



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.10.2014
COM(2014) 663 final

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

**über die Erfüllung der einschlägigen Kriterien durch Peru im Hinblick auf die
Aushandlung eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Peru über die
Befreiung von der Visumpflicht**

{SWD(2014) 328 final}

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Durch die Verordnung Nr. 509/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates¹ (im Folgenden die „Änderungsverordnung“) wurden die Verordnung Nr. 539/2001 des Rates² und insbesondere deren Anhänge mit 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, geändert. 19 in Anhang I (Visumpflicht) aufgeführte Länder wurden in Anhang II (Befreiung von der Visumpflicht) überführt: Kolumbien, Dominica, Grenada, Kiribati, die Marshallinseln, Mikronesien, Nauru, Palau, Peru, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Samoa, die Salomonen, Timor-Leste, Tonga, Trinidad und Tobago, Tuvalu, die Vereinigten Arabischen Emirate und Vanuatu. Die Änderungsverordnung sieht außerdem vor, dass die Visumbefreiung für die Staatsangehörigen dieser 19 Länder erst ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens eines Abkommens über die Befreiung von der Visumpflicht gilt, das von jedem dieser Länder mit der Europäischen Union zu schließen ist.

In Erwägungsgrund 5 der Änderungsverordnung heißt es, dass die Kommission die Situation Kolumbiens und Perus in Bezug auf die in der Änderungsverordnung festgelegten Kriterien bewerten sollte, bevor sie Verhandlungen über bilaterale Abkommen mit diesen beiden Ländern über die Aufhebung der Visumpflicht aufnimmt. Mit der Änderungsverordnung wurde die herkömmliche Liste der bislang berücksichtigten Kriterien (durch deren Überführung von einem Erwägungsgrund in einen neuen Artikel) formalisiert und erweitert. Artikel 1 Absatz 1 der Änderungsverordnung enthält die nicht erschöpfende Liste der Kriterien, anhand deren künftig aufgrund einer Einzelfallbewertung die Drittländer bestimmt werden, deren Staatsangehörige der Visumpflicht unterliegen oder von ihr befreit sind: *„die illegale Einwanderung, die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die wirtschaftlichen Vorteile, insbesondere in Bezug auf Tourismus und Außenhandel, sowie die Außenbeziehungen der Union zu den entsprechenden Drittländern ..., wobei insbesondere Erwägungen in Bezug auf die Menschenrechte und die Grundfreiheiten und die regionale Kohärenz und der Grundsatz der Gegenseitigkeit zu berücksichtigen sind“*.

Mit dem vorliegenden Bericht und einem zeitgleich angenommenen Bericht über Kolumbien erfüllt die Kommission die oben genannte Vorgabe. Beide Berichte werden durch Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen mit detaillierten Daten, die die Schlussfolgerungen untermauern, und mit Angaben zu den verwendeten Datenquellen und der Bewertungsmethodik ergänzt.

Im Zuge der Vorbereitung der Bewertung gingen bei der Kommission auf ihr Ersuchen hin Beiträge der drei EU-Agenturen EASO, Europol und Frontex ein. Die EU-Delegation in Peru übermittelte einen umfassenden Bericht zu den Beziehungen zwischen der EU und Peru. Spanien als der von der Migration aus Peru traditionell am stärksten betroffene Mitgliedstaat stellte weitere Informationen zur Verfügung. Die peruanischen Behörden waren in hohem Maße bereit, bei der Vorbereitung der Bewertung mit der Kommission zusammenzuarbeiten.

¹ ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 67.

² ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1.

2. BEWERTUNG ANHAND DER KRITERIEN

Dieser Bericht stützt sich im Wesentlichen auf die Kriterien in Artikel 1 Absatz 1 der Änderungsverordnung. Außerdem werden die möglichen Risikoszenarien im Zusammenhang mit der Visaliberalisierung bewertet und schließlich Schlussfolgerungen gezogen.

2.1. *Migration und Mobilität*

Schengen-Visa

Aufgrund einer Analyse statistischer Daten zu den in den letzten Jahren in Peru beantragten und erteilten Schengen-Visa lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Mehr Peruaner wollen für Kurzaufenthalte aus touristischen, geschäftlichen oder anderen Gründen in den Schengen-Raum reisen. Die Zahl der in Peru ausgestellten Schengen-Visa ist in den letzten vier Jahren um 21 % gestiegen. Während sie sich 2010 auf 39 914 belief, erreichte sie im Jahr 2013 48 488. Dieser Anstieg ist wahrscheinlich auf das beträchtliche Wirtschaftswachstum zurückzuführen, das Peru im letzten Jahrzehnt verbuchen konnte.
- Die überwiegende Mehrheit der peruanischen Antragsteller (93,3 % im Jahr 2013) gilt als *Bona-Fide*-Reisende, von denen keine Gefahr ausgeht und die daher ein Kurzaufenthaltsvisum erhalten. Die Quote der abgelehnten Visumanträge ist in den letzten vier Jahren erheblich zurückgegangen: von 11,6 % im Jahr 2010 auf 6,7 % im Jahr 2013.

Legale Zuwanderung

Die Zahl der 2013 in der EU+³ wohnhaften Peruaner (ohne diejenigen, die die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats erworben haben) wird auf rund 206 000 geschätzt, wobei nun geringfügig mehr Peruaner in Italien als in Spanien ansässig sind. Den Daten ist zu entnehmen, dass die legale Zuwanderung von Peruanern in die EU nach einer Phase erheblichen Wachstums, vor allem in Spanien und Italien, derzeit auf einem relativ niedrigen Niveau liegt. Zurückzuführen ist dies zum einen auf die Wirtschaftskrise, die gleichbedeutend mit weniger Arbeitsplätzen und geringeren Chancen für Migranten in der EU+ ist, wodurch die Pull-Faktoren an Wirkung verlieren, und zum anderen auf die eindeutige Verbesserung der Wirtschaftslage in Peru, weshalb sich Peruaner derzeit vor Ort nach Arbeitsplätzen oder nach Möglichkeiten zum Aufbau erfolgreicher Unternehmen im Land umsehen und die Push-Faktoren somit abgeschwächt werden. Die peruanische Regierung fördert gegenwärtig die Rückkehr im Ausland wohnhafter Peruaner durch Umsetzung des „Gesetzes über die wirtschaftliche und soziale Wiedereingliederung des zurückkehrenden Migranten“ und der zugehörigen Verordnungen, die Peruanern die Rückkehr ins Land erleichtern werden. Das Gesetz sieht vor, dass peruanische Rückkehrer leichter Unternehmensgründungskredite in Anspruch nehmen können, dass Steuerbefreiungen bei der Einfuhr von Waren von Auswanderern gewährt werden und dass die Vergabe von Hochschulstipendien und Bildungs- und Wohnungsbaukrediten an Rückkehrer sowie deren Zugang zum staatlichen Krankenversicherungssystem erleichtert werden.

³ Bei Angaben für die „EU insgesamt“ sind – sofern nichts anderes vermerkt ist – das Vereinigte Königreich und Irland ausgenommen, da diese beiden Länder nicht an der gemeinsamen Visumpolitik der EU teilnehmen. Angaben für die „EU+ insgesamt“ umfassen auch Daten für die vier assoziierten Schengen-Staaten (Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz).

Solange die peruanische Wirtschaft mit den derzeitigen Raten weiter wächst (das BIP-Wachstum lag in den letzten zehn Jahren im Schnitt bei über 6 %) bestehen für Peruaner weniger Anreize auszuwandern. Die derzeitige Wirtschaftslage in der EU sowie geografische Aspekte und bereits etablierte Gemeinschaften könnten Gründe dafür sein, dass mehr Peruaner in den letzten Jahren in die Vereinigten Staaten als in die EU ausgewandert sind.

Irreguläre Migration

Aus Daten über Einreiseverweigerungen, Festnahmen und Rückführungen geht hervor, dass Peru kein bedeutendes Herkunftsland irregulär in die EU einwandernder Migranten ist. Einige negative Trends, die vor Jahren zu verzeichnen waren, sind inzwischen fast nicht mehr zu erkennen. Die Situation hat sich in den letzten Jahren merklich verbessert, und die Zahlen der Einreiseverweigerungen und Festnahmen sind zurückgegangen. Die Zahl der Peruaner, die sich 2013 irregulär in der EU+ aufhielten, belief sich auf 1 050. 2008 betrug diese Zahl 1 950; die Zahl der Festnahmen hat sich in diesem Zeitraum daher fast halbiert. Dafür können mehrere Faktoren verantwortlich sein: die Rezession in der EU, insbesondere in Spanien und Italien (den wichtigsten EU-Zielstaaten irregulärer Migranten aus Peru), d. h. weniger Arbeitsplätze und geringere Chancen, während bessere wirtschaftliche Bedingungen in Peru Peruanern angemessene Voraussetzungen für Wohlstand im eigenen Land bieten.

Die Diskrepanz zwischen der Zahl der ergangenen Rückführungsentscheidungen und der Zahl der effektiven Rückführungen in Drittländer wird mit der sogenannten Rückführungsquote gemessen. Die Rückführungsquote für Peruaner lag zwischen 2008 und 2011 auf einem sehr niedrigen Wert (unter 20 %), hat sich seitdem jedoch schrittweise verbessert (26,1 % im Jahr 2012 und 37,3 % im Jahr 2013), sodass sie nun in etwa der durchschnittlichen Rückführungsquote weltweit entspricht (36,6 %). Nach Angaben der Behörden des am stärksten betroffenen Mitgliedstaats (Spanien)⁴ funktioniert die Zusammenarbeit mit den peruanischen Behörden im Bereich der Rückführung bzw. Rückkehr hervorragend – dieser Bereich ist auch Gegenstand einer Vereinbarung zur Migrationskooperation, die Spanien und Peru 2004 unterzeichnet haben. Gründe für die relativ niedrige Rückführungsquote könnten sein, dass Migranten flüchtig sind oder Rechtsbehelfe gegen Rückführungsentscheidungen eingelegt haben.

Im Vergleich zu der irregulären Migration, mit der die EU insgesamt konfrontiert ist, sind die Risiken infolge einer Visumbefreiung für peruanische Staatsbürger nach Angaben von Frontex wahrscheinlich weiterhin relativ gering, auch wenn – wie sich in anderen Fällen von Visaliberalisierung gezeigt hat – die Zahl der Einreiseverweigerungen vermutlich ansteigen wird.

Bei den relativ hohen Asylströmen aus Peru zu Beginn der 90er Jahre handelte es sich um ein kurzfristiges Phänomen. Die Zahl der Asylanträge lag in den vergangenen sechs Jahren stets auf einem sehr niedrigen Niveau. So wurden 2013 lediglich 105 Asylanträge von Peruanern registriert. In dem betreffenden Zeitraum wurden die meisten Asylanträge abschlägig beschieden. Unabhängig davon, ob die Visumpflicht aufgehoben wird oder nicht, dürften sich die Asylbewerberzahlen weiterhin auf dem derzeitigen geringen Niveau bewegen. Angesichts

⁴ 2013 erließ Spanien 385 Rückführungsentscheidungen gegen Peruaner, gefolgt von Italien mit 205.

der völlig anderen Ausgangslage ist es unwahrscheinlich, dass es – ähnlich wie nach früheren Visaliberalisierungsprozessen – zu einer erheblichen Zunahme unbegründeter Asylanträge kommt. Beispielsweise sind die Reisekosten im Falle Perus viel höher, und bisher kam es nicht vor, dass zahlreiche unbegründete Asylanträge im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Randgruppen der peruanischen Gesellschaft eingingen. Mit anderen Worten, es ist schlichtweg wirtschaftlich nicht sinnvoll, die Visumfreiheit zur Beantragung von Asyl zu missbrauchen, da die Reisekosten für eine Familie erheblich höher sind als die aufgrund des Asylverfahrens in der EU erwarteten Vorteile.

Einem erhöhten Risiko irregulärer Migration, zu dem es nach Einführung des visumfreien Reisens für peruanische Staatsbürger kommen könnte, könnte teilweise dadurch entgegengewirkt werden, dass die EU und Peru bei der Prävention und Bekämpfung irregulärer Migration stärker zusammenarbeiten, unter anderem im Bereich Rückführung bzw. Rückkehr. In diesem Zusammenhang wäre der Abschluss eines EU-Rückübernahmeabkommens zu erwägen.

Sicherheit peruanischer Reisedokumente und Reisedokumentenbetrug unter Beteiligung von Peruanern

Die peruanischen Behörden haben zwar Anstrengungen unternommen, um den vorgeschriebenen internationalen Spezifikationen in den nationalen Reisepässen Rechnung zu tragen, weitere Verbesserungen wären aber möglich, indem zwei kleinere technische Mängel der peruanischen Reisepässe behoben werden (Seite für die Revalidierung und Strichcode auf der Seite mit den personenbezogenen Daten). Dennoch hat die Regierung in den letzten Jahren die Sicherheitsmerkmale der Reisepässe verbessert und das Verfahren für ihre Ausstellung vereinfacht.

Das peruanische Ministerium für auswärtige Angelegenheiten hat Perus Absicht bekräftigt, in naher Zukunft biometrische Reisepässe einzuführen. Um das damit zu beauftragende Unternehmen zu ermitteln, hat das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten zusammen mit der *Superintendencia de Migraciones*, die beim Ministerium für Inneres angesiedelt und unter anderem für die Ausstellung von Reisepässen für peruanische Staatsbürger zuständig ist, die Leistungsbeschreibung erstellt und ein öffentliches Ausschreibungsverfahren für die Einführung biometrischer Reisepässe eingeleitet, in dessen Rahmen laut offiziellen Quellen im zweiten Halbjahr 2014 Angebote eingeholt werden.

Das Risiko, dass peruanische Staatsangehörige Dokumentenbetrug betreiben oder peruanische Reisedokumente in betrügerischer Absicht verwendet werden, scheint derzeit nicht sehr groß zu sein. Wenn peruanische Reisedokumente ihre Inhaber jedoch künftig zur visumfreien Einreise berechtigen, dürften diese Dokumente für Betrüger attraktiver werden. Daher wird es einer verstärkten Wachsamkeit der Grenzschutzbeamten bedürfen, um diese Art von Betrug aufzudecken.

2.2. *Kriminalität und Sicherheit*

Peruanische Gruppierungen der Organisierten Kriminalität (OK) sind nur in geringem Maße in der EU präsent. Aufgrund kultureller, sprachlicher und historischer Bindungen benutzen lateinamerikanische OK-Gruppierungen vorzugsweise die Iberische Halbinsel als Operationsbasis. Sie sind dort vor allem am Kokainhandel (Kolumbien und Peru sind die weltweit größten Kokainerzeuger) und am Waschen von Erträgen aus Straftaten beteiligt.

Die Hauptaktionsbereiche lateinamerikanischer OK-Gruppierungen sind Herstellung von und Handel mit Drogen, vor allem Kokain, sowie Euro-Fälschung, Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, organisierte Eigentumskriminalität, Zahlungskartenbetrug und Geldwäsche.

Angesichts der mit Sicherheit zunehmenden Passagierströme aus Peru werden am Drogenhandel beteiligte OK-Gruppierungen nach Angaben von Europol sehr wahrscheinlich versuchen, aus der wachsenden Zahl der zwischen Peru und der EU+ reisenden Personen Nutzen zu ziehen, und verstärkt auf Drogen- und Geldkuriere zurückgreifen. Mobile OK-Gruppierungen aus Peru werden problemloser in die EU gelangen und diese verlassen können. Peruanische OK-Gruppierungen könnten auch irreguläre Migranten ausbeuten: So könnten sie als Entgelt für die Inanspruchnahme von Vermittlerdiensten zur Legalisierung des langfristigen Aufenthalts der Migranten diese als Geld- oder Drogenkuriere anheuern.

Regelungen zur Aufhebung der Visumpflicht erleichtern häufig im Zusammenhang mit Menschen stehende Formen der Kriminalität wie die irreguläre Migration und den Menschenhandel. Visumfreies Reisen und ein leichter Zugang zum Schengen-Raum könnte auch die Mobilität von OK-Gruppierungen und einzelnen Kriminellen erhöhen, da der derzeitige Filter der Visumpflicht wegfällt und sie nach der Einreise in den Schengen-Raum ohne Grenzkontrollen von einem Land in ein anderes gelangen können.

Peru hat das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Palermo-Protokoll zum Menschenhandel ratifiziert und verfügt über einen umfassenden Rechtsrahmen im Einklang mit internationalen Standards. Peru sollte seine Anstrengungen zur Stärkung des Justizwesens, einschließlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere der Rechtshilfe, fortsetzen.

2.3. *Wirtschaft, Handel und Tourismus*

Peru hat eine Bevölkerung von nahezu 30 Millionen Menschen. Nach Schätzungen der Weltbank belief sich der Gesamtwert der peruanischen Wirtschaft im Jahr 2012 auf 192,6 Mrd. USD, womit das Land auf Platz 48 der größten Volkswirtschaften der Welt rangiert. Das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (ausgedrückt in Kaufkraftparitäten) betrug 2012 – ähnlich dem Kolumbiens – 10 770 USD. Die jährliche Wachstumsrate der peruanischen Wirtschaft belief sich im letzten Jahrzehnt im Schnitt auf 6,5 % und gehört damit zu den höchsten weltweit. Der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung ging von 59 % im Jahr 2004 auf 25,8 % im Jahr 2012 zurück. Die Arbeitslosigkeit liegt unter 9 %, und die Inflationsrate hat sich bei ca. 3 % eingependelt.

Die EU ist einer der wichtigsten Handelspartner Perus. Sie ist zudem der größte ausländische Investor in dem Land (50 % der gesamten ausländischen Direktinvestitionen). Der Handel zwischen der EU und Peru hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen; im Jahr 2013 erreichte sein Gesamtwert 8,8 Mrd. EUR (14,1 % des gesamten peruanischen Handels). Die EU ist Perus drittgrößter Exportmarkt (5,3 Mrd. EUR, 16,3 % der Gesamtausfuhren), wobei hauptsächlich Rohstoffe (Mineralien, Brennstoffe, Agrarerzeugnisse) exportiert werden. Außerdem ist die EU der drittwichtigste Herkunftsmarkt für peruanische Einfuhren (3,5 Mrd. EUR, 12 % der Gesamteinfuhren), wobei vor allem Industrieerzeugnisse (Maschinen und Transportgeräte, sonstige gewerbliche Erzeugnisse, Chemikalien) eingeführt werden.

Das Handelsübereinkommen zwischen der EU und Peru wird seit dem 1. März 2013 vorläufig angewandt, und der Warenverkehr dürfte in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Das Übereinkommen wird eine Handelsliberalisierung bei nahezu 98 % der Waren und eine umfassende Marktöffnung bei Dienstleistungen, Investitionen und der Auftragsvergabe herbeiführen; außerdem legt es gemeinsame Verhaltensregeln für alle handelsbezogenen Bereiche fest. Darüber hinaus gehören Peru und die EU zu den 23 WTO-Mitgliedern, die ein ehrgeiziges multilaterales Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (TiSA) aushandeln, bei dem die „Erbringungsart 4“ eine wichtige Komponente bildet. In diesem Zusammenhang könnte die Visumfreiheit für peruanische Geschäftsleute zu engeren Wirtschaftsbeziehungen zwischen peruanischen und europäischen Unternehmen führen. Beispielsweise könnte der Umstand, dass peruanische Geschäftsleute häufiger an Messen in der EU teilnehmen, zur Folge haben, dass öfter von europäischen Unternehmen hergestellte Waren geordert werden.

Die Zahl peruanischer Touristen in der EU+ hat in den letzten Jahren zugenommen. Nach Daten der peruanischen Behörden nahmen die Reisen peruanischer Touristen in Länder der EU+ zwischen 2010 und 2013 um 12,9 % zu. 2013 belief sich die Zahl peruanischer Touristen, die in Länder der EU+ reisten, auf 154 349⁵ gegenüber 136 734 im Jahr 2010. 2013 waren die Hauptzielländer Spanien (93 121), die Niederlande (33 059), Frankreich (18 203) und Italien (6 309).⁶

Nach Informationen der EU-Delegation in Bogota, die sich angesichts der ähnlichen Merkmale der Touristenströme aus Peru und Kolumbien auch auf Peru anwenden lassen, rechnen europäische Fluggesellschaften, die die Strecken zwischen Kolumbien und dem Schengen-Raum bedienen, bei Verwirklichung der Visaliberalisierung mit einem Anstieg der Zahl der Fluggäste von 10-20 %. Diese Schätzung basiert – ähnlich wie jene, die die kolumbianischen Behörden der Agentur Frontex mitgeteilt haben (+17 %) – vor allem auf den Zuwachsraten, die auf anderen Strecken nach der Visaliberalisierung festgestellt wurden.

Die Touristenströme aus Peru nehmen jährlich zu; die Visaliberalisierung würde den Touristenströmen zwischen Peru und der EU+ einen zusätzlichen Schub verleihen. Ausgehend von diesen Zahlen sowie von früheren und voraussichtlichen künftigen Wachstumsraten ist realistischerweise zu erwarten, dass im Jahr 2016 zwischen 200 000 und 225 000 peruanische Touristen in Länder der EU+ reisen, vorausgesetzt, dass 2016 das erste vollständige Jahr ist, in dem visumfreies Reisen zwischen Peru und dem Schengen-Raum möglich ist.

⁵ Diese Zahl liegt weit über der Zahl der ausgestellten Schengen-Visa. Die Differenz kann auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein: Rund 30 % der in Peru ausgestellten Schengen-Visa sind Mehrfachvisa; einige Peruaner, die als eine Reise antretende Touristen registriert wurden, könnten im Besitz eines gültigen von einem Schengen-Staat ausgestellten Aufenthaltstitels sein usw.

⁶ Diese Zahlen dürften allerdings den Ort der ersten Ankunft auf europäischem Hoheitsgebiet sowie die Verfügbarkeit von Direktflügen zwischen Peru und Spanien, den Niederlanden und Frankreich widerspiegeln und nicht unbedingt das Hauptziel der Reise.

2.4. Außenbeziehungen, insbesondere zur EU, und Menschenrechtsfragen

Außenbeziehungen

Die Außenpolitik Perus ist vorrangig darauf ausgerichtet, die guten Beziehungen zu den Nachbarländern in jeder Hinsicht zu verstärken, intensivere Handelsbeziehungen zu Asien aufzubauen und gleichzeitig die guten Beziehungen zu der EU und den USA aufrechtzuerhalten. Auf regionaler Ebene kommt Peru eine konstruktive Rolle zu.

Peru ist Mitglied der Pazifischen Allianz aus vier lateinamerikanischen Ländern (Peru, Kolumbien, Chile und Mexiko), deren Ziel es ist, die wirtschaftliche und handelspolitische Integration zu stärken, darüber hinaus aber auch in den Bereichen Migration, Bildung und Sicherheit sowie in anderen Fragen zusammenzuarbeiten. Peru nimmt auch an den Verhandlungen über die Transpazifische Partnerschaftsinitiative teil.

Nach Ausscheiden Venezuelas aus der Andengemeinschaft (CAN) sind Peru, Bolivien, Kolumbien und Ecuador die vier aktiven Mitglieder der CAN, die sich derzeit in einer Übergangsphase befindet; der Wirkungsbereich der Organisation wurde im Wesentlichen auf die Bereiche Handel, Infrastruktur und Mobilität der Bürger beschränkt.

Peru ist eines der wichtigsten Partnerländer der Europäischen Union in Lateinamerika. Die EU ist einer der größten Hilfegeber und hält den größten Anteil an ausländischen Investitionen. Die bilateralen Beziehungen sind gut und entwickeln sich ständig weiter; sie erstrecken sich unter anderem auf den auf hoher Ebene geführten politischen Dialog, auf Handel und Investitionen, die Bekämpfung des Drogenhandels sowie einen immer noch beträchtlichen Finanzrahmen für die Entwicklungszusammenarbeit (66 Mio. EUR allein für die bilaterale Zusammenarbeit im Zeitraum 2014-2017). Durch EU-Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit werden Perus Anstrengungen bei der Modernisierung des Staates, der Stärkung der sozialen Inklusion, der Bekämpfung von Mangelernährung und Drogen und Drogenhandel sowie der Förderung von alternativer Entwicklung, Produktdiversifizierung und ökologischem Handel unterstützt.

Die EU führt einen regelmäßigen informellen politischen Dialog mit Peru, der auf eine 2009 unterzeichnete Absichtserklärung zurückgeht und in dessen Rahmen Belange von beiderseitigem Interesse behandelt werden wie verantwortungsvolle Staatsführung, Außenpolitik, soziale Konflikte und mineralgewinnende Industriezweige, Menschenrechte und Drogen. Unter Beteiligung von hochrangigen Vertretern des Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten und anderer zuständiger Ministerien sowie von EU-Beamten finden jährlich Treffen statt.

Peru teilt die Auffassung der EU hinsichtlich vieler weltweiter Herausforderungen und hat ähnliche strategische Interessen (Demokratie, Menschenrechte, verantwortungsvolle Staatsführung, Umweltschutz und Klimawandel, Drogenbekämpfung). Die Zusammenarbeit mit Peru in multilateralen Foren nimmt zu (zum Beispiel im Rahmen des Menschenrechtsrats der Vereinten Nationen oder in Bezug auf den Klimawandel – Peru ist 2014 Gastgeberland der UN-Weltklimakonferenz COP20). In diesen multilateralen Foren hat Peru im Allgemeinen die Positionen der EU unterstützt.

Menschenrechte

Unter Beteiligung der Zivilgesellschaft betreibt Peru eine mittel- und langfristige Politik zur Stärkung des Schutzes der Menschenrechte. Peru hat hochrangige Institutionen wie den Nationalen Menschenrechtsrat und den Nationalen Rat zur Förderung von Arbeit und Beschäftigung eingerichtet, die die bürgerlichen, politischen, sozioökonomischen und kulturellen Rechte fördern und verteidigen sollen und die verschiedene Aktivitäten, Programme und Strategien konzipiert und durchgeführt haben, darunter die Nationale Strategie zur Verhinderung und Beseitigung der Kinderarbeit, der Nationale Umweltaktionsplan und das Gesetz zur vorherigen Konsultation. Im Juli 2014 verabschiedete die Regierung den Nationalen Plan für Menschenrechte 2014-16.

Die Menschenrechte werden durch die peruanische Verfassung garantiert. Externe Beobachter bestätigen, dass sich die Menschenrechtssituation in den letzten Jahren verbessert hat. Zivilgesellschaftliche Organisationen konzentrieren sich vor allem auf Fälle gerichtlicher Schikanen gegenüber Umweltschutzorganisationen und Menschenrechtsaktivisten, die häufig an sozialen Protesten gegen mineralgewinnende Industriezweige beteiligt sind. Es wird auch über eine exzessive Gewaltanwendung der Polizei gegen Demonstranten in sozialen Konflikten berichtet.

Die wichtigsten Menschenrechtsfragen in Peru:

a) Die Debatte über den Abschlussbericht der Kommission für Wahrheit und Versöhnung, in dem die Ursachen und Folgen der politischen Gewalt zwischen 1980 und 2000 ermittelt werden, sorgt in Peru immer noch für Polarisierung. Eine weitere offene Frage der Phase nach dem innerstaatlichen Konflikt betrifft die strafrechtliche Verfolgung derjenigen, die (während des innerstaatlichen Konflikts) Menschenrechtsverletzungen begangen haben. Des Weiteren wird die Entschädigung der Opfer generell als unzureichend erachtet.

b) Soziale und wirtschaftliche Rechte: Die Quoten der Armut und der extremen Armut sind zwar in den letzten fünf Jahren um 11,5 % bzw. 4,9 % gesunken, sind aber in ländlichen Gebieten immer noch relativ hoch. Allerdings ist zu vermerken, dass sozialpolitische Maßnahmen einen wichtigen Pfeiler des Regierungsprogramms von Präsident Humala darstellen und landesweit mehrere neue soziale Initiativen zugunsten der ärmsten Bevölkerungsschichten eingeleitet worden sind.

c) Vorherige Konsultation indigener Gemeinschaften: Unmittelbar nach seiner Wahl billigte Präsident Humala das anhängige Gesetz zur vorherigen Konsultation, mit dem das IAO-Übereinkommen Nr. 169 dahingehend umgesetzt wird, dass indigenen Bevölkerungsgruppen das Recht garantiert wird, zu jedem Beschluss konsultiert zu werden, der ihr Gebiet und ihre Existenzgrundlage betreffen könnte. Nun gilt es, das Gesetz durchzuführen, insbesondere soweit es die Rechte indigener Völker gegenüber Investitionsinteressen betrifft.

d) Rechte der Frauen: Auch wenn Peru alle UN-Übereinkommen zu Frauenrechten unterzeichnet hat, sind Frauen auf den höheren Entscheidungsebenen immer noch schwach vertreten, die durchschnittliche Analphabetenrate der Frauen ist weiterhin höher als die der Männer, weniger Frauen sind Teil der formellen Wirtschaft, und das Durchschnittsgehalt der Frauen liegt weit unter dem der Männer. Der Schutz der Gesundheit und der reproduktiven Rechte von Frauen müssen verbessert werden. Das Ausmaß an Gewalt gegen Frauen und

Mädchen, einschließlich Vergewaltigungen, häuslicher Gewalt und sexuellen, körperlichen und seelischen Missbrauchs, ist immer noch ein schwerwiegendes Problem.

e) Rechte der Kinder: In den ländlichen Gebieten, den Bergregionen und dem Amazonas-Gebiet werden die Rechte der Kinder vielfach nicht geachtet, insbesondere was ihre Identität/Registrierung und Bildung anbelangt; außerdem sind sie Mangelernährung, Kinderarbeit, Gewalt und sexuellem Missbrauch bzw. sexueller Ausbeutung ausgesetzt.

f) Es kommt immer noch zu erheblicher Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der Rasse, insbesondere gegenüber Frauen, indigenen Völkern, Behinderten, Lesben, Schwulen, Bi-, Trans- und Intersexuellen und von HIV/AIDS betroffenen Menschen.

2.5. Regionale Kohärenz

In der Referenzregion Lateinamerika gehört Peru zu einer Minderheit von Ländern, für deren Staatsbürger die Visumpflicht gilt.⁷ Eine Vergangenheit mit innerstaatlichen Konflikten und Gewalt, Drogenherstellung und -handel sowie die sich daraus ergebenden migrations- und sicherheitspolitischen Risiken erklären, warum bisher von peruanischen Staatsbürgern Visa verlangt wurden. Wie anderen Abschnitten dieses Berichts zu entnehmen ist, hat Peru jedoch erhebliche Fortschritte bei der Bewältigung dieser Probleme erzielt. Obwohl nur bei wenigen Ländern in Perus Nachbarschaft Risiken ganz auszuschließen sind, besteht für die meisten von ihnen traditionell keine Visumpflicht für den Schengen-Raum. Daher könnte es inkonsequent erscheinen, die Visumpflicht für Peruaner beizubehalten, während die Staatsbürger der meisten anderen Länder der Region von der Visumpflicht befreit sind.

2.6. Gegenseitigkeit

Die meisten EU-Bürger waren in der Vergangenheit bei der Einreise nach Peru von der Visumpflicht befreit. Derzeit sind alle EU-Bürger bei der Einreise nach Peru für Aufenthalte bis zu sechs Monate von der Visumpflicht befreit. Daher erfüllt Peru bereits die Gegenseitigkeitsbedingungen und geht sogar darüber hinaus. Dennoch müsste in einem künftigen Abkommen zwischen der EU und Peru über die Befreiung von der Visumpflicht bekräftigt werden, dass das visumfreie Reisen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit erfolgt.

3. RISIKOSZENARIEN

Angesichts der oben beschriebenen Trends, Ereignisse und Entwicklungen sind nach Abschaffung der Visumpflicht für peruanische Staatsbürger mindestens zwei Risikoszenarien für den Schengen-Raum denkbar.

⁷ Die Staatsangehörigen von sechs Ländern – Kuba, Dominikanische Republik, Kolumbien, Ecuador, Peru und Bolivien – unterliegen der Visumpflicht. Die Staatsangehörigen der übrigen 13 lateinamerikanischen Länder sind von der Visumpflicht befreit: Mexiko, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Venezuela, Brasilien, Argentinien, Uruguay, Paraguay und Chile.

3.1. Szenario mit niedrigem Risiko

Bei diesem Szenario hätte die Visumfreiheit für Peruaner keine unerwünschten Folgen für die EU+. Es wird angenommen, dass die peruanische Wirtschaft in gesundem Tempo weiter wächst, was höhere Löhne und geringere Arbeitslosen- und Armutsquoten zur Folge hat. Die Aktivitäten krimineller Gruppen würden abnehmen und die Drogenherstellung und der Drogenhandel an Bedeutung verlieren. Die Demokratie und die Grundrechte würden weiter gestärkt. Peru könnte sodann sein Entwicklungspotenzial optimal ausschöpfen.

Ein anhaltendes Wirtschaftswachstum würde dazu führen, dass die einzigen Push-Faktoren für die irreguläre Migration in die EU+ wegfallen. Der Handel mit der EU+ und der Tourismus in den betreffenden Ländern würden wahrscheinlich zunehmen, wodurch sich konkrete wirtschaftliche Vorteile ergeben dürften.

3.2. Szenario mit mittlerem Risiko

Bei diesem Szenario würde die Wirtschaft Perus weiter wachsen, wenn auch viel langsamer als bisher; die Kriminalitätsrate würde steigen; die Mechanismen des Landes zum Schutz der Menschenrechte würden an Wirkung verlieren, was zu Missbrauch führen kann, so dass eine genaue Beobachtung der Menschenrechtslage erforderlich wäre.

Diese Probleme könnten einige Peruaner veranlassen, die Visumfreiheit dahingehend zu missbrauchen, dass sie zwar rechtmäßig in das Gebiet der EU+ einreisen, allerdings mit der Absicht, nach Ablauf der für Kurzaufenthalte zulässigen Dauer (90 Tage) irregulär in diesem Gebiet zu bleiben. In einem instabilen Peru könnten außerdem kriminelle Netzwerke florieren und ihre kriminellen Aktivitäten leichter in die EU+ exportieren.

Sollten diese negativen Entwicklungen auftreten und zu erheblichen Gefahren auf dem Gebiet der Migration und der Sicherheit oder in anderen Bereichen für die Union führen, muss diese in der Lage sein, auf jede sich verschlechternde Situation rasch zu reagieren. Das mit Peru auszuhandelnde Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht sollte in den Schlussbestimmungen auch die Möglichkeit vorsehen, dass jede Vertragspartei das Abkommen aussetzen oder beenden kann. Dadurch wird sichergestellt, dass bei einer beunruhigenden Entwicklung rasche Abhilfe möglich ist. Darüber hinaus könnte – wie oben erläutert – eine intensivere Zusammenarbeit mit Peru bei der Erleichterung der Rückkehr irregulärer Migranten und abgelehnter Asylbewerber erwogen werden, um einen möglichen Anstieg der irregulären Einwanderung zu kompensieren. Eine solche Zusammenarbeit würde es weniger wahrscheinlich machen, dass das Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht ausgesetzt oder beendet werden muss.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Informationen in diesem Bericht verdeutlichen, dass sich die wirtschaftliche und soziale Lage in Peru in den letzten Jahren erheblich verbessert hat. Somit wäre es gerechtfertigt, Peruanern die visumfreie Einreise in den Schengen-Raum zu gestatten, wie dies bei den Staatsbürgern der meisten lateinamerikanischen Länder bereits der Fall ist.

Dieser Bericht hat aufgezeigt, dass das Vertrauen in peruanische Visumantragsteller wächst; eine irreguläre Migration findet nur in sehr geringem Maße statt; die peruanischen Reisedokumente sind sicher genug; die Sicherheitsrisiken sind zurückgegangen; die peruanischen OK-Gruppierungen werden (mit Ausnahme der am Drogenhandel beteiligten) derzeit nicht als wesentliche Bedrohung für die EU eingestuft; parallel zum beträchtlichen

Wachstum der peruanischen Wirtschaft nehmen auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten einschließlich eines verstärkten Handels und Tourismus zu; die Menschenrechte und Grundfreiheiten werden in Peru nun viel besser geschützt und geachtet als in der Vergangenheit; die Gegenseitigkeit wird gewährleistet sein, da Peru bereits alle EU-Bürger von der Visumpflicht befreit hat, und das Verhältnis zwischen der EU und Peru ist eng und stabil.

Diese positiven Entwicklungen bedeuten nicht, dass die Abschaffung der Visumpflicht für peruanische Staatsbürger mit keinerlei Risiko verbunden ist. Auch wenn die Auswirkungen der Visaliberalisierung auf die organisierte Schwerkriminalität als begrenzt erachtet werden und es unwahrscheinlich ist, dass eine Regelung zur Aufhebung der Visumpflicht für Peru zu einer erheblichen Zunahme der Aktivitäten von OK-Gruppierungen aus diesem Land in der EU führt, sind peruanische OK-Gruppierungen nach wie vor am Kokainschmuggel nach Europa beteiligt, und die Visaliberalisierung könnte ihre Aktivitäten erleichtern. Während Kokain größtenteils auf dem Seeweg in Containern über Handelsrouten in die EU geschmuggelt wird, gehört auch der Rückgriff auf Drogenkurierere immer noch zu den gängigen Schmuggelmethoden. Wenn die Passagierströme infolge der Einführung des visumfreien Reisens zunehmen, werden OK-Gruppierungen verstärkt von Einzelkurierern Gebrauch machen können. Ferner besteht die Gefahr, dass der Menschenhandel zunimmt und mehr Peruaner rechtmäßig, aber mit der Absicht, die zulässige Aufenthaltsdauer zu überschreiten, in die EU+ einreisen und somit zu irregulären Migranten werden.

Diese Risiken sind jedoch als beherrschbar anzusehen. Die meisten von ihnen könnten wie oben erwähnt durch eine intensivere Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung bzw. Rückkehr sowie dadurch minimiert werden, dass für eine ordnungsgemäße Durchführung der Grenzkontrollen gesorgt wird. Dazu müssen gegebenenfalls auf den Flughäfen, über die die meisten Peruaner die Außengrenzen des Schengen-Raums erreichen, mehr Ressourcen eingesetzt werden, da mit den steigenden Zahlen von Personen aus Peru, die bei Einführung des visumfreien Reisens in den Schengen-Raum kommen werden, zunehmend die Grenzkontrollbehörden anstelle der Konsulate für die Überprüfung der Reisenden verantwortlich sein werden.

In jedem Fall wird das mit Peru auszuhandelnde Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht die nötigen Schutzklauseln enthalten, damit es ausgesetzt oder beendet werden kann, sollte sich dies zur Vermeidung von Sicherheits- oder Migrationsrisiken für die Union als notwendig erweisen. Um etwaige negative Entwicklungen zu verfolgen, wird die Kommission für die Zeit nach der Visaliberalisierung einen Monitoringmechanismus einführen, dessen Schwerpunkt auf potenziellen Sicherheits- und Migrationsgefahren sowie deren Ursachen liegt.

Infolge der positiven Bewertung Perus in diesem Bericht und da die Notwendigkeit und die Modalitäten einer Beteiligung Perus an einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung bzw. Rückkehr besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, beabsichtigt die Kommission, dem Rat in Kürze – sobald dieser Bericht in den entsprechenden Ausschüssen und Gruppen des Europäischen Parlaments und des Rates erörtert worden ist – eine Empfehlung für einen Beschluss zur Ermächtigung der Kommission zur Aufnahme von Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der EU und Peru zur Abschaffung der Visumpflicht bei Kurzaufenthalten vorzulegen.