



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 30. März 2017
(OR. en)

7774/17

DROIPEN 36
MIGR 39
COMIX 232

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	22. März 2017
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	SWD(2017) 120 final
Betr.:	ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN ZUSAMMENFASSUNG DER REFIT-BEWERTUNG des Rechtsrahmens der EU zur Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (Richtlinie 2002/90/EG und Rahmenbeschluss 2002/946/JI)

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument SWD(2017) 120 final.

Anl.: SWD(2017) 120 final

Brüssel, den 22.3.2017
SWD(2017) 120 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER REFIT-BEWERTUNG

des

**Rechtsrahmens der EU zur Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und
Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (Richtlinie 2002/90/EG und
Rahmenbeschluss 2002/946/JI)**

Anhand dieser Evaluierung soll insbesondere festgestellt werden, ob der 2002 angenommene Rechtsrahmen der EU zur Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt seinen Zweck noch immer erfüllt. Hierfür werden die Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und der EU-Mehrwert der geltenden Bestimmungen untersucht.

Der Rechtsrahmen wurde mit dem konkreten Ziel verabschiedet, die irreguläre Migration durch eine Verschärfung des strafrechtlichen Rahmens für die Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der EU einzudämmen, und zwar sowohl, wenn diese Beihilfe „den unerlaubten Grenzübertritt im engeren Sinne betrifft, als auch, wenn dadurch ein Netzwerk zur Ausbeutung von Menschen unterhalten wird“¹. Der Rechtsrahmen enthält die Definition des Tatbestands der Beihilfe zur irregulären Migration sowie Mindestvorschriften für Strafen, die Verantwortlichkeit von juristischen Personen und die Gerichtsbarkeit.

Die vorliegende Evaluierung stützt sich auf eine Reihe von Quellen, u. a. die Ergebnisse von externen Studien, Recherchen und Analysen öffentlich zugänglicher Rechtsprechung. Berücksichtigt wurden ferner Stellungnahmen von nationalen Behörden, Experten, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessenträgern, die sowohl im Rahmen eines gezielten Meinungsaustauschs sowie einer 12-wöchigen öffentlichen Online-Konsultation eingegangen sind.

Aus den Evaluierungsergebnissen geht in erster Linie hervor, dass es bei fast allen Bewertungskriterien erheblich an zuverlässigen und vergleichbaren Daten über Schleuserstraftaten und die strafrechtlichen Reaktionen auf nationaler und europäischer Ebene² mangelt. Dadurch war es nur begrenzt möglich, Schlussfolgerungen zu ziehen, insbesondere hinsichtlich der Kriterien Wirksamkeit und Effizienz. Die für 2017 geplante Ergänzung der Eurostat-Kriminalstatistiken um Daten zur Migrantenschleusung dürfte dazu beitragen, diese Schwachstelle zu beheben.

Was die **Wirksamkeit** des Rechtsrahmens im Hinblick auf die Verwirklichung der Ziele anbelangt, so lassen die verfügbaren Daten sowie die Stellungnahmen der Interessenträger sowohl kritische als auch zufriedenstellende Aspekte erkennen. Beispielsweise wurde angesichts der derzeit steigenden Zahl der Migrantenschleusungen in die EU die abschreckende Wirkung der Rechtsvorschriften infrage gestellt, wohingegen die Angleichung des strafrechtlichen Rahmens positiver bewertet wurde.

¹ Erwägungsgrund 2 der Richtlinie 2002/90/EG und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI.

² Zu den Beschränkungen und der Verfügbarkeit vergleichbarer und zuverlässiger Statistiken und den daraus resultierenden Folgen für die Belastbarkeit der Ergebnisse, siehe Anhang III (Methoden und Quellen) sowie Anhang II (Konsultation der Interessenträger) der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zur Evaluierung.

Auch äußerten sich die verschiedenen Interessenträgergruppen unterschiedlich und teils widersprüchlich zu den verschiedenen Aspekten des Rechtsrahmens. Die überwiegende Mehrheit der befragten Personen und Organisationen sprach sich deutlich für eine Änderung der bestehenden Definition des Straftatbestands aus. Obwohl es das Unionsrecht erlaubt, die Beihilfe zur irregulären Einreise nicht unter Strafe stellen, wenn sie aus humanitären Gründen geleistet wurde, wurde der fakultative Charakter dieser Bestimmung kritisiert, da dies zu einem Mangel an Klarheit und Rechtssicherheit führt. Es wurde auf das Risiko hingewiesen, dass Handlungen von Organisationen der Zivilgesellschaft oder von Einzelpersonen, die irreguläre Migranten unterstützen und/oder mit ihnen zusammenarbeiten, unter Strafe gestellt werden.

Diese Sichtweisen und die geäußerte Kritik betreffen offenbar sowohl die innerhalb der Mitgliedstaaten als auch an den Grenzen oder gar auf hoher See geleistete humanitäre Hilfe, obwohl es verschiedene Rechtsvorschriften gibt, die hier Anwendung finden. Beispielsweise wird im EU-Recht bereits zwischen Beihilfe zur unerlaubten Einreise und Beihilfe zum irregulären Aufenthalt unterschieden, wobei Letztere nur strafbar ist, wenn damit ein finanzieller Gewinn verbunden ist. Die Mehrheit der Mitgliedstaaten sieht nicht die Notwendigkeit, die Definition des Straftatbestands enger zu fassen, beispielsweise um die Beihilfe zur irregulären Einreise nur dann unter Strafe zu stellen, wenn hiermit ein finanzieller oder materieller Gewinn erzielt wurde, oder um eine verbindliche Befreiung von strafrechtlichen Sanktionen einzuführen. Diesbezüglich wurde u. a. angeführt, dass eine solche verbindliche Klausel von Schleusern ausgenutzt werden oder die strafrechtliche Verfolgung behindern könnte. Eine weit gefasste Definition hingegen sei besser geeignet, da sie den nationalen Justizsystemen den erforderlichen Auslegungsspielraum lasse.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erlauben es die vorliegenden Informationen nicht, ein genaues Bild der tatsächlichen und wiederholten strafrechtlichen Verfolgung und Verurteilung von Einzelpersonen oder Organisationen zu zeichnen, die in den EU-Mitgliedstaaten aus humanitären Gründen Beihilfe zu irregulären Grenzübertritten leisten.

Was die **Effizienz** betrifft, so ermöglichen die verfügbaren Daten keine genaue Quantifizierung der mit dem Rechtsrahmen verbundenen Kosten und des Verwaltungsaufwands. Zwar geht aus der Bewertung hervor, dass der Gesellschaft durch die steigenden Schleuseraktivitäten hohe Kosten entstehen und die mit dem Rechtsrahmen verbundenen Kosten auf EU-Ebene eher gering sind, doch ist es schwierig, die verschiedenen Arten von Kosten auf EU- und nationaler Ebene voneinander abzugrenzen und den Zusammenhang mit anderen externen Faktoren zu ermitteln. Daher ist es nicht möglich, verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

Zwar ist die Schleusung von Migranten nach wie vor ein äußerst einträgliches Geschäft mit relativ geringem Risiko, doch kam die Evaluierung zu dem Ergebnis, dass der europäische Rechtsrahmen und seine wichtigsten Ziele im derzeitigen Kontext der Flüchtlings- und Migrationskrise nach wie vor **relevant** sind und einen **Mehrwert für die EU** aufweisen. Der Rechtsrahmen ist weiterhin notwendig, um die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den

Bereichen Justiz und Strafverfolgung zu fördern, wobei er in Ergänzung anderer Maßnahmen umgesetzt werden sollte.

Die **Kohärenz** mit anderen einschlägigen Teilen des EU-Besitzstands wurde ebenfalls als zufriedenstellend bewertet. In diesem Zusammenhang wurde auch das Zusammenspiel mit dem UN-Protokoll gegen die Schleusung von Migranten betrachtet, dem auch die EU beigetreten ist und dessen Unterschiede zum Rechtsrahmen nicht als problematisch erachtet wurden.

Als Reaktion auf die Migrations- und Flüchtlingskrise hat die EU im Kontext der Europäischen Migrationsagenda im Mai 2015 einen ersten umfassenden und multidisziplinären politischen Rahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung – den EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2015-2020) – angenommen. Sowohl dem politischen Kontext als auch den im Aktionsplan dargelegten allgemeinen Maßnahmen wurde im Rechtsrahmen Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang scheint allgemeines Einvernehmen über eine Reihe nicht legislativer Maßnahmen zu bestehen, die hinsichtlich der EU-Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität einen Mehrwert darstellen können und verhindern, dass diejenigen, die echte humanitäre Hilfe leisten, strafrechtlich belangt werden. Dazu könnte die Unterstützung von Behörden der Mitgliedstaaten, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Akteuren zählen, beispielsweise durch Kapazitätsaufbau, Finanzierungsinstrumente, Handbücher oder Leitlinien zu spezifischen Aspekten des politischen und rechtlichen Rahmens sowie die verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern (einschließlich Informationskampagnen). Dabei handelt es sich größtenteils um Maßnahmen, die bereits im EU-Aktionsplan oder in neuen politischen Initiativen – wie dem im Kontext der Europäischen Migrationsagenda im Juni

2016 angenommenen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern – als vorrangig eingestuft wurden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass es in Anbetracht der Bewertungskriterien keine hinreichenden Hinweise darauf gibt, dass der Rechtsrahmen zum gegenwärtigen Zeitpunkt überarbeitet werden muss. Zwar wurde festgestellt, dass gewisse Verbesserungsmöglichkeiten bestehen und ein EU-Rechtsrahmen zur Bekämpfung der Migrantenschleusung im aktuellen Kontext nach wie vor notwendig ist, doch ist gegenwärtig nicht erwiesen, dass durch eine Überarbeitung der Rechtsvorschriften ein größerer Mehrwert erzielt würde als durch ihre effektive und umfassende Umsetzung im Rahmen des EU-Aktionsplans.

Die Notwendigkeit einer legislativen Überarbeitung könnte dann weiter geprüft werden, wenn der Aktionsplan weiter fortgeschritten ist und mehr Daten für eine gründliche Bewertung zur Verfügung stehen.