EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Entwicklungsausschuss

VORLÄUFIG
2005/0046(COD)

18.11.2005

ENTWURF EINER 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 Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013 innerhalb des generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme
(KOM(2005)0123 – C6-0124/2005 – 2005/0046(COD))

Verfasser der Stellungnahme: Fernando Fernández Martin

PA_Leg

KURZE BEGRÜNDUNG

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 drei 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 Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2008-2013

Der Europäische Flüchtlingsfonds (EFF) wurde unter anderem auf die Forderung des Europäischen Parlaments hin im Jahr 2000 eingerichtet und ermöglicht es, eine Gemeinschaftssolidarität für die Aufnahme von Asylbewerbern und für einen vorübergehenden Schutz in Fall eines massiven Zustroms von Vertriebenen zu begründen. Die zweite Phase des EFF von 2005 bis 2010 hat gerade unter Berücksichtigung des neuen gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für die Asylpolitik begonnen. Angesichts dieser Sachlage wird durch den vorliegenden Vorschlag eine Verlängerung dieses Instruments bis 2013 mit der ersten mehrjährigen Tranche bis 2007, wie nach der derzeitigen Regelung vorgesehen, und zwei weiteren Tranchen von 2008 bis 2010 und von 2011 bis 2013 unter dem neuen Rahmenprogramm vorgesehen. Der Fonds umfasst insgesamt 1 184 Mio. € für den Zeitraum von 2008 bis 2013.

3. Der Standpunkt des Verfassers

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

[1] KOM(2005)0123, 6.4.2005

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 Flüchtlingsfonds hervorzuheben. Zunächst ist eine Beziehung zwischen den Flüchtlingen und der Entwicklungspolitik in dem Artikel über die allgemeinen Ziele des Vorschlags aufzunehmen. Die Einwanderungspolitik hat eine zweifache Dimension, eine interne und eine externe. Deshalb ist es unverzichtbar, einen eindeutigen Mechanismus einzurichten, durch den den beiden Dimensionen ein operativer und koordinierter Charakter verliehen wird. Der Verfasser der Stellungnahme ist der Auffassung, dass eine geregelte Einwanderung Gewähr für die Beachtung der Menschenrechte sowie der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Einwanderer bietet. In jedem Fall sind aber die Unterstützung der Entwicklungsländer und eine enge Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und diesen Ländern für den Erfolg jeder Einwanderungspolitik ausschlaggebend.

Angesichts der anhaltenden Bemühungen um eine weitergehende Harmonisierung der Tätigkeit der Gemeinschaft ist der Verfasser der Stellungnahme der Meinung, dass der Betrag von 7% des Haushalts, der für die gemeinschaftlichen Maßnahmen vorgesehen ist, sehr bescheiden ist, insbesondere wenn eine der Forderungen des Haager Programms[1] darin besteht - was sich auch im Vorschlag wieder findet -, „geeignete Strukturen, die die Asylbehörden der Mitgliedstaaten einschließen und die praktische kooperative Zusammenarbeit erleichtern sollen“, einzurichten. Außerdem reicht es nicht aus, Asylverfahren einzurichten, sondern man muss auch den gesicherten Zugang zu diesen Verfahren gewährleisten. Und ein Kernpunkt in der Debatte um einen Flüchtlingsfonds ist nach Meinung des Verfassers der Stellungnahme die Stärkung der Achtung der Menschenrechte. Dieser Aspekt muss unbedingt in die Bestimmungen über die Annahme der strategischen Leitlinien aufgenommen und bei der Erarbeitung der Mehrjahresprogramme berücksichtigt werden.

[1] siehe die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf seiner Tagung vom 4. und 5. November 2004 in Brüssel

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Anmerkungen und der konkreten Umsetzung hält es der Verfasser der Stellungnahme für unumgänglich, diesen Vorschlag für eine Entscheidung als notwendigen Schritt auf dem Weg zu einer gemeinsamen Asylpolitik 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[1]	Abänderungen des Parlaments
Änderungsantrag 1 Artikel 2 Absatz 1	
1. Allgemeiner Zweck des Fonds ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den sich daraus ergebenden Folgelasten durch Kofinanzierung der in dieser Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen zu unterstützen und zu fördern; dabei sind die einschlägigen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zu berücksichtigen.	1. Allgemeiner Zweck des Fonds ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Aufnahme von Flüchtlingen und vertriebenen Personen und den sich daraus ergebenden Folgelasten durch Kofinanzierung der in dieser Entscheidung vorgesehenen Maßnahmen zu unterstützen und zu fördern; 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 Flüchtlingsfonds können eigentlich nur festgelegt werden, wenn man auch 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 Vereinbarungen zwischen der Union und den Herkunftsländern und die positiven Auswirkungen der Erreichung der Millenniums-Entwicklungziele.
	Änderungsantrag 2 Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe -a (neu)

[1] Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

	(-a) Information und Zugang zu den Asylverfahren für Antragsteller;

Begründung

Es reicht nicht aus, Strukturen für die Asylverfahren zu schaffen, sondern man muss vor allem sicherstellen, dass die Asylsuchenden auch Zugang zu diesen Strukturen haben. Das kann auch bedeuten, dass eine Informationspolitik bereits in den Herkunftsländern der Asylsuchenden betrieben wird. Deshalb ist es wichtig, dieses Recht auf Information und Zugang in die Maßnahmen aufzunehmen, die für eine Förderung durch das Finanzinstrument infrage kommen.

Änderungsantrag 3
Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe g

(g) Information der ortsansässigen Bevölkerung, die mit den Personen, die im Aufnahmeland aufgenommen werden, in Kontakt ***kommt***.	(g) Information der ortsansässigen Bevölkerung ***und Schulung der Mitarbeiter der lokale Behörden und der Betreuungsstrukturen***, die mit den Personen, die im Aufnahmeland aufgenommen werden, in Kontakt ***kommen***.

Begründung

Es ist sehr wichtig, dass man die aufgenommenen Personen in den lokalen Einrichtungen positiv sieht. Um ein solches positives Bild zu erreichen, ist es sicherlich wichtig, die örtliche Bevölkerung zu sensibilisieren; um aber diese Sensibilisierung wirksam zu erreichen, bedarf es vor allem einer angemessenen Schulung der lokalen Behörden und der Betreuungsstrukturen.

Änderungsantrag 4
Artikel 3 Absatz 6

6. Die Maßnahmen 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.	6. Die Maßnahmen 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 bekannt sind, in denen sich die Asylbewerber befinden, ist es unbedingt notwendig, in den durchzuführenden Verfahren die Menschenwürde zu achten, die noch zu oft in der Aufnahmepraxis nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Änderungsantrag 5
Artikel 4 Absatz 1

1. Auf Initiative der Kommission können bis zu ***7 %*** der verfügbaren Fondsmittel für asylpolitische Maßnahmen und Maßnahmen für die Zielgruppen nach Artikel 6 verwendet werden, sofern diese Maßnahmen transnationaler Natur oder für die gesamte Gemeinschaft von Interesse („Maßnahmen der Gemeinschaft“) sind.	1. Auf Initiative der Kommission können bis zu ***15 %*** der verfügbaren Fondsmittel für asylpolitische Maßnahmen und Maßnahmen für die Zielgruppen nach Artikel 6 verwendet werden, sofern diese Maßnahmen transnationaler Natur oder für die gesamte Gemeinschaft von Interesse („Maßnahmen der Gemeinschaft“) 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 ("dass ... durch die Umsetzung von koordinierten oder gemeinsamen Maßnahmen ein Nutzen für die Gemeinschaft insgesamt bewirkt wird") (S. 8). Um das Ziel, "die praktische kooperative Zusammenarbeit [zu] erleichtern"(S. 9) zu erreichen, ist zweifellos ein höherer Betrag erforderlich.

Änderungsantrag 6
Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe e a (neu)

	(ea) Rechtsbeistand sowie Dolmetsch- und Übersetzungsdienste.

Begründung

Bei den Sofortmaßnahmen gemäß Artikel 5 wird in dem Vorschlag die Notwendigkeit "medizinischen, psychologischen oder anderen Beistands" erwähnt (Artikel 5 Absatz 2 Buchstabe c). Die Formulierung "oder anderer Beistand" ist sehr vage, und es ist unserer Ansicht nach genauso wichtig wie der medizinische Beistand, dass der Asylsuchende über seine Rechte und Pflichten unterrichtet wird. Deshalb ist ein Rechtsbeistand, der von dem betreffenden Antragsteller verstanden wird, unverzichtbar und muss ausdrücklich bei den Sofortmaßnahmen erwähnt werden.

Änderungsantrag 7
Artikel 9 Absatz 1

1. Die Durchführung der in Artikel 19 und 21 genannten Mehrjahres- und Jahresprogramme ***fällt in die Zuständigkeit*** der Mitgliedstaaten und erfolgt ***auf der geeigneten territorialen Ebene*** entsprechend dem institutionellen Gefüge des jeweiligen Mitgliedstaats. Diese Zuständigkeit wird nach Maßgabe dieser Entscheidung wahrgenommen.	1. Die Durchführung der in Artikel 19 und 21 genannten Mehrjahres- und Jahresprogramme ***obliegt*** der ***zuständigen Behörde in den*** Mitgliedstaaten und erfolgt entsprechend dem institutionellen Gefüge des jeweiligen Mitgliedstaats. Diese Zuständigkeit wird nach Maßgabe dieser Entscheidung wahrgenommen.

Begründung

Die internen Strukturen der einzelnen Mitgliedstaaten sind sehr unterschiedlich. Deshalb hat die Verwaltung und Umsetzung der Mehrjahresprogramme nach den Rechtsvorschriften und internen (territorialen oder nicht territorialen) Strukturen jedes Staates zu erfolgen.

Änderungsantrag 8
Artikel 18 Absatz 2

2. Die Leitlinien setzen insbesondere für jedes Ziel des Fonds die Prioritäten der Gemeinschaft im Hinblick auf die beschleunigte Einführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems um.	2. Die Leitlinien setzen insbesondere für jedes Ziel des Fonds die Prioritäten der Gemeinschaft im Hinblick auf die beschleunigte Einführung des gemeinsamen europäischen Asylsystems um. ***Dabei sind die Normen bezüglich der Menschenrechte uneingeschränkt zu achten.***

Begründung

Vorrang muss bei der Programmplanung und den nationalen Mehrjahresprogrammen vor allem der uneingeschränkten Achtung der Menschenrechte eingeräumt werden. Da die oft schwierigen Bedingungen bekannt sind, in denen sich die Asylbewerber befinden, ist es vor allem unbedingt notwendig, in den durchzuführenden Verfahren die Menschenwürde zu achten, die noch zu oft in der Aufnahmepraxis nur eine untergeordnete Rolle spielt.