arbeitskräften weiterhin Einwanderung benötigen. Die erwartete Fortsetzung oder sogar Beschleunigung internationaler Migrationsströme wird jedoch große Auswirkungen auf die EU, aber auch auf Drittländer wie die Entwicklungsländer haben, aus denen diese Migranten kommen. Um diese Konsequenzen erfolgreich angehen zu können, ist es notwendig die Politik zu stärken, die auf die Ursachen internationaler Migration abzielt, und zugleich an einer weiteren Stärkung der Fähigkeiten der Europäischen Union und der Herkunftsländer zur Migrationssteuerung zu arbeiten.

Die derzeitige Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihre Programme zur Unterstützung der Menschenrechte, Festigung der Demokratie, Verringerung der Armut, Schaffung von Beschäftigung und insgesamt der Verbesserung der Wirtschaftslage in den Migrationsländern, Erhaltung des Friedens usw. wirken sich alle auf Migration aus, da sie sich mit den wichtigsten Faktoren beschäftigen, die zur Verringerung des Migrationsdrucks angegangen werden müssen.

Die Besorgnis über die Konsequenzen des Migrationsphänomens wie sie in der Europäischen Union in den letzten Jahren zum Ausdruck gebracht wurde, erfordert daher einen fundierteren und zielgerichteteren Beitrag im Zusammenhang mit allen außenpolitischen Strategien, Programmen und Instrumenten der Gemeinschaft. Dieser Beitrag ist derzeit im Begriff, konkrete Formen anzunehmen. Seit Tampere wurde die Migrationsfrage erfolgreich auf die Tagesordnung des Dialogs zwischen der Gemeinschaft und vielen Ländern gesetzt. Darüber hinaus hat die Kommission in Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittländern Gemeinschaftshilfe in erheblichem Umfang programmiert (siehe Anhänge), um Drittländern in ihren Bemühungen zur Lösung der Fragen in unmittelbarem Zusammenhang mit legaler

¹ KOM(94)23.

und illegaler Migration zu unterstützen. Diese Programme müssen jetzt umgesetzt werden und ihre Auswirkungen lassen sich erst mittel- und langfristig erkennen.

Die vorliegende Mitteilung konzentriert sich auf die Beziehungen der EU zu Entwicklungsländern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen in Afrika, Asien, Lateinamerika und Europa mit Ausnahme der EU-Kandidatenländer. Sie verfolgt drei Ziele. Erstens versucht sie, die Migrationsproblematik in einen breiteren Zusammenhang zu rücken, der die Triebkräfte internationaler Migration, den Sonderfall schutzbedürftiger Bevölkerungsgruppen und die Auswirkungen internationaler Migration auf Entwicklungsländer berücksichtigt. Zweitens gibt sie einen Überblick über die Migrationspolitik der Gemeinschaft und darüber, wie Migrationsbelange in die Programme und Strategien der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft einbezogen werden. Drittens versucht sie, mögliche politische Entwicklungen zu nennen, die den Beitrag der Gemeinschaft zu einer besseren Steuerung der Migrationsströme und auch zum Zurückdrängen der illegalen Migration verbessern könnten.

ABSCHNITT A - HINTERGRUND

1. DIE EU UND INTERNATIONALE MIGRATIONSSTRÖME

Schätzungen der Vereinten Nationen zufolge gelten weltweit rund 150 Mio. Menschen (oder rund 2,5 % der Weltbevölkerung) als internationale Migranten, da ihre Staatsangehörigkeit nicht die ihres Aufenthaltslands ist. Die Gesamtzahl internationaler Migranten steigt allmählich an, unterscheidet sich relativ gesehen jedoch nicht viel von der Lage, die sich Anfang des 20. Jahrhunderts beobachten ließ.

Nach Auffassung der meisten Analysten wird die Zuwanderung in die EU langfristig gesehen entweder stabil bleiben oder ansteigen. Die jährliche Rate der offiziellen Nettozuwanderung in die EU liegt derzeit bei rund 2,2 Zuwanderer auf 1000 EU-Bürger; das ist niedriger als die derzeitigen Zuwanderungsraten traditioneller Einwanderungsländer wie die USA und Kanada. Im Jahr 2000 nahm die Union rund 680 000 von außerhalb der EU kommende Zuwanderer auf².

Zuwanderung in die EU ³		
Neuzuwanderer von außerhalb der EU (im Jahr 2000)		680 000
Gesamtzahl der Zuwanderer von außerhalb der EU		13 000 000
Herkunftsregion	Europa	45 %
	Nordafrika	18 %
	Asien	17 %
	Afrika südlich der Sahara	9 %
	USA	3 %
	Sonstige	8 %

Diese legalen Migranten, für die verlässliche Statistiken existieren, lassen sich aufgliedern in Asylsuchende, Familienmitglieder, die mit bereits rechtmäßig in einem EU-Mitgliedstaat lebenden Migranten zusammengeführt werden, registrierte Wanderarbeitnehmer und Wirtschaftsmigranten⁴.

Wichtig ist die (rechtliche) Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmigranten und schutzbedürftigen Personen. Völkerrechtlich sind Staaten nicht verpflichtet, Wirtschaftsmigranten Zugang zu ihrem Gebiet zu gewähren. Asyl jedoch ist ein Menschenrecht und stützt sich auf internationale Schutznormen, zu deren Gewährleistung Staaten aufgrund internationaler Übereinkommen wie der Genfer Konvention von 1951 verpflichtet sind.

² Die Zahl der legalen Zuwanderer in die EU erreichte 1992 mit 1,2 Mio. ihren Scheitelpunkt, was hauptsächlich auf den Flüchtlingszustrom auf dem ehemaligen Jugoslawien zurückzuführen war.

³ Quelle: Eurostat. Im Umgang mit diesen Zahlen ist große Vorsicht geboten, da bei ihrer Erhebung häufig statistische und methodische Probleme auftreten.

⁴ Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft, KOM(2000)757.

Hinzu kommen zahlreiche Migranten ohne Aufenthaltstitel, so genannte "illegale" Migranten, die entweder unrechtmäßig in das Gebiet eines EU-Mitgliedstaats eingereist sind, oder ihren Aufenthaltstitel verloren haben, nachdem sie ihren Aufenthalt über die Gültigkeitsdauer ihres Visums oder ihrer Aufenthaltserlaubnis hinaus verlängert haben oder ihr Asylantrag abgelehnt wurde. Aus der Sache selbst ergibt sich, dass keine genauen Zahlen verfügbar sind und sich die Zahl der Migranten ohne Aufenthaltstitel in der EU daher nur aufgrund von Schätzungen angeben lässt.⁵

Die meisten "Wirtschaftsmigranten", die sich im Gebiet der EU-Mitgliedstaaten aufhalten, stammen nicht aus Ländern mit niedrigem Einkommen, sondern vielmehr aus Ländern mit mittlerem Einkommen und Transformationsländern. Armen Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern fehlt es an Verbindungen und Ressourcen, um mühelos in einen anderen Kontinent auszuwandern. Wandern diese Menschen aus wirtschaftlichen Gründen aus, begeben sie sich in der Regel in regionale Zentren wirtschaftlichen Wachstums. Schätzungsweise halten sich in afrikanischen Ländern über 20 Mio. Wanderarbeitnehmer aus dem eigenen Kontinent auf⁶.

Diese Arbeitsmigration zwischen Entwicklungsländern tritt sehr häufig auf und die Erleichterung ihres ordentlichen Verlaufs könnte ein für die Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft mit bestimmten Ländern relevanter Aspekt sein. Eine bessere Steuerung der Migration zwischen den Ländern des Südens wirkt sich nicht nur unmittelbar auf die Entwicklung aus, sondern könnte indirekt auch Konsequenzen für die Süd-Nord-Migration haben, besonders dort, wo die internationale Migration mit einer schnellen Verstärkung zusammenhängt.

2. TRIEBKRÄFTE INTERNATIONALER MIGRATION

2.1. Push-Faktoren

Die Gründe für Migrationsströme und deren Modalitäten ändern sich im Laufe der Zeit und sind von Land zu Land bzw. Region zu Region verschieden. In der Geschichte sind Menschen immer ausgewandert, wenn es an ihrem Wohnort an Ressourcen und Chancen zur Erfüllung ihrer Bedürfnisse und Bestrebungen mangelte. Zu den "klassischen" migrationsauslösenden Faktoren gehören⁷:

- negatives oder niedriges Wirtschaftswachstum zusammen mit einer ungleichen Einkommensverteilung
- Überbevölkerung, hohes Bevölkerungswachstum
- starke Unterbeschäftigung und hohe Arbeitslosigkeit, auch infolge großer wirtschaftlicher Umstrukturierungsmaßnahmen;
- hohe Belastung der Umwelt in Stadt und Land

⁵ Zu weiteren Einzelheiten vgl. die Mitteilung der Kommission über eine Gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung KOM(2001)621 vom November 2001.

⁶ ILO, Bericht III, 87. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, Genf 1999.

⁷ Migration-Development Nexus, State of the Art Overview, Zentrum für Entwicklungsforschung, Kopenhagen, Februar 2002. Diese Liste stellt keinerlei Rangfolge dar, zumal die migrationsauslösenden Faktoren in jedem Einzelfall tendenziell unterschiedlich ausfallen.

- bewaffnete Konflikte, ethnische Säuberungen
- Menschenrechtsverletzungen, Diskriminierung, Verfolgung
- Natur- und Umweltdegradation
- unzureichende Regierungsführung.

Eine unangemessene oder mangelhafte nationale Politik und fehlende Reformen in den Entwicklungsländern selbst sind häufig für die oben beschriebenen Faktoren verantwortlich.

Die wirtschaftlichen Migrationsursachen werden in Kürze wohl nicht verschwinden. Zahlen der Weltbank zufolge soll die Zahl der Arbeitskräfte in Ländern mit niedrigem Einkommen von 1,4 Mrd. auf 2,2 Mrd. im Jahr 2025 ansteigen⁸. Die entsprechenden Zahlen für Länder mit mittlerem Einkommen (aus denen die größere Anzahl internationaler Migranten stammt) weisen eine ähnliche Zuwachsrate auf. Das derzeitige Wirtschaftswachstum, das Handelsvolumen und die Investitionen in Entwicklungsländer reichen offensichtlich nicht aus, um diese Arbeitskraft aufzufangen.

Anders als die "Wirtschaftsmigration" erfolgt die durch Konflikte und mangelnde Sicherheit verursachte erzwungene Migration in der Regel eher zyklisch. Die Zahl der Flüchtlinge schwankt. Auf den Auszug großer Bevölkerungsmassen hin folgt häufig (aber nicht immer) deren Rückkehr, sobald sich die Sicherheitslage verbessert hat.

Allerdings werden Menschen, die aus Konfliktgebieten abwandern und besonders diejenigen, die sich über ihre Region hinaus in Industrieländer begeben, normalerweise von einem Bündel an Beweggründen angetrieben.

2.2. Pull-Faktoren

Während Konflikte und Armut die wichtigsten Push-Faktoren für Migration sind, stellen die durch die Nachfrage nach Arbeitskräften in den Aufnahmeländern bedingte Aussicht auf Sicherheit und Verbesserung der sozioökonomischen Lage die wichtigsten Pull-Faktoren dar. Migranten begeben sich an Orte, die Schutz und/oder Arbeit bieten. Wie im obigen Abschnitt dargelegt, führt dies in erster Linie nicht zum Wechsel des Kontinents oder zur Abwanderung in den Norden. Rund 85 % der weltweiten Flüchtlinge finden außerhalb der EU Schutz, meist in sicheren Gebieten innerhalb der Konfliktregion. Über 90 % der weltweiten Migranten leben und arbeiten außerhalb der EU, und zwar gewöhnlich in relativer Nähe zu ihrem Herkunftsland.

Knapp 50 % der weltweit 150 Mio. Migranten sind Frauen, die in Bereichen wie Krankenpflege und häusliche Dienstleistungen arbeiten. Außerdem sind die meisten Arbeitsmigranten im Sex-Gewerbe Frauen, darunter viele gegen ihren Willen.

Den meisten Einwanderungsländern und auch den EU-Mitgliedstaaten fehlt es an hochqualifizierten und niedrig qualifizierten Arbeitskräften. In die erste Kategorie fallen IT-Spezialisten, medizinisches Personal, Forscher und Wissenschaftler, Techniker und Lehrer. Zur zweiten Kategorie zählen Landarbeiter, Bauarbeiter, Taxi- und Lkw-Fahrer, Arbeitskräfte im Hotel- und Gaststättengewerbe usw. Zunehmend wenden sich die europäischen Regierungen und in Europa niedergelassene Unternehmen an den Arbeitsmarkt von

⁸ Weltbank, Weltentwicklungsbericht 1996.

Entwicklungsländern, um diese Arbeitskräfte insbesondere in hochqualifizierten Sektoren anzuwerben. Nach ihrer Ankunft im Zuwanderungsland sollten Migranten gewöhnlich einen rechtmäßigen Aufenthaltstitel erhalten, doch in Wirklichkeit finden viele, besonders in den niedrig qualifizierten Sektoren viele Arbeitnehmer weiterhin ohne einen solchen Rechtsstatus Beschäftigung und Wohnung in der EU.

Um wirklich den Schritt in Richtung Auswanderung zu wagen, braucht es Kontakte zwecks praktischem Rat und Unterstützung. In der Regel erleichtern familiäre Kontakte oder aber ein umfassenderes Netz der Migrantendiaspora die praktischen Aspekte der Auswanderung. Diese Netze bedienen oft einen ganz spezifischen Teil des Arbeitsmarktes in einem Aufnahmeland und werben Landsleute aus einer begrenzten Anzahl an Dörfern oder städtischen Gebieten im Herkunftsland an. Zunehmend wird diese Art Unterstützung von kriminellen Schleuserorganisationen mit relativ geringem Risiko auf einer äußerst einträglichen gewerblichen Grundlage geleistet.

2.3. Vorübergehender Anstieg der Migration

Ein erfolgreicher Entwicklungsprozess kann kurzfristig zu einem Anstieg statt zu einem Rückgang der internationalen Migration führen. Wenn es einem Entwicklungsland gelingt, Wirtschaftswachstum zu schaffen, erwirbt eine erste Generation dynamischer Männer und Frauen die Mittel zu reisen und findet Gefallen daran. Zuhause kann es sein, dass sich nur begrenzt zufriedenstellende Chancen bieten, da die Anpassungen und Reformen noch nicht abgeschlossen sind und der heimische Arbeitsmarkt noch nicht sein volles Potenzial entfaltet hat. In dieser Lage kann es dazu kommen, dass viele Menschen ihr Glück auf den Arbeitsmärkten der Industrieländer versuchen möchten. Dieses als "migration hump" bezeichnete Phänomen eines vorübergehenden Ausschlags der Migrationskurve nach oben sollte normalerweise in einem späteren Stadium verschwinden, wenn der Entwicklungsstand des Herkunftslands in eine reifere Phase eingetreten ist⁹. Langfristig jedoch verringern die Linderung der Armut und ein steigendes Arbeitsplatzangebot den Druck, der die Menschen in die Migration treibt, um zu überleben (in der Regel in die Nachbarländer). Treten jedoch Frieden und Entwicklung an die Stelle von Konflikt und Kampf, findet die erzwungene Migration ein Ende und die Menschen kehren tatsächlich in ihre Heimatgebiete zurück.

3. DIE FLÜCHTLINGSLAST

Als Flüchtling gilt gemäß der Genfer Konvention von 1951 über den Flüchtlingsstatus eine Person, die "aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen ihrer politischen Überzeugung sich außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Befürchtungen nicht in Anspruch nehmen will ...". Personen, die aus ihrem Land fliehen, besitzen bestimmte Grundrechte wie das Recht, in einem anderen Land Asyl zu suchen, das Recht, solange ihre Sicherheit nicht bedroht ist, nicht in ihr Herkunftsland ausgewiesen oder zurückgewiesen zu werden, (non refoulement). Darüber hinaus haben sie das Recht, bei den zuständigen Behörden einen Asylantrag zu stellen, sowie darauf, dass dieser geprüft wird.

⁹ Migration, return and development; An institutional perspective. Expertenarbeitspapier, Zentrum für Entwicklungsforschung, Kopenhagen, April 2002.

Während die Zahl der Flüchtlinge und Asylsuchenden in der EU nicht sehr hoch liegt¹⁰, ist es eine Tatsache, dass viele Entwicklungsländer mit einem Flüchtlingsanteil fertig werden müssen, der bei weitem den EU-Durchschnitt übersteigt. 2002 gibt es weltweit 13 Millionen Flüchtlinge und Asylsuchende, von denen sich 1,9 Millionen (15 %) im Gebiet der EU aufhalten¹¹. Außerdem gibt es weltweit rund 20 Millionen Binnenvertriebene, fast die Hälfte davon in Afrika und über eine Million in Afghanistan.

UNHCR-Statistiken zufolge hat sich die Anzahl der in der EU ankommenden Asylsuchenden im letzten Jahrzehnt halbiert und liegt derzeit bei unter 400 000 Menschen pro Jahr. Zum Vergleich: Länder wie der Iran und Pakistan waren allein 2001 mit je über einer Million Neuankömmlingen konfrontiert.

	<i>Insgesamt</i>	<i>Aus nicht europäischen Entwicklungsländern</i>	<i>Aus europäischen Ländern</i>
Flüchtlinge und Asylsuchende ¹²			
weltweit	13 000 000	12 000 000	1 000 000
in der EU	1 900 000	1 600 000	300 000
in Entwicklungsländern	9 000 000	9 000 000	0
Binnenvertriebene			
in der EU	0	0	0
in Entwicklungsländern	20 000 000	20 000 000	0

Die Last für die Entwicklungsländer in ihrer Rolle als Aufnahmeländer wird durch deren - typischerweise begrenzte - finanzielle und institutionelle Kapazitäten noch erdrückender. Flüchtlinge können die oft brüchigen sozialen und politischen Strukturen eines Entwicklungslands erheblich belasten. Forschungsarbeiten des UNHCR¹³ haben gezeigt, dass bei Berücksichtigung dieser Faktoren Iran, Burundi, Guinea, Tansania und Gambia die fünf Spitzenländer mit der größten Flüchtlingslast sind. In Afrika liegt der Quotient aus der Anzahl der Flüchtlinge und dem Pro-Kopf-BIP¹⁴ über 25 mal höher als in Europa.

Um das Elend von Flüchtlingen zu lindern, leistet die Europäische Gemeinschaft humanitäre Hilfe. Eines der besonderen Ziele humanitärer Hilfe ist das Auffangen der Folgen der

¹⁰ Wie bei den Wirtschaftsmigranten stammen die Asylsuchenden in der EU ebenfalls nicht aus Entwicklungsländern. In den letzten zehn Jahren waren vier der sechs wichtigsten Herkunftsländer, aus denen Asylsuchende in die EU kamen, europäische Länder (BR Jugoslawien, Rumänien, Türkei, Bosnien und Herzegowina).

¹¹ Zum Vergleich: In den USA halten sich rund 4 % der weltweiten Flüchtlinge auf. Für Kanada, Australien und Japan liegen die Zahlen bei 1 %, 0,4 % und 0,02 %.

¹² Schätzungen, Ende 2001. Quelle: UNHCR, Bevölkerungsstatistik 2001, Genf, Mai 2002.

¹³ UNHCR, Ausgewählte Indikatoren zur Messung der Kapazität und der Beiträge von Aufnahmeländern, Genf, April 2002.

¹⁴ Die Anzahl der Flüchtlinge je 1000 Einwohner geteilt durch das Pro-Kopf-BIP. Die Zahl gibt einen quantitativen Hinweis auf den relativen Druck, den ankommende Flüchtlinge auf die finanzielle und wirtschaftliche Lage eines Aufnahmelandes ausüben. Die Rangliste der einzelnen Länder wird angeführt von Pakistan, Tansania und Kongo. Erster EU-Mitgliedstaat ist viel weiter unten auf Platz 37 der Liste Deutschland.

Migration von Flüchtlingen, Binnenvertriebenen oder Rückkehrern. Gemeinschaftsmaßnahmen der im Rahmen der Verordnung Nr. 1257/96¹⁵ über humanitäre Hilfe, für die das Amt für humanitäre Hilfe der Gemeinschaft, ECHO, zuständig ist, konzentrieren sich darauf, den Durchführungspartnern die nötigen Mittel bereitzustellen, um den Flüchtlingen solange Bedarf besteht Schutz, Versorgung und Unterhalt zu bieten.

Entsprechend den wichtigsten Grundsätzen des humanitären Völkerrechts, nämlich der Unparteilichkeit und dem Diskriminierungsverbot, wird die humanitäre Hilfe der Gemeinschaft ausschließlich nach Maßgabe des Bedarfs der betroffenen Bevölkerung geleistet, wobei die anfälligsten Gruppen wie Kinder, Frauen, Behinderte und ältere Menschen Vorrang genießen.

Es werden Projekte finanziert, um die Bedürfnisse der Flüchtlinge zu decken und dadurch den Aufnahmeländern bei der Bewältigung eines Zustroms von Flüchtlingen zu helfen, da deren eigene Infrastruktur und institutionelle Kapazität in der Regel nicht ausreicht, um mit solchen Problemen fertig zu werden. Die Gemeinschaft finanziert gegenwärtig viele solcher Projekte in der ganzen Welt. Außerdem kann sich die Hilfe vorteilhaft auf die Infrastruktur des Aufnahmelandes auswirken, was zugleich auch der Gesellschaft vor Ort zugute kommt und das kann zum Abbau möglicher Spannungen zwischen beiden Gruppen beitragen. Zusätzlich können nach der Rückkehr der Flüchtlinge in ihr Herkunftsland Mittel für Rehabilitationsmaßnahmen wie etwa Wiederaufforstung bereitgestellt werden, die die Präsenz von Flüchtlingen im Aufnahmeland erforderlich gemacht hat.

Ferner werden Projekte zur Unterstützung der Repatriierung in das Herkunftsland finanziert, sofern bestimmte wesentliche Voraussetzungen erfüllt sind. Die Repatriierung muss freiwillig erfolgen und die Lage im Herkunftsland muss sich insgesamt verbessert haben. Außerdem muss das Herkunftsland Garantien oder geeignete Zusagen für die Sicherheit der repatriierten Bevölkerung abgegeben haben. In Osttimor beispielsweise wurde für 300 000 zurückkehrende Flüchtlinge Hilfe für Schutzmaßnahmen, Unterbringung und Wiederansiedlung geleistet. Darüber hinaus stellt die Gemeinschaft Mittel für die Wiedereingliederung von Flüchtlingen bereit, sobald diese repatriert worden sind, um die Herkunftsländer zu entlasten, die oft eine lange Periode von Konflikten und Zerstörung hinter sich haben. In diesem Sinne finanziert die EG die durch das UNHCR durchgeführte Repatriierung von Zehntausenden, aus Sierra Leone stammenden Flüchtlingen, aus Guinea und gleichzeitig Wiedereingliederungsmaßnahmen in Sierra Leone selbst. Ähnlich werden auch Projekte zur Umsiedlung von Flüchtlingen aus dem Schutz gewährenden Land in ein Drittland, das deren Aufnahme zugestimmt hat, gefördert.

Eine verlängerte Flüchtlingspräsenz erhöht den Druck auf die spärlichen wirtschaftlichen und ökologischen Ressourcen und verursacht manchmal Spannungen innerhalb der lokalen Gesellschaften. Das kann Sicherheitsprobleme und lokale Kriminalität auslösen. Viele afrikanische Länder beherbergen seit 20 oder mehr Jahren Flüchtlinge. Viele dieser Flüchtlinge kommen aus ländlichen Gegenden und sind angewiesen auf den Zugang zu gemeinsamen natürlichen Ressourcen wie Wasser, Agrarflächen und Wälder, um die sie in Konkurrenz zur armen Landbevölkerung im Aufnahmeland treten. Das Problem lässt sich lösen, wenn die Gastregierungen versuchen, diese Flüchtlinge zu integrieren, indem sie ihnen, wenn möglich in Nähe zu den Gebieten ihrer geographischen und ethnischen Herkunft, Land zuweisen. Länder wie Uganda und Belize haben diese Strategie ausprobiert und konnten Flüchtlinge erfolgreich in den nationalen Entwicklungsprozess einbinden. Ähnliche Maßnahmen zur Förderung dauerhafter Lösungen, auch durch lokale Integration, wurden in

¹⁵ ABl. L 163 vom 2.7.1996, S.1-6.

gemeinsamer Anstrengung mit dem UNHCR ergriffen, etwa im Rahmen der "Sambia-Initiative"¹⁶.

4. AUSWIRKUNGEN INTERNATIONALER MIGRATION AUF DIE ENTWICKLUNGSLÄNDER

International Migration kann sowohl zur wirtschaftlichen Entwicklung der Industrieländer beitragen, als auch positive Auswirkungen auf die Herkunftsländer/Entwicklungsländer haben. Zugleich können für die Entwicklungsländer aus einigen Aspekten internationaler Migration wie etwa der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte und der Flüchtlingsbewegungen zwischen Nachbarländern unmittelbare Risiken entstehen. Die Auswirkungen internationaler Migration auf Entwicklungsländer sind von Fall zu Fall zu untersuchen, da sie von Land zu Land erhebliche Unterschiede aufweisen.

4.1. Rücküberweisungen der Migranten

Einigen Schätzungen zufolge¹⁷ liegen derzeit die jährlichen Rücküberweisungen an Entwicklungsländer höher als die gesamte öffentliche Entwicklungshilfe. Für viele Länder bedeuten die Rücküberweisungen einen wichtigen positiven Beitrag zur Zahlungsbilanz und sind eine wichtige Quelle für ausländische Devisen. In einem Land wie Haiti belaufen sich die Rücküberweisungen auf 17 % des BIP¹⁸. In den meisten Ländern liegt dieser Anteil bei Weitem niedriger, ist aber immer noch erheblich. Der Zustrom von Rücküberweisungen unter den Entwicklungsländern ist nicht gleichmäßig verteilt. Er fließt an die untere Gruppe der Länder mit mittlerem Einkommen wie die Philippinen, Ägypten und Marokko und an einige große Länder mit niedrigem Einkommen wie Indien und Pakistan¹⁹. Rücküberweisungen an afrikanische Länder südlich der Sahara sind nicht umfangreich, könnten sich aber möglicherweise erheblich entwickeln.

Bei den Rücküberweisungen handelt es sich um Geld von Privatleuten, das zuallererst der Familie des Absenders zugute kommt und die ärmsten Bevölkerungsgruppen, die keine Verwandten im Ausland haben, auslässt. In einem ersten Stadium werden die Rücküberweisungen im Allgemeinen für den Unterhalt der Familie und die Rückzahlung der Schulden ausgegeben. In einem späteren Stadium werden sie in die Verbesserung der Wohnsituation, in Gebrauchsgüter und Bildung investiert. In einem dritten Stadium werden sie in produktive Aktivitäten und in den Erwerb von Land oder kleinen Gewerbebetrieben investiert.

Angesichts des großen Entwicklungspotenzials von Rücküberweisungen haben einige Entwicklungsländer Mechanismen eingeführt, die Migranten dazu bewegen, einen bestimmten Anteil jeder Überweisung für Entwicklungsfonds beiseite zu legen. Ferner werden spezifische Finanzinstrumente eingeführt, um einen Teil der individuellen Rücküberweisungen zu erfassen, ihn mit öffentlichen Mitteln zu ergänzen und Joint Ventures zwischen Migranten und örtlichen Entwicklungsvereinigungen zu fördern. In den Schlussfolgerungen der Konferenz über Entwicklungsfinanzierung, die im März 2002 in

¹⁶ Mit der Sambia-Initiative voll Flüchtlingen geholfen werden, zu produktiven Mitgliedern ihrer Aufnahmegesellschaft zu werden, was wiederum zu sozialer Integration, Frieden, Sicherheit und Stabilität in der Region führen soll. Die Initiative umfasst Programme in Bereichen wie Landwirtschaft, Gesundheit, Bildung, Infrastruktur, Regierungsführung, Gleichstellung und HIV/Aids.

¹⁷ Remittance Flows and Impact, S. Martin, 2001.

¹⁸ International mobility in a globalising world, Jan Niessen / Arbeitsgruppe Migrationspolitik, März 2002

¹⁹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Zentrum für Entwicklungsforschung, Kopenhagen, April 2002.

Monterrey stattfand, findet sich ebenfalls ein Hinweis auf Rücküberweisungen. In Absatz 18 ist davon die Rede, dass *"es wichtig ist, die Überweisungskosten für die Rücküberweisungen von Wanderarbeitnehmer zu senken und - auch im Wohnungsbau - Chancen für entwicklungsorientierte Investitionen zu eröffnen"*.

Die Kommission ist sich zwar bewusst, dass es sich bei den Rücküberweisungen der Zuwanderer um Privatgeld handelt, das entsprechend den Wünschen der betreffenden Einzelpersonen ausgegeben werden sollte, doch vertritt sie die Auffassung, dass die öffentlichen Verwaltungen in Ländern, die Zuwanderer aufnehmen, eine Rolle spielen können, indem sie versuchen dafür zu sorgen, dass diese Gelder billig, legal und sicher in die Entwicklungsländer überwiesen werden können. Die bestehenden offiziellen Finanztransfersysteme sind häufig mühselig und teuer und drängen die Zuwanderer in informelle Geldhändlernetze. Mithin haben die Finanzinstitutionen, internationalen Banken und Geldhändler eine Verantwortung, um sicherzustellen, dass effiziente und kostenwirksame Systeme für die Rücküberweisungen in die Entwicklungsländer zur Verfügung stehen.

4.2. Mobilität von Intelligenz

Die Globalisierung lädt zur Abwanderung ein. Da die Globalisierung die Spezialisierung von Volkswirtschaften und Ländern fördert, ist es nur logisch, dass spezialisierte Arbeitnehmer (entweder in hoch- oder in niedrigqualifizierten Berufen) mobil sein wollen. Dort, wo es noch keine umfassende Einwanderungspolitik gibt - was auch auf die EU zutrifft -, finden die Arbeitnehmer ihren eigenen (illegalen) Weg auf den globalisierten Arbeitsmarkt. Es ist daher notwendig - wie beim Europäischen Rat in Tampere vereinbart - eine harmonisierte Zulassungspolitik der EG im Hinblick auf die Regelung des rechtmäßigen Zugangs von Wanderarbeitnehmern zur EU zu schaffen. Diese Politik berücksichtigt die Interessen sowohl der EU als auch der Drittländer, aus denen die Migranten stammen, und soll in Einklang mit den Bemühungen zur Abfederung der nachstehend beschriebenen nachteiligen Auswirkungen des Abzugs von Intelligenz ("brain drain") stehen.

Es kann sein, dass Entwicklungsländer mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigen Wirtschaftswachstumsraten in der Abwanderung niedrig qualifizierter Arbeitnehmer einen Nutzen sehen. Nicht nur wegen der Rücküberweisungen der Migranten, sondern auch wegen der Verringerung des Arbeitskräfteüberschusses bleiben weniger Menschen ohne Arbeit und ergeben sich positive Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition und mithin auch auf die Einkommen derer, die im Land bleiben. Verlassen jedoch qualifizierte Arbeitskräfte das Land, kann es sein, dass die Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft insbesondere kurzfristig weniger positiv ausfallen. Dieses Phänomen des Abzugs von Intelligenz ("brain drain") kann sich unmittelbar nachteilig auf den Entwicklungsprozess auswirken.

Es existieren Szenarien, in denen alle Beteiligten auf der Gewinnerseite stehen und die Entsenderländer und die Aufnahmeländer sowie die Migranten selbst aus der Migration Nutzen ziehen²⁰, wenn die Migranten finanzielle, soziale und wirtschaftliche Verbindungen zu ihrem Herkunftsland aufrechterhalten und entweder dauerhaft oder vorübergehend in ihr Land zurückkehren. Doch handelt es sich bei diesen Szenarien um Einzelfälle. Das 6. FuE-Rahmenprogramm bietet Wissenschaftlern aus Drittländern und auch aus LDC Schulungen an, um die wissenschaftliche und technologische Kapazität von Entwicklungsländern insgesamt zu stärken und umfasst Elemente zur Förderung der tatsächlichen Rückkehr von

²⁰ ILO, Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses, Genf 2002.

Schulungsteilnehmern einschließlich Wiedereingliederungsdarlehen. Dennoch werben EU-Mitgliedstaaten zunehmend qualifizierte Arbeitnehmer in Entwicklungsländern anwerben, wie etwa IT-Experten in Indien, Ärzte in Pakistan, Lehrer in der Karibik und Krankenschwestern in Südafrika. In einigen Entwicklungsländern ist dieser "Export" qualifizierter Bürger eine etablierte Komponente der Regierungspolitik. Häufig führt dieser Prozess zu einem Kohärenzproblem zwischen der Innenpolitik des Aufnahmelandes und den Zielen der Entwicklungspolitik.

Die freiwillige, vorübergehende und auch dauerhafte Rückkehr von Migranten bringt den Entwicklungsländern geballtes Finanz-, Human- und Sozialkapital zurück. Traditionell galt die Rückkehr daher als wesentlicher Aspekt der Gewährleistung eines fruchtbaren Verhältnisses zwischen Migration und Entwicklung²¹. Hierzu muss ein Migrant ausreichend lange im Ausland gewesen sein, um Qualifikationen und Ressourcen zu erwerben, und in der Lage und bereit sein, (einen Teil) dieses Kapitals im Herkunftsland in neue Aktivitäten zu stecken. Die Herkunftsländer können eine erfolgreiche Wiedereingliederung erleichtern, die ebenso der Gesellschaft vor Ort insgesamt zugute kommt, indem für den rückkehrenden Migranten das richtige soziale, wirtschaftliche und institutionelle Umfeld geschaffen wird.

In der Praxis stehen rückkehrende Migranten oft vor großen Hürden, die auch von ihrem Herkunftsland aufgebaut werden. Die Rückkehr kann sich auf ihre Rentenansprüche oder ihre Rückkehrmöglichkeiten in die EU zum Besuch von Verwandten und Freunden auswirken. Allgemein sind konkrete Verwaltungslösungen und Hilfeprogramme nötig. Einige davon werden derzeit ausgearbeitet, wie etwa ein von der Gemeinschaft finanziertes IOM-Projekt über die Rückkehr qualifizierter Afghanen, die zu Wiederaufschwung, Rehabilitation und Wiederaufbau in Afghanistan beitragen können.

Ferner können Migranten zur lokalen Entwicklung ihres Herkunftslands einen positiven Beitrag leisten, ohne sich dort wieder dauerhaft niederzulassen. Regierungen von Entsenderländern wie Tunesien, Senegal und Nigeria haben eine aktive Politik formuliert, um die Kontakte zu ihrer Diaspora zu intensivieren und diese politisch und wirtschaftlich in den nationalen Entwicklungsprozess einzubeziehen. Auf der anderen Seite haben einige Aufnahmeländer und internationale Organisationen Versuche mit "gemeinsamen Entwicklungsplänen" durchgeführt, mit denen die jeweilige Migrantendiaspora in den Entwicklungsprozess ihres Herkunftslands eingebunden werden sollte.

ABSCHNITT B - DIE DERZEITIGE POLITIK

Auf Grundlage des Vertrags von Amsterdam und der daran anknüpfenden politischen Leitlinien, die vom Europäischen Rat in Tampere und Sevilla festgelegt wurden, formulierte die Kommission die wichtigsten Komponenten einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik. Darüber hinaus bemüht sich die Kommission durch ihre Entwicklungs- und Kooperationspolitik, den Dialog zu Migrationsfragen gegenüber Drittländern zu verbessern und diesbezügliche Partnerschaften zu intensivieren. Die laufenden Strategien und Maßnahmen lassen sich in drei Kategorien fassen. In die erste Kategorie fallen Maßnahmen, die unlängst im Rahmen der Kooperationsprogramme der Gemeinschaft mit Drittländern programmiert wurden und die das Problem der Migration unmittelbar aufgreifen. Zur zweiten Kategorie zählen andere Maßnahmen, die unter den allgemeinen Bereich Soforthilfe und Rehabilitation fallen. Bei der dritten Kategorie handelt es sich um die allgemeine

²¹ Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options, Zentrum für Entwicklungsforschung, Kopenhagen, April 2002

Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft und die Entwicklungsprogramme, mit denen durch die Unterstützung nachhaltigen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung sowie durch die Verringerung der Armut die der Migration zugrundeliegenden Push-Faktoren bekämpft werden sollen.

5. DIE MIGRATIONSPOLITIK DER EU

Die Kommission hat die wichtigsten Komponenten einer gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik in zwei allgemeinen Mitteilungen und in einzelnen Legislativvorschlägen formuliert. Das in Tampere zur Verwirklichung dieses Ziels vereinbarte Arbeitsprogramm enthält zwei Phasen: Erstens die Errichtung eines grundlegenden gemeinsamen Rechtsrahmens mit Mindeststandards in den vom EG-Vertrag erfassten Bereich, und zweitens eine allmähliche Harmonisierung von Rechtsvorschriften, Politik und Verfahren durch eine offene Methode der Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten. In Einklang mit dem vom Rat angenommenen umfassenden Konzept, werden Maßnahmen zu zahlreichen verschiedenen Aspekten des Migrationsphänomens ergriffen.

Die Kommission hat nun alle Vorschläge für Rechtsakte vorgelegt, die zur Errichtung des grundlegenden Rahmens für die Zulassung und die Aufenthaltsbedingungen für legale Zuwanderer und ihre Familien nötig sind. Somit werden transparente Kanäle für die Zulassung von Wanderarbeitnehmern geschaffen. Einige Vorschläge dienen ferner der Erleichterung der Mobilität von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU, z.B. für Langzeitansässige oder für Studenten aus Drittländern. Zugleich werden auf Grundlage eines vom Rat im Februar 2002 angenommenen umfassenden Plans Maßnahmen ergriffen, um verstärkt illegale Zuwanderung, Schleuserei und Menschenhandel in die EU zu bekämpfen. Außerdem werden gestützt auf ein entsprechendes Grünbuch der Kommission vom April 2002 Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückführung illegaler Zuwanderer entwickelt.

Ferner hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat eine Reihe von Legislativvorschlägen als Grundlage einer gemeinsamen Asylpolitik unterbreitet, die der Genfer Konvention von 1951 und anderen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf Flüchtlinge, Asylsuchende und Menschen, die internationalen Schutz suchen, voll und ganz Rechnung trägt.

Im Jahr 2002 leitete die Kommission eine Untersuchung über die Wechselwirkung zwischen Zuwanderung und der Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der Europäischen Union ein, auf deren Grundlage sie im März 2003 eine Mitteilung annehmen will, um die Tagung des Europäischen Rates im Juli vorzubereiten.

Im Rahmen des Europäischen Sozialfonds, der EQUAL-Initiative und -Programme zur Bekämpfung von Diskriminierung und auch Rassismus und Fremdenfeindlichkeit wird die Integration und Eingliederung von Migrantinnen gefördert.

Selbstverständlich würde eine schnelle Annahme der Kommissionsbeschlüsse, die in die Zuständigkeit des Rates und der Mitgliedstaaten fällt, die Konsolidierung der Migrationspolitik der Gemeinschaft fördern und folglich dazu beitragen, den Standpunkt der Gemeinschaft auf diesem Gebiet gegenüber Drittländern zu verdeutlichen. Die Errichtung eines eindeutigen Gemeinschaftsrahmens im Bereich der Migrationspolitik ist Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft in ihren Beziehungen zu Drittländern in der Frage der Migrationssteuerung.

6. UNTERSTÜTZUNG VON DRITTLÄNDERN IN UNMITTELBAREM ZUSAMMENHANG MIT DER MIGRATIONSSTEUERUNG

Erst seit kurzem geht der Trend allgemein in Richtung Einbeziehung von migrationsbezogenen Belangen in die Außenbeziehungen und insbesondere in die Strategien und Programme der Gemeinschaft gegenüber Drittländern. In der Tat ist Migration ein neues Handlungsfeld für die Kooperations- und Entwicklungsprogramme der Gemeinschaft. Seit Tampere hat die Europäische Kommission begonnen, verschiedene unmittelbar mit der legalen und illegalen Migration zusammenhängende Fragen ihre langfristigen Entwicklungsstrategien und -programme einzubeziehen. Um Drittländer in ihren Bemühungen um die Lösung der Probleme illegaler und illegale Migration zu unterstützen, wurde in erheblichem Umfang unmittelbare und mittelbare Gemeinschaftshilfe programmiert. Die Anhänge der vorliegenden Mitteilung enthalten eine Aufstellung migrationsbezogener Programme und Maßnahmen auf regionaler nationaler Ebene (eine eingehende Beschreibung dieser Programme wird in den nationalen oder regionalen Richtprogrammen im Anhang zu den Länder- und Regionalstrategiepapieren geliefert). Einige dieser Programme - nämlich diejenigen, die unmittelbar auf Grenzkontrolle, Bekämpfung illegaler Migration, Migrationssteuerung ausgerichtet sind - tragen unmittelbar zur Stärkung der Fähigkeit von Drittländern zur Steuerung von Migrationsströmen bei. Die meisten der betreffenden Programme sollen im Zeitraum 2002-2004 umgesetzt werden. Bestimmte Programme wurden bereits eingeleitet. Ohne näher auf Maßnahmen im jeweiligen Land einzugehen, lassen sich die wichtigsten regionalen Leitlinien folgendermaßen zusammenfassen:

Im Mittelmeerraum widmet sich die Kommission im unlängst angenommenen Rahmen für ein MEDA-Regionalprogramm für Justiz und Inneres den allgemeinen Problemen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität, einschließlich krimineller Netze, die in das Schleusen von Migranten und Menschenhandel verwickelt sind. Insbesondere prüft die Kommission die Durchführbarkeit gemeinsamer Ermittlungsteams der Polizei der Mittelmeerpartner und, wenn möglich, der Mitgliedstaaten und der Mittelmeerländer. In diesem Regionalprogramm wird der Migration besondere Aufmerksamkeit beigemessen und die Kommission bemüht sich um die Schaffung einer Grundlage für ein umfassendes Migrationskonzept mit dem Mittelmeerländern. Die laufenden Konsultationen mit den Mittelmeerpartnern über die Durchführung dieses Regionalprogramms sind sehr konstruktiv und inzwischen sind Maßnahmen geplant, die zur Bekämpfung der illegalen Zuwanderung beitragen sollen. Dabei geht es insbesondere um Schulungen von Polizei und Richtern und die Errichtung eines Europa-Mittelmeer-Netzes der Datenerhebung und interdisziplinären Forschung über Migrationsphänomene. Darüber hinaus prüft die Kommission im Rahmen der verschiedenen MEDA-Regionalprogramme, wie neue Maßnahmen in Bezug auf die Bekämpfung illegaler Migration eingeführt werden können. So könnte etwa geprüft werden, ob es möglich ist, ein Netz zwischen den Häfen im südlichen Mittelmeer einzuführen, das unter anderem den Informationsaustausch über verdächtige Schiffe und illegale Migration erleichtern soll. Schließlich verdient auch die Durchgangsmigration aus dem Afrika südlich der Sahara Aufmerksamkeit. Die Kommission wird die wichtigsten Ursachen dieser Migration analysieren, um die Triebkräfte hinter diesem Phänomen besser verstehen und Lösungsmöglichkeiten ermitteln zu können.

In den westlichen Balkanländern konzentriert sich das CARDS-Regionalprogramm auf die Unterstützung der Einbindung Albaniens, Bosniens und Herzegowinas, Kroatiens, der Bundesrepublik Jugoslawien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in den Stabilisierungs- unter Assoziierungsprozess (SAP), der das Kernstück der EU-Politik in dieser Region bildet. Ziel ist es, unter anderem im Bereich Justiz und Inneres die regionale Zusammenarbeit zu fördern. Die Unterstützung der regionalen Zusammenarbeit zu Migration

Fragen ist besonders wichtig, weil es hierbei um eine Nachbarnregion der EU durchlässigen Grenzen und schwacher Infrastruktur geht. Die Unterstützung der Grenzkontrolle legt den Schwerpunkt auf Ausrüstung und Infrastruktur und wird ergänzt durch den Aufbau von Institutionen, technische Hilfe und Partnerschaften (Twinning). Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Kontrolle der Grenzen zu Rumänien, auf internationalen Flughäfen, Anlandestellen zur See und Häfen, aber auch auf der Kontrolle der wichtigen Grenzübergänge, der Entwicklung eines geeigneten nationalen Grenzschutzes, der Stärkung der Fähigkeit der Polizei und anderer Einrichtungen, auf nationaler und regionaler Ebene mit Kriminalität und illegaler Einwanderung umzugehen, der Koordinierung zwischen Grenzkontrollbehörden, nationalen Polizeibehörden und Zollbehörden, dem Informationsaustausch und gemeinsamen Ermittlungen. Die internationale Koordinierung wird auf präventiver Ebene (z. B. Informationsaustausch) und auf reaktiver Ebene (z. B. bei gemeinsamen Ermittlungen gegen Schleuserei oder bei der Rückführung illegaler Zuwanderer) intensiviert.

In Osteuropa und Zentralasiens konzentriert sich das derzeitige TACIS-Regionalprogramm für Justiz und Inneres auf drei Kernbereiche: Erstens die Entwicklung eines umfassenden Systems für Grenzkontrolle, Migration und Asyl, um die Einschleusung illegaler Migranten zu bekämpfen und die illegalen Migrationsströme zu verringern (konkret geht es unter anderem um die Bereitstellung von Grenzkontrollausrüstung und die Schulung der Grenzschutzbeamten sowie um die Stärkung der Fähigkeit von Partnerländern zur Verwaltung der Bereiche illegale Migration und Asyl); zweitens Bekämpfung des Drogenhandels durch Schaffung eines "Filtersystems" zwischen Afghanistan und den geografisch an der Seidenstraße gelegenen Gebieten; drittens Ergreifen wirksamer Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in den Partnerländern mit dem Ziel der Annahme wirksamer Rechtsvorschriften und der Entwicklung geeigneter Verfahren zur nachhaltigen Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Dienst und in der Zivilgesellschaft. Diese Prävention wirkt sich wahrscheinlich auch auf die illegale Migration aus. Darüber hinaus enthält das neue TACIS-Regionalprogramm für Zentralasien Kooperationsmaßnahmen zu Migration und damit zusammenhängenden Fragen, insbesondere die Verbesserung der Grenzkontrollkapazitäten; Bau von Grenzübergänge im Dreiländereck des Ferghana-Tals zur Förderung des grenzüberschreitenden Handels und des reibungslosen Personen- und Warenverkehrs; Förderung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit der betreffenden Rechtsvollzugsbehörden sowie der Grenz- und Zollbehörden in der Region; Fortsetzung von Maßnahmen zur Drogenbekämpfung; Einführung von Systemen zur Bekämpfung der Geldwäsche in Kasachstan und Afghanistan.

Zwar sind die programmierten Maßnahmen mit direktem Migrationsbezug für diese drei Regionen an der Grenze des künftigen Europas besonders wichtig, doch gewinnt die Migrationsthematik auch in den Gesprächen und der Zusammenarbeit mit anderen Regionen zunehmend an Bedeutung, selbst wenn sie sich dort noch in einem früheren Stadium befindet.

In Asien hat im Rahmen des ASEM bereits ein inzwischen gut funktionierender Migrationsdialog begonnen, der zur ASEM-Ministerkonferenz über Zusammenarbeit bei der Steuerung von Migrationsströme im April 2002 geführt hat, aus der eine politische Erklärung über Migrationsströme (die "Lanzarote-Erklärung") hervorging. Es wurde vereinbart, weitere Kooperationsmaßnahmen folgen zu lassen, für die die betreffenden ASEM-Partner gemeinsame Initiativen vorlegen können. Zu diesem Zweck wurde außerdem vereinbart, gegebenenfalls ein Netz einzurichten mit Kontaktpunkten zur Koordinierung und Vorbereitung von Zusammenkünften auf Expertenebene zwischen den Partnern und künftigen ASEM-Zusammenkünften auf Ebene der Generaldirektoren der Zuwanderungsbehörden über

illegale Migrationsströme sowie über die Erkennung falscher, nachgeahmter und gefälschter Dokumente. Die erste Zusammenkunft dieser Art könnte vor Ende des Jahres stattfinden.

Was Lateinamerika betrifft, so hat die Kommission begonnen, auf Grundlage der politischen Erklärung des EU-Lateinamerika und Karibik-Gipfels im Mai 2002 in Madrid, bei dem sich die Staaten beider Regionen verpflichteten, eine umfassende Analyse der verschiedenen Migrationsfragen zwischen ihren Regionen durchzuführen, die Möglichkeiten zur Entwicklung eines Migrationsdialogs zwischen beiden Regionen zu prüfen.

Im Hinblick die AKP-Länder enthält das im Juni 2000 unterzeichnete und bald rechtskräftige Cotonou-Abkommen besondere Bestimmungen über die Zusammenarbeit in Einwanderungsfragen und insbesondere zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung (Artikel 13). Einwanderungsfragen sollen in einem intensiven Dialog im Rahmen der AKP-EU-Partnerschaft behandelt werden und der AKP-EG-Ministerrat prüft "*Fragen, die sich aus der illegalen Einwanderung ergeben, um gegebenenfalls die Mittel einer Präventionspolitik festzulegen*". Ferner enthält das Cotonou-Abkommen eine *Standard-Rückübernahmeklausel* sowie die Verpflichtung, auf Ersuchen einer der Parteien *Rückübernahmeabkommen* auszuhandeln. Innerhalb der rechtsverbindlichen Bestimmungen von Cotonou ist es daher voll und ganz gerechtfertigt, die Frage der illegalen Einwanderung oder Probleme im Bereich der Rückübernahme auf die Agenda des Politischen Dialogs der gesamten AKP-Gruppe oder einzelner AKP-Länder, die betroffen sind, zu setzen (Artikel 8).

In Ergänzung zu diesem regionalen Kooperationskonzept wurden im Bereich Migration auch auf Länderebene, namentlich mit Marokko, den Balkanländern, den Neuen Unabhängigen Staaten, China usw. verschiedene Kooperationsprogramme mit unmittelbarem Migrationsbezug entwickelt.

7. SOFORTHILFE UND REHABILITATION

Humanitäre Hilfe ist weder ausreichend noch geeignet, um den gesamten Bedarf infolge langanhaltender Krisen zu decken, wie sie durch die langanhaltende Präsenz von Flüchtlingen entstehen, und kann mithin alleine keine tragfähigen und nachhaltigen Lösungen bieten. Im Zusammenhang mit der vorliegenden Mitteilung verdient die wichtige Verknüpfung zwischen Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung besondere Aufmerksamkeit. Im April 2001 hat die Kommission zu diesem Thema eine Mitteilung veröffentlicht, um insbesondere die Soforthilfe so gestalten, dass nach Beendigung der Hilfemaßnahmen andere Instrumente zum Zug kommen, um bei der Verwirklichung der langfristigen Entwicklungsziele zu helfen.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft im Rahmen der Verordnung Nr. 2130/2001 über Hilfemaßnahmen für entwurzelte Bevölkerungsgruppen in Entwicklungsländern Asiens und Lateinamerikas beispielsweise sind ein Instrument, das darauf abzielt, humanitäre Maßnahmen mit Entwicklungszusammenarbeit zu verknüpfen. Das geschah durch Schaffung von Erfahrung und Mechanismen, die Institutionen vorausgehen und auf die sich künftige Entwicklung stützen kann. Für andere geografische Regionen werden diese Maßnahmen zur Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen direkt im Rahmen anderer allgemeiner Finanzierungsinstrumente wie des Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) und MEDA finanziert²².

²² Vor diesem Hintergrund befürwortet die Kommission die Einbeziehung der im Rahmen der Verordnung Nr. 2130/2001 finanzierten Maßnahmen in das umfassendere ALA-Programm.

Für Bemühungen zur Umsiedlung von Flüchtlingen oder zur Unterstützung zurückkehrender Flüchtlinge nach Konflikten ist eine enge Zusammenarbeit zwischen den Nachbarstaaten erforderlich. In Konfliktgebieten, in denen weiterhin tiefe Trennlinien bestehen und das kollektive soziale Misstrauen und Traumata nach wie vor groß sein können, kann die verfrühte Rückkehr von Flüchtlingen neue Spannungen, Konflikte oder Gewalt auslösen. Zeitplan und Koordinierung sind daher entscheidend. Im Zusammenhang mit der Unterstützung entwurzelter Bevölkerungsgruppen werden bereits mehrere Projekte durchgeführt oder vorbereitet (z.B. im Zusammenhang mit CARDS). Die Gemeinschaft soll weiterhin Initiativen fördern wie Programme, mit denen die Ansiedlung von Flüchtlingen, die nicht in ihr Heimatland zurückkehren wollen, im Aufnahmeland erleichtert wird und der soziale und politische Druck gelindert werden soll, der von diesen nahezu dauerhaften Ansiedlungen ausgeht (Beispiel: Rückkehr nicht albanischer Vertriebenen in die Ehemalige Republik Jugoslawien) und Programme zur Erleichterung der grenzüberschreitenden Rückkehr nach Konflikten. Die internationale Gemeinschaft muss die Zusammenarbeit im Hinblick auf den Informationsaustausch und bezüglich der Einigung auf gemeinsame Konzepte für Staatsangehörigkeit, Renten, Sozialversicherung, Gesundheit und Bildung unterstützen.

8. LANGFRISTIGE BEKÄMPFUNG DER PUSH-FAKTOREN

Die Kommission ist der Auffassung, dass es ein wichtiger Nebeneffekt der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft ist, zur Wirksamkeit der EU-Migrationspolitik und ihrem Ziel einer "Normalisierung" der Migrationsströme beizutragen. Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft widmet sich den Push-Faktoren, die Teil der den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen sind, und zielt darauf ab, am Ende die obere Schwelle des "migration band" zu überschreiten. Ferner versucht die EG-Entwicklungspolitik, erzwungener Migration von Süd nach Nord und innerhalb des Südens vorzubeugen und sie zu verringern und hilft den Entwicklungsländern, mit den Flüchtlingsströmen und Binnenvertriebenen fertig zu werden. Vor diesem Hintergrund scheint es, dass der Schwerpunktbereich Armutsbekämpfung und die derzeitig vorrangigen Sektoren der EG-Entwicklungspolitik beibehalten werden müssen.

Der Europäische Rat hat dieses Konzept bei seiner Tagung in Sevilla offensichtlich unterstützt, als er bekräftigte, dass *"ein integriertes, globales und ausgewogenes Konzept, das bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung ansetzt, das konstante langfristige Ziel der Europäischen Union bleiben"* muss. In diesem Zusammenhang wies der Rat darauf hin, *"dass die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Entwicklung des Handels, die Entwicklungshilfe sowie die Konfliktverhütung Mittel darstellen, die den wirtschaftlichen Wohlstand der betreffenden Länder fördern und dadurch die den Migrationsströmen zugrunde liegenden Ursachen verringern"*²³.

Im November 2000 nahmen Rat und Kommission eine politische Erklärung über die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft an. Eines der Ziele dabei war die Konzentration der Entwicklungszusammenarbeit der Gemeinschaft auf eine begrenzte Anzahl an Prioritätsbereichen. Der Gesamtrahmen der Entwicklungszusammenarbeit steht mittlerweile und soll nicht durch die Einführung neuer Prioritätsbereiche überarbeitet werden. Die Entwicklungspolitik der Europäischen Gemeinschaft enthält sechs Prioritätsbereiche, wobei der Gesamtschwerpunkt auf der Armutsverringerung liegt²⁴. Des Weiteren wurden in

²³ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, Sevilla, 21. und 22. Juni 2002.

²⁴ KOM(2000)212 endg., 26 April 2000.

der Erklärung des Rates und der Kommission drei "horizontale" Themen bzw. "Querschnittsthemen" festgelegt (Gleichstellung, Umwelt, Menschenrechte).

Um möglichst großen Nutzen aus den vorteilhaften Auswirkungen von Migration für Entwicklungsprozesse zu ziehen und die nachteiligen Auswirkungen möglichst gering zu halten, sollten Migrationsfragen Bestandteil der Entwicklungspolitik der Gemeinschaft und auch der Strategien zur Armutsverringerung sein. Um die Kohärenz zwischen der EG-Entwicklungspolitik und der Migrationspolitik zu gewährleisten, müssen die Beziehung zwischen Migrationsfragen und den Prioritätsbereichen und Querschnittsfragen der EU-Entwicklungspolitik systematisch untersucht und gegebenenfalls Maßnahmen benannt werden. In diesem Zusammenhang werden im Folgenden einige einschlägige entwicklungspolitische Bereiche genannt, die für weitere Maßnahmen in Erwägung zu ziehen sind:

8.1. Handel und Entwicklung

Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in Entwicklungsländern ist die wirksamste Methode, um der Arbeitslosigkeit und dem Mangel an wirtschaftlichen Perspektiven entgegenzusteuern, die den wichtigsten Push-Faktor für internationale Migration darstellen. Als Beitrag zu ihrer Migrationspolitik sollte die Gemeinschaft daher weiterhin die Verbesserung eines tatsächlichen Marktzugangs für Erzeugnisse aus den Entwicklungsländern zur EU und anderen Industrieländern sowie in Einklang mit der Entwicklungsagenda von Doha die Einbindung von Entwicklungsländern in das Welthandelssystem fördern. Das gleiche gilt für den Ausbau des Süd-Süd-Handels, die Förderung ausländischer Direktinvestitionen in Entwicklungsländer und die Förderung der Kernarbeitsnormen. Bestehende politische Maßnahmen in diesen Bereichen tragen zur Verwirklichung der Ziele der Migrationspolitik der Gemeinschaft bei und sollten daher, wo dies möglich ist - gestärkt werden.

Verglichen mit den bei der Liberalisierung des Waren- und Kapitalverkehrs bereits erzielten Fortschritten befinden sich die internationalen Gespräche über die Freizügigkeit von Personen noch in einem sehr frühen Stadium. Die Europäische Gemeinschaft sollte eine weitere Debatte und ein weiteres Nachdenken über dieses Thema anregen, auch innerhalb der zuständigen internationalen Organisationen wie WTO und ILO.

8.2. Konfliktprävention, regionale Integration und Zusammenarbeit

Wie die Geschichte der EU lehrt, sind *regionale Integration und Zusammenarbeit* das beste Rezept gegen Krieg und gewalttätige Konflikte. Genauso ist die Förderung der regionalen Integration in Entwicklungsländern ein struktureller Beitrag zur Vermeidung von Konflikten, die Flüchtlinge produzieren. Die laufenden Aktivitäten und Programme im Bereich der regionalen Integration und der Konfliktprävention werden fortgesetzt und gegebenenfalls verstärkt, namentlich die Unterstützung regionaler Organisationen, die einen eindeutigen Auftrag zur Konfliktprävention haben. Ferner soll die EG verstärkt Maßnahmen mit dem Schwerpunkt Konfliktprävention auf regionaler Ebene (z.B. Wiederaussöhnungsmaßnahmen, Programme zur Unterstützung der Demobilisierung, Entwaffnung und Wiedereingliederung und Rehabilitation ehemaliger Kombattanten, Friedensnetze, gemeinsame Verwaltung knapper natürlicher Ressourcen) unterstützen. Außerdem soll die EG weiterhin Kooperationsprogramme in Grenzregionen unterstützen, die die regionale Aussöhnung und Entschärfung von Spannungen in Grenzregionen fördern, z.B. durch Infrastrukturprojekte, die unmittelbar dem Produktivsektor und dem Wirtschaftsklima vor Ort, der Zivilgesellschaft und den NRO-Aktivitäten zugute kommen.

8.3. Aufbau institutioneller Kapazitäten und gute Regierungsführung

Schlecht funktionierende demokratische Strukturen, schwache Institutionen, fehlende Rechtsstaatlichkeit und schlechte Regierungsführung sind allesamt wichtige Push-Faktoren für erzwungene Migration. Die Entwicklungspolitik der Gemeinschaft stellt sich diesen Herausforderungen und wird dies auch weiterhin tun, auch im Zusammenhang mit der Prävention von Flüchtlingsströmen. Die entsprechenden Maßnahmen umfassen institutionelle Reformen und Verfassungsreformen, die Unterstützung des Dialogs zwischen dem Staat und Oppositionsgruppen, die Reform des Wahlsystems und Wahlen, die Stärkung von Parteiensystem, Medien, Zivilgesellschaft, die Vermittlung zwischen Konfliktgruppen, Maßnahmen zur Stärkung und Gewährleistung von Menschen- und Minderheitenrechten, Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie die Reform der Polizei, der Justiz und des öffentlichen Dienstes.

8.4. Ernährungssicherheit und nachhaltige ländliche Entwicklung

Hunger ist ein wichtiger Push-Faktor für Migration. In jüngerer Vergangenheit wurden viele bekannte Flüchtlingsströme großen Ausmaßes durch Dürren und Missernten verursacht. Daher beschränkt eine Entwicklungspolitik, die zur Ernährungssicherheit beiträgt und den Zugang zu Nahrungsmitteln und Trinkwasser verbessert, die Migration armer Menschen zum Zweck des Überlebens.

In einem breiteren Zusammenhang ziehen durch eine Entwicklungspolitik, die auf eine nachhaltige ländliche Entwicklung, die Bereitstellung von genügend Arbeitsplätzen und eines ausreichenden Einkommens für die Landbevölkerung abzielt, weniger Menschen aus ländlichen Gebieten in die Städte. Internationale Migration beginnt in der Regel in einem städtischen Kontext.

Die Verknüpfung zwischen Migration und ländlicher Entwicklung wird im Zusammenhang mit der Süd-Süd-Migration besonders relevant, wenn Flüchtlinge aus ländlichen Gebieten in ihrem Aufnahmeland beginnen, landwirtschaftlichen Tätigkeiten nachzugehen. In diesem Zusammenhang sollte die EG-Entwicklungspolitik den aufnehmenden Entwicklungsländern bei der freiwilligen Umsiedlung und bei der Einbindung von Flüchtlingen in den Prozess der ländlichen Entwicklung helfen.

ABSCHNITT C - POLITISCHE ENTWICKLUNGEN

9. POLITISCHER DIALOG UND MIGRATIONSKLAUSEL

Im Zuge ihrer Assoziierungs- oder Kooperationsabkommen setzt die Europäische Union daher systematisch die Verknüpfung zwischen Migration und Entwicklung auf die Tagesordnung ihres politischen Dialogs und führt Migrationsfragen in ihren wirtschaftlichen und sozialen Dialog ein. Dieser Dialog sollte sich nicht auf die Frage nach der Lösung der Probleme der illegalen Zuwanderung und der Rückübernahme beschränken, sondern sich auf Fragen beziehen wie etwa

- die Migrationsursachen und die Möglichkeiten ihrer umfassenden Bekämpfung;
- die Gemeinschaftspolitik im Bereich der legalen Einwanderung und die Steuerung der Einwanderung durch das betreffende Drittland sowie gegebenenfalls das Ergreifen von Maßnahmen zur Prävention illegaler Einwanderung, insbesondere im Hinblick auf

Schleuserei und Menschenhandel und die Erleichterung der Rückkehr und der Rückübernahme illegaler Einwanderer;

- die Verbesserung der Integration legaler Einwanderer, die in der EU leben und arbeiten, unter besonderer Hervorhebung der Gleichbehandlung rechtmäßig beschäftigter ausländischer Arbeitnehmer im Hinblick auf die Nichtdiskriminierung ausländischer Staatsangehöriger; besondere Aufmerksamkeit sollte der Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie der allgemeinen und der beruflichen Bildung gewidmet werden, einschließlich der beruflichen Eingliederung von Studenten in ihrem Herkunftsland; Möglichkeiten der Regulierung von Angebot und Nachfrage nach niedrigqualifizierten Arbeitskräften im Hinblick auf eine drastische Verringerung des Pull-Faktors für illegale Einwanderung in die EU z.B. durch vorübergehende Arbeitserlaubnisse;
- die Frage nach der Erleichterung der Mobilität von Intelligenz und den Möglichkeiten, Einwanderern, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten und zum Entwicklungsprozess ihres Herkunftslands beitragen wollen, zu helfen.

Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung in Tampere hervorgehoben, dass die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern ein Kernelement der auswärtigen Politik der EU im Bereich der Migration sein wird.

Der Europäische Rat hat bei seiner Tagung im Juni 2002 in Sevilla nachdrücklich dazu aufgefordert, *"dass in allen künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen bzw. vergleichbaren Abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Kontrolle der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen wird."*²⁵

Wie andere Partnerschafts- und Kooperationsabkommen aus jüngerer Zeit enthält das Cotonou-Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den AKP-Staaten gesonderte Klauseln über die Zusammenarbeit in Fragen der Einwanderung und auch im Hinblick auf die Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung. Unter Berücksichtigung der im November angenommenen Schlussfolgerungen des Rates über die Steuerung von Migrationsströmen mit Drittländern ist die Kommission der Auffassung, dass Artikel 13 des Cotonou-Abkommens eine umfassende und ausgewogene Aktionsagenda vorsieht mit möglichem Modellcharakter für Migrationsklauseln, die im Rahmen von künftigen Abkommen mit anderen Drittländern ausgehandelt werden müssen. Nach Ansicht der Kommission jedoch sollte dieses Modell flexibel genug bleiben, um entsprechend dem Verhandlungsumfeld und den Besonderheiten jedes Falls angepasst werden zu können.

10. QUALIFIZIERTE ARBEITSKRÄFTE

Die EU-Entwicklungspolitik wird oft durch die negativen Auswirkungen des Abzugs von Intelligenz behindert. Ein grundlegender Ansatz, diesem Phänomen zu begegnen, liegt im Versuch, die Anzahl finanziell attraktiver Beschäftigungsmöglichkeiten vor Ort zu erhöhen. In diesem Zusammenhang könnten folgende Strategien in Erwägung gezogen werden:

²⁵ Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Sevilla, 21. und 22. Juni 2002.

Förderung von Vereinbarungen zwischen Industrieländern und Entwicklungsländern über die Auslagerung von Tätigkeiten, namentlich in den Sektoren IT und FTE. Diese Systeme würden weltweit "Telearbeit" einführen und hochqualifizierte (und relativ gut bezahlte) Kräfte in Entwicklungsländern könnten ihre Dienstleistungen an Unternehmen in Industrieländern verkaufen. Im Rahmen der Auslagerungsvereinbarungen wären ferner kurzfristige Verwendungen in der EU möglich und die Mitgliedstaaten könnten, um dies zu erleichtern, eine Überprüfung der Visumsbeschränkungen in Betracht ziehen.

Förderung einer Beschäftigungspolitik der Entwicklungsländer im Rahmen des politischen Dialogs, mit der derzeit im Ausland arbeitende qualifizierte Migranten angeworben und wiedereingegliedert werden sollen. Im Rahmen dieser Politik sollen günstige Arbeitsbedingungen geschaffen, aber auch praktische Regelungen wie die Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungsabschlüssen oder Erfahrungen getroffen werden.

Erleichterung der „virtuellen Rückkehr“ von Migranten, die beabsichtigen, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung ihres Landes beizutragen, ohne auf Dauer dorthin zurückzukehren. Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang unter anderem die Stärkung der Kommunikationsmöglichkeiten zwischen den Einwanderergemeinden und ihrem Herkunftsland/ihrer Herkunftsregion (z.B. durch Förderung von "Televorlesungen" in lokalen Sprachen durch Akademiker in der Diaspora für Universitäten vor Ort).

Der hart mit der Überwindung der AIDS-Pandemie kämpfende Gesundheitssektor in Afrika scheint unter diesem „Brain drain“-Prozess am stärksten zu leiden. In Sambia haben drei Viertel der Ärzte sambischer Staatsangehörigkeit innerhalb von wenigen Jahren das Land verlassen. Aus Nigeria sind 21 000 Ärzte in die Industrieländer ausgewandert. Krankenpflegepersonal aus Nigeria und Südafrika wird in erheblichem Umfang von der EU abgeworben, wo die Gehälter bis zu zehnmal höher sind.

Im Hinblick auf die besonders gravierende Gesundheitslage in diesen Ländern könnte die EU prüfen, ob ein Verhaltenskodex für staatliche Gesundheitseinrichtungen eingeführt werden kann, damit diese in Subsahara-Afrika kein medizinisches Personal mehr aktiv abwerben und auch in anderen Entwicklungsländern, in denen es im Land an Personal fehlt, keine aktive Abwerbung mehr betreiben.

Rund 100 000 Afrikaner arbeiten heute in der EU und in Nordamerika.¹ Gleichzeitig leben und arbeiten rund 100 000 nicht afrikanische Experten im Afrika südlich der Sahara, die meisten davon im Bereich Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Diese nicht afrikanischen Wirtschaftsmigranten, darunter viel medizinisches Personal, besetzen Stellen, die qualifizierten Afrikanern gewöhnlich nicht zu denselben günstigen Bedingungen offen stehen.

In diesem Zusammenhang könnte die Gemeinschaft der lokalen Bevölkerung - besonders im Sektor der Entwicklungszusammenarbeit - Stellen anbieten, die derzeit von ausländischem Personal besetzt sind, und zwar zu Bedingungen, die attraktiv genug sind, um eine Alternative zur Auswanderung zu bieten. Um diesen Mechanismus zu fördern, sind unter der koordinierenden Leitung des UNDP die Bedingungen der technischen Hilfe für Entwicklungsländer zu reformieren.

¹ IOM, Weltmigrationsbericht, 2000.

11. RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN

Am 27. November 2002 unterzeichnete die Gemeinschaft ein Rückübernahmeabkommen mit Hongkong. Im Mai 2002 bzw. im Oktober 2002 wurden auch Abkommen mit Sri Lanka und mit Macau paraphiert. Darüber hinaus nahm der Rat auf Empfehlung der Kommission Beschlüsse zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung von Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Russland (2000), Pakistan (2000), Marokko (2000) und die Ukraine (2002) an. Erste Kontakte mit diesen Ländern wurden aufgenommen, um Vorbereitungen für förmliche Verhandlungen zu treffen.

Im Anschluss an die Schlussfolgerungen des Rates vom 29. April 2002 und die Schlussfolgerungen von Sevilla, legte die Kommission dem Rat im Oktober 2002 weitere Empfehlungen für vier Ratsbeschlüsse zur Ermächtigung der Kommission zur Aushandlung von Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Algerien, China und der Türkei vor.

Darüber hinaus wird die Kommission auf der Grundlage des Cotonou-Abkommens und nach dessen Ratifikation im Namen der Gemeinschaft auf Ersuchen Verhandlungen über neue Rückübernahmeabkommen mit einzelnen AKP-Ländern aufnehmen. Artikel 13 des Cotonou-Abkommens sieht bereits ausdrücklich die Verpflichtung aller AKP-Staaten vor, „ihre Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates der Europäischen Union aufhalten, die Rückkehr gestatten und sie auf Ersuchen dieses Mitgliedstaates ohne weiteres rück[zu]übernehmen“. Da das Hauptproblem im Zusammenhang mit illegalen Einwanderern? jedoch im Fehlen von Ausweispapieren und in der damit verbundenen Schwierigkeit, ihre Nationalität zu bestimmen, liegt, wäre es häufig angebracht, diese Verpflichtung auch auf Staatsangehörige von Drittländern auszudehnen. Mögliche weitere Rückübernahmeabkommen mit AKP-Ländern könnten diesen Aspekt aufgreifen und würden sich darüber hinaus auf praktische und administrative Vorkehrungen und sonstige Modalitäten für die Rückübernahme und Rückkehr konzentrieren. Diese Abkommen werden im Gesamtkontext der Umsetzung von Artikel 13 ausgehandelt, einschließlich seiner Entwicklungsaspekte und anderer Faktoren von besonderem Interesse für die Entwicklungsländer, zu denen die Kommission später in Verbindung mit der geplanten Mitteilung über die Eingliederung legaler Einwanderer in die EU Vorschläge vorlegen wird.

Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass der Zeitbedarf für die Aushandlung eines Rückübernahmeabkommens, das als einseitiges Interesse der EU empfunden wird, nicht unterschätzt werden sollte und keine raschen Ergebnisse erwartet werden sollten. Diese Verhandlungen können nur zum Erfolg führen, wenn sie Teil einer umfassenderen Kooperationsagenda sind, die den Problemen, vor denen Partnerländer bei der wirksamen Behandlung von Migrationsfragen stehen, gebührend Rechnung trägt. Aus diesem Grund ist die Kommission der Auffassung, dass der Aspekt der „Hebelwirkung“, d.h. das Bieten von Anreizen, um die Drittländer zur Zusammenarbeit bei der Aushandlung und beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen zu bewegen, auf Länderbasis vor dem Hintergrund der globalen Politik, der Zusammenarbeit und des Programmierungsdialogs mit dem jeweiligen Drittland ins Auge gefasst werden sollte.

In diesem Zusammenhang könnte die Kommission gegebenenfalls erwägen, spezifische Unterstützung bei der Ausarbeitung und Umsetzung von Rückübernahmeabkommen durch Drittländer zu leisten, indem die technische und finanzielle Hilfe verstärkt wird, um eine bessere Steuerung der Migrationsströme zu fördern. Diese spezifische Unterstützung würde zu Lasten der in ausreichendem Maße aufgestockten Haushaltslinie B-7-667 finanziert, wobei die Komplementarität dieser Haushaltslinie mit anderen Mittelzuweisungen und die

Haushaltswänge der EU insgesamt zu berücksichtigen ist. Die Programmierung für diese Haushaltlinie muss ebenfalls mit der Gesamtentwicklungsstrategie für das betreffende Land übereinstimmen und im Einklang mit den üblichen Grundsätzen, Verfahren und Modalitäten der Außenhilfeprogramme der Gemeinschaft stehen. Außerdem ist darauf hinzuweisen, dass derartige Unterstützungsmaßnahmen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten entwickelt werden, um die Aufgaben und vor allem die Belastung zu teilen.

In bestimmten Fällen ist diese spezifische Unterstützung möglicherweise nicht attraktiv genug. Tatsächlich können die Rückübernahmeabkommen bedeutende Konsequenzen für die betreffenden Drittländer haben, die als Transitländer mit einer erheblichen technischen und finanziellen Belastung konfrontiert werden können, da sie für die Repatriierung der betreffenden Personen sorgen müssen. Selbst die Wiedereingliederung der eigenen Staatsangehörigen kann für ein Land zusätzliche Sachzwänge für seinen Arbeitsmarkt oder für seine Programme der Regierungshilfe mit sich bringen.

In solchen Fällen sollten die Europäische Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Kontext der globalen Politik, Zusammenarbeit und Programmierung ... betreffende Land bereit sein, zusätzliche Arten von Anreizen in Betracht zu ziehen. Auf Gemeinschaftsebene ist der Spielraum für diese Anreize allerdings begrenzt.

Anreize, die auf der Gewährung eines verbesserten Marktzugangs oder von Zollpräferenzen für die kooperationsbereiten Drittländer beruhen, sollten nur insofern in Erwägung gezogen werden, als sie vollständig mit der WTO vereinbar sind. Außerdem würde die zusätzliche Entwicklungshilfe für die Länder, mit denen die Kommission Rückübernahmeabkommen aushandeln möchte, bei gleichbleibendem Umfang der verfügbaren Mittel zur einer Senkung der Hilfe für andere Drittländer führen und damit diejenigen bestrafen, die im Zusammenhang mit der Migration keine größeren Probleme aufwerfen. Ausgleichsmaßnahmen im Bereich der Migrationspolitik wie eine großzügigere Visapolitik für die kooperationsbereiten Länder oder höhere Quoten für Wanderarbeitnehmer dürften auf Gemeinschaftsebene gleichermaßen schwierig aushandelbar sein, zumal dies eine umfassende Zusammenarbeit und Koordinierung seitens der und zwischen den Mitgliedstaaten voraussetzen würde.

Da Artikel 13 des Cotonou-Abkommens bereits klare rechtliche Verpflichtungen der Vertragsparteien hinsichtlich der Rückübernahme ihrer eigenen sich illegal im Gebiet einer anderen Partei aufhaltenden Staatsangehörigen und hinsichtlich des Abschlusses bilateraler Rückübernahmeabkommen vorsieht, ist die Kommission der Ansicht, dass solche zusätzlichen finanziellen Anreize nicht erforderlich sind und daher nicht auf diese Länder angewandt werden.

Auch hier vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein ausgewogenes Vorgehen erfordert, die möglichen Lösungen von Fall zu Fall zu prüfen, wobei nicht nur die Bedeutung des betreffenden Drittlandes im Hinblick auf die Auswanderung in die Europäische Union, sondern auch die besondere Lage dieses Landes und der Stand seiner Beziehungen und seine Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden.

12. STRATEGIEN UND PROGRAMME, HALBZEITÜBERPRÜFUNG

Bei der mehrjährigen Planung, Programmierung und Umsetzung der in den Abschnitten 6, 7 und 8 erwähnten Maßnahmen wird die Frage, ob und in welcher Form der Migration besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte, von Fall zu Fall im Rahmen der Ausarbeitung der Länder- und Regionalstrategiepapiere behandelt, an der die die

Mitgliedstaaten uneingeschränkt beteiligt sind. Die Einbeziehung des Themas Migration in die LSP/RSP im Wege des normalen Programmierungsdialogs sorgt für die vollständige Einbindung des betreffenden Landes bzw. der Region und dessen/deren volles Engagement sowie für eine am Bedarf und an der politischen Lage ausgerichtete Differenzierung und Prioritätensetzung. Die Kommission bemüht sich um umfassende Koordinierung und Komplementarität zwischen den von der Gemeinschaft und den EU-Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen.

Nach demselben Verfahren hat die Kommission bereits ihren Willen geäußert, die Gelegenheit der Halbzeitüberprüfung der Länderstrategiepapiere (die 2003 beginnen dürfte) zu nutzen, um zu untersuchen, inwieweit spezifischen Migrationsprogrammen von Land zu Land größere Priorität eingeräumt werden sollte. Dies könnte dazu führen, dass die Gemeinschaft bei ihren Außenhilfemaßnahmen größeres Gewicht auf die Migrationspolitik und damit verbundene Fragen legt.

Allerdings muss die Kommission betonen, dass bei der Überprüfung der LSP/RSP stets die Gesamtziele der Gemeinschaftszusammenarbeit zugrunde gelegt werden, die sich nicht geändert haben werden. Des Weiteren ist bei der Festlegung der Tragweite der Überprüfung zu beachten, dass die mehrjährigen Programme darauf ausgerichtet sind, dem Partnerland - und der Gemeinschaft - eine längerfristiges Entwicklungsengagement bieten sollen, wobei nur wenig Spielraum für Flexibilität bleibt.

Ferner ist die Migration nicht das einzige Anliegen, das bei dieser Überprüfung unserer Zusammenarbeit mit Drittländern berücksichtigt werden sollte. Es muss auch geprüft werden, wie auf andere wesentliche Veränderungen oder Neuentwicklungen in der Gemeinschaftspolitik - z.B. im Handel nach Doha, in der nachhaltigen Entwicklung nach Johannesburg oder im Bereich Kriminalität und Terrorismus - zu reagieren ist. Und selbstverständlich muss die Kommission angesichts der begrenzten verfügbaren Gemeinschaftsmittel darüber entscheiden, welchen Fragen bei der Zuweisung dieser Mittel größere und welchen weniger große Priorität eingeräumt wird. Der LSP/RSP-Prozess ist genau der richtige Rahmen für diese Entscheidung, da hier mit Beteiligung aller Akteure eine ausgewogene und kohärente Gemeinschaftsstrategie gegenüber den Drittländern entwickelt werden kann.

13. WEITERE MAßNAHMEN IM BEREICH INSTITUTIONENAUFBAU

Die im vorstehenden Abschnitt vorgesehene Unterstützung der Gemeinschaft für die Ausarbeitung und Umsetzung von Rückübernahmeabkommen durch Drittländer, die sich auf die im Rahmen der Haushaltslinie B7-667 verfügbaren Mittel stützt, würde auf den vorhandenen Erfahrungen mit Institutionenaufbau und technischer Hilfe aufbauen und mehr Gewicht vor allem auf Folgendes legen:

- Verbesserung der nationalen Rechtsvorschriften und der Verwaltung legaler Einwanderungs- und Asylangelegenheiten unter voller Achtung der internationalen Übereinkommen auf diesem Gebiet.
- Steigerung der Wirksamkeit nationaler Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Auswanderung und zur Intensivierung der Bekämpfung von kriminellen Aktivitäten, organisierter Kriminalität und Korruption.

- Aufbau von Institutionen und technische Hilfe zur Stärkung der Kapazitäten der Entwicklungsländer bei der Bekämpfung von Schleuseraktivitäten und Menschenhandel.
- Aufbau von Kapazitäten in den Bereichen Zoll und Rechtsdurchsetzung, einschließlich gegebenenfalls die Bereitstellung von Ausrüstung, jedoch unter Einhaltung aller notwendigen Vorsichtsmaßnahmen insbesondere im Hinblick auf mögliche doppelte Verwendungszwecke.

Die Konzipierung und Durchführung der geplanten Maßnahmen wird sich auf Grundsätze stützen, die eine harmonische Verknüpfung der aus diesem Instrument mit den Aktionen gewährleistet, die aus anderen Entwicklungs- und Kooperationsinstrumenten der Gemeinschaft finanziert werden, damit die Gesamtkohärenz der Außentätigkeit der Gemeinschaft erhalten bleibt.

II. BERICHT ÜBER DIE WIRKSAMKEIT DER AUF GEMEINSCHAFTSEBENE VERFÜGBAREN FINANZIELLEN MITTEL FÜR DIE RÜCKFÜHRUNG ABGELEHNTER EINWANDERER UND ASYLBEWERBER, FÜR DEN SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN SOWIE FÜR PROJEKTE IM ASYL- UND MIGRATIONSBEREICH IN DRITTLÄNDERN

1. EINLEITUNG

Der Europäische Rat hatte die Kommission auf seiner Tagung in Sevilla vom 21. und 22. Juni 2002 aufgefordert, einen Bericht über die "Wirksamkeit der auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Mittel für die Rückführung abgelehnter Einwanderer und Asylbewerber, für den Schutz der Außengrenzen sowie für Projekte im Asyl- und Migrationsbereich" (Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Ziff. 38) vorzulegen.

In der vorliegenden Mitteilung, mit der dieser Aufforderung entsprochen wird, werden die vorhandenen Instrumente geprüft, die die vom Europäischen Rat genannten Bereichen unmittelbar und mittelbar betreffen. Nach Ansicht der Kommission sollte diese Mitteilung jedoch auch zum Anlass für eine umfassendere Analyse genommen werden, die nicht nur die vorhandenen, sondern darüber hinaus auch die im Rahmen der gemeinschaftlichen Asyl- und Einwanderungspolitik bereits geplanten Instrumente berücksichtigt. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass die in den Schlussfolgerungen von Sevilla genannten "auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Mittel" nicht losgelöst von den Vorschriften behandelt werden können, die für jede Ausgabe zu Lasten des Gemeinschaftshaushalts gelten (Erfordernis der Rechtsgrundlage, Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Einhaltung der finanziellen Vorausschau, Mehrjahresplanung sowie Ex-ante- und Ex-Post-Bewertung).

Der vorliegende Bericht basiert auf den Ergebnissen, die bei der Anwendung der bislang verfügbaren Instrumente erzielt wurden. Ergebnisse und Wirkungen legislativer und finanzieller Programme und Aktionen können bekanntlich erst nach geraumer Zeit schlüssig bewertet werden. Für die betreffenden Bereiche gilt jedoch, dass die meisten Initiativen erst vor verhältnismäßig kurzer Zeit ergriffen wurden und zahlreiche Programme und Vorhaben die Durchführungsphase noch nicht erreicht haben bzw. noch durchgeführt werden.

Entsprechend der Strategie der Europäischen Kommission für die Bewertung und Analyse der Wirkung ihrer Politik²⁶ werden die betreffenden Programme und Aktionen regelmäßig und zwar möglichst von externen Beratern bewertet. Folglich darf diese Mitteilung nicht als umfassende Bilanz betrachtet werden.

Dennoch lassen sich aus den bisherigen Erfahrungen bereits bestimmte Erkenntnisse ableiten. Für viele Aktionen werden zudem Jahre 2003 und 2004 in Bezug auf die weitere Ausrichtung entscheidend sein, und zwar sowohl in Bezug auf das Ende des laufenden Programmzeitraums, den Abschluss der Vorarbeiten, die Anwendung neuer Instrumente und die Berücksichtigung unlängst aufgestellter politischer Prioritäten. Folglich wäre ebenfalls zu untersuchen, wie die für die internen Politikbereiche und die Maßnahmen im Außenbereich vorhandenen finanziellen Ressourcen der Gemeinschaft ergänzend zu den Instrumenten und Politiken der Mitgliedstaaten optimal, kohärent und koordiniert genutzt werden können.

²⁶ Siehe insbesondere Mitteilung der Kommission "Ergebnisorientierung: Verstärkte Evaluierung von Kommissionsmaßnahmen", SEK(2000)1051 vom 26.07.2000.

In diesem Bericht wird außerdem die Frage nach den längerfristigen Herausforderungen gestellt, die Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in den kommenden Jahren zu bewältigen haben werden. Nach Ansicht der Kommission müssten die Leitlinien für die künftigen (namentlich finanziellen) Ressourcen, die die Gemeinschaft benötigt, um den auf den Tagungen des Europäischen Rates von Tampere, Laeken und Sevilla formulierten Forderungen zu entsprechen, bereits im Voraus definiert werden.

Dies muss selbstverständlich unter strikter Beachtung der geltenden Finanzvorschriften, der von den Gemeinschaftsorganen einvernehmlich festgelegten finanziellen Vorausschau sowie der Grundsätze einer wirtschaftlichen und effizienten Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft erfolgen.

2. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE FINANZIERUNGSTÄTIGKEIT DER GEMEINSCHAFT

Die Verwendung der Haushaltsmittel der Gemeinschaft zur Anwendung und Stützung von Politiken, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft oder der Europäischen Union fallen, ist in den Gründungsverträgen geregelt. Sie muss insbesondere die Grundsätze der Subsidiarität und der Komplementarität berücksichtigen.

2.1. Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Tätigwerdens der Gemeinschaft

Artikel 5 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft besagt: "In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können." Nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind diese Grundsätze auch dann verbindlich, wenn die vollständige oder teilweise Finanzierung einer Maßnahme aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts vorgesehen ist.

In Anwendung dieser Grundsätze müssen die gemeinschaftlichen Legislativvorschläge, einschließlich Vorschläge zur Finanzierung von Maßnahmen aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts

- sich auf einen Bereich beziehen, der grenzübergreifende Aspekte aufweist, die durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht zufriedenstellend geregelt werden können;
- einen Bereich oder Aktionen betreffen, für die alleinige Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder das Fehlen von Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die Anforderungen des Vertrags verstoßen oder auf sonstige Weise die Interessen der Mitgliedstaaten erheblich beeinträchtigen würden;
- gegenüber Maßnahmen auf mitgliedstaatlicher Ebene in Bezug auf Umfang und Wirkung nachweislich deutliche Vorteile mit sich bringen.

2.2. Rahmen für die Gemeinschaftsausgaben - Einhaltung der Finanziellen Vorausschau und Mehrjahresplanung

Die Entwicklung der Finanzinstrumente und Vorschläge für neue Initiativen haben im Rahmen der in der interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999²⁷ festgelegten Finanziellen Vorausschau zu erfolgen. Dabei ist der Spielraum sowohl bei den internen Politikbereichen (Rubrik 3), einschließlich Maßnahmen im Zusammenhang mit der Schaffung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und der Gerechtigkeit, als auch bei den Maßnahmen im Außenbereich (Rubrik 4) verhältnismäßig gering.

Wesentliche Veränderungen bei der Verwendung dieser Ressourcen können nur innerhalb der vorgegebenen Grenzen erfolgen und sind unter Umständen Gegenstand von Arbitragen und Mittelumschichtungen entsprechend den politischen Prioritäten der Union. Selbstverständlich kann die Kommission im Rahmen ihrer Jährlichen Strategieplanung diese oder jene politische Priorität stärker akzentuieren und dies im Haushaltsvorentwurf zum Ausdruck bringen, allerdings liegt die letzte Entscheidung über die Ressourcenzuteilung stets bei der Haushaltsbehörde.

3. INSTRUMENTE DER INTERNEN POLITIKBEREICHE FÜR ASYL- UND EINWANDERUNGSPOLITIK SOWIE FÜR DEN SCHUTZ DER AUßENGRENZEN

Für alle Finanzinstrumente dieser Bereiche gelten Rechtsgrundlagen, die von den Organen und der Haushaltsbehörde, und damit auch dem Ministerrat einvernehmlich festgelegt wurden. Die Instrumente waren zunächst als Pilotvorhaben oder vorbereitende Aktionen angelegt und führten sodann durch entsprechende Beschlüsse des Rates zur Einführung von Mehrjahresprogrammen.

3.1. Entwicklung der für Asyl- und Einwanderungspolitik sowie den Schutz der Außengrenzen bestimmten Finanzressourcen der Gemeinschaft

Die im Gesamthaushaltsplan bei Titel B5-8 "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" für Asyl- und Einwanderungspolitik sowie den Schutz der Außengrenzen veranschlagten Finanzressourcen wurden nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam nennenswert erhöht (von 29 559 694 € im Haushaltsjahr 1998 auf 51 310 000 € im Haushaltsjahr 2002). Auf den Europäischen Flüchtlingsfonds (EFF) entfallen allein schon 43 % der Mittel des Titels B5-8. Hingegen beträgt der Anteil der für die Gemeinschaftspolitik in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Außengrenzen im Haushaltsjahr 2002 vorgesehenen Mittel lediglich 0,83 % der für die Internen Politikbereiche der Gemeinschaft vorgesehenen Ausgaben.

²⁷ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, ABl. C 172 vom 18.06.1999, S. 1.

3.2. Finanzinstrumente zur Durchführung und Flankierung der Strategien von Tampere und Laeken.

Parallel zur schrittweisen Entwicklung einer gemeinschaftlichen Politik in den Bereichen Asyl und Einwanderung wurden mehrere Finanzinstrumente geschaffen, die im wesentlichen zwei verschiedenen Interventionsarten zugeordnet werden können: zum einem Maßnahmen zum Ausbau der Verwaltungszusammenarbeit, zum anderen "*Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten*"²⁸.

3.2.1. Instrumente zur Stärkung der Verwaltungszusammenarbeit

Ziel der Programme für Zusammenarbeit ist es, in Ergänzung zu der Durchführung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Schaffung eines europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts das gegenseitiges Verständnis zwischen den zuständigen nationalen Stellen und die Art und Weise, wie diese Stellen die einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften umsetzen, zu verbessern, um eine gemeinsame Verwaltungskultur und eine einheitliche Anwendung der Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zu erreichen.

Die ersten Maßnahmen in diese Richtung bezogen sich nicht ausdrücklich auf die vom Europäischen Rat in Sevilla genannten Bereiche, sondern wurden vielmehr durch das Pilotprogramm SHERLOCK (1996-2000) für die Fortbildung, den Austausch und die Zusammenarbeit im Bereich Identitätsdokumente, insbesondere Feststellung gefälschter Dokumente begründet. 1998 wurden die SHERLOCK-Maßnahmen in das ODYSSEUS-Programm integriert. Dieses Programm, für das im Zeitraum 1998-2002 ein indikatives Budget von 12 Mio. € vorgesehen war, endete jedoch bereits 2001, da sämtliche Haushaltsmittel verwendet worden waren. Im Rahmen des Programms wurden 155 Kooperationsvorhaben gefördert, an denen überwiegend Verwaltungsstellen der Einzelstaaten und internationale Einrichtungen sowie, in geringerem Maße, Nichtregierungsorganisationen und Lehr- und Forschungseinrichtungen teilnahmen. Diese Vorhaben, die Fortbildungsmaßnahmen und Praktika für das Verwaltungspersonal, Austauschmaßnahmen für Beamte und Bedienstete sowie Forschungsvorhaben und Studien betrafen, waren den drei Programmbereichen zu mehr oder minder gleichen Teilen zugeordnet: Asyl (28 % der Vorhaben), Einwanderung (28 %), Überschreiten der Außengrenzen (23 %) und programmbereichsübergreifende Vorhaben (21 %). Während der beiden letzten Jahre (2000-2001) wurde versucht, Synergieeffekte zwischen ODYSSEUS-Vorhaben und neuen Gemeinschaftsinitiativen (darunter die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Einwanderung) zu erzielen und die Beteiligung der Kandidatenländer zu fördern.

Mit der Genehmigung des ARGO-Programms am 13. Juni 2002²⁹ und eines indikativen Finanzrahmens von 25 Mio. € für einen Zeitraum von 5 Jahren wurde eine weitere Stufe erreicht. Während mit ODYSSEUS die Grundlagen für die

²⁸ Artikel 63.Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft.

²⁹ Entscheidung des Rates vom 13. Juni 2002 über ein Aktionsprogramm für Verwaltungszusammenarbeit in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung (ARGO-Programm), ABl. L 161 vom 19.06.2002, S. 11.

Verwaltungszusammenarbeit geschaffen wurden, ist das ARGO-Programm, durch das konkrete gemeinsame Projekte (Zusammenlegung von Ressourcen, Möglichkeit der Einrichtung gemeinsamer operativer Zentren und Bildung von Teams, die Personal von mehreren Mitgliedstaaten umfassen) gefördert werden, ein entscheidender Schritt in Richtung auf die Verwirklichung der operativen Zusammenarbeit. Das Programm sieht zudem Modalitäten für eine Verbindung der internen und externen Dimension der Politik der Mitgliedstaaten vor, indem es Maßnahmen der Mitgliedstaaten in Drittländern, namentlich in Herkunfts- und Transitländern unterstützt. Im Rahmen von ARGO bestehen zudem Möglichkeiten für eine flexibles und rasches Handeln in Notsituationen.

Nach dem Beschluss über die Einführung des ARGO-Programms wurden von der Kommission Maßnahmen im Hinblick auf die Durchführung einschlägiger Studien getroffen (Studie über die Durchführbarkeit von Grenzkontrollen im Seeverkehr, Durchführbarkeitsstudie über praktische und finanzielle Aspekte eines Visa-Informationssystems) und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht. Die ersten Vorhaben die im Rahmen des ARGO-Programms wurden der Kommission im Oktober 2002 vorgelegt und werden derzeit bewertet. Ihre Durchführung kann voraussichtlich Ende 2002 beginnen.

3.2.2. *Europäischer Flüchtlingsfonds (2000-2004)*

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EEF) ist derzeit, gemessen an der Mittelausstattung, das wichtigste Programm im Bereich der gemeinsamen Asyl- und Einwanderungspolitik.

3.2.2.1. Ergebnisse der vorbereitenden Maßnahmen (1997-1999) und Grundsätze des Europäischen Flüchtlingsfonds

Der Fonds basiert auf den Erfahrungen mit den zwischen 1997 und 1999 bei den Haushaltslinien B3-4113 (Unterstützung der Integration von Flüchtlingen), B7-6008 (Unterstützung der freiwilligen Rückführung von Flüchtlingen) und B5-803 (Unterstützung für die Aufnahme und den Aufenthalt von Flüchtlingen und Vertriebenen, Zugang zu den Asylverfahren) durchgeführten Maßnahmen. In diesen drei Jahren wurden 370 Vorhaben im Gesamtbetrag von mehr als 80 Mio. € gefördert, davon wurden den Mitgliedstaaten 14,3 Mio. € für die Bewältigung des massiven Flüchtlingszustroms aus dem Kosovo zur Verfügung gestellt. Auf die Aufnahmebedingungen entfielen im Zeitraum 1997-1999 24 % (bzw. unter Berücksichtigung der für den Kosovo 1999 bewilligten zusätzlichen Mittel 36,7 %), auf die Integrationsmaßnahmen 37,8 % (31,1%) und auf die freiwillige Rückführung 38 % (31,3 %).

Die meisten bei diesem Titel finanzierten Maßnahmen dienten der quantitativen und qualitativen Verbesserung der Aufnahmestrukturen für Asylbewerber und Flüchtlinge in den Mitgliedstaaten unter verstärkter Berücksichtigung besonders gefährdeter Personengruppen (Frauen, unbegleitete Minderjährige) sowie dem Aufbau der Unterstützung beim Zugang zu Asylverfahren.

Im Bereich Integration wurden Beratungsmaßnahmen sowie Maßnahmen zum Ausbau der Kapazitäten, namentlich in Bezug auf berufliche Bildung und Zugang zum Arbeitsmarkt, Erziehung und Zugang zum Wohnungsmarkt gefördert.

60 % der im Rahmen der vorbereitenden Maßnahmen geförderten Projekte zur freiwilligen Rückführung betrafen Maßnahmen für die Rückkehr von Flüchtlingen und Personen aus Bosnien, die subsidiären oder befristeten Schutz genießen.

Auf der Grundlage von Artikel 63 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft wurde mit Entscheidung des Rates vom 28. September 2000³⁰ der Europäische Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2000-2004 geschaffen (Linie B5-810) und mit einem indikativen Budget von 216 Mio. € für fünf Jahre ausgestattet (davon 50 Mio. € als Reserve für etwaige Soforthilfemaßnahmen). Dieser gemeinsam mit den Mitgliedstaaten verwaltete Fonds (dessen Mittel zu 95 % unmittelbar von den Mitgliedsstaaten verwaltet werden) ist Ausdruck der Solidarität der Mitgliedstaaten bei der Durchführung einer gemeinsamen Asylpolitik auf operativer und finanzielle Ebene

Der Europäische Flüchtlingsfonds unterstützt Maßnahmen im Zusammenhang mit der Aufnahme, Integration und Rückführung von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Personen, die in einem Mitgliedstaat subsidiären oder befristeten Schutz genießen oder diesen beantragt haben³¹.

Die Tätigkeiten des Europäischen Entwicklungsfonds werden ergänzt durch einen Teil der im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL durchgeführten Maßnahmen (Schwerpunkt 9), durch die der Zugang von Asylbewerbern zur Beschäftigung unter Wahrung der einschlägigen nationalen arbeitsrechtlichen Bestimmungen gefördert werden soll. Für die Jahre 2001 und 2002 wurden bereits 46 Vorhaben genehmigt.

3.2.2.2. Bewertung der Tätigkeit des Europäische Flüchtlingsfonds im Zeitraum 2000-2002

Die Kommission hat eine unabhängige Bewertung der Tätigkeiten des Europäischen Flüchtlingsfonds für die Jahre 2000, 2001 und 2002 vorgesehen, deren Ergebnisse 2003 vorliegen werden. Da der Ratsbeschluss im September 2000 angenommen wurde, wurden den Finanzierungsprogramme für die Jahre 2000 und 2001 simultan Ende 2000 angenommen, so dass ihre Laufzeit Ende 2002 endet. Im Hinblick auf aussagekräftige Daten zu den Ergebnissen der ersten beiden Jahre hat die Kommission die Durchführung einer unabhängigen Bewertung für einen vollständigen Maßnahmenzyklus beschlossen, die jedoch erst Anfang 2003 durchgeführt werden kann. In dem vorliegenden Bericht kann jedoch entsprechend dem Programmabschluss der Rates eine erste Bilanz der beiden ersten Jahre der Programmdurchführung gezogen werden (Halbzeitbilanz).

In der gegenwärtigen Phase zeichnet sich bereits eine Reihe von Elementen ab, die allerdings in keiner Weise den Bewertungsergebnissen vorgreifen sollen, die im Rahmen der 2003 durchzuführenden unabhängigen Bewertung erzielt werden:

³⁰ Entscheidung 2000/596/EG des Rates vom 28. September 2000 über die Errichtung eines Europäischen Flüchtlingsfonds, ABl. L 252 vom 6.10.2000, S.12.

³¹ Der Europäische Flüchtlingsfonds steht insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, ABl. L 212 vom 7.8.2001, S.12.

- Modalitäten für die Verteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten: durch die in Artikel 10 des Ratsbeschlusses vorgesehenen Berechnungsmechanismen konnte die Verteilung der Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds entsprechend der Entwicklung der jeweiligen Belastung der Mitgliedstaaten verbessert werden. Hinzu kommt, dass von den im Ratsbeschluss für die Berechnung der jährlichen Zuweisungen an die Mitgliedsstaaten festgelegten Parametern die in Artikel 10 Absatz 1 vorgesehenen Fixbeträge zum Ausgleich der relativen Belastung der einzelnen Mitgliedstaaten beigetragen haben. Die Haushaltsbehörde schließlich erhöhte die Mittelausstattung dieser Linie gegenüber den ausführlichen Vorausschätzungen im ursprünglichen Vorschlag der Kommission, wodurch die für jeden am Europäischen Flüchtlingsfonds teilnehmenden Mitgliedstaat verfügbaren Ressourcen aufgestockt werden konnten.

- die Anwendung des Grundsatzes der Solidarität sowie die Einzelheiten für die Aufteilung der Ressourcen auf die einzelnen Mitgliedstaaten unterliegen insofern bestimmten Grenzen, als bei den jährlichen Berechnungen die Zunahme der Anzahl der Personen zugrundegelegt wird, die als Flüchtling anerkannt sind oder eine andere Form des subsidiären oder befristeten Schutzes genießen bzw. diese beantragt haben, wobei die strukturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und namentlich der Investitionsbedarf in Bezug auf Aufnahme, Integration und freiwillige Rückführung unberücksichtigt bleiben. In der Praxis zeigte sich, dass eine Reihe von Mitgliedstaaten nicht alle ihnen gemäß Artikel 10 des Ratbeschlusses zugeteilten Mittel für Projekte mobilisiert haben.

- Bei den Berechnungen nach Artikel 10 auf der Grundlage der über Eurostat verfügbaren und von den Mitgliedstaaten aktualisierten Daten bestanden außerdem bisweilen sehr starke Unterschiede bei der statistischen Methode. Dieses "konkrete" Problem lässt ebenso wie die Durchführung und die Bewertung von Bedarf und Wirkung der gemeinschaftlichen Politik in den Bereichen Asyl und Einwanderung deutlich werden, dass eine stärkere Angleichung der betreffenden Methoden erforderlich ist. Die Kommission plant daher, die Zusammenarbeit in diesem Bereich zu stärken.

- Der jeweilige Anteil der Mittel, die die Mitgliedstaaten für die verschiedenen Maßnahmen aufwenden, hat sich zwischen 2000 und 2002 nur verhältnismäßig wenig verändert: der überwiegende Teil der Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds wird von den Mitgliedstaaten für die Bedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern (49,4 %) aufgewendet, während auf Integrationsvorhaben 28,3 % und Maßnahmen zur freiwilligen Rückführung 22,23 % der Mittel entfallen. Allerdings haben die Mittel für Rückführungsmaßnahmen zwischen 2000 und 2002 nennenswert zugenommen (von 15 % im Jahr 2000 auf 24 % im Jahr 2002).

- Die "gemeinsame Verwaltung", die zwar von ihrem Grundgehalt her eine Entsprechung des Solidaritätsgrundsatzes ist, hat allerdings den Nachteil, einer gewissen "Isolierung" der einzelnen auf nationaler Ebene durchgeführten Programme und Aktionen. Maßnahmen zum Austausch von Erfahrungen und zur transnationalen Vernetzung können zwar im Rahmen der Gemeinschaftsaktionen gefördert werden, allerdings zeigen die ersten drei Jahre der Programmdurchführung, dass diese Möglichkeiten von den Mitgliedstaaten nur in sehr geringem Maße genutzt werden.

- Kennzeichnend für die ersten Jahre der Durchführung des Europäischen Flüchtlingsfonds ist, gemessen an den vorbereitenden Maßnahmen im Zeitraum 1997-1999, eine gewisse Starre des Verwaltungssystems, die namentlich auf den jährliche Rhythmus des Verfahrens für die Mittelzuteilung zurückzuführen ist, der die Möglichkeiten für die Finanzierung von strukturellen Initiativen und von Initiativen, die erst auf längere Sicht ihre Wirkung entfalten, einschränkt. Hinzu kommt, dass die Verlagerung des Verwaltungsmanagements für die Auswahl und Verwaltung der Projekte auf die Mitgliedstaaten, einigen Behörden in den Mitgliedstaaten Probleme im Zusammenhang mit der Einrichtung der erforderlichen Systeme und der Beschaffung der für diese neue Aufgabe benötigten Humanressourcen bereitet hat.

3.3. Kurz- und mittelfristige Entwicklungen

Die Entwicklung der politischen Leitlinien hat neue Handlungsmöglichkeiten eröffnet, die innerhalb des bestehenden Finanzrahmens im Einvernehmen mit der Haushaltsbehörde ausgebaut werden können. Dies gilt insbesondere für die Verbesserung der Informationssysteme und des Kenntnisstandes bezüglich der Migrationphänomene und die Einleitung von Vorbereitungsmaßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen, die sich legal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.

3.3.1. Bessere Kenntnis der Migrationsphänomene

Die Durchführung und Bewertung einer gemeinsamen Asyl- und Immigrationspolitik und die Bewertung der Ergebnisse dieser Politik setzen eine bessere Information über die Migrationsphänomene und voraus und erfordern die Entwicklung zuverlässiger Instrumente und Indikatoren in den Bereichen Asyl und Einwanderung .

Im Hinblick darauf ist die Verbesserung der Qualität und des Austauschs namentlich statistischer Informationen in den Bereichen Asyl und Einwanderung eine wichtige Priorität. Die Minister für Justiz und Inneres haben im Mai 2001 Schlussfolgerungen zur gemeinsamen Analyse und zum besseren Austausch von Statistiken im Bereich Asyl und Immigration angenommen. Die Kommission setzt die im Jahre 2002 eingeleitete Vorbereitungsmaßnahme für eine "Europäische Beobachtungsstelle für Migration" fort, die namentlich den Aufbau eines Netzes nationaler "Schaltstellen" für den Austausch und die Auswertung von Daten vorsieht, die die politische, wirtschaftliche und soziale Dimension der Migrationsphänomene abdecken. Das Netz wird mit der Europäischen Stelle zur Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene zusammenarbeiten.

Die Kommission wird dem Rat demnächst einen Aktionsplan für verschiedene Maßnahmen vorlegen, darunter auch ein Vorschlag für neue statistische Methoden und die Ausdehnung des Erfassungsbereichs der Daten. Für diese Aktionen sind im Haushaltsjahr 2002 Mittel im Betrag von 1,4 Mio. € vorgesehen. Im Haushaltsjahr 2003 werden dafür voraussichtlich 2,6 Mio. € zur Verfügung stehen.

3.3.2. Einrichtung leistungsstarker Informationssysteme

Das Eurodac-System für den Vergleich von Fingerabdrücken, das geschaffen wurde, um das Dubliner Übereinkommen wirkungsvoll umzusetzen, war das erste wichtige auf Gemeinschaftsebene entwickelte Informationssystem für den Bereich Justiz und

Inneres. In die Entwicklung diese Systems, das am 1. Januar 2003 operationell sein wird, wurden 9,6 Mio. € investiert.

Für die Entwicklung der zweiten Generation des Schengen-Informationssystems (SIS II) und für das Visa-Informationssystem (VIS) müssen ebenfalls beträchtliche Mittel bereitgestellt werden. Der Rat hat bereits beschlossen, dass die Finanzierung von SIS II aus Mitteln des Gemeinschaftshaushalts erfolgen soll (Verordnung des Rates Nr. 2001/2421/EG und Beschluss des Rates 2001/886/JAI). Die erforderlichen Mittel wurden von der Kommission mit 23 Mio. €³² veranschlagt. Der Rat hat die Kommission in seinen Leitlinien für das VIS-System außerdem aufgefordert, die erforderlichen Finanzmittel zu quantifizieren, damit im Rahmen des gemeinschaftlichen Haushaltsverfahrens angemessene Mittel bereitgestellt werden können.

Die für die Durchführung der beiden Vorhaben benötigten Ressourcen hängen weitgehend von den Optionen ab, für die sich der Rat entscheidet und die in den Rechtsgrundlagen im einzelnen angegeben werden. Dazu wird neben der Festlegung der jeweiligen Zuständigkeiten von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten auch die Entscheidung gehören, wie diese Instrumente, wenn sie operationell sind, verwaltet werden sollen.

3.3.3. Vorbereitungsmaßnahmen für die Integration von Staatsangehörigen dritter Länder

Ogleich nicht ausdrücklich in Ziffer 38 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla erwähnt, bleibt die soziale Integration der Migranten eine zentrale Dimension der globalen Immigrationsstrategie der Europäischen Union. Diese Priorität wurde auf der Tagung des Europäischen Rates in Tampere ausdrücklich anerkannt, der die "gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen" in einem zentralen Titel seiner Schlussfolgerungen verankert hat. Außerdem ist die Entwicklung von Interaktionen zwischen Mitgliedstaaten, Gebietskörperschaften und Nichtregierungsorganisationen von wesentlicher Bedeutung für die Verbreitung bewährter Verfahrensweisen in einem Bereich, der zugleich ein hohes Maß an Erfahrung und Verständnis für die kulturelle Vielfalt erfordert.

Im Hinblick auf dieses Ziel wurden auf Gemeinschaftsebene zahlreiche Anstrengungen unternommen. Programme wie EQUAL für den Bereich Beschäftigung und Zugang zum Arbeitsmarkt und die übrigen im Rahmen der Strukturfonds entwickelten Initiativen, das Gemeinschaftliche Aktionsprogramm zur Bekämpfung der Diskriminierung, die Arbeit der Europäische Stelle zur Beobachtung rassistischer und fremdenfeindlicher Phänomene sowie das Programm Leonardo da Vinci haben auf diesem Gebiet Wichtiges geleistet.

Die von der Kommission im Rahmen des Haushaltsvorentwurfs 2003 vorgeschlagene neue Haushaltlinie (B5-815) für Pilotvorhaben zielt darauf ab, die Maßnahmen zur Integration von Drittstaatsangehörigen und Wirtschaftsmigranten zu fördern und den Dialog zwischen den beteiligten Akteuren zu beleben, die Schaffung europäischer Netzwerke zu unterstützen und den Kenntnisstand und die Information

32

"Die Entwicklung des Informationssystems Schengen II", Mitteilung der Kommission 18.12.2001 an den Rat und an das Europäische Parlament (KOM(2001)720 endg.).

über diese Fragen zu erweitern. Die Kommission schlägt für das erste Jahr der Durchführung Mittel im Betrag von 3 Mio. € vor. Die Vorbereitungsmaßnahmen bei dieser neuen Haushaltslinie umfassen:

- den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren, damit festgestellt werden kann, welche Modelle übertragbar sind;
- die transnationale Zusammenarbeit auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene unter Beteiligung von Regierungsbehörden, Vertretern der Zivilgesellschaft, einschließlich Migranten;
- die Unterstützung von Programmen für die Aufnahme von Migranten aus Drittländern, unter besonderer Berücksichtigung besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen;
- einschlägige bewusstseinsbildende Informationsmaßnahmen.

Die Haushaltsbehörde hat bereits signalisiert, dass sie die neue Initiative nachdrücklich unterstützt, und vorgeschlagen, die Mittelausstattung für das Haushaltsjahr 2003 auf 4 Mio. € aufzustocken.

3.3.4. *Zukunft des Europäischen Flüchtlingsfonds*

Der EFF in seiner derzeitigen Phase endet am 31.12.2004. Der Ansatz der Kommission in ihrem Vorschlag für die Aktionen, die nach 2004 auf Gemeinschaftsebene zugunsten von Flüchtlingen und Asylbewerbern durchgeführt werden sollen, wird von den Ergebnissen der Halbzeitbewertung und von den Prioritäten abhängen, die im Rahmen der Verwaltung anderer Instrumente oder Vorbereitungsmaßnahmen gesetzt werden. Zwei grundlegende Elemente sind bereits jetzt bei den Überlegungen über die Zukunft des Europäischen Flüchtlingsfonds nach 2004 zu berücksichtigen:

- Der EFF gehört zu den Instrumenten der gemeinsamen Asylpolitik. Die zweite Phase wird daher die Fortschritte und Verwirklichungen dieser Politik seit 1999 widerspiegeln und eine Antwort auf präzisere Ziele und Prioritäten für eine Intervention bieten müssen, die sich insbesondere aus dem Inkrafttreten der Gemeinschaftsrichtlinien und -verordnungen ergeben; in dieser zweiten Phase könnte der Anstoß für neue Initiativen gegeben werden, indem beispielsweise die Wiedereingliederungsprogramme ("resettlement"), auf die die Kommission in ihrer Mitteilung vom 22.11.2000³³ "Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird" hingewiesen hat, in die Aktivitäten eingebunden werden;
- bei der möglichen Entwicklung neuer Initiativen in den Bereichen Wiedereingliederung von Migranten und Rückkehrmaßnahmen wird sich ebenfalls die Frage einer Verknüpfung dieser Instrumente mit den im Rahmen des EFF in eben diesen Bereichen vorgesehenen Maßnahmen stellen.

33

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird KOM/2000/0755 endg. vom 22.11.2000.

Außerdem könnte die Priorität, die der Rückführung, insbesondere von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten, eingeräumt wird, in diesem Zusammenhang Berücksichtigung finden. So bietet der Fonds den Mitgliedstaaten bereits jetzt die Möglichkeit einer Mitfinanzierung von Rückführungsmaßnahmen für Asylbewerber und Flüchtlinge. Für diese Maßnahmen wurden bisher 22 % der Mittel verwendet. Wie weiter unten ausgeführt wird, müsste die Schaffung eines Finanzinstruments zur Unterstützung einer Rückkehrpolitik angesichts des begrenzten Spielraums im Rahmen der Finanziellen Vorausschau bei den internen Politikbereich zwangsläufig mit einer Umverteilung eines Teils der EFF-Mittel einhergehen.

Es sind daher Überlegungen anzustellen, bei denen sowohl der Spezifität der betroffenen Bevölkerungsgruppen und der notwendigen Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen als auch den Erfordernissen einer rationellen Bewirtschaftung der Finanzinstrumente der Gemeinschaft Rechnung getragen wird. In dieser Hinsicht könnte eine radikale Option darin bestehen, den Teil des Fonds, der für die Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen vorgesehen ist, zu begrenzen, sofern deutliche Programme für eine Eingliederung (die für alle Migrantenprofile gelten, ggf. zum Zweck eines internationalen Schutzes) und die Rückkehrhilfe geschaffen werden. Diese im Rahmen einer gewissen Neuausrichtung der politischen Prioritäten zweifelsohne logische Wahl hätte jedoch unter Berücksichtigung der damit verbundenen notwendigen Umverteilung der Mittel zur Folge, dass die finanzielle Grundlage, die dem Bemühen um eine echte Solidarität eigen ist und von der die Einrichtung des Fonds geprägt war, in gleichem Maße verringert würde.

4. AUSSENPOLITISCHE INSTRUMENTE

4.1. Beiträge zur Vorbereitung des erweiterten Europas

In den vergangenen Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Migrationspolitik und den Grenzschutz in den beitrittswilligen Ländern zu verstärken. Im Zusammenhang mit der Erweiterung wurden Migration, Asyl, Grenzkontrolle und Zollfragen schon immer eine besondere Aufmerksamkeit entgegen gebracht. Zwischen 1997 und 2000 wurde ein Gesamtbetrag in Höhe von 356 Mio. € für verschiedene maßgeschneiderte Vorhaben im Rahmen der nationalen PHARE-Programm für 10 beitrittswillige Länder bereitgestellt. Viele dieser Vorhaben hatten eine partnerschaftliche Komponente: So wurden Migrationssachverständige aus den Mitgliedstaaten für einen Mindestzeitraum von einem Jahr in die Verwaltung eines beitrittswilligen Landes abgeordnet.

Als Ergänzung zu diesen Initiativen wurde im Januar 2001 ein regionales PHARE-Programm "Steuerung von Migration, Visa, Überwachung der Außengrenzen" eingeleitet, das 10 beitrittswillige Länder abdeckte. Für dieses Migrationsmodul war Dänemark zuständig. Das Programm umfasst interaktive Fortbildungsmaßnahmen für Ausbilder, und ab Herbst 2001 wurden Seminare im Rahmen der einzelnen Module durchgeführt. Ergebnis des Projekts waren zwischen den Mitgliedstaaten und den beitrittswilligen Ländern gemeinsam vereinbarte Empfehlungen, mit jeweils einem modulspezifischen Durchführungszeitplan für die beitrittswilligen Länder.

4.2. Partnerschaften mit den Herkunfts- und Transitländern

Auf seiner Tagung von Tampere im Oktober 1999 hat der Rat die Grundlagen für eine Einbeziehung der Asyl- und Immigrationsfragen in die externe Dimension der Gemeinschaftsaktion gelegt, und betont, dass ein integriertes, umfassendes und ausgewogenes Konzept, das bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung ansetzt, das konstante langfristige Ziel der Europäischen Union bleiben muss, und dass ein partnerschaftliches Verhältnis zu den betroffenen Drittstaaten für den Erfolg einer solchen Politik von entscheidender Bedeutung ist.

Zu diesem Zweck hat die Kommission aufgrund der ihr für die Außenarbeit zur Verfügung stehenden Finanzinstrumente verschiedene Aktionen geplant, die direkt oder indirekt eine Antwort auf die in Tampere festgelegte Strategie bieten sollen.

Unter Berücksichtigung der der Gemeinschaft durch den Vertrag von Amsterdam übertragenen neuen Zuständigkeiten wurde die Migrationsfrage, und insbesondere die Bekämpfung der illegalen Einwanderung, in alle seit 1999 unterzeichneten Assoziations- und Kooperationsabkommen, insbesondere mit den Drittländern des Mittelmeerraums, sowie in die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen mit den Neuen Unabhängigen Staaten in Mitteleuropa und Zentralasien, den Balkanländern und den AKP-Staaten aufgenommen. Mit bestimmten Ländern und Regionen wurden im Rahmen der Programmplanung für die Außenhilfen Initiativen durchgeführt, die direkt dazu beigetragen haben, die neuen Prioritäten im Zusammenhang mit der Steuerung der Migrationsströme umzusetzen. Diese Maßnahmen betreffen: Entwicklung traditioneller Auswanderungsregionen, Einführung von Maßnahmen und Aufnahmeinfrastrukturen im Bereich Asyl, Verstärkung der institutionellen Kapazitäten, insbesondere der Polizei und des Justizsystems oder Verbesserung der Kontrolle an den Außengrenzen, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels sowie Rückkehr und Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen. Als Beispiel lässt sich das Programm zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung anführen, mit dem die Verwaltung der Grenzkontrollen verbessert wurde, und das im Rahmen der Zusammenarbeit mit Marokko für den Zeitraum 2002-2004 angenommen und mit 40 Mio. € ausgestattet wurde. So sind auch mehr als 37 Mio. € im Rahmen des CARDS-Programms vorgesehen, um die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels zu unterstützen und die institutionellen Kapazitäten im Bereich Asyl- und Migrationspolitik in den westlichen Balkanländern auszubauen. Insgesamt und ohne Berücksichtigung der Maßnahmen im Bereich Rehabilitationshilfe oder der Entwicklungsmaßnahmen, mit denen die tieferen Ursachen für die Migration angegangen werden sollen, wurden in erster Linie für den Zeitraum 2002-2004 rund 440 Mio. € für Maßnahmen vorgesehen, die der Verbesserung des Grenzschutzes und der Steuerung der Migration sowie der Förderung der Bekämpfung der illegalen Migration gewidmet sind.

Nach wie vor im Rahmen der Außenaktion der Gemeinschaft können die Strategien und Maßnahmen im Hinblick auf die Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung, beispielsweise das Hilfsprogramm der Gemeinschaft für entwurzelte Bevölkerungsgruppen in Asien und Lateinamerika im Zusammenhang mit der Rückkehr, der Wiedereingliederung und der Rehabilitation entwurzelter Bevölkerungsgruppen, in geographischen Gebieten, die durch Massenvertreibungen gekennzeichnet sind, ebenfalls eine positive Rolle spielen. Ergänzend zu der Politik einer Befriedung, Aussöhnung und Konfliktverhütung fördern diese Programme

zudem dauerhafte Lösungen für Personen, die infolge von Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten auf der Flucht sind, und begrenzen dabei die sekundären Folgeerscheinungen der Vertreibung dieser Bevölkerungsgruppen. So wurde beispielsweise 2002 eine Hilfe in Höhe von 48,7 Mio. € zur Unterstützung der Wiedereingliederung von Flüchtlingen und Vertriebenen in Afghanistan gewährt.

Alle Initiativen wurden gemäß den Grundsätzen konzipiert, die der seit 2000 angewendeten Reform der Verwaltung der Außenhilfe zugrunde liegen; sie stützen sich insbesondere auf den Prozess einer Mehrjahresplanung der Außenhilfelinstrumente. Dieser Prozess beruht in erster Linie auf den nationalen oder regionalen Strategiepapieren ("Strategy Papers"), in deren Rahmen die prioritären Interventionsbereiche der Gemeinschaftsaktion im Einvernehmen mit den betroffenen Drittländern und Regionen für einen Zeitraum von fünf bis sieben Jahren festgelegt sind. Aufgrund dieser Strategiepapiere werden die Nationalen Richtprogramme definiert, die für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren gelten und in denen die Zuweisung der finanziellen Mittel für die Verwirklichung der Ziele der gewählten Strategie festgelegt ist.

Eine weitere spezifische Initiative, die eine direkte Antwort auf den vom Europäischen Rat definierten Ansatz darstellt, wird seit 2001 durchgeführt. Diese Initiative besteht darin, dass aus Mitteln der Haushaltslinie B7-667 in einer dreijährigen Pilotphase innovative Projekte im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittländern in Migrationsfragen finanziert werden. Das Ziel dieser Initiative besteht darin, einen globalen Ansatz im Zusammenhang mit dem Migrationsphänomen zu fördern und im Rahmen der Partnerschaften mit den Herkunfts- oder Transitländern die Bedingungen für eine wirksame Steuerung der Migrationsströme zu schaffen. Diese Initiative, die im Haushaltsjahr 2001 mit 10 Mio. € und im Haushaltsjahr 2002 mit 12,5 Mio. € ausgestattet war und für die die Haushaltsbehörde im Jahr 2003 eine Aufstockung auf 20 Mio. € in Betracht zieht, ermöglichte im Jahr 2001 die Unterstützung von 15 Projekten: 7 Projekte in Bezug auf politische Maßnahmen zur Steuerung der Migration, 5 Projekte zur Unterstützung von Initiativen für eine freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung und 3 Projekte zur Prävention und Bekämpfung der illegalen Einwanderung. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Verwaltung dieser Haushaltslinie und die Durchführung dieser Projekte derzeit nicht in den Rahmen der Programmplanung für die Außenhilfe fallen.

5. NEUER BEDARF

Der Europäische Rat hat die Kommission auf seiner Tagung in Sevilla aufgefordert, die in folgenden drei Bereichen verfügbaren finanziellen Ressourcen zu bewerten: Rückführung von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten (Migranten und abgelehnte Asylbewerber), Schutz der Außengrenzen und Kooperationsvorhaben mit Drittländern im Bereich der Migration.

5.1. Ein Finanzinstrument zur Unterstützung der Rückkehrpolitik ?

Im Grünbuch und in der Mitteilung der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegal aufhältiger Personen³⁴ wird auf die Möglichkeit eingegangen, abgesehen von der Entwicklung gemeinsamer Mindestnormen und verschärfter Kooperationsmodalitäten für die Mitgliedstaaten auch ein spezifisches Finanzinstrument zu schaffen.

Die Kommission zieht insbesondere die Lehre aus den Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, die im Rahmen der vorbereitenden Maßnahmen des EFF durchgeführt wurden. Dabei hat sich gezeigt, dass es eines integrierten Ansatzes bedarf, der Beratungs- und Vorbereitungsmaßnahmen umfasst, ebenso wie einer Begleitung der Rückkehr durch Aufnahme- und Wiedereingliederungsstrukturen in den Herkunftsländern, ohne die eine dauerhafte Rückkehr nicht möglich ist. Ein solcher Ansatz lässt sich, da er auch bei erzwungenen Rückführungen Anwendung findet, zunächst nur im Zuge einer Umverteilung der derzeit für die internen und externen Politikbereiche der Kommission zur Verfügung stehenden Mittel konkretisieren.

Die Einführung eines solchen Instruments muss sich zwingend auf die Ermittlung und die Quantifizierung des Bedarfs der Europäischen Union in diesem Bereich sowie auf den Mehrwert stützen, den eine finanzielle Intervention der Gemeinschaft als Antwort auf diesen Bedarf nach sich ziehen könnte. Die Ergebnisse des Programms der Europäischen Union für eine Rückkehr nach Afghanistan, das derzeit auf Initiative des dänischen Vorsitzes ausgearbeitet wird, könnte in diesem Zusammenhang als Fallstudie zur Ermittlung der für die Durchführung solcher Maßnahmen tatsächlich erforderlichen Mittel sowie der anzustrebenden Komplementarität zwischen der Aktion der Mitgliedstaaten und einem eventuellen Beitrag aus dem Gemeinschaftshaushalt dienen. Über die Frage der Komplementarität der Finanzmittel hinaus wird es außerdem unabdinglich sein, sicherzustellen, dass mit Hilfe bestehender geeigneter Mechanismen eine einheitlichere Verknüpfung dieser spezifischen, auf Migrations- und Rückkehrfragen ausgerichteten Aktionen mit den Mechanismen, den Zielen und den spezifischen Programmen, die kurz-, mittel- und langfristig im Rahmen der Außenaktion der Gemeinschaft entwickelt wurden, erreicht wird.

Die Frage der für ein europäisches Rückkehrprogramm gegebenenfalls verfügbaren Mittel ist im Licht der Finanziellen Vorausschau zu sehen, die bis 2006 gilt. Wie weiter oben angeführt, kann hingegen eine Wiederverwendung eines Teils der Mittel des Europäischen Flüchtlingsfonds nach 2004 in Betracht gezogen werden; 22 % dieser Mittel, d.h. 14 Mio. € wurden von den Mitgliedstaaten zwischen 2000 und 2002 für die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen und Asylbewerbern verwendet.

³⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückführung illegal aufhältiger Personen, KOM (2002) 564 endg. vom 14. Oktober 2002.

5.2. Aufteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union beim Schutz der Außengrenzen

In der Schlussfolgerung 32 des Europäischen Rates von Sevilla wird der Kommission die Aufgabe übertragen, bis Juni 2003 "...eine Studie über die Aufteilung der Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union beim Schutz der Außengrenzen" zu erstellen.

Im Anschluss an diese Aufforderung wurde auf der Tagung des Rates "Justiz und Inneres" am 13. Juni 2002 der Plan zum Schutz der Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten angenommen. Dieser Plan schlägt die Entwicklung einer gemeinsamen Politik für einen integrierten Schutz der Außengrenzen vor und soll zur "Aufstellung eines kohärenten Rahmens für ein mittel- und langfristiges gemeinsames Vorgehen auf diesem Gebiet" führen.

In diesem Plan werden fünf Bestandteile der gemeinsamen Politik aufgeführt, zu denen auch die Aufteilung der Belastungen gehört. Gemäß dem Plan sind insbesondere die verschiedenen Optionen für die Aufteilung der Belastungen zu evaluieren, und zwar an Hand der zahlreichen Elemente, die in der Mitteilung der Kommission "Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten"³⁵ enthalten sind.

In dem vom Rat angenommenen Plan wird auf die Bedingungen hingewiesen, die erfüllt sein müssen, um auf den Gemeinschaftshaushalt zurückgreifen zu können; des Weiteren wird insbesondere die Tatsache angeführt, dass die vorgesehenen Investitionen und Ausgaben, die in erster Linie die Ausrüstungen und Humanressourcen betreffen, weiterhin aus den nationalen Haushalten zu finanzieren sind; die Grundlagen für die Aufteilung der Belastungen sollen auf Unionsebene und unter Einhaltung der Finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft festgelegt werden.

Im Plan werden zwei grundlegende Bereiche genannt, in denen ein Beitrag aus dem Gemeinschaftshaushalt in Betracht gezogen werden kann:

- Finanzierung der Beschaffung gemeinsamer Ausrüstungsgegenstände, vor allem dann, wenn gemeinsame Operationen unterstützt werden sollen;
- Schaffung eines Finanzausgleichs-Mechanismus zwischen den Mitgliedstaaten.

Im Einklang mit den Vorgaben des Ratsvorsitzes muss die Kommission einen abschließenden Evaluierungsbericht erstellen, der die finanziellen Optionen für die Aufteilung der Belastungen bis Juni 2003 enthält. Außerdem ist vorgesehen, dass Mitte November 2002 ein Zwischenbericht vorgelegt wird, der in Form dieser Mitteilung erfolgt. Gegenstand des Zwischenberichts ist die Bewertung der finanziellen Ressourcen, die auf nationaler Ebene für den Schutz der Außengrenzen aufgewendet werden; bei dieser Evaluierung wird von den Antworten der Mitgliedstaaten auf einen von ihnen genehmigten Fragebogen, der Anfang August 2002 verschickt wurde, ausgegangen. Bei Ablauf der Frist, die im

³⁵

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament "Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten", KOM(2002)233 endg. vom 7.5.2002.

gegenseitigen Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten auf den 30. September 2002 festgelegt worden war, lagen nur sehr wenige Antworten vor.

An Hand des Fragebogens sollte zum einen der Stand der nationalen Ausgaben ermittelt werden, die für die Investitionen, das Vorgehen beim Schutz der Außengrenzen und für die Kontrollen und die Überwachung von Personen aufgewendet werden. Zum anderen wurden die Mitgliedstaaten um Angaben über den tatsächlichen Wanderungsdruck an den nationalen Außengrenzen gebeten. Die Antworten sollten es der Kommission ermöglichen, eine vergleichende Bewertung der nationalen Ausgaben vorzunehmen, um so die Größenordnung der finanziellen Belastungen eines jeden Mitgliedstaats ermitteln zu können, damit Qualität und Wirksamkeit der Kontrollen und der Überwachung von Personen im Einklang mit den europäischen Vorschriften sichergestellt werden können. Der Vergleich der Beträge erweist sich in dieser Hinsicht als problematisch, insbesondere wegen der sehr unterschiedlichen Methoden für die Bewertung der Investitionen und des Bedarfs sowie der objektiven Schwierigkeit der Mitgliedstaaten, mit ausreichender Genauigkeit das Finanzvolumen festzustellen, das für die Maßnahmen zum Schutz der Außengrenzen erforderlich ist; auch eine Bezifferung der Ausgaben für den Einsatz von Ausrüstungen zum ausschließlichen Zweck der Kontrolle und Überwachung von Personen erweist sich als schwierig.

Abgesehen von den nationalen Angaben über die Aufwendungen für den Schutz der Außengrenzen sind bei der Bewertung der nationalen Belastungen im Bereich des Schutzes der Außengrenzen folgende objektive Elemente zu berücksichtigen:

- 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.

Unter Berücksichtigung dieser Elemente ist festzustellen, dass die Schaffung eines Finanzausgleichs-Mechanismus zwischen den Mitgliedstaaten eine substantielle Dimension haben muss, wenn strukturelle Probleme angegangen werden sollen. Damit stellt sich erneut die Frage der Vereinbarkeit dieses Vornehmens mit der derzeitigen finanziellen Vorausschau, zumal weiteren Auswirkungen im Zuge der Erweiterung Rechnung zu tragen ist.³⁶

Die Kommission ist sich darüber im Klaren, dass es sich hier um eine grundsätzliche Frage der Solidarität handelt, die - wie jeder anderen Art von Politik auch - einer gemeinsamen Politik der Steuerung der Migrationsströme zugrunde liegen muss. Deshalb wird sie die Haushaltsaspekte weiter prüfen, um mittel- und langfristige lebensfähige Optionen vorschlagen zu können. Es wird Sache des Rates und des

³⁶ So haben die beitrittswilligen Länder im Rahmen der Vorbereitung auf den Beitritt bereits umfangreiche finanzielle Beiträge erhalten, um u.a. den Schengen-Besitzstand im Bereich der Außengrenzen anzuwenden.

Europäischen Parlaments sein, die Frage der Vereinbarkeit mit der Finanziellen Vorausschau zu evaluieren, um zur besten Lösung zu gelangen.

Deshalb sollte nach realisierbaren, konkreten und zielgerichteten finanziellen Interventionen gesucht werden, die kurz- und langfristig durchgeführt werden können und die es ermöglichen, den dringendsten Bedarf, der sich aus der Durchführung des vom Rat im letzten Juni angenommenen Aktionsplans ergibt, zu decken; dies wäre eine erste Solidaritätsanstrengung der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung des Ziels einer besseren Kontrolle der Außengrenzen.

Im Rahmen der verfügbaren Mittel könnte die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten den Teil "Außengrenzen" des ARGO-Programms systematisch orientieren und Zuschüsse für Vorhaben gewähren, die aufgrund der im Rat gemeinsam festgelegten Prioritäten ausgewählt worden sind; dabei werden die derzeitigen Methoden für die Risikoanalyse, die Bewertung der für die Pilotvorhaben eingerichteten Koordinierungszentren ebenso wie der Fortbildungsbedarf, der aufgrund der Definition gemeinsamer Curricula ermittelt worden ist, berücksichtigt.

In dieser Hinsicht würde es die Verwaltung des ARGO-Programms, zumindest in seiner Dimension "Außengrenzen", ermöglichen, die Unterstützung beim Ausbau der administrativen Zusammenarbeit, für die es ursprünglich konzipiert war, mit einem ersten Ausdruck der Solidarität in Einklang zu bringen, indem die Verwendung der verfügbaren Mittel auf die Verbesserung der schwächsten Teile des Kontrollsystems an den gemeinsamen Außengrenzen konzentriert wird. Diese vergleichsweise wenig bedeutende Maßnahme dürfte bewirken, dass die verfügbaren Mittel aufgestockt werden; die Haushaltsbehörde scheint sich in diese Richtung zu orientieren und hat bereits für 2003 ein zusätzliches Finanzvolumen von 3 Mio. € in Aussicht gestellt.

6. ZUSAMMENFASSUNG

Die ersten Mittel für die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, insbesondere bei Asyl- und Immigrationsfragen, wurden vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam in den Gemeinschaftshaushalt eingesetzt. Seitdem wurden diese Mittel regelmäßig und umfassend erhöht und erreichten im Haushaltsjahr 2002 einen Betrag von 51.310.000 € für Maßnahmen in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Außengrenzen. Unterstützt wurde diese Anstrengung sowohl von der Kommission, die soweit notwendig die erforderlichen Haushaltsentscheidungen getroffen hat, damit zusätzliche Mittel in ihren Vorentwurf des Haushaltsplans eingesetzt werden konnten, als auch von der Haushaltsbehörde, die es bisweilen sogar für notwendig erachtete, über die Ansätze im Haushaltsvorentwurf hinauszugehen. Bei dieser Mittelaufstockung wurden jedoch die in der Finanziellen Vorausschau gesetzten Grenzen in keinem Fall überschritten.

Die Struktur der verschiedenen eingesetzten Instrumente spiegelte in der Regel die neuen Prioritäten wider, die sich im Rahmen dieser sich entwickelnden Politiken abzeichneten.

So war die Schaffung des Europäischen Flüchtlingsfonds eine Umsetzung des Gebots einer größeren Solidarität (wie im Vertrag von Amsterdam selbst hervorgehoben) sowie der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung in Tampere. Der Übergang von ODYSSEUS auf ARGO zeugte davon, dass

die gemeinsame Verwaltungskultur reif genug war, um auf ein wirkliches Programm für die administrative Zusammenarbeit überzugehen. Schließlich war die Einführung eines spezifischen Instruments zur Unterstützung der Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration ein Beispiel für den Willen, die Einbeziehung von Migrationsbelangen in die externe Dimension der Gemeinschaftsaktion zu konkretisieren. Offensichtlich zeichnet sich neuer Bedarf ab. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla wurde hervorgehoben, dass die Europäische Union dem Ausbau ihrer Zusammenarbeit mit den Drittländern bei der Steuerung des Migrationsphänomens große Bedeutung beimisst. Außerdem wurde auf einen neuen Bereich, namentlich die Kontrolle der Außengrenzen, hingewiesen, in dem sich die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten konkretisieren muss. Mit der schrittweisen Einführung einer gemeinsamen Rückkehrpolitik bzw. der Förderung der Integration werden weitere Prioritäten erkennbar. Außerdem muss sich der Gemeinschaftshaushalt, aus dem bereits die Investitions- und Betriebsausgaben für EURODAC finanziert werden, darauf vorbereiten, die Ausgaben für die Entwicklung großer Systeme zur Unterstützung dieser gemeinsamen Politiken (VIS für die Visa und zweite Generation des SIS) zu übernehmen.

Diese Entwicklungen unterliegen wie alle früheren Entwicklungen der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung und müssen sich vor allem in die Grenzen der derzeitigen Finanziellen Vorausschau einfügen. Nun ist aber klar, dass die Flexibilitätsmarge innerhalb dieser Grenzen sehr beschränkt ist. Zu ehrgeizige Erwartungen würden angesichts der notwendigen bedeutenden Mittelumrichtungen zu Lasten anderer Politiken oder Prioritäten in den JAI-Bereichen gehen; nach Vorschlag der Kommission obliegt diese schwierige Wahl letztlich der Haushaltsbehörde.

Die nächste Änderung der Finanziellen Vorausschau, die nach der Erweiterung erfolgen wird, könnte zum Anlass genommen werden, strukturelle Anpassungen vorzunehmen, mit denen dem Bedarf aufgrund einer wirklichen gemeinsamen Immigrations- und Asylpolitik, die bis zu dem Zeitpunkt gegeben sein dürfte, konkreter entsprochen werden kann. Zwischenzeitlich wird in dieser Mitteilung eine Reihe konkreter Optionen für eine stärkere Berücksichtigung der Migrationsthemen aufgeführt. Die Kommission wird darauf achten, dass dieses Thema einen gebührenden Platz erhält, wenn die Prioritäten im Rahmen ihrer Jährlichen Strategieplanung für 2004 festgelegt werden, und dadurch bei der Ausarbeitung des Haushaltsvorentwurfs konkret berücksichtigt werden kann. Anschließend obliegt es der Haushaltsbehörde, den vorgeschlagenen Ansatz zu bekräftigen.

Auch die Mitgliedstaaten, und insbesondere diejenigen, die nicht so stark vom Schutz der Außengrenzen des erweiterten Europas betroffen sind, werden angeben müssen, in welchem Maße sie bereit wären, mit nationalen Haushaltsmitteln zur Unterstützung ihrer Partner beizutragen, die den größten Teil der gemeinsamen Belastung tragen müssen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Stärkere Einbeziehung der Asyl- und Migrationspolitik in die Außenbeziehungen der Gemeinschaft

Die Kommission ist der Ansicht, dass die Migration eine wichtige politische Priorität ist. Sie stimmt mit dem Rat völlig darin überein, dass die verschiedenen externen Politiken und Instrumente der Europäischen Union, einschließlich der Entwicklungspolitik, einen bedeutenden Beitrag zur Beseitigung der tieferen Ursachen von Migrationsströmen leisten müssen.

Der Europäische Rat forderte auf seiner Tagung von Sevilla im Juni 2002, dass die Migrationsfrage - und insbesondere das Problem der illegalen Einwanderung - stärker berücksichtigt und als Priorität im Rahmen der Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft behandelt wird. Er betonte, "dass für eine Kooperation der Herkunfts- und Transitländer bei dem gemeinsamen Schutz und bei der gemeinsamen Kontrolle der Grenzen sowie im Bereich der Rückübernahme gesorgt werden muss", und wies darauf hin, dass die Union bereit ist, die hierzu erforderliche technische und finanzielle Unterstützung zu leisten, damit bei dieser Zusammenarbeit kurz- und mittelfristig Ergebnisse erzielt werden können, "wofür der Europäischen Gemeinschaft im Rahmen der Finanziellen Vorausschau angemessene Finanzmittel bereitzustellen sind". Die Gemeinschaft und die Kommission werden aufgefordert, die ihnen zur Verfügung stehenden politischen und wirtschaftlichen Instrumente zu nutzen, um die tieferen Ursachen für die Migrationen zu beseitigen und die Zusammenarbeit mit den wichtigsten Drittländern im Bereich der Steuerung von Migrationsströmen zu fördern.

Außerdem hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. November 2002 im Zusammenhang mit der Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Steuerung von Migrationsströmen erneut auf die politische Bedeutung der Anstrengungen hingewiesen, durch die die externe Dimension der JAI-Fragen umfassend in die derzeitigen und künftigen Beziehungen der Europäischen Union zu den Drittländern einbezogen werden soll. Die Kommission beabsichtigt, dieser Verpflichtung im Einklang mit ihrer bisherigen Aktion konkret nachzukommen.

Die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Migration deckt drei Ebenen von Zielen:

- Erstens: ein ausgewogener globaler Ansatz, um die tieferen Ursachen von Migrationsströmen anzugehen. Die Aktion der Gemeinschaft in diesem Bereich ist umfangreich. Ihre Programme und Politiken für externe Zusammenarbeit und Entwicklung, die u. a. dem Schutz der Menschenrechte, der Stärkung der Demokratie, der Armutsbekämpfung, der Konfliktprävention und der Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage dienen, betreffen insbesondere die beiden wichtigsten Faktoren des Migrationsdrucks in Drittländern und wirken sich somit mittelbar auf diesen aus; dieses wengleich schwer messbare Phänomen sollte nicht unterschätzt werden.
- Zweitens: eine partnerschaftliche Zusammenarbeit in Migrationsfragen, die sich aus der Festlegung gemeinsamer Interessen mit Drittländern ergibt. Die Verwirklichung des Ziels einer besseren Steuerung der Migrationsströme setzt voraus, dass die Gemeinschaft die Wanderungsfrage auch weiterhin in ihren politischen Dialog mit Regionen und Drittländern einbezieht; dieser Dialog sollte sich nicht auf die illegale Einwanderung beschränken, sondern auch die Möglichkeiten der legalen Einwanderung betreffen.

- Drittens: spezifische und konkrete Initiativen zur Unterstützung von Drittländern beim Ausbau ihrer Kapazitäten im Bereich der Steuerung der Migration. Seit dem Europäischen Rat von Tampere ist die Kommission in diesem Bereich darum bemüht, das Migrationsthema ausdrücklich in ihre Kooperationsprogramme mit Drittländern aufzunehmen. Insbesondere für den Zeitraum 2002-2004 wurde ein umfangreiches Mittelvolumen (934 Mio. € siehe Anhänge 2 und 2a) vorgesehen, mit dem die Drittländer bei ihren Bemühungen um eine Lösung der Probleme betreffend die legale und illegale Migration unmittelbar unterstützt werden sollen. Diese Planung ist nunmehr umzusetzen.

Außerdem wird die Kommission anlässlich der Halbzeitüberprüfung der meisten länderspezifischen Strategiepapiere im Laufe der Haushaltsjahre 2003-2004 eine neuerliche Prüfung dieser Papiere vornehmen, um fallweise die Änderungen vorzunehmen, die zur Berücksichtigung der aufgrund des neuen Ansatzes in Migrationsfragen entstandenen Prioritäten erforderlich sind; allerdings wird sie sich dabei vor Augen halten müssen, dass die Spielräume angesichts der verfügbaren Ressourcen weiterhin begrenzt sind und eine Auswahl aus konkurrierenden Prioritäten getroffen werden muss. Die Kommission wird auf diese Weise zur Schaffung eines Finanzrahmens beitragen, der mittel- und langfristig den Bedarf, der sich in erster Linie aufgrund der oben genannten ersten beiden Ziele ergibt, decken kann.

Das dritte Ziel schließlich wird durch die umfangreiche Aufstockung der Haushaltslinie B7-667 verwirklicht werden können. Aufgrund ihrer Erfahrungen im Rahmen der Vorbereitungsmaßnahmen, die aus Mitteln der Haushaltsjahre 2001, 2002 und 2003 finanziert wurden, beabsichtigt die Kommission vorzuschlagen, ein Mehrjahresprogramm zu schaffen und ab dem Haushaltsjahr 2004 durchzuführen; mit diesem Programm soll auf spezifische und ergänzende Weise der Bedarf gedeckt werden, der in den Herkunfts- und Transitländern bei den Bemühungen um eine bessere Steuerung der Migrationsströme in all ihren Dimensionen entsteht, und sollen die Drittländer insbesondere bei der Vorbereitung der Durchführung der Rückübernahmeabkommen oder bei der Durchführung selbst unterstützt werden. Dieses spezifische Programm ist ein deutliches Zeichen der Solidarität der Union mit all denen, die sich mit Entschlossenheit an diesen Anstrengungen beteiligen. Es wird im Einklang mit der allgemeinen Kohärenz der Außenaktion der Gemeinschaft und in Ergänzung zu den übrigen Gemeinschaftsinstrumenten in den Bereichen Zusammenarbeit und Entwicklung nach Maßgabe der wichtigsten Grundsätze der Reform der Außenhilfe durchgeführt.

Außerdem wird die Kommission sicherstellen, dass Migrationsfragen bei der Vorbereitung ihrer Jährlichen Strategieplanung für 2004 berücksichtigt werden.

All diese Elemente sind im Rahmen der Gemeinschaftspolitik und -programme in den Bereichen Außenbeziehungen und Entwicklung nach Ansicht der Kommission eine glaubwürdige Antwort auf die derzeit zum Ausdruck gebrachten Migrationsbelange.

Abschließend sollte darauf hingewiesen werden, dass die Ressourcen der Gemeinschaft und somit der Handlungsspielraum nicht unbegrenzt sind. Außerdem bedarf es bei der Umsetzung des in den Sevilla-Schlussfolgerungen genannten "integrierten, umfassenden und ausgewogenen Konzepts" kohärenter Maßnahmen sowie einer gemeinsamen Verantwortlichkeit aller Beteiligten, d.h. der Gemeinschaft wie auch der Mitgliedstaaten.

ANHÄNGE

- Anhang 1:** Für die Politik in den Bereichen Asyl, Immigrations und Schutz der Aussergrenzen verfügbare Finanzmittel 1998-2003 (Rubrik 3 der Finanziellen Vorausschau)
- Anhang 2:** Vorgesehene Finanzmittel für die Außenhilfe 2000-2006 im Zusammenhang mit der Migrationsfrage (Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau)
- Anhang 2 a:** Geplante und unmittelbar mit der Migrationsfrage verbundene Maßnahmen (Rubrik 4 der Finanziellen Vorausschau)

Anhang 1

FÜR DIE POLITIK IN DEN BEREICHEN ASYL, IMMIGRATION UND SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN VERFÜGBARE FINANZMITTEL 1998-2003

RUBRIK 3 DER FINANZIELLEN VORAUSSCHAU (INTERNE POLITIKBEREICHE)

Bezeichnung	Beschreibung	Haushaltslinie	1998 durchge- führt	1999 durchge- führt	2000 durchge- führt	2001 durchge- führt	Haushalt 2002	HVE 2003
Europäischer Flüchtlingsfonds	Maßnahmen für die Verbesserung der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Erleichterung der freiwilligen Rückkehr von Personen, die vorübergehend Schutz in den Mitgliedstaaten gefunden haben.	B5-810 (98-99 : Linie B3-4113, B7-6008 et B5-803)	26.559.894	34.918.413	25.500.270	34.404.166	45.810.000	40.000.000
EURODAC	Finanzierung des "Eurodac"-Systems für den Vergleich der Fingerabdrücke zur Erleichterung der Durchführung des Dubliner Übereinkommens	B5-812			7.428.048	1.158	1.100.000	1.000.000
Europäische Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen	Vorbereitende Maßnahmen für einen Aktionsplan für die gemeinsame Analyse und den verbesserten Austausch von Statistiken im Bereich Asyl und Immigration und Einrichtung einer "virtuellen" Beobachtungsstelle für Wanderungsbewegungen.	B5-814					1.400.000	2.600.000

ANHANG 1

FÜR DIE POLITIK IN DEN BEREICHEN ASYL, IMMIGRATION UND SCHUTZ DER AUSSENGRENZEN VERFÜGBARE FINANZMITTEL 1998-2003

RUBRIK 3 DER FINANZIELLEN VORAUSSCHAU (INTERNE POLITIKBEREICHE)

Eingliederung der Staatsangehörigen von Drittländern	Vorbereitende Maßnahmen für die Förderung der Eingliederung der Staatsangehörigen von Drittländern, für die Aufnahme des Dialogs mit der Zivilgesellschaft, für die Ermittlung und Bewertung der bewährtesten Praktiken im Bereich Integration, für die Entwicklung von Integrationsmodellen, für die Schaffung von Netzen auf europäischer Ebene	B5-815						3.000.000
Programme für Zusammenarbeit, Austausch und Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (Odysseus, Argo)	ODYSSEUS (1999-2001), ARGO (2002-2007)	B5-820	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	51.310.000	49.600.000
<i>Sofortmaßnahmen im Fall eines massiven Zustroms von Flüchtlingen- Reserve</i>	<i>Reserve im Fall eines massiven Zustroms von Flüchtlingen (Art. 6 Beschluss EFF)</i>	B5-811	0	0	0	0	10.000.000	10.000.000
			29.559.894	37.918.413	35.928.318	37.405.324	61.310.000	59.600.000

Anhang 2

VORGESEHENE FINANZMITTEL FÜR DIE AUSSENHILFE IM ZUSAMMENHANG MIT DER MIGRATIONSFRAGE

RUBRK 4 DER FINANZIELLEN VORAUSSCHAU

		Gemeinschafts- haushalt	EFF	Insgesamt	%
Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	321.971.760	0	321.971.760	34,5%
	Bekämpfung der illegalen Einwanderung	65.042.256	2.720.000	67.762.256	7,25%
	Steuerung der Migration	51.367.336	1.250.000	52.617.336	5,63%
Migrationssteuerung insgesamt		438.381.352	3.970.000	442.351.352	47,34%
Allgemeine JAI-Programme		96.500.000	0	96.500.000	10,33%
Verknüpfung von Soforthilfe, Rehabilitation und Entwicklung (LRRD)	Flüchtlinge und Vertriebene	42.750.000	37.688.000	80.438.000	8,61%
	Freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen aus anderen Drittländern	157.018.459	36.591.000	193.609.459	20,72%
LRRD insgesamt		199.768.459	74.279.000	274.047.459	29,33%
Entwicklung (Auswanderungsursachen)		71.569.477	50.000.000	121.569.477	13,01%
GESAMTBETRAG		806.219.288	128.249.000	934.468.288	100,00%
		86,3%	13,7%	100,0%	

Anhang 2 a

Region	Land / Region	Betrag	Haushaltslinie	Jahr	Bereich	Maßnahme	Beschreibung
LATEINAMERIKA	Kolumbien	1.569.477	B7-703	2001-2002	Roots	Flüchtlinge und Vertriebene	Förderung von Frieden und Aussöhnung in den von Vertreibung bedrohten Gemeinschaften in der Region Urabá.
LATEINAMERIKA	Kolumbien	4.300.000	B7-312	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Hilfe für entwurzelte Bevölkerungsgruppen in Kolumbien.
LATEINAMERIKA	Kolumbien	10.000.000	B7-312	2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Hilfe für aus Kolumbien vertriebene Bevölkerungsgruppen, Fortsetzung der Tätigkeiten von ECHO.
LATEINAMERIKA	Kolumbien	11.000.000	B7-312	2004	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Hilfe für aus Kolumbien vertriebene Bevölkerungsgruppen, Fortsetzung der Tätigkeiten von ECHO
LATEINAMERIKA	Äquator	1.000.000	B7-701	2001-2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Strategien und Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte von Zuwanderern und ihrer Familien und von Opfern des Menschenhandels.
ASIEN	Afghanistan	9.700.000	B7-302	2002-2005	LRRD	Freiwillige Rückkehr	Direkte Unterstützung von Rückkehrern und der im eigenen Land vertriebenen Menschen in Afghanistan, Pakistan und im Iran.
ASIEN	Afghanistan	48.700.000	B7-302	2002-2005	LRRD	Freiwillige Rückkehr	Unterstützung bei der Wiedereingliederung von intern Vertriebenen und Flüchtlingen.
ASIEN	Afghanistan	1.494.569	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	IOM/HLWG- Rückkehr qualifizierter Afghanen in den öffentlichen Sektor.
ASIEN	Afghanistan	1.137.984	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	UNHCR -Kapazitätsaufbau und Rückkehrer-Überwachungsdatenbank

ASIEN	Afghanistan	997.099	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	IOM/HLWG- Rückkehr qualifizierter Afghanen in den Privatsektor
ASIEN	Bhutan	1.000.000	B7-302	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Schutz und Unterstützung von Flüchtlingen.
ASIEN	China	10.000.000	B7-300	2002-2006	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Projekt "Bekämpfung illegaler Migrationen": Informationskampagnen, Fortbildung in den Behörden, administrative Zusammenarbeit.
ASIEN	Indonesien	1.720.000	B7-302	2004	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Schulische Grundbildung für Vertriebene in Nord-Maluku.
ASIEN	Iran	750.000	B7-302	2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Ärzte ohne Grenzen: Gesundheitsvorsorge für afghanische Flüchtlinge.
ASIEN	Iran	1.250.000	B7-302	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	UNHCR: Unterstützung von Flüchtlingen.
ASIEN	Pakistan	2.000.000	B7-302	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	UNHCR: Unterstützung afghanischer Flüchtlinge in Flüchtlingslagern.
ASIEN	Pakistan	1.000.000	B7-302	2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	MRCA: medizinische Hilfe für Flüchtlinge.
ASIEN	Pakistan	885.581	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	UNHCR Schutz afghanischer Flüchtlinge in Pakistan; sicherstellen, dass alle Flüchtlinge und Asylbewerber von ihren Rechten Gebrauch machen können und gemäß international anerkannten Normen behandelt werden
ASIEN	Philippinen	800.000	B7-302	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Unterstützung der vom Krieg betroffenen Familien in den Lanao del Sur und Maguindanao Provinzen
ASIEN	Philippinen	1.300.000	B7-302	2003	LRRD	Flüchtlinge und	Movimondo: Integration intern

						Vertriebene	Vertriebener
ASIEN	Sri Lanka	1.400.000	B7-302	2005	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	CARE: Unterstützung intern Vertriebener und vom Konflikt betroffener Familien.
ASIEN	Sri Lanka	1.950.000	B7-302	2003	LRRD	Freiwillige Rückkehr	UNHCR: Unterstützung intern Vertriebener und von Rückkehrern.
ASIEN	Sri Lanka	829.396	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	ICMPD: Einführung von vor Ort IES Informationssystemen über Herkunftsland.
ASIEN	Sri Lanka	1.219.363	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM: Kapazitätsausbau Steuerung von Migration und Vorbereitende Maßnahme für Rückkehr und Wiedereingliederung.
ASIEN	Sri Lanka	508.011	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM-Kapazitätsausbau Steuerung von Migration und dauerhafte Rückkehr
ASIEN	Thailand	2.000.000	B7-302	2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Burmese Border Consortium: Nahrungsmittelhilfe an Flüchtlingslager in Kanchanaburi und Ratchaburi Provinzen
BALKAN	Albanien, Kosovo & EJRM	766.490	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM-Fostering haltbare Wiedereingliederung durch Verstärkung der örtlichen NRO-Kapazitäten
BALKAN	Albanien	1.500.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Integriertes Projekt für den Schutz der Außengrenzen, mit Schwerpunkt auf den Kontrollsystemen zur Prävention von Schmuggel in den albanesischen Hoheitsgewässern.

BALKAN	Albanien	1.000.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Asyl und Migrationen : Information über die bewährtesten Polizeipraktiken, Ausbau der Kapazitäten der Polizeikräfte und des Justizsystems zur Steuerung der Migrationsströme, Verbesserung der Aufnahmekapazitäten für illegale Migranten und Asylbewerber
BALKAN	Albanien	2.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Asyl und Migrationen: Ausbau der Kapazitäten des Landes zur Entwicklung und Umsetzung einer Asyl- und Migrationspolitik im Einklang mit internationalen Normen..
BALKAN	Albanien	20.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Größere Sicherheit der internationalen Grenzen zum Abbau der illegalen Einwanderung.
BALKAN	Albanien	471.760	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	ICMPD - Upgrading border control system Albanien nach europäischen Normen.
BALKAN	Albanien	741.830	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	UNHCR - Entwicklung des Asylsystems in Albanien.
BALKAN	Albanien	600.000	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM - Haltbare Rückkehr, Wiedereingliederung und Entwicklung in Albanien durch konsolidierte vorbereitende Maßnahmen im Bereich der Migrationssteuerung.
BALKAN	Balkan	752.050	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	CGI-Immigration liaison Network
BALKAN	Bosnien und Herzegowina	2.000.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Unterstützung beim Aufbau eines Grenzkontrolldienstes.
BALKAN	Bosnien und Herzegowina	1.000.000	B7-54	2002	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Aufnahmezentrum für illegale Migranten.

BALKAN	Bosnien und Herzegowina	23.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Einrichtung von fünf Grenzübergangsstellen im Hinblick auf die Bereitstellung angemessener Grenzkontrollfazilitäten.
BALKAN	Bosnien und Herzegowina	45.500.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Rückkehr von Flüchtlingen und intern vertriebenen Personen. Unterbringung, Minenräumung, Beschäftigung, soziale Infrastruktur und flexibler Reaktionsmechanismus bei spontaner und nicht unterstützter Rückkehr.
BALKAN	Bosnien und Herzegowina	11.500.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Asyl und Migrationen: Ausbau der Kapazitäten des Landes zur Entwicklung und Umsetzung einer Asyl- und Migrationspolitik im Einklang mit internationalen Normen.
BALKAN	Bosnien und Herzegowina	22.500.000	B7-55	2002-2004	JI	JI	JHA-Programm: Justizverwaltung, Polizei
BALKAN	Kroatien	2.100.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Verbesserung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Ausbau der institutionellen/administrativen Kapazität, Fortbildung des für Asyl- und Migrationsfragen zuständigen Personals.
BALKAN	Kroatien	14.500.000	B7-54	2001-2002	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Verbesserung des Schutzes und der Sicherung der Grenzen, Kapazitätsaufbau einzelner Agenturen, Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen Agenturen.
BALKAN	Kroatien	23.000.000	B7-54	2002-2004	Migration Management	Schutz der Grenzen	Integriertes Grenzschutzprogramm.
BALKAN	Kroatien	42.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Rückkehr von Flüchtlingen und intern Vertriebenen; Minenräumung, Unterstützung der grundlegenden öffentlichen und geschäftlichen

							Infrastruktur, Stärkung der örtlichen Regierung.
BALKAN	Kroatien	20.000.000	B7-54	2002-2004	JI	JI	JHA-Programm: Justizverwaltung, Polizei und Bekämpfung der organisierten Kriminalität
BALKAN	EJRM	5.000.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Integriertes Programm zum Schutz der Außengrenzen.
BALKAN	EJRM	2.000.000	B7-54	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Asyl und Migrationen: Ausbau der Kapazitäten des Landes zur Entwicklung und Umsetzung einer Asyl- und Migrationspolitik im Einklang mit internationalen Normen.
BALKAN	EJRM	20.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Integriertes Grenzschutzprogramm.
BALKAN	EJRM	13.700.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Ein Teil des Programms "CARDS Additional Assistance Package" 2001 war der Unterstützung von Familien, die Vertriebene aufnahmen, sowie der Reform der Polizei und anderen Initiativen im Bereich JAI + Wiederaufbau von Unterkünften und örtlichen Infrastrukturen gewidmet.
BALKAN	Regional	1.500.000	B7-54	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Regionales Programm im Bereich JAI zur Evaluierung der institutionellen und administrativen Grundlage sowie der Kapazitäten der Länder dieser Gegend, Grenzkontrollen vorzunehmen, einschließlich Fragen im Zusammenhang mit Migrationen, Asyl und Visa; Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Menschenhandel, Drogen, Wirtschaftskriminalität); Bekämpfung von Betrug und Korruption.

BALKAN	Regional	13.000.000	B7-54	2002-2004	JI	JI	Regionales Programm im Bereich JAI zur Evaluierung der institutionellen und administrativen Grundlage sowie der Kapazitäten der Länder dieser Gegend, Grenzkontrollen vorzunehmen, einschließlich Fragen im Zusammenhang mit Migrationen, Asyl und Visa; Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Menschenhandel, Drogen, Wirtschaftskriminalität); Bekämpfung von Betrug und Korruption.
BALKAN	Regional	1.000.000	B7-54	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Regionale Rückkehrinitiativen zur Bewertung verschiedener Eigentumsgesetze und des Durchführungsstands und Harmonisierung der Gesetzgebung.
BALKAN	Bundesrepublik Jugoslawien	35.000.000	B7-54	2002-2004	JI	JI	Ein Teil des Programms im Bereich JAI wird der Reform und dem Wiederaufbau des Polizei- und Justizsystems gewidmet sein, einschließlich Bekämpfung des Menschenhandels, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Entwicklung des Asylsystems
BALKAN	Bundesrepublik Jugoslawien	31.000.000	B7-54	2002-2004	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Integriertes Grenzschutzprogramm.
BALKAN/ AKP/MITTELMEER- RAUM	Albanien, Marokko und Nigeria	1.096.061	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	ALNIMA-Rückkehr von Risikogruppen
ZENTRALASIEN	Neues Tacis-Regional- Programm für Zentralasien	17.000.000	B7-520	2002-2004	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Unterstützung bei der Verbesserung von Grenzkontrollen (Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Usbekistan, Turkmenistan) und Bekämpfung des Drogenhandels.

MITTELMEER- RAUM	Irak	130.384	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	IOM: Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Erhöhung der nachhaltigen Rückkehr in den Norden Iraks mittels Fortbildung und einkommenswirksamen Aktivitäten.
MITTELMEER- RAUM	Irak	596.800	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	UNHCR-Aufbau des Migrations- und Asylsystems
MITTELMEER- RAUM	Marokko	70.000.000	B7-410	2002-2004	Roots	Entwicklung	Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung von Auswanderungsregionen wie die nördliche Provinz und Unterstützung der Wiedereingliederung.
MITTELMEER- RAUM	Marokko	5.000.000	B7-410	2002-2004	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Organisation der legalen Auswanderung über die Schaffung eines Migrationszentrums.
MITTELMEER- RAUM	Marokko	40.000.000	B7-410	2002-2004	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Bekämpfung der illegalen Einwanderung durch Unterstützung bei der Verbesserung der Grenzkontrollen.
MITTELMEER- RAUM	Marokko	376.276	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	CGED-DPG (Spanien): technische Ausrüstung und Ausbildung im Bereich Grenzkontrolle, Bekämpfung der illegalen Einwanderung und Ermittlung gefälschter Dokumente.
MITTELMEER- RAUM	Marokko	1.500.000	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	AFD(Frankreich): Entwicklung des Herkunftslands von in Frankreich ansässigen Marokkanern und durch ländlichen Tourismus und die Schaffung von KMU.
MITTELMEER- RAUM	Marokko	450.241	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Int Ent (Niederlande): Unterstützung von in Europa ansässigen Unternehmern marokkanischer Herkunft bei der Aufnahme von

							Wirtschaftstätigkeiten in Marokko.
MITTELMEER-RAUM	Marokko	665.980	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	French Mol/National police: finanzielle und technische Unterstützung bei der Bekämpfung illegaler Migrationen.
MITTELMEER-RAUM	Marokko	1.055.315	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM-sozio-ökonomische Entwicklung von migrationsanfälliger Gebiete
MITTELMEER-RAUM	Marokko	889.316	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	COOPI- il migrante Marocchino in Italia come agente di sviluppo Cooperazione
MITTELMEER-RAUM	Regional	6.000.000	B7-410	2002-	Jl	Jl	Regionales Programm im Bereich Justiz und Inneres zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität, einschließlich Menschenhandel, administrative Zusammenarbeit, Fortbildung von Richtern und Polizei (Schaffung eines Euromed-Netzes für justizielle Fortbildung, Fortbildung im Bereich internationale Zusammenarbeit der Polizeibehörden usw.), Errichtung eines permanenten Systems für die Datenspeicherung, Beobachtung und Analyse der Migrationsphänomene zwischen den Euromed-Ländern.
MITTELMEER-RAUM	Regional	347.870	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	ICMPD: Einrichtung eines Dialogs zwischen den Regierungen über Migration im Mittelmeerraum.
AKP-Staaten	Afrika	1.300.000	EDF	2000-2003	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Sensibilisierung und Fortbildung des Personals und der Sozialarbeiter zur Förderung der Rückkehr und der Integration von verschleppten Kindern.
AKP-Staaten	Angola	2.000.000	EDF	2002-2003	LRRD	Flüchtlinge und	Beschluss zur Weiterführung der Hilfe für intern Vertriebene in erneut

						Vertriebene	zugänglichen Gebieten.
AKP-Staaten	Angola	30.000.000	EDF	2002-2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Vordringliche Unterstützung beim Friedensprozess zugunsten von intern Vertriebenen und Rückkehrern.
AKP-STAATEN	Benin	2.720.000	EDF	2001-2005	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Maßnahmen gegen grenzüberschreitenden Kinderhandel.
AKP-STAATEN	Djibuti	2.000.000	EDF	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Hilfe für intern Vertriebene. Unterstützung bei der Umsetzung des Friedensabkommens.
AKP-STAATEN	Eritrea	15.000.000	EDF	2003	LRRD	Freiwillige Rückkehr	Wiederaufbau der sozialen und wirtschaftlichen Infrastruktur in vom Krieg betroffenen Regionen.
AKP-STAATEN	Eritrea	2.175.000	EDF	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Programm zur Erleichterung der Rückkehr und der Wiedereingliederung von Flüchtlingen aus dem Sudan und der Wiederansiedelung von intern Vertriebenen in Gash Barka.
AKP-STAATEN	Eritrea	6.250.000	EDF	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Unterstützung bei der sozialen und wirtschaftlichen Wiedereingliederung eritreischer Flüchtlinge in die Gash Barka Region.
AKP-STAATEN	Eritrea	750.000	EDF	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Unterstützung von Kriegsvertriebenen und Rückkehrern.
AKP-STAATEN	Äthiopien	6.500.000	EDF	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Wiedereingliederung äthiopischer Vertriebenen aus Eritrea.
AKP-STAATEN	Liberia	488.000	EDF	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Humanitäre Leistungen für kürzlich vertriebene Bevölkerungsgruppen in Liberia.

AKP-STAAATEN	Regional (Gabun, Togo, Benin, Nigeria)	1.300.000	B7-6120	2000-2003	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Information und Sensibilisierung der öffentlichen Meinung und der Familien für die Situation der Kinder und Stärkung der Vereinigungen, die sich um die Eingliederung verschleppter Kinder kümmern. Ausbildung der Sozialarbeiter betreffend die Erleichterung der Rückkehr von Kindern.
AKP-STAAATEN	Dominikanische Republik	1.250.000	EDF	2003-2005	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	Entwicklung und Steuerung der Migrationspolitik (Steuerung der haitianischen Immigration).
AKP-STAAATEN	Ruanda	616.000	EDF	1997-2001	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Rückkehr von Studenten.
AKP-STAAATEN	Somalia	592.960	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Danish Refugee Council-Unterstützungsprogramm für die Repatriierung
AKP-STAAATEN	Somalia	533.821	B7-667	2001	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	RADA BARNET - SAVE THE CHILDREN DENMARK : Modell Integration und freiwillige Rückkehr
AKP-STAAATEN	Somalia	50.000.000	EDF	2002-2007	Roots	Entwicklung	Allgemeines Rehabilitations- und Wiederaufbauprogramm.
AKP-STAAATEN	Sudan	4.230.000	B7-20	2001	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Unterstützung von intern Vertriebenen im Hinblick auf erneute Selbstversorgung und soziale Kohärenz durch die Finanzierung von Maßnahmen auf dem Gebiet der Ernährungssicherheit, Einkommen und Ausbildung. Die Zielgruppen gehören zu den 53000 Dinka Vertriebenen aus Bahr El Ghazal, die in Lagern im Süden von Darf untergebracht sind.
AKP-STAAATEN	Tansania	4.000.000	EDF	2002	Steuerung der Migration	Freiwillige Rückkehr	Unterstützung von Flüchtlingen in Tansania - Vorbereitung der Rückkehr

							nach Burundi.
AKP-STAAATEN	Uganda	1.200.000	EDF	2002-2003	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Unterstützung intern Vertriebener im Norden Ugandas.
AKP-STAAATEN	Sambia	2.000.000	EDF	2002	LRRD	Flüchtlinge und Vertriebene	Unterstützung von Flüchtlingen und örtlichen Gemeinschaften in vom Flüchtlingsproblem betroffenen Gebieten.
AKP-STAAATEN/MITTEL-MEERRAUM	Maghreb und Westafrika	1.500.000	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	ILO-Vorschlag für die Steuerung der Arbeitsmigration als Entwicklungsinstrument
SÜDLICHER KAUKASUS	Georgien	1.000.000	CFSP	2000	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	CFSP Unterstützung von Grenzposten, die OSZE-Beobachter an der Grenze zwischen Georgien und dem tschetschenischen Teil der Russischen Föderation schützen (Ausrüstung).
SÜDLICHER KAUKASUS	Georgien	1.000.000	B7-520	2002-2003	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Entwicklung einer Strategie für die Reform der Grenzposten, Fortbildung und Austausch.
SÜDLICHER KAUKASUS / WESTLICHE NUS / ASIEN	Kaukasus / Russische Föderation / Afghanistan	1.310.654	B7-667	2002	Steuerung der Migration	Steuerung der Migration	IOM-Dialog und Programm für den Ausbau der technischen Kapazität bei der Migrationssteuerung
WESTLICHE NUS	Belarus, Moldawien und Ukraine	2.000.000	B7-520	2002-2003	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Bekämpfung des Menschenhandels/der illegalen Migration durch Fortbildung, Asylmanagement.
WESTLICHE NUS	Grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CBC)	117.200.000	B7-521	1996-2003	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Unterstützung bei der Verbesserung der Grenzkontrollkapazität an den westlichen NUS-Grenzübergängen (Infrastruktur, Ausrüstung, Fortbildung für Zollbeamte und Grenzschützer) - Russische Föderation, Ukraine, Weißrussland und Moldau.

WESTLICHE NUS	Moldawien	1.900.000	B7-520	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Entwicklung eines modernen Grenzschutzsystems.
WESTLICHE NUS	Russische Föderation, Belarus	4.500.000	B7-520	2001	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Fortbildung und Ausrüstung (Russland und Weißrussland).
WESTLICHE NUS	Russische Föderation, Belarus	11.000.000	B7-520	2002-2003	Steuerung der Migration	Bekämpfung illegaler Einwanderung	Bekämpfung des Menschenhandels/ der illegalen Migration durch Fortbildung und Ausrüstung für Grenzkontrollen (Russland und Weißrussland).
WESTLICHE NUS	Ukraine	33.500.000	B7-520	2001-2003	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Verbesserung des allgemeinen Grenzschutzsystems in der Ukraine im Hinblick auf die Erleichterung von Waren- und Personenbewegungen, bei gleichzeitigem Ausbau der örtlichen Kapazitäten zur Bekämpfung illegaler Aktivitäten. Bau und Sanierung der wichtigsten Grenzposten, Ausrüstung
WESTLICHE NUS	Ukraine und Moldawien	3.900.000	B7-520	2000	Steuerung der Migration	Schutz der Grenzen	Fortbildung und Ausrüstung(Ukraine und Moldau).
PROGRAMME INSGESAMT		934.468.288					