



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 15. Juni 2021
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0248(COD)

6486/2/21
REV 2 ADD 1

JAI 197
FRONT 70
ASIM 14
MIGR 45
CADREFIN 90
CODEC 258
PARLNAT 136

BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer
VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES
zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds

- Begründung des Rates
- Vom Rat am 14. Juni 2021 angenommen

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 13. Juni 2018 im Rahmen der Rubrik 4 (Migration und Grenzmanagement) des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) für den Zeitraum 2021-2027 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds¹ (im Folgenden „AMF“ oder „Fonds“) vorgelegt.
2. Das Europäische Parlament (EP) hat seinen Standpunkt in erster Lesung² auf seiner Plenartagung am 13. März 2019 festgelegt.
3. Der Rat hat sich am 7. Juni 2019 auf eine partielle allgemeine Ausrichtung³ geeinigt, die als partielles Mandat zur Aufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens diene.
4. Dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil) (im Folgenden „Ausschuss“) wurde am 18. Dezember 2019 ein Fortschrittsbericht⁴ über die laufenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament vorgelegt. Der Fortschrittsbericht enthielt einen Kompromissvorschlag des Vorsitzes zu den Zuweisungskriterien (Anhang I), was in Erwartung der Leitvorgaben des Europäischen Rates zu der Frage der Inselgesellschaften und der Ergebnisse der Verhandlungen über den gesamten MFR 2021-2027 die erforderliche Unterstützung bewirkt hatte.

¹ Dok. 10153/18 + ADD 1.

² Dok. 7404/19.

³ Dok. 10148/19.

⁴ Dok. 14616/19.

5. Am 24. Juli 2020 erzielte der Ausschuss ferner eine Einigung darüber, die das GEAS betreffenden Bestimmungen des dem Vorsitz erteilten Mandats im Hinblick auf die Aufnahme der Verhandlungen mit dem EP über diese Bestimmungen zu aktualisieren.
6. Im Anschluss an die vom Europäischen Rat in seinen Schlussfolgerungen⁵ vom 21. Juli 2020 formulierten politischen Leitvorgaben zum MFR und zum Aufbaupaket hat der Rat am 12. Oktober 2020 eine allgemeine Ausrichtung⁶ zum gesamten Vorschlag festgelegt.
7. Die interinstitutionellen Verhandlungen begannen am 9. Oktober 2019 auf der Grundlage des am 7. Juni 2019 erteilten partiellen Mandats. Insgesamt fanden am 9. Oktober und 11. November 2019, am 7. Oktober, 12. und 25. November sowie am 9. Dezember 2020 sechs Trilogsitzungen statt, um die politischen Fragen zu erörtern und Leitlinien für die fachlichen Beratungen vorzugeben. Diese wurden von 21 Fachsitzungen unterstützt. Darüber hinaus wurde parallel dazu eine Reihe von Fachsitzungen zu horizontalen Fragen einberufen, um die Bestimmungen mit horizontalem Charakter zu erörtern, die alle drei Fonds im Bereich Inneres (AMF, BMVI und ISF) betreffen.
8. In der letzten Trilogsitzung wurde zwischen dem damaligen deutschen Vorsitz und dem Berichterstatter des EP eine vorläufige Einigung über die wichtigsten politischen Fragen erzielt. Diese vorläufige Einigung wurde dem Ausschuss am 16. Dezember 2020 in einem Fortschrittsbericht⁷ vorgelegt, und der Ausschuss billigte die auf dieser Grundlage erzielten Fortschritte.

⁵ Dok. 00010/20.

⁶ Dok. 11888/20.

⁷ Dok. 13861/20.

9. Weitere fachliche Arbeiten zu Erwägungsgründen, Rückwirkungsbestimmungen, Anhängen und technischen Anpassungen wurden im Januar wieder aufgenommen, und der Ausschuss analysierte den endgültigen Kompromisstext am 24. Februar 2021⁸.
10. Der Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des EP (im Folgenden „LIBE-Ausschuss“) hat am 1. März 2021 den endgültigen Kompromisstext gebilligt. Auf dieser Grundlage hat der Vorsitzende des LIBE-Ausschusses dem Vorsitz in einem Schreiben bestätigt, dass er den Mitgliedern des LIBE-Ausschusses und anschließend dem Plenum des EP empfehlen werde, den Standpunkt des Rates in erster Lesung ohne Abänderungen in zweiter Lesung des EP zu billigen, wenn der konsolidierte Text, wie er in der Anlage zu diesem Schreiben wiedergegeben ist, vorbehaltlich der Überarbeitung durch die Rechts- und Sprachsachverständigen dem EP als Standpunkt des Rates in erster Lesung förmlich übermittelt wird.
11. Daraufhin hat der Ausschuss am 10. März 2021 die politische Einigung im Hinblick auf eine Einigung in zweiter Lesung mit dem Europäischen Parlament bestätigt⁹.
12. Bei seinen Beratungen hat der Rat die Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses vom 17. Oktober 2018 und des Ausschusses der Regionen vom 9. Oktober 2018 berücksichtigt.

⁸ Dok. 6111/21.

⁹ Dok. 6687/21.

II. ZIEL

13. Während der großen Migrationsströme im Zeitraum 2015-2016 trug die finanzielle und technische Unterstützung, die die EU ihren Mitgliedstaaten leistete, dazu bei, die Herausforderungen in den Bereichen Asyl, Migration und Außengrenzen besser zu bewältigen. Der EU-Haushalt ist auch für die Finanzierung gemeinsamer Maßnahmen zur wirksamen Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen der Union von wesentlicher Bedeutung, um die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen zu kompensieren. Darüber hinaus bekräftigte der Europäische Rat im Oktober 2017 die Notwendigkeit eines umfassenden Konzepts zur Migrationssteuerung, mit dem die Kontrolle an den Außengrenzen wiederhergestellt und die irregulären Einreisen und die Todesfälle auf See verringert werden. Dieses Konzept sollte auf einem flexiblen und koordinierten Einsatz aller verfügbaren Instrumente der EU und der Mitgliedstaaten basieren.
14. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission in ihrem Vorschlag vom 2. Mai 2018 über den Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 vorgeschlagen, den Gesamthaushalt der Union für die Migrationssteuerung und das Management der Außengrenzen erheblich aufzustocken. Mit diesem Vorschlag wird der Asyl- und Migrationsfonds eingerichtet, mit dem die effiziente Migrationssteuerung durch die Mitgliedstaaten unterstützt wird.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A) Allgemeines

15. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags haben das Europäische Parlament und der Rat Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen („frühzeitige Einigung in zweiter Lesung“). Der Wortlaut des Entwurfs des Standpunkts des Rates spiegelt die zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielte politische Einigung, die mit Unterstützung der Kommission erzielt wurde, in vollem Umfang wider.

B) Wichtigste politische Fragen

16. Die wichtigsten politischen Fragen der politischen Einigung, die im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Ausdruck kommen, sind folgende:

Ziele des Fonds

17. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag eine Vereinfachung der spezifischen Ziele vorgeschlagen, wozu die Streichung des spezifischen Ziels der Solidarität gehört, da dies ein übergeordneter Grundsatz des Fonds ist, der jede Unterstützung leitet. Der Rat unterstützte in seinem Verhandlungsmandat den Ansatz der Kommission.

18. Beide gesetzgebenden Organe waren sich darin einig, dass Solidarität ein wichtiges Ziel des Fonds ist. Kompromissshalber wird mit der politischen Einigung das spezifische Ziel der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten (Artikel 3) wieder eingeführt, wodurch die Ziele des neuen AMIF-Fonds an den derzeitigen Fonds angeglichen werden.

Flexibilität und Mindestprozensätze

19. Angesichts der Erfahrungen mit der Migrationskrise im Jahr 2015 hat die Kommission hervorgehoben, dass der AMF flexibel und anpassungsfähig sein muss. Die beiden gesetzgebenden Organe sind sich grundsätzlich darin einig, dass Flexibilität erforderlich ist. Das Europäische Parlament bestand darauf, dass alle Ziele des Fonds bis zu einem gewissen Grad berücksichtigt werden müssen, ohne die Flexibilität insgesamt zu untergraben. Im Rahmen eines Gesamtkompromisspakets einigten sich die gesetzgebenden Organe auf Mindestprozensätze für die Zuweisung von Mitteln für die spezifischen Ziele des Fonds.
20. Insbesondere wurde vereinbart, dass die Mitgliedstaaten mindestens 15 % der für ihre Programme zugewiesenen Mittel für jedes der spezifischen Ziele des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und der legalen Migration, Integration und sozialen Inklusion (Artikel 16) zuweisen.

21. Es wurde außerdem vereinbart, dass von den Mitteln aus der ursprünglichen Mittelzuweisung für die thematische Fazilität 20 % dem spezifischen Ziel „Solidarität und gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten“ und 5 % lokalen und regionalen Behörden, die Integrationsmaßnahmen durchführen (Artikel 11), zugewiesen werden.

Gegenstand der Unterstützung

22. Die Kommission hat in ihrem Vorschlag einen flexiblen Ansatz für den Gegenstand der Unterstützung durch den Fonds vorgeschlagen, indem sie zu den in Anhang III aufgeführten förderfähigen Maßnahmen ermutigt, den Anwendungsbereich aber nicht einschränkt. Im Mandat des Rates wurde eine noch größere Flexibilität gefordert, während das Europäische Parlament darauf bestand, dass der Anwendungsbereich des Fonds auf die in Anhang III aufgeführten Maßnahmen beschränkt werden sollte. Die Unterstützung anderer Maßnahmen wäre erst nach einer Änderung des Anhangs durch einen delegierten Rechtsakt möglich gewesen.
23. Kompromisshalber erfolgte bei der politischen Einigung für die Zwecke der von den Mitgliedstaaten ausgearbeiteten Programme eine Rückkehr zum ursprünglichen Ansatz der Kommission (Artikel 5). Die Unterstützung aus der thematischen Fazilität ist jedoch auf die in Anhang III aufgeführten Maßnahmen beschränkt, mit Ausnahme der Soforthilfe (Artikel 11). Der Kommission wurde ferner die Befugnis übertragen, Anhang III durch delegierte Rechtsakte zu ändern (Artikel 5).

Kriterien für die Zuweisung von Mitteln an die Programme der Mitgliedstaaten

24. Die politische Einigung über die Kriterien für die Zuweisung von Mitteln an die Programme der Mitgliedstaaten, einschließlich der Berichtsgrundlage, beruht weitgehend auf dem Mandat des Rates.
25. Kompromisshalber wurde die gewichtete Aufteilung auf die Unterkriterien für die irreguläre Migration leicht geändert, um dem zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielten Kompromiss Rechnung zu tragen, konkret 70 % im Verhältnis zu der Zahl der Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, und 30 % im Verhältnis zu der Zahl derjenigen, die das Hoheitsgebiet tatsächlich verlassen haben (Anhang I).

Externe Dimension

26. Die gesetzgebenden Organe waren bei dieser Frage unterschiedlicher Meinung. Dennoch kommt in der zwischen den beiden gesetzgebenden Organen erzielten politischen Einigung im Geiste des Kompromisses zum Ausdruck, dass es notwendig ist, sich unter bestimmten Bedingungen mit der externen Dimension zu befassen, wobei gleichzeitig die politischen Prioritäten der gesetzgebenden Organe zu beachten sind.
27. Konkret können Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittländern, die zu den Zielen des Fonds beitragen, aus dem Fonds unterstützt werden, sofern sie nicht entwicklungspolitisch ausgerichtet sind, mit anderen Maßnahmen der Union koordiniert werden und mit den Prioritäten der Union und der Außenpolitik der Union in Einklang stehen (Artikel 5).

28. Spezifische Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Drittländern und zur Unterstützung der Wiedereingliederung wurden in Anhang III aufgenommen, sodass solche Maßnahmen auch durch die thematische Fazilität unterstützt werden können (siehe oben Nummer 23).
29. Darüber hinaus ist im Rahmen des Fonds die Assoziierung von Drittländern vorgesehen, die besonderen Garantien und Übereinkünfte unterliegt (Artikel 7).

Neuansiedlung, Aufnahme aus humanitären Gründen und Umsiedlung

30. In Bezug auf die Aufnahme im Rahmen der Neuansiedlung (Artikel 19) und die Überstellung von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, zwischen Mitgliedstaaten (Artikel 20) sind in der politischen Einigung höhere Beträge vorgesehen als im Mandat des Rates. Ein einfacherer Ansatz wurde ebenfalls aufgenommen.
31. Kompromisshalber ist jedoch ein etwas geringerer Betrag für die Aufnahme aus humanitären Gründen vorgesehen (Artikel 19) als im Mandat des Rates.

IV. FAZIT

32. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung zur Verordnung zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds spiegelt die politische Einigung, die in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament mit Unterstützung der Kommission erzielt wurde, in vollem Umfang wider.