EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Entwicklungsausschuss

2005/0049(COD)

1.2.2006

STELLUNGNAHME

des Entwicklungsausschusses

für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

zu dem Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“
(KOM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Verfasser der Stellungnahme: Fernando Fernández Martin

KURZE BEGRÜNDUNG

1. Ein Rahmenprogramm für Solidarität

Die Kommission schlägt unter der Bezeichnung „Rahmenprogramm für Solidarität und die Steuerung der Migrationsströme für den Zeitraum 2007-2013“[1] drei Entscheidungen des Rates und des Europäischen Parlaments (im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens) und eine Entscheidung des Rates (im Rahmen des Verfahrens der Konsultation) vor. Mit diesen Vorschlägen wird das Ziel verfolgt, der Einwanderungspolitik der Europäischen Union mehr Kohärenz zu verleihen und sie zu harmonisieren. Insofern hätte die Ratifizierung des Verfassungsvertrags durch alle Mitgliedstaaten die Aufgabe der Organe erleichtert. Die rechtlichen Instrumente, über die die Union derzeit verfügt, sollten aber ausreichen, um in diesem Bereich voranzukommen.

Durch den Vorschlag soll die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten für die Verwaltung und Finanzierung der durch die Aufnahme der Einwanderer verursachten Kosten gestärkt werden. Die Einwanderung stellt eine Priorität für die Europäische Union dar, wie dies Kommission und Parlament mehrfach erklärt haben. Es muss betont werden, dass die Mittel, die den vier im Rahmen des Pakets vorgesehenen Fonds zugewiesen werden sollen, nicht von einem zum andern übertragbar sind. Deshalb muss der Entwicklungsausschuss bei der Debatte über die Finanzielle Vorausschau darauf achten, dass zur Erreichung dieses Ziels des gemeinsamen Managements eine Verminderung der derzeitigen finanziellen Ausstattung der Instrumente keinesfalls hingenommen werden kann. Vielmehr ist sogar eine Aufstockung wünschenswert.

2. Die Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013

Wie im Haager Programm[2], gefordert, wird der Fonds innerhalb des Rahmenprogramms 2008 eingerichtet. Die wichtigsten Ziele des Fonds sind: Einführung eines integrierten Rückkehrmanagements durch die Mitgliedstaaten sowie Verbesserung der Organisation und Umsetzung dieses Rückkehrmanagements und Intensivierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch, dass eine gemeinsame Bestimmung der Kategorien von Personen erfolgt, die zurückgeführt werden können, und dass gemeinsame Normen bei der Umsetzung der Rückkehrpolitik angewendet werden. Mit dem Vorschlag für eine Richtlinie[3] über gemeinsame Normen wird das Ziel verfolgt, die Verfahren bei der Rückführung innerhalb der Europäischen Union zu harmonisieren. Vorbereitende Maßnahmen im Bereich Rückkehr sind in den Jahren 2005 und 2006 vorgesehen[4]. Der Fonds umfasst insgesamt 759 Mio. € für den Zeitraum von 2008 bis 2013.

[1] KOM(2005)0123, 6.4.2005
[2] siehe die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung vom 4. und 5. November 2004 in Brüssel
[3] KOM(2005)0391, 1.9.2005
[4] RETURN-Programm 2005-2006, 15 000 000 €

3. Der Standpunkt des Verfassers der Stellungnahme

Wegen der Tatsache, dass die Umsetzung des von der Europäischen Union angenommenen Regelungswerks (z. B. Schengen-Besitzstand) derzeit zu einer ungleichen Belastung der verschiedenen Mitgliedstaaten führt, ist ein Mechanismus für Solidarität notwendig, der vor allem die Gleichbehandlung von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Migranten sicherstellt und der selbstverständlich die anerkannten Normen für die Menschenrechte in vollem Umfang achtet.

Außerdem darf nicht vergessen werden, dass die Debatte über die „Solidarität" nicht nur die Mitgliedstaaten betrifft, sondern dass dieser Begriff „Solidarität" auch für alle betroffenen Länder, einschließlich der Drittländer, Gültigkeit haben sollte. Unter diesem Gesichtspunkt begrüßt der Verfasser der Stellungnahme die Vertiefung der laufenden Erörterungen wegen der Vorteile, die die Entwicklungspolitik für eine wirkungsvolle Migrationspolitik haben kann. Die Ereignisse der letzten Monate in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla haben erneut die offensichtliche Notwendigkeit aufgezeigt: „more development for less migration". In diesem Sinne ist der Verfasser der Stellungnahme der Auffassung, dass es eines ausgeglichenen Verhältnisses zwischen Sicherheit einerseits und Solidarität mit den Einwanderern andererseits bedarf.

Da es sich hier um Leitlinien der Rahmenprogramme für eine ganze Finanzielle Vorausschau handelt, können durch die Texte nur die Dimensionen skizziert werden, die später durch Mehrjahresprogramme konkretisiert werden müssen Aus diesem Grunde wird in diesen Vorschlägen kaum auf konkrete Änderungen eingegangen, und es scheint so, dass bei den Texten in ihrer Gesamtheit die Erörterungen der letzten Jahre berücksichtigt wurden. Man muss aber darauf achten, welche Form diese Vorschläge konkret annehmen werden.

Der Verfasser der Stellungnahme schlägt allerdings vor, die Bedeutung bestimmter Aspekte für den Rückkehrfonds hervorzuheben. Zunächst ist eine Beziehung zwischen den Flüchtlingen und der Entwicklungspolitik in den Artikel über die allgemeinen Ziele des Vorschlags aufzunehmen. Schließlich ist der Verfasser der Stellungnahme angesichts der anhaltenden Bemühungen um eine weitergehende Harmonisierung der Tätigkeit der Gemeinschaft im Bereich einer gemeinsamen Rückkehrpolitik der Meinung, dass der Betrag von 7% des Haushalts, der für die gemeinschaftlichen Maßnahmen vorgesehen ist, sehr bescheiden ist. Der Verfasser der Stellungnahme betont erneut, dass die Rückkehr – unabhängig vom administrativen Status der Person, die zurückgeführt wird – unter strenger Wahrung der Menschenrechte zu erfolgen hat. Dieses Konzept fördert u.a. die Programme der freiwilligen Rückkehr, die von Maßnahmen zur Reintegration und Unterstützung nach ihrer Rückkehr begleitet werden. Eine Frage bleibt allerdings bei diesem Vorschlag unbeantwortet, nämlich diejenige, wie eine gemeinsame Definition des Begriffs „bewährte Praktiken" im Fall der erzwungenen Rückkehr bei vollständiger Wahrung der Grundrechte der betreffenden Personen aussehen soll.

Besondere Aufmerksamkeit gebührt denjenigen Regionen im Gebiet der EU, die am meisten durch die Migration belastet werden. Die Zwänge, denen diese Regionen ausgesetzt sind, sind meistens auf Bevölkerungsdichte, Raummangel, Entfernungen und die geografischen Bedingungen zurückzuführen. Diese außergewöhnlichen Umstände vermindern die Fähigkeit zur Migrationssteuerung, weswegen sie durch geeignete Maßnahmen gestärkt werden muss. Das muss auch ausdrücklich in den integrierten Rückkehrplänen seinen Niederschlag finden.

Der Verfasser der Stellungnahme vertritt den Standpunkt, dass es sehr wichtig ist, dass der Vorschlag begleitet wird von einer Stärkung der Beziehungen zu den Herkunftsländern der Rückkehrer. Der Verfasser der Stellungnahme betont, dass in dem Vorschlag in sehr positiver Weise die notwendigen Maßnahmen und Strategien unter Einbeziehung der Regierungen und auch der Zivilgesellschaft in den betreffenden Drittländern in die Erarbeitung einer nachhaltigen Rückkehrpolitik berücksichtigt werden. Insofern wird durch den Vorschlag den Forderungen in der Stellungnahme des Entwicklungsausschusses in dem Initiativbericht über die Zusammenhänge zwischen legaler und illegaler Migration und Integration der Migranten[1] Rechnung getragen. Unter Berücksichtigung dieser Anmerkungen und der konkreten Umsetzung des Rahmenprogramms hält es der Verfasser der Stellungnahme für unumgänglich, diesen Vorschlag für eine Entscheidung als notwendigen Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Rückkehrpolitik in der Europäischen Union zu unterstützen.

ÄNDERUNGSANTRÄGE

Der Entwicklungsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, folgende Änderungsanträge in seinen Bericht zu übernehmen:

Vorschlag der Kommission[2]	Abänderungen des Parlaments
Änderungsantrag 1 Artikel 2 Absatz 1	
1. Übergeordnetes Ziel des Fonds ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rückkehrmanagements in all seinen Aspekten auf der Grundlage des Konzepts des integrierten Rückkehrmanagements zu unterstützen; dabei sind die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu berücksichtigen.	1. Übergeordnetes Ziel des Fonds ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rückkehrmanagements in all seinen Aspekten auf der Grundlage des Konzepts des integrierten Rückkehrmanagements zu unterstützen; dabei sind die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ***sowie die Rechtsvorschriften der Herkunftsländer und die allgemeinen Grundsätze der Entwicklungspolitik*** zu berücksichtigen.
	Begründung
	Die allgemeinen Ziele des Rückkehrfonds können eigentlich nur festgelegt werden, wenn man die Gründe der Flüchtlinge für das Verlassen ihrer Länder berücksichtigt. Deshalb darf in den Zielen nicht nur die Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten erwähnt werden, sondern man muss auch die bestehenden Möglichkeiten zum Tätigwerden, bevor die Flüchtlinge ihre Länder verlassen, berücksichtigen, wie zum Beispiel bilaterale

[1] A6-0136/2005
[2] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Vereinbarungen zwischen der Union und den Herkunftsländern und die positiven Auswirkungen der Erreichung der Millenniums-Entwicklungziele. Außerdem spielt die Entwicklungspolitik eine entscheidende Rolle für die Schaffung eines Rahmens für die Personen, die in ihre Herkunftsländer zurückkehren.

Änderungsantrag 2
Artikel 3 Absatz 2 erster Gedankenstrich

– auf einer umfassenden Bewertung der Situation der Zielgruppe in dem betreffenden Mitgliedstaat und der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Maßnahmen (unter anderem Probleme bei der Erlangung von Reisedokumenten und sonstige praktische Hindernisse, die der Rückkehr entgegenstehen) basieren. *Diese* umfassende Bewertung wird in Zusammenarbeit mit allen relevanten Behörden und Partnern vorgenommen;	– auf einer umfassenden Bewertung der Situation der Zielgruppe in dem betreffenden Mitgliedstaat und der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den geplanten Maßnahmen (unter anderem Probleme bei der Erlangung von Reisedokumenten und sonstige praktische Hindernisse, die der Rückkehr entgegenstehen) basieren*; **dabei wird den Regionen, die am meisten durch die Migration belastet werden, besondere Aufmerksamkeit geschenkt;** diese* umfassende Bewertung wird in Zusammenarbeit mit allen relevanten Behörden und Partnern vorgenommen;

Begründung

Besondere Aufmerksamkeit gebührt denjenigen Regionen im Gebiet der EU, die am meisten durch die Migration belastet werden. Die Zwänge, denen diese Regionen ausgesetzt sind, sind meistens auf Bevölkerungsdichte, Raummangel und die geografischen Bedingungen zurückzuführen. Aus diesem Grund bedarf es einer besonderen Aufmerksamkeit, um die Bedingungen für die Anwendung der vorliegenden Entscheidung zu gewährleisten.

Änderungsantrag 3
Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c

c) Konzeption von gemeinsamen integrierten Rückkehrplänen und deren Umsetzung, einschließlich gemeinsamen Rückkehrförderprogrammen für bestimmte Herkunfts-/Transitländer oder –regionen bzw. Länder oder Regionen des vorherigen Aufenthalts;	c) Konzeption von gemeinsamen integrierten Rückkehrplänen und deren Umsetzung, einschließlich gemeinsamen Rückkehrförderprogrammen für bestimmte Herkunfts-/Transitländer oder –regionen bzw. Länder oder Regionen des vorherigen Aufenthalts**, unter Achtung des Rechts jeder Person, die freiwillig oder erzwungen zurückkehrt, individuell behandelt und beraten zu werden**;

Begründung

Auch wenn es offensichtlich Synergien je nach Maßnahmen und Rückkehrländern oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gibt, darf dies nicht dazu führen, dass das Recht der zurückgeführten Personen, individuell behandelt und beraten zu werden, missachtet wird.

Änderungsantrag 4
Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe i

i) gemeinsame Maßnahmen zur Überwachung der Situation von Rückkehrern und des Fortbestands ihrer Situation nach der Rückkehr.	i) gemeinsame Maßnahmen zur Überwachung der Situation von Rückkehrern und des Fortbestands ihrer Situation nach der Rückkehr***, sofern die betreffenden Personen vorab ihre Zustimmung erteilt haben***.

Begründung

Eine Überwachung der zurückgeführten Personen in ihrem Herkunftsland darf stets nur mit ihrer vorherigen Zustimmung erfolgen. Sie hat ohne weiteres das Recht, diesen Eingriff in ihre Privatsphäre zurückzuweisen.

Änderungsantrag 5
Artikel 4 Absatz 5

5. Die Aktionen berücksichtigen die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.	5. Die Aktionen berücksichtigen die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie Minderjährigen, unbegleiteten Minderjährigen, Behinderten, älteren Menschen, Schwangeren, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. ***Dabei sind vor allem und bei jeder Maßnahme die Normen bezüglich der Menschenrechte uneingeschränkt zu achten.***

Begründung

Vorrang muss bei der gesamten Maßnahme vor allem der uneingeschränkten Achtung der Menschenrechte eingeräumt werden. Da die oft schwierigen Bedingungen der erzwungenen Rückkehr bekannt sind, ist es unbedingt notwendig, die Menschenwürde und die Rechte der Rückkehrer zu achten, die noch zu oft in der derzeitigen Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Änderungsantrag 6
Artikel 6 Absatz 1

1. Auf Initiative der Kommission können bis zu ***7 %*** der verfügbaren Fondsmittel für einwanderungs- und integrationspolitische Maßnahmen und Maßnahmen für die Zielgruppe nach Artikel 7 verwendet werden, sofern diese Maßnahmen transnationaler Natur oder für die gesamte Gemeinschaft von Interesse („Gemeinschaftsmaßnahmen“) sind.	1. Auf Initiative der Kommission können bis zu ***15 %*** der verfügbaren Fondsmittel für einwanderungs- und integrationspolitische Maßnahmen und Maßnahmen für die Zielgruppe nach Artikel 7 verwendet werden, sofern diese Maßnahmen transnationaler Natur oder für die gesamte Gemeinschaft von Interesse („Gemeinschaftsmaßnahmen“) sind.

Begründung

Der für die Gemeinschaftsmaßnahmen dieses Finanzinstruments vorgesehene Betrag von 7 % des Haushalts reicht keinesfalls aus, um den im Vorschlag als Ziel genannten Ansprüchen gerecht zu werden. Um das Ziel, „die praktische kooperative Zusammenarbeit [zu] erleichtern"(S. 9) zu erreichen, ist zweifellos ein höherer Betrag erforderlich.

Änderungsantrag 7
Artikel 19 Absatz 1

1. Für jeden Mehrjahresprogrammzeitraum nimmt die Kommission strategische Leitlinien an, die – unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Weiterentwicklung und Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich Rückkehr und der Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung – den Rahmen für die Intervention des Fonds sowie die indikative Aufteilung der Fondsmittel in dem betreffenden Zeitraum vorgeben.	1. Für jeden Mehrjahresprogrammzeitraum nimmt die Kommission strategische Leitlinien an, die – unter Berücksichtigung der Fortschritte bei der Weiterentwicklung und Umsetzung der Gemeinschaftsvorschriften im Bereich Rückkehr und der Maßnahmen der Gemeinschaft zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung – den Rahmen für die Intervention des Fonds sowie die indikative Aufteilung der Fondsmittel in dem betreffenden Zeitraum vorgeben. ***Bei diesen Leitlinien sind stets die Normen bezüglich der Menschenrechte uneingeschränkt zu achten.***

Begründung

Vorrang muss bei der gesamten Maßnahme vor allem der uneingeschränkten Achtung der Menschenrechte eingeräumt werden. Da die oft schwierigen Bedingungen der erzwungenen Rückkehr bekannt sind, ist es unbedingt notwendig, die Menschenwürde und die Rechte der Rückkehrer zu achten, die noch zu oft in der derzeitigen Praxis nur eine untergeordnete Rolle spielen.

VERFAHREN

Titel	Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“
Bezugsdokumente – Verfahrensnummer	KOM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD)
Federführender Ausschuss	LIBE
Stellungnahme von Datum der Bekanntgabe im Plenum	DEVE 22.6.2005
Verstärkte Zusammenarbeit – Datum der Bekanntgabe im Plenum	0.0.0000
Verfasser(in) der Stellungnahme Datum der Benennung	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Ersetzte(r) Verfasser(in) der Stellungnahme	
Prüfung im Ausschuss	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2005
Datum der Annahme	25.1.2005
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 21 –: 1 0: 1
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellvertreter(in/innen)	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende(r) Stellv. (Art. 178 Abs. 2)	
Anmerkungen (Angaben nur in einer Sprache verfügbar)	...