SOC/105

"Grünbuch: Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr"

Brüssel, den 18. September 2002

STELLUNGNAHME

des Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

"Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen"

(KOM(2002) 175 endg.)

_____

Die Kommission beschloss am 11. April 2002, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

> *" Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen"*
> (KOM(2002) 175 endg.)

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft nahm ihre Stellungnahme am 4. September 2002 an. Berichterstatter war Herr PARIZA CASTAÑOS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 393. Plenartagung am 18./19. September (Sitzung vom 18. September) mit 126 Ja-Stimmen bei 3 Stimmenthaltungen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. Wesentlicher Inhalt der Kommissionsvorlage

1.1 Das Grünbuch der Kommission über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen enthält eine Reihe von themenrelevanten Vorschlägen, Überlegungen und Fragen sowie möglichen Maßnahmen zur Förderung der Rückkehr illegaler Einwanderer in ihr Herkunftsland. Das im Zusammenhang mit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Laeken vom Dezember 2001 stehende Grünbuch beruht auf dem vom Rat am 28. Februar 2002 gebilligten Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

1.2 Das Grünbuch enthält zahlreiche Fragen und Lösungsansätze zu unterschiedlichen Problemfeldern. Es handelt sich um ein Dokument, das eine breite Debatte in der gesamten europäischen Gesellschaft in Gang setzen soll, d.h. nicht nur in den Institutionen und Organen der Gemeinschaft, sondern auch in den Beitrittsländern, den Nichtregierungsorganisationen, den Hochschulen und den Organisationen der Zivilgesellschaft.

1.3 Im Grünbuch wird die Rückkehr als fester Bestandteil einer umfassenden Einwanderungs- und Asylpolitik der Gemeinschaft dargestellt (Teil I des Grünbuchs). Ferner werden die betreffenden Personen in zwei Kategorien unterteilt: Die erste Kategorie umfasst die Personen, die aus unterschiedlichen Gründen planen, freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren, und dazu Unterstützung benötigen (z.B. Rentenanspruchsberechtigte, Teilnehmer an Entwicklungsprojekten im Ursprungsland oder anerkannte Asylbewerber, deren Rückkehr ins Heimatland möglich ist); die zweite Kategorie umfasst die Personen, die sich illegal aufhalten (z.B. illegale Migranten oder Asylbewerber, die sich trotz Ablehnung ihres Asylantrags weiterhin im jeweiligen Einreiseland aufhalten).

1.4 Die Kommission ist der Auffassung, dass im Falle illegal aufhältiger Personen die freiwillige Rückkehr vorzuziehen ist; falls dies nicht möglich ist, muss jedoch auf das Mittel der erzwungenen Rückkehr zurückgegriffen werden.

1.5 Hinsichtlich der illegalen Einwanderung ist die Rückkehrpolitik nach Auffassung der Kommission unabdingbar, um eine Unterminierung der Aufnahmepolitik zu vermeiden. Nach Möglichkeit sollte der freiwilligen Rückkehr - sowohl aus humanitären Gründen als auch wegen des im Vergleich zur erzwungenen Rückkehr geringeren Verwaltungsaufwands - Vorrang eingeräumt werden. Die Kommission stellt jedoch auch fest, dass die erzwungene Rückkehr eine abschreckende Wirkung auf potenzielle illegale Migranten haben kann.

1.6 In Bezug auf die Asylpolitik beschreibt die Kommission mehrere Fälle, in denen die betreffenden Personen in ihr Herkunftsland zurückkehren müssen: Dies gilt etwa für Asylbewerber, deren Asylantrag abgelehnt wurde, oder für Flüchtlinge, denen zwar zunächst ein bestimmter Schutz gewährt wurde, die nun aber nicht länger des Schutzes bedürfen. Nach Auffassung der Kommission ist auch in diesen Fällen der freiwilligen Rückkehr Vorrang einzuräumen, obschon sich die erzwungene Rückkehr als notwendiges Mittel erweisen kann. Dessen unbeschadet müssen stets die in internationalen Abkommen festgeschriebenen Verpflichtungen eingehalten werden: Beispielsweise sind Kollektivausweisungen unzulässig; auch darf niemand abgeschoben werden, wenn ein ernsthaftes Risiko für die betreffende Person besteht.

1.7 Die Kommission fordert die Achtung der Menschenrechte im Rahmen sämtlicher Verfahren. Außerdem müssen illegal aufhältige Personen während des Rückführungsverfahrens über hinlängliche Möglichkeiten zur Einlegung eines Rechtsbehelfs bei einem Gericht verfügen.

1.8 Die Kommission geht ausführlich auf die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich Rückkehr ein (Teil II des Grünbuchs). Sie formuliert dabei eine Reihe von Vorschlägen und Fragen u.a. hinsichtlich der Verfahren und der Bedingungen der Rückkehr.

1.9 Die Ausweisung einer Person, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufgehalten hat, kann nur mittels einer Ausweisungsanordnung erfolgen, falls eine der folgenden Voraussetzungen erfüllt ist: wenn die Aufenthaltsgenehmigung der betreffenden Person abgelaufen ist bzw. widerrufen wurde, wenn die betreffende Person wegen einer schweren Straftat zu einer mindestens einjährigen Freiheitsstrafe verurteilt wurde oder wenn stichhaltige Beweise für die Begehung schwerer Straftaten bzw. die Absicht, eine solche Straftat zu begehen, vorliegen.

1.10 Die Kommission erinnert daran, dass Personen, die sich seit langem in einem Mitgliedstaat aufhalten, einen besonderen Schutz vor Ausweisung genießen. In diesem Zusammenhang stellt sie die Frage, in welchen weiteren Fällen ein derartiger Schutz gewährt und unter welchen Bedingungen die Aufenthaltsgenehmigung widerrufen werden sollte.

1.11 Nach Auffassung der Kommission muss es für die Einrichtungen, die zur Internierung oder Inhaftierung der abzuschiebenden Personen dienen, Vorschriften über die Funktionsweise, die Unterkunftsbedingungen und die Kapazitäten geben. Auch zu diesem Aspekt formuliert die Kommission Fragen mit dem Ziel, einheitliche Kriterien für die gesamte EU festzulegen.

1.12 Die Mitgliedstaaten sollen in allen Punkten zusammenarbeiten, die die Beförderung von Rückkehrern durch das Gebiet eines anderen Mitgliedstaats betreffen, und die operationelle Zusammenarbeit auf technischer Ebene verbessern.

1.13 Die Kommission legt die Schritte zu einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik dar (Teil III des Grünbuchs). Sie betont, wie schwierig es ist, Vereinbarungen mit den Herkunftsländern zu treffen, da diese unter den derzeitigen Bedingungen kein Interesse an Rückübernahmeabkommen haben. Entsprechende Standardklauseln zur Rückübernahme müssen in alle künftigen Assoziations- und Kooperationsabkommen aufgenommen werden.

2. **Vorbemerkungen**

2.1 Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist der Auffassung, dass eine Person "ohne Papiere" ein Mensch ist, der dieselben Grundrechte und dieselbe Würde besitzt wie alle anderen Menschen. Deshalb stellt er in seiner Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung[1] fest, dass ein Einwanderer "ohne Papiere" nicht eine Person "ohne Rechte" ist:

– "(...) der Terminus 'illegale Einwanderung' (ist), wenn er sich auf die emigrierten Personen bezieht, in bestimmter Hinsicht zu präzisieren. Obwohl es nicht legal ist, in einen Staat ohne Papiere und Genehmigungen einzureisen, handelt es sich in diesem Fall nicht um Straftäter. (...) Ein illegaler Einwanderer ist kein Krimineller, auch wenn seine Situation nicht legal ist."

– "Eine weitere grundsätzliche Kritik des Ausschusses am Inhalt der Mitteilung betrifft die Art und Weise, wie Einwanderer, die sich in der EU illegal aufhalten, behandelt werden sollen. Die Kommission erwähnt in diesem Zusammenhang lediglich die Rückkehrpolitik, die zwar notwendig ist, die aber nicht die einzige Reaktion auf die Situation irregulärer Migranten sein darf."

– "Die Kommission muss den Mitgliedstaaten im Rahmen der Koordinierung der Maßnahmen die Möglichkeit zur Erarbeitung von Legalisierungsmaßnahmen geben. Sie sollte dabei aber nicht Gefahr laufen, die illegale Einwanderung als Hintertür für die legale Einwanderung zu betrachten. Bei der Legalisierung der Situation irregulärer Migranten muss auch das soziale und berufliche Umfeld der Betroffenen berücksichtigt werden."

– "Im Zusammenhang mit der Rückkehr- und Rückübernahmepolitik sollten nach Auffassung des Ausschusses die Freiwilligkeit und die Hochachtung vor humanitären Werten gefördert werden. Die Mitgliedstaaten der EU dürfen keine Rückübernahmeabkommen mit den Drittländern unterzeichnen, die politisch sehr instabil sind und in denen die Menschenrechte missachtet werden. Der Ausschuss wird das Grünbuch über die Rückkehrpolitik der Gemeinschaft sorgfältig untersuchen."

---

1 ABl. C 149 vom 21.6.2002 (Berichterstatter: Herr Pariza Castaños)

– "Bei den Gemeinschaftsmaßnahmen zur Verhinderung der illegalen Einwanderung gilt es alle Faktoren zu berücksichtigen, die zur Entstehung des Phänomens beitragen. Dabei muss vermieden werden, nur auf einfache polizeiliche oder juristische Maßnahmen zurückzugreifen: Diese sind zwar zweifellos notwendig, aber sie alleine werden nicht ausreichen, die illegale Einwanderung zurückzudrängen."

– "Der Ausschuss ersucht den Rat um eine schnellere und verantwortungsvollere Legislativarbeit im Bereich der Einwanderung und des Asyls. Die Tatsache, dass die Erarbeitung der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinien und Verordnungen derzeit in Verzug geraten ist, erschwert die Eröffnung legaler Wege zur Kanalisierung der Migrationsströme."

2.2 Aufgrund dieser Überlegungen und der Feststellungen in anderen Stellungnahmen[2] kommt der Ausschuss zu dem Schluss, dass es ein Fehler wäre, in der verbindlichen Rückkehr das wichtigste Mittel zu sehen, über das die EU im Umgang mit den Einwanderern, die sich derzeit in den Mitgliedstaaten "ohne Papiere" aufhalten, verfügt. Vielmehr ist ein globaler Politikansatz erforderlich, der sowohl Rückführungsmaßnahmen als auch Legalisierungsmaßnahmen umfasst.

2.3 Die Rückkehr illegal aufhältiger Personen als einzige mögliche Maßnahme festzuschreiben, wäre für die Betroffenen ungerecht. Auch wäre ein solches Vorgehen unrealistisch, wenn man bedenkt, dass mehrere Millionen Menschen betroffen sein könnten. Selbst von den Personen, gegen die bereits ein Abschiebungsverfahren eingeleitet wurde, wird nur ein geringer Prozentsatz tatsächlich abgeschoben, da ein solches Verfahren aufwändig und kostspielig ist und die Herkunftsländer die Wiederaufnahme der betreffenden Personen vielfach verweigern.

2.4 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.

2.5 Es ist zu betonen, dass die Kommission, das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie unterschiedliche Experten aufgezeigt haben, dass die Union eine große Zahl Einwanderer sowohl für qualifizierte als auch nicht qualifizierte berufliche Tätigkeiten benötigt. Die Union braucht legale Einwanderer für das Funktionieren ihres Wirtschafts- und Sozialsystems; gleichwohl schotten sich die Mitgliedstaaten gegen die legale Einwanderung ab und verstärken dadurch die illegale Einwanderung. Aktuelle Statistiken belegen, dass die meisten Personen, die sich illegal in der Union aufhalten, Wirtschafts- oder Berufstätigkeiten nachgehen, die positiv für die ökonomische und soziale Entwicklung der Europäischen Union sind.

---

[2] Siehe die Stellungnahme über die Migrationspolitik der Gemeinschaft im ABl. C 260 vom 17.9.2001 (Berichterstatter: Herr PARIZA), die Stellungnahme über den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatstangehörigen im ABl. C 36 vom 8.2.2002 (Berichterstatter: Herr PARIZA) und die Stellungnahme des Ausschusses über den offenen Koordinierungsmechanismus für die Migrations- und Asylpolitik vom 29./30.5.2002 (Berichterstatterin: Gräfin zu EULENBURG).

2.6 Personen "ohne Papiere" sind Opfer einer ungerechten Situation, da sie ohne Sicherheiten rechtlicher oder administrativer Art auskommen müssen. Dadurch werden sie in die Schattenwirtschaft gedrängt – und in einigen Fällen in die Ausbeutung am Arbeitsplatz und die soziale Isolation.

2.7 Sowohl unter dem Aspekt der Menschenrechte als auch dem der wirtschaftlichen und sozialen Erfordernisse sollte der Status vieler Einwanderer, die sich gegenwärtig unrechtmäßig in den Mitgliedstaaten aufhalten, unter bestimmten Bedingungen legalisiert werden. Dabei ist jedoch zu vermeiden, dass die illegale Einwanderung zur Hintertür für die legale Einwanderung wird.

3. Der Europäische Rat von Sevilla

3.1 Auf dem Gipfeltreffen in Sevilla hat der Europäische Rat entschieden, der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik einen neuen Impuls zu verleihen, sowie Fristen für die Genehmigung politischer und gesetzlicher Beschlüsse während des zweiten Halbjahrs 2002 und 2003 vereinbart.

3.2 Was die Abschiebungs- und Rückführungspolitik betrifft, hat sich der Rat dazu verpflichtet, bis Jahresende Elemente eines Rückkehrprogramms auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission zu genehmigen.

3.3 Der Rat hat auch die Einbeziehung der Migrationspolitik in die Außenpolitik der Union gegenüber Drittstaaten gebilligt. Darüber hinaus wurden neue Verpflichtungen zur Entwicklung der gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik eingegangen. Besonders erwähnenswert sind hier die strengen Zeitpläne für die Verabschiedung der Rechtsvorschriften über die Familienzusammenführung, die Änderungen im Dubliner Übereinkommen, den Flüchtlingsstatus und den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatstangehörigen.

3.4 Der Ausschuss äußert den Wunsch, dass seine zu diesen Legislativentwürfen vorgelegten Stellungnahmen von Rat und Kommission berücksichtigt werden und sie auf diese Weise das Gemeinschaftsrecht mit prägen. Der Rat sollte sich im Bereich Migration und Asyl nicht mit einer Minimallösung zufrieden geben und vom Ansatz der Stellungnahmen des Parlaments und des Ausschusses abweichen. Die Union benötigt angemessene Migrations- und Asylvorschriften, in denen wirtschafts- und beschäftigungspolitische Aspekte einerseits und humanitäre Aspekte (im Sinne der internationalen Übereinkommen und der Grundrechtscharta) gleichermaßen Beachtung finden.

3.5 Wie der Ausschuss bereits in anderen Stellungnahmen festgestellt hat, sind im Kampf gegen die illegale Einwanderung adäquate Migrationskanäle erforderlich. Der Ausschuss stellt jedoch ebenso überrascht wie besorgt fest, dass der Europäische Rat von Sevilla keinen Termin für die Verabschiedung der Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Einwanderern zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit festgelegt hat. Um der illegalen Einwanderung vorzubeugen, ist es unabdingbar, dass die legalen Einwanderungskanäle funktionieren. In diesem

Sinne ist das Signal, das vom Rat von Sevilla ausgegangen ist, nicht geeignet, die gemeinsame Migrations- und Asylpolitik in sinnvoller Weise zu fördern.

4. **Anmerkungen**

4.1 Der Ausschuss begrüßt die Absicht der Kommission, mit dem Grünbuch eine breite Debatte in Gang zu setzen. Er hat deshalb bei der Erarbeitung der vorliegende Stellungnahme einen positiven und konstruktiven Ansatz verfolgt. Er äußert aber auch die Hoffnung, dass ähnliche Stellungnahmen anderer Institutionen und Organisationen folgen werden.

4.2 **Freiwillige Rückkehr**

4.2.1 Der Ausschuss fordert, dass die EU und die Mitgliedstaaten Förder- und Kooperationsmaßnahmen für die freiwillige Rückkehr vorsehen, insbesondere damit die Personen, die sich zur Rückkehr in die Legalität entschließen, über ausreichende Mittel für eine erfolgreiche Wiedereingliederung verfügen.

4.2.2 Der Ausschuss unterstreicht, dass die freiwillige Rückkehr illegaler Einwanderer stets durch eine Organisation wie die IOM[3] oder den UNHCR[4] begleitet werden sollte. Diese Organisationen sollten für den Nachweis der Ausreise und der Wiedereinreise einer Person in ihr Herkunftsland zuständig sein und die Bedingungen der Wiedereinreise überwachen. An diesen Aktivitäten können sich auch NRO beteiligen, die internationales Ansehen genießen.

4.2.3 Die freiwillige Rückkehr sollte in jedem Fall mit der Erleichterung einer späteren Aufenthaltsgenehmigung verbunden sein. Mithin sollten die Personen, die freiwillig in ihr Herkunftsland zurückgekehrt sind, bei der Prüfung eines erneuten Antrags auf Einwanderung in den Mitgliedstaat, aus dem sie ausgereist sind, bevorzugt behandelt werden.

4.2.4 Sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten müssen die freiwillige Rückkehr in angemessener Weise unterstützen. Es sind ständige Programme mit ausreichender Finanzausstattung für die Wiedereingliederung der Rückkehrer in ihr jeweiliges Ursprungsland notwendig. Der Ausschuss begrüßt die mögliche Schaffung eines europäischen Rückkehrprogramms, in dem Mittel zur Wiedereingliederung vorgesehen werden sollen. Es wäre sinnvoll, an der Verwaltung dieser Rückkehr- und Integrationsprogramme international angesehene NRO zu beteiligen, die diesbezüglich über große Erfahrungen verfügen.

4.3 **Erzwungene Rückkehr**

4.3.1 Der Ausschuss hält den Vorschlag der Kommission, der freiwilligen Rückkehr Vorrang einzuräumen und die erzwungene Rückkehr als letztes mögliches Mittel zu betrachten, für

---

3 Internationale Organisation für Migration.

4 United Nations High Commissioner for Refugees (Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge).

angemessen. Er teilt die Ansicht der Kommission, dass es sich bei der erzwungenen Rückkehr um eine radikale Maßnahme handelt, die eine erhebliche Beschneidung der persönlichen Rechte und der Entscheidungsfreiheit bedeutet. Um auswandern zu können, haben die betreffenden Personen vielfach ihr Hab und Gut verkauft und Schulden gemacht. Aus diesem Grund ist es möglich, dass sie sich nach ihrer Rückkehr in einer aussichtslosen Lage wiederfinden.

4.3.2 Die Kommission selbst erinnert an Artikel 19 der Grundrechtscharta der EU, der Kollektivabschiebungen ausdrücklich untersagt und gewährleistet, dass 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. Dennoch sahen sich UNHCR und andere NRO bereits mehrfach veranlasst, Kollektivabschiebungen sowie Abschiebungen von illegalen Einwanderern und Asylbewerbern in Länder anzuprangern, in denen die Menschenrechte wiederholt verletzt wurden.

4.3.3 Der Ausschuss stimmt der Feststellung der Kommission[5] zu, dass eine europäische Rückkehrpolitik den Menschenrechten und den Grundfreiheiten Rechnung tragen muss. Er erinnert daran, dass Artikel 3, 5, 6, 8 und 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 3, 4, 19, 24 und 47 der Grundrechtscharta Bestimmungen enthalten, die auf eine Politik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen anwendbar sind. Es ist daran zu erinnern, dass sich viele dieser Einwanderer in einer Situation befinden, die unter humanitären Aspekten als schwierig zu bezeichnen ist. Deshalb müssen die Erarbeitung und die Anwendung von Normen und Praktiken unter Berücksichtigung der Menschenrechte und des moralischen Grundsatzes der Solidarität erfolgen.

4.3.4 Die Kommission teilt mit, dass sie einen Vorschlag für eine Richtlinie über Mindestnormen und Rückführungsverfahren erarbeiten wird. Der Ausschuss befürwortet einen auf der Grundrechtscharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention beruhenden Rechtsakt der Gemeinschaft. Mehrere international angesehene NRO haben bereits die Tatsache angeprangert, dass es in den Mitgliedstaaten eine Reihe von Gesetzen und Praktiken gibt, die in Widerspruch zu den Menschenrechten und der EU-Grundrechtscharta stehen.[6]

4.3.5 Die auf einer Abschiebungsanordnung beruhende Rückführung von Personen, deren Aufenthaltsgenehmigung abgelaufen ist, sollte nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Zuvor muss festgestellt werden, ob diese Personen beabsichtigen, ihren Aufenthalt zu verlängern, und in diesem Fall der Möglichkeit der Legalisierung Vorrang vor der der Ausweisung eingeräumt werden.

4.3.6 Bei illegal aufhältigen Personen, die sich bislang aufgrund eines Schutzstatus rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufgehalten haben, muss die Tatsache berücksichtigt werden, dass sie während ihres Aufenthalts ein familiäres, soziales oder berufliches Beziehungsnetz aufgebaut haben. Vor diesem Hintergrund sind so drastische Mittel wie die Ausweisung oder die erzwungene Rückkehr zu vermeiden.

---

5 Siehe Grünbuch, Abschnitt 2.4 "Menschenrechte und Rückkehr".

6 Amnesty International, Rotes Kreuz und andere NRO haben diesbezüglich bereits mehrere Berichte vorgelegt.

4.3.7 Es erscheint vernünftig, dass Drittstaatsangehörige, die von einem ordentlichen Gericht aufgrund einer Straftat zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurden, gemäß der Richtlinie 2001/40/EG vom Mai 2001 abgeschoben werden können. Dennoch hält der Ausschuss die Abschiebung aufgrund mutmaßlicher, noch nicht vor Gericht verhandelter Straftaten für unannehmbar. Auch hier muss die Unschuldsvermutung gemäß Artikel 48 der Grundrechtscharta gelten.

4.3.8 Jede Ausweisung aufgrund einer Straftat muss mit sämtlichen rechtlichen Garantien verbunden sein, die ein Rechtsstaat üblicherweise bieten kann. Nach Auffassung des Ausschusses sollte folglich die im Grünbuch vorgesehene Möglichkeit der Ausweisung aufgrund einer nicht vor Gericht verhandelten und mithin nicht nachgewiesenen Straftat gestrichen werden. Es handelt sich konkret um folgende Passagen: "(...) wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Drittstaatsangehörige schwere Straftaten begangen hat (...)" und "(...) konkrete Hinweise vorliegen, dass er solche Taten (...) plant". In jedem Fall sollten es die Gerichte sein, die über den Straftatbestand und das Mittel der Ausweisung befinden.

4.3.9 Wie die Kommission feststellt, muss eine Ausweisungsentscheidung die Art des Aufenthaltstitels der betreffenden Person in Rechnung stellen. Langfristig Aufenthaltsberechtigte, Familienangehörige eines Unionsbürgers sowie Flüchtlinge und Personen, denen anderweitig internationaler Schutz gewährt wurde, dürfen nur abgeschoben werden, wenn von ihnen eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgeht. Bei Ausweisungen muss stets die Möglichkeit eines wirksamen Rechtsbehelfs gewährleistet sein. Minderjährige und andere verletzliche Personen bedürfen nach dem Dafürhalten des Ausschusses immer des größtmöglichen Schutzes.

4.3.10 Im Rahmen der Harmonisierung der Gemeinschaftsgesetzgebung sollte der Verzicht auf die erzwungene Rückkehr für folgende Fälle vorgesehen werden:

– Die betreffende Person müsste sich von Familienmitgliedern (d.h. von ihrem Ehegatten, der die Staatsangehörigkeit bzw. einen legalen Aufenthaltstitel des Aufnahmelandes besitzt, oder von ihren Kindern oder Verwandten in aufsteigender Linie) trennen.

– Die Rückkehr ist für minderjährige unterhaltsberechtigte Personen von Nachteil.

– Die betreffende Person leidet unter einer schwerwiegenden körperlichen oder geistigen Krankheit.

- Es bestehen große Risiken für die Sicherheit, das Leben und die Freiheit der betreffenden Person im Herkunfts- oder Transitland.

4.3.11 Die gegen eine Ausweisung oder eine erzwungene Rückkehr eingelegten Rechtsmittel müssen immer aufschiebende Wirkung haben, denn nur auf diese Weise sind die Rechte der betroffenen Person gewährleistet.

5. **Abschiebungshaft**

5.1 Die Abschiebungshaft stellt eine erhebliche Beschneidung der persönlichen Freiheit dar. Die künftigen EU-Mindestnormen müssen deshalb sicherstellen, dass die Abschiebungshaftanordnungen von Gerichten ausgestellt werden und gegebenenfalls angefochten werden können.

5.2 Die Abschiebungshaft darf nicht in Gefängnissen vollzogen werden, die für Kriminelle vorgesehen sind, da es sich bei illegal aufhältigen Personen nicht um Kriminelle handelt [7]. Vielmehr muss es spezielle Einrichtungen für die Abschiebungshaft geben. Personen sollten nur dann in Gefängnissen inhaftiert werden, wenn ihre Abschiebung aufgrund einer begangenen Straftat erfolgt.

5.3 Die für diese Abschiebungshaftanstalten geltenden Bedingungen müssen durch Vorschriften auf EU-Ebene geregelt werden. Ferner müssen den Inhaftierten die persönlichen Rechte wahrnehmen können (mit Ausnahme der Bewegungsfreiheit). Die Dauer der Abschiebungshaft darf 30 Tage nicht übersteigen. Minderjährige, die nicht in Begleitung der Eltern bzw. des Sorgeberechtigten sind, sollten unter behördlicher Obhut stehen und nicht in Abschiebungshaftanstalten eingewiesen werden können.

5.4 Über die Abschiebungshaftanstalten hinaus sollten Alternativlösungen erwogen werden. Mit der Verpflichtung, regelmäßig bei den Behörden zu erscheinen, dürfen abzuschiebende Person an ihrem üblichen Wohnsitz verbleiben. Im Rahmen der Abschiebungshaftanordnung gilt es die persönlichen Umstände der Betroffenen zu berücksichtigen. So sollte keine Abschiebungshaft angeordnet werden, wenn die Betroffenen familiär oder beruflich verwurzelt sind und die erzwungene Rückkehr im Auslaufen der Aufenthaltsgenehmigung begründet ist.

5.5 Der Ausschuss möchte die Kommission und den Rat Folgendes fragen: Welchen Sinn hat die Abschiebungshaft von Personen, die nicht abgeschoben werden dürfen, entweder weil es keine entsprechenden Abkommen mit ihren Herkunftsländern gibt oder weil sie aus Ländern stammen, in denen sie verfolgt werden, Krieg herrscht oder die Menschenrechte missachtet werden? Unter dem Aspekt der Menschenrechte betrachtet sind die derzeit in einigen Mitgliedstaaten festzustellenden langen Inhaftierungszeiten nicht hinnehmbar.

5.6 Über die Mindestnormen hinaus muss eine Liste erstellt und ständig aktualisiert werden, die die Länder umfasst, in die aufgrund von mangelnden Freiheiten, Kriegen oder humanitären Krisen nicht abgeschoben werden darf.

5.7 Menschen mit einer schweren körperlichen oder geistigen Krankheit dürfen weder inhaftiert noch abgeschoben werden, denn sie benötigen Gesundheitsversorgung.

---

[7] ABl. C 149 vom 21.06.2002 (Berichterstatter: Herr Pariza Castaños)

6. Rückübernahmeabkommen

6.1 Die Kommission und die einzelnen Mitgliedstaaten haben derzeit Schwierigkeiten, Rückübernahmeabkommen mit Drittländern zu schließen. Es liegt auf der Hand, dass die Rückübernahmeabkommen ausschließlich den Interessen der Europäer dienen. Nach Auffassung des Ausschusses wäre es angebracht, diese Rückübernahmeabkommen durch andere politische und wirtschaftliche Instrumente zu ergänzen, die den Interessen der Drittstaaten dienen würden. In den Beziehungen der Europäischen Union zu den Drittländern müssen stets humanitäre Kriterien beachtet werden.

6.2 In die Assoziationsabkommen zwischen der EU und den Drittstaaten müssen Klauseln aufgenommen werden, damit die Migrationsströme durch legale Kanäle gelenkt werden können und sich die europäische Migrationspolitik positiv auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Drittstaaten auswirkt. In diesem Zusammenhang müssen die Rückübernahmeabkommen durchdacht sein.

6.3 Der Ausschuss stimmt dem Beschluss des Europäischen Rates von Sevilla zu, an den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit festzuhalten und zu vermeiden, dass sich mögliche Sanktionen gegenüber Drittstaaten auf die Kooperationsabkommen auswirken. Das beste Mittel, um den Migrationsdruck in den Entwicklungsländern zu verringern, ist die Förderung der Entwicklungspolitik der EU in diesen Ländern.

6.4 Der Ausschuss erinnert daran, dass er seine Position zu diesem Thema bereits in einer anderen Stellungnahme[8] dargelegt hat: Die Achtung der Menschenrechte ist unerlässliche Bedingung für die Unterzeichung von Rückübernahmeabkommen.

7. Rückkehr und Entwicklungshilfe

7.1 Die europäische Rückkehrpolitik sollte sich positiv auf die Entwicklung der betreffenden Drittstaaten auswirken. Sie darf keinesfalls zu zusätzlichen Problemen führen. Rückkehrer sollten in die Gesellschaft eingegliedert werden und einen positiven Einfluss auf die wirtschaftliche und soziale Entwicklung ausüben können. Die Rückkehrhilfen sollten diese Personen deshalb in die Lage versetzen, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren und Wirtschaftsaktivitäten zu entwickeln.

7.2 Wenn von positiven Wechselwirkungen zwischen Rückkehr und Entwicklung die Rede ist, so bezieht sich dies sowohl auf die freiwillige Rückkehr als auch auf die erzwungene Rückkehr. Allerdings dürfte der Erfolg immer größer sein, wenn sich eine Person zur freiwilligen Rückkehr entschließt.

7.3 Es sollten "Begleitprogramme" entwickelt werden, in denen sowohl die individuelle Situation der Rückkehrer (d.h. ihr wirtschaftlicher, beruflicher, sozialer und familiärer Hintergrund)

---

8 ABl. C 149 vom 21.06.2002 (Berichterstatter: Herr Pariza Castaños).

als auch die wirtschaftliche und soziale Situation des Rückkehrlands berücksichtigt werden. Diese Programme sollten die Aktivitäten der am Rückkehrprozess beteiligten Organisationen umfassen.

7.4 Von der Summe der Haushaltsmittel, die gegenwärtig für europäische oder nationale Entwicklungsprogramme bestimmt sind, dürfen nicht die Mittel abgezogen werden, die für die Rückkehrprogramme der Gemeinschaft vorgesehen sind. Vielmehr sollten die neuen Programme zu einer Erhöhung der Haushaltsmittel führen.

7.5 International anerkannte Organisationen (IOM, Rotes Kreuz, UNHCR usw.) müssen sich mit der EU und den Mitgliedstaaten an der Verwaltung dieser Programme beteiligen.

7.6 Die Kommission hat mitgeteilt, dass sie in Kürze eine Mitteilung zum Thema Einwanderung und Entwicklungshilfe vorlegen wird. Der Ausschuss hält dies für eine notwendige Initiative und hofft, dass die Kommission seine Stellungnahme berücksichtigen wird.

8. Schlussbemerkungen

8.1 Der Rat hat seine Arbeiten bezüglich der erforderlichen Gemeinschaftsmaßnahmen gegen die illegale Einwanderung beschleunigt. Der Ausschuss hat in mehreren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass der Rat und die Mitgliedstaaten für das Fehlen gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften im Bereich Migration und Asyl verantwortlich sind und dass dieser Umstand die Steuerung der Migrationsströme durch legale Kanäle erschwert.

8.2 Alle Institutionen und Organe der Europäischen Union müssen entschlossen gegen extremistische, insbesondere fremdenfeindliche politische Bewegungen vorgehen, die sich derzeit mancherorts entwickeln. Zu diesem Zweck ist es erforderlich, dass sie mit großem Verantwortungsgefühl und pädagogischem Geschick die Bürger über die wahren Hintergründe des Migrationsphänomens informieren. Die Massenmedien müssen ihre Nachrichten und Kommentare auf objektive Kriterien stützen und verantwortungsvoll handeln. Einige skrupellose Politiker nutzen die Besorgnis der Bevölkerung aus, um Rassismus und Fremdenfeindlichkeit zu schüren. Der Ausschuss unterstützt deshalb die Aktivitäten der organisierten Zivilgesellschaft zur Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit.

Brüssel, den 18. September 2002

Der Präsident des Wirtschafts- und Sozialausschusses	Der Generalsekretär des Wirtschafts- und Sozialausschusses
Göke FRERICHS	Patrick VETURINI