



## ZUR FRAGE DER SCHAFFUNG EINES EINZIGENGRENZSCHUTZDIENSTES IM GEGENWIRKUNGSSYSTEM DER ILLEGALEN EINWANDERUNG: ERFAHRUNG DER EUROPÄISCHEN UNION

Anton MONAIENKO,

Doktor der juristischen Wissenschaften, Professor,  
Prorektor fuer Wissenschaft Classische private Universitaet

### Anmerkung

Im Artikel untersucht der Autor Merkmale strengerer Anforderungen in den EU-Rechtsvorschriften über den Zustrom illegaler Einwanderer, gemeinsamen Schutz der Außengrenzen der EU, die Möglichkeit der Schaffung eines einzigen EU-Grenzdienstes.

**Stichworte:** migrationsgesetzgebung, einwanderung, migration, gesetzliche regelung, wohnsitz, visum, erlaubnis, deportation.

### Аннотация

В статье автором исследуются особенности усиления требований в законодательстве ЕС относительно притоку нелегальных иммигрантов, общая охрана внешних границ ЕС, целесообразность создания единственной пограничной службы ЕС.

**Ключевые слова:** миграционное законодательство, иммиграция, миграция, правовое регулирование, проживание, виза, разрешение, депортация.

**Einführung.** Seit Beginn des neuen Jahrtausends ist die illegale Migration ein drängendes Problem für viele Länder. Die Lösung dieses globalen Problems ist nicht möglich ohne Koordinierungsbemühungen von Ländern der Ausreise illegaler Migranten und von Ländern ihrer Einreise, einschließlich bei der Schaffung und beim Funktionieren von spezialisierten Institutionen, die eine Gegenwirkung der illegalen Einwanderung realisieren.

**Aufgabenstellung** ist die Bedeutung eines einzigen Grenzschutzdienstes in der Gegenwirkung der illegalen Einwanderung in der EU zu untersuchen.

**Ergebnisse.** Einige Fragen der Verbesserung der rechtlichen und institutionellen Rahmen im Migrationsbereich wurden in wissenschaftlichen Werken solcher westlichen Wissenschaftler untersucht, wie T. Hammar, H. Verbunt, D. Costa-Lasku, G. Wenden-Didier u.a., derrussischen Wissenschaftler, wie O. Arbuzkin, M. Boguslavskiy, M. Vokuyev, A. Vorobjova, N. Guliyev, J. Zajaczkiwska, V. Iontsev, A. Mikhailov, V. Moiseenko, G. Morozova, G. Popov, L. Rybakovskiy, I. Sizov, B. Horev u.a., sowie einer Reihe von ukrainischen Autoren: S. Brytchenko, I. Vaynahiy, O. Malynovska, V. Novik, N. Nyzhnyk, V. Olefir, O. Piskun, I. Pyrozhhkov, I. Prybytkova, S. Ratuschnyj, Ju. Rymarenko, A. Khomra, P. Chalyl, N. Shulga und andere.

Unter Berücksichtigung der Frage der Binnenmigration, die innerhalb der EU gilt, ist zu beachten, dass heute in Brüssel

bürokratische Verfahren für EU-Bürger, die sich in einem anderen europäischen Mitgliedsstaat der EU aufhalten, vereinfacht werden. Im Falle der Anerkennung durch das Europäische Parlament der neuen Regeln, die am 22. September 2003 vereinbart wurden, wurde zum ersten Mal «das Recht des dauerhaften Aufenthalts», einschließlich der sozialen Grundrechte, den Bürgern der EU gegeben, die fünf Jahre und mehr im Ausland leben, und zwar in einem anderen europäischen Land. Die Europäische Kommission findet die Anwesenheit des Menschen innerhalb der EU-Grenzen «ein Schlüsselement der sozialen Beziehungen». Heute sehen europäische Verträge den Bürgern mit dem EU-Reisepass Freizügigkeit vor, und zwar zwischen den EU-Ländern, und auch die Möglichkeit des längeren Aufenthalts darin. Aber bürokratische Hindernisse bleiben noch. Es gibt zahlreiche Regelungen, die Schwierigkeiten bereiten, zum Beispiel, für Familienmitglieder. Aber diese Hindernisse werden mit der Verabschiedung neuer Gesetze entfernt.

Das derzeitige Verfahren, dass die Bürger in einem anderen europäischen Land ohne Anmeldung für bis zu drei Monaten bleiben, bleibt noch. Die EU-Kommission wollte diese Frist um sechs Monate verlängern, aber der Vorschlag wurde von Ministern abgelehnt. Wer sich in einem anderen Land für mehr als drei Monate aufhält, muss Anmeldeverfahren durchlaufen. Dessen Kernpunkte bestehen nach wie vor in der Notwendigkeit nachzuweisen, ob man sich selbst und ande-

re Familienmitglieder unterhalten kann, sowie bei einer gültigen Krankenversicherung. Die Zahl der Bürger in anderen EU-Mitgliedstaaten, die in der EU außerhalb ihres Landes leben, beträgt jetzt 5 Millionen.

Nach neuen Regeln, wenn sie angenommen werden, kann jeder EU-Bürger sein Recht auf Daueraufenthalt in einem anderen EU-Land ausüben, wenn er dort fünf Jahre lang gelebt hat. Im Laufe der Zeit kann man dieses Recht verlieren, was erst nach vier Jahren Abwesenheit im Lande, wo die Erlaubnis zum Daueraufenthalt erteilt wurde, möglich ist. Der Begriff «Daueraufenthalt» bedeutet beispielsweise die Möglichkeit, zusammen mit den Bürgern der Gastländer eine Sozialhilfe vom Staat zu erhalten, wenn eine der einschlägigen Bedingungen entsteht. Deportation ist nur aus sehr schwerwiegenden, für jedes Land spezifischen Gründen möglich. Zum Beispielspiel deportiert Deutschland Personen mit dem Status «permanent resident», wenn sie des Terrorismus oder eines Verbrechens gegen die Menschenrechte beschuldigt sind. Obwohl die rechtlichen Regelungsmechanismen der EU-Binnenwanderung entwickelt sind, müssen sie unweigerlich entsprechend den erwarteten Auswirkungen der EU-Erweiterung angepasst werden.

Das Problem der illegalen Einwanderung ist seit langem eines der drängendsten für die EU-Länder. Angesichts der geografischen Lage der EU-Mitgliedstaaten gibt es viele Möglichkeiten für illegale Migration. Migranten können auf das Ter-



ritorium der EU vom Land, Meer und so weiter kommen. Um ihre Ziele zu erreichen benutzen einige Migrantengefälschte bzw. falsche Dokumenten oder wenden sich an die organisierten kriminellen Netze der illegalen Migration. Manche Migranten wandern legal aus, bleiben im Land nach dem Fristablauf und leben dort illegal.

Die Zahl der illegalen Migranten vermehrt sich bezüglich der steigenden Zahl der Ablehnungen, die Erlaubnis zu erteilen, bezüglich der Festnahmen an der Grenze, der Vertreibungen und Ablehnungen, Asyl zu gewähren. Nach offiziellen Angaben wandern über eine halbe Million Einwanderer aus armen Ländern in Asien und Afrika jedes Jahr nach Europa aus, um ihr Glück durch Biegen und Brechen zu versuchen. Die illegale Migration hat sich in ein hoch profitables Geschäft der internationalen kriminellen Gruppen gewandelt. Nach einigen Schätzungen beträgt das Jahreseinkommen von transnationalen kriminellen Organisationen, die auf dem Menschenhändler über die Grenze spezialisieren, bis zu 7 Milliarden Dollar in den Vereinigten Staaten, auch mehr als 1 Milliarde Dollar in Europa. Dieses Jahreseinkommen nähert sich nach der Rentabilität dem Drogenhandel [3, s. 32]. Die Bedeutung des Problems verstehend und unter Berücksichtigung aller oben erwähnten Fakten ist die EU-Kommission zu Schlussfolgerungen gekommen, dass die Reduzierung der illegalen Migrationsströme ein politisches Vorrecht ist, auf der nationalen und auf der EU-Ebene [2].

Unkontrollierbares Wachstum der illegalen Einwanderung und die damit verbundenen Schwierigkeiten mit der Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Druck auf die Sozialhaushalte der EU-Länder haben zur Aktivierung rechtsextremer Kräfte in Frankreich, in den Niederlanden, in Deutschland, Großbritannien, Dänemark und Belgien geführt. Italien und Großbritannien haben wegen der wachsenden Antimigrantenstimmung die Vorschriften in der geltenden Gesetzgebung über die Zulassung von Ausländern erheblich verstärkt. Und das immer gegenüber den Neuankömmlingen aus dem Ausland tolerante Dänemark verabschiedete relativ kürzlich eines der strengsten Einwanderungsgesetze in Europa. Insbesondere wurden Vorteile für Flüchtlinge reduziert und ihr Recht darauf, dänische Staatsbürger zu heiraten, wurde beschränkt. Ein-

wanderer über 60 werden ins Land nicht mehr zugelassen. Der Trend der Verschärfung der Anforderungen an die Einwanderer ist auch in anderen EU-Staaten zu bemerken.

Es wird jedoch nicht auf erhöhte Anforderungen in den Rechtsvorschriften beschränkt. Die EU will den Schutz der Außengrenzen der Union stärken. Zu diesem Zweck ist es geplant, die Frage zu behandeln, ob die Einführung eines neuen europäischen Visums, das vom bei der EU gebildeten konsularischen Dienst ausgestellt werden soll, sinnvoll ist. Auch werden neue Bedingungen bei dem Erhalten des Rechts auf Asyl bestimmt und die Schaffung eines gesamteuropäischen Grenzschutzdienstes wird geschaffen.

Zum ersten Mal wurde die Idee des gemeinsamen Schutzes der Außengrenzen der EU im November 2003 von der Europäischen Kommission bekannt gegeben, um insbesondere gegen die illegale Einwanderung zu wirken. In Rom wurden mögliche Grundansätze des einheitlichen Grenzdienstes, Stufen und Fristen seiner Entstehung an der Sitzung des Ministerrates für Justiz und Innere Angelegenheiten mit der Teilnahme von EU-Delegationen diskutiert. Mitglieder der EU-Kommission sind davon überzeugt, dass dies ein schwieriger Prozess ist. Es lohnt sich zuerst gemeinsame Regeln und Anforderungen für den Schutz der Außengrenzen der EU zu schaffen, eine Grundlage für eine einheitliche Grenzpolitik zu entwickeln und vor allem die Bestimmung der nationalen Gesetzgebungen bezüglich des Bereichs der Grenzsicherheitsgewährleistung zusammenzubringen. Auch ist ein heikles Thema zu behandeln: was für eine übernationale Verwaltungsstruktur soll man haben, soll man sie und Finanzierungsmechanismen überhaupt haben?

Die entsprechende Idee eines einheitlichen Grenzdienstes haben Italien, Deutschland und Großbritannien unterstützt. Einige EU-Länder haben hingegen keine Haltung zu ihrem Auftreten erklärt. Laut der finnischen Zeitung «Helsinki Sanomat» hat der Vorschlag für die Schaffung des EU-Grenzschutzdienstes keine Unterstützung in Finnland, Österreich und Belgien gefunden. Das offizielle Helsinki sah keine Notwendigkeit dafür [3, s. 33].

Aber am 30. März 2004 haben die Innenminister der EU-Mitgliedstaaten eine wichtige Entscheidung über die Gründung der Agentur der EU-Außengrenzen mit

dem Ziel der effektiven Grenzkontrolle über grenzüberschreitende Sicherheit getroffen. Der erste jährliche Haushaltsplan der Agentur beträgt 6 Millionen Euro. Und im Jahr 2010 wird er auf 10 Millionen Euro erhöht. Das neue Gremium wird die nationalen Dienste der EU-Mitgliedstaaten nicht ersetzen und wird als Verstärkung wirken, insbesondere in Notfallsituationen. Darüber hinaus hat es Funktion, Unterstützung für die Vertragsstaaten durch Ausbildung und Ausrüstungslieferung [1, s. 18] zu geben.

Nicht nur der Staat versucht, illegale Einwanderung zu beeinflussen, sondern auch illegale Migration übt den Einfluss wiederum auf die Rechtspolitik der Staaten aus. Alle Versuche illegaler Einwanderer, Lücken in der Gesetzgebung zu finden, führen zu einer größeren Akzeptanz von Einwanderungsregeln. Strengere Regeln für Flüchtlinge basieren zum Beispiel auf der Tatsache, dass Wirtschaftsmigranten versuchen, diese Lücken zu verwenden, um den Flüchtlingsstatus zu erhalten. Diese Änderungen beziehen sich nicht nur auf den Flüchtlingsstatus, sondern können als eine Stärkung der Eheschließungsregeln zwischen Bürgern verschiedener Länder dienen, was schließlich zu einigen Problemen der gesetzestreu Menschen führen kann, und nicht der Menschen, die versuchen, das Gesetz zu umgehen. Es ist noch schlimmer, dass eine Reihe von administrativen Beschränkungen falsche «Signale» der Bevölkerung gibt, zum Beispiel, dass die Menschen keine Ausländer heiraten oder auch keine Kinder, die im Ausland außer der Ehe geboren sind, erkennen sollten [4, s. 18].

Die Freizügigkeit von Personen ist für die Europäische Union von großer politischer, wirtschaftlicher, sozialer und humanitärer Bedeutung. Ihre Umsetzung an sich ist eine vorrangige Verwaltungsaufgabe in hohem Maße und in Komplexität. Als Ergebnis dieser Politik und trotz des gemeinsamen Binnenmarkts ist die Bedeutung der zwischenstaatlichen Migration innerhalb der EU deutlich geringer, das Problem der Zuwanderung aus Drittländern jedoch akut geworden. In dieser Hinsicht streben EU-Mitglieder danach, möglichst effektiv Migration aus Drittländern zu regulieren.

Das Ergebnis der Migrationspolitikstärkung, um die Eintritt der großen Gruppen von Menschen zu verhindern, ist die Entstehung und Förderung der illegalen



Migration. Das vorrangige Ziel der Europäischen Union ist die allmähliche Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der insbesondere die Bekämpfung der illegalen Einwanderung beinhaltet. Die EU-Mitgliedstaaten sehen die Notwendigkeit, Maßnahmen nicht nur gegen illegale Einwanderer, sondern auch gegen Hilfe für illegale Einwanderung zu treffen, wenn sich diese Hilfe auf den illegalen Grenzübertritt bezieht und wenn sie zum Ziel hat, die Versorgungsnetze in der Ausbeutung der beteiligten Personen zu gewährleisten.

Eine höhere Stufe der Sicherheit für Bürger wird im Raum der Freiheit, des Schutzes und des Rechts durch die Entwicklung von gemeinsamen Aktionen der EU-Mitgliedstaaten über die Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in der Strafjustiz gewährleistet. Die Mitgliedstaaten sehen die Notwendigkeit in einer Konvergenz der geltenden Gesetze, insbesondere hinsichtlich einer klaren Definition der Straftaten, worauf sich die Richtlinie des Europäischen Rates № 2002/90/EU vom 28. November 2002 «Über Hilfebestimmung über illegale Ein- und Durchreise und über illegalen Aufenthalt» bezieht und andererseits hinsichtlich der Mindestvorschriften für Sanktionen, der Verantwortlichkeit von juristischen Personen und der Gerichtsbarkeit, die den Gegenstand des Rahmenbeschlusses der EU 2002/946/JIA (Justiz und Innere Angelegenheiten) vom 28. November 2002 «Über die Stärkung der strafrechtlichen Rechtsnormen zwecks der Strafen für die Hilfe bei der illegalen Ein- und Durchreise sowie beim illegalen Aufenthalt» bilden. Die oben genannten Dokumente sind die Grundlagen des Gesetzes, gemäß denen die EU-Mitgliedstaaten Änderungen an ihren Strafgesetzbüchern und anderen nationalen Rechtsvorschriften vornahmen.

Auch EU-Mitgliedstaaten ergreifen alle erforderlichen Maßnahmen, um sein Zuständigkeitsproblem für die Zuordnung zu diesen Verbrechen zu lösen, wenn sie ganz oder teilweise auf dem Territorium des Landes, von einem seiner Staatsangehörigen oder zugunsten einer juristischen Person basierend auf seinem Territorium durchgeführt werden.

Die Beschlüsse der EU wurden für die Kontrolle der Einwanderer der dritten Länder, latenter Migration, illegaler Arbeitstätigkeit und Vertreibung gefasst (Beschluss des Rates 96/11/01 vom 22.

Dezember 1995 «Über die Kontrolle der Umsetzung der entwickelten Instrumente bezüglich der Annahme von Drittländer-Bürgern», auch Beschluss des Rates 96/749 vom 16. Dezember 1996 «Über die Kontrolle der Umsetzung der vom Rat entwickelten Instrumente in Bezug auf die illegale Einwanderung, Readmission, die illegale Arbeitstätigkeit von einem Bürger eines Drittlandes und die Zusammenarbeit in Vertreibung».

In Übereinstimmung mit dem obigen Beschluss sendet der EU-Präsident jährlich eine Anfrage an die Mitgliedstaaten, um zu bestimmen, wie sie den Implementierungsprozess der in den genannten Bereichen vom Rat angenommenen Instrumente durchführen. Der EU-Mitgliedstaat hat gemäß einer Anfrage die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Sind die vom Staat im Laufe des Jahres angenommenen Vorschriften in einem dieser Bereiche, in dem neue Rechtsinstrumente entwickelt wurden.

2. Gibt es Schwierigkeiten bei der Annahme dieser neuen Instrumente.

3. Wie ist die Wahrscheinlichkeit der Annahme dieser Instrumente in naher Zukunft.

4. Was sind die Umsetzungsergebnisse dieser Verfahren in der Praxis.

Nach den Ergebnissen der erhaltenen Antworten fasst der Generalsekretär des Rates einen Bericht ab, der später vom Rat angenommen wird.

**Fazit.** Ein wirksames Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist international gesetzliche Regelung dieses Problems. Die internationale Gemeinschaft hat die illegale Einwanderung der Bevölkerung zu den wichtigsten Bedrohungen für die nationale und internationale Sicherheit gezählt. Darum kann die illegale Einwanderung zu einer Form der modernen transnationalen organisierten Kriminalität zugerechnet werden. Als Teil der internationalen Gemeinschaft wurde vor kurzem eine Reihe von Dokumenten zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels ausgerichtet. Neben der rechtlichen Regulierung wurden unter der Schirmherrschaft der internationalen Gemeinschaft effektive institutionelle Mechanismen erarbeitet, deren Tätigkeiten direkt auf die Erleichterung der Arbeitsmigration, auf den Kampf gegen den Menschenhandel, auf Studien zum Migrationsmanagement und zu Maßnahmen zur Verhinderung der illegalen

Migrantenschleusung gerichtet wird.

#### Literaturverzeichnis:

1. Потемкина О. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия / О. Потемкина // Европейский Союз: факты и комментарии. – М., 2004. – Вып. 36. – С. 17–20.

2. Исследование связей между законной и нелегальной миграцией: сообщение Комиссии Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов от 4 июля 2004 года [Elektronische Ressource]. – Zugriffsmodus: <http://www.europa.eu.int>.

3. Трыканова С. Политико-правовые аспекты миграционной политики ЕС / С. Трыканова // Международное публичное и частное право. – 2004. – № 5(20). – С. 31–34.

4. Asylum and Migration Police in the European Union / Research Institute of the German Society for Foreign Affairs, Berlin, Steffen Angenendt. – Bonn: Europa Union Verlag, 1999. – 456 p.