



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 29.10.2014
COM(2014) 665 final

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

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

{SWD(2014) 329 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 Peru 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 Kolumbien übermittelte einen umfassenden Bericht zu den Beziehungen zwischen der EU und Kolumbien. Spanien als der von der Migration aus Kolumbien am stärksten betroffene Mitgliedstaat stellte weitere Informationen zur Verfügung. Die kolumbianischen 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 Kolumbien beantragten und erteilten Schengen-Visa lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Immer mehr Kolumbianer wollen für Kurzaufenthalte aus touristischen, geschäftlichen oder anderen Gründen in den Schengen-Raum reisen. Im Jahr 2013 belief sich die Zahl der ausgestellten Schengen-Visa auf 121 019, was einem Anstieg um 42,7 % gegenüber 2010 entspricht. Dieser Anstieg ist wahrscheinlich auf das beträchtliche Wirtschaftswachstum in Kolumbien sowie die jüngsten Verbesserungen bei der Sicherheitslage zurückzuführen.
- Die überwiegende Mehrheit der kolumbianischen Antragsteller (95,2 % 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 vier Jahren um mehr als die Hälfte zurückgegangen: von 11,2 % im Jahr 2010 auf 4,8 % im Jahr 2013. Immer mehr kolumbianische Antragsteller erhalten Mehrfachvisa (2013 lag ihr Anteil bei 40,9 %), was darauf schließen lässt, dass das Vertrauen der Schengen-Konsulate in diese Antragsteller wächst.

Legale Zuwanderung

Die Zahl der derzeit in der EU+³ wohnhaften Kolumbianer (ohne diejenigen, die die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaats erworben haben) wird auf rund 230 000 geschätzt, von denen knapp 75 % in Spanien ansässig sind. Statistischen Daten ist zu entnehmen, dass die legale Zuwanderung von Kolumbianern in die EU nach einer Phase spektakulären Wachstums, vor allem in Spanien, 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 Verbesserung der Sicherheit und der Wirtschaftslage in Kolumbien und somit eine Abschwächung der Push-Faktoren. Die kolumbianische Regierung fördert gegenwärtig die Rückkehr im Ausland wohnhafter Kolumbianer durch Umsetzung des sogenannten Rückkehr-Gesetzes, das kolumbianischen Rückkehrern steuerliche und finanzielle Anreize garantiert, sowie durch das Angebot umfassender Unterstützung für freiwillige Rückkehrer.

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), während das Vereinigte Königreich und Irland ausgenommen sind.

Solange die kolumbianische Wirtschaft mit den derzeitigen Raten weiter wächst (das BIP-Wachstum lag in den letzten zehn Jahren im Schnitt bei nahezu 5 %) und die Sicherheitslage stabil bleibt oder sich verbessert, bestehen für Kolumbianer weniger Anreize auszuwandern. Die derzeitige Wirtschaftslage in der EU sowie geografische Aspekte und bereits etablierte Gemeinschaften könnten Gründe dafür sein, dass die meisten Kolumbianer, die in den letzten Jahren legal ausgewandert sind, die Vereinigten Staaten als Zielland gewählt haben.

Irreguläre Migration

Aus Daten über Einreiseverweigerungen, Festnahmen und Rückführungen geht hervor, dass bei Kolumbien das Risiko einer irregulären Einwanderung in die EU nicht ganz auszuschließen ist. Die Situation hat sich jedoch in den letzten Jahren deutlich verbessert, was die rückläufigen Zahlen der Einreiseverweigerungen und Festnahmen sowie eine bessere Rückführungsquote belegen. Dennoch sind diese Zahlen immer noch hoch. Beispielsweise belief sich die Zahl der Kolumbianer, die sich 2013 irregulär in der EU+ aufhielten, auf 3 080 gegenüber 4 195 im Jahr 2011.

Ein Vergleich der Daten über die ergangenen Rückführungsentscheidungen und die effektiven Rückführungen in Drittländer (die sogenannte Rückführungsquote) kann darüber Aufschluss geben, ob die Rückführung von Kolumbianern, gegen die Rückführungsentscheidungen erlassen wurden, reibungslos erfolgt oder ob es zu Schwierigkeiten kommt. Die Rückführungsquote war 2010 in der EU+ sehr niedrig (9,5 %), hat sich seitdem jedoch deutlich verbessert (26,9 % im Jahr 2011, 31,5 % im Jahr 2012 und 46,1 % im Jahr 2013). Im vergangenen Jahr lag die Rückführungsquote der EU für Kolumbianer über der durchschnittlichen weltweiten Rückführungsquote (36,6 %), und es ist zu erwarten, dass sie sich weiter verbessert. Spanien berichtet über eine hervorragende Zusammenarbeit mit den diplomatischen und konsularischen Behörden Kolumbiens im Zusammenhang mit der Rückführung kolumbianischer Staatsangehöriger auf der Grundlage eines bilateralen Abkommens von 2001. Im Jahr 2013 zum Beispiel bewilligten die kolumbianischen Konsularbehörden in Spanien 229 der 244 Anträge auf Übermittlung von Unterlagen. Dass einige Kolumbianer nicht zurückgeführt werden konnten, dürfte somit nicht an einer unzureichenden Kooperation der kolumbianischen Behörden liegen. Der Grund dafür dürfte eher 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 kolumbianische 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.

Was das Risiko des irregulären Aufenthalts von Personen anbelangt, deren Asylantrag abgelehnt worden ist, so ist es angesichts der völlig anderen Ausgangslage unwahrscheinlich, dass es – ähnlich wie nach früheren Visaliberalisierungsprozessen – zu einer erheblichen Zunahme unbegründeter Asylanträge kommt. Beispielsweise sind die Reisekosten im Falle Kolumbiens viel höher, und bisher kam es nicht vor, dass zahlreiche unbegründete Asylanträge im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Randgruppen der kolumbianischen 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 – wenn auch geringfügig – erhöhten Risiko irregulärer Migration, zu dem es nach Einführung des visumfreien Reisens für kolumbianische Staatsbürger kommen könnte, könnte teilweise dadurch entgegengewirkt werden, dass die EU und Kolumbien 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 kolumbianischer Reisedokumente und Reisedokumentenbetrug

Die kolumbianischen Behörden haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um den vorgeschriebenen internationalen Spezifikationen in den nationalen Reisepässen Rechnung zu tragen. Sie haben darauf hingewiesen, dass *2010 der neue maschinenlesbare kolumbianische Reisepass eingeführt wurde, bei dem es sich um ein flexibleres Reisedokument handelt, das international anerkannt ist und die neuesten technischen Vorgaben erfüllt*. Die derzeitigen kolumbianischen Reisepässe entsprechen den einschlägigen ICAO-Spezifikationen.

Mittelfristig bereitet Kolumbien die Einführung elektronischer biometrischer Reisepässe vor. So wird das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten den elektronischen biometrischen Reisepass in die Leistungsbeschreibung für das Vergabeverfahren für neue Reisepässe aufnehmen, das voraussichtlich im zweiten Halbjahr 2014 eingeleitet wird.

Das Risiko, dass kolumbianische Staatsangehörige Dokumentenbetrug betreiben oder kolumbianische Reisedokumente in betrügerischer Absicht verwendet werden, scheint derzeit nicht sehr groß zu sein. Wenn kolumbianische Reisedokumente ihre Inhaber jedoch künftig zur visumfreien Einreise berechtigen sollen, 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

Die Struktur der organisierten Kriminalität in Kolumbien hat sich in den letzten zehn Jahren grundlegend geändert. Die Demobilisierung der paramilitärischen Gruppen der AUC (Vereinigte Bürgerwehren Kolumbiens) zwischen 2003 und 2006 führte zur Bildung neuer krimineller Banden, die im Drogenhandel fest verwurzelt sind: Die neuen kriminellen Banden (BACRIM) stellen nach Angaben der kolumbianischen Regierung seit 2011 eine größere Bedrohung für die nationale Sicherheit dar als die FARC (Revolutionäre Streitkräfte Kolumbiens) und die ELN (Nationale Befreiungsarmee).

Kolumbianische 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 Kokainherzeuger) und am Waschen von Erträgen aus Straftaten beteiligt.

Die Visaliberalisierung wird mit Sicherheit die Passagierströme aus Kolumbien in den Schengen-Raum verstärken. Am Drogenhandel beteiligte OK-Gruppierungen werden

höchstwahrscheinlich versuchen, aus der wachsenden Zahl der zwischen Kolumbien und der EU+ reisenden Personen Nutzen zu ziehen, und verstärkt auf Drogen- und Geldkurriere zurückgreifen. Mobile OK-Gruppierungen aus Kolumbien könnten ebenfalls versuchen, von der Abschaffung der Visumpflicht zu profitieren.

Nach Ansicht von Europol könnte die Visaliberalisierung in Ländern wie Spanien und Portugal zu einem Anstieg der Zahl der kolumbianischen Opfer von Menschenhandel zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft und der sexuellen Ausbeutung führen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass im zweiten Bericht über die Umsetzung des maßnahmenorientierten Papiers zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels, der im Dezember 2012 vom Rat angenommen wurde, Kolumbien in die Kategorie 3⁴ der vorrangigen Länder und Regionen eingestuft wird, mit denen die EU in dieser Frage stärker zusammenarbeiten und eine engere Partnerschaft aufbauen sollte. Kolumbien besitzt eine nationale Strategie zur Bekämpfung des Menschenhandels. Darüber hinaus hat das Land eine Reihe politischer Instrumente zur Verhütung des Menschenhandels, zum Schutz der Opfer von Menschenhandel und zur strafrechtlichen Verfolgung der Straftäter verabschiedet. Durch eine weitere Zusammenarbeit zwischen der EU und Kolumbien entsprechend dem maßnahmenorientierten Papier könnten die Anstrengungen beider Seiten zur Bekämpfung des Menschenhandels verstärkt werden.

Kolumbien 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. Kolumbien sollte seine Anstrengungen zur Stärkung des Justizwesens, einschließlich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, insbesondere der Rechtshilfe, fortsetzen.

Kolumbianische und 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 Drogenkurriere anheuern.

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.

In jüngster Zeit ist in diesem Zusammenhang positiv zu vermerken, dass das operative Abkommen zwischen Europol und Kolumbien am 25. Februar 2014 in Kraft getreten ist. Dieses Abkommen soll die Zusammenarbeit zwischen Europol und Kolumbien regeln, um die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Kolumbien bei der Bekämpfung schwerer Formen der internationalen Kriminalität in den unter das Abkommen fallenden Bereichen zu unterstützen, insbesondere durch Austausch von Informationen und durch regelmäßige Kontakte zwischen Europol und Kolumbien auf allen geeigneten Ebenen.

⁴ Die Kategorie 1 bezieht sich auf bestimmte Länder, die Kategorie 2 auf vorrangige Regionen und die Kategorie 3 auf sonstige Regionen und Länder, die für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Menschenhandels von besonderer Bedeutung sind.

2.3. *Wirtschaft, Handel und Tourismus*

Kolumbien hat heute (ähnlich wie Spanien) fast 47 Millionen Einwohner. Nach Schätzungen der Weltbank belief sich der Gesamtwert der kolumbianischen Wirtschaft im Jahr 2013 auf 378,1 Mrd. USD, womit das Land auf Platz 32 der größten Volkswirtschaften der Welt rangiert. Das Pro-Kopf-Bruttonationaleinkommen (ausgedrückt in Kaufkraftparitäten) betrug – ähnlich dem Perus – 11 340 USD. Das BIP-Wachstum belief sich in den vergangenen zehn Jahren im Schnitt auf 4,7 % und wird für 2014 auf 4,3 % geschätzt. Dieses Wachstum hatte zur Folge, dass der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden Bevölkerung von 47 % im Jahr 2007 auf 33 % im Jahr 2012 zurückging. Weitere makroökonomische Indikatoren bestätigen die Stabilität der Wirtschaft Kolumbiens: Das Haushaltsdefizit beträgt 2,3 % des BIP, die Inflation 2,6 % und die Arbeitslosenquote 9,9 %.

Die bilateralen Handelsströme zwischen der EU-28 und Kolumbien haben sich seit 2004 beinahe verdreifacht und belaufen sich auf 7,7 Mrd. EUR der kolumbianischen Ausfuhren in die EU-28 und auf 5,8 Mrd. EUR der Ausfuhren der EU-28 nach Kolumbien. Kolumbien ist der fünftgrößte Handelspartner der EU in Lateinamerika und der Karibik sowie der wichtigste Handelspartner in der Andengemeinschaft. Das Handelsübereinkommen zwischen der EU und Kolumbien wird seit dem 1. August 2013 vorläufig angewandt, und der Warenverkehr dürfte in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Darüber hinaus gehören Kolumbien 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 kolumbianische Geschäftsleute zu engeren Wirtschaftsbeziehungen zwischen kolumbianischen und europäischen Unternehmen führen. Beispielsweise könnte der Umstand, dass kolumbianische Geschäftsleute häufiger an Messen in der EU teilnehmen, zur Folge haben, dass öfter von europäischen Unternehmen hergestellte Waren geordert werden.

Die Zahl kolumbianischer Touristen in der EU+ hat in den letzten Jahren zugenommen. Nach Daten der kolumbianischen Behörden nahmen die Reisen kolumbianischer Touristen in Länder der EU+ zwischen 2008 und 2013 um 27 % zu; dies entspricht einem jährlichen Anstieg um 5 %. 2013 belief sich die Zahl kolumbianischer Touristen, die in Länder der EU+ reisten, auf 289 191.⁵

Die Touristenströme aus Kolumbien nehmen jährlich zu; die Visaliberalisierung würde den Touristenströmen zwischen Kolumbien 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 rund 400 000 kolumbianische Touristen in Länder der EU+ reisen, vorausgesetzt, dass 2016 das erste vollständige Jahr ist, in dem visumfreies Reisen zwischen Kolumbien 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: Über 40 % der in Kolumbien ausgestellten Schengen-Visa sind Mehrfachvisa; einige Kolumbianer, die als eine Reise antretende Touristen registriert wurden, könnten im Besitz eines gültigen von einem Schengen-Staat ausgestellten Aufenthaltstitels sein usw.

2.4. Außenbeziehungen, insbesondere zur EU, und Menschenrechtsfragen

Außenbeziehungen

In der Vergangenheit hat sich Kolumbien stark auf die bilateralen Beziehungen zu den Vereinigten Staaten gestützt. Diese Beziehungen basieren hauptsächlich auf der politischen und militärischen Unterstützung (Kolumbien-Plan), die eine wichtige Voraussetzung dafür ist, dass Kolumbien Bedrohungen durch Aufstände und organisierte Kriminalität entgegenzutreten kann. Die gegenwärtige Regierung bekennt sich zwar weiterhin zu den traditionellen Partnern, es ist ihr aber auch gelungen, ihre Außenpolitik zu diversifizieren, indem sie mehr Gewicht auf die intraregionalen Beziehungen und eine vertiefte wirtschaftliche Integration mit „gleichgesinnten“ Nachbarn legt und nicht zuletzt engere Beziehungen zu Asien anstrebt. Die bilateralen Beziehungen zu den Nachbarländern Ecuador und Venezuela, die in der Vergangenheit durch die Präsenz kolumbianischer Guerillakämpfer in diesen Ländern belastet worden waren, wurden wiederhergestellt und intensiviert. Diese Entwicklungen sowie verbesserte Beziehungen zu einer Reihe weiterer Länder der Region haben Kolumbien zu einem angesehenen und einflussreichen regionalen Akteur gemacht.

Kolumbien 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. Kolumbien 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.

Das Mehrseitige Handelsabkommen der EU mit Kolumbien und Peru wird seit dem 1. August 2013 vorläufig angewandt. Bislang bildet dieses Abkommen den wichtigsten vertraglichen Rahmen für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und Kolumbien. Seine Durchführung dürfte dazu führen, dass Kolumbiens Position als einer der größten Handelspartner der EU in Südamerika und als immer bedeutenderes Ziel für Investoren aus der EU gestärkt wird.

Über die besseren Wirtschaftsbeziehungen hinaus intensiviert die EU auch ihren politischen Dialog mit Kolumbien. In Ermangelung eines umfassenden bilateralen Abkommens ist das wichtigste Instrument hierfür eine Absichtserklärung von 2009 zur Schaffung eines informellen Mechanismus für bilaterale Konsultationen auf der Ebene hoher Beamter. Im Rahmen von Sondierungsgesprächen wurde die Möglichkeit des Abschlusses einer ehrgeizigeren politischen Rahmenvereinbarung erörtert. Des Weiteren erklärte die EU mehrfach ihre Unterstützung für die laufenden Verhandlungen in Havanna.

Am 5. August 2014 schlossen die EU und Kolumbien eine Rahmenvereinbarung, die es Kolumbien ermöglichen wird, unter der Führung der EU an internationalen Krisenbewältigungseinsätzen teilzunehmen, die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik organisiert werden.

Menschenrechte

Die Zivilbevölkerung Kolumbiens leidet immer noch unter den Folgen eines fünfzig Jahre andauernden innerstaatlichen bewaffneten Konflikts, der um das Jahr 1964 begann. Eine besonders schwerwiegende Folge des Konflikts ist die hohe Zahl von Binnenvertriebenen (rund fünf Millionen, d. h. 12 % der Gesamtbevölkerung), womit Kolumbien nach Syrien das Land mit den meisten Binnenvertriebenen weltweit ist. Straflosigkeit, Zwangsrekrutierungen von Kindern, sexuelle Gewalt, der Einsatz von Antipersonenminen, Entführungen sowie Angriffe auf Menschenrechtsaktivisten, örtliche Gemeindevorsteher, an Landrückgabeprozessen Beteiligte und Gewerkschafter bilden die schwerwiegendsten Menschenrechtsverletzungen, über die die Vereinten Nationen und zivilgesellschaftliche Organisationen berichten.

Ab Ende der 1990er Jahre bis etwa 2008 führte die politische und sicherheitspolitische Lage in Kolumbien zudem zu einem relativ hohen Zustrom von Asylsuchenden aus Kolumbien in die EU. 1997 hatte das Scheitern der Verhandlungen zwischen der Regierung und den wichtigsten bewaffneten Oppositionsgruppen, einschließlich der FARC, der ELN und der Guerillagruppe EPL, politische Gewalt und eine Wirtschaftskrise zur Folge. Diese Entwicklung setzte sich auch während der folgenden zehn Jahre fort, wobei politische Veränderungen und (nur teilweise erfolgreiche) Initiativen zur Bekämpfung der paramilitärischen Guerilla und anderer Gruppen zu innerstaatlicher Instabilität führten.

Allerdings hatten Verbesserungen im Bereich der Sicherheit in den letzten Jahren einen Rückgang der Asylanträge zur Folge. Die Zahl der Anträge kolumbianischer Asylbewerber in der EU+ belief sich im Jahr 2013 auf 310 und lag damit auf einem der niedrigsten Werte in zwei Jahrzehnten. Die Anerkennungsquote belief sich 2013 auf einen relativ hohen Anteil von 27 %. Es bleibt abzuwarten, ob die laufenden Friedensverhandlungen zwischen der kolumbianischen Regierung und den FARC zu einem friedlichen Ende des lange anhaltenden Konflikts mit den Guerillakämpfern führen werden.

Bei seinem Amtsantritt stellte Präsident Santos an grundlegenden Rechten ausgerichtete Konzepte in den Mittelpunkt vieler wichtiger Maßnahmen, darunter das wegweisende Gesetz zur Opferentschädigung und Landrückgabe, die Annahme einer nationalen Menschenrechtspolitik und ein umfassendes Schutzsystem für von Gewalt bedrohte Personen. Die Regierung suchte auch den Kontakt zu Menschenrechtsaktivisten und zur Zivilgesellschaft im Allgemeinen. Solche Gesten tragen dazu bei, die in der Vergangenheit entstandene tiefe Polarisierung der kolumbianischen Gesellschaft zu verringern. Aufgrund des Ausmaßes der Herausforderungen und der unzureichenden Umsetzungskapazitäten wurden bisher jedoch nur Teilerfolge erzielt.

Seit 2008 investiert die kolumbianische Regierung viele Ressourcen in die Entwicklung eines richtungsweisenden Regulierungsrahmens für die Berücksichtigung von Menschenrechten und Normen des humanitären Völkerrechts bei Operationen der kolumbianischen Streitkräfte. 2008 wurden im Rahmen einer umfassenden Politik für Menschenrechte und humanitäres Völkerrecht Ziele und Leitlinien festgelegt, die die Sicherheitskräfte bei Operationen zur Niederschlagung von Aufständen zu beachten haben. Darüber hinaus wurde 2009 mit der Annahme von internationalen Standards entsprechenden Einsatzregeln durch das Militär und die Polizei das Handbuch für Operationen der Streitkräfte aktualisiert.

In einem unlängst veröffentlichten Bericht⁶ stellte die Hohe Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte fest, dass *Kolumbien in der Lage ist, seinen Menschenrechtsverpflichtungen wesentlich besser nachzukommen und zu einer uneingeschränkt inklusiven Gesellschaft zu werden, die die Rechte aller Kolumbianer achtet.* Des Weiteren heißt es, dass *zwar beachtliche positive Anzeichen zu erkennen sind, zur Verwirklichung und Festigung dieser Fortschritte jedoch Innovationen, Ausdauer und die Beteiligung aller gesellschaftlichen Bereiche sowie jahrelange kontinuierliche Anstrengungen vonnöten sind.*

Im November 2012 wurden die Friedensverhandlungen zwischen der Regierung Kolumbiens und den FARC-EP-Guerillagruppen in Havanna eingeleitet. Die Verhandlungen, denen geheime Gespräche vorausgingen, werden auf der Grundlage einer Fünf-Punkte-Agenda geführt: Landwirtschaft, Rechte der politischen Teilhabe, Drogen, Übergangsjustiz sowie Entwaffnung und Demobilisierung. Bislang kamen die Verhandlungen langsamer als erwartet voran; die Parteien haben Einvernehmen über die ersten drei Punkte angekündigt. In der am 16. Mai 2014 bekannt gegebenen Einigung über die Problematik der illegalen Drogen verpflichteten sich die FARC, auf Kokain betreffende Aktivitäten zu verzichten. Sollte diese Verpflichtung eingehalten werden, könnte sie eine wesentliche Änderung der Lage im Zusammenhang mit illegalen Drogen in Kolumbien bewirken.

Erste – bislang ergebnislose – Gespräche wurden bereits mit der zweitgrößten Guerillagruppe, der ELN (Nationale Befreiungsarmee), geführt, um auch mit dieser Gruppe Friedensverhandlungen aufzunehmen.

2.5. Regionale Kohärenz

In der Referenzregion Lateinamerika gehört Kolumbien zu einer Minderheit von Ländern, für deren Staatsbürger die Visumpflicht gilt.⁷ Eine lange Geschichte von innerstaatlichen Konflikten und Vertreibung, Gewalt, Drogenherstellung und -handel sowie die sich daraus ergebenden migrations- und sicherheitspolitischen Risiken erklären, warum bisher von kolumbianischen Staatsbürgern Visa verlangt wurden. Wie anderen Abschnitten dieses Berichts zu entnehmen ist, hat Kolumbien jedoch erhebliche Fortschritte bei der Bewältigung dieser Probleme erzielt. Obwohl nur bei wenigen Ländern in Kolumbiens 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 Kolumbianer beizubehalten, während die Staatsbürger der meisten anderen Länder der Region von der Visumpflicht befreit sind.

⁶ Bericht der Hohen Kommissarin der Vereinten Nationen für Menschenrechte zur Lage der Menschenrechte in Kolumbien – A/HRC/22/17/Add.3.

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.

2.6. Gegenseitigkeit

EU-Bürger sind bei der Einreise nach Kolumbien für Aufenthalte bis zu 90 Tage traditionell von der Visumpflicht befreit. Die einzige Ausnahme war bis vor Kurzem die Visumpflicht für Staatsbürger Bulgariens. Allerdings hat Kolumbien seine Visavorschriften kürzlich geändert, so dass bulgarische Staatsbürger nun ebenfalls von der Visumpflicht befreit sind. Daher erfüllt Kolumbien bereits die Gegenseitigkeitsbedingungen. Dennoch müsste in einem künftigen Abkommen zwischen der EU und Kolumbien über die Befreiung von der Visumpflicht bekräftigt werden, dass das visumfreie Reisen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit erfolgt.

3. RISIKOSZENARIOEN

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

3.1. Szenario mit niedrigem Risiko

Bei diesem Szenario würde die kolumbianische Wirtschaft in gesundem Tempo weiter wachsen, die Friedensverhandlungen würden erfolgreich abgeschlossen und der bereits seit Langem bestehende innerstaatliche Konflikt würde ein Ende finden. Folglich würden die Demokratie und die Grundrechte gestärkt, so dass das gesamte Potenzial der kolumbianischen Wirtschaft und Gesellschaft freigesetzt würde.

Wirtschaftswachstum und mehr Sicherheit würden dazu führen, dass die meisten Push-Faktoren für irreguläre Migration und Asylströme in die EU+ wegfallen. Die Aktivitäten krimineller Gruppen würden abnehmen und die Drogenherstellung und der Drogenhandel an Bedeutung verlieren. Der Handel mit der EU+ und der Tourismus in den betreffenden Ländern würden wahrscheinlich zunehmen, wodurch sich konkrete wirtschaftliche Vorteile ergeben dürften. Die Visumfreiheit für Kolumbianer hätte somit keine unerwünschten Folgen für die EU+.

3.2. Szenario mit mittlerem Risiko

Bei diesem Szenario würde die Wirtschaft Kolumbiens weiter wachsen, wenn auch langsamer als bisher; die Friedensverhandlungen würden zwar Ergebnisse zeitigen, aber nicht zu einem umfassenden Friedensabkommen führen, das heißt, dass selbst ein Rückgang der Gewalt Kolumbiens Potenzial hemmen würde. In dem Land käme es weiterhin zu Menschenrechtsverletzungen, so dass eine genaue Beobachtung der Menschenrechtslage erforderlich wäre.

Diese Probleme könnten einige Kolumbianer veranlassen, die Visumfreiheit dahingehend zu missbrauchen, dass sie zwar rechtmäßig, aber mit der Absicht, die für Kurzaufenthalte zulässige Dauer (90 Tage) zu überschreiten, in das Gebiet der EU+ einreisen. In einem instabilen Kolumbien 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 Kolumbien auszuhandelnde Abkommen über die Befreiung von der Visumpflicht sollte daher

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 Kolumbien 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 und der beiliegenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen verdeutlichen, dass sich die wirtschaftliche, soziale und sicherheitspolitische Lage in Kolumbien in den letzten Jahren erheblich verbessert hat. Somit wäre es gerechtfertigt, Kolumbianern die visumfreie Einreise in den Schengen-Raum zu gestatten, wie dies bei den Staatsbürgern der meisten lateinamerikanischen Länder bereits der Fall ist.

Das Vertrauen in kolumbianische Visumantragsteller wächst; die irreguläre Migration ist verhältnismäßig gering; die kolumbianischen Reisedokumente sind sicher genug; die Sicherheitsrisiken sind zurückgegangen; die kolumbianischen OK-Gruppierungen werden (mit Ausnahme der am Drogenhandel beteiligten) derzeit nicht als wesentliche Bedrohung für die EU eingestuft; parallel zum beträchtlichen Wachstum der kolumbianischen Wirtschaft nehmen auch die wirtschaftlichen Möglichkeiten einschließlich eines verstärkten Handels und Tourismus zu; die Menschenrechte und Grundfreiheiten werden in Kolumbien nun viel besser geschützt und geachtet als in der Vergangenheit; die Gegenseitigkeit wird gewährleistet sein, da Kolumbien bereits alle EU-Bürger von der Visumpflicht befreit hat, und das Verhältnis zwischen der EU und Kolumbien ist enger als je zuvor.

Diese positiven Entwicklungen bedeuten nicht, dass die Abschaffung der Visumpflicht für kolumbianische Staatsbürger mit keinerlei Risiko verbunden ist. Nach wie vor bestehen einige Risiken, die sich konkretisieren könnten, insbesondere wenn die Gewalt wieder zum beherrschenden Merkmal des politischen und sozialen Lebens in Kolumbien wird. 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 Kolumbien zu einer erheblichen Zunahme der Aktivitäten von OK-Gruppierungen aus diesem Land in der EU führt, sind kolumbianische OK-Gruppierungen nach wie vor maßgeblich 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 Drogenkuriere immer noch zu den gängigen Schmuggelmethoden. Wenn die Passagierströme infolge der Einführung des visumfreien Reisens zunehmen, werden OK-Gruppierungen verstärkt von Einzelkurieren Gebrauch machen können. Ferner besteht die Gefahr, dass der Menschenhandel zunimmt und mehr Kolumbianer 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 Kolumbianer die Außengrenzen des Schengen-Raums erreichen, mehr Ressourcen eingesetzt werden, da mit den steigenden Zahlen von Personen aus Kolumbien, 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. Das jüngste operative Abkommen zwischen Europol und Kolumbien wird auch einen Beitrag zur Bekämpfung eines etwaigen Anstiegs von Kriminalität durch kolumbianische OK-Gruppierungen leisten.

In jedem Fall wird das mit Kolumbien 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.

Angesichts der insgesamt positiven Bewertung Kolumbiens in diesem Bericht und da die Notwendigkeit und die Modalitäten einer Beteiligung Kolumbiens 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 Kolumbien zur Abschaffung der Visumpflicht bei Kurzaufenthalten vorzulegen.