

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“

(KOM(2003) 687 endg. — 2003/0273 (CNS))

(2004/C 108/20)

Der Rat beschloss am 8. Dezember 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen: „Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen“ (KOM(2003) 687 endg. — 2003/0273 (CNS)).

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss, Herrn PARIZA CASTAÑOS zum Hauptberichtersteller für die Erarbeitung der Stellungnahme zu bestellen.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 405. Plenartagung am 28./29. Januar 2004 (Sitzung vom 29. Januar) mit 75 gegen 1 Stimme bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

1. Wesentlicher Inhalt des Verordnungsvorschlags

1.1 Der Rat hat am 13. Juni 2002 einen Plan für den Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union angenommen. In diesem Plan ist die Errichtung einer Gemeinsamen Instanz von Praktikern für die Außengrenzen vorgesehen, die im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) einen integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen sicherstellen soll.

1.2 Der Rat sprach sich in seinen Schlussfolgerungen über einen wirksamen Grenzschutz an den Außengrenzen der EU-Mitgliedstaaten vom 5. Juni 2003 für eine Stärkung der Gemeinsamen Instanz als Arbeitsgruppe des Rates durch Beistellung abgeordneter Sachverständiger aus den Mitgliedstaaten an das Generalsekretariat des Rates aus.

1.3 Der Europäische Rat von Thessaloniki hat auf seiner Tagung am 19./20. Juni 2003 diese Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Juni 2003 gebilligt und die Kommission ersucht, zu prüfen, ob neue institutionelle Mechanismen zur Verstärkung der operativen Zusammenarbeit beim Grenzschutz an den Außengrenzen, möglicherweise auch eine operative Struktur der Gemeinschaft, geschaffen werden müssen.

1.4 Der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 16./17. Oktober 2003 die Absicht der Kommission begrüßt, einen Vorschlag für die Errichtung einer Agentur für den Grenzschutz vorzulegen. Mit diesem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen leistet die Kommission der Aufforderung des Europäischen Rates Folge. In diesen Vorschlag sind die Erkenntnisse eingeflossen, die bei der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Instanz, deren Tätigkeit der Koordinierung der operativen Zusammenarbeit die Agentur übernehmen soll, gewonnen wurden.

1.5 Mit der Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der EU bestehen solche gemeinsamen Vorschriften

über die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen bereits auf Gemeinschaftsebene. Die gemeinsamen Vorschriften werden auf operativer Ebene von den zuständigen nationalen Behörden der Mitgliedstaaten angewandt, die an dem Raum ohne Binnengrenzen teilnehmen. Diese Verordnung soll daher die Durchführung der Gemeinschaftspolitik im Bereich des Schutzes der Außengrenzen wirksamer gestalten, indem die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch die Errichtung einer Agentur besser koordiniert wird.

1.6 Die Agentur wird insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Koordinierung von gemeinsamen Aktionen und Pilotprojekten der Mitgliedstaaten sowie der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zur Verbesserung der Kontrolle und Überwachung an den EU-Außengrenzen;
- Schulungsmaßnahmen auf europäischer Ebene für Ausbilder von nationalen Grenzschutzbeamten sowie Bereitstellung einer Zusatzausbildung für nationale Grenzschutzbeamte;
- Durchführung von allgemeinen und spezifischen Risikoanalysen;
- Verfolgung der Entwicklungen in der Forschung, die für die Kontrolle und Überwachung der EU-Außengrenzen maßgeblich sind, sowie Bereitstellung von technischem Fachwissen für die Kommission und die Mitgliedstaaten;
- Abstimmung der Mitgliedstaaten bezüglich der Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten;
- Unterstützung von Mitgliedstaaten, die sich einer Situation gegenübersehen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung bei der Kontrolle und Überwachung der EU-Außengrenzen erfordert;
- Verwaltung der technischen Ausrüstung der Mitgliedstaaten (gemeinsame Gerätelisten und Beschaffung neuer Ausrüstung, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen ist).

1.7 Die Agentur koordiniert die von den Mitgliedstaaten unterbreiteten Vorschläge für gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte. Sie kann jedoch auch selbst Initiativen in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ergreifen. Für gemeinsame Aktionen kann sie Fachaußenstellen in den Mitgliedstaaten einrichten.

1.8 Im Rahmen der Koordinierung und Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen wird die Agentur den Mitgliedstaaten die nötige technische Unterstützung zur Durchführung solcher Maßnahmen gewähren. Dazu baut sie etwa ein Netz an Kontaktstellen auf, führt ein aktuelles Verzeichnis über bestehende, verfügbare Ressourcen und Einrichtungen oder erstellt besondere Leitlinien und Empfehlungen für gemeinsame Rückführungsaktionen.

1.9 Die Agentur kann Mitgliedstaaten, die sich einer Situation gegenübersehen, die eine verstärkte technische und operative Unterstützung an den Außengrenzen erfordert, bei der Koordinierung unterstützen.

1.10 Die Agentur kann gemeinsame Aktionen und Pilotprojekte an den Außengrenzen mit Zuschüssen aus ihrem Haushalt nach Maßgabe der Finanzregelung der Agentur kofinanzieren.

1.11 Die Agentur ist eine Einrichtung der Gemeinschaft. Sie besitzt Rechtspersönlichkeit und ist in technischen Angelegenheiten unabhängig. Sie wird von ihrem Exekutivdirektor vertreten, der vom Verwaltungsrat ernannt wird.

1.12 Der Verwaltungsrat setzt sich aus zwölf Mitgliedern und zwei Vertretern der Kommission zusammen. Der Rat benennt die Mitglieder sowie ihre Stellvertreter, die die Mitglieder in deren Abwesenheit vertreten. Die Kommission benennt ihre Vertreter und deren Stellvertreter. Die Amtszeit beträgt vier Jahre. Wiederernennung ist einmal zulässig. Der Verwaltungsrat fasst seine Beschlüsse mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder. Für die Ernennung des Exekutivdirektors ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.

1.13 Die Agentur nimmt ihre Tätigkeit am 1. Januar 2005 auf. Sie soll über 27 Mitarbeiter und Haushaltsmittel in Höhe von 15 Mio. Euro für die Jahre 2005-2006 verfügen.

1.14 Der Vorschlag zur Errichtung der Agentur stützt sich auf Artikel 66 des EG-Vertrags und ist eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands. Das Vereinigte Königreich und Irland, die nicht durch den Schengen-Besitzstand gebunden sind, beteiligen sich nicht an der Annahme dieser Verordnung, die für sie auch nicht bindend oder anwendbar ist. Dänemark hat einen Sonderstatus und beschließt innerhalb von sechs Monaten, ob es diese Verordnung in einzelstaatliches Recht umsetzt.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1 Die Kontrolle der Außengrenzen erweist sich in vielen Fällen als unwirksam. Die Behörden der Mitgliedstaaten können nicht gewährleisten, dass alle Drittstaatsangehörigen, die in den Schengen-Raum einreisen, sämtliche im gemeinschaftlichen und nationalen Recht festgelegten Kriterien erfüllen.

2.2 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat den Rat bereits in zahlreichen Stellungnahmen aufgefordert, seine Legislativarbeit zu beschleunigen, damit die EU über gemeinsame Rechtsvorschriften und Politiken im Bereich der Einwanderung und des Asyls verfügt. Der Rat berücksichtigt jedoch weder die Stellungnahmen des Parlaments noch die des Ausschusses im erforderlichen Maße; seine Rechtsakte sind nicht dazu geeignet, die Einwanderung in die EU in legale und transparente Bahnen zu lenken. In mehreren Stellungnahmen⁽¹⁾ hat der Ausschuss darauf hingewiesen, dass einer der Hauptgründe für die illegale Einwanderung darin besteht, dass es keine gemeinsame Politik zur Lenkung der Migrationsströme in legale, flexible und transparente Bahnen gibt. Beispielsweise stellt er in seiner Stellungnahme zur Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung⁽²⁾ fest, dass die Verzögerung beim Erlass von Gemeinschaftsvorschriften die Eröffnung legaler Wege für die Migrationsströme erschwert.

2.3 Für illegal aufhältige Einwanderer ist die Gefahr besonders groß, Opfer der Ausbeutung am Arbeitsplatz und der sozialen Ausgrenzung zu werden. Auch wenn sie nicht vollkommen entrechtet⁽³⁾ sind, haben sie doch besondere Schwierigkeiten zu überwinden, die sich aus ihrer Illegalität ergeben. In der Stellungnahme zum Thema „Einwanderung, Integration und Beschäftigung“⁽⁴⁾ unterstreicht der Ausschuss, dass ein klarer Zusammenhang zwischen Schwarzarbeit und illegaler Einwanderung besteht. Deshalb sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Situation illegal aufhältiger Personen zu legalisieren und diese aus der Schattenwirtschaft zu holen.

2.4 Der Ausschuss fordert, dass das Asylrecht bei den Grenzkontrollen beachtet wird. Viele Menschen, die internationalen Schutzes bedürfen, erreichen die Außengrenzen der EU auf illegalem Wege. Die Behörden müssen gewährleisten, dass diese Personen um Schutz ersuchen können und dieses Ersuchen auf der Grundlage internationaler Abkommen sowie gemeinschaftlicher und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften beurteilt wird. Solange die Verwaltungs- und Rechtsverfahren der Asylsuchenden nicht abgeschlossen sind, dürfen diese Personen nicht ausgewiesen werden; vielmehr muss ihnen ein entsprechender Schutz gewährt werden.

⁽¹⁾ Siehe die Stellungnahme zur Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung im ABl. C 149 vom 21.6.2002 und die auf der Plenartagung am 11.12.2003 verabschiedete Stellungnahme zu Einwanderung, Integration und Beschäftigung.

⁽²⁾ Siehe Stellungnahme im ABl. C 149 vom 21.6.2002.

⁽³⁾ idem.

⁽⁴⁾ Siehe Stellungnahme zu Einwanderung, Integration und Beschäftigung vom 11.12.2003.

2.5 Oftmals machen sich kriminelle Schleusernetze die Mängel bei der Kontrolle der Außengrenzen zunutze. Sie zögern dabei nicht, das Leben der Betroffenen aufs Spiel zu setzen, um ihren illegalen Profit zu steigern. In der Stellungnahme zu kurzfristigen Aufenthaltstiteln für Opfer der Beihilfe zur illegalen Einwanderung und des Menschenhandels⁽⁵⁾ vertritt der Ausschuss die Ansicht, dass sich die Behörden mit derselben Energie, mit der sie illegale Netze von Schleusern und Ausbeutern bekämpfen, für den Schutz der Opfer einsetzen sollten, vor allem von besonders schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen oder Opfern von Misshandlung und sexueller Ausbeutung.

2.6 Der Ausschuss hat in früheren Stellungnahmen ebenfalls betont, dass für die effiziente Kontrolle der Außengrenzen eine enge Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und den Behörden der Herkunfts- und Transitländer mittels Verbindungsbeamten erforderlich ist.

2.7 In der vorgenannten Stellungnahme zur illegalen Einwanderung⁽⁶⁾ unterstützt der Ausschuss „den Vorschlag der Kommission zur Schaffung eines europäischen Grenzschutzes mit gemeinsamen Standards und einem harmonisierten Curriculum.“ Des Weiteren stellt er fest: „Es müssen mittelfristig Fortschritte bei der Errichtung einer Europäischen Grenzschutzschule erzielt werden. Grenzkontrollangelegenheiten sollten von Beamten durchgeführt werden, die im Umgang mit Menschen besonders ausgebildet sind und über ein großes Fachwissen verfügen“. Auch befürwortet er die Einrichtung eines Europäischen Beobachtungsstelle für Einwanderung und die Entwicklung eines Warnsystems für die illegale Einwanderung.

2.8 In dieser Stellungnahme spricht sich der Ausschuss für die im Verordnungsvorschlag vorgesehene Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen aus. Auch wenn die Agentur und ihre Beamten keine Exekutivbefugnis, keine politische Richtlinienkompetenz und keine Befugnis zur Unterbreitung von Legislativvorschlägen besitzen, wird die Agentur doch die Koordinierung zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten und die Effizienz der Kontrolle der Außengrenzen verbessern. In Artikel 41 des Entwurfs einer europäischen Verfassung wird die Bedeutung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten anerkannt.

3. Besondere Bemerkungen

3.1 Zu den Hauptaufgaben der Agentur (Artikel 2) sollten auch eine bessere Behandlung der betreffenden Personen unter

humanitären Aspekten und die Einhaltung der internationalen Menschenrechtsabkommen zählen. Es ist besonders wichtig, dass die Grenzkontrollen in Einklang mit dem Asylrecht stehen. Die Ausbildungsprogramme für Grenzschutzbeamte (Artikel 5) sollten auch Kurse zu Menschenrechtsfragen umfassen.

3.2 Aufgabe der Agentur sollte ferner die Koordinierung der Rettungsdienste (vor allem der Seerettungsdienste) sein, um präventiv tätig zu werden oder denjenigen zu helfen, die einen risikoreichen illegalen Einwanderungsweg gewählt haben und sich in akuter Gefahr befinden. Im Rahmen einiger Aktionen der Seepolizei ist es bereits zum Kentern von Kleinbooten und zum Tod von Menschen gekommen; derartige Vorfälle hätten vermieden werden können. Vornehmste Pflicht der Grenzschutzbeamten muss sein, denjenigen zu helfen, die sich in Gefahr befinden.

3.3 Es ist vorgesehen, dass die Agentur Rückführungsaktionen koordiniert und organisiert (Artikel 9) und dazu auf Finanzmittel der Gemeinschaft zurückgreifen kann. An dieser Stelle erinnert der Ausschuss an folgende Feststellung in seiner Stellungnahme zum Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen⁽⁷⁾: „Falls die Politik der verbindlichen Rückkehr nicht von Legalisierungsmaßnahmen flankiert wird, bleibt der Status quo der illegal aufhältigen Personen erhalten – und dies bedeutet in erster Linie: Förderung der Schattenwirtschaft, Ausbeutung durch illegale Beschäftigung und soziale Ausgrenzung.“

3.4 Der Ausschuss teilt die Auffassung der Kommission, dass die freiwillige Rückkehr Vorrang vor der erzwungenen Rückkehr hat. Er hält die Ausweisung für ein extremes Mittel, das nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden sollte. Er unterstützt Artikel II-19 des Entwurfs einer europäischen Verfassung („Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung“ in Teil 2 „Die Charta der Grundrechte der Union“), demzufolge niemand in einen Staat abgeschoben oder ausgewiesen oder an einen Staat ausgeliefert werden darf, in dem für sie oder ihn das ernsthafte Risiko der Todesstrafe, der Folter oder einer anderen unmenschlichen oder erniedrigenden Strafe oder Behandlung besteht.

3.5 Die Agentur muss gewährleisten, dass humanitäre Grundsätze und insbesondere das Asylrecht geachtet werden. Sie muss sicherstellen, dass das Prinzip der „Nichtabschiebung“ auf alle Personen angewandt wird, für die im Herkunfts- oder Transitland die Gefahr der Verfolgung, der Misshandlung oder der Todesstrafe besteht.

⁽⁵⁾ Siehe die Stellungnahme im ABl. C 221 vom 17.9.2002.

⁽⁶⁾ Siehe Stellungnahme CES 527/2002, Ziffer 3.6.4.

⁽⁷⁾ Siehe Ziffer 2.4 der Stellungnahme im ABl. C 61 vom 14.3.2003.

3.6 In seiner Stellungnahme zum Thema „Gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen“⁽⁸⁾ vertritt der Ausschuss der Ansicht, dass Personen nicht ausgewiesen werden sollten,

- wenn sie von ihren Kindern oder Eltern getrennt würden,
- wenn die in ihrer Obhut befindlichen Minderjährigen gravierenden Schaden nehmen könnten,
- wenn sie unter einer ernsten körperlichen oder geistigen Krankheit leiden,
- wenn ihre Sicherheit, ihr Leben oder ihre Freiheit im Herkunfts- oder Transitland ernsthaft gefährdet ist.

3.7 An den Rückführungsaktionen können internationale Organisationen (OIM, UNHCR, Rotes Kreuz usw.) mitwirken.

3.8 Artikel 17 der Verordnung sieht vor, dass der Verwaltungsrat jedes Jahr einen allgemeinen Bericht erstellt und diesen dem Parlament, der Kommission und dem EWSA übermittelt. Der Ausschuss begrüßt, dass er dergestalt über die Tätigkeiten

der Agentur unterrichtet wird. Er behält sich gleichzeitig vor, Stellungnahmen abzugeben und den Direktor zu Sitzungen einzuladen, wenn dies sinnvoll erscheint.

3.9 Es ist zweckdienlich, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates (Artikel 18) über einschlägige Kenntnisse und Erfahrungen verfügen müssen und sie unabhängig von den Regierungen agieren können.

3.10 Der Ausschuss hält es für sinnvoll, dass drei Jahre nach der Arbeitsaufnahme der Agentur (Artikel 29) eine externe und unabhängige Bewertung ihrer Tätigkeit vorgenommen wird. Auf dieser Grundlage schlägt der Verwaltungsrat der Kommission Änderungen vor, die er für die Verbesserung der Arbeitsweise der Agentur als notwendig erachtet. Der Ausschuss wünscht, eine Stellungnahme zu den Änderungen abzugeben, die zum geeigneten Zeitpunkt in der Verordnung berücksichtigt werden könnten. Er befürwortet auch die Erarbeitung einer Stellungnahme durch das Europäische Parlament.

Brüssel, den 29. Januar 2004

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialaus-
schusses
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Siehe die Stellungnahme im ABl. C 220 vom 16.9.2003.