



A8-0423/2018

4.12.2018

BERICHT

mit Empfehlungen an die Kommission zu Visa aus humanitären Gründen
(2018/2271(INL))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichtersteller: Juan Fernando López Aguilar

(Initiative gemäß Artikel 46 der Geschäftsordnung)

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
ANLAGE ZUM ENTSCHLIESSUNGSANTRAG EMPFEHLUNGEN ZUM INHALT DES VERLANGTEN VORSCHLAGS.....	7
BEGRÜNDUNG.....	13
ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS	18
NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS ...	19

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

mit Empfehlungen an die Kommission zu Visa aus humanitären Gründen (2018/2271(INL))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf Artikel 225 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,
 - unter Hinweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 4, 18 und 19,
 - unter Hinweis auf das am 28. Juli 1951 in Genf unterzeichnete Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das dazugehörige Protokoll von 1967,
 - gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex)¹,
 - unter Hinweis auf den globalen Pakt der Vereinten Nationen für sichere, geordnete und reguläre Migration und den globalen Pakt der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, der auf die am 19. September 2016 einstimmig von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedete New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten folgte,
 - unter Hinweis auf die Bewertung des europäischen Mehrwerts von Visa aus humanitären Gründen, die durch den Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments ausgearbeitet wurde,
 - gestützt auf Artikel 46 und 52 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A8-0423/2018),
- A. in der Erwägung, dass trotz zahlreicher Ankündigungen und Anfragen in Bezug auf sichere und legale Wege für den Zugang zu europäischem Gebiet für Personen, die internationalen Schutz suchen, aktuell keine europäische Harmonisierung bei den Verfahren für geschützte Einreise und kein Rechtsrahmen auf Unionsebene für Visa aus humanitären Gründen besteht, d. h. für Visa, die Personen für den Zweck ausgestellt werden, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu erreichen, um internationalen Schutz zu beantragen;
- B. in der Erwägung, dass die Mitgliedstaaten laut dem Urteil des Gerichtshofs vom 7. März 2017 in der Rechtssache C-638/16² X und X/belgischer Staat nach Unionsrecht nicht verpflichtet sind, Menschen, die in der Absicht, Asyl zu beantragen, in ihr Hoheitsgebiet einreisen möchten, ein Visum aus humanitären Gründen zu gewähren, dies aber auf der Grundlage ihres einzelstaatlichen Rechts tun können; in der Erwägung, dass mit diesem Urteil das geltende Unionsrecht ausgelegt wird, das geändert werden

¹ ABl. L 243, 15.9.2009, S. 1.

² Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 7. März 2017, X. und X./belgischer Staat, C-638/16, ECLI:EU:C2017:173.

kann;

- C. in der Erwägung, dass mehrere Mitgliedstaaten derzeit über nationale Regelungen zur Erteilung von Visa aus humanitären Gründen oder Aufenthaltstitel verfügen oder in der Vergangenheit verfügten, damit Verfahren für die geschützte Einreise hilfsbedürftiger Menschen in ihr Hoheitsgebiet bestehen;
- D. in der Erwägung, dass die Zahl der auf der Grundlage von nationalen Einreiseverfahren für den Schutz aus humanitären Gründen oder bedingt durch Neuansiedlung zugelassenen Personen im Vergleich zur Zahl der Bedürftigen weltweit niedrig bleibt, wobei es jedoch große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten gibt; in der Erwägung, dass der Umfang dieser nationalen Einreiseverfahren für den Schutz aus humanitären Gründen und die Neuansiedlung eng definiert und im Falle einer Neuansiedlung strikt an die Kriterien für Gefährdung und die Registrierung als Flüchtling des Amtes des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR) geknüpft ist;
- E. in der Erwägung, dass infolgedessen geschätzte 90 % derjenigen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, die Europäische Union auf irregulärem Weg erreicht haben, was dazu geführt hat, dass sie bereits vor ihrer Ankunft an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten stigmatisiert wurden;
- F. in der Erwägung, dass allein oder mit Kindern reisende alleinstehende Frauen, weibliche Familienvorstände, schwangere und stillende Frauen, Menschen mit Behinderungen, junge Mädchen und ältere Frauen zu dem Personenkreis gehören, der auf den Migrationsrouten nach Europa besonders schutzbedürftig und mit einem besonders großen Risiko konfrontiert ist, Gewalt aufgrund des Geschlechts wie Vergewaltigung und Tötlichkeiten sowie sexueller und wirtschaftlicher Ausbeutung durch Schleuser und Menschenhändler ausgesetzt zu sein; in der Erwägung, dass Frauen und Mädchen darüber hinaus auf den Migrationsrouten in die Europäische Union gemeinhin besonders von allen Formen der Ausbeutung, darunter die Ausbeutung ihrer Arbeitskraft und sexuelle Ausbeutung, bedroht und zu sexuellen Handlungen gezwungen werden, damit sie überleben und ihre Reise fortsetzen können;
- G. in der Erwägung, dass die menschlichen Kosten dieser Politik auf mindestens 30 000 Todesfälle an den Grenzen der Europäischen Union seit dem Jahr 2000 geschätzt werden; in der Erwägung, dass ein europäischer Rechtsrahmen dringend als eines der Mittel erforderlich ist, um etwas gegen die nicht hinnehmbare Zahl an Toten im Mittelmeer und auf den Migrationsrouten in die Europäische Union zu unternehmen, wirklich gegen Schleuserkriminalität und die Gefährdung durch Menschenhandel, Ausbeutung der Arbeitskraft und Gewalt vorzugehen, für eine geregelte Einreise, menschenwürdige Aufnahme und faire Bearbeitung von Asylanträgen zu sorgen und den Haushalt der Mitgliedstaaten und der Union für Asylverfahren und Such- und Rettungsaktivitäten zu optimieren sowie kohärente Verfahren im Besitzstand der Union im Bereich der Asylpolitik zu schaffen;
- H. in der Erwägung, dass das Parlament versucht hat, Bestimmungen dieser Art in die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 aufzunehmen;
- I. in der Erwägung, dass sowohl der Rat als auch die Kommission diese Änderungsanträge

unter anderem mit der Begründung abgelehnt haben, dass solche Bestimmungen nicht in die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 aufgenommen werden sollten, da sich ihr Anwendungsbereich nur auf Visa für Kurzaufenthalte beziehe;

- J. in der Erwägung, dass das Parlament angesichts der Untätigkeit der Kommission daher entschieden hat, mit dem Entwurf dieser Entschließung zu Visa aus humanitären Gründen fortzufahren;
- K. in der Erwägung, dass intensive Arbeit geleistet wurde, auch mit der Hilfe von Sachverständigen, um die Empfehlungen auszuarbeiten, die dieser Entschließung beigefügt sind;
 - 1. fordert die Kommission auf, auf der Grundlage von Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) bis zum 31. März 2019 entsprechend den als Anlage beigefügten Empfehlungen einen Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen zu unterbreiten;
 - 2. vertritt die Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben sollten, Personen, die internationalen Schutz suchen, ein europäisches Visum aus humanitären Gründen zu erteilen, damit diese Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen können, wobei das Visum für den alleinigen Zweck erteilt wird, in diesem Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen;
 - 3. ist der Ansicht, dass europäische Visa aus humanitären Gründen die bestehenden nationalen Einreiseverfahren für den Schutz aus humanitären Gründen Neuansiedlungsverfahren und spontane Anträge im Rahmen des internationalen Flüchtlingsrechts ergänzen und nicht ersetzen sollten und dass die Entscheidung, ein europäisches Visum aus humanitären Gründen auszustellen, auch künftig in der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten liegen sollte;
 - 4. vertritt die Auffassung, dass jede Initiative zu europäischen Visa aus humanitären Gründen andere migrationspolitische Initiativen, einschließlich solcher, die darauf abzielen, die eigentlichen Ursachen der Migration anzugehen, unberührt lassen sollte;
 - 5. erachtet es als dringend geboten, sichere und legale Wege für die Einreise in die Union zu ebnen, zu denen auch ein europäisches Visum aus humanitären Gründen gehören sollte, insbesondere auch aus geschlechtsspezifischer Sicht, da Frauen besonders schutzbedürftig sind und daher in stärkerem Maße sexueller und geschlechtsspezifischer Gewalt auf den Routen und in Aufnahmeeinrichtungen ausgesetzt sind; hebt hervor, dass die schwierige wirtschaftliche Lage und andere Arten der Abhängigkeit Frauen und Mädchen in Drittstaaten in eine Lage bringen, in der es für sie sogar noch schwieriger als für Männer ist, sicher Asyl zu beantragen;
 - 6. vertritt die Auffassung, dass ein Teil der finanziellen Auswirkungen des geforderten Vorschlags gemäß Artikel 80 AEUV als praktische Umsetzung des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, einschließlich in finanzieller Hinsicht, durch den Gesamthaushaltsplan der Union abgedeckt werden sollte;

7. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung und die als Anlage beigefügten Empfehlungen der Kommission und dem Rat sowie den nationalen Parlamenten, dem Gerichtshof der Europäischen Union, dem Europäischen Auswärtigen Dienst, dem Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen, der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte zu übermitteln.

**ANLAGE ZUM
ENTSCHLIESSUNGSANTRAG EMPFEHLUNGEN
ZUM INHALT
DES VERLANGTEN VORSCHLAGS**

Das Europäische Parlament ist der Auffassung, der zu erlassende Rechtsakt sollte

1. FORM UND TITEL DES ZU ERLASSENDEN INSTRUMENTS

- ein separater Rechtsakt sein, der in Form einer Verordnung mit dem Titel „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen“ zu erlassen ist,

2. RECHTSGRUNDLAGE

- Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als Rechtsgrundlage haben,

3. BEGRÜNDUNG

- gerechtfertigt sein durch:
 - die derzeitige Rechtslücke im Unionsrecht, die neben Neuansiedlungsverfahren für gefährdete Flüchtlinge weder im Visa- noch im Grenzschutz- oder Asyl-Besitzstand Verfahren für die Aufnahme schutzsuchender Personen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorsieht, wobei ungefähr 90 % der Personen, die später als Flüchtlinge und Empfänger subsidiären Schutzes anerkannt werden, das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten auf irregulärem¹, nicht selten lebensbedrohlichem Weg erreichen,
 - das Risiko der Fragmentierung, weil die Mitgliedstaaten zunehmend eigene Programme für die Aufnahme aus humanitären Gründen und entsprechenden Verfahren festlegen und damit gegen das allgemeine Ziel gemäß Artikel 78 Absatz 1 AEUV verstoßen, eine gemeinsame Politik in Bezug auf Asyl, subsidiären Schutz und temporären Schutz zu entwickeln, was außerdem zu dem Risiko führt, dass durch diese verschiedenen Systeme die einheitliche Anwendung der gemeinsamen Bestimmungen bei der Einreise von Drittstaatsangehörigen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, wie es in den Verordnungen (EG) Nr. 810/2009² und (EU) Nr. 2016/399¹ des Europäischen Parlaments und des

¹ HEIN / DONATO (CIR) 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe, (Erkundung von Wegen für eine geschützte Einreise nach Europa) S. 17.

² Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) (ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1).

Rates festgelegt ist, untergraben wird,

- die hohen Kosten in menschlicher, aber auch gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und haushaltsmäßiger Hinsicht, die mit dem Status quo der betroffenen Drittstaatsangehörigen verbunden sind (Schlepperkosten, Bedrohung durch Menschenhandel und Ausbeutung, Gefahr der Verfolgung, Misshandlung und des Todes usw.) und die den Mitgliedstaaten und der Union entstehen (erhöhter Etat für Suche- und Rettungsmaßnahmen, darunter auch für die Partikulierschiffahrt, Grenzschutz, Kooperation mit Drittländern, Asylverfahren und möglicherweise Rückkehr im Falle abgewiesener Anträge auf internationalen Schutz sowie die Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Menschenhandel und -schmuggel usw.),
- den Mehrwert von Maßnahmen der Union in Bezug auf die Wahrung der Einhaltung der Werte der Union einschließlich der Grundrechte, des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten und des Vertrauens der Asylsuchenden in das System, der Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und der einheitlichen Anwendung und Umsetzung von Vorschriften, der Erzielung von Skaleneffekten und der Reduzierung der oben erwähnten Kosten des Status quo,
- den erneuten Hinweis darauf enthalten, dass die Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates² und die Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates³ nur im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gelten und dass es derzeit unzureichende rechtliche Möglichkeiten für Asylbewerber gibt, in dieses Gebiet zu gelangen,
- den erneuten Hinweis darauf enthalten, dass nach Einreichung eines Asylantrags in einem Mitgliedstaat das Gemeinsame Europäische Asylsystem der Union gilt;
- einen deutlichen Hinweis darauf enthalten, dass die Ablehnung eines Antrags auf Erteilung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen weder das Recht auf Asyl in der Union beeinträchtigt noch der Antragsteller dadurch davon abgehalten wird, andere verfügbare Schutzsysteme in Anspruch zu nehmen;

¹ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

² Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60).

³ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 31).

4. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

- als Zielsetzung haben, Bestimmungen zu den Verfahren und Voraussetzungen festzulegen, unter denen ein Mitgliedstaat Personen, die internationalen Schutz suchen, ein Visum aus humanitären Gründen erteilen kann, damit diese Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen können, wobei das Visum für den alleinigen Zweck erteilt wird, in diesem Mitgliedstaat einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen,
- auch für Drittstaatsangehörige gelten, die gemäß der Verordnung (EG) Nr. 539/2001¹ beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen und deren Anspruch auf Schutz aufgrund der Bedrohung durch Verfolgung laut Definition in der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates² wohlbegründet sind, die sich aber noch nicht im Neuansiedlungsverfahren gemäß der Definition in den nationalen Neuansiedlungsregelungen oder in der vorgeschlagenen Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Neuansiedlung in der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates³ oder Richtlinie 2001/55/EG⁴ befinden,
- vorsehen, dass Familienmitglieder aus ihrem Geltungsbereich ausgeschlossen sind, da sie ansonsten das Recht auf zeitnahe Zusammenführung mit ihrer Familie in einem Mitgliedstaat aufgrund anderer nationaler oder EU-Rechtsakte hätten,

5. VERFAHREN FÜR DIE ERTEILUNG VON VISA AUS HUMANITÄREN GRÜNDEN

- vorsehen, dass derartige Visumanträge direkt, auf elektronischem Weg oder schriftlich bei jedem Konsulat oder jeder Botschaft der Mitgliedstaaten gestellt werden können,
- praktische Modalitäten für derartige Visumanträge vorsehen, einschließlich des Ausfüllens eines Antragsformulars, der Bereitstellung von Informationen zur Identität des Antragstellers, einschließlich biometrischer Identifikatoren, und der Begründung, soweit wie möglich dokumentiert, einer drohenden Verfolgung oder erheblichen Gefährdung,
- vorsehen, dass ein Antragsteller für ein derartiges Visum zu einer Befragung eingeladen wird, die bei Bedarf unter Mitwirkung eines Dolmetschers erfolgt und die auch über

¹ Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung 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 (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1).

² Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

³ 2016/0225(COD).

⁴ Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten (ABl. L 212 vom 7.8.2001, S. 12).

eine Fernverbindung mittels Audio- und Videokommunikation, die angemessene Sicherheits-, Datenschutz- und Vertraulichkeitsnormen erfüllt, durchgeführt werden kann,

- vorsehen, dass die eingereichten Dokumente, auch in Bezug auf ihre Authentizität, von einer zuständigen, unabhängigen und neutralen Behörde mit angemessener Kenntnis und Fachwissen in Angelegenheiten des internationalen Schutzes beurteilt werden,
- vorsehen, dass die Anträge für ein derartiges Visum auf der Grundlage der Aussage und Befragung sowie der etwaigen Belege des Antragstellers beurteilt werden, ohne eine vollständige Statusbestimmung durchzuführen,
- vorsehen, dass jeder Antragsteller vor der Erteilung eines derartigen Visums einer Sicherheitsüberprüfung über die einschlägigen nationalen und EU-Datenbanken unter vollständiger Beachtung der geltenden Datenschutzbestimmungen unterzogen wird, um sicherzustellen, dass er keine Gefahr für die Sicherheit darstellt,
- vorsehen, dass über derartige Visumanträge innerhalb von 15 Kalendertagen ab dem Zeitpunkt der Antragstellung entschieden wird,
- vorsehen, dass dem Antragsteller die Entscheidung über den Antrag schriftlich mitgeteilt wird und dass sie einzelfallbezogen und begründet ist,
- vorsehen, dass ein Drittstaatsangehöriger, dem ein derartiges Visum verweigert wird, die Möglichkeit hat, ein Rechtsmittel einzulegen, wie es derzeit vorgesehen ist, wenn ein Kurzaufenthaltsvisum oder die Einreise an der Grenze verweigert wird,

6. ERTEILUNG EINES VISUMS AUS HUMANITÄREN GRÜNDEN

- vorsehen, dass solche Visa mittels einer üblichen Visummarke erteilt und in das Visa-Informationssystem eingegeben werden,
- vorsehen, dass nach der Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen der Inhaber dieses Visums in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates, der das Visum erteilt hat, einreisen darf, und zwar zum alleinigen Zweck der Antragstellung auf internationalen Schutz in diesem Mitgliedstaat,

7. VERWALTUNG UND ORGANISATION

- vorsehen, dass derartige Visumanträge von entsprechend geschultem Personal beurteilt werden,
- vorsehen, dass derartiges Personal entweder in Botschaften oder Konsulaten oder in Mitgliedstaaten eingesetzt werden kann, für den Fall, dass Anträge elektronisch übermittelt werden und Befragungen über eine Fernverbindung erfolgen,
- vorsehen, dass bestimmte Aspekte des Prozesses, die keine Vorauswahl von Fällen,

Beurteilung oder Entscheidung irgendeiner Art zur Folge haben, von externen Dienstleistern übernommen werden können, wozu die Bereitstellung von Informationen, die Verwaltung von Befragungsterminen und die Erfassung biometrischer Identifikatoren gehören,

- vorsehen, dass angemessene Maßnahmen zur Gewährleistung von Datenschutz, Datensicherheit und Vertraulichkeit der Kommunikation ergriffen werden,
- vorsehen, dass die Mitgliedstaaten miteinander und mit den Agenturen der Union, internationalen Organisationen, staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen und anderen relevanten Akteuren zusammenarbeiten, damit der Rechtsakt einheitlich Anwendung findet,
- vorsehen, dass Informationen zu den Verfahren und Voraussetzungen für ein solches Visum sowie zu den Voraussetzungen und Verfahren zur Erlangung internationalen Schutzes im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten weithin verfügbar gemacht werden, zum Beispiel auf den Websites der Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten und über den Europäischen Auswärtigen Dienst,

8. SCHLUSSBESTIMMUNGEN

- erhebliche finanzielle Unterstützung aus dem Fonds für integriertes Grenzmanagement, die den Mitgliedstaaten für seine Umsetzung zugänglich zu machen ist, vorsehen,
- vorsehen, dass ein Mitgliedstaat, der ein derartiges Visum aus humanitären Gründen erteilt, Zugang zu den gleichen Ausgleichszahlungen aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds wie ein Mitgliedstaat hat, der einen Flüchtling gemäß dem Neuansiedlungsrahmen der Union aufnimmt,

9. ÄNDERUNG ANDERER RECHTSAKTE

- Änderungen vorsehen
 - an der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, um klarzustellen, dass die Bestimmungen der Verordnung zur Schaffung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen auf Personen, die internationalen Schutz suchen, zutreffen,
 - an der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates¹, damit Anträge auf ein europäisches Visum aus humanitären Gründen in das Visa-Informationssystem eingegeben werden können,
 - an der Verordnung (EU) 2016/399, um die Einreisebedingungen für Personen anzupassen, denen ein Visum aus humanitären Gründen erteilt wurde,

¹ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

- am Fonds für integriertes Grenzmanagement, um den Mitgliedstaaten Mittel für die Durchführung der Verordnung zur Schaffung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen zur Verfügung zu stellen,

- an Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen¹ und an der Richtlinie 2001/51/EG des Rates², um Transportunternehmer, die Drittstaatsangehörige befördern, von jeglicher Haftung, Verpflichtungen und Sanktionen zu befreien, wenn die betreffenden Drittstaatsangehörigen ihre Absicht erklären, im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten internationalen Schutz oder Schutz aus humanitären Gründen zu beantragen.

¹ ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

² Richtlinie 2001/51/EG des Rates vom 28. Juni 2001 zur Ergänzung der Regelungen nach Artikel 26 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 (ABl. L 187 vom 10.7.2001, S. 45).

BEGRÜNDUNG

Hintergrund¹

Das Europäische Parlament fordert angesichts der Migrationskrise und der nicht hinnehmbaren Zahl an Toten im Mittelmeer die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen. Es hat seine Ansicht u. a. in der Entschließung vom 12. April 2016 zur Lage im Mittelmeerraum und zur Notwendigkeit eines ganzheitlichen Ansatzes der EU für Migration dargelegt.

Visa aus humanitären Gründen wurden im EU-Kontext bereits diskutiert, jedoch ohne konkretes Ergebnis. Aktuell gibt es einige gezielte nationale Programme, allerdings keinen rechtlichen Rahmen im Unionsrecht.

Der LIBE-Ausschuss hat versucht, diese Rechtslücke im Zuge der Überprüfung des Visakodexes (2014/0094(COD)) zu schließen, aber sowohl der Rat als auch die Kommission lehnten die diesbezüglich eingefügten Änderungsanträge in den Trilog-Verhandlungen, die im Mai 2016 begannen, ab. Im September 2017, nachdem die Verhandlungen monatelang festgefahren waren, da der Rat sich weigerte, sie fortzusetzen, wenn diese Änderungsanträge nicht zurückgezogen würden, entschloss sich das Verhandlungsteam des Parlaments, die Änderungsanträge zurückzuziehen. Anschließend beschloss der LIBE-Ausschuss, an deren Stelle den vorliegenden Bericht mit einer Rechtsetzungsinitiative auszuarbeiten.

Doch auch nachdem das Parlament seine Änderungsanträge zurückgezogen hatte, setzten Rat und Kommission die Verhandlungen nicht fort.

Am 6. Dezember 2017 erhielt der LIBE-Ausschuss die Genehmigung für die Ausarbeitung dieses legislativen Initiativberichts auf der Grundlage von Artikel 225 AEUV und Artikel 46 der Geschäftsordnung.

Bei der Erstellung des Berichts hat der Berichterstatter die Schattenberichterstatter, aber auch die Zivilgesellschaft und Hochschulen um Vorschläge gebeten. Des Weiteren wurde die Erstellung des Berichts durch eine Bewertung des europäischen Mehrwerts unterstützt, die vom Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments erstellt wurde. Der Berichterstatter möchte hiermit seinen Dank für die Zusammenarbeit und die erhaltene Unterstützung ausdrücken.

Ersuchen des Parlaments an die Kommission

An die Kommission sollte eine deutliche Aufforderung gerichtet werden, einen Legislativvorschlag zur Schaffung eines europäischen Visums aus humanitären Gründen zu erstellen und diesen bis Ende März 2019 vorzulegen. Die Zeitspanne erscheint vielleicht kurz. Sie ist jedoch angesichts der Dringlichkeit dieses Themas, der ausführlichen Debatten, der durchgeführten Untersuchungen und der detaillierten Empfehlungen in diesem Bericht völlig

¹ Weitere Informationen sind dem Arbeitsdokument zu Visa aus humanitären Gründen des Berichterstatters vom 5.4.2018 zu entnehmen.

gerechtfertigt.

Ausführliche Erläuterungen der Empfehlungen

Die Reihenfolge der angefügten Empfehlungen, die dennoch Teil des Entschließungsantrags sind, beruht auf der Struktur eines Rechtsetzungsakts. Die Empfehlungen umfassen die Kernelemente, die ein solcher Rechtsetzungsakt enthalten sollte.

Dieser Rechtsetzungsakt sollte einen neuen, separaten Rechtsakt darstellen. Die Diskussionen über den Visakodex haben gezeigt, dass ein derartiger separater Akt notwendig ist. Folglich ist eine Verordnung ähnlich den anderen Instrumenten des Visa-Besitzstandes die richtige Wahl.

Rechtsgrundlage

Der Berichterstatter hält eine Kombination von Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe g AEUV unter dem Gesichtspunkt von Grenzüberschreitungen und der Steuerung des Zustroms von Personen, die Asyl beantragen, für die geeignete Rechtsgrundlage.

Begründung des Vorschlags

In den Erwägungsgründen des neuen Rechtsetzungsakts sollten zunächst die wichtigsten Gründe für diesen Akt erläutert werden.

Das sollte zunächst die aktuelle paradoxe Situation sein, dass es im EU-Recht keinerlei Bestimmungen über die tatsächliche Art und Weise der Ankunft eines Flüchtlings gibt, was dazu führt, dass fast alle Einreisen auf irreguläre Weise stattfinden. Diese Situation hat schwerwiegende Folgen für die Einzelperson, aber auch für die Mitgliedstaaten. Die sich auf der Flucht befindlichen Personen müssen mit der Hilfe von Schleppern lebensbedrohliche Reisen auf sich nehmen, für die sie hohe Summen zahlen und bei denen sie Ausbeutung, Misshandlung und Missbrauch ausgesetzt sind. Negativ ins Gewicht fallen für die Mitgliedstaaten die Auswirkungen von unkontrollierten Einreisen (mit ungewissen Zahlen und fehlenden Informationen über die Einreisenden) und verstärkte Bemühungen, die notwendig sind, um derartige Einreisen hinsichtlich verstärkter Grenzkontrollen und Überwachungs-, Such- und Rettungsaktivitäten, Kooperation mit Drittländern usw. zu bewältigen. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten mit einer immer stärker werdenden organisierten Kriminalität konfrontiert, die mit Menschensmuggel einen finanziellen Gewinn erzielt.

Ein weiteres Argument für einen solchen neuen Rechtsetzungsakt ist die Gefahr der Fragmentierung. Es ist zu beobachten, dass die Mitgliedstaaten nationale Systeme einrichten, die jedoch alle unterschiedlich sind. Alle Initiativen, mit denen für eine sichere Durchreise gesorgt wird, sind zu begrüßen. Gleichzeitig sollte mehr Gewicht auf eine gemeinsame Politik gelegt werden, da die EU ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen (Artikel 3 Absatz 2 EUV) ist.

Da die EU auf den Werten der Achtung der Menschenwürde und Achtung der Menschenrechte (Artikel 2 EUV) gründet, ist ein derartiger Akt letztlich auch deshalb notwendig, damit die EU im Einklang mit ihren eigenen Vertragsanforderungen steht.

Allgemeine Bestimmungen

Die Zielsetzung des neuen Akts sollte sich auf Bestimmungen bezüglich der Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung eines Visums aus humanitären Gründen beschränken. Seiner Art nach sollte es ein Visum mit räumlich beschränkter Gültigkeit sein, das seinem Inhaber ermöglicht, dieses Hoheitsgebiet zu erreichen und dort einen Antrag auf internationalen Schutz zu stellen. Der Mitgliedstaat, der das Visum ausstellt, würde demnach für das Asylverfahren verantwortlich sein.

Es wurde erörtert, ob es eine Art Neuansiedlungsmechanismus geben sollte. Nach sorgfältiger Überlegung wird kein derartiger Mechanismus vorgeschlagen, damit das System nicht zu kompliziert wird.

Das neue Instrument sollte Drittstaatsangehörige umfassen, für die Visumpflicht besteht, die Schutz vor einer tatsächlichen Gefahr von Verfolgung oder erheblicher Gefährdung benötigen und die durch kein anderes Instrument wie zum Beispiel eine Neuansiedlung geschützt sind. Eine Neuansiedlung wird besonders unterstützt, kann aber nicht der einzige sichere Rechtsweg sein, da sie nur eine begrenzte Gruppe bereits anerkannter Flüchtlinge betrifft.

Verfahren und Voraussetzungen für die Erteilung von Visa aus humanitären Gründen

Die Verfahren für derartige Visa sollten denen für Kurzaufenthalte ähnlich sein, wann immer dies möglich ist. Dies würde zum Beispiel die Verfahrensschritte, Bearbeitungsfristen, das vorgeschriebene Ausfüllen eines Antragsformulars und die vorgeschriebene Erfassung biometrischer Daten, die Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern, Sicherheitsüberprüfungen und das Widerspruchsrecht betreffen. Die Verfahren sollten jedoch unterschiedlich sein, wo die spezielle Situation der Personen dies erfordert. Es sollte zum Beispiel immer eine Befragung geben (auch um Vorkehrungen gegen die Gefahr durch Menschenhandel zu treffen), und es sollte möglich sein, Anträge elektronisch zu stellen. Darüber hinaus sollte mehr, als es momentan bei Visumanträgen der Fall ist, auf moderne Kommunikationsmittel gesetzt werden, um Kosten zu sparen und die Situation der Person zu berücksichtigen. Zum Beispiel sollte es möglich sein, Befragungen über eine Fernverbindung abzuhalten und so den Mitgliedstaaten eine Zusammenarbeit mit Asylsachverständigen, die sich notwendigerweise nicht in Drittstaaten befinden müssen, zu ermöglichen.

Der Visumantrag sollte auf einer Prima-facie-Basis beurteilt werden, um zu prüfen, ob die Antragsteller einen vertretbaren Anspruch darauf haben, als verfolgt oder erheblich gefährdet eingestuft zu werden. Eine derartige Beurteilung ist für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens notwendig. Es ist zu betonen, dass die Bewertung eine Beurteilung des Visumantrags ist und nicht etwa eine externe Bearbeitung eines Asylantrags. Letzteres würde zu viele rechtliche und praktische Fragen aufwerfen.

Verwaltung und Organisation

Für das Instrument ist ein Verwaltungsaufwand erforderlich, für den die Mitgliedstaaten Unterstützung, auch finanzieller Art, erhalten können sollten. Die Finanzprogramme des neuen MFR und insbesondere des Fonds für integriertes Grenzmanagement könnten diesbezüglich geändert werden. Darüber hinaus werden Einsparungen in anderen Bereichen erwartet, da die Einreisen geordneter ablaufen dürften und weniger Personen einreisen dürften, die eindeutig keinen internationalen Schutz benötigen. Der Einsatz moderner Kommunikationstechnik sollte weitere Einsparungen ermöglichen.

Schlussbestimmungen

Es ist uneingeschränkt festzustellen, dass zahlreiche Vorbereitungen zu treffen sind, bevor das neue Instrument, wie hier angedacht, umgesetzt werden kann. Die Zusammenschaltung von Visa- und Asylverfahren sowie die zugehörige Organisation der Verwaltungsabläufe erfordern eine neue Denkweise. Aus diesem Grund wird eine zweijährige Übergangszeit vorgeschlagen, bevor die neuen Vorschriften Anwendung finden würden. Anschließend sollten die Vorschriften in kontrollierter Umgebung einiger als Pilotregionen ausgewählter Drittländer getestet werden. Dies sollte Erfahrungen und deren Auswertung vor einer breiteren Anwendung ermöglichen.

Es sollten spezifische Unterstützungsstrukturen für Mitgliedstaaten in den Pilotregionen vorgesehen werden. Ihnen sollten beträchtliche EU-Mittel zur Finanzierung der weiteren Anpassung ihrer Räumlichkeiten, Mitarbeiterschulungen und für die Umstrukturierung von Arbeitsabläufen und der IT-Infrastruktur gewährt werden (zum Beispiel durch den Fonds für integriertes Grenzmanagement). Kompetente Beratung sollte von Stellen wie dem EASO, Frontex, Europol und der FRA kommen. Die Umsetzung in den Pilotregionen sollte engmaschig überwacht werden, damit Schlussfolgerungen gezogen werden können. Die Ergebnisse der Überwachung sollten nach zwei Jahren in die Bewertung einfließen. Diese Ergebnisse sollten sorgfältig beurteilt und der neue Akt an den erforderlichen Stellen nötigenfalls geändert werden. Im Anschluss an notwendige Anpassungen sollte der neue Akt breiter angewandt werden.

Änderung anderer Rechtsakte

Mehrere Rechtsakte des Visa-Besitzstandes müssten geändert werden, insbesondere der Visakodex und das VIS, um sie an diesen völlig neuen Akt anzupassen. Dasselbe gilt für die Rechtsakte, denen der Visuminhaber bei der Einreise in die EU dann unterläge. Es muss zum Beispiel der Schengener Grenzkodex geändert werden, damit solche Visa an den Außengrenzen anerkannt werden. Letztlich sind außerdem einige Anpassungen im Asyl-Besitzstand notwendig. Während offensichtlich das Asylverfahren vollständig im Hoheitsgebiet der EU stattfinden würde, sollte die Tatsache, dass ein Bewerber Inhaber eines Visums aus humanitären Gründen ist, integriert werden. Zum Beispiel sollte jede Beurteilung, die als Teil des Visumantrags bereits stattgefunden hat, auch beim Asylverfahren berücksichtigt werden, damit nicht unnötig doppelte Arbeit geleistet wird.

Schlussfolgerung

Es ist höchste Zeit, innovative Lösungen zu finden, die sich mit den Bedürfnissen sowohl von schutzsuchenden Personen als auch der Mitgliedstaaten befassen. Das gegenwärtige Schubladendenken bezüglich des Visa-Besitzstands einerseits und des Asyl-Besitzstands andererseits wirkt gekünstelt und entspricht nicht den heutigen Gegebenheiten. Die EU muss jetzt einen mutigen Schritt wagen, um ihren Werten gerecht zu werden.

ANGABEN ZUR ANNAHME IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

Datum der Annahme	3.12.2018
Ergebnis der Schlussabstimmung	+: 37 -: 10 0: 3
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder	Heinz K. Becker, Monika Beňová, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Romeo Franz, Kinga Gál, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Brice Hortefeux, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Dietmar Köster, Barbara Kudrycka, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, József Nagy, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergei Stanishev, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter	Carlos Coelho, Pál Csáky, Gérard Deprez, Anna Hedh, Lívia Járóka, Petr Ježek, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Emilian Pavel, Morten Helveg Petersen, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras
Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 200 Abs. 2)	Max Andersson, Elmar Brok, Alain Lamassoure, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa

NAMENTLICHE SCHLUSSABSTIMMUNG IM FEDERFÜHRENDEN AUSSCHUSS

37	+
ALDE	Gérard Deprez, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Petr Ježek, Morten Helveg Petersen
GUE/NGL	Malin Björk, Cornelia Ernst, Barbara Spinelli, Marie-Christine Vergiat
PPE	Heinz K. Becker, Michał Boni, Elmar Brok, Carlos Coelho, Barbara Kudrycka, Alain Lamassoure, Roberta Metsola, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa
S&D	Caterina Chinnici, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Dietmar Köster, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Claude Moraes, Ivari Padar, Emilian Pavel, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Max Andersson, Romeo Franz, Judith Sargentini, Josep-Maria Terricabras

10	-
ECR	Branislav Škripek, Kristina Winberg
EFDD	Raymond Finch
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Pál Csáky, Kinga Gál, Brice Hortefeux, Lívia Járóka, Traian Ungureanu

3	0
PPE	Monika Hohlmeier, József Nagy
S&D	Monika Beňová

Erklärung der benutzten Zeichen:

+ : dafür

- : dagegen

0 : Enthaltung