



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 28.8.2012
COM(2012) 472 final

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

**Dritter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die
westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Dritter Bericht über die Überwachung für die Zeit nach der Visaliberalisierung für die westlichen Balkanstaaten gemäß der Erklärung der Kommission vom 8. November 2010

I. Einleitung

Seit dem **19. Dezember 2009** sind alle Staatsangehörigen Serbiens, Montenegros und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, die einen biometrischen Reisepass besitzen, gemäß Verordnung (EG) Nr. 539/2001¹ bei Reisen in die EU-Mitgliedstaaten von der Visumpflicht befreit. Unter denselben Voraussetzungen können auch die Bürger Albaniens sowie Bosnien und Herzegowinas seit dem **15. Dezember 2010** visumfrei in die EU-Mitgliedstaaten reisen.

Die Entscheidung, Bürger aus den genannten westlichen Balkanstaaten ohne Visum in die EU einreisen zu lassen, wurde nach einer gründlichen Bewertung der Fortschritte in jenen Bereichen getroffen, die in den **Fahrplänen für die Dialoge über eine Visaliberalisierung** aufgeführt sind (Dokumentensicherheit, Grenzverwaltung, Asyl, Migration, Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption sowie Schutz der Grundrechte). Die Visumfreiheit ist für die Bürger der westlichen Balkanstaaten im Zuge der EU-Integration der greifbarste Vorteil und ein deutlicher Anreiz, die Reformen im Bereich Justiz und Inneres voranzutreiben.

In einer Erklärung, die die Kommission dem Rat (Justiz und Inneres) am 8. November 2010 vorgelegt hat, betont diese explizit die Bedeutung einer durchgängigen und wirksamen Umsetzung aller Maßnahmen und Reformen, die die westlichen Balkanstaaten als Teil ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Visadialogs zugesagt haben. Um die Konsistenz und Nachhaltigkeit der maßgeblichen Reformen zu bewerten, hat die Kommission einen **Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung** eingeführt; dieser deckt alle in den Fahrplänen für die Visaliberalisierung genannten Bereiche ab und erlaubt es der Kommission, die bisher erzielten Fortschritte zu überprüfen.

Der vorliegende Bericht verfolgt die folgenden Ziele: (1) Präsentation der im Zusammenhang mit dem Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung und gemäß der ersten und der zweiten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen² bezüglich der Überwachung der Entwicklung nach der Abschaffung der Visumpflicht vom Mai bzw. Dezember 2011 getroffenen Maßnahmen; (2) Bewertung der Fortschritte in den betreffenden westlichen Balkanstaaten nach der letzten Bewertung im Dezember 2011 und (3) Ermittlung der nächsten Schritte und der konkret zu ergreifenden Maßnahmen.

II. Im Zusammenhang mit dem Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung und gemäß der zweiten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom 7. Dezember 2011 ergriffene Maßnahmen

¹ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABL L 81 vom 21.3.2001, S. 1).

² SEK(2011) 695 endg. und SEK(2011) 1570 endg.

Die zweite Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zum Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung wurde am 7. Dezember 2011 veröffentlicht und dem Europäischen Parlament und dem Rat im Dezember 2011 vorgelegt. Die Arbeitsunterlage enthält eine detaillierte Analyse der Fortschritte, die die betreffenden westlichen Balkanstaaten in den Bereichen erzielt haben, die in den Fahrplänen für die Visadialoge aufgeführt sind, des Weiteren die Ergebnisse des Überwachungsmechanismus sowie Angaben zu den von diesen Ländern mit Blick auf die Weiterentwicklung der Prozesse zur Verwaltung der Auswanderungsströme ergriffenen Maßnahmen.

Im Jahr 2012 organisierte die Kommission für Sachverständige **Missionen zur Bewertung der Rechtsstaatlichkeit** nach Montenegro (März 2012), in die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (April 2012) und nach Albanien (Mai 2012). Diese Missionen gaben der Kommission die Möglichkeit, mit der Unterstützung durch Sachverständige aus den EU-Mitgliedstaaten vor Ort die Fortschritte und die Nachhaltigkeit der Reformen zu überprüfen.

Darüber hinaus kamen am 1. und 2. März Vertreter der Europäischen Kommission, einschließlich der Vertreter der EU-Delegationen der westlichen Balkanstaaten, in Tirana zusammen. Dieses Treffen wurde im Rahmen des halbjährlich stattfindenden **JAINET-Forums** (Justice and Home Affairs Network for the Western Balkans, Netzwerk Justiz und Inneres für die westlichen Balkanstaaten) abgehalten, das einen maßgeblichen Mechanismus zur Stärkung des gezielten Fachwissens der EU-Delegationen im Bereich Justiz und Inneres darstellt. Das Treffen im Rahmen des JAINET-Forums bot den Teilnehmern eine operative Arbeitsplattform für den Austausch wertvoller Informationen, die für den Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung von großer Bedeutung sind.

Der Dialog zwischen der Kommission und den westlichen Balkanstaaten wird auch im Rahmen des **Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses** fortgesetzt. Am 24. und 25. April wurde in Tirana der jährliche JLS-Unterausschuss „Justiz, Freiheit und Sicherheit“ mit Albanien organisiert. In Brüssel wurde am 3. Mai mit den zuständigen Behörden in Bosnien und Herzegowina eine hochrangige Sitzung zu innenpolitischen Fragen ausgerichtet. Auf dieser Sitzung wurden auch verschiedene Aspekte in Bezug auf die Menschenrechte abgedeckt, die zuvor unter Block 4 des Fahrplans für die Visaliberalisierung aufgeführt waren. Diese Zusammenkünfte boten die Möglichkeit für einen umfassenden Informationsaustausch zwischen der Kommission und den zuständigen nationalen Behörden und regten zu fruchtbaren Gesprächen über die notwendigen Reformen an.

Die vom starken Zustrom an Asylbewerbern am stärksten betroffenen EU-Mitgliedstaaten setzen die **bilateralen Besuche** in den entsprechenden westlichen Balkanstaaten fort, um Informationen über dieses Phänomen auszutauschen und spezifische Maßnahmen für den Umgang damit zu erörtern. Die Kommission wird hierbei über alle Entwicklungen auf dem Laufenden gehalten. Vertreter der westlichen Balkanstaaten wurden ebenfalls eingeladen, die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten zu besuchen.

Im Rahmen des **Frontex-Warnmechanismus**, der über das Netz für die Risikoanalyse in den westlichen Balkanstaaten (Western Balkans Risk Analysis Network, WEBRAN) verwaltet wird, wurden außerdem seit Dezember 2011 **sieben** zusätzliche **Warnberichte** herausgegeben. Die Frontex-Warnberichte bieten auch weiterhin eine detaillierte Analyse der dynamischen Entwicklungstendenz der Zuwanderung aus dieser Region. Die Berichte fördern das Verständnis des Missbrauchs der Visaliberalisierung, erleichtern die Bewertung der Entwicklung dieses Phänomens und ermöglichen es, konkrete Maßnahmen zu bestimmen.

Auf Grundlage dieser Berichte legt die Europäische Kommission den maßgeblichen Arbeitsgruppen des Rates sowie auf einer Reihe bilateraler Sitzungen mit den betreffenden EU-Mitgliedstaaten **regelmäßig aktuelle Informationen und Analysen** bezüglich der Migrationsströme in die EU vor.

III. Bewertung der anhaltenden Umsetzung der Zielvorgaben im Rahmen der Dialoge für die Visaliberalisierung durch die westlichen Balkanstaaten

Die aktuellen Bewertungen basieren auf den folgenden Elementen: (1) den von der Kommission angeforderten und von den westlichen Balkanstaaten vorgelegten **detaillierten Berichten**, (2) den auf den Sitzungen der Ausschüsse im Rahmen des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens sowie auf weiteren Dialogsitzungen ausgetauschten Informationen, und (3) den Ergebnissen der **drei Bewertungsmissionen**, die im März, April und Mai 2012 von den Dienststellen der Kommission und Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten in Montenegro, der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Albanien durchgeführt wurden.

In jedem Land folgt die Bewertung der in den Fahrplänen für die Visaliberalisierung vorgegebenen Blockstruktur.

Albanien

Im Bereich der **Dokumentensicherheit** verläuft die Herstellung und Ausgabe biometrischer Reisepässe und Personalausweise auch weiterhin reibungslos. Bis zum 30. Juni 2012 wurden bereits 2,4 Mio. biometrische Reisepässe und 3,1 Mio. biometrische Personalausweise ausgestellt.

Auch im Bereich der **Grenzverwaltung** wurden Fortschritte erzielt. Mit dem Kosovo³ wurde ein Protokoll für gemeinsame Grenzpatrouillen unterzeichnet, und mit der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurde eine Vereinbarung über den Informationsaustausch durch die Grenzpolizei geschlossen. Die Grenzpolizei weitet den Zugriff auf das Informationssystem MEMEX, in dem strafrechtlich relevante Erkenntnisse gespeichert sind, gegenwärtig auf weitere Directorate und Kommissariate auf regionaler Ebene aus, das interinstitutionelle maritime Leitzentrum hingegen ist noch nicht an dieses System angebunden. Seit Juli 2012 ist das Verwaltungssystem für alle Daten (Total Information Management System, TIMS) mit der Datenbank des Melderegisters an den Grenzübergangsstellen verknüpft. Die Kapazitäten für die Risikoanalyse und die Bewertung der Bedrohungslage müssen noch verstärkt werden.

Im Zusammenhang mit der **Migration** wurden ebenfalls Fortschritte erzielt. Die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens verläuft weiterhin reibungslos. Zwischen November 2011 und März 2012 wurden insgesamt 2407 Rückübernahmefälle verzeichnet. Die für die Umsetzung dieser Strategie und des Aktionsplans für rückgeführte Migranten zuständigen Einrichtungen sind zu verstärken. Die Annahme der neuen nationalen Migrationsstrategie steht noch aus.

Der institutionelle und der rechtliche Rahmen für das **Asylwesen** wurden eingeführt. Seit Mai 2012 wurden 82 Flüchtlinge und 24 Asylbewerber erfasst. Die vorbereitenden

³ Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/99 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.

Tätigkeiten in diesem Bereich müssen jedoch weiter forciert werden. Bisher werden Flüchtlingen und Personen, denen komplementärer Schutz gewährt wird, noch keine Ausweisdokumente ausgestellt. Die albanische **Visumregelung** entspricht noch nicht in allen Punkten den EU-Anforderungen.

Auf dem Gebiet der **polizeilichen Zusammenarbeit und der Bekämpfung der organisierten Kriminalität** konnten Fortschritte verzeichnet werden. Die albanische Staatspolizei überprüft gegenwärtig ihre Strukturen, um die Berichterstattungskapazitäten der an der Grenze tätigen Beamten zu verbessern und proaktive Ermittlungen zu erleichtern. Die maßgeblichen Einrichtungen müssen dringend die Koordinierung vorantreiben und so die Kapazitäten zur Untersuchung der schweren und organisierten Kriminalität optimieren.

Auch auf dem Gebiet der **Drogenbekämpfung** wurden Fortschritte erzielt. Die internationale Zusammenarbeit dauert an, der erkenntnisgestützte Ansatz muss jedoch noch verstärkt werden. Zudem sind weitere Bemühungen erforderlich, um die Kapazitäten zur Aufdeckung und Untersuchung des Drogenhandels zu steigern.

Im Zusammenhang mit der Bekämpfung von **Menschenhandel** gab es ebenfalls Fortschritte, der inländische Menschenhandel stellt jedoch auch weiterhin ein ernstes Problem dar. Standardabläufe für die Identifizierung von Opfern und potenziellen Opfern des Menschenhandels und entsprechende Verweismechanismen wurden zwar eingeführt, im Hinblick auf die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden und die internationale Zusammenarbeit besteht jedoch noch Verbesserungsbedarf.

Auf dem Gebiet der **Bekämpfung der Geldwäsche** wurden ebenfalls Fortschritte gemeldet. Die Risikobewertungen wurden von den Polizeibehörden erarbeitet und anderen Behörden zur Verfügung gestellt. Auf der Grundlage der Empfehlungen des Moneyval-Ausschusses wurden Zusätze zum Strafgesetzbuch betreffend eines eigenständigen, von Vortaten unabhängigen Straftatbestands der Geldwäsche sowie zur Einführung des Straftatbestands der Eigengeldwäsche aufgenommen. Die Zahl der Vermögensermittlungen ist ebenso wie die Zahl der Anzeigen verdächtiger Transaktionen gestiegen. Die Zahl der Verurteilungen wegen Geldwäsche ist jedoch nach wie vor gering.

Bei der **Bekämpfung von Korruption** wurden nur wenige Fortschritte gemacht. Der rechtliche und der institutionelle Rahmen wurden auf breiter Ebene eingeführt, jedoch müssen noch immer Hindernisse beseitigt werden, die einer sachgerechten Untersuchung bezüglich der Immunität hochrangiger Beamte sowie Justizbeamter entgegenstehen. Die erforderlichen Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen sind noch immer nur unzureichend umgesetzt. Im Hinblick auf Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und Verurteilungen auf allen Ebenen muss eine solide Erfolgsbilanz geschaffen werden.

Die Fortschritte im Zusammenhang mit den **Grundrechten** waren nicht homogen: Während im Hinblick auf die Rechte der Frau und das Diskriminierungsverbot einige Fortschritte verzeichnet wurden, waren die Erfolge im Bereich der Integration der Roma eher gering. Die Bemühungen um die Einführung politischer Instrumente für schutzbedürftige Gruppen müssen verstärkt werden. Die Umsetzung der Strategie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Roma geht noch immer nur sehr langsam voran. Es wurden Maßnahmen zum Umgang mit nicht registrierten Roma-Kindern getroffen. Insgesamt sehen die Roma sich noch immer sehr schwierigen Lebensbedingungen und häufigen Diskriminierungen gegenüber, insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu Bildung, Beschäftigung, zum Sozial- und Gesundheitsschutz sowie zu Wohnraum.

Bosnien und Herzegowina

Im Bereich der **Dokumentensicherheit** wurden gute Fortschritte erzielt. Bis Mai 2012 wurden 1 187 007 biometrische Reisepässe ausgestellt, das entspricht 72 % aller sich im Umlauf befindenden Reisepässe. Das neue Gesetz über Personalausweise wurde ebenfalls angenommen. Auf nationaler Ebene wurden Änderungen am Meldegesetz verabschiedet. Die vollständige Umsetzung ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Ein Gesetzesentwurf bezüglich des Aufenthaltsrechts, der den rechtlichen Rahmen stärken soll, muss noch angenommen werden.

Auch in Bezug auf die **Grenzverwaltung** wurden Fortschritte verzeichnet. Der Großteil der Gesetzgebung zum integrierten Grenzmanagement, einschließlich des Gesetzes zu den Grenzkontrollen, basiert in erster Linie auf dem maßgeblichen Besitzstand der Union. Die überarbeitete Strategie zum integrierten Grenzmanagement und der entsprechende Aktionsplan werden gegenwärtig umgesetzt, und die Infrastruktur an den Grenzübergangsstellen wird weiter ausgebaut. Von 55 internationalen Grenzübergangsstellen sind 29 mit Videoüberwachungssystemen ausgestattet. Alle internationalen Grenzübergangsstellen sind mit Lesegeräten für biometrische Reisepässe ausgestattet und an das integrierte System zur Kontrolle der Grenzübergänge an den Staatsgrenzen angebunden. Die Annahme des Leitfadens über die interne Organisation der Grenzpolizei verzögert sich erneut. Es müssen finanzielle Ressourcen zugeteilt werden, damit die infrastrukturbezogenen Maßnahmen gewährleistet sind, die für die Schließung der bereits bekannten, nicht autorisierten Grenzübergangsstellen entlang der Grenzen von Bosnien und Herzegowina zu Serbien und Montenegro erforderlich sind. Von den beiden anderen betroffenen Ländern wird erwartet, dass sie zeitgleich ebenfalls entsprechende Maßnahmen ergreifen.

Fortschritte wurden ebenfalls im Bereich der **Migration** gemacht. Die Einrichtung für die vorübergehende Inhaftierung irregulärer Immigranten wurde in Betrieb genommen. Die Umsetzung des Rückübernahmeabkommens zwischen der Europäischen Union und Bosnien und Herzegowina verläuft weiterhin reibungslos. Die Strategie für die Wiedereingliederung von Rückkehrern muss hingegen noch umgesetzt werden.

Im Zusammenhang mit dem **Asylwesen** konnten Fortschritte verzeichnet werden. Bosnien und Herzegowina befasst sich weiterhin mit der reibungslosen Umsetzung des rechtlichen und strategischen Rahmens. Die Kapazitäten des Asylsystems reichen gegenwärtig aus, um der aktuellen Anzahl der Asylanträge gerecht zu werden.

Bei der **Bekämpfung der organisierten Kriminalität** befindet sich Bosnien und Herzegowina noch am Anfang. Das System für den elektronischen Datenaustausch bezüglich der von der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden verwalteten Datensätze ist in die Testphase eingetreten, und die Digitalisierung der Polizeiarchive wird fortgesetzt. Der mangelnde systematische Austausch sachdienlicher Erkenntnisse sowie fehlende wirksame und nachhaltige Mechanismen für die Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden verhindern jedoch weitere Fortschritte bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Ein Gesetzesentwurf zum Zeugenschutzprogramm, mit dem Defizite in der aktuellen Gesetzgebung beseitigt werden, wurde erarbeitet und steht vor der Annahme.

Bosnien und Herzegowina kann auch bei der **Bekämpfung des Drogenhandels** Fortschritte vermelden. Die institutionellen Kapazitäten für die Koordinierung und systematische Umsetzung des politischen Rahmens sind jedoch weiterhin kaum ausreichend. Die

Strafverfolgungsaktivitäten müssen ebenfalls verstärkt werden. Ein Leitfaden bezüglich der sicheren Verwahrung und Vernichtung beschlagnahmter Betäubungsmittel wurde vom Ministerrat verabschiedet. Die Vorschläge für Änderungen am Gesetz zur Verhütung und Eindämmung des Betäubungsmittelmissbrauchs, die die Einrichtung einer Drogenbehörde vorsehen, wurden noch nicht angenommen.

Bosnien und Herzegowina hat im Zusammenhang mit der Bekämpfung von **Menschenhandel** einige Fortschritte erzielt. Die Zahl der ermittelten Opfer von Menschenhandel ist gestiegen. Es sind dennoch weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Koordination und zur Erhaltung einer wirksamen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden und den mit dieser Thematik befassten NRO erforderlich. Eine proaktive Identifizierung der Opfer sowie das gute Funktionieren des nationalen Verweismechanismus sind dabei von größter Bedeutung. Darüber hinaus muss die strafrechtliche Verfolgung der Täter noch stärker forciert werden.

Auch bei der **Bekämpfung von Geldwäsche** konnte Bosnien und Herzegowina Fortschritte erzielen. Die Zahl der Straftaten und der bestätigten Anklagen im Zusammenhang mit Geldwäsche ist gestiegen. Die Empfehlungen des Moneyval-Ausschusses, insbesondere jene bezüglich der operativen und finanziellen Unabhängigkeit der Finanzermittlungsabteilung (Financial Intelligence Department), müssen unverzüglich berücksichtigt werden. Änderungen am Gesetz zur Verhinderung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung gemäß den Moneyval-Empfehlungen müssen noch angenommen werden. Der Mechanismus zur Beschlagnahme von Vermögen aus Straftaten ist landesweit umzusetzen.

Bei der **Bekämpfung der Korruption** konnten nur wenige Fortschritte vermeldet werden. Der Leitfaden der Korruptionsbekämpfungsbehörde wurde im Juli angenommen. Für die ordnungsgemäße Umsetzung des Aktionsplans zur Korruptionsbekämpfung sind weitere Anstrengungen erforderlich. Wirksame Ermittlungen, Strafverfolgungsmaßnahmen und Verurteilungen in Korruptionsfällen sind weiterhin selten, die Zahl der Freisprüche und der zur Bewährung ausgesetzten Strafen hingegen ist sehr hoch.

Auf dem Gebiet der **Grundrechte** wurden im Hinblick auf die Freizügigkeit der Minderheit der **Roma** kaum Fortschritte gemacht. Zwar schritt die Umsetzung des Aktionsplans zur Verbesserung des Zugangs der Roma zu Wohnraum etwas voran, aber in Bezug auf den Zugang der Roma zu Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Bildung wurden nur geringe Fortschritte verzeichnet. Daher wurde damit begonnen, die Aktionspläne für einen besseren Zugang der Roma zu Wohnraum, Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Bildung nach Maßgabe der Empfehlungen des im Juli 2011 durchgeführten Seminars zum Thema Roma-Inklusion zu überarbeiten, um den konkreten Bedürfnissen der Roma besser gerecht zu werden. Diskriminierungen beim Zugang zu Beschäftigung, Gesundheitsversorgung und Rentenansprüchen sowie das langsame Fortschreiten der Minenräumung behindern nach wie vor die nachhaltige Rückführung und die lokale Eingliederung von Binnenvertriebenen und anderen schutzbedürftigen Gruppen. Die Schwierigkeiten in Bezug auf die Verfügbarkeit finanzieller und personeller Ressourcen für den Bürgerbeauftragten wurden noch nicht angegangen. Von Bürgern angestrebte Gerichtsverfahren wegen Diskriminierung sind weiterhin selten.

Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien

Im Hinblick auf die **Dokumentensicherheit** ist zu vermelden, dass bis März 2012 insgesamt 1 398 280 Reisedokumente und 1 517 873 Personalausweise ausgestellt wurden. Die

Ausstellung dieser Dokumente verläuft ohne Schwierigkeiten. Seit dem Ablauf der Frist für den Austausch der alten Pässe (27. Februar 2012) haben ausschließlich biometrische Reisepässe Gültigkeit.

In Bezug auf die **Grenzverwaltung** wurde im Februar 2012 ein nationaler Rat eingerichtet, der sich mit der Strategie für ein integriertes Grenzmanagement befasst. Aufgabe dieses Nationalen Rates ist die Überwachung und Umsetzung der Strategie und des zugehörigen Aktionsplans. Der Rat setzt sich aus Vertretern der zuständigen Ministerien und Einrichtungen zusammen, die am Umsetzungsprozess beteiligt sind. Die Umgestaltung von neun Polizeistationen für die Grenzüberwachung wurde abgeschlossen, allerdings sind sie noch nicht an die zentrale Datenbank des Innenministeriums angebunden. Es wurden gemeinsame Kontaktzentren für die polizeiliche Zusammenarbeit mit Albanien, Serbien und dem Kosovo eingerichtet. Protokolle für gemeinsame Grenzpatrouillen wurden in Form länderübergreifender Patrouillengruppen mit Albanien, Bulgarien und dem Kosovo realisiert.

Im Zusammenhang mit dem **Asylwesen** wurde für das Jahr 2012 ein nationales Integrationsprogramm verabschiedet, das die staatliche finanzielle Unterstützung für Wohnraum für Asylanten sicherstellt. Die Aufnahmekapazitäten und die personellen Ressourcen der Asyleinrichtung in Vizbegovo wurden verstärkt. Die Verwaltungskapazität und die Effizienz der Verwaltung im Asylwesen sind nach wie vor unzureichend und bedürfen der Verbesserung. Asylverfahren ziehen sich über einen langen Zeitraum hin; die Prozesse zur Ausstattung der Asylbewerber mit Ausweisdokumenten konnten bislang nicht beschleunigt werden, und mangelnde Dolmetschkapazitäten stellen weiterhin ein Hindernis dar.

Im Hinblick auf die **Migration** wurde ein Entwurf für das Sekundärrecht vorgelegt, das für die vollständige Betriebsfähigkeit der nationalen Datenbank für Ausländer, in der Daten zum Asylwesen, zur Migration und zu Visumfragen enthalten sind, erforderlich ist. Das nationale Migrationsprofil für das Jahr 2011 wurde verabschiedet. Vier Migrationszentren bieten den Bürgern nun Informationen zur legalen Migration. Das Rückübernahmeabkommen mit der Europäischen Union wurde reibungslos umgesetzt. Ein Rückübernahmeabkommen mit Serbien ist in Kraft getreten, und mit Montenegro wurde ein Rückübernahmeabkommen geschlossen.

Die zur **Bekämpfung der organisierten Kriminalität** in der Strafprozessordnung vorgesehenen Ermittlungszentren und kriminalpolizeilichen Stellen wurden noch nicht geschaffen. Weitere Bemühungen zur Umsetzung des Aktionsplans für die Anwendung der neuen Strafprozessordnung sind insbesondere im Hinblick auf die Schulung von Strafverfolgungsbeamten und Staatsanwälten erforderlich. Hinsichtlich des Personalmangels beim dem Innenministerium unterstellten Zentrum zur Eindämmung der organisierten und schweren Kriminalität konnten keine Fortschritte gemacht werden. Die nationale Datenbank zur Sammlung kriminalpolizeilicher Erkenntnisse befindet sich noch immer in der Ausschreibungsphase, und das nationale Koordinierungszentrum zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität wurde ebenfalls noch nicht eingerichtet. Die Bemühungen zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität seitens der maßgeblichen Strafverfolgungsbehörden (Innenministerium, Büro des Staatsanwalts, Zollverwaltung und Finanzpolizei) sind zu verstärken. Ein wirksames Arbeiten der Staatsanwaltschaft wird durch den fehlenden direkten Zugang zu den Datenbanken behindert. Auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung konnten nur sehr wenige Fortschritte verzeichnet werden. Die Menge der im Land sichergestellten Drogen ist weiterhin gering, die Kapazitäten der dem Innenministerium unterstellten Abteilung für illegale Drogen sollten daher erhöht werden. Die

Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich der Auffindung und Beschlagnahmung von Drogen müssen ebenfalls verstärkt werden.

Die internationale und die regionale Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität wurde fortgesetzt. Das operative Abkommen mit EUROPOL wurde ratifiziert.

Im **Kampf gegen die Korruption** hat die Staatliche Kommission für die Verhinderung von Korruption (State Commission for Prevention of Corruption, SCPC) im Dezember 2011 mehrere nationale Programme zur Verhütung und Unterbindung von Korruption und zur Verhinderung von Interessenkonflikten sowie den begleitenden Aktionsplan 2011-2015 verabschiedet. Im Hinblick auf die Verhütung von Korruption wurde eine Reihe von Schulungsmaßnahmen für Richter, Staatsanwälte, Strafverfolgungsbeamte und weitere Staatsbedienstete durchgeführt. Eine systematische Überprüfung von Vermögenserklärungen durch die SPCP wurde auf den Weg gebracht. Die Überprüfung von Erklärungen zu Interessenkonflikten begann nach der Annahme des Sekundärrechts, das System ist jedoch noch nicht vollständig. Das System zur Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen muss verbessert werden, um so dessen Transparenz und Rechenschaftspflicht sicherzustellen. Eine Erfolgsbilanz in Bezug auf Korruptionsfälle auf höchster Ebene konnte noch nicht erstellt werden. Die Unabhängigkeit des Justizwesens weist nach wie vor Schwachstellen auf, wodurch die Entschlossenheit zur Bekämpfung der Korruption untergraben wird.

Auf dem Gebiet der **Grundrechte** wurde im Dezember 2011 der Aktionsplan zur Eingliederung von Roma und romastämmigen Flüchtlingen angenommen. Dieser Plan umfasst Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs der Roma-Bevölkerung zu Beschäftigung, Bildung, Wohnraum und Ausweispapieren. Die Auswertung des Aktionsplans sieht alle sechs Monate eine Sitzung der Interessenvertreter vor, eine erste Sitzung hat bereits im Februar 2012 stattgefunden. Die Kapazitäten der Roma-Informationszentren (Roma Information Centres, RIC) wurden durch den Erwerb neuer technischer Ausrüstung verbessert. Im Februar 2012 wurde das zehnte Zentrum in Topansko Pole eröffnet. Im Hinblick auf das Bildungswesen wurde die Entscheidung getroffen, zwei neue Schulen in der Gemeinde Shuto Orizari zu errichten. Es wurden Maßnahmen zur Vergabe von Stipendien an romastämmige Schüler getroffen und Projekte auf den Weg gebracht, die die Eingliederung von Roma-Kindern in Vorschulen zum Gegenstand haben. Für romastämmige Gesundheitsmediatoren wurden Schulungen durchgeführt, und 16 Mediatoren werden bald eine Beschäftigung in acht verschiedenen Gemeinden aufnehmen.

Montenegro

Im Bereich der **Dokumentensicherheit** kann vermeldet werden, dass bis zum 31. März 2012 bereits 313 109 biometrische Reisepässe und 444 023 Personalausweise ausgestellt wurden. Die Umsetzung verläuft reibungslos.

Bei der **Grenzverwaltung** ist der Abschluss der Modernisierung von zwei Grenzübergangsstellen (Dobrakovo, Dracenovac) an der Grenze zu Serbien zu vermelden. Für die Grenzpolizei an den wichtigsten Grenzübergangsstellen wurden neue IT-Ausrüstung und Fahrzeuge erworben und installiert bzw. in Betrieb genommen. An allen anderen Grenzübergangsstellen wurden detaillierte Bedarfsanalysen durchgeführt und Defizite im Bereich der Ausrüstung ermittelt. Die Kapazitäten der Grenzpolizei wurden zudem durch Schulungsaktivitäten gestärkt.

Im Bereich der **Migration** wurde eine Koordinierungsstelle geschaffen, deren Aufgabe die Überwachung der Umsetzung der Strategie 2011-2016 für die Wiedereingliederung von Personen ist, die im Rahmen von Rückübernahmeabkommen in ihr Heimatland rückgeführt wurden. Das Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Union und Montenegro wird auch weiterhin reibungslos umgesetzt. Die Einrichtung des Aufnahmезentrums für irreguläre Migranten wurde ebenfalls abgeschlossen.

Im **Asylbereich** wurden das Asylgesetz und das Ausländergesetz angenommen, die Umsetzung dieser Gesetze birgt jedoch einige Herausforderungen. Die Zuständigkeiten der maßgeblichen nationalen Einrichtungen sollten weiter konkretisiert werden. Die Situation in Bezug auf die Entscheidung über Asylanträge hat sich nicht verbessert. Der Bau des Aufnahmезentrums für Asylbewerber wurde abgeschlossen.

Zur **Bekämpfung der organisierten Kriminalität** wurde im Januar 2012 ein entsprechender Aktionsplan angenommen, mit dem operative Maßnahmen und Indikatoren im Einklang mit den Prioritäten eingeführt wurden, die 2011 in der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität (OCTA) genannt wurden. Durch im November 2011 verabschiedete Änderungen am Leitfaden über die interne Organisation und die Aufgabenbeschreibung der Polizeiverwaltung wurden stärker spezialisierte Organisationseinheiten innerhalb der Polizei eingeführt. Die Beziehungen zwischen der Staatsanwaltschaft und den Polizeibehörden müssen verbessert werden, um so die führende Rolle der Staatsanwaltschaft bei den Ermittlungen sicherzustellen. Der mangelnde direkte Zugang der Staatsanwälte zu den einschlägigen Datenbanken und unzureichende Kapazitäten behindern die wirksame Anwendung der Strafprozessordnung. Die Kapazitäten der Strafverfolgungsbehörden im Bereich der Finanzermittlungen müssen ausgebaut werden. Die Kapazitäten für den Einsatz besonderer Ermittlungstechniken wurden verbessert (in Bezug auf Personal und Ausrüstung). Die bisherigen zeitlichen Begrenzungen behindern jedoch eine wirksame Nutzung. Das Projekt für erkenntnisgestützte Polizeiarbeit sollte auf das ganze Land ausgeweitet werden; parallel dazu sollten die Polizisten geschult werden. Die internationale und die regionale Zusammenarbeit im Bereich der Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität wurde wirksam fortgesetzt. Die Kompetenzen auf dem Gebiet der Drogenbekämpfung wurden in der kriminalpolizeilichen Abteilung zentral zusammengefasst, und die Kapazitäten wurden durch Schulungen sowie den Erwerb von Ausrüstung für Maßnahmen zur Drogenbekämpfung erhöht. An Schulen sowie auf lokaler Ebene wurden Sensibilisierungsmaßnahmen durchgeführt. Mit Europol, Interpol, den Polizeikräften der EU-Mitgliedstaaten und den Nachbarländern wurde die enge Zusammenarbeit im Kampf gegen Drogen fortgesetzt.

Im Bereich der **Bekämpfung von Korruption** wurden weitere Schritte zur Festigung des rechtlichen Rahmens ergriffen. Die Mechanismen für die Kontrolle der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sowie die Durchsetzung der Sanktionen müssen verschärft und im rechtlichen Rahmen genauer präzisiert werden. Die Kontrollmechanismen für das öffentliche Auftragswesen müssen ebenfalls verbessert werden. Nach Inkrafttreten des geänderten Gesetzes über die Vermeidung von Interessenkonflikten legten alle 36 Parlamentsabgeordneten, die auch Vorstandsmitglieder von staatseigenen Unternehmen waren, dieses Amt nieder, und alle 16 Abgeordneten, die gleichzeitig führende Stellungen innehatten (darunter zwei Bürgermeister), traten von einer ihrer Funktionen zurück. Die Kapazitäten der Kommission für die Vermeidung von Interessenkonflikten reichen nicht aus, um die Richtigkeit der Vermögens- und Interessenerklärungen von Beamten zu prüfen und illegale Bereicherungen aufzudecken, da die Kommission weder über Ermittlungsbefugnisse, noch über einen Zugang zu einschlägigen Datenbanken verfügt. Die Zahl der

Korruptionsfälle, in denen die Beschlagnahme von Vermögenswerten angeordnet wurde, ist weiterhin sehr gering. Rechtsvorschriften, die die längerfristige Einziehung von Erträgen aus Straftaten vorsehen, wurden bisher noch nicht angewandt. Es wurden mehrere Sensibilisierungskampagnen mit Blick auf die Meldung von Korruptionsfällen durchgeführt. Die Direktion für Korruptionsbekämpfung wurde dem Justizministerium unterstellt. Die Zuständigkeiten der Direktion müssen jedoch erweitert und die Kapazitäten gesteigert werden, um eine bessere Koordinierung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Auf dem Gebiet der **Grundrechte** ist zu vermelden, dass die Mitglieder des Rates für den Schutz vor Diskriminierung im Februar 2012 ernannt wurden. Sensibilisierungsmaßnahmen wurden im Berichtszeitraum ebenfalls durchgeführt. Die Kapazitäten des Büros des Bürgerbeauftragten müssen jedoch durch finanzielle Mittel und die Einstellung neuen Personals verstärkt werden. Die Legalisierung des Status von Vertriebenen geht weiter voran. Im April 2012 wurden eine Strategie zur Verbesserung der Situation der Volksgruppen der Roma, Aschkali und Kosovo-Ägypter sowie ein entsprechender Aktionsplan angenommen. Projekte zur sozialen Eingliederung der Angehörigen dieser Volksgruppen wurden ebenfalls fortgesetzt. Es ist erforderlich, die nachhaltigen Bemühungen um die Verbesserung des Zugangs von Vertriebenen und Angehörigen der genannten Volksgruppen zu ihren wirtschaftlichen und sozialen Rechten zu verstärken. Darüber hinaus müssen weitere Anstrengungen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Konik unternommen werden.

Serbien

Auf dem Gebiet der **Dokumentensicherheit** wurde die Herstellung und Ausgabe biometrischer Reisepässe und sicherer Personalausweise fortgesetzt. Zwischen Juli 2008 und März 2012 haben die serbischen Behörden mehr als 3,8 Mio. biometrische Reisepässe und rund 3,5 Mio. Personalausweise ausgestellt. Ein spezielles Direktorat für die Koordinierung dieses Prozesses ist hierbei für die Ausstellung von Reisepässen und Personalausweisen an im Kosovo ansässige Personen zuständig. Zwischen November 2011 und März 2012 hat dieses Direktorat insgesamt 17 000 biometrische Reisepässe für im Kosovo ansässige Personen ausgestellt.

Bei der **Grenzverwaltung** hat Serbien die Umsetzung seiner Strategie für das integrierte Grenzmanagement und des entsprechenden Aktionsplans fortgesetzt. Hierzu wurden Kontaktstellen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit Bosnien und Herzegowina sowie mit Montenegro eingerichtet. Die Einrichtungen für die Videoüberwachung wurden modernisiert, und an den Grenzübergangsstellen wurden gemeinsame Maßnahmen mit den Nachbarländern durchgeführt. Der Betrieb des Frühwarnsystems zur Ermittlung gefälschter Reisedokumente verläuft ohne Probleme. Die Strategie für das integrierte Grenzmanagement muss jedoch auf den neuesten Stand gebracht werden. Darüber hinaus muss noch immer eine durchgängige Anbindung aller Grenzübergangsstellen an die zentrale Datenbank des Innenministeriums sichergestellt werden. Die Einrichtung verschiedener neuer Grenzübergangsstellen war äußerst ressourcenintensiv, und die gemeinsame inländische Nutzung von Daten und Risikoprofilen ist insbesondere im Hinblick auf die Bekämpfung des Menschenhandels noch immer mangelhaft. Die Kontrolle der Verwaltungsgrenze zwischen dem Kosovo und Serbien stellt auch weiterhin eine große Herausforderung dar, und der Informationsaustausch über EULEX bedarf der Verbesserung. Von Serbien wird die Unterzeichnung und Umsetzung des technischen Protokolls zur Umsetzung der Schlussfolgerungen zum integrierten Grenzmanagement gefordert, die im Rahmen des Dialogs zwischen Belgrad und Pristina am 2. Dezember 2011 beschlossen wurden.

Im Bereich der **Migration** hat Serbien keine Fortschritte gemacht. Der rechtliche Rahmen entspricht zwar weitestgehend den EU-Standards, wurde jedoch noch immer nicht wirksam umgesetzt. Anträge werden noch immer vorübergehend von der Asyleinheit der Grenzpolizei bearbeitet, da das als vorrangige Instanz vorgesehene Asylamt noch nicht formell eingerichtet ist. Das Mandat der Asylkommission, der zweiten Instanz in diesem Bereich, ist im April 2012 abgelaufen, und neue Mitglieder wurden noch nicht ernannt. Serbien verfügt über zwei Aufnahmezentren für Asylbewerber, die jedoch beide keine ausreichenden Kapazitäten aufweisen, um allen Asylbewerbern die erforderlichen Leistungen bereitzustellen. Serbien muss seine Asylregelung durch die zeitnahe Einrichtung eines dritten Aufnahmezentrums, die Entwicklung eines Systems für die Verarbeitung der biometrischen Daten der Asylbewerber und die Verbesserung der Bedingungen für die Eingliederung von Asylbewerbern optimieren. Außerdem muss das Land weitere Schritte unternehmen, um seine Gesetzgebung im Bereich der legalen Migration, insbesondere in Bezug auf das Recht auf Familienzusammenführung, den Daueraufenthalt und die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums, an den EU-Besitzstand anzunähern. Eine nationale Datenbank zum Überprüfen von personenbezogenen Daten und Fingerabdrücken von Asylbewerbern ist noch nicht vorhanden. Der Rückübernahmeprozess zwischen der EU und Serbien verläuft ohne Probleme.

Bei der **Bekämpfung der organisierten Kriminalität** konnte Serbien Fortschritte vermelden. Eine Reihe von Gesetzesvorschlägen, die den Ausbau der Strafverfolgungskapazitäten und die Verbesserung der Abschöpfung illegaler Vermögenswerte vorsehen, sind geplant. Der Sonderstaatsanwalt für organisierte Kriminalität hat im Berichtszeitraum eine Reihe prominenter Fälle übernommen, die Höhe der sichergestellten Vermögenswerte ist jedoch weiterhin eher gering. Die Zusammenarbeit mit Europol und Eurojust wird weiter ausgebaut, und Serbien steht kurz vor der Unterzeichnung eines operativen Abkommens mit Europol. Serbien ist in Bezug auf den Menschenhandel auch weiterhin ein Herkunfts-, Durchgangs- und Zielland. Der rechtliche und der institutionelle Rahmen zur Bekämpfung des Drogenhandels ist vorhanden, doch Serbien bleibt ein bedeutender Handelspunkt im Drogenhandel auf der Balkanroute. Die Beseitigung dieser Probleme setzt stetige Bemühungen voraus.

Bei der **Bekämpfung von Korruption** wurden nur wenige Fortschritte erzielt. Serbien hat im Einklang mit den europäischen Standards den rechtlichen und den institutionellen Rahmen zur Bekämpfung der Korruption geschaffen, einschließlich der Einrichtung einer Korruptionsbekämpfungsbehörde und eines neuen Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien. Die serbische Justizministerin wurde zur Koordinatorin für die Korruptionsbekämpfung ernannt. Die Einführung eines proaktiven, erkenntnisgestützten Ansatzes zur Bekämpfung der Korruption und der organisierten Kriminalität steht jedoch noch aus. Die Behörden haben die nationale Korruptionsbekämpfungsstrategie für den Zeitraum 2012-2017 und den zugehörigen Aktionsplan noch nicht abschließend ausgearbeitet. Die Korruptionsbekämpfungsbehörde muss sich noch eine Erfolgsbilanz bezüglich der wirksamen Kontrolle der Finanzierung politischer Parteien und der Verbesserung der Zusammenarbeit mit relevanten Interessenvertretern bei der wirksamen Überprüfung von Vermögenserklärungen erarbeiten. Zum Schutz von Hinweisgebern wurden bisher nur wenige Maßnahmen umgesetzt. Kapazitäten zur Durchführung komplexer Finanzermittlungen sind noch immer nur begrenzt verfügbar; ein zentrales erkenntnisgestütztes System mit kriminalpolizeilichen Informationen fehlt, und die Höhe der abgeschöpften illegalen Vermögenswerte ist weiterhin eher gering.

Auf dem Gebiet der **Grundrechte**, insbesondere in Bezug auf die Freizügigkeit, hat Serbien nur wenige Fortschritte gemacht. Das Innenministerium hat eine Kampagne zur Einstellung neuer Mitarbeiter aus Minderheitengemeinschaften auf den Weg gebracht. Eine Strategie und ein Aktionsplan zur Verbesserung des Status der Roma in Serbien wurden ebenfalls eingeführt. Die Bedingungen in Bezug auf die Grundbildung, die Anmeldung in Schulen, die Eintragung in die Melderegister und den Zugang zur Gesundheitsversorgung haben sich leicht verbessert. Es müssen jedoch weitere erhebliche Anstrengungen – auch in Bezug auf die finanziellen Ressourcen – unternommen werden, um den Status und die sozioökonomischen Bedingungen der Roma zu verbessern, die weiterhin zu den am stärksten gefährdeten und marginalisierten Minderheitengruppen zählen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt stellt eine besonders große Herausforderung dar.

IV. Präventionsmechanismen in Bezug auf den Missbrauch der Visaliberalisierung durch Staatsangehörige der westlichen Balkanstaaten: Bewertung der Umsetzung

Die vorliegende Bewertung beruht auf den **Frontex-Warnberichten** Nr. 12 bis 18 sowie auf den **von den westlichen Balkanstaaten** auf Ersuchen der Kommission **vorgelegten Berichten**.

Wie aus der ersten und zweiten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen aus dem Jahr 2011 (s. o.) hervorgeht, haben einige EU-Mitgliedstaaten infolge der Entscheidungen aus den Jahren 2009 und 2010 bezüglich der Visumbefreiung der Bürger der westlichen Balkanstaaten⁴ bei Reisen in die EU **saisonale Anstiege bei der Zahl der Asylbewerber** gemeldet.

Im Berichtszeitraum waren Belgien, Deutschland, Luxemburg und Schweden auch weiterhin die beliebtesten Zielländer. Darüber hinaus wächst seit Anfang 2012 auch der Druck auf das Schweizer Asylsystem, da es insbesondere aus Serbien zahlreiche Asylbewerber in die Schweiz zieht. Als eines der assoziierten Schengen-Länder wurde die Schweiz zum Beitritt zur Taskforce für den Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung aufgefordert; dieser Beitritt ist im Februar 2012 erfolgt.

Die saisonal unterschiedliche Zahl der Asylbewerber aus den westlichen Balkanstaaten wurde auch im ersten Halbjahr 2012 beobachtet; darüber hinaus wurden **neue dynamische Entwicklungen** ausgemacht. Die Frontex-Warnberichte zeigen, dass die **Gesamtzahl** der Asylbewerber aus dieser Region im Vergleich zum Vorjahresberichtszeitraum **gesunken** ist (Januar -31 %, Februar -20 %, März -20 %, April -15 %) – nur im Mai war ein leichter Anstieg (+20 %) zu verzeichnen. Dieser Rückgang ist in erster Linie auf die stark gesunkene Zahl der Asylbewerber aus Serbien und der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien zurückzuführen, den beiden Ländern, aus denen noch immer die höchste Anzahl an Asylbewerbern stammt. Der plötzliche Anstieg im Mai entstand durch einen erheblichen Anstieg, gefolgt von einem deutlichen Rückgang der Asylanträge albanischer Bürger, die auf Gerüchten und Fehlinformationen beruhten.

Der positiven Wirkung des saisonalen Rückgangs der Zahl der Asylbewerber in den ersten vier Monaten des Jahres 2012 stehen jedoch verschiedene andere Entwicklungen entgegen. Zunächst ist die rückläufige Tendenz nicht gleichmäßig über alle fünf westlichen Balkanstaaten, für die die Visumfreiheit gilt, verteilt. Während die Zahl der Asylbewerber aus der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien und Serbien gleich geblieben oder

⁴ Die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien im Jahr 2009 und Albanien sowie Bosnien und Herzegowina im Jahr 2010.

sogar leicht gesunken ist, stieg die Zahl der Asylbewerber aus Albanien, Bosnien und Herzegowina sowie Montenegro im Vergleich zum Vorjahreszeitraum (2011)⁵ deutlich an.

Zweitens vermeldeten einige EU-Mitgliedstaaten trotz eines Rückgangs zum Jahresbeginn einen Anstieg der Zahl der Asylbewerber aus den westlichen Balkanstaaten. Die höchsten Zahlen wurden aus Belgien (+20 % im April), Luxemburg (+31 % im Mai) und Schweden (+133 % im Mai) gemeldet. In einigen Herkunfts- und Zielländern wurden darüber hinaus deutlich von der eigentlichen Entwicklung abweichende Fluktuationen⁶ beobachtet.

Der Jahresvergleich der Zahl der Asylbewerber aus den westlichen Balkanländern legt zudem ein **verzögertes saisonales Einsetzen der Migration mit geringer ausgeprägten Zunahme- und Rückgangsraten** nahe. Die wöchentliche Zunahme in den letzten beiden Aprilwochen (+31 %) lässt darauf schließen, dass im Vergleich zum Jahr 2011 eine neue Welle von Asylanträgen mit einer Verzögerung von anderthalb Monaten eingesetzt hat. Darüber hinaus wurde bereits in der letzten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Dezember 2011 darauf hingewiesen, dass der mit zeitlicher Verzögerung erreichte Höchstwert im Winter 2011 um 30 % niedriger lag als im Vorjahr. Dies wirkt sich möglicherweise auf die aktuell einsetzende Migrationswelle im Frühjahr/Sommer 2012 aus.

Die häufigsten **Gründe für Asylanträge** sind auch weiterhin der mangelnde Zugang zur Gesundheitsversorgung, zu Beschäftigung und zu Schulbildung. Außerdem hat eine wachsende Zahl von Asylbewerbern ihre Herkunftsländer aufgrund von Gerüchten und Fehlinformationen bezüglich der Gewährung von Asyl aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. Die EU-Botschaften in den westlichen Balkanstaaten haben daher ihre Anstrengungen verstärkt, den Zweck und die Bedingungen der Gewährung von Asyl zu verdeutlichen. Die Frontex-Warnberichte bestätigten, dass die Mehrheit der Asylbewerber in immer dieselben EU-Länder abwandert, beeinflusst durch Informationen von Freunden und Bekannten, die bereits in diese Länder gereist sind. Den meisten von ihnen ist durchaus bewusst, dass ihre Aussichten auf einen positiven Asylbescheid äußerst gering sind, sie versuchen aber dennoch ihr Glück.

Die wesentlichen Gründe für die hohe Zahl von Asylanträgen, die letztlich als unbegründet zurückgewiesen werden, die **Dauer der Asylverfahren** und die **damit zusammenhängende zulässige Aufenthaltsdauer** im entsprechenden Mitgliedstaat sind auch weiterhin wichtige **Faktoren**, die potenzielle Asylbewerber bei der Wahl des Ziellandes durchaus im Blick haben.

Wie aus der letzten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen hervorgeht, haben die betreffenden EU-Mitgliedstaaten spezifische **Gegenmaßnahmen** ergriffen (beispielsweise Informationskampagnen, die Optimierung des Einsatzes der für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständigen Mitarbeiter, Maßnahmen zur Senkung der durchschnittlichen

⁵ Vergleichende statistische Daten für die Zeiträume Mai 2012 und Mai 2011: Albanien (+725 %); Bosnien und Herzegowina (+14 %); Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (-48 %); Montenegro (+77 %), Serbien (-13 %).

⁶ Ein deutlicher, von der eigentlichen Entwicklung abweichender Anstieg der Zahl der Asylanträge albanischer Bürger wurde in Luxemburg (+275 % im Februar und +233 % im März) sowie in Schweden (+268 % im April und +413 % im Mai) verzeichnet; bei den Asylbewerbern aus Bosnien und Herzegowina wurden die stärksten Zunahmen aus Luxemburg (+1600 % im April) gemeldet; ebenfalls in Luxemburg war der stärkste Anstieg der Asylanträge von Bürgern aus der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (+480 % im Mai) zu verzeichnen; die meisten Migranten aus Montenegro hingegen zog es nach Deutschland (+750 % im Januar) und in die Schweiz (+200 % im Mai).

Bearbeitungszeit bei offensichtlich unbegründeten Anträgen sowie wirksamere Rechtsbehelfsverfahren). Die Informationen zu diesen Maßnahmen scheinen bei einigen nationalen Gruppen durchaus Wirkung bezüglich der Wahl der Zielländer zu zeigen.

Das **allgemeine Profil des Asylbewerbers** wurde auch im ersten Halbjahr 2012 bestätigt. Die meisten Asylanträge stammen von Angehörigen der Roma-Minderheit, die häufig mit ihrer gesamten Familie in das gewählte Zielland kommen. Das Bildungsniveau und die Beschäftigungsquote bei der Roma-Bevölkerung in der Region sind weiterhin niedrig, was zu sozialer Ausgrenzung und einer Verschlechterung der Lebensbedingungen beiträgt.

Weiterhin gibt es immer wieder **Versuche, die Asyl- und Rückführungsverfahren zu umgehen**; diese Tatsache wurde ebenfalls in der letzten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen behandelt. Einige Asylbewerber legen bei der Einreichung eines Asylantrags nicht ihren biometrischen Pass vor, was die Identifizierung der betreffenden Personen erheblich erschwert.

Die **Anerkennungsrate von Asylbewerbern** ist weiterhin gering⁷, was, wie bereits in den Vorgängerberichten dargelegt, auf die Unbegründetheit der meisten Asylanträge hindeutet. Anders als im vorhergehenden Zeitraum, als die Zahl der Asylanträge die Zahl der Rückführungen deutlich überstieg, ist seit Mitte Januar 2012 das Verhältnis zwischen der Zahl der neuen Asylanträge und der Zahl der Rückführungen recht ausgeglichen.

Die Behörden der fünf **westlichen Balkanstaaten** haben auf Ersuchen der Kommission die Maßnahmen zur Vermeidung des in Abschnitt II beschriebenen Phänomens fortgesetzt. Die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien hat einen neuen Plan angenommen (April bis September 2012), der insbesondere soziale und wirtschaftliche Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen schutzbedürftiger Gruppen, einschließlich der Minderheit der Roma, vorsieht.

Alle aktualisierten Berichte der westlichen Balkanstaaten über die Umsetzung der Aktionspläne, die dem Missbrauch der Visumfreiheit entgegenwirken sollen, bilden auch weiterhin eine bedeutende Grundlage für diesbezügliche **Informationskampagnen**. Überall in den betreffenden Ländern wurden Poster, Broschüren und Faltblätter verteilt, in denen die Rechte und Pflichten, die sich aus der Visumfreiheit bei Reisen in den Schengen-Raum ergeben, klar dargestellt sind; darüber hinaus wurden Informationen zu den Bestimmungen für den Zugang zum EU-Arbeitsmarkt verbreitet. Die westlichen Balkanstaaten melden eine wachsende Beteiligung lokaler NRO an diesem Prozess. Die EU-Delegationen in der Region spielen ebenfalls weiterhin eine bedeutende Rolle in diesem Bereich.

Maßnahmen zur Verstärkung der **Grenzkontrollen** werden weiterhin durchgeführt. Besondere Aufmerksamkeit kommt hierbei den Grenzübergangsstellen mit einem besonders hohen Straßenverkehrsaufkommen zu. Alle von der Visumpflicht ausgenommenen westlichen Balkanstaaten melden eine hohe Anzahl von Personen, die versucht haben, ihre Herkunftsländer zu verlassen, ohne die rechtlichen Bestimmungen einzuhalten. Die Maßnahmen zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Nachbarländern wurden ebenfalls intensiviert.

⁷

Die **Anerkennungsrate** bezeichnet den Anteil der positiven Bescheide (die also zur Gewährung des Flüchtlingsstatus oder von subsidiärem Schutz gemäß Richtlinie 2004/83/EG oder eines humanitären Schutzstatus gemäß nationalem Recht führten) an der Gesamtzahl der Entscheidungen in erster Instanz. Die Gesamtzahl der Entscheidungen setzt sich aus allen positiven und negativen Bescheiden zusammen.

Die westlichen Balkanstaaten vermelden auch die Fortsetzung der Maßnahmen zur **Kontrolle von Reisebüros und Transportunternehmen**, die an der Verbreitung von Fehlinformationen über die Asylbestimmungen beteiligt zu sein scheinen. Bosnien und Herzegowina, die Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Serbien koordinieren weiterhin die Aktionen ihrer Strafverfolgungsbehörden und der Verkehrsministerien, um mögliche Unregelmäßigkeiten aufdecken zu können. Die Behörden in Bosnien und Herzegowina meldeten die Einziehung von Beförderungsgenehmigungen aufgrund von Unregelmäßigkeiten bezüglich der Einhaltung der Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Beförderung von Personen; einige Fälle werden aktuell noch untersucht.

Die Änderungen am rechtlichen Rahmen der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, die laut der letzten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Dezember 2011 zur Einführung des **neuen Straftatbestands** der Erleichterung des Missbrauchs der Visumfreiheit geführt haben, wurden umgesetzt.

Langfristig angelegte Maßnahmen zur besseren Eingliederung der Minderheit der Roma sind mit den einzelnen Ländern in von der Kommission durchgeführten Seminaren vereinbart worden; dabei geht es vor allem um die Verbesserung der Wohnbedingungen und des Zugangs zur Gesundheitsversorgung, zu Bildung und zu Beschäftigung. Die erfolgreiche und kontinuierliche Umsetzung dieser Maßnahmen ist von größter Wichtigkeit für die Bekämpfung nicht begründeter Asylanträge (siehe auch die Länderanalyse in Abschnitt III).

Im Jahr 2011 hatte die Europäische Kommission gemeinsam mit den betreffenden Behörden in der Region eine Reihe von „romabezogenen Seminaren“ organisiert, deren Ziel es war, die Situation zu analysieren und mögliche Lösungen für die Herausforderungen zu erarbeiten, denen sich die Roma-Gemeinschaft tagtäglich gegenüber sieht. Die Gesamtergebnisse der horizontalen Bewertung zeigten eine deutliche Diskrepanz zwischen einer angemessenen Gesetzgebung sowie entsprechenden Strategien und deren ordnungsgemäßer Umsetzung in der Praxis. Die Seminare führten zu einer Reihe operativer Schlussfolgerungen in Schlüsselbereichen wie der Eintragung im Melderegister, der Bildung, der Beschäftigung, des Sozialwesens und der Gesundheitsversorgung, des Wohnraums und der Freizügigkeit. Folgeveranstaltungen bezüglich der Umsetzung der gemeinsam mit den Behörden erarbeiteten Schlussfolgerungen sind für das Jahr 2012 vorgesehen. Auch wird der erfolgreiche Abschluss des „Sarajewo-Prozesses“ einen wichtigen Beitrag zur Rückkehr bzw. zur lokalen Integration besonders bedürftiger Flüchtlinge und Binnenvertriebener leisten.

Bezüglich der **Wiedereingliederung von Rückkehrern**⁸ wurden ebenfalls Anstrengungen unternommen. Serbien hat die Umsetzung der nationalen Strategie für die Wiedereingliederung von Rückkehrern fortgesetzt und von einem Projekt berichtet, das die Entwicklung einer Datenbank zum Ziel hat, anhand derer der Zugang der Rückkehrer zu öffentlichen Dienstleistungen verfolgt werden kann. Insgesamt verfügt das Land über drei Aufnahmezentren für Rückkehrer. Eine Broschüre mit Informationen für Rückkehrer wurde in mehrere Sprachen übersetzt. Die finanziellen Mittel für die Wiedereingliederung der Rückkehrer sind jedoch in allen fünf westlichen Balkanstaaten, die von der Visumpflicht ausgenommen sind, unzureichend, und die Rückkehrer haben weiterhin nur begrenzten

⁸ Zwischen November 2011 und März 2012 wurden 2400 serbische Staatsbürger in ihr Herkunftsland abgeschoben. Im gleichen Zeitraum wurden ebenfalls 2400 Albanier in ihre Heimat zurückgeschickt. Insgesamt 983 Staatsangehörige der Ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien wurden im Jahr 2011 zurückgeschickt. Zwischen Januar 2011 und April 2012 mussten außerdem 234 Staatsangehörige aus Montenegro in ihr Herkunftsland zurückkehren.

Zugang zu Beschäftigung, Aus- und Weiterbildung und einer anerkannten fachlichen Qualifizierung.

Das Europäische Parlament und der Rat erörtern derzeit verschiedene Legislativvorschläge, die unter anderem zum Ziel haben, den Missbrauch der Asylsysteme in den EU-Mitgliedstaaten einzudämmen und **dem sogenannten Asyltourismus entgegenzuwirken**. Darüber hinaus wurde im Dezember 2011 der Vorschlag für die Anerkennungsrichtlinie angenommen. Die Arbeit an weiteren Instrumenten in diesem Bereich wird fortgesetzt.

Schließlich befinden sich die beiden gesetzgebenden Organe aktuell in der Schlussphase der Erörterung eines Vorschlags der Kommission zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind.⁹ Der Vorschlag sieht unter anderem eine Schutzklausel vor, die in dringenden Fällen die vorübergehende Aufhebung der Visumfreiheit für Staatsangehörige von Drittländern vorsieht, die von der Visumpflicht ausgenommen sind, beispielsweise wenn zur Behebung von Schwierigkeiten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten eine umgehende „Visumreaktion“ zu erfolgen hat. Ein solcher Mechanismus wird allerdings nur als letztes Mittel angesehen und kann auf alle Drittländer angewendet werden, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht ausgenommen sind.

V. Nächste Schritte und konkrete Maßnahmen

Die Kommission geht davon aus, dass der gegenwärtig angewendete **Überwachungsmechanismus für die Zeit nach der Visaliberalisierung** weiterhin reibungslos funktionieren und die erforderlichen Instrumente bieten wird, die für die Überwachung der fortlaufenden Umsetzung der Zielvorgaben für die Visaliberalisierung durch die westlichen Balkanstaaten und der Migrationsströme zwischen diesen Ländern und der Union erforderlich sind. Der Warnmechanismus ist geeignet, die Entscheidungsträger in der EU, einschließlich der Kommission, dabei zu unterstützen, die Art dieses gegenwärtig auftretenden Phänomens zu verstehen, die diesbezüglichen Entwicklungen zu bewerten und mögliche künftige Maßnahmen und Entscheidungen vorzubereiten.

Der Frontex-Warnmechanismus ist ein entscheidender Faktor, der die Kommission und die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die wirksame Überwachung der Situation und der Migrationsströme zwischen den westlichen Balkanstaaten und der Europäischen Union weiterhin zu gewährleisten. Der Warnmechanismus ist daher unbedingt beizubehalten. Eine Bewertung der Erweiterung dieses Mechanismus ist für Anfang 2013 vorgesehen.

Auf der Grundlage der Überwachungsergebnisse aus den vergangenen sechs Monaten und anhand eines Vergleichs mit den Inhalten der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen vom Dezember 2011 können folgende **Schlussfolgerungen** gezogen werden:

Bei der Mehrheit der Personen, die aus den westlichen Balkanstaaten in die EU einreisen, handelt es sich um **Bona-Fide-Reisende**. Der eigentliche Zweck, der mit der Einführung der Visaliberalisierung verfolgt wurde, nämlich die Erleichterung von zwischenmenschlichen Kontakten, die Verbesserung von Geschäftschancen und des kulturellen Austauschs sowie die Gelegenheit für Menschen aus diesen Ländern, die EU besser kennenzulernen, wird somit weiterhin zufriedenstellend erfüllt.

⁹ KOM(2011) 290.

Die Umsetzung der von den westlichen Balkanstaaten eingeführten Reformen in den Bereichen, die in den Fahrplänen zur Visaliberalisierung aufgeführt sind, wird ebenfalls fortgesetzt. In einigen Fällen sind jedoch **stärkere Anstrengungen** erforderlich, um die vollständige Nachhaltigkeit und Unumkehrbarkeit der Reformen zu gewährleisten.

Der Grad der bilateralen Zusammenarbeit und der Umsetzung der **EU-Rückübernahmeabkommen** mit den westlichen Balkanstaaten ist weiterhin zufriedenstellend.

Das **Phänomenon des Missbrauchs im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung** hat sich bezüglich des **saisonalen Auftretens und der geografischen Verbreitung** verändert. Auf globaler Ebene ist die Gesamtzahl der Asylbewerber aus den westlichen Balkanstaaten **im Vergleich zum Vorjahresberichtszeitraum (2011) gesunken**. Im Jahresvergleich ist hingegen ein Anstieg der Zahl der Asylbewerber außerhalb der Spitzenzeiten zu verzeichnen. Zusammen mit dem in der „Hochsaison“ verzeichneten Rückgang (siehe letzte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) zeigt diese Entwicklung eine **verzögerte und abgeschwächte saisonale Asylbewegung**. Die in den einzelnen Herkunfts- und Zielländern beobachteten Tendenzen zeigen zudem Fluktuationen auf, die sich nicht mit der globalen Entwicklung decken. Im zweiten Jahr in Folge hat dieses Phänomen außerdem eine geografische Ausbreitung erfahren.

Der **geringe Grad der Eingliederung lokaler Gemeinschaften, insbesondere der Roma**, stellt für die große Mehrheit der unbegründeten Asylanträge auch weiterhin einen wesentlichen Schubfaktor dar. Die Hauptgründe für das Verlassen des Herkunftslandes sind wirtschaftlicher Natur und ergeben sich in erster Linie aus der Erwartung finanzieller Vorteile im Zusammenhang mit einem Asylantrag in bestimmten EU-Mitgliedstaaten.

Die westlichen Balkanstaaten sind nach wie vor entschlossen, Lösungen für die gegenwärtigen Probleme zu finden, und einige der umgesetzten Maßnahmen haben bereits zu ersten Erfolgen geführt. Die breitere geografische Dimension und **das immer häufigere Auftreten gut organisierter Gruppen von romastämmigen Asylbewerbern** machen jedoch verstärkt zielgerichtete und ergebnisorientierte Maßnahmen erforderlich.

Ausgehend von den obengenannten Schlussfolgerungen sowie den Konsultationen und dem Austausch bewährter Praktiken, die in den vergangenen Monaten zwischen der Europäischen Kommission, den westlichen Balkanstaaten und den betreffenden EU-Mitgliedstaaten stattgefunden haben, werden folgende **Maßnahmen** auch weiterhin als notwendig erachtet:

- (1) Erstens sollte die **erweiterte Zusammenarbeit** mit den Behörden der westlichen Balkanstaaten fortgesetzt werden, um schwierige Situationen, denen sich einige Mitgliedstaaten gegenübersehen, zu beseitigen und möglicherweise vorhersehen zu können. Diese Zusammenarbeit ist insbesondere im Hinblick auf die abweichenden Entwicklungen in einigen Herkunfts- und Zielländern von besonderer Wichtigkeit. Die Zusammenarbeit sollte im Einklang mit der EU- und der nationalen Gesetzgebung auf einem **regelmäßigen Austausch von Informationen** zwischen der Kommission, den betreffenden EU-Mitgliedstaaten und den westlichen Balkanstaaten beruhen.
- (2) Zweitens müssen die Anstrengungen zur **Ermittlung von „Schleusern“** wie Reisebüros oder Transportunternehmen intensiviert werden.

- (3) Drittens sind die Anstrengungen zur Verbesserung der **Kontrollen bei der Ausreise** (in den westlichen Balkanstaaten) und der **Kontrollen bei der Einreise** (an den EU-Grenzen) weiter zu verstärken. In diesem Zusammenhang müssen die EU-Mitgliedstaaten, die direkt mit der Überwachung der EU-Außengrenzen befasst sind, diesem Phänomen unter Berücksichtigung des Schengen-Besitzstandes auch weiterhin besondere Aufmerksamkeit widmen. Hierbei ist eine enge Zusammenarbeit mit den westlichen Balkanstaaten, den Zielländern in der EU und Frontex erforderlich.
- (4) Darüber hinaus müssen die **anhaltenden zielgerichteten Informations- und Sensibilisierungskampagnen** mit dem Ziel verstärkt werden, die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem visumfreien Reisen, einschließlich der Informationen zu den Bestimmungen für den Zugang zum EU-Arbeitsmarkt und der Haftungsregelung im Falle des Missbrauchs von mit der Visumfreiheit einhergehenden Rechten, eindeutig zu definieren.
- (5) **Die Unterstützung für Minderheiten**, insbesondere für Roma-Gemeinschaften, **ist in den Herkunftsländern deutlich zu verbessern und zielgerichteter zu gestalten.** Besondere Aufmerksamkeit ist dabei der Steigerung der Schulbesuchsquote der Roma-Kinder sowie der Beschäftigungsquote zu widmen. Diesbezügliche Maßnahmen sollten neben der Umsetzung nationaler Strategien und der Unterstützung durch die Behörden in den betreffenden Ländern auch Hilfen der EU und bilaterale Hilfe von Seiten der Mitgliedstaaten umfassen. Die Kommission ist bereit, die im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe (IPA) geleistete Unterstützung (einschließlich TAIEX) auszuweiten.