DE 2019

NR 24

Sonderbericht

Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I-IX
Einleitung	01-15
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	16-21
Bemerkungen	22-145
Die EU-Maßnahmen zur Migrationssteuerung in Griechenland und Italien waren zwar relevant, haben ihr volles Potenzial aber noch nicht entfaltet	22-101
Die wichtigsten Empfehlungen befinden sich in den griechischen Hotspots in der Umsetzungsphase, wobei das Ziel der vollständigen Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke erreicht wurde	23-30
Vollständige Registrierung, Fingerabdrucknahme und Aufklärung der Migranten in den Hotspots und anderenorts	31-34
Die Zielvorgaben und das Hauptziel der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen wurden nicht erreicht	35-53
Die untersuchten Projekte, die aus der Soforthilfe und den nationalen Programmen im Rahmen des AMIF finanziert wurden, entsprachen zwar dem ermittelten Bedarf, haben die Zielvorgaben jedoch nicht vollständig erreicht	54-82
Die operative Unterstützung durch die EU-Agenturen wurde nicht vollständig ausgeschöpft	83-101
Noch immer lange Bearbeitungszeiten bei Asylanträgen trotz erhöhter Kapazitäten und immer noch zu wenige Rückführungen irregulärer Migranten	102-145
Das gesamte griechische Asylsystem bleibt trotz der erheblichen Stärkung der Bearbeitungskapazitäten überlastet	104-118
Der Rückstand bei Asylanträgen verschiebt sich auf überlastete Rechtsbehelfsbehörden in Italien	119-129
Die tatsächliche Rückführung irregulärer Migranten ist in der gesamten EU nach wie vor mit Problemen verbunden	130-145
Schlussfolgerungen und Empfehlungen	146-166

Anhänge

Anhang I — Finanzielle Ausführung (in Millionen Euro)

Anhang II — Zusammenfassende Bewertung einer Stichprobe von 20 Unterstützungsmaßnahmen der EU in Griechenland und Italien

Anhang III — Weiterverfolgung der Empfehlungen zum Hotspot-Konzept

Anhang IV — Umsetzung der AMIF-NP-Projekte

Abkürzungen und Akronyme

Glossar

Antworten der Kommission und der Agenturen

Prüfungsteam

Zeitschiene

Zusammenfassung

I In den letzten Jahren erlebte die Europäische Union einen bislang beispiellosen Zustrom an Migranten, gefolgt von einer Zunahme von Asylanträgen, wobei die Zahlen inzwischen wieder auf Vorkrisenniveau gesunken sind.

II Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof einen Bericht über die sogenannten Hotspots, die in Griechenland und Italien als Erstaufnahmezentren zwecks Identitätsfeststellung, Registrierung und Fingerabdrucknahme bei ankommenden Migranten eingerichtet wurden. Das Europäische Parlament stimmte den im Bericht enthaltenen Schlussfolgerungen zu und ersuchte den Hof darum, eine rasche Nachverfolgung in Betracht zu ziehen, einschließlich einer Analyse der Umsiedlungs-, Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren.

III Im Zuge dieser Prüfung bewertete der Hof, ob die Ziele der von der EU finanzierten Unterstützung für Griechenland und Italien erreicht und die Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren wirksam und zügig abgewickelt wurden. Der Hof beurteilte außerdem, ob die Zielvorgaben und das Hauptziel der zeitlich befristeten Notfall-Umsiedlungsregelungen erreicht wurden. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass zwischen den Zielen der EU-Unterstützung und den erzielten Ergebnissen Diskrepanzen bestehen. Auch wenn die Kapazitäten der griechischen und italienischen Behörden erhöht wurden, ist die Durchführung der Asylverfahren in Griechenland und Italien weiterhin von langen Bearbeitungszeiten und Engpässen geprägt. Wie in den übrigen EU-Ländern sind die Rückkehrquoten aus Griechenland und Italien niedrig.

IV Der Hof stellte fest, dass die Empfehlungen aus seinem Sonderbericht von 2017 größtenteils umgesetzt worden waren oder gerade umgesetzt wurden. War dies nicht der Fall, so wurden die Gründe dafür ermittelt. Die Verfahren zur Registrierung und Abnahme von Fingerabdrücken von Migranten in den Hotspots hatten sich erheblich verbessert. Die Zielvorgaben der zeitlich befristeten Notfall-Umsiedlungsregelungen wurden allerdings nicht erreicht. Damit konnte der Druck, der auf dem griechischen und italienischen Asylsystem lastet, nicht wirksam verringert werden.

V Der Hof unterzog 20 Unterstützungsmaßnahmen der EU in Griechenland und Italien einer Untersuchung. Auch wenn diese Maßnahmen dem ermittelten Bedarf gerecht wurden, stellte der Hof Schwachstellen hinsichtlich ihrer Ausgestaltung fest. Den Feststellungen des Hofes zufolge hatten die meisten der von ihm untersuchten Projekte ihre Zielvorgaben nicht vollständig erreicht. Der Hof bezog auch den Leistungsmanagementrahmen in seine Betrachtung ein und befand, dass er spät

eingerichtet wurde und nicht mit Zielvorgaben versehen war. Darüber hinaus standen nicht genügend Leistungsdaten zur Verfügung.

VI Der Hof bewertete die Auswirkungen der EU-Unterstützung auf nationaler Ebene, indem er untersuchte, ob die Abwicklung der Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren mittlerweile zügiger und wirksamer erfolgte. Der Hof stellte fest, dass die Kapazitäten zur Bearbeitung von Asylfällen sowohl in Griechenland als auch in Italien erhöht worden waren, diese aber immer noch nicht ausreichten, um den wachsenden Rückstand in Griechenland abzubauen. Da es in Italien weniger Neuanträge gibt, nimmt der Rückstand ab, es fehlt jedoch an Kapazitäten, um die hohe Zahl von Rechtsbehelfen zu bearbeiten, die gegen die erstinstanzliche Entscheidung eingelegt wurden.

VII Wie in der gesamten EU werden auch in Griechenland und Italien weitaus weniger Migranten tatsächlich zurückgeführt als Rückkehrentscheidungen gefällt. Der Hof ermittelte Gründe dafür, wie etwa die Bearbeitungsdauer von Asylfällen, die unzureichenden Kapazitäten der Gewahrsamseinrichtungen, die schwierige Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland der Migranten oder einfach die Flucht von Migranten nach Ergehen der Rückkehrentscheidung.

VIII Die wichtigsten geprüften Stellen im Rahmen dieser Prüfung waren die Europäische Kommission, das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) und die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (üblicherweise bezeichnet als "Frontex"). Darüber hinaus unternahm der Hof Prüfbesuche bei den nationalen Behörden sowie bei internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die von der EU finanzierte Projekte durchführen.

IX Als Ergebnis der Prüfung des Hofes wird der Europäischen Kommission und den Agenturen empfohlen,

— die gewonnenen Erfahrungen als Grundlage für einen möglichen freiwilligen Umsiedlungsmechanismus in der Zukunft zu nutzen;

— die Verwaltung der Soforthilfe und der nationalen Programme im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds zu straffen;

— die operative Unterstützung des EASO für Asylverfahren zu verbessern;

— die Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex und den Einsatz von Experten in den Hotspots anzupassen;

— die Verwaltung der nationalen Asylsysteme zu stärken;

— weitere nationale Rückkehrverfahren zu fördern.

Einleitung

01 In den letzten Jahren erlebte die Europäische Union einen bislang beispiellosen Zustrom an Migranten, gefolgt von einer Zunahme von Asylanträgen. Die Migrationskrise erreichte ihren Höhepunkt im Jahr 2015, als über eine Million Menschen die gefahrvolle Seereise nach Europa auf sich nahmen; die Zahlen sind inzwischen wieder auf Vorkrisenniveau gesunken.

02 Dieses Anschwellen der Migrationsströme stellte den EU-Rahmen für Asyl, Migration und das Außengrenzenmanagement vor Herausforderungen. Die bisherigen Regelungen wurden einer Zerreißprobe ausgesetzt, was in einigen Fällen sogar zu deren zeitweiliger Aussetzung geführt hat. Griechenland und Italien stehen als erstes Ankunftsland für Migranten unter einem unverhältnismäßigen Druck.

03 Zur Bewältigung der Krise hat die EU mehrere Maßnahmen ins Leben gerufen, um die den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Migrationssteuerungspolitik zur Verfügung gestellten Mittel zu ergänzen. Dazu gehört die Einrichtung von "Hotspots" und die Einführung von zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen. Darüber hinaus hat die EU Legislativvorschläge vorgelegt, um das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu reformieren. Im Mittelpunkt dieser Reform steht die Überarbeitung des Dublin-III-Mechanismus, wonach Asylsuchende verpflichtet sind, einen Antrag im Ersteinreiseland, d. h. in dem Land, in dem sie zum ersten Mal das Gebiet der Union betreten haben, zu stellen. Im Änderungsvorschlag – der Dublin-IV-Verordnung – ist eine dauerhafte Umsiedlungsregelung vorgesehen, die die im September 2017 ausgelaufenen zeitlich befristeten quotenbasierten Umverteilungsregelungen ersetzen soll. Bisher hat der Rat jedoch noch keinen Konsens zu diesem Vorschlag erzielt.

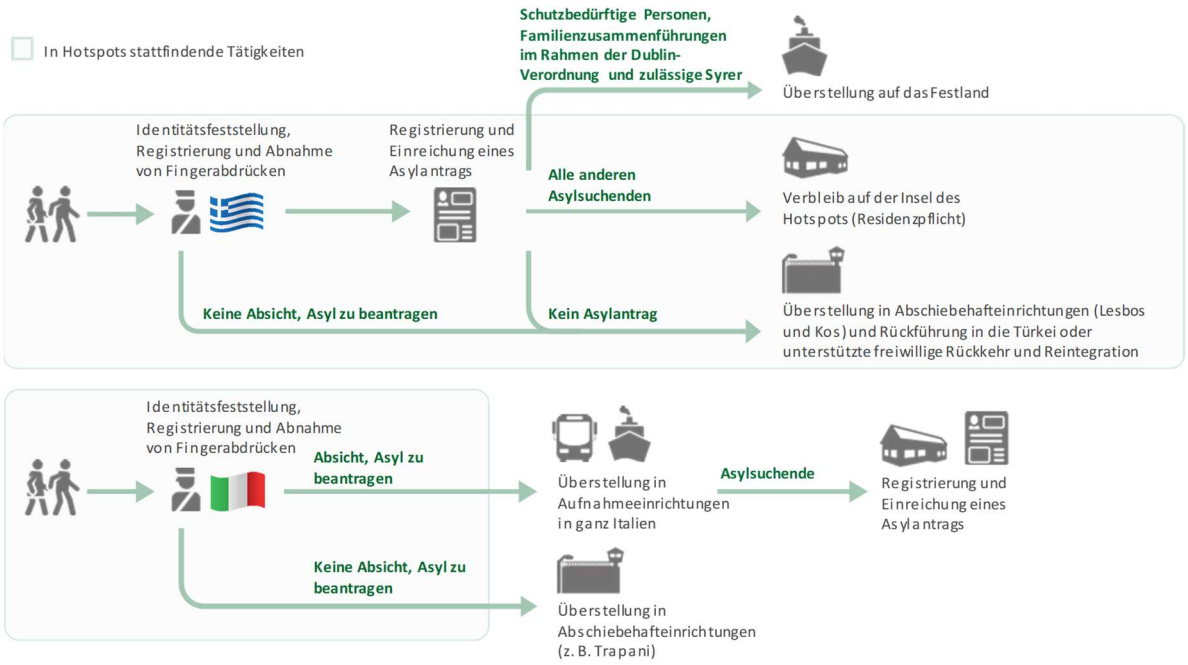
04 Nach dem Hotspot-Konzept unterstützen EU-Agenturen (hauptsächlich EASO, Frontex und die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung) die an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten vor Ort bei der Identitätsfeststellung, Registrierung, Abnahme der Fingerabdrücke und bei der Aufklärung neu ankommender Migranten, um zu ermitteln, wer internationalen Schutz benötigt. Zwischen 2015 und 2018 gab es jeweils fünf Hotspots in Griechenland und in Italien (***Abbildung 1***). Wegen der geringen Zahl ankommender Migranten wurde der Hotspot in Trapani im Oktober 2018 wieder in eine Gewahrsamseinrichtung umgewandelt.

Abbildung 1 – Hotspots in Griechenland und Italien

© Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.

05 Griechenland und Italien wenden das Hotspot-Konzept auf unterschiedliche Weise an. Bei der Registrierung und erkennungsdienstlichen Behandlung irregulärer Migranten wird in beiden Ländern erfasst, ob ein Neuankömmling beabsichtigt, internationalen Schutz zu beantragen. In Italien werden diejenigen, bei denen dies zutrifft, per Bus oder Boot zu den im ganzen Land verteilten Aufnahmeeinrichtungen gebracht. Im Gegensatz dazu sind Migranten auf den griechischen Inseln (mit Ausnahme von schutzbedürftigen Menschen, Fällen der Familienzusammenführung und zulässigen Syrern) nach der Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 verpflichtet, während des gesamten Asylverfahrens, einschließlich etwaiger Rechtsbehelfe, auf der Insel des Hotspots zu bleiben ("Residenzpflicht") (***Abbildung 2***).

Abbildung 2 – Übersicht der Tätigkeiten in den Hotspots in Griechenland und Italien



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

06 Die zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen wurden im September 2015[1] durch zwei Ratsbeschlüsse eingeführt. Mit den zwischen dem 24. März 2015 und dem 26. September 2017 geltenden Regelungen sollten 160 000 Migranten auf der Grundlage von Quoten umgesiedelt werden, um die Last auf die Mitgliedstaaten zu verteilen und so den Druck auf die Ersteinreiseländer zu verringern.

[1] Beschluss (EU) 2015/1523 des Rates vom 14. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland; Beschluss (EU) 2015/1601 des Rates vom 22. September 2015 zur Einführung von vorläufigen Maßnahmen im Bereich des internationalen Schutzes zugunsten von Italien und Griechenland (geändert durch den Beschluss (EU) 2016/1754 des Rates vom 29.9.2016). In seinem Urteil 2017/C 374/05 zu den verbundenen Rechtssachen "Slowakische Republik und Ungarn gegen den Rat der Europäischen Union" bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Union die Rechtmäßigkeit dieser Beschlüsse.

07 Eine wirksame Rückkehrpolitik ist ein Eckpfeiler einer umfassenden und legitimen Migrationspolitik. Ende 2010 trat die Rückführungsrichtlinie der EU in Kraft, mit der ein gemeinsamer Rahmen für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige geschaffen wurde. Die Kommission hat im September 2018 eine Überarbeitung dieser Richtlinie vorgeschlagen[2].

08 Aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) wird der Großteil der EU-Mittel für die Migrationssteuerung bereitgestellt. Der AMIF wurde für den Zeitraum 2014-2020 eingerichtet, um die wirksame Steuerung der Migrationsströme zu unterstützen sowie um die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik der EU umzusetzen und zu stärken.

09 Die Fördermittel aus dem AMIF werden größtenteils im Wege der geteilten Mittelverwaltung bereitgestellt, um die mehrjährigen nationalen Programme der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Diese Programme werden von den Mitgliedstaaten kofinanziert, die für ihre Ausarbeitung, Durchführung, Überwachung und Bewertung sorgen. Zusätzlich wird die Soforthilfe aus Mitteln des AMIF finanziert. Sie wird entweder direkt von der Kommission oder indirekt von internationalen Organisationen verwaltet und fast ausschließlich aus dem EU-Haushalt finanziert.

10 Das EASO unterstützt die griechischen und italienischen Behörden auf der Grundlage jährlicher operativer Pläne. Im Jahr 2018 leistete das EASO in Griechenland Hilfe bei der Registrierung und Bearbeitung von Asylanträgen an der Grenze und unterstützte das reguläre Asylverfahren, die Rechtsbehelfsbehörden und das Dublin-Referat. In Italien informierte das EASO Migranten in den Hotspots über Asylfragen, half bei der Registrierung von Asylanträgen und unterstützte die nationalen und territorialen Asylausschüsse sowie das Dublin-Referat.

11 Darüber hinaus hat sich das EASO an der Stärkung der Kapazitäten nationaler Asylbehörden, der Verbesserung des Aufnahmesystems und am Schutz schutzbedürftiger Gruppen, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, beteiligt.

---

[2] Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung), COM(2018) 634 final vom 12.9.2018.

12 Auf Anfrage von Mitgliedstaaten koordiniert Frontex die Rückführung irregulärer Migranten, die in deren Hoheitsgebiet keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben. Das Europäische Rückkehrzentrum bietet den Mitgliedstaaten und den assoziierten Schengen-Ländern operative und technische Unterstützung vor und während Rückführungsaktionen.

13 Von 2006 bis 2016 koordinierte Frontex gemeinsame Aktionen mithilfe von Charterflügen. Im Jahr 2016 wurde das Mandat von Frontex auf die Organisation/Koordinierung nationaler Rückführungsaktionen ausgeweitet. Im Dezember 2017 begann Frontex, auch Rückführungen auf Linienflügen zu begleiten.

14 Ausführliche Informationen über die finanzielle Ausführung der AMIF-, EASO- und Frontex-Mittel sind ***Anhang I*** zu entnehmen.

15 Im Jahr 2017 veröffentlichte der Hof einen Bericht[3] über die Hotspots in Griechenland und Italien. Das Europäische Parlament befürwortete die darin enthaltenen Empfehlungen[4] und forderte den Hof auf, *"einen raschen Folgebericht über die Funktionsweise der Hotspots in Erwägung [zu ziehen], mit einem weiter gefassten Ansatz, der auch eine Analyse der Folgeverfahren, d.h. Asyl-, Umverteilungs- und Rückführungsverfahren, einschließt"*. Dieser Aufforderung wird mit dem vorliegenden Bericht Genüge getan.

---

[3] Sonderbericht Nr. 06/2017: "Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das 'Hotspot-Konzept'".

[4] Arbeitsdokument des Haushaltskontrollausschusses des Parlaments (PE604.614v01-00).

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

16 Ziel dieser Wirtschaftlichkeitsprüfung war es festzustellen, ob die Unterstützung der EU für die Migrationssteuerung (einschließlich des Hotspot-Konzepts) dazu beigetragen hat, wirksame und zügige Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren in Griechenland und Italien sicherzustellen. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage legte der Hof zwei Unterfragen zugrunde:

a) Hat die von der EU finanzierte Unterstützung für Griechenland und Italien ihre Ziele erreicht?

Zur Beantwortung dieser Unterfrage bewertete der Hof, ob seine Empfehlungen im Sonderbericht Nr. 06/2017 umgesetzt und die Ziele der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen erreicht wurden. Der Hof bewertete außerdem Relevanz und Ausgestaltung konkreter EU-finanzierter Unterstützungsmaßnahmen anhand einer Stichprobe und untersuchte, ob die geplanten Outputs sowie die Ziele erreicht wurden.

b) Waren die Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren in Italien und Griechenland wirksam und wurden sie zügig abgewickelt?

Zur Beantwortung dieser Unterfrage untersuchte der Hof, ob sich die Leistung der Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren in den beiden Mitgliedstaaten seit 2015 verbessert hat. Der Hof analysierte ferner die Leistung auf der Grundlage von Daten, die von der Kommission, dem EASO, Frontex und den nationalen Behörden erhoben wurden, und ermittelte die Gründe für eine unzureichende Leistung.

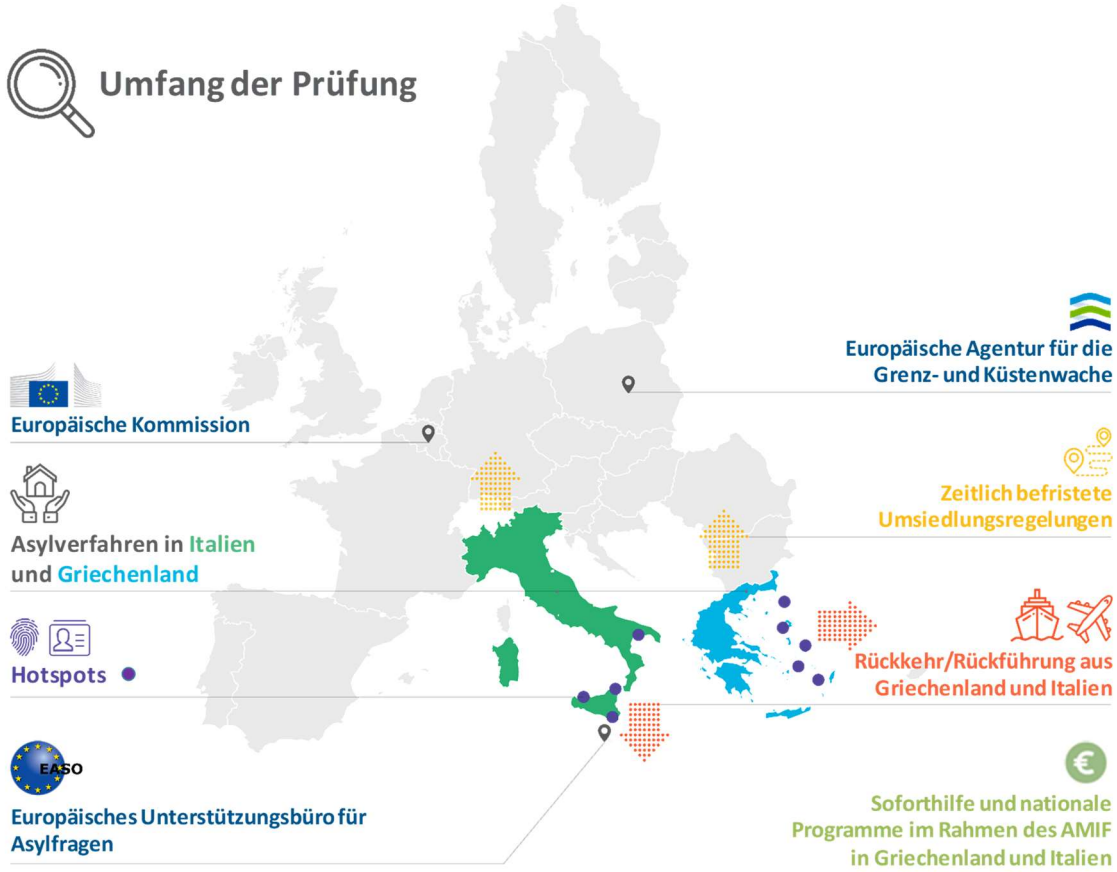
17 Die Prüfung umfasste den Zeitraum von 2015 (Beginn der Migrationskrise und Einrichtung der ersten Hotspots in Griechenland und Italien) bis Ende 2018.

18 Die vom Hof zusammengestellte Stichprobe EU-finanzierter Unterstützungsmaßnahmen umfasste sechs Soforthilfe-Projekte (AMIF-EMAS-Projekte) und zehn Projekte nationaler Programme (AMIF-NP-Projekte), die im Rahmen des AMIF gefördert wurden. Die Auswahl der Projekte durch den Hof erfolgte nach pflichtgemäßem Ermessen, um eine ausgewogene Abdeckung der geprüften Verfahren (Asyl (ohne Aufnahme), Umsiedlung und Rückkehr) und der Art der Durchführungspartner (UN-Organisationen oder nationale Behörden) sicherzustellen,

wobei auch finanzielle Bedeutung und Zeitraum der Durchführung berücksichtigt wurden. Zu den weiteren Formen der vom Hof untersuchten EU-Unterstützung gehörten die operative Unterstützung für Asylverfahren in Griechenland und Italien durch das EASO im Jahr 2018 und die Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex für Griechenland und Italien im Jahr 2018. Die vollständige Liste der geprüften Projekte ist ***Anhang II*** zu entnehmen.

19 Die wichtigsten geprüften Stellen im Rahmen dieser Prüfung waren die Europäische Kommission, das EASO und Frontex als die Stellen, die EU-Unterstützung für Asyl-, Umsiedlungs- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren leisten (siehe auch ***Abbildung 3***). Zusätzlich unternahm der Hof Prüfbesuche bei griechischen und italienischen Behörden und Hotspots sowie internationalen Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, die Projekte im Rahmen des AMIF in Griechenland und Italien umsetzen. Die Prüfungsarbeiten umfassten die Analyse von Richtlinien und Verordnungen, Strategien, politischen Dokumenten, Leitlinien, Bewertungen, Überwachungsberichten und internen Dokumenten sowie von Unterlagen, die von nationalen Behörden, Forschungseinrichtungen, Wissenschaftlern und Nichtregierungsorganisationen veröffentlicht wurden.

Abbildung 3 – Prüfungsumfang



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

20 Der Hof hat nicht die Stichhaltigkeit einzelner Asyl- und Rückkehrentscheidungen bewertet, da dies bedeuten würde, auf den Sachgehalt von Einzelfällen einzugehen, was in die Zuständigkeit nationaler Verwaltungs- und Justizbehörden und letztinstanzlich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fällt.

21 Zweck der Prüfung war es nicht, die Zuverlässigkeit der von der Kommission, dem EASO, Frontex, den nationalen Behörden oder den Durchführungspartnern der Projekte übermittelten statistischen Daten zu beurteilen.

Bemerkungen

Die EU-Maßnahmen zur Migrationssteuerung in Griechenland und Italien waren zwar relevant, haben ihr volles Potenzial aber noch nicht entfaltet

22 Der Hof untersuchte, ob

a) seine im Sonderbericht Nr. 06/2017 unterbreiteten Empfehlungen umgesetzt wurden;

b) alle neuen irregulären Migranten registriert und ihre Fingerabdrücke genommen wurden, sowohl innerhalb als auch außerhalb der Hotspots;

c) die Zielvorgaben und das Hauptziel der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen erreicht wurden;

d) die 20 untersuchten EU-Unterstützungsmaßnahmen in Griechenland und Italien angemessen ausgestaltet waren, und zwar im Hinblick auf i) ihre Relevanz für die Deckung des ermittelten Bedarfs, ii) die SMART-Ziele und RACER-Indikatoren, iii) das Fehlen von Überschneidungen mit anderen von der EU finanzierten Maßnahmen, iv) die Notsituation (für AMIF-EMAS-Projekte) und v) die Übergangsstrategie von der Soforthilfe zu bestehenden längerfristigen nationalen Programmen;

e) die 20 untersuchten EU-Unterstützungsmaßnahmen die geplanten Ergebnisse lieferten;

f) ein solider Rahmen für die Leistungsüberwachung und die damit zusammenhängende Berichterstattung eingerichtet war.

Die wichtigsten Empfehlungen befinden sich in den griechischen Hotspots in der Umsetzungsphase, wobei das Ziel der vollständigen Registrierung und Abnahme der Fingerabdrücke erreicht wurde

23 Der Hof hatte die Umsetzung des Hotspot-Konzepts in Griechenland und Italien in seinem Sonderbericht Nr. 06/2017 bewertet und 11 Empfehlungen abgegeben, die von der Kommission und den zuständigen Stellen ausnahmslos akzeptiert wurden. Von diesen Empfehlungen wurden sechs vollständig umgesetzt.

24 Zwei der wichtigsten Empfehlungen befinden sich noch in der Umsetzungsphase: 1.1 (Unterstützung bei der Behebung des Kapazitätsmangels in den Hotspots) und 2.1 (Beitrag dazu sicherzustellen, dass alle als Migranten ankommenden unbegleiteten Minderjährigen gemäß internationalen Standards behandelt werden). Was die Kommission und die Agenturen betrifft, wurden zwei Empfehlungen umgesetzt: 2.2 (Nachdrückliche Forderung der Ernennung eines Kinderschutzbeauftragten für jeden Hotspot) und 3.1 (Aufforderung, zusätzliche Experten bereitzustellen, um den derzeitigen Bedarf in den Hotspots besser zu decken). Eine Empfehlung – 3.2 (Ausreichend langer Einsatz von Experten durch die Mitgliedstaaten) – wurde nicht umgesetzt. Die detaillierte Bewertung kann ***Anhang III*** und den Ziffern 25–30 entnommen werden.

Die griechischen Hotspots verfügen über keine ausreichenden Kapazitäten

25 Die italienischen Hotspots sind entweder leer oder fast leer, sauber und gut ausgestattet. Im krassen Gegensatz dazu sind die Lebensbedingungen in griechischen Hotspots, insbesondere auf Lesbos und Samos, aufgrund von Überfüllung, Ärztemangel und unzureichender Sicherheit mangelhaft. Die Hotspots auf Lesbos und Samos, die über eine Kapazität von 3 100 bzw. 640 Migranten verfügen, beherbergten zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes im Februar 2019 je 5 096 bzw. 3 745 Menschen. Viele von ihnen lebten in Zelten außerhalb des offiziellen Hotspots-Gebiets (***Foto 1***). Langsame Auftragsvergabeverfahren, die verzögerte Durchführung von Instandhaltungs- und Modernisierungsprojekten, der anhaltende Zustrom neuer Migranten und langwierige Asylverfahren stellen in Kombination ein Hindernis für eine rasche Verbesserung der Situation dar[5].

[5] Siehe auch die Stellungnahme der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte Nr. 3/2019: "Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots" set up in Greece and Italy".

Foto 1 – Behelfsmäßige Zelte außerhalb des offiziellen Hotspot-Gebiets auf Lesbos, Griechenland (Februar 2019)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Katastrophale Bedingungen für unbegleitete Minderjährige

26 Die Bedingungen für unbegleitete Minderjährige auf den griechischen Inseln sind katastrophal (***Kasten 1***).

Kasten 1

Unbegleitete Minderjährige im Hotspot auf Samos

Auf Samos besichtigte der Hof den Bereich des Hotspots, in dem Minderjährige untergebracht sind. Dieser bestand aus sieben Containern mit je einer Toilette und zwei Gemeinschaftsräumen. Einige Container waren nicht mit Türen, Fenstern, Betten oder Klimaanlagen ausgestattet. Die Kapazität jedes Containers war offiziell für acht bis zehn Minderjährige ausgelegt, aber in jedem Container lebten rund 16 unbegleitete Minderjährige, die sogar auf dem Boden schliefen. In dem für Minderjährige vorgesehenen Bereich waren nur Jungen untergebracht.
78 unbegleitete Minderjährige befanden sich in Zelten oder verlassenen, verfallenen Häusern außerhalb des Hotspots, und zwar in nicht offiziell angegebenen Erweiterungen der Einrichtung. Neun unbegleitete Mädchen schliefen auf dem Boden eines 10 m^2 großen Containers in der Nähe des Polizeireviers, wobei ihnen weder Toiletten noch eine Duschgelegenheit zur Verfügung standen.

27 In Italien verlagerte sich der Schwerpunkt auf die Situation auf See, da einige Rettungsschiffe daran gehindert wurden, in Häfen einzulaufen und über keinen genehmigten Ausschiffungsort verfügten. Von den Verzögerungen bei der Ausschiffung waren auch viele Kinder betroffen, darunter unbegleitete Minderjährige, die tage- und mitunter sogar wochenlang auf See festsaßen[6].

Der Einsatz von EASO- und Frontex-Experten ist nicht voll und ganz auf den Bedarf in Hotspots abgestimmt

28 Der Hof stellte einen dauerhaften Mangel an nationalen Experten für die Arbeit bei EASO-Einsätzen fest. Im Gegensatz dazu verfügte Frontex dank seiner jährlichen Einsatzpläne über ausreichend Personal aus den Mitgliedstaaten. Zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes in Italien verfügte Frontex tatsächlich über mehr Personal als für den Einsatz in den Hotspots benötigt wurde, da der Plan nicht an die geringe Zahl der über das Meer kommenden Migranten angepasst worden war und somit eine ständige Präsenz (Personal für das Screening und die Aufklärung, Fingerabdruckexperten) in den Hotspots aufrechterhalten wurde, obwohl diese leer waren (***Kasten 2***).

[6] Die Beurteilung der Aufnahmeeinrichtungen, des Zugangs zu internationalem Schutz und der Achtung der Menschenrechte in Libyen – wohin ein Großteil der auf See geretteten Migranten auf der zentralen Mittelmeerroute zurückgeführt wird – sind nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Kasten 2

Einsatz von Frontex-Experten in italienischen Hotspots

Während des Prüfbesuchs des Hofes im Februar 2019 waren neun Frontex-Mitarbeiter im leeren Hotspot in Pozzallo im Einsatz. Da keine Migranten anwesend waren, bestand ihre Aufgabe überwiegend darin, nach Schmugglernetzen in den sozialen Medien zu suchen. In Messina unterstützten Frontex-Mitarbeiter die örtliche Polizei dabei, Asylanträge zu registrieren, obwohl dies nicht die Kerntätigkeit von Frontex ist.

Das Personal für die sprachliche Unterstützung von Frontex war bereits in mobile Teams umgewandelt worden, jedoch war bis Januar 2020 im Einklang mit dem Einsatzplan von 2019 die ständige Präsenz aller anderen Experten in jedem Hotspot (acht bis zehn in der Nebensaison, acht bis 12 in der Hochsaison) vorgesehen. Da deutlich weniger Migranten Italien über den Seeweg erreichten, war dies nicht gerechtfertigt. Dies galt insbesondere für Fingerabdruckexperten, die keinen Zugang zur nationalen Fingerabdruckdatenbank hatten, wodurch der Mehrwert ihrer Arbeit darauf beschränkt war, den italienischen Polizeibeamten bei der Fingerabdrucknahme zu assistieren.

29 Die durchschnittliche Dauer des Einsatzes der nationalen Experten ist weiterhin kurz, sowohl für Experten des EASO als auch von Frontex.

30 Die Profile der EASO-Experten stimmen überwiegend mit den Anforderungen überein, obwohl es einen Mangel an erfahrenen höher eingestuften Experten gibt. Auch die Profile der Frontex-Experten entsprachen den Anforderungen, obwohl ein hoher Anteil[7] der Frontex-Experten, die für Rückübernahmeaktionen durch die Türkei zuständig sind, nur über ein Begleiter-Profil verfügte, was nicht vollständig am Bedarf der Hotspots ausgerichtet ist. Mit durchschnittlich nur einem Rückführungseinsatz pro Woche, der einen Arbeitstag dauert, können diese nur mit einem Begleiter-Profil ausgestatteten Mitarbeiter an den anderen sechs Tagen der Woche für keine andere Art von Frontex-Einsatz eingesetzt werden.

[7] 2016: 81,8 %; 2017: 65,7 %; 2018: 54,0 %.

Vollständige Registrierung, Fingerabdrucknahme und Aufklärung der Migranten in den Hotspots und anderenorts

31 Die Quoten der Registrierung und der Abnahme von Fingerabdrücken[8] haben sich erheblich verbessert, da in Griechenland und Italien mit dem Hotspot-Konzept Standardarbeitsverfahren und eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen nationalen Behörden und EU-Unterstützungsstellen eingeführt wurden.

32 Außerhalb der Hotspots in Italien und Griechenland beantragt jedoch ein relativ hoher Anteil von Migranten in anderen EU-Mitgliedstaaten Asyl, ohne dass ihre Fingerabdrücke in der Eurodac-Datenbank in der Kategorie 2[9] gespeichert werden (***Abbildung 4***). Mit Ausnahme regulärer Migranten, die Asyl beantragen und von der Fingerabdrucknahme der Kategorie 2 in der Eurodac-Datenbank ausgeschlossen sind, lässt sich das Fehlen von Fingerabdruckdaten in Eurodac möglicherweise durch einen der folgenden Sachverhalte erklären:

i) Der Asylbewerber gelangte nicht über die griechischen ostägäischen Inseln oder Italien, sondern auf einem anderen Weg in die EU, was bedeuten kann, dass angesichts des nicht vorhandenen Hotspot-Konzepts die Registrierung in der Eurodac-Datenbank in bestimmten Mitgliedstaaten möglicherweise nicht so wirksam erfolgt (***Abbildung 4***).

ii) Der Asylbewerber hat seinen Antrag mehr als 18 Monate nach der Erfassung des entsprechenden Eurodac-Eintrags registriert, sodass die Fingerabdruckdaten nicht mehr in der Datenbank gespeichert sind.

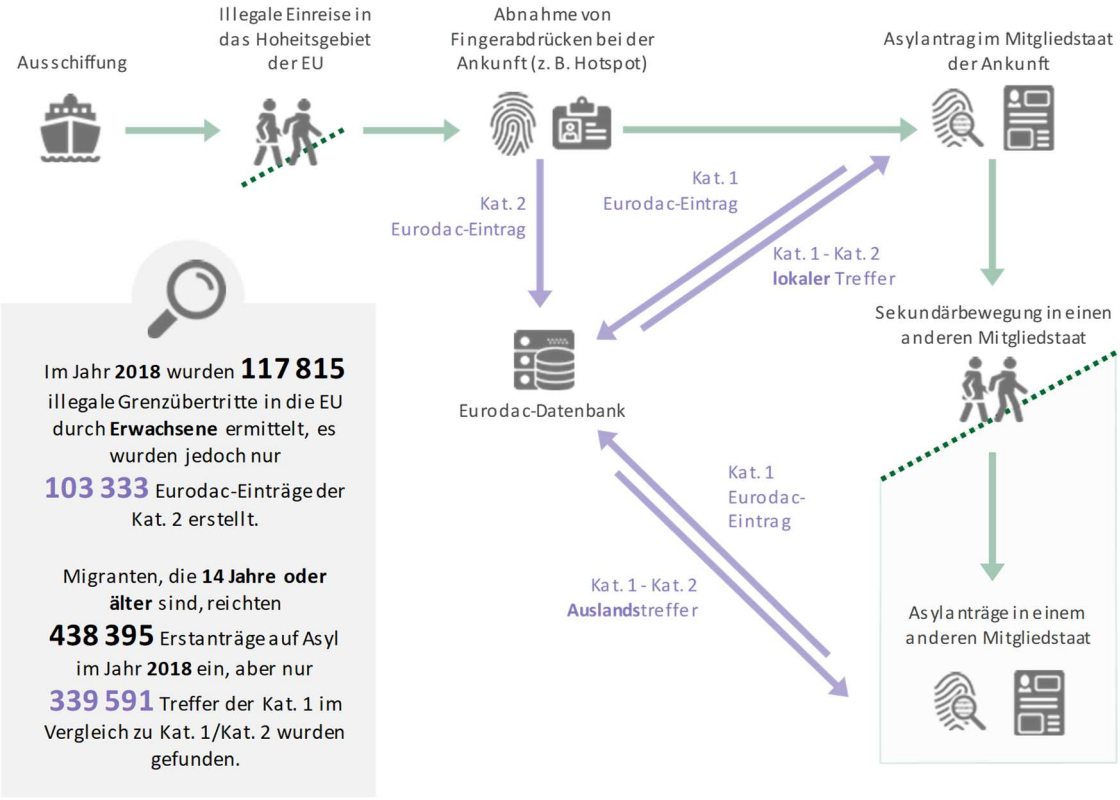
iii) Der Asylbewerber kam unentdeckt in die EU und wurde daher nicht registriert.

---

[8] Griechische Inseln in der Ägäis: von 8 % im September 2015 auf 100 % im Jahr 2018; Italien: von 60 % in der ersten Hälfte von 2015 auf 100 % im Jahr 2018.

[9] Eurodac-Daten der **Kategorie 1** sind die Fingerabdrucksätze jeder Person, die internationalen Schutz im Alter von 14 Jahren oder älter beantragt und einen Asylantrag in einem Mitgliedstaat stellt; Daten der **Kategorie 2** sind die Fingerabdrucksätze jedes Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen im Alter von 14 Jahren oder älter, der von den Behörden beim illegalen Überschreiten der Außengrenze eines Mitgliedstaats auf dem Land-, See- oder Luftweg aufgegriffen wird, aus einem Drittland stammt und nicht zurückgewiesen wurde.

Abbildung 4 – Eurodac-Verfahren der Fingerabdrucknahme



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten von Frontex, Eurodac und Eurostat.

33 Der Umstand, dass es zwischen 2015 und 2018 unter den in Eurodac erfassten Fingerabdrücken viele "Auslandstreffer"[10] gab, zeigt, dass eine hohe Zahl von Asylbewerbern von Griechenland und Italien ausgehend in andere Mitgliedstaaten migriert sind[11]. Das hohe Aufkommen an Sekundärbewegungen in der EU verschärft die Probleme bei der Umsetzung des Dublin-Mechanismus noch weiter.

[10] Ein Auslandstreffer in Eurodac wird generiert, wenn ein identischer Fingerabdruck in einem anderen Mitgliedstaat gefunden wurde. Die Treffer entsprechen nicht der Anzahl von Personen, sondern der Anzahl von Datensätzen, da eine Person mehrfach Asyl beantragen kann.

[11] Auslandstreffer außerhalb Italiens und Griechenlands – 2015: 236 422; 2016: 317 455; 2017: 164 639; 2018: 112 817.

34 Beim derzeitigen System löst ein Auslandstreffer in Eurodac die Überstellung im Rahmen des Dublin-Systems zurück in das Ersteinreiseland aus. Die Analyse der Eurostat-Daten zeigt, dass die tatsächlichen Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems in und aus der EU für Griechenland, Italien und auch die gesamte EU niedrig sind[12]. Dafür gibt es zahlreiche Gründe, darunter Flucht, humanitäre Gründe, aufschiebende Gerichtsentscheidungen und Fälle von Familienzusammenführungen.

Die Zielvorgaben und das Hauptziel der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen wurden nicht erreicht

Das Hauptziel der Umsiedlung wurde nur teilweise erreicht

35 Das Hotspot-Konzept war Teil eines Pakets mit unmittelbaren Maßnahmen des Rates, mit denen die Krise, die sich im Jahr 2015 abzeichnete, bewältigt werden sollte. Ein weiterer Teil dieses Pakets war ein zeitlich befristeter und einmaliger Mechanismus für die Umsiedlung von Asylbewerbern, die eindeutig internationalen Schutz benötigen, von Griechenland oder Italien in andere EU-Länder, um die Belastung dieser beiden an den Außengrenzen liegenden Mitgliedstaaten zu verringern.

36 Der Rat legte zwei anfängliche Zielvorgaben für die Umsiedlung fest, und zwar jeweils 40 000 bzw. 120 000 Migranten (160 000 insgesamt). Da diese Zielvorgaben auf dem Höhepunkt der Migrationskrise beschlossen wurden, waren sie eher das Ergebnis politischer Verhandlungen als einer soliden Analyse erwarteter Migrationsströme. Da 7 744 Plätze (der insgesamt 40 000) nie vergeben wurden[13] und 54 000 (der insgesamt 120 000) für die Umsiedlung von Syrern aus der Türkei im Anschluss an die Erklärung EU-Türkei zur Verfügung gestellt wurden, haben sich die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, 98 256 von insgesamt 160 000 Migranten umzusiedeln.

37 Nach Maßgabe der Umsiedlungsbeschlüsse kamen nur Nationalitäten mit einer durchschnittlichen EU-Asylanerkennungsquote von 75 % oder mehr – bei denen daher große Aussicht auf internationalen Schutz in den Aufnahmemitgliedstaaten bestand – für eine Umsiedlung infrage. Die Anwendung eines solchen EU-weiten Durchschnitts

---

[12] Im Jahr 2018 wurden in der EU 148 021 ausgehende Gesuche für Überstellungen im Rahmen des Dublin-Systems gestellt, aber es fanden nur 25 960 tatsächliche Überstellungen statt.

[13] Die Aufnahmemitgliedstaaten verpflichteten sich, die verbleibenden Plätze bis Ende 2015 zu vergeben – dies geschah jedoch nie.

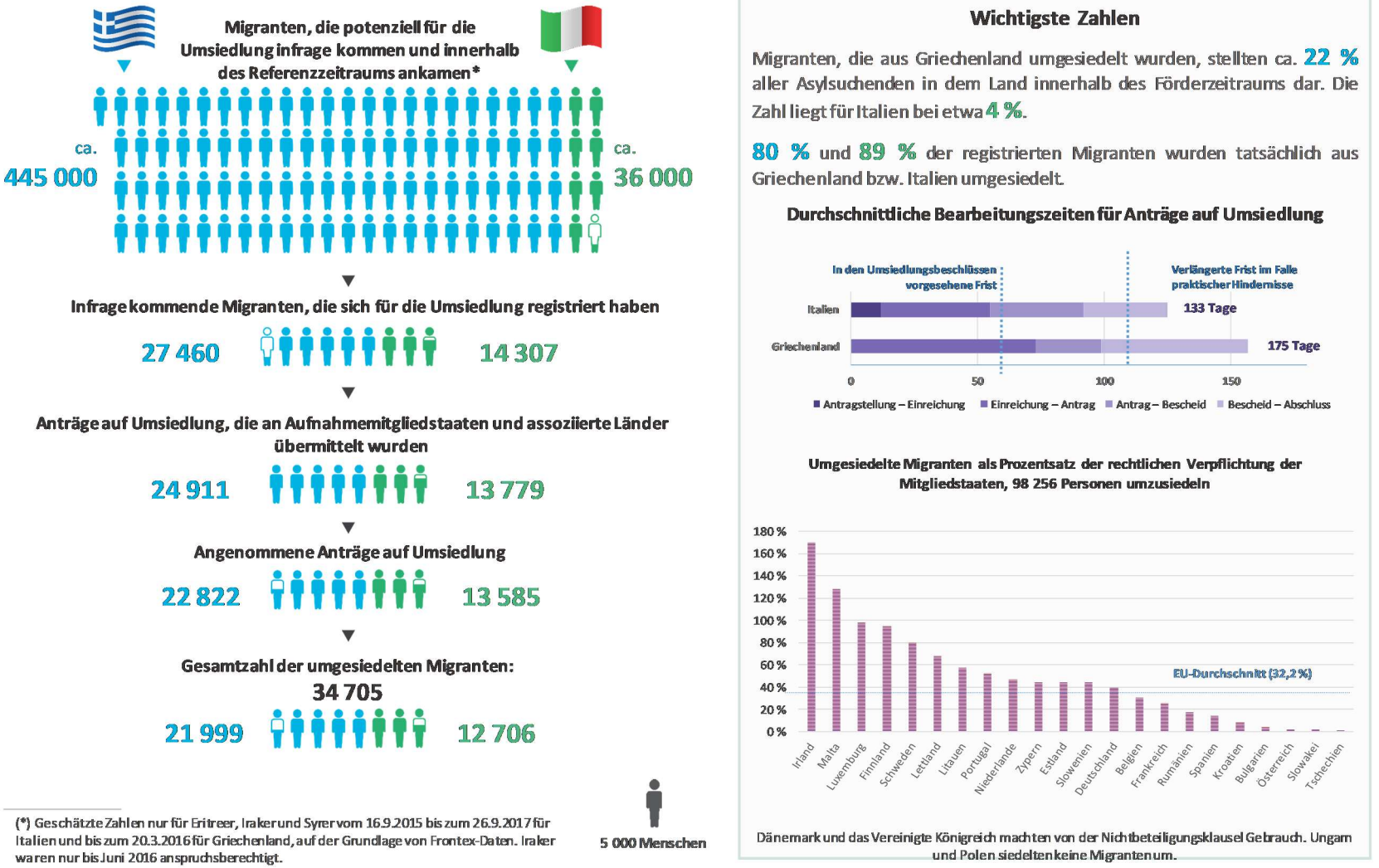
setzte einheitliche Asylkonzepte in den Mitgliedstaaten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems voraus. Allerdings variieren die Anerkennungsquoten je nach Mitgliedstaat erheblich, insbesondere für bestimmte Nationalitäten[14]. Der EU-weite Durchschnitt war daher kein optimaler Indikator für die Wahrscheinlichkeit, in einem bestimmten Mitgliedstaat internationalen Schutz gewährt zu bekommen. Dennoch erkennt der Hof die Tatsache an, dass dies ein eindeutiges Kriterium für eine rasche Prüfung der Umsiedlungsberechtigung darstellte.

38 Aus ***Abbildung 5*** geht hervor, dass 34 705 Migranten mit einem Asylanspruch (12 706 aus Italien und 21 999 aus Griechenland) in 22 Mitgliedstaaten und 3 assoziierte Länder (Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) umgesiedelt wurden. Das Vereinigte Königreich und Dänemark machten von ihren im Rahmen der Verträge geltenden Nichtbeteiligungsklauseln Gebrauch. Ungarn und Polen siedelten keine Migranten um[15].

[14] Im Jahr 2018 lag die Asylanerkennungsquote für Afghanen in den EU-Mitgliedstaaten zwischen 6 % und 98 %, während sie für Iraker zwischen 8 % und 98 % lag. Quelle: EASO.

[15] Im Juni 2017 leitete die Kommission gegen Ungarn, Polen und Tschechien ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichteinhaltung der Umsiedlungsbeschlüsse ein. Ungarn hat weder zugesagt, Plätze für die Umsiedlung anzubieten, noch Migranten umgesiedelt. Im Dezember 2015 hat Polen zugesagt, einige Plätze zur Verfügung zu stellen, darauf folgten jedoch keine weiteren und es wurde auch niemand umgesiedelt. Tschechien versprach einige Plätze und siedelte 12 Migranten um, machte im späteren Verlauf des Verfahrens jedoch keine weiteren Zusagen.

Abbildung 5 – Umsiedlung von Migranten aus Griechenland und Italien im Rahmen der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelung (2015-2017)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten aus den Mitgliedstaaten.

39 Für jeden umgesiedelten Migranten zahlte die Kommission aus dem AMIF 500 Euro an Griechenland oder Italien zur Deckung der Reisekosten und 6 000 Euro an den Aufnahmestaat zur Deckung der Aufnahmekosten. Diese Zahlungen belaufen sich auf insgesamt 225,6 Millionen Euro für alle umgesiedelten Migranten.

40 Die verpflichtenden Umsiedlungsregelungen stellten die erste Solidaritätsinitiative in der Geschichte der europäischen Migrationspolitik dar, die auf eine groß angelegte Umverteilung von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten abzielte. Die Umsiedlungsbeschlüsse boten auch einer großen Anzahl von Antragstellern Schutz, die andernfalls in Griechenland oder Italien geblieben oder womöglich illegal in andere Länder gezogen wären.

41 Allerdings wurden nicht genügend Asylsuchende umgesiedelt, um den Druck auf die Asylsysteme in Griechenland und Italien wirksam zu reduzieren. Migranten, die während des Förderzeitraums umgesiedelt wurden, machten rund 4 % aller Asylsuchenden in Italien und rund 22 % derer in Griechenland aus.

Ein sehr geringer Anteil potenziell anspruchsberechtigter Migranten wurde umgesiedelt

42 Die Umsiedlungsbeschlüsse galten für Migranten, die zwischen dem 24. März 2015 und dem 26. September 2017 entweder in Griechenland oder in Italien angekommen waren. Die zwei Nationalitäten, die während des gesamten Zeitraums unverändert einen Anspruch hatten, waren Syrer und Eritreer. Iraker waren bis zum 15. Juni 2016 anspruchsberechtigt[16].

43 Die Aufnahmemitgliedstaaten nahmen jedoch nur Bewerber auf Umsiedlung aus Griechenland an, die vor dem 20. März 2016 (Datum des Inkrafttretens der Erklärung EU-Türkei) in dem Land eingetroffen waren.

44 Die Beschlüsse traten auf dem Höhepunkt der Migrationskrise in Kraft, als sich die meisten potenziell anspruchsberechtigten Migranten im Zuge einer Sekundärmigration durch Griechenland und Italien auf dem Weg in andere Mitgliedstaaten befanden. Von Ende 2015 bis Anfang 2016 fehlten sowohl den griechischen als auch den italienischen Behörden ausreichende Kapazitäten, um alle potenziell anspruchsberechtigten Asylbewerber in ihrem Hoheitsgebiet zu ermitteln und sie zu erreichen. Der Erfolg der

[16] Tabelle 6 des "Asylum quarterly report" von Eurostat vom 15. Juni 2016.

Regelungen war vor allem wegen der geringen Zahl potenziell anspruchsberechtigter Bewerber unzureichend (siehe ***Abbildung 5***).

45 Die Sperrung der Balkanroute im März 2016 schränkte die unkontrollierte Durchreise durch Griechenland erheblich ein, sodass viele Asylbewerber, die möglicherweise Anspruch auf Umsiedlung gehabt hätten, in Griechenland blieben. Im März 2016 schätzte die Kommission, dass 50 000 bis 56 000 Menschen in Griechenland bleiben mussten, darunter 35 000 bis 40 000 Bewerber, die möglicherweise Anspruch auf Umsiedlung gehabt hätten. Eine umfassende Vorregistrierung, die durch die Soforthilfe finanziert und vom Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen (UNHCR) und vom EASO unterstützt wurde, trug dazu bei, die im Sommer 2016 noch in Griechenland befindlichen Migranten zu identifizieren und zu registrieren. Ohne diese Maßnahme wäre die Zahl der Umsiedlungen noch geringer gewesen.

46 Die Informationen, die den identifizierten Migranten über die Aufnahmeländer und die Vorteile einer geordneten Umsiedlung (im Gegensatz zu einer illegalen "Selbstumsiedlung") zur Verfügung gestellt wurden, reichten nicht aus, um ihr Vertrauen zu gewinnen und sie davon zu überzeugen, dass die Umsiedlungsregelungen für sie von Interesse waren.

47 Die geringe Anzahl der Zusagen für Umsiedlungen und das langsame Tempo, mit dem die Mitgliedstaaten Zusagen und Überstellungen bearbeiteten, haben vermutlich auch einige Migranten davon abgehalten, einen Antrag auf Umsiedlung zu stellen, obwohl sich die Situation im Laufe der Zeit verbesserte.

Ein großer Anteil der registrierten Migranten wurde trotz der Mängel im Umsiedlungsverfahren umgesiedelt

48 Ein großer Anteil aller in Griechenland und Italien im Rahmen der Regelungen registrierten Asylbewerber (80 % bzw. 89 %) wurde tatsächlich umgesiedelt. Die zwei Hauptgründe für eine gescheiterte Umsiedlung registrierter Migranten waren nicht bestandene Sicherheitskontrollen und Flucht.

49 Dennoch ermittelte der Hof eine Reihe operativer Mängel im Umsiedlungsverfahren (***Kasten 3*** und ***Abbildung 6***).

Kasten 3

Operative Mängel im Umsiedlungsverfahren

Die Umsiedlungsbeschlüsse mussten im September 2015 rasch angenommen werden, noch bevor Verfahren eingerichtet wurden oder die notwendigen Strukturen (für die Registrierung, Beförderung und Unterbringung von Migranten, die umgesiedelt werden sollten) vorhanden waren. Daher war die Vorgehensweise nicht eindeutig. Es war beispielsweise nicht klar, wie und durch wen Sicherheitskontrollen und medizinische Untersuchungen durchgeführt werden sollten. Die maßgeblichen Akteure haben sich erst später (im Sommer 2016 in Griechenland und Ende 2016 in Italien) auf Einsatzprotokolle geeinigt.

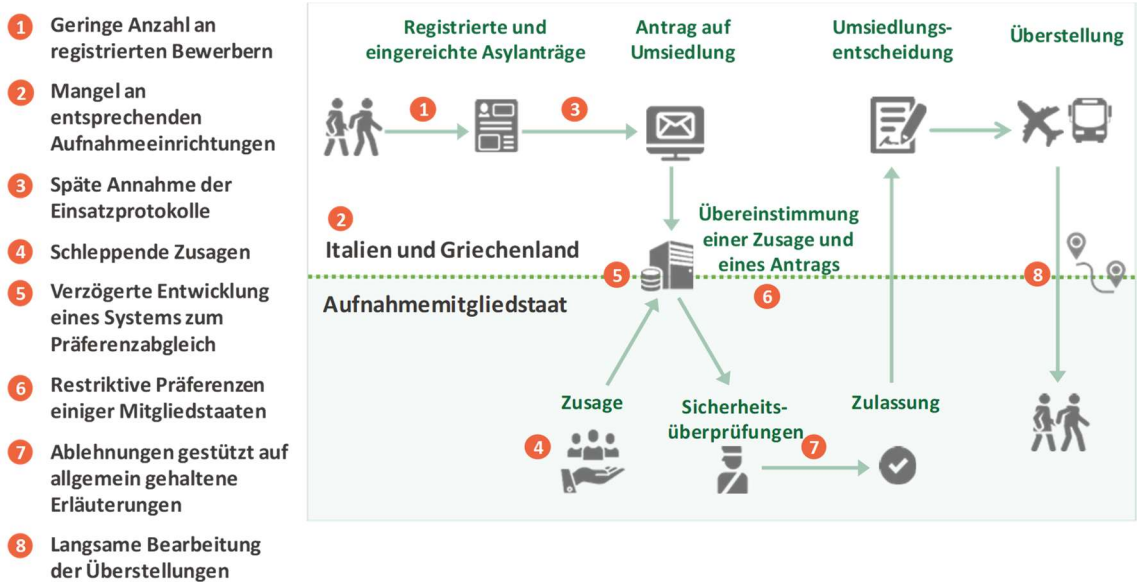
Der Großteil der Ablehnungen fußte im Einklang mit den Umsiedlungsbeschlüssen auf Gründen der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit. Die dafür gelieferten Erklärungen waren jedoch oftmals zu allgemein gehalten, ohne eine genaue Begründung in Einzelfällen. Die Zahl der Ablehnungen war in Griechenland höher als in Italien, was auf die unterschiedlichen Sicherheitsprofile für anspruchsberechtigte Migranten zurückzuführen ist. Griechenland lenkte abgelehnte Asylbewerber in das nationale Asylsystem, während Italien ihnen eine Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat anbot.

Einige Mitgliedstaaten gingen nach restriktiven Präferenzen vor, die keine Grundlage in den Beschlüssen hatten (z. B. keine Eritreer in Bulgarien, nur Bewerber mit Ausweis und Reisedokumenten in Tschechien). Es dauerte sehr lange, bis das EASO ein System für einen Abgleich mit diesen Präferenzen entwickelte. Das Projekt, das für Oktober 2016 geplant war, wurde erst nach Abschluss der Umsiedlungen abgeschlossen und kam, obwohl in Griechenland getestet, weder in Griechenland noch in Italien zum Einsatz.

Die Bewerber wurden in ganz Italien und Griechenland verteilt und nicht in einer Gruppe zusammengehalten. Eine Unterbringung der Bewerber in speziellen Umsiedlungseinrichtungen hätte die Bearbeitung ihrer Anträge beschleunigt, da dadurch verschiedene Schritte, darunter die verpflichtenden medizinischen Untersuchungen und Veranstaltungen zur kulturellen Orientierung, erleichtert worden wären.

Da in den Beschlüssen keine verbindlichen vorläufigen Zielvorgaben für die Umsiedlung festgelegt waren, kamen die Zusagen der Aufnahmemitgliedstaaten zunächst langsam, nahmen aber mit fortschreitender Umsetzung allmählich zu. Einige Mitgliedstaaten zeigten sich proaktiver als andere.

Abbildung 6 – Übersicht über die operativen Mängel bei der Umsiedlung



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Unzureichende Überwachung nach der Umsiedlung und keine Struktur für die freiwillige Umsiedlung

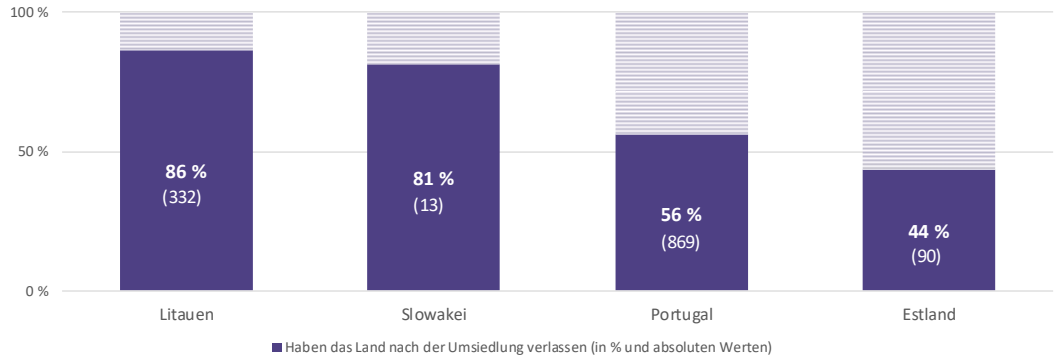
50 Die Kommission hat zusammen mit dem EASO und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) die Umsetzung der Umsiedlungsregelungen und insbesondere die Zahl der tatsächlichen Überstellungen überwacht. Es wurden auch Daten über Registrierungen, Flucht und Ablehnungen erhoben, aber es gab keine einheitliche Berichterstattung über diese Aspekte zwischen Griechenland und Italien.

51 Die von der Kommission im Februar 2018 gesammelten vorläufigen Ergebnisse zeigten hohe Asylanerkennungsquoten bei den umgesiedelten Migranten in den Aufnahmemitgliedstaaten. Auch deuteten die Ergebnisse auf relativ hohe Quoten an Sekundärbewegungen nach der Umsiedlung in einigen Mitgliedstaaten hin, obwohl in den meisten Mitgliedstaaten keine diesbezüglichen Daten erhoben werden.

52 Die Kommission hat die Lage in den Aufnahmeländern seit Februar 2018 nicht mehr überwacht. Die Daten, die der Hof im April und Mai 2019 bei den Aufnahmemitgliedstaaten erhoben hat, bestätigen die in der vorherigen Ziffer enthaltenen Feststellungen (***Abbildung 7***).

53 Die zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen liefen im September 2017 aus. Darüber hinaus wurde bisher noch kein Konsens zum Vorschlag der Kommission für ein dauerhaftes Umsiedlungssystem erzielt. Da es auf EU-Ebene keinen vereinbarten Umsiedlungsmechanismus gibt, findet die freiwillige Umsiedlung nur ad hoc statt, vor allem bei Migranten, die in Italien und Malta angekommen sind.

Abbildung 7 – Hohe Quote an Sekundärbewegungen von Migranten, die in bestimmte Mitgliedstaaten umgesiedelt wurden[1]



[1] Spanien hat keine Daten vorgelegt. Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Finnland, Frankreich, Deutschland, Irland, Lettland, Malta, die Niederlande und Rumänien haben keine Daten zu diesem Aspekt erhoben. Der Prozentsatz in Estland beinhaltete umgesiedelte Migranten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Umsiedlungsdaten aus den Mitgliedstaaten (Stand April 2019).

Die untersuchten Projekte, die aus der Soforthilfe und den nationalen Programmen im Rahmen des AMIF finanziert wurden, entsprachen zwar dem ermittelten Bedarf, haben die Zielvorgaben jedoch nicht vollständig erreicht

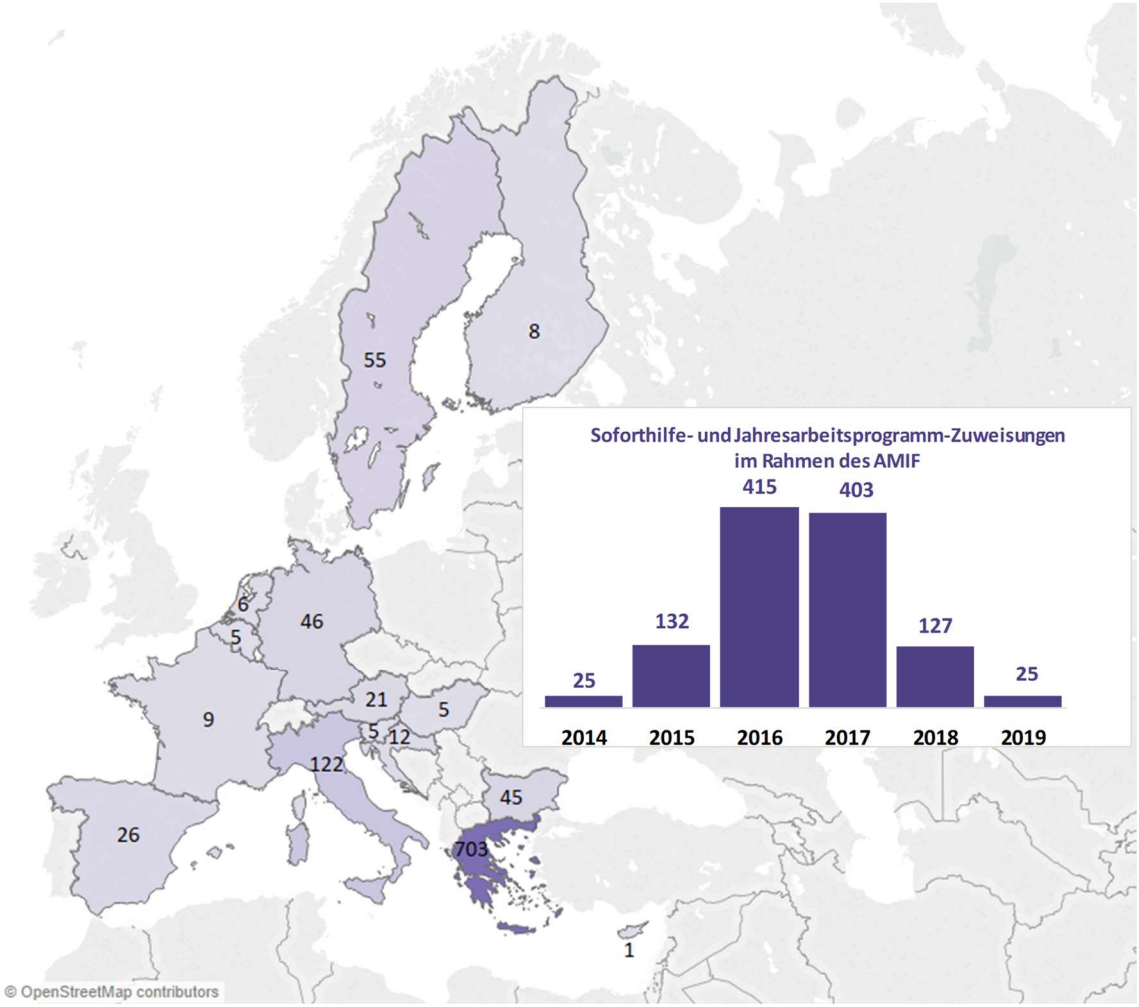
Die AMIF-EMAS-Projekte sind relevant, aber nicht wie beabsichtigt ausschließlich auf dringende spezifische Erfordernisse abgestellt

54 Mit der Soforthilfe im Rahmen des AMIF wird finanzielle Unterstützung gewährt, um in einer Notlage dringenden spezifischen Erfordernissen gerecht werden zu können[17].

[17] Artikel 21 der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014.

55 Obwohl sich die ursprüngliche Finanzmittelausstattung für den mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 auf 160 Millionen Euro belief, wurden die Gesamtzuweisungen für die Soforthilfe aus dem AMIF erhöht und machen bis zum Jahresarbeitsprogramm 2019 einen Betrag von 1,1 Milliarden Euro aus. Griechenland und Italien sind die zwei größten Empfänger von Mitteln der Soforthilfe aus dem AMIF (siehe ***Abbildung 8***).

Abbildung 8 – Finanzhilfen der AMIF-Soforthilfe (EMAS) in den Mitgliedstaaten (in Millionen Euro)



Die Mitgliedstaaten, die keine Finanzmittel aus der Soforthilfe im Rahmen des AMIF erhielten, hatten keinen Anspruch oder stellten keinen Antrag auf Finanzierung.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission, Stand: März 2019. Ursprung der Karte © OpenStreetMap-Beiträge, lizenziert im Rahmen der "Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 licence" (CC BY-SA).

56 Die Soforthilfe war ursprünglich als Instrument im kleinen Maßstab konzipiert, um dringende und spezifische Notfallsituationen zu bewältigen. Die Erhöhung der Soforthilfe-Mittel trug dazu bei, dass die Krisenunterstützung der Kommission flexibler und reaktionsfähiger wurde. In der Zwischenbewertung des AMIF[18] wurde auch die Rolle der Soforthilfe bei der Stärkung von Solidarität und der geteilten Verantwortung zwischen den Mitgliedstaaten hervorgehoben. Die Soforthilfe spielte insofern eine Schlüsselrolle bei der Unterstützung der Umsetzung der Umsiedlungsregelungen in Griechenland und Italien, als sie die Vorregistrierung von Bewerbern auf Umsiedlung (in Griechenland), Aufnahmeeinrichtungen und die Überstellung von anspruchsberechtigten Bewerbern für die Umsiedlung finanzierte.

57 Gleichzeitig ist die Soforthilfe zum wichtigsten strategischen Instrument der Kommission geworden, um die Unterstützung für die am stärksten von der Migrationskrise betroffenen Länder, insbesondere Griechenland, durch die Ergänzung der Finanzrahmen ihrer nationalen Programme neu zu strukturieren[19].

58 Einige Soforthilfe-Projekte stellen daher nicht nur auf dringende spezifische Erfordernisse ab, sondern ergänzen die nationalen Programme im Rahmen des AMIF durch die Finanzierung längerfristiger Strukturmaßnahmen mit eingebetteten Komponenten zum Kapazitätsaufbau. Die Kommission hob dies auch in ihrer Folgenabschätzung hervor[20].

59 Der Hof prüfte sechs Soforthilfe-Projekte: drei in Griechenland und drei in Italien. In jedem Land bezog sich ein Projekt auf Asyl, eines auf Rückführungen und eines auf Umsiedlungen. Einzelheiten sind den Tabellen in ***Anhang II*** zu entnehmen.

---

[18] SWD(2018) 339 final, "Interim Evaluation of the Asylum, Migration and Integration Fund 2014-2017".

[19] Die nationalen Programme im Rahmen des AMIF operieren nach einem starren Basiszuteilungsschlüssel (wie auch der ISF), der auf Daten aus den frühen 2010er Jahren beruht und somit die Situation nach 2015 nicht wiedergibt. Die zusätzlichen Mittel konnten nur proportional auf alle Länder nach diesem Basiszuteilungsschlüssel oder im Wege von spezifischen Maßnahmen verteilt werden, die auf eine kleine Anzahl von Investitionsprioritäten beschränkt sind.

[20] SWD(2018) 347 final, Folgenabschätzung aus dem Jahr 2018 als Begleitunterlage zum Vorschlag für eine neue AMF-Verordnung, Abschnitt 1.2.1.1.

60 Nach Auffassung des Hofes waren alle sechs geprüften Projekte relevant für die ermittelten Erfordernisse. Die für die einzelnen Projekte gesteckten Ziele waren eindeutig im Hinblick auf das, was mit den Maßnahmen erreicht werden sollte. Hinsichtlich der zu erzielenden Leistungen lag das Augenmerk bei allen in die Stichprobe einbezogenen Projekten auf sofortigen Outputs, nicht aber auf Ergebnissen und Auswirkungen. Eine Ausnahme stellte das Projekt EMAS-IT-1 dar, bei dem nicht einmal Outputindikatoren formuliert wurden (***Kasten 4***).

Kasten 4

Beispiel eines Projekts ohne Output- und Ergebnisindikatoren

Im Rahmen des Projekts **EMAS-IT-1** werden die polizeilichen Einwanderungsbehörden ("*Questure*") unterstützt, indem sprachliche Unterstützung und Ausrüstung finanziert werden. Der Bewertungsausschuss kam zu dem Schluss, dass der Output der vorgeschlagenen Maßnahme ausdrücklich mit geeigneten Indikatoren angegeben werden sollte, die den Zielen der Maßnahme entsprechen (z. B. täglicher/monatlicher Durchschnitt der pro *Questura* bearbeiteten Asylanträge). Solche Indikatoren ermöglichen eine genaue Überwachung der Leistung und eine Bewertung des Fortschritts.

Die Finanzhilfevereinbarung wurde auf Wunsch des Bewertungsausschusses nicht geändert und der Ausschuss legte seinen Fokus nur auf Inputs (z. B. Anzahl der bereitgestellten Übersetzer, Menge der gelieferten Ausrüstung), ohne dabei Leistungsziele festzulegen.

61 Der Hof hat keine Überschneidung zwischen den durch die Soforthilfe finanzierten Projekten einerseits und den nationalen Programmen des AMIF oder den EASO-/Frontex-Einsätzen andererseits festgestellt.

62 Zwei der sechs untersuchten Soforthilfe-Projekte (EMAS-GR-2 und EMAS-IT-1) stellten jedoch nicht auf dringende spezifische Erfordernisse ab, sondern ersetzten Maßnahmen der nationalen Programme des AMIF durch die Finanzierung längerfristiger Strukturmaßnahmen mit eingebetteten Komponenten zum Kapazitätsaufbau (***Kasten 5***).

Kasten 5

Verlagerung der Soforthilfe von einer Reaktion auf Notlagen auf längerfristige Strukturhilfe

Mit dem Projekt **EMAS-GR-2** wurde von Dezember 2015 bis November 2016 die Rückführung irregulärer Migranten durch die griechische Polizei finanziert. Solche üblichen, langfristigen Rückführungstätigkeiten sind jedoch durch den Staatshaushalt gedeckt. Ein AMIF-NP-Projekt für Rückführungen erstreckte sich rückwirkend auf den gesamten Zeitraum von 2014 bis 2019 (mit Ausnahme des von der Soforthilfe abgedeckten Zeitraums). Hieran zeigt sich, dass keine dringenden Erfordernisse gegeben waren, die eine Soforthilfe rechtfertigen.

Das Projekt **EMAS-IT-1** läuft für einen Zeitraum von 18 Monaten. Neben der IT-Ausstattung umfasst die Unterstützung auch den Erwerb von Fahrzeugen und Mobiliar. Anstatt sich auf die am meisten belasteten *Questure* zu konzentrieren, bei denen die Registrierung eines Asylantrags mit langen Wartezeiten verbunden ist, besteht das Ziel des Projekts darin, die Kapazitäten aller *Questure* in Italien zu stärken, auch derjenigen, bei denen keine dringende Unterstützung erforderlich ist.

Auch wenn diese Maßnahme Italien noch dabei helfen könnte, den Rückstand bei den Asylanträgen aufzuholen, wäre ein solches Projekt sinnvoller in den Jahren 2016/2017 gewesen, als die Registrierung von Asylsuchenden in Italien ihren Höchststand erreicht hatte. Es lief jedoch erst im September 2018 an, als die Registrierung von Asylsuchenden bereits deutlich unter dem Niveau der Vorjahre lag. Bis zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs Ende Februar 2019 war aufgrund laufender Vergabeverfahren noch keine Projekttätigkeit zu verzeichnen.

63 Im Juli 2017 stellte die Kommission Italien eine zusätzliche AMIF-Soforthilfe in Höhe von bis zu 100 Millionen Euro zur Verfügung, die auch zur Finanzierung der Projekte EMAS-IT-1 und EMAS-IT-2 verwendet wurde. Ein strukturierter Mechanismus, mit dem die Mittel der Soforthilfe gerecht auf die Mitgliedstaaten verteilt würden, falls die Anträge auf Projektfinanzierung den verfügbaren Haushalt überschreiten, fehlte jedoch. Wenn alle förderfähigen Mitgliedstaaten Finanzhilfen der AMIF-Soforthilfe zur Finanzierung ähnlicher Tätigkeiten (nationale Rückführungen, unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration oder Verbesserung der Kapazitäten von Polizeireviere) beantragen würden, wären die Mittel der Soforthilfe rasch erschöpft.

64 Die Kommission hat vorgeschlagen, die Soforthilfe im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten in den neuen Finanzrahmen für den Zeitraum von 2021-2027 aufzunehmen[21]. Kriterien für die Zuweisung der Mittel der Soforthilfe müssen noch festgelegt werden.

Nur bei zwei der sechs untersuchten AMIF-EMAS-Projekten wurden die Zielvorgaben erreicht

65 Die geplanten Ziele für die Projekte EMAS-GR-3 und EMAS-IT-2 wurden vollständig erreicht, während sie bei EMAS-GR-1, EMAS-GR-2 und EMAS-IT-3 nur teilweise erreicht wurden (***Kasten 6***). Das Projekt EMAS-IT-1 befindet sich noch in einer frühen Umsetzungsphase (***Kasten 5*** und ***Anhang II***).

Kasten 6

Beispiele von AMIF-EMAS-Projekten, deren Ziele nicht vollständig erreicht wurden

EMAS-GR-2: Die griechische Polizei hat ihre Zielvorgaben nicht erreicht, da sie die Zwangsrückführung von lediglich 121 Drittstaatsangehörigen vornahm gegenüber einer Zielvorgabe von 1 080 Rückführungen. Im Gegensatz dazu übertraf die IOM die Erwartungen mit der Rückkehr von 1 464 Drittstaatsangehörigen (gegenüber geplanten 1 000) im Wege der unterstützten freiwilligen Rückkehr. Auch diese Projektmittel wurden nicht ausgeschöpft, da nur 65 % (1,7 Millionen Euro) des ursprünglich zugewiesenen Betrags (2,5 Millionen Euro) genutzt wurden.

EMAS-IT-3: Die Zielvorgabe, durchschnittlich 1 310 Bewerber auf Umsiedlung über 12 Monate unterzubringen, konnte nicht erreicht werden, da es weniger tatsächliche Bewerber auf Umsiedlungen gab als vorhergesehen. Darüber hinaus waren die Bewerber, für die eine Umsiedlung infrage kam, über ganz Italien verteilt. Daher war es eine große Herausforderung, sie in spezielle Umsiedlungszentren zu überstellen, in denen letztlich eine Mischung von Migranten unterkam, einschließlich derjenigen, die nicht für eine Umsiedlung infrage kamen. Infolgedessen war der finanzielle Aufwand für dieses Projekt geringer als geplant, da nur 63 % (9,7 Millionen Euro) des ursprünglich zugewiesenen Betrags (15,3 Millionen Euro) beansprucht wurden.

[21] Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds, COM(2018) 471 final vom 12. Juni 2018.

66 Obwohl die Zielvorgaben des Projekts EMAS-IT-2 drei Monate vor Ablauf des Projektzeitraums übertroffen wurden, muss hervorgehoben werden, dass die Zielvorgaben angesichts der Anzahl der ergangenen Rückkehrentscheidungen und der Anzahl der irregulären Migranten, die sich in Italien aufhalten, relativ bescheiden waren. Die Leistung des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration in Italien wird durch eine Reihe von Problemen beeinträchtigt, die in ***Kasten 12*** analysiert werden.

Es liegen keine soliden umfassenden Bedarfsanalysen für nationale Programme im Rahmen des AMIF vor

67 Im Rahmen der nationalen Programme des AMIF wurden für den Zeitraum 2014-2020 für Griechenland 328,3 Millionen Euro und für Italien 394,2 Millionen Euro bereitgestellt. Die nationalen Programme im Rahmen des AMIF wurden jedoch angesichts der verspäteten Annahme der AMIF-Verordnung erst im Juli bzw. im August 2015 beschlossen.

68 Ein mehrjähriger Fonds wie der AMIF, der in einen strategischen Gesamtplan eingebettet ist, erfordert solide, umfassende Bedarfsanalysen, bei denen alle Erfordernisse kalkuliert, nach Prioritäten geordnet und regelmäßig aktualisiert werden[22]. Die sich ständig verändernde Lage bot wenig Zeit, um solche Bedarfsanalysen in Griechenland und Italien durchzuführen.

69 Der Hof hat zehn nationale AMIF-Projekte geprüft: fünf in Griechenland und fünf in Italien (eine detaillierte Bewertung von GR-1 bis 5 und IT-1 bis 5 ist in ***Anhang II*** enthalten). Dabei wurde festgestellt, dass alle geprüften Projekte insofern relevant waren, als sie einen nachweisbaren thematischen Zusammenhang zu den Zielen der nationalen Programme hatten. Ohne kalkulierte und nach Prioritäten geordnete

[22] Im Bereich des Asyls würde bei einer solchen Bewertung beispielsweise die gewünschte Leistung mit der tatsächlichen Leistung (z. B. in Bezug auf Bearbeitungskapazität, Verringerung der Rückstände und Bearbeitungszeiten) mit Blick auf vergangene Trends und prognostizierte Zu- und Abströme verglichen. Dies würde sich dann zu einer mehrjährigen Analyse der zur Deckung des Bedarfs erforderlichen Ressourcen (in Bezug auf Personal, Arbeitsräume, Verwaltungs- und Ausbildungskapazitäten) entwickeln. Der voraussichtliche Bedarf wäre durch das nationale Programm im Rahmen des AMIF und den nationalen Haushalt gedeckt, während sämtliche Erfordernisse aufgrund unvorhergesehener und unerwarteter Ereignisse durch die Soforthilfe gedeckt werden könnten.

Erfordernisse ist es jedoch nicht möglich, zu beurteilen, ob Mittel aus dem AMIF dort eingesetzt wurden, wo sie am meisten gebraucht wurden.

70 Der Hof stellte Mängel bei den Leistungsindikatoren der geprüften Projekte fest. Bei einigen Projekten fehlten spezifische Output- und Ergebnisindikatoren (IT-1, GR-2). Bei einigen Indikatoren waren die festgesetzten Zielvorgaben zu niedrig (IT-2, 3 und 4) oder wurden bereits erreicht (GR-1). Einige Indikatoren wurden nicht aktualisiert, nachdem der Umfang des Projekts geändert (GR-3) oder letztendlich ein beschränkter Zeitrahmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration (GR-5) festgelegt wurde.

71 Es wurden Überschneidungen zwischen den geprüften Projekten zur unterstützen freiwilligen Rückkehr und Reintegration in Italien (IT-2 und IT-3) festgestellt. Diese Projekte wurden im Rahmen derselben Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen gefördert, betrafen dieselben Herkunftsländer und wurden in denselben italienischen Regionen durchgeführt. Da keine Zuordnung vorgenommen wurde, um sicherzustellen, dass die Projekte in sich ergänzenden geografischen Gebieten durchgeführt wurden, konkurrierten die Projekte um die Rückführung derselben Migranten.

72 Seit der Verlängerung des Mandats von Frontex im Jahr 2016 gibt es zwei EU-Instrumente (nationale Programme im Rahmen des AMIF und die Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex), mit denen dieselbe Art von Rückführungsaktionen parallel gefördert wird. Dies betrifft auch die AMIF-Projekte GR-4 und IT-4 zur Rückführung.

Bei den meisten der geprüften AMIF-NP-Projekte in Griechenland und Italien waren die Zielvorgaben zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vollständig erreicht

73 Bis Ende 2016 wurden kaum Finanzmittel aus dem AMIF für das griechische nationale Programm mobilisiert, um den Bedarf des Landes im Zusammenhang mit der Migrationskrise zu decken. Griechenland hat seine Verzögerung bei der Umsetzung der Verpflichtungen aufgeholt, aber es wurden nach wie vor sehr geringe Zahlungen im Rahmen des nationalen Programms des AMIF geleistet. Italien hat die Verzögerungen bei der Umsetzung der Verpflichtungen im Rahmen der spezifischen Ziele 1 und 2 aufgeholt, aber die Verpflichtungen im Rahmen des spezifischen Ziels 3 waren zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs noch nicht erfüllt (***Anhang I***).

74 In Griechenland war eines der fünf untersuchten Projekte (GR-1) zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen, vier liefen noch. Bei vier der fünf Projekte wurden die Ziele entweder nicht erreicht oder es war unwahrscheinlich, dass die angestrebten Ergebnisse (bei laufenden Projekten) erreicht würden (siehe ***Anhang IV***). Bei allen geprüften Projekten fand der Hof Nachweise für eine regelmäßige Überwachung und Berichterstattung vor. Bei drei der fünf Projekte erschwerte die hohe Anzahl von Änderungsanträgen die Überwachung der Projektleistung und letztlich die Bewertung des Erfolgs[23].

75 In Italien waren vier der fünf untersuchten Projekte zum Zeitpunkt der Prüfung abgeschlossen. Von diesen wurden bei zweien die Ziele teilweise erfüllt. Ein Projekt wurde ausgesetzt, und bei einem anderen waren die endgültigen Daten nicht verfügbar (***Anhang IV***). Bei zwei der fünf Projekte waren die Berichterstattung und Überwachung nicht ausreichend.

Der Rahmen für die Leistungsüberwachung wurde zu spät und ohne Zielvorgaben festgelegt

76 Der Gemeinsame Begleitungs- und Bewertungsrahmen ist das wichtigste Instrument der Kommission zur Überwachung und Bewertung der Leistung der nationalen Programme im Rahmen des AMIF. Wegen langwieriger Diskussionen mit den Mitgliedstaaten über eine Einigung auf ein harmonisiertes Paket von Ergebnis- und Wirkungsindikatoren, wurde der Rahmen erst im Februar 2017 fertiggestellt[24]. Zu diesem Zeitpunkt waren viele AMIF-Projekte bereits angelaufen.

[23] So wurde beispielsweise das Projekt GR-3 12 Mal hinsichtlich Umfang, Dauer und Förderhöhe geändert. Beim Projekt GR-2 gab es acht Änderungen in Bezug auf die Dauer und die Förderhöhe, und beim Projekt GR-4 kam es zu sechs Änderungen in Bezug auf Umfang, Dauer und Förderhöhe.

[24] Auf der Grundlage der Delegierten Verordnung (EU) 2017/207 der Kommission von Oktober 2016.

77 Der Rahmen wurde nicht nur verspätet angenommen, seine Ergebnis- und Wirkungsindikatoren sind auch nicht an Zielvorgaben oder Basisszenarien geknüpft, was die Bewertung der Leistung erschwert. Darüber hinaus haben Italien und Griechenland zu keinem der Indikatoren des Rahmens in den Zwischenbewertungsberichten 2017 vollständige Datensätze erhoben.

78 Die Kommission hat noch keinen Kontrollrahmen für die Überwachung und Berichterstattung in Bezug auf die Ergebnisse der durch die Soforthilfe finanzierten Projekte entwickelt.

Unzureichende Leistungsdaten zur Vereinfachung einer soliden Politikevaluierung auf EU-Ebene

79 Im Mai 2018 hat die Kommission eine Überarbeitung der Migrations- und Asylstatistik von Eurostat vorgeschlagen[25], um unter anderem (i) die Rückkehrstatistiken häufiger durchzuführen und aussagekräftiger zu gestalten, (ii) nicht aggregierte Asyldaten über unbegleitete Minderjährige bereitzustellen und (iii) neue Statistiken über unter die Dublin-Verordnung fallende Gesuche um Wiederaufnahme einzuführen.

80 Im Laufe dieser Prüfung wurde deutlich, dass mehr Leistungsdaten benötigt werden, um eine solide Evaluierung der Politik auf EU-Ebene zu ermöglichen. Dies wird im Vorschlag der Kommission nicht berücksichtigt.

[25] COM(2018) 307 final.

81 Was beispielsweise die Asylverfahren betrifft, so erheben Eurostat und das EASO keine Leistungsdaten über die Bearbeitungszeiten von Asylanträgen zwischen den wichtigsten Meilensteinen[26] des Verfahrens, obwohl in der EU-Gesetzgebung und den nationalen Asylvorschriften zahlreiche Fristen vorgesehen sind. Das EASO sammelt grundlegende Daten zum Rückstand, die sich nur auf die Verfahrensdauer der anhängigen Asylanträge in der ersten Instanz beziehen. Eurostat erhebt nur begrenzt Daten[27] über die Gerichts-/Rechtsbehelfsverfahren, aber keine Daten über anhängige Rechtsbehelfe in den verschiedenen Instanzen.

82 Es werden keine Daten zur Schnelligkeit der Rückkehr-/Rückführungsverfahren erhoben. Darüber hinaus gibt es keine Indikatoren, mit denen die Nachhaltigkeit der Rückkehraktionen, z. B. die Zahl der rückgeführten Migranten, die erneut versuchen, in die EU einzureisen, oder der Erfolg der Wiedereingliederungspakete im Rahmen der Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration gemessen werden kann.

[26] Antragstellung, Registrierung, Einreichung eines Asylantrags, Entscheidung in erster Instanz, Entscheidung in zweiter Instanz, Entscheidung in letzter Instanz.

[27] Nur Entscheidungen in letzter Instanz, Datenbank: migr_asydcfina.

Die operative Unterstützung durch die EU-Agenturen wurde nicht vollständig ausgeschöpft

Bemühungen des EASO zur Entwicklung eines strategischeren Ansatzes für seine Unterstützung von Asylverfahren

83 Der Hof bewertete die EASO-Einsätze als relevant für den vielschichtigen Bedarf, der sich aus dem großen Zustrom von Migranten nach Griechenland und Italien ergibt.

84 Bei der Unterstützung dieser Mitgliedstaaten während der Migrationskrise, insbesondere in den Spitzenzeiten der Jahre 2015 und 2016, als der Zustrom an Migranten besonders hoch war, sowie unter Berücksichtigung der fortlaufenden und häufigen Entwicklungen, verfügte das EASO nicht über genügend Zeit, um umfassende Bedarfsanalysen zur Ermittlung der Prioritäten und der Kosten durchzuführen oder entweder Mehrjahrespläne oder Ausstiegsstrategien festzulegen. Allerdings wurden solche strukturierten Bewertungen auch nicht für die operativen Pläne für 2017 und 2018 erstellt. Die Pläne wurden von der EASO und den aufnehmenden Mitgliedstaaten beschlossen. In Ermangelung klar kalkulierter und nach Prioritäten geordneter Erfordernisse konnte jedoch nicht nachgewiesen werden, dass das EASO seine Unterstützung dort, wo sie am meisten benötigt wurde, gezielt eingesetzt hat.

85 Bei der Ausarbeitung der operativen Pläne für 2019 unternahm das EASO erhebliche Anstrengungen, um die Schlüsselelemente der strategischen Planung umzusetzen[28]. Im Hinblick auf dessen Gestaltung hält der Hof diesen Ansatz für ein bewährtes Verfahren, auch wenn erst bei Prüfung der operativen Pläne für 2019, die nicht in den Umfang der Prüfung des Hofes fallen, bewertet werden kann, ob er wirksam zur Anwendung kam.

[28] Eine Reihe von Analysedokumenten (eine umfassende Bedarfsanalyse, ein mit Prioritäten versehener Bedarfsanalysebericht und eine hochrangige Ergebnismatrix) wurden verwendet, um einen dreijährigen Fahrplan für Italien und Griechenland zu erstellen. Die Fahrpläne umfassen die ermittelten Erfordernisse, ihre Rangfolge und die Lösungsansätze mit Angabe ihrer geschätzten Kosten.

86 Bis 2018 waren die operativen Pläne stark an Inputs ausgerichtet. Die Einführung eines Instruments zur Leistungsüberwachung im Februar 2018 für Italien und im Mai 2018 für Griechenland führte dazu, dass Output- und Ergebnisindikatoren festgelegt wurden; allerdings stellte der Hof mehrere Mängel fest[29].

87 Der Hof ermittelte zwar keine konkreten Beispiele für eine Überschneidung, doch verfügen die Kommission und das EASO über kein Verfahren zur systematischen Beteiligung des EASO an der Planung von AMIF-Projekten, insbesondere bei Projekten (ob im Rahmen der nationalen Programme des AMIF oder der Soforthilfe), mit denen ähnliche Tätigkeiten finanziert werden (z. B. Finanzierung von Mitarbeitern des griechischen Asyldiensts oder Unterstützung der *Questure* in Italien).

88 In Italien passte das EASO seine Unterstützung an, da die Migrationsströme erheblich zurückgingen. Ende 2018 stellte es die Unterstützung der Informationsbereitstellung ein. Es wurde weniger Unterstützung für die Registrierung geleistet als geplant und bis Ende 2019 soll diese vollständig auslaufen. Das EASO beabsichtigt auch, bis Ende 2019 die Unterstützung für die territorialen Asylausschüsse[30] einzustellen.

89 Obwohl bestimmte Elemente der Unterstützung des EASO von den nationalen Behörden durchgeführt und im Rahmen des AMIF finanziert werden könnten (z. B. Zeitarbeitskräfte – Sachbearbeiter für die Registrierung und für Asylanträge, die bereits zum griechischen Asyldienst abgeordnet wurden, oder Dolmetscher), gibt es keine solche Ausstiegsstrategie des EASO für Griechenland.

---

[29] In Griechenland wurden keine Zielvorgaben und Basisszenarien für die Output-Daten und keine Ergebnis-/Wirkungsindikatoren festgelegt. In Italien wurde versucht, Wirkungsindikatoren festzulegen, allerdings wurden keine Zielvorgaben und keine Basisszenarien ausgearbeitet.

[30] Italienische Verwaltungsbehörden, die befugt sind, Asylanträge zu bewerten und Entscheidungen in erster Instanz zu treffen.

Die Unterstützung des EASO wird durch einen ständigen Mangel an mitgliedstaatlichen Experten, die kurze Dauer ihres Einsatzes und andere operative Probleme behindert

90 Im Hinblick auf die Inputs (Anzahl der Experten, Interim-Berater usw.) steht der Einsatz des EASO in Griechenland und Italien weitgehend im Einklang mit den operativen Plänen. Aus ***Anhang I*** geht hervor, dass die Ausgaben jedes Jahr höher waren als die ursprünglich veranschlagten Mittel.

91 In Ermangelung von Zielvorgaben und Basisszenarien für die Indikatoren ist es schwierig, die Leistung bzw. die Wirksamkeit der Unterstützung des EASO im Hinblick auf Outputs und Ergebnisse zu bewerten. Dennoch halten die vom Hof befragten griechischen und italienischen Asylbehörden die Unterstützung des EASO für nützlich, sowohl bei der Hilfe bei Asylverfahren als auch bei der Stärkung der nationalen Kapazitäten.

92 EASO-Einsätze sind nach wie vor durch einen ständigen Mangel an mitgliedstaatlichen Experten geprägt, deren durchschnittliche Einsatzdauer sich überdies als zu kurz erwiesen hat (2018 durchschnittlich 50 Tage in Griechenland und 46 Tage in Italien). Das EASO erstellt – im Gegensatz zu Frontex – keine jährlichen Einsatzpläne. Stattdessen fordert es die Mitgliedstaaten auf, Experten zu nominieren, erhält jedoch oftmals nicht genügend Rückmeldungen. Das EASO ist dann gezwungen, zunehmend auf Zeitarbeitskräfte zurückzugreifen, um diesen Mangel zu überbrücken.

93 Die Unterstützung des EASO auf den griechischen Inseln wurde durch zusätzliche operative Probleme behindert (***Kasten 7***).

Kasten 7

Operative Probleme, die die Unterstützung des EASO bei Asylverfahren auf den griechischen Inseln behinderten

Die Unterstützung des EASO wurde durch einen Mangel an Arbeitsräumen und durch Sicherheitsbedenken (Unruhen, blockierte Evakuierungsstraßen) beeinträchtigt. So führte das EASO beispielsweise in dem stark überfüllten Hotspot auf Samos nur vier Anhörungen pro Schicht durch, da es nur über vier Arbeitsstationen verfügt. Im Winter fand keine Nachmittagsschicht statt, da es Sicherheitsbedenken für die EASO-Mitarbeiter nach Einbruch der Dunkelheit gab.

Für alle Nationalitäten mit einer Anerkennungsquote von mehr als 25 % werden zwei- bis dreistündige Anhörungen zur Feststellung der Zulässigkeit durchgeführt. Der griechische Asyldienst verwirft systematisch die Rechtsgutachten des EASO (Schlussbemerkungen) zur Unzulässigkeit aller Personen mit Ausnahme von Syrern, die in der Türkei vorübergehenden Schutz genießen, da der griechische Asyldienst (im Gegensatz zum EASO und der Kommission) die Türkei generell nicht als "sicheren Drittstaat" für internationalen Schutz betrachtet. Die sich daraus ergebende Ineffizienz wurde teilweise dadurch behoben, dass die Anhörungen zur Feststellung der Zulässigkeit und der Anspruchsberechtigung im Jahr 2017 in einem Schritt zusammengefasst wurden. Seit September 2018 unterbreitet das EASO dem griechischen Asyldienst gleichzeitig Schlussbemerkungen zur Zulässigkeit und Anspruchsberechtigung, um unnötige Weiterleitungen zwischen den einzelnen Stellen zu vermeiden.

Laut Statistik hielt das EASO im Jahr 2018 in seinen Gutachten 70 % der angehörten Bewerber und Familienangehörigen in Übereinstimmung mit den durch das griechische Gesetz definierten Kategorien für schutzbedürftig (bzw. hielt eine weitergehende medizinische Untersuchung für notwendig), was zur Folge hat, dass der griechische Asyldienst diese Migranten in das reguläre Verfahren überführt. Der Hof stellte Unstimmigkeiten zwischen dem EASO und dem griechischen Asyldienst im Hinblick auf das Ergebnis dieser Bewertungen der Schutzbedürftigkeit fest. Diese unzureichend harmonisierte Vorgehensweise führte zu ineffizienten Weiterleitungen von einer Stelle zur anderen[31]. Weder der griechische Asyldienst noch das EASO erheben Statistiken über die Zahl der aufgehobenen Bewertungen der Schutzbedürftigkeit, die es dem Hof ermöglichen würden, das Ausmaß dieses Problems zu beurteilen.

Bei den Maßnahmen von Frontex zur Unterstützung von Rückführungsaktionen fehlte es an Informationen aus den Mitgliedstaaten, zudem war die Koordinierung mit dem AMIF unzureichend

94 Der Hof betrachtet alle Rückführungsmaßnahmen von Frontex als relevant für die Erfordernisse, die im Bereich der Rückführungen ermittelt wurden.

95 Seit 2016 ist Frontex in der Lage, von sich aus Rückführungen zu koordinieren und zu organisieren. Um solche Maßnahmen besser planen zu können, müssten die Mitgliedstaaten jedoch systematisch und regelmäßig zuverlässige und zeitnahe

[31] Im Gegensatz zum regulären Asylverfahren ist beim griechischen Schnellverfahren die Bewertung der Schutzbedürftigkeit von entscheidender Bedeutung, da die Residenzpflicht bei als schutzbedürftig eingestuften Antragstellern aufgehoben wird und sie in das reguläre/beschleunigte Verfahren auf dem Festland überführt werden.

einsatzbezogene Informationen zur Verfügung stellen (z. B. aktuelle Daten über Drittstaatsangehörige, die für eine Rückführung in Betracht kommen, ihr Herkunftsland, deren Anzahl in Abschiebehafteinrichtungen, das Enddatum ihrer Internierung usw.).

96 Seit der Verlängerung des Mandats von Frontex im Jahr 2016 gibt es zwei EU-Instrumente für Rückführungsaktionen (nationale Programme im Rahmen des AMIF und die Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex). Die beiden EU-Finanzierungsstrukturen existieren nebeneinander und finanzieren die gleiche Art von Rückführungsmaßnahmen (gemeinsame Einsätze, nationale Einsätze und Linienflüge). Im Kontext der geringen Anzahl an Rückführungen bedeutet dies, dass das Potenzial der Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex ungenutzt bleibt (***Kasten 8***).

Kasten 8

Beispiel für die unzureichende Koordinierung zwischen Frontex und dem AMIF bei der Unterstützung von Rückführungsmaßnahmen

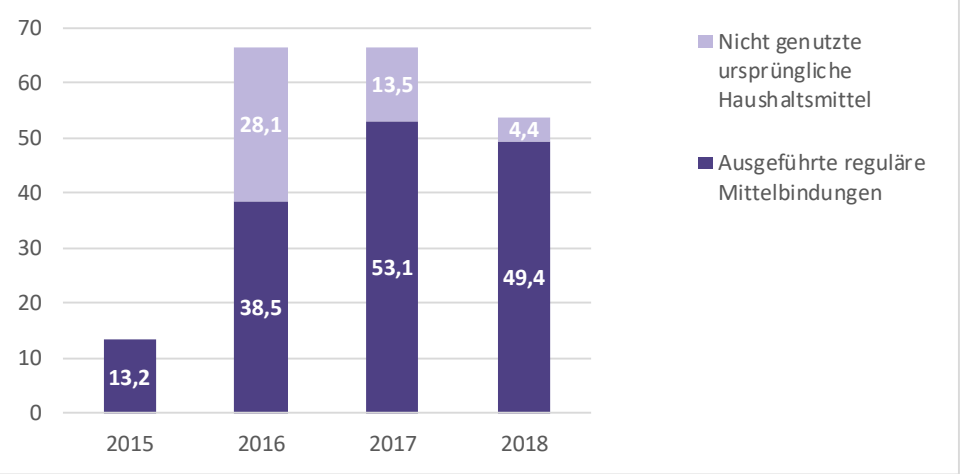
Griechenland organisierte vor 2018 selten gemeinsame Rückführungseinsätze, da es keinen eigenen Rahmenvertrag für Charterflugzeuge hatte. Stattdessen nahm das Land an gemeinsamen Einsätzen anderer Mitgliedstaaten teil. Im Jahr 2018 schloss Griechenland einen eigenen Rahmenvertrag ab, hat ihn aber bisher nur für nationale, im Rahmen des nationalen Programms des AMIF finanzierte Einsätze genutzt, anstatt gemeinsame Einsätze mit anderen Mitgliedstaaten zu organisieren, um die Flugzeugkapazitäten besser auszunutzen.

97 Es gibt keine Struktur für die Koordinierung von Maßnahmen im Rahmen des AMIF oder von Frontex. Frontex ist an der Planung von Rückführungsaktionen im Rahmen des AMIF nicht beteiligt und hat keinen Zugang zu Informationen über die nationalen Programme im Rahmen des AMIF oder die entsprechenden aus dem AMIF finanzierten Projekte.

Das Potenzial der Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex wurde nicht ausgeschöpft

98 Da die Mitgliedstaaten das Potenzial der Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex nicht vollständig genutzt haben (***Abbildung 9***), war die Agentur nicht in der Lage, ihre seit der Verlängerung ihres Mandats höhere Finanzausstattung für die Unterstützung von Rückführungen voll auszuschöpfen.

Abbildung 9 – Verwendung der Frontex für die Unterstützung von Rückführungsaktionen bereitgestellten Mittel (in Millionen Euro)

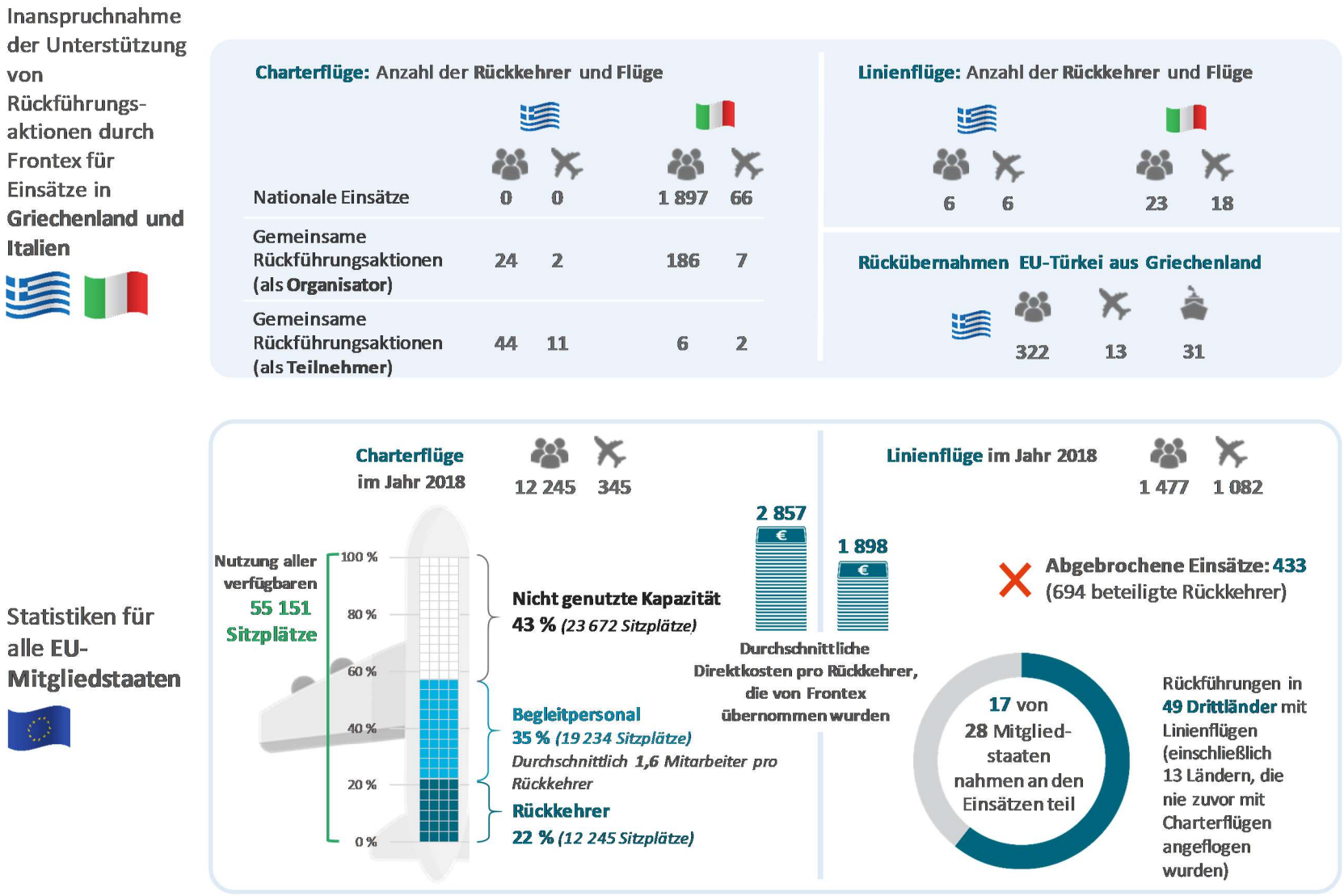


Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Frontex-Daten.

99 Wie aus ***Abbildung 10*** zu ersehen, gehören Griechenland und Italien zu den Mitgliedstaaten, die das Potenzial von Frontex nicht voll ausschöpfen[32]. Der Hauptgrund dafür ist die geringe Zahl der aus beiden Ländern zurückgeführten Migranten. Des Weiteren kann die Situation auch dadurch erklärt werden, dass diese Länder sich für die nationalen Programme des AMIF anstatt für die Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex entschieden haben.

[32] Insbesondere bei nationalen Rückführungseinsätzen (Griechenland), bei der Organisation gemeinsamer Rückführungseinsätze unter Verwendung des neuen griechischen Rahmenvertrags (Griechenland), bei der Teilnahme an gemeinsamen Einsätzen (Italien) oder bei Linienflügen (Griechenland und Italien).

Abbildung 10 – Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex im Jahr 2018



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von operativen Daten von Frontex.

100 Der Hof stellte fest, dass die operativen Herausforderungen die Kostenwirksamkeit der Einsätze mit Charterflügen beeinträchtigen (***Abbildung 10***).

i) Aufgrund der Fluchtgefahr ist es erforderlich, schnell zu handeln, sobald ein Migrant zurückgeführt werden kann; es ist nicht genügend Zeit vorhanden, um darauf zu warten, bis der Charterflug voll besetzt ist. Dies führt zu ungenutzten Kapazitäten (43 %) bei Charterflügen, zumal ein großes Flugzeug mit ausreichender Reichweite für Langstrecken-Rückführungen nach Afrika oder Asien eingesetzt werden muss.

ii) Die tatsächlichen Passagierzahlen sind oft niedriger als geplant (67 % im Jahr 2018), da notwendige Reisedokumente fehlen, in letzter Minute erneut Asylanträge gestellt werden, die Migranten flüchten usw.

iii) Viele Mitarbeiter müssen Migranten auf Rückführungen begleiten (Begleitpersonen, Überwachungspersonal, Beobachter, medizinisches Personal usw.).

iv) Die Rückführungseinsätze werden auch durch die schwierige Zusammenarbeit mit den Drittländern behindert[33].

101 Im Allgemeinen sind Linienflüge kosteneffizienter als Charterflüge. Andererseits wurde etwa ein Drittel der geplanten Rückführungseinsätze per Linienflug gestrichen, hauptsächlich wegen der Weigerung der Migranten, fehlender Reisedokumente, Flucht, Gerichtsbeschlüssen oder der Ablehnung von Flugkapitänen.

---

[33] Beispiele: Algerien und Marokko lassen keine Charterflüge zu und bevorzugen bilaterale Abkommen statt EU-Rückübernahmeabkommen. Algerien verlangt mitunter, dass die Rückkehr einer Person innerhalb von 24 Stunden nach Ausstellung der Reisedokumente abgeschlossen sein muss, was nicht möglich ist. Die Verfassung des Iran verbietet die Rückführung seiner Bürger gegen ihren Willen, was ihre Rückführung unmöglich macht. Die tunesischen Behörden akzeptieren nur Rückkehrer mit Charterflügen aus Italien und Deutschland im Rahmen des betreffenden bilateralen Rückübernahmeabkommens. Die Türkei wendet die Klausel in Bezug auf Drittstaatsangehörige des Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und der Türkei in der Praxis nicht an. Nur Afghanistan akzeptiert temporäre EU-Reisedokumente. Nigeria (und viele andere afrikanische Länder) verfügen nicht über ein vollständiges Register ihrer Bürger, was ihre Identifizierung erschwert.

Noch immer lange Bearbeitungszeiten bei Asylanträgen trotz erhöhter Kapazitäten und immer noch zu wenige Rückführungen irregulärer Migranten

102 Der Hof bewertete die Auswirkungen der Unterstützungsmaßnahmen der EU auf nationaler Ebene, indem er untersuchte, ob die Abwicklung der Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren zügiger und wirksamer erfolgte, insbesondere durch Betrachtung

a) der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten, die zwischen den wichtigsten Etappen des Asylverfahrens liegen (siehe ***Abbildung 11***);

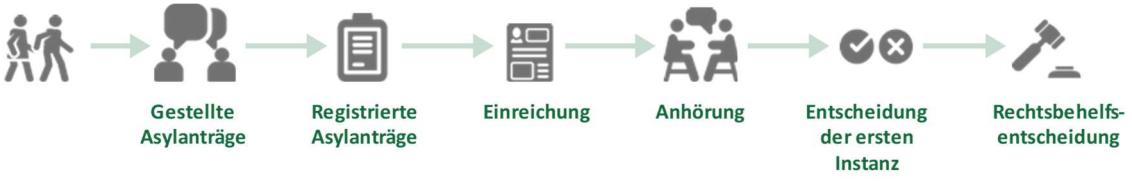
b) des aufgeholten Rückstands bei den anhängigen Asylanträgen;

c) des Anteils an Rechtsbehelfen, mit denen die Asylentscheidung in erster Instanz aufgehoben wurde;

d) der Anzahl tatsächlich zurückgekehrter Migranten im Vergleich zu den ergangenen Rückkehrentscheidungen;

e) der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten zwischen den wichtigsten Schritten des Rückkehrverfahrens (siehe ***Abbildung 12***).

Abbildung 11 – Asylverfahren



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 12 – Rückkehrverfahren

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

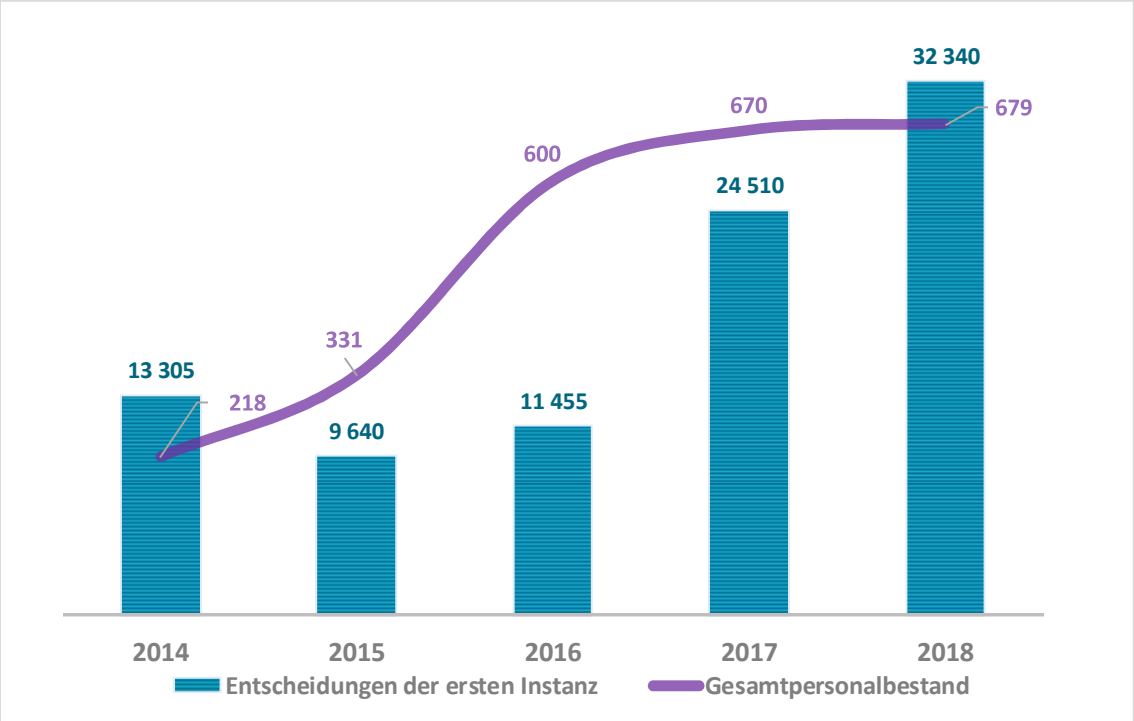
103 Im Laufe der Krise sind die meisten irregulären Migranten, die nach Europa kamen, entweder in Italien oder in Griechenland angekommen. Die zwei Mitgliedstaaten haben sich von Transitländern zu Ländern entwickelt, in denen Migranten Asyl beantragen. Da die derzeitige Lage in beiden Ländern unterschiedlich ist, stellt der Hof seine Feststellungen zu den Asylverfahren für jedes Land separat dar. Darüber hinaus ermöglichen die gesammelten und analysierten Asyldaten keinen direkten Vergleich des griechischen und des italienischen Asylsystems.

Das gesamte griechische Asylsystem bleibt trotz der erheblichen Stärkung der Bearbeitungskapazitäten überlastet

Der Rückstand steigt trotz der Stärkung der Bearbeitungskapazitäten

104 Der griechische Asyldienst wurde im Juni 2013 eingerichtet. Mit Unterstützung der Soforthilfe und der nationalen Programme im Rahmen des AMIF, des EASO und des Flüchtlingshilfswerks der Vereinten Nationen (UNHCR) ist die Anzahl der Mitarbeiter in den letzten Jahren gestiegen, was zu einer erhöhten Kapazität zur Bearbeitung der erstinstanzlichen Entscheidungen führte (siehe ***Abbildung 13***).

Abbildung 13 – Personalstärke des griechischen Asyldiensts im Vergleich zu Entscheidungen der ersten Instanz



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des griechischen Asyldiensts und von Eurostat.

105 Trotz dieses Zuwachses an Personalressourcen ist die derzeitige Sachbearbeitungskapazität der Mitarbeiter des griechischen Asyldiensts angesichts der steigenden Zahl von Asylanträgen noch immer unzureichend. Im Jahr 2018 waren durchschnittlich 240 Sachbearbeiter beim griechischen Asyldienst tätig. Der Hof schätzte, dass der griechische Asyldienst etwa 110 zusätzliche Sachbearbeiter benötigen würde, allein um den Rückstand in erster Instanz abzubauen (durch Division der 66 970 im Jahr 2018 eingegangenen Asylanträge durch die Standardproduktivitätsrate von 16 Fällen pro Monat und Sachbearbeiter). Abgesehen von der Schwierigkeit, qualifiziertes Personal einzustellen, ist ein weiterer Faktor der akute Mangel an Arbeitsräumen für die Mitarbeiter, was dem Ausbau des griechischen Asyldiensts im Wege steht (***Kasten 9***).

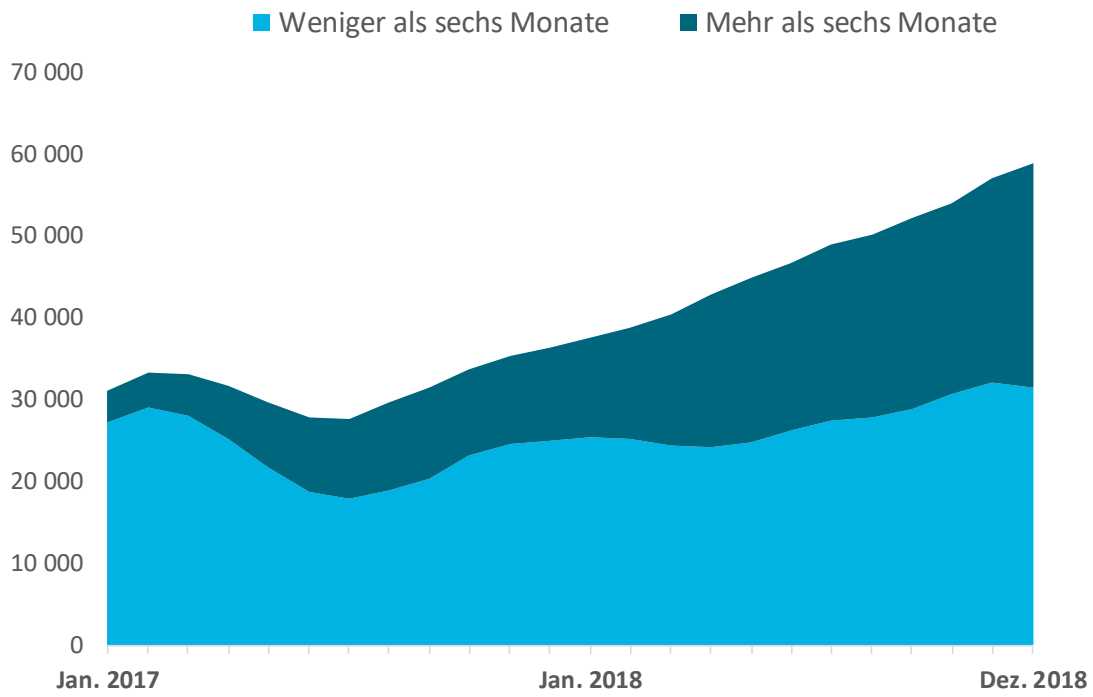
Kasten 9

Mangel an Arbeitsräumen beim griechischen Asyldienst

In Athen befinden sich die zentralen Dienststellen des griechischen Asyldiensts in einem alten Gebäude mit engen Büros. Die für die Anhörung, die Registrierung und das Dublin-Verfahren zuständigen Büros befinden sich außerhalb des Hauptgebäudes in Containern, in denen sich die Unterlagen wegen des Platzmangels auf dem Boden stapeln. Der Platzmangel war auch während des Prüfbesuchs des Hofes in den Hotspots auf Lesbos und Samos erkennbar.

106 Die Gesamtzahl der in erster Instanz anhängigen Fälle hat sich zwischen Mitte 2017 und Ende 2018 fast verdoppelt, und die Zahl der Fälle, die länger als sechs Monate anhängig sind, ist stark gestiegen (***Abbildung 14***).

Abbildung 14 – In erster Instanz anhängige Fälle in Griechenland

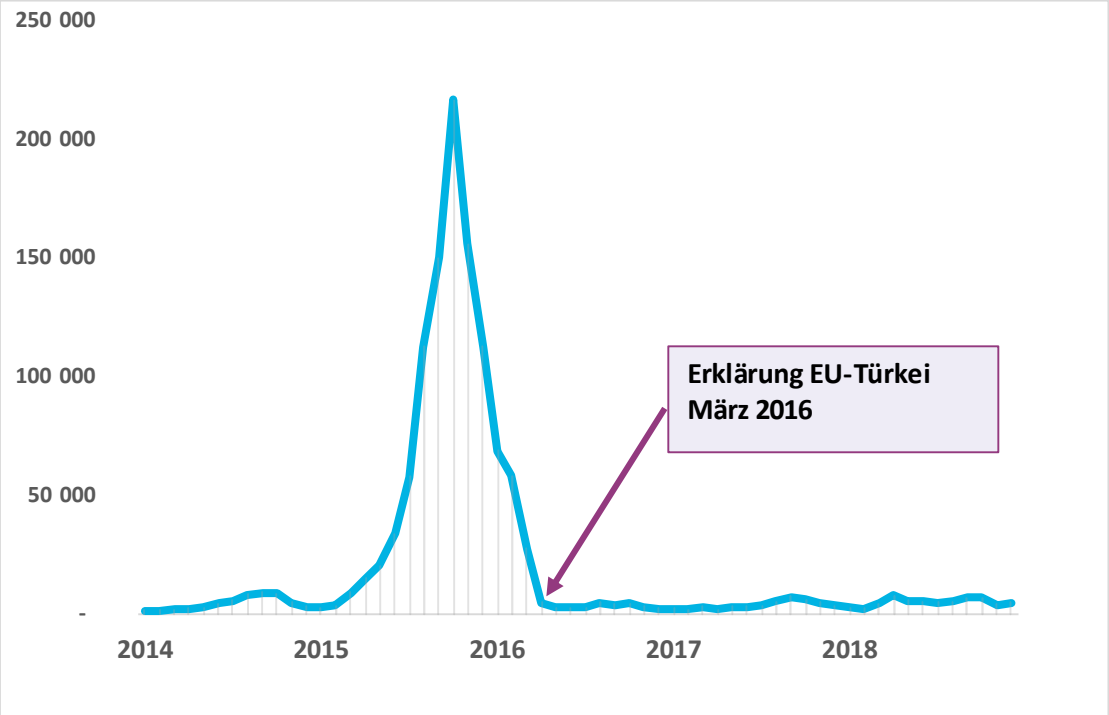


Diese Zahl bezieht sich sowohl auf das Festland als auch auf die Inseln, umfasst aber nicht den Rückstand bei der Vorregistrierung, für den der Hof keine Daten von den nationalen Behörden erhalten hat.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des *EASO*.

107 Die Erklärung EU-Türkei vom 18. März 2016 hatte einen großen Einfluss auf die Asylsituation in Griechenland. Die Anzahl der irregulären Grenzübertritte von der Türkei nach Griechenland ist erheblich gesunken (siehe ***Abbildung 15***). Gleichzeitig wurde der griechische Asyldienst jedoch erheblichen Belastungen ausgesetzt, da die überwiegende Mehrheit der Drittstaatsangehörigen seit der Sperrung der Balkanroute in Griechenland internationalen Schutz beantragt.

Abbildung 15 – Anzahl der illegalen Grenzübertritte im östlichen Mittelmeerraum



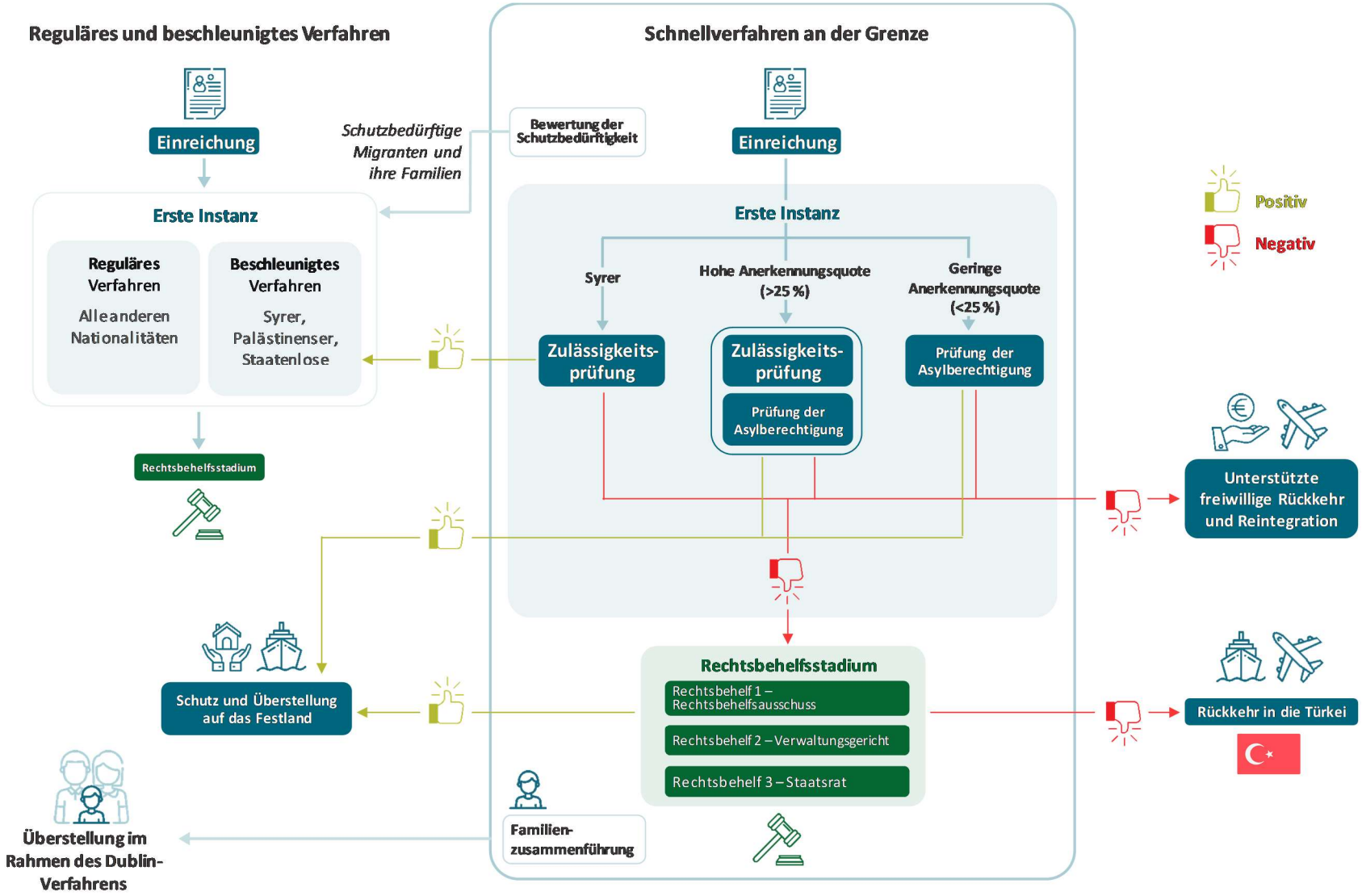
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von monatlichen Daten von Frontex.

108 Als Reaktion auf die Erklärung EU-Türkei wurde auf den griechischen Inseln ein Schnellverfahren an der Grenze[34] eingeführt. Es wurde als Ergänzung zu den bestehenden regulären und beschleunigten Asylverfahren ins Leben gerufen (siehe Flussdiagramm in ***Abbildung 16***). Der Rückstand bei den in erster Instanz anhängigen Fällen auf den Inseln belief sich im März 2019 auf 24 533 Fälle[35].

[34] Für Antragsteller, die unter die Erklärung EU-Türkei fallen, d. h. diejenigen, die nach dem 20. März 2016 auf den griechischen Inseln angekommen sind, mit Ausnahme derjenigen, die als schutzbedürftig eingestuft wurden und die unter die Familienzusammenführung im Rahmen der Dublin-Verordnung fallen. Erstmals gilt das Konzept eines "sicheren Drittstaates" für Bewerber einer Nationalität mit einer Anerkennungsquote von über 25 %, einschließlich Syrern, um eine schnelle Rückführung zu ermöglichen.

[35] Im Stadium der Vorregistrierung: 2 389 Fälle, bei den geplanten Anhörungen: 14 132 Fälle; am Ende des Verfahrens: 8 012 Fälle.

Abbildung 16 – Flussdiagramm mit vereinfachter Darstellung des Schnellverfahrens an der Grenze auf den griechischen Inseln

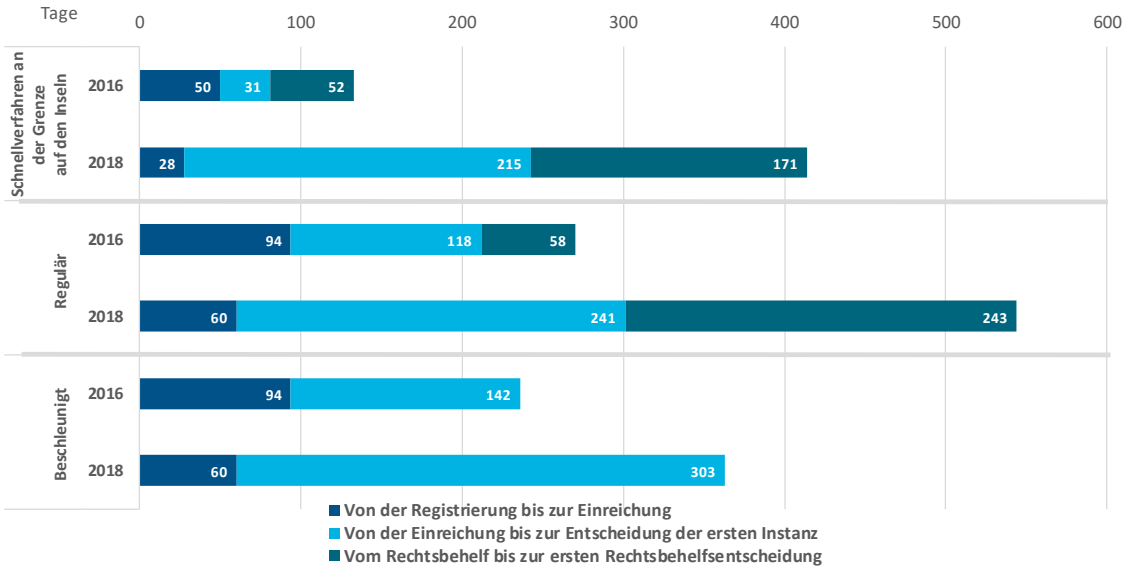


Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die Bearbeitungszeiten werden länger

109 Die Bearbeitungszeiten für Asylanträge – von der Registrierung bis zur Rechtsbehelfsentscheidung – sind im Jahr 2018 bei allen Asylverfahren in Griechenland länger geworden (***Abbildung 17***).

Abbildung 17 – Überblick über die Bearbeitungszeiten nach Asylverfahren (in Tagen)



Es sind keine Daten für die Bearbeitungszeiten im Rechtsbehelfsstadium des beschleunigten Verfahrens und für die Fälle, die bei Verwaltungsgerichten und dem Staatsrat anhängig sind, verfügbar.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des griechischen Asyldiensts und der griechischen Rechtsbehelfsbehörde.

110 Die Mitarbeiter des griechischen Asyldiensts und des EASO führen die Befragungen für das Schnellverfahren an der griechischen Grenze auf den fünf griechischen Inseln, auf denen sich Hotspots befinden, durch. Obwohl nach den nationalen Rechtsvorschriften sehr enge Fristen vorgesehen sind (die persönliche Anhörung im Rahmen des Asylverfahrens sollte innerhalb eines Tages nach der Unterbringung stattfinden und die Entscheidung in erster Instanz sollte innerhalb eines Tages nach der Anhörung gefällt werden), haben sich die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten dennoch von Jahr zu Jahr verlängert (***Kasten 10***).

Kasten 10

Probleme, die sich auf die effiziente Durchführung des Schnellverfahrens an der Grenze auswirken

Am Schnellverfahren an der Grenze sind viele Interessengruppen beteiligt (nationaler Aufnahme- und Identifizierungsdienst, Frontex, Ärzte des Gesundheitsministeriums, Polizei, griechischer Asyldienst und EASO), sodass eine gute Koordinierung zwischen ihnen unerlässlich ist. Ein Engpass in jeder Phase beeinträchtigt die effiziente Durchführung des gesamten Verfahrens. So beeinträchtigte im Jahr 2018 der Mangel[36] an Ärzten des Gesundheitsministeriums, die als einzige berechtigt sind, Bewertungen der Schutzbedürftigkeit durchzuführen, in den Hotspots die effiziente Durchführung des gesamten Verfahrens, wodurch der Rückstand weiter anwuchs. Ein weiteres Beispiel sind die verschiedenen Identifizierungsnummern, die von den Ärzten des Gesundheitsministeriums und vom Aufnahme- und Identifizierungsdienst vergeben werden. Dies erschwert die Feststellung der Identität schutzbedürftiger Asylsuchender und die Bearbeitung ihrer Fälle.

Die überwiegende Mehrheit der Antragsteller (74 % im Jahr 2018) gilt als schutzbedürftig[37] und ist vom Schnellverfahren an der Grenze ausgeschlossen. In einigen Fällen (weder der griechische Asyldienst noch das EASO erstellen präzise Statistiken) hat der griechische Asyldienst vom EASO durchgeführte Bewertungen der Schutzbedürftigkeit aufgehoben und den Fall zwecks einer weitergehenden medizinischen Untersuchung weitergeleitet. Dies hat das Asylverfahren für die betroffenen Einzelpersonen weiter in die Länge gezogen. Zudem hebt der griechische Asyldienst vom EASO erteilte Gutachten zur Unzulässigkeit für Personen, die keine Syrer sind, systematisch auf[38] (***Kasten 7***).

Rechtsbehelfe sollten innerhalb von drei Tagen besprochen und Entscheidungen dann innerhalb von zwei Tagen nach der Besprechung oder der Vorlage eines ergänzenden Berichts getroffen werden. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit belief sich im Jahr 2018 jedoch auf 171 Tage (***Abbildung 17***).

Ende 2018 waren lediglich 1 806 der 8 928 für Rückführungen infrage kommenden Migranten tatsächlich im Rahmen der Erklärung EU-Türkei in die Türkei zurückgeführt worden.

111 Im Hinblick auf die regulären und beschleunigten Verfahren gestaltet sich die Situation sogar noch problematischer.

112 Die durchschnittliche Zeit von der Registrierung bis zur Entscheidung in erster Instanz stieg im regulären Verfahren von 84 Tagen im Jahr 2016 auf 241 Tage im Jahr 2018. Dieser Zeitraum wird sich voraussichtlich weiter verlängern; so hat der Hof Beispiele von Asylsuchenden ermittelt, die im Jahr 2018 Anträge stellten und erst 2022 oder sogar 2023 Termine für eine persönliche Anhörung erhielten.

113 Im Rahmen des beschleunigten Verfahrens für Antragsteller aus Syrien, Palästina oder für Staatenlose hat sich die durchschnittliche Zeit von der Registrierung bis zur Entscheidung in erster Instanz von 142 Tagen im Jahr 2016 auf 303 Tage im Jahr 2018 mehr als verdoppelt. Der Hof hat Fälle von Syrern ermittelt, die im Jahr 2018 einen Antrag gestellt haben und erst im März 2021 die Gelegenheit zu einer persönlichen Anhörung erhielten. Dies deutet darauf hin, dass sich diese Wartezeit womöglich noch verlängern wird.

114 Dadurch wird ein Paradoxon für die zulässigen Syrer und schutzbedürftigen Asylbewerber auf den Inseln geschaffen[39]. Zwar wurde die Residenzpflicht für sie aufgehoben und sie können die Inseln verlassen, aber sie müssen auf dem Festland viel länger warten, bis ihr Fall geprüft wird, als unter dem auf den Inseln eingerichteten Schnellverfahren an der Grenze[40].

---

[36] Ab August 2018 gab es auf Chios keine Ärzte des Gesundheitsministeriums, während die beiden auf Lesbos stationierten Ärzte Ende Oktober 2018 kündigten. Auf den Inseln Leros, Samos und Kos gab es ab Dezember 2017 oft nur einen Arzt des Gesundheitsministeriums pro Hotspot auf den Inseln.

[37] Nach griechischem Recht gibt es sieben Kategorien der Schutzbedürftigkeit: 1. Personen mit einer Behinderung oder schweren Krankheit; 2. Opfer schwerer Gewalt; 3. Schwangere oder Frauen mit Neugeborenen; 4. unbegleitete Minderjährige; 5. alleinerziehende Eltern; 6. ältere Menschen; 7. Opfer von Menschenhandel.

[38] Bis Ende 2018 waren alle 3 737 Fälle von Personen, die keine Syrer waren, zur Prüfung ihrer Sachlage in Griechenland zugelassen, mit Ausnahme von zwei Fällen von Palästinensern, die für unzulässig befunden wurden.

[39] 889 zulässige Syrer und 42 288 schutzbedürftige Migranten bis Ende 2018.

[40] Nach Angaben des griechischen Flüchtlingsrats bevorzugen es einige schutzbedürftige Antragsteller aus Palästina (mit einer hohen Anerkennungsquote und einer realen Chance auf internationalen Schutz), nicht als schutzbedürftig eingestuft zu werden, um im

Rechtsbehelfsbehörden sind überlastet

115 Griechenland hat Bemühungen unternommen, die Kapazitäten seiner Rechtsbehelfsbehörden zu erhöhen. Im Dezember 2018 stieg die Anzahl der Rechtsbehelfsausschüsse von 12 auf 20. Diese erhöhte Kapazität ist dringend erforderlich, um Situationen, die im Jahr 2017 beobachtet wurden, als die Rückstandsausschüsse sich noch mit Rechtsbehelfen befassten, die vor 2013 eingebracht wurden (siehe AMIF-NP-Projekt GR-1 in ***Anhang IV***), zu vermeiden.

116 Ende 2018 waren 13 755 Fälle[41] bei den Rechtsbehelfsbehörden anhängig. Ein erheblicher Anteil der negativen Entscheidungen in erster Instanz (die seit 2013 fast die Hälfte dieser Entscheidungen ausmachen) geht in das Rechtsbehelfsstadium über, wodurch zusätzlicher Druck für die Rechtsbehelfsbehörden entsteht. Die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten sowohl auf dem Festland als auch auf den Inseln haben sich zwischen 2016 und 2018 verlängert.

117 Es ist kein AMIF-Projekt zur Unterstützung der Rechtsbehelfsausschüsse geplant, und die Unterstützung des EASO ist aufgrund der Beteiligung des EASO in der ersten Instanz begrenzt.

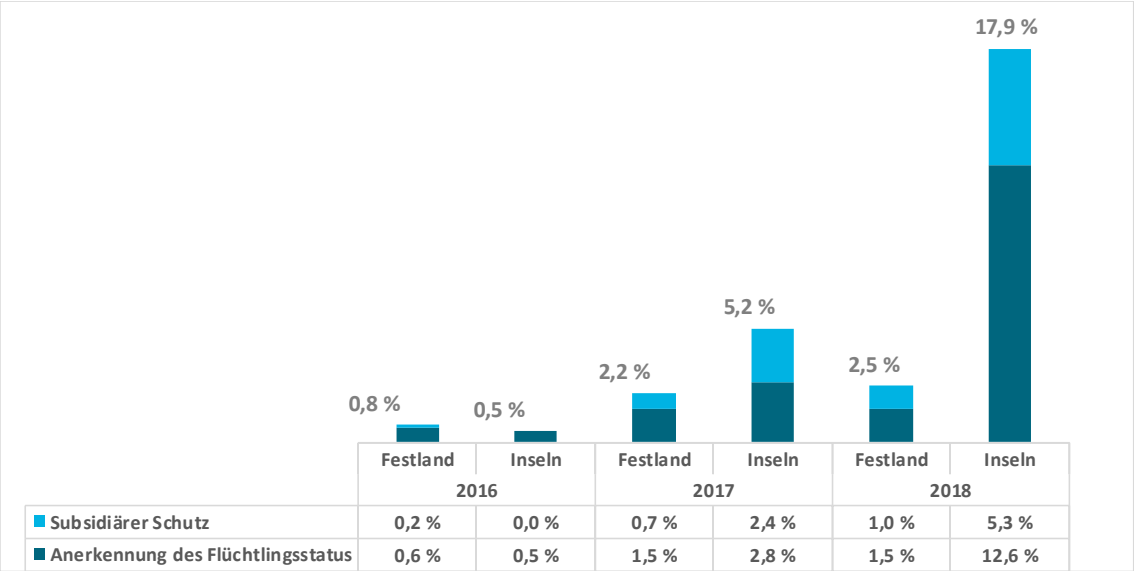
Hinweise auf eine sinkende Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen auf den Inseln

118 Ein möglicher Indikator für die Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen ergibt sich aus dem Prozentsatz der bei Rechtsbehelfsbehörden eingereichten Rechtsbehelfe, die zur Aufhebung von Entscheidungen geführt haben. ***Abbildung 18*** zeigt eine niedrige Aufhebungsquote für Entscheidungen auf dem Festland, aber auf den Inseln hat sich die Situation in den letzten zwei Jahren erheblich verschlimmert. Dies deutet auf eine schlechtere Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen hin (17,8 % wurden im Jahr 2018 von den Rechtsbehelfsbehörden aufgehoben).

Schnellverfahren an der Grenze zu verweilen und eine schnellere Bearbeitung ihres Falls zu erfahren.

[41] Darin sind allerdings nicht die Fälle enthalten, die auf höherer gerichtlicher Ebene und beim Staatsrat anhängig sind, da für diese Fälle keine Daten geliefert wurden.

Abbildung 18 – Prozentsatz der negativen Bescheide in erster Instanz, die aufgehoben wurden



Inseln: Lesbos, Kos, Leros, Samos und Chios.
Es wurden keine Daten über positive Rechtsbehelfsentscheidungen bei Anträgen auf humanitären Schutz vorgelegt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der griechischen Rechtsbehelfsbehörde.

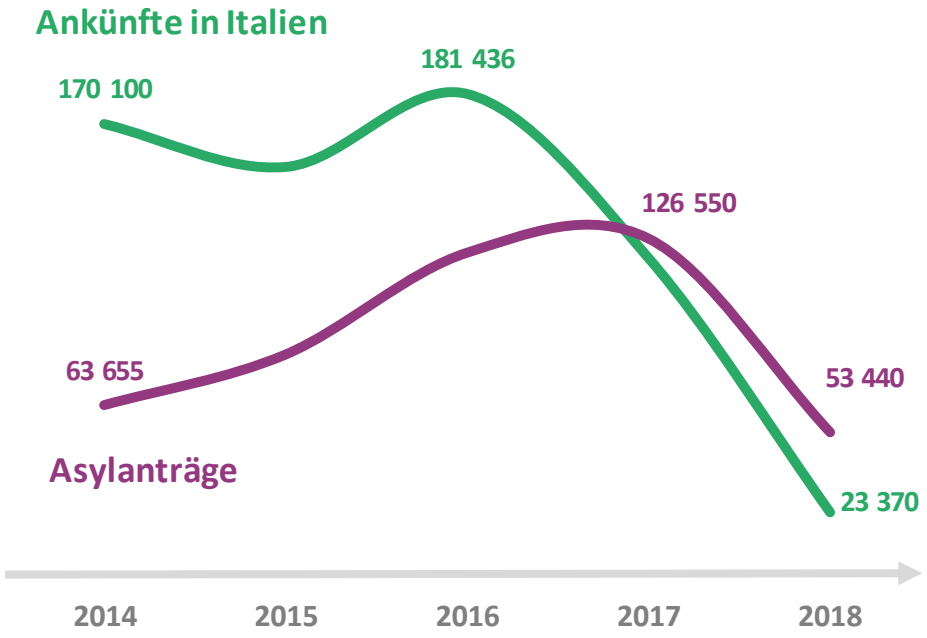
Der Rückstand bei Asylanträgen verschiebt sich auf überlastete Rechtsbehelfsbehörden in Italien

Der Rückstand anhängiger erstinstanzlicher Verfahren verringert sich

119 Die italienischen Behörden konnten die vom Hof angeforderten Informationen über die jährliche Entwicklung der Zahl der seit 2015 anhängigen Fälle bzw. des Rückstands in den Phasen der Registrierung, der Einreichung, des Rechtsbehelfs und der endgültigen Entscheidung nicht vorlegen. Aus diesem Grund wird in diesem Abschnitt nur die Anzahl der anhängigen Fälle bzw. der Rückstand in der Phase der erstinstanzlichen Entscheidung behandelt.

120 Seit 2016 ist die Zahl der ankommenden Migranten in Italien stark rückläufig: 2017 sank sie um 34 % gegenüber dem Vorjahr und 2018 um weitere 80 % (***Abbildung 19***). Die Zahl der Asylanträge ging um 56 % von 2016 bis 2018 zurück.

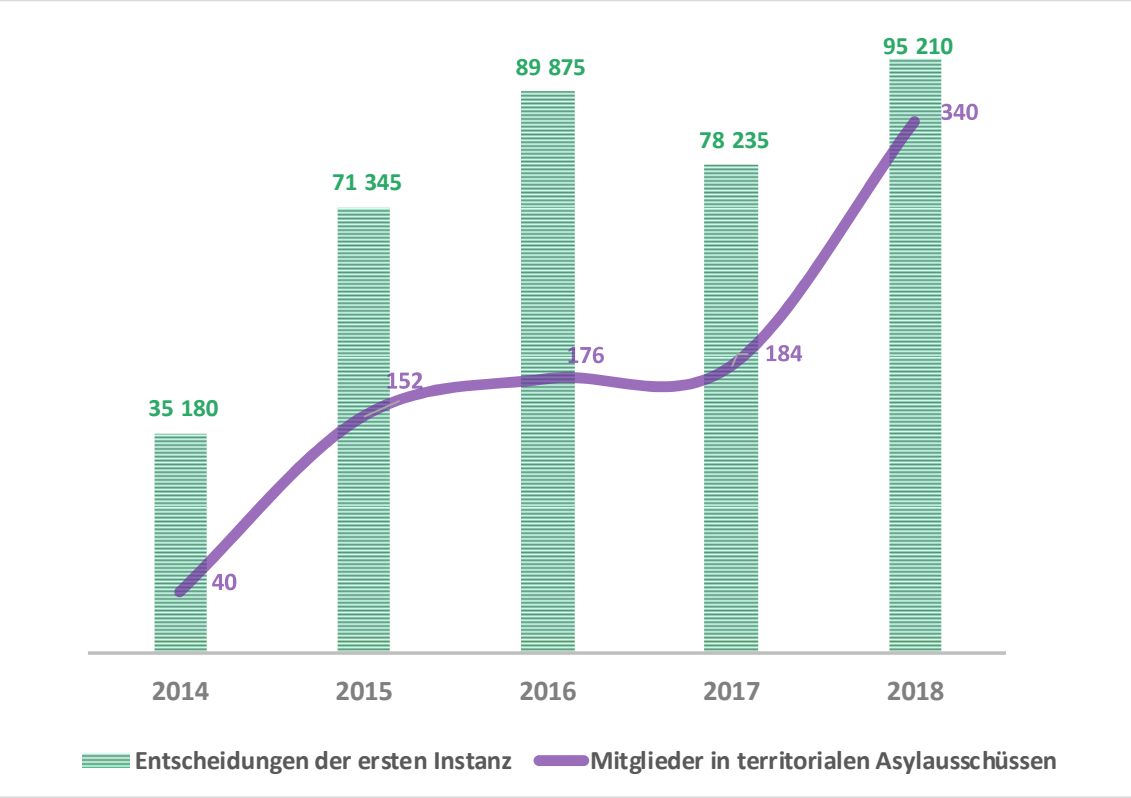
Abbildung 19 – Zahl der ankommenden Migranten und der Asylanträge



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des Innenministeriums (Ankünfte) und von Eurostat (Anträge).

121 Der nationale Asylausschuss prüft zusammen mit seinen regionalen Zweigstellen Anträge auf internationalen Schutz in Italien und ist für den Erlass von Entscheidungen in erster Instanz zuständig. Dank der finanziellen Unterstützung aus dem Staatshaushalt konnten seine Personalressourcen zwischen 2014 und 2018 aufgestockt werden (siehe ***Abbildung 20***). Durch den Personalzuwachs erhöhte sich die Kapazität zur Bearbeitung von Anträgen in erster Instanz.

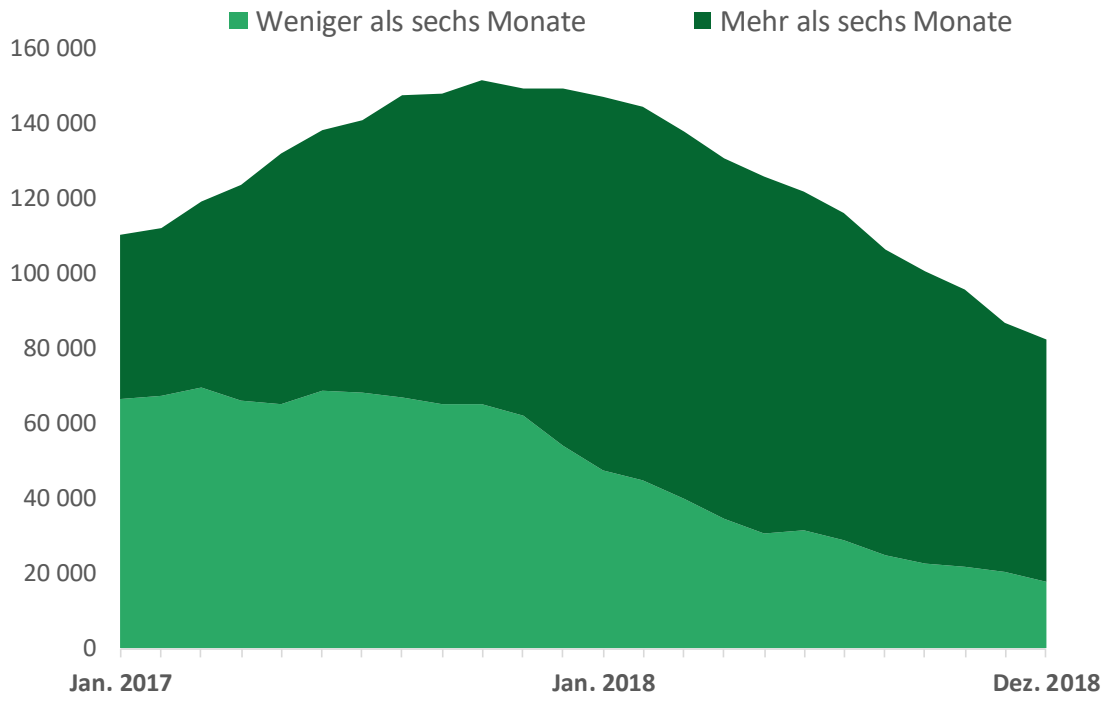
Abbildung 20 – Mitglieder der territorialen Asylausschüsse im Vergleich zu Entscheidungen in erster Instanz



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des nationalen Asylausschusses und Eurostat.

122 Bis Ende 2017 hatte der nationale Asylausschuss noch Probleme, die steigende Anzahl an Asylanträgen zu bewältigen. Bis Dezember 2017 waren die anhängigen Fälle auf 149 006 gestiegen, was das italienische Asylsystem erheblich unter Druck setzte. Dies änderte sich im Jahr 2018, als der Rückstand deutlich reduziert wurde, und zwar um 45 %, was durch eine weitere Stärkung der Bearbeitungskapazität in der ersten Instanz sowie durch einen erheblichen Rückgang der Zahl ankommender Migranten erreicht wurde. Dies führte zu weniger Anträgen auf internationalen Schutz (***Abbildung 21***).

Abbildung 21 – In erster Instanz anhängige Fälle in Italien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des EASO.

123 Der nationale Asylausschuss geht davon aus, dass der Rückstand bei den Entscheidungen in erster Instanz bis Ende 2019 abgearbeitet ist. Gehen diese Bemühungen jedoch mit einer rigoroseren Migrationspolitik einher (Abschaffung des humanitären Schutzes und sinkende Anerkennungsquote[42]), so ist zu erwarten, dass ein großer Prozentsatz der Fälle, die abgelehnt wurden, innerhalb eines Jahres ins Rechtsbehelfsstadium übergeht, das bereits durch einen hohen Rückstand gekennzeichnet ist (siehe Ziffer 127).

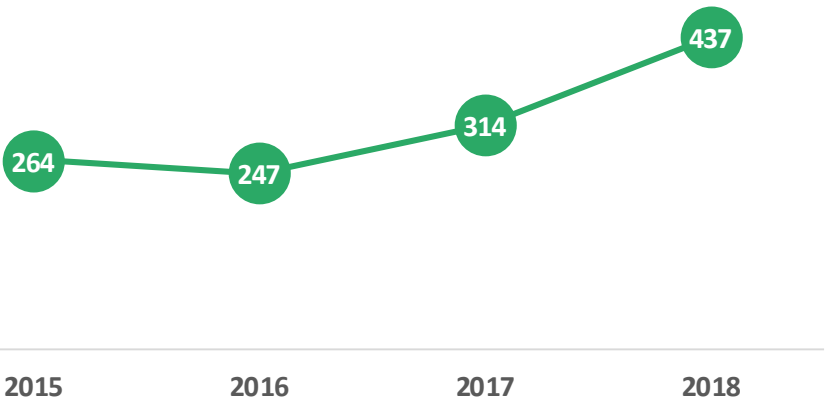
Die Bearbeitungszeiten werden länger

124 Es ist nicht möglich, aus den italienischen IT-Systemen Daten zur mittleren oder durchschnittlichen Bearbeitungszeit zwischen dem Verlassen des Schiffes, der Antragstellung und der Registrierung des Asylantrags bei einer *Questura* zu extrahieren.

[42] Die Anerkennungsquote lag 2018 bei 32 %. In 21 % der Fälle wurde der humanitäre Schutz anerkannt. Mit der Abschaffung des humanitären Schutzes sank die Anerkennungsquote im Jahr 2019 (19 % im ersten Halbjahr 2019).

125 Im Rahmen des regulären Verfahrens ist nach italienischem Recht eine maximale Frist von 33 Tagen[43] ab dem Zeitpunkt der Einreichung eines Antrags bis zum Ergehen einer Entscheidung in erster Instanz festgelegt. Aus ***Abbildung 22*** ist ersichtlich, dass die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten von 2015 bis 2018 erheblich gestiegen sind.

Abbildung 22 – Durchschnittliche Bearbeitungszeiten in erster Instanz in Italien (in Tagen)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des italienischen Innenministeriums.

126 Ein kritischer Punkt ist das Fehlen eines integrierten IT-Managementsystems, mit dem eine Leistungsüberprüfung vom Beginn bis zum Ende des Verfahrens, einschließlich des gerichtlichen (Rechtsbehelfs-)Verfahrens, möglich wäre. Die territorialen Asylausschüsse erfassen Rechtsbehelfsentscheidungen manuell, was mit Verzögerungen verbunden ist und die Vollständigkeit und die Zuverlässigkeit der Daten beeinträchtigt. Nicht alle Entscheidungen werden den territorialen Asylausschüssen systematisch übermittelt. Die Ausschüsse müssen Informationen bei den Migranten oder den *Questure* einholen. Darüber hinaus gibt es bei den territorialen Ausschüssen auch Verzögerungen beim Hochladen ihrer eigenen Entscheidungen in erster Instanz. Der Mangel an zuverlässigen und zeitnahen Daten über die negativen Entscheidungen

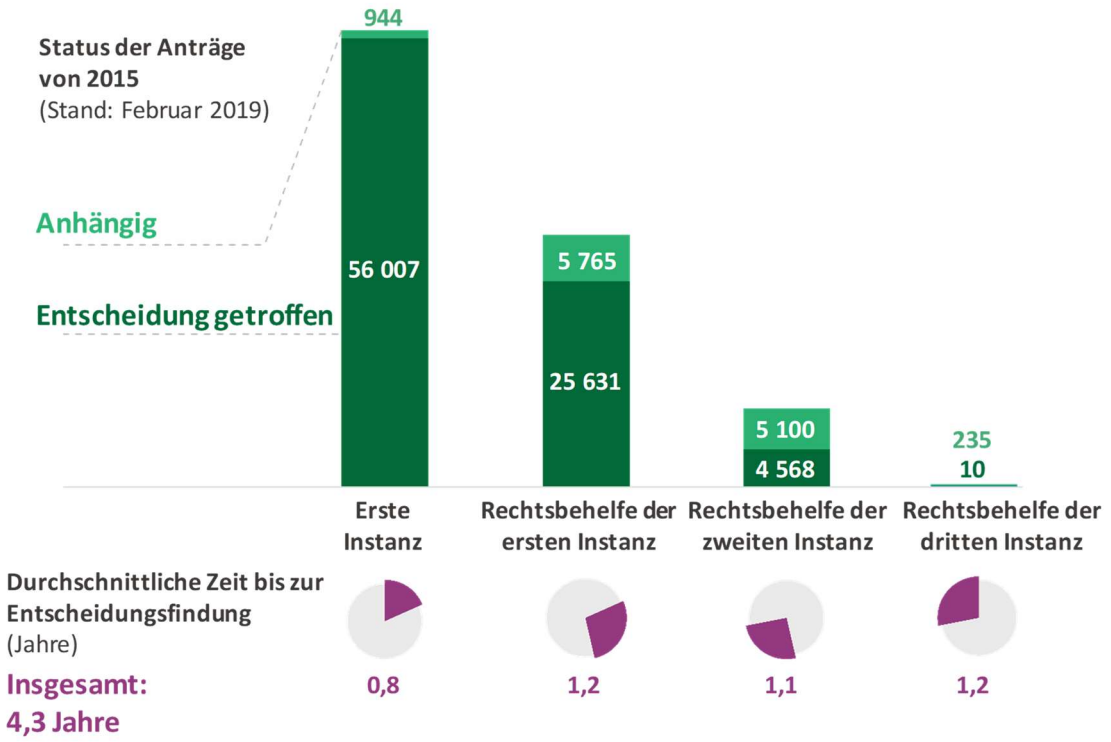
[43] Die persönliche Anhörung muss innerhalb von 30 Tagen nach der Registrierung des Antrags stattfinden, und eine Entscheidung muss innerhalb von drei Arbeitstagen nach der Anhörung getroffen werden.

in allen Phasen behindert auch die Ausstellung von Rückkehrentscheidungen durch die *Questure*.

Die Rechtsbehelfsbehörden sind überlastet

127 ***Abbildung 23*** zeigt, dass eine endgültige Entscheidung im Anschluss an alle Rechtsbehelfe, die möglich sind, 4,3 Jahre dauern kann. Die Unterstützung der Justizbehörden dürfte daher zum dringendsten Erfordernis des italienischen Asylsystems werden.

Abbildung 23 – Durchschnittliche Zeit bis zur endgültigen Entscheidung der im Jahr 2015 eingereichten Anträge in Italien



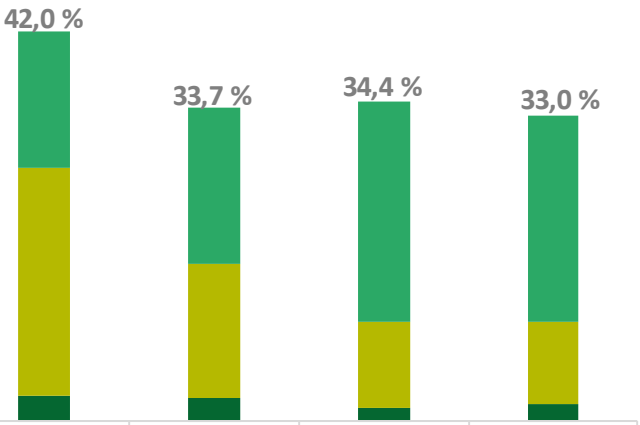
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des italienischen Innenministeriums.

128 Zum Zeitpunkt der Prüfung gab es kein AMIF-Projekt zur Stärkung der Kapazitäten der Justizbehörden. Das EASO hat hier entsprechenden Bedarf ermittelt, aber bisher nur indirekte Unterstützung geleistet: Es hilft dem nationalen Asylausschuss bei Fällen, die in zweiter Instanz anhängig sind, unterstützt aber nicht direkt die Rechtsmittelgerichte.

Relativ häufige Aufhebungen der Entscheidungen in erster Instanz durch Rechtsbehelfsbehörden

129 Aus ***Abbildung 24*** geht hervor, dass Rechtsbehelfsbehörden 33 % der Entscheidungen in erster Instanz, gegen die ein Rechtsbehelf eingelegt wurde, im Jahr 2018 aufgehoben haben. Obwohl dieser Prozentsatz relativ hoch ist, hat er sich gegenüber den Vorjahren leicht verringert.

Abbildung 24 – Prozentsatz der negativen Asylbescheide in erster Instanz, die aufgehoben wurden



	2015	2016	2017	2018
Humanitärer Schutz	14,7 %	16,6 %	23,6 %	22,4 %
Subsidiärer Schutz	24,6 %	14,5 %	9,4 %	8,7 %
Internationaler Schutz	2,7 %	2,5 %	1,4 %	1,9 %

Entscheidungen zu Rechtsbehelfen, die zwischen 2012 und 2015 eingelegt wurden.

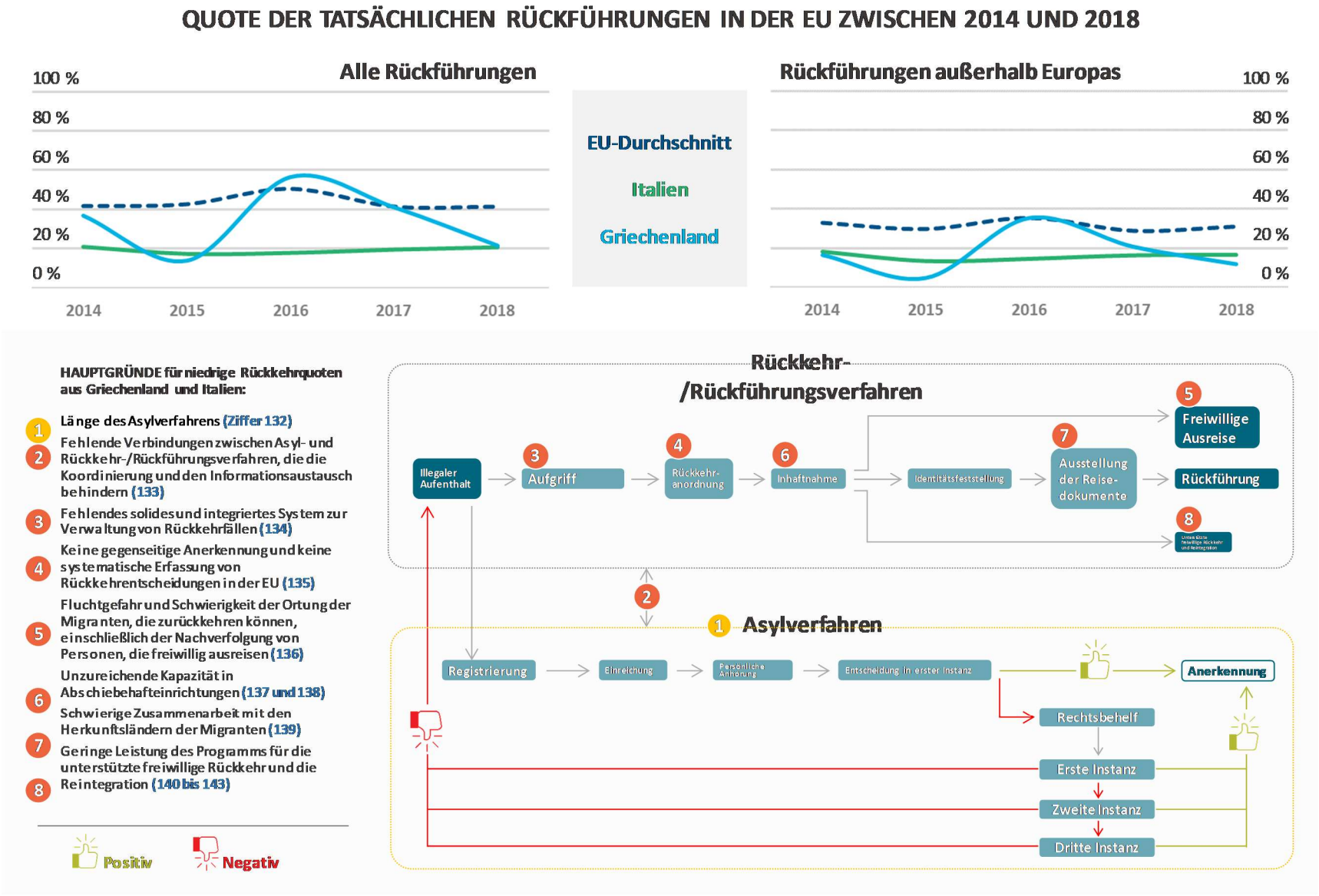
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des italienischen Innenministeriums.

Die tatsächliche Rückführung irregulärer Migranten ist in der gesamten EU nach wie vor mit Problemen verbunden

Niedrige Rückführungsquote in der gesamten EU

130 Angesichts der hohen Anzahl von Menschen, die seit 2015 in Europa internationalen Schutz suchen, ist die niedrige Rückführungsquote irregulärer Migranten zu einem Problem für Griechenland, Italien und die EU insgesamt geworden, wie in ***Abbildung 25*** dargestellt. Die Rückführungsquoten sind noch niedriger, wenn nur die Rückführungen in Länder außerhalb von Europa betrachtet werden. Dafür gibt es zahlreiche Gründe, die im Folgenden analysiert werden.

Abbildung 25 – Rückführungen aus Griechenland und Italien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

131 Was die Umsetzung der Erklärung EU-Türkei betrifft, so wurden ausgehend von den griechischen Inseln bis Ende 2018 insgesamt nur 1 806 irreguläre Migranten zurückgeführt. Die Zahl der Rückführungen im Rahmen der Erklärung EU-Türkei sank im Jahr 2018 (322) auf einen noch niedrigeren Wert als im Jahr 2017 (687).

Eine Reihe von Faktoren schwächt die Durchführung der Rückführungsmaßnahmen

132 Einer der Faktoren, die die Durchführung von Rückführungsmaßnahmen beeinträchtigen, ist die Dauer des Asylverfahrens (siehe auch Ziffern 109 – 114 und 124–126). Was die begrenzte Zahl von Drittstaatsangehörigen, die festgehalten werden können, angeht, so beträgt überdies die nach dem Asylrecht mögliche maximale Gewahrsamsdauer sechs Monate. Wenn die Zeit des Gewahrsams abläuft, werden die Migranten freigelassen und es ist Fluchtgefahr gegeben. Schließlich stellen Migranten sowohl in Italien als auch in Griechenland häufig in letzter Minute Asylanträge, um das Rückführungsverfahren hinauszuzögern.

133 Eine gute Koordinierung zwischen den Asyl- und Rückführungsbehörden ist unerlässlich, um den Informationsaustausch zu optimieren und die automatische Ausstellung einer Rückkehrentscheidung nach einem negativen Asylbescheid sicherzustellen (***Kasten 11***).

Kasten 11

Zusammenhang zwischen Asyl- und Rückführungsverfahren in Griechenland und Italien

In Griechenland werden Drittstaatsangehörige als Antragsteller auf internationalen Schutz in der Datenbank des griechischen Asyldiensts namens ALKIONI registriert. Auf dem Festland wird die Polizei, obwohl sie eingeschränkten Zugang zu bestimmten Modulen dieser Datenbank erhalten hat, nicht automatisch benachrichtigt, wenn ein negativer Asylbescheid im ALKIONI-System erfasst wird. Rückkehrentscheidungen werden daher nur dann ausgestellt, wenn eine Person aufgegriffen wird. Der Informationsaustausch funktioniert besser als auf den Inseln, ist aber weiterhin informell und hängt von persönlichen Kontakten ab.

Italien erlässt keine Rückkehrentscheidungen, sobald ein negativer Asylbescheid ergangen ist. Diese zwei Arten von Entscheidungen werden von verschiedenen Behörden gefällt: den *Questure* und den Asylausschüssen. Die Polizei hat Zugang zu der Datenbank, in der Asylbescheide registriert werden, wird aber nicht automatisch benachrichtigt, wenn ein negativer Asylbescheid ergeht. Wie in Griechenland werden Rückkehrentscheidungen auch nur dann getroffen, wenn eine Person aufgegriffen wird.

Wie in Ziffer 126 erläutert, behindert der Mangel an zuverlässigen und zeitnahen Daten zu den negativen Bescheiden im Rechtsbehelfsstadium auch die Ausstellung von Rückkehrentscheidungen durch die *Questure*.

134 Griechenland verfügt über ein zentrales IT-System (griechisches Kartierungssystem) für die Migrationssteuerung, das jedoch hinsichtlich der Informationen und der Funktionalität noch nicht ausgereift ist. Es ist kein integrales System, mit dem der gesamte Rückführungsprozess abgedeckt wird. Es gibt zum Beispiel keine Echtzeit-Daten zum Gewahrsam. Stattdessen nutzt jede Abschiebehafteinrichtung eine eigene Excel-Datei, und die Koordinierungsstelle im Polizeipräsidium muss jede Abschiebehafteinrichtung ersuchen, regelmäßig aktualisierte Daten zu übermitteln, um einen Überblick über die Situation zu erhalten. Frontex unterstützt Griechenland bei der Umstellung seines Rückführungsverfahrens auf ein digitales Format.

135 Darüber hinaus findet keine gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten statt. Bis 2018 gab es keinen Informationsaustausch über Rückkehrentscheidungen innerhalb der EU. Seit Dezember 2018 sollten Rückkehrentscheidungen systematisch in das Schengener Informationssystem aufgenommen werden, sodass sie für alle Mitgliedstaaten abrufbar sind.

136 Auch bei der freiwilligen Rückkehr ist Fluchtgefahr gegeben. Die Hauptursache dafür ist das Fehlen eines standardisierten Systems zur Überprüfung, ob ein Drittstaatsangehöriger die Außengrenzen eines Schengen-Landes überschritten hat. Es ist daher nicht möglich, mit Sicherheit festzustellen, ob ein Drittstaatsangehöriger tatsächlich die EU verlassen hat, sich in dem Mitgliedstaat versteckt hält oder in einen anderen Mitgliedstaat übersiedelt ist.

137 Nach der Rückführungsrichtlinie[44] sollte das Mittel der Inhaftnahme für die Zwecke der Abschiebung nur begrenzt zum Einsatz kommen und im Hinblick auf die eingesetzten Mittel und die angestrebten Ziele dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unterliegen. Eine Inhaftnahme ist nur gerechtfertigt, um die Rückkehr vorzubereiten oder die Abschiebung durchzuführen oder wenn weniger intensive Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen würden. Die anfängliche Dauer der Inhaftnahme beträgt bis zu sechs Monate. Sie kann unter bestimmten Bedingungen um bis zu 18 Monate ausgeweitet werden. In Griechenland gibt es derzeit sechs Abschiebehafteinrichtungen auf dem Festland und zwei auf den Inseln Lesbos und Kos. Eine weitere ist auf Samos geplant. Die Bedingungen in einigen der Abschiebehafteinrichtungen gaben Anlass zu Kritik (siehe Projekt GR-3 in ***Anhang IV***).

138 Trotz der Bemühungen Italiens verfügen die Abschiebehafteinrichtungen des Landes immer noch nicht über ausreichende Kapazitäten, um die Zahl der Personen, die zurückgeführt werden sollen, aufzunehmen (815 Plätze im Vergleich zu 27 070 Rückkehrentscheidungen aus dem Jahr 2018). Es ist derzeit kein AMIF-Projekt geplant, um dieses Problem anzugehen.

---

[44] Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008.

139 Ein weiterer Grund für die niedrige Quote der Migranten, die angewiesen wurden, die EU zu verlassen, und die auch tatsächlich zurückgeführt wurden, ist die mangelnde Zusammenarbeit mit einigen Drittländern bei der Identitätsfeststellung und Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen (siehe auch Ziffer ***100(iv)***). So ist beispielsweise im Cotonou-Abkommen zwischen der EU und der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean[45] niedergelegt, dass diese Länder ihren Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der EU aufhalten, die Rückkehr gestatten und sie ohne Weiteres rückübernehmen. In der Praxis wird diese Rechtsvorschrift nicht eingehalten.

Unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration mit großen operativen Herausforderungen verbunden

140 Da es keinen harmonisierten Ansatz in der gesamten EU gibt, sehen die Pakete für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration in jedem Mitgliedstaat anders aus. Nach Angaben des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments wurden von den EU-Mitgliedstaaten sage und schreibe 90 spezifische Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration eingerichtet, die von der Europäischen Union kofinanziert werden.

141 Die Einsätze im Rahmen dieser Programme machten bisher nur einen Bruchteil der gesamten Rückführungen in Italien aus (15 % im Jahr 2018), da mehrere Probleme dazu geführt haben, dass die Projekte zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration nicht wirksam zur Lösung des Problems der Rückkehr beitragen konnten (***Kasten 12***).

[45] Artikel 13 Absatz 5 Buchstabe c des Partnerschaftsabkommens zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet in Cotonou im Juni 2000.

Kasten 12

Beispiele für Probleme, die die Wirksamkeit der Projekte zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration in Italien beeinträchtigen

In den Jahren 2015 und 2016 gab es aufgrund des Übergangs zum verzögerten AMIF eine einjährige Pause, ohne dass ein Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration aufgelegt wurde. Die im Jahr 2016 gestarteten, im Rahmen des AMIF finanzierten Projekte zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration gingen mit keinen nationalen Aufklärungskampagnen einher, und die Informationstätigkeiten im Rahmen eines jeden Projekts wurden einzeln durchgeführt (siehe Ziffer 71 zu Überschneidungen). Darüber hinaus fehlten bei den Projekten zu Beginn wirksame Tätigkeiten zur Information der Öffentlichkeit. Später wurde das Problem durch den Einsatz von für die Öffentlichkeitsarbeit zuständigen Mitarbeitern, den Regionalberatern, angegangen. Die für die Projektindikatoren festgelegten Zielvorgaben waren angesichts der Erfordernisse nicht ehrgeizig genug.

Eine große Gruppe von Migranten, die sich illegal in Italien aufhielt, war vom Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration ausgeschlossen, da sich Migranten in einem engen Zeitfenster von sieben bis 30 Tagen nach Erlass einer Rückkehrentscheidung für das Programm bewerben müssen, um überhaupt anspruchsberechtigt zu sein.

Die Zeit vom Antrag bis zur Genehmigung durch die *Questura* oder Präfektur war lang und betrug durchschnittlich 37 Tage (beim Projekt **IT-3**) und 40 Tage (beim Projekt **IT-2**). Da Italien über keine Unterkünfte für Bewerber im Rahmen des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration verfügt, trugen diese langen Wartezeiten zu der hohen Quote von Personen bei, die ihre Bewerbung zurückzogen (27 %)[46].

Schließlich gab es eine Lücke im Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration, da nach Abschluss der Projekte im Juni 2018 erst im Oktober 2018 eine neue Aufforderung veröffentlicht wurde. Diese Aufforderung befand sich zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs des Hofes im Februar 2019 in der Bewertungsphase. Die IOM teilte dem Hof mit, dass sie aufgrund der zu strengen Förderfähigkeitsregelungen für Kosten nicht teilgenommen hatte[47].

[46] Die von der IOM übermittelten Statistiken zeigen Folgendes: Von den 1 606 Anträgen im Rahmen des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration, die zwischen Januar und September 2018 bei der IOM eingegangen sind, wurden 67 (4 %) nicht

142 In Griechenland werden die Ziele des von der IOM durchgeführten Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration erreicht[48]. Die Reintegrationshilfe, die die Begünstigten nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland erhalten, ist jedoch nur für 26 % der Antragsteller verfügbar. Diese Defizite bei der Bereitstellung der Hilfe hätten durch das spezifische Aktionsprogramm[49] des Europäischen Rückkehr- und Reintegrationsnetzes (*European Return and Reintegration Network*, ERRIN) teilweise überwunden werden sollen, doch hat Griechenland das Programm noch nicht in Anspruch genommen.

143 Während auf dem Festland für einen Antrag auf Teilnahme am Programm keine Frist gesetzt ist, müssen sich Migranten auf den Inseln zudem innerhalb kürzester Zeit (15 Tage nach einem negativen Bescheid des griechischen Asyldiensts in erster Instanz) für das Programm für die unterstützte Rückkehr und die Reintegration bewerben.

144 Ungeachtet dessen wurde das offene Zentrum Attiko Alsos für Migranten, die sich für eine unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration entschieden haben, als Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise betrachtet. Das Zentrum bietet Drittstaatsangehörigen, die bereit sind, freiwillig in ihr Herkunftsland zurückzukehren, eine sichere Umgebung und Unterstützung (siehe ***Kasten 13***).

genehmigt, 169 (10 %) von den Behörden nie beantwortet, 118 (7 %) vor der Genehmigung und 319 (20 %) nach der Genehmigung zurückgezogen.

47 Nach den Vorschriften der letzten Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen wären die Kosten nur dann förderfähig, wenn ein Migrant tatsächlich zurückgekehrt ist. Da Migranten ihre Meinung in letzter Minute ändern können, müssten alle bis zu dem Zeitpunkt entstandenen Kosten von der Agentur getragen werden.

48 Nach Angaben der IOM haben sich vom 1. Juni 2016 bis zum 14. März 2019 17 740 Drittstaatsangehörige für das Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration beworben und 15 031 (85 %) sind in ihr Heimatland zurückgekehrt.

49 Mit diesem gemeinsamen Rückkehr- und Reintegrationsprogramm wird darauf abgezielt, die nachhaltige Rückkehr und Reintegration von Drittstaatsangehörigen in ihrem Herkunftsland durch eine weitergehende Zusammenarbeit zwischen den ERRIN-Partnerinstitutionen umzusetzen.

Kasten 13

Beispiele für eine bewährte Vorgehensweise beim Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration

Das offene Zentrum Attiko Alsos für Migranten, die sich für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration gemeldet haben, wird durch die Soforthilfe aus dem AMIF finanziert; es wurde in der Nähe der Stadtmitte von Athen eingerichtet, um Migranten in Griechenland, die sich am Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration beteiligen und bis zu ihrer Abreise keine Unterbringungsmöglichkeit haben, eine Unterkunft zu bieten. Die Begünstigten sind schutzbedürftige Migranten, die für die Zwecke des Projekts als schwangere Frauen, Alleinerziehende, Migranten mit medizinischen Bedürfnissen, ältere Migranten und mittellose Migranten definiert sind. Das offene Zentrum hat eine gute Verkehrsanbindung und befindet sich in der Nähe von Krankenhäusern und konsularischen Dienststellen. Es bietet schutzbedürftigen Migranten bis zu ihrer Rückkehr in ihr Heimatland grundlegende Dienstleistungen.

Keine Daten zur Schnelligkeit der Rückkehr-/Rückführungsverfahren

145 Weder mit den griechischen noch den italienischen IT-Systemen können Statistiken zur Schnelligkeit der Rückkehr-/Rückführungsverfahren erstellt werden[50]. Infolgedessen konnte der Hof diesen Aspekt nicht bewerten.

[50] Durchschnittliche Bearbeitungszeit von der Ausstellung einer Rückkehrentscheidung bis zur tatsächlichen Rückkehr (sowohl Rückführungen als auch freiwillige Rückkehr).

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

146 Bei der Prüfung des Hofes sollte festgestellt werden, ob die Unterstützung der EU für die Migrationssteuerung (einschließlich des Hotspot-Konzepts) zu wirksamen und zügigen Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren in Griechenland und Italien beigetragen hat. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass zwischen den Zielen der EU-Unterstützung und den erzielten Ergebnissen Diskrepanzen bestehen. Auch wenn die Kapazitäten der griechischen und italienischen Behörden erhöht wurden, ist die Durchführung der Asylverfahren in Griechenland und Italien weiterhin von langen Bearbeitungszeiten und Engpässen geprägt. Wie in den übrigen EU-Ländern sind die Rückkehrquoten bei den illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen aus Griechenland und Italien niedrig.

147 Von den 11 Empfehlungen, die der Hof im Jahr 2017 zum Hotspot-Konzept in Griechenland und Italien unterbreitete, wurden sechs vollständig umgesetzt. Zwei weitere wurden umgesetzt soweit die Kommission und die Agenturen betroffen sind, während eine von den Mitgliedstaaten gar nicht umgesetzt wurde (***Anhang III***). Zwei der wichtigsten Empfehlungen (zur Kapazität der Hotspots und zur Situation unbegleiteter Minderjähriger in den griechischen Hotspots) befinden sich noch in der Umsetzungsphase, da die Situation in den griechischen Hotspots weiterhin sehr kritisch ist (Ziffern ***23***-***27***).

148 Die Empfehlung des Hofes, wonach die Dauer der Entsendung mitgliedstaatlicher Experten lang genug sein sollte, wurde noch nicht umgesetzt. Trotz der wiederholten Aufforderung seitens der Kommission und der Agenturen an die Mitgliedstaaten, mehr Experten zur Verfügung zu stellen, besteht nach wie vor ein Mangel an mitgliedstaatlichen Experten für EASO-Einsätze. Im Gegensatz dazu hatte Frontex tatsächlich mehr Personal als erforderlich in die italienischen Hotspots entsandt, da es seine Pläne nicht an die geringe Zahl der über das Meer ankommenden Migranten angepasst hatte. Trotz der wenigen Rückführungsaktionen hat der Hof auch festgestellt, dass ein hoher Prozentsatz der von Frontex eingesetzten Begleitexperten bei Rückübernahmemaßnahmen in die Türkei nur über ein Begleiterprofil verfügte und daher nicht für andere Arten von Einsätzen infrage kam (Ziffern ***28***-***30***).

149 Der Hof stellte fest, dass sich die Quoten für die Registrierung und die Fingerabdrucknahme in den Hotspots erheblich verbessert haben, da Standardarbeitsverfahren festgelegt und die Zuständigkeiten zwischen den nationalen Behörden und den EU-Unterstützungsagenturen klar verteilt worden waren. Dennoch siedeln sehr viele Migranten weiterhin in andere EU-Mitgliedstaaten um und stellen

dort Asylanträge, ohne dass ihre Fingerabdrücke in der Eurodac-Datenbank gespeichert werden (Ziffern ***31***-***34***).

150 Die von ihrer Konzeption her zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen stellten die erste Solidaritätsinitiative in der Geschichte der europäischen Migrationspolitik dar, die auf eine groß angelegte Umverteilung von Asylbewerbern auf die Mitgliedstaaten abzielte. Ihre Zielvorgaben wurden jedoch nicht erreicht, weshalb der Druck auf die griechischen und italienischen Asylsysteme nicht wirksam verringert wurde (Ziffern ***35***-***41***).

151 Tatsächlich wurde ein sehr geringer Prozentsatz potenziell infrage kommender Migranten ermittelt und mit Erfolg dazu gebracht, sich für eine Umsiedlung zu bewerben (Ziffern 42-***47***).

152 Ein hoher Anteil der Antragstellenden wurde tatsächlich auch umgesiedelt (80 % in Griechenland und 89 % in Italien). Dennoch stellte der Hof im Hinblick auf den Umsiedlungsprozess eine Reihe operativer Mängel fest. Die Kommission hat den Umsiedlungsprozess in den Ländern, die Migranten aufnehmen, seit Februar 2018 nicht mehr überwacht. Die zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen liefen im September 2017 aus. Darüber hinaus wurde bislang noch kein Konsens zum Vorschlag der Kommission für eine dauerhafte Umsiedlungsregelung erzielt. Da es auf EU-Ebene keinen vereinbarten Umsiedlungsmechanismus gibt, findet die freiwillige Umsiedlung nur ad hoc statt, vor allem bei Migranten, die in Italien und Malta angekommen sind (Ziffern ***48***-***53***).

Empfehlung 1 – Die gewonnenen Erfahrungen als Grundlage für einen möglichen freiwilligen Umsiedlungsmechanismus in der Zukunft nutzen

Die Kommission sollte die aufgrund der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen (einschließlich der Situation in den Aufnahmemitgliedstaaten nach der Umsiedlung) gewonnenen Erfahrungen als Grundlage für einen möglichen freiwilligen Umsiedlungsmechanismus in der Zukunft nutzen.

Zeitrahmen: 31. Dezember 2020

153 Die Soforthilfe aus dem AMIF war ursprünglich als Instrument im kleinen Maßstab konzipiert, um dringende und spezifische Notfallsituationen zu bewältigen. Die Erhöhung der Soforthilfe-Mittel trug dazu bei, dass die Krisenunterstützung der

Kommission flexibler und reaktionsfähiger wurde. Die Soforthilfe ist zum wichtigsten strategischen Instrument der Kommission geworden, um die Unterstützung für die am stärksten von der Migrationskrise betroffenen Länder, insbesondere Griechenland, durch die Ergänzung der Finanzrahmen ihrer nationalen Programme neu zu strukturieren. Diese Entwicklung ging nicht mit der Schaffung eines Rahmens für die Leistungsüberwachung einher. Die Kommission hat vorgeschlagen, die Soforthilfe im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten in den neuen Finanzrahmen für den Zeitraum 2021-2027 aufzunehmen (Ziffern ***54***-***64***).

154 Von den sechs untersuchten Soforthilfe-Projekten erreichten nur zwei die Zielvorgaben vollständig und drei erreichten sie teilweise, während sich eines noch ganz am Anfang der Umsetzungsphase befindet (Ziffern ***65***-***66***).

155 Alle zehn untersuchten Projekte, die aus den nationalen Programmen im Rahmen des AMIF gefördert wurden, sind relevant. Ein nationales Programm im Rahmen des AMIF ist ein mehrjähriges Förderinstrument; allerdings gibt es in Griechenland und Italien noch keine soliden mehrjährigen strategischen Planungsmechanismen, um sicherzustellen, dass die Mittel dort zum Einsatz kommen, wo sie am dringendsten gebraucht werden (Ziffern ***67***-***72***).

156 Von den fünf abgeschlossenen untersuchten AMIF-NP-Projekten wurden bei keinem die Zielvorgaben vollständig erreicht: Bei dreien wurden die Zielvorgaben teilweise, bei einem hingegen nicht erreicht und beim letzten reichten die Daten nicht aus, um den Fortschritt zu bewerten. Die restlichen fünf Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung noch im Gange (Ziffern ***73***-***75***).

157 Der Rahmen für die Leistungsüberwachung des AMIF wurde zu spät und ohne Zielvorgaben festgelegt. Im Laufe der Prüfung wurde deutlich, dass mehr Leistungsdaten benötigt werden, um eine solide Evaluierung der Politik auf EU-Ebene zu ermöglichen (Ziffern ***76***-***82***).

Empfehlung 2 – Straffung der Verwaltung der Soforthilfe und der nationalen Programme im Rahmen des AMIF

Die Kommission sollte

a) im nächsten Finanzrahmen Kriterien für die Zuweisung der Soforthilfe-Mittel im Rahmen der geteilten Mittelverwaltung mit den Mitgliedstaaten festlegen;

b) den Rahmen für die Leistungsüberwachung stärken, indem

   i) sie sicherstellt, dass Soforthilfe-Projekte im Rahmen des AMIF Output- und Ergebnisindikatoren mit klaren Zielvorgaben und Basisszenarien umfassen, sofern erforderlich, und eine Begründung liefert, wenn dies nicht der Fall ist;

   ii) sie die im Rahmen der Soforthilfe-Projekte erzielten Ergebnisse überwacht und darüber Bericht erstattet;

   iii) sie für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 Indikatoren für den Begleitungs- und Bewertungsrahmen im Rahmen des AMIF ausarbeitet, einschließlich Basisszenarien und Zielvorgaben, und zwar vor Beginn der Projekte des Zeitraums 2021-2027;

c) Maßnahmen ergreifen, um Komplementarität und bessere Koordinierung zwischen AMIF und EASO/Frontex (z. B. im Bereich der Rückführung oder der Unterstützung der Asylbehörden) sicherzustellen.

Zeitrahmen: 30. Juni 2021

158 Die nationalen Behörden sowohl in Griechenland als auch in Italien schätzen die operative Unterstützung durch das EASO als relevant und nützlich ein. Dennoch waren die operativen Unterstützungspläne des EASO bis 2018 weitgehend auf Inputs ausgerichtet, und es fehlten Output- und Ergebniszielvorgaben zur Beurteilung der Leistung des EASO. Seit 2019 verbessert sich die Situation allmählich (Ziffern ***83***-***89***).

159 Obwohl der Mangel an mitgliedstaatlichen Experten durch Zeitarbeitskräfte ausgeglichen wird, bleibt die kurze Einsatzdauer der Experten ein Problem. Die EASO-Einsätze in den griechischen Hotspots sind von Sicherheitsproblemen, fehlenden Arbeitsräumen, Meinungsverschiedenheiten zu Bewertungen der Schutzbedürftigkeit mit dem griechischen Asyldienst und der systematischen Aufhebung von Ablehnungsentscheidungen für Nicht-Syrer durch den griechischen Asyldienst beeinträchtigt (Ziffern ***90***–***93***).

Empfehlung 3 – Verbesserung der operativen Unterstützung des EASO für Asylverfahren

Das EASO sollte

a) angesichts des dauerhaften Mangels an mitgliedstaatlichen Experten sein Modell für den Einsatz von Experten anpassen, um es berechenbarer zu machen;

b) seine Rahmen für die Leistungsüberwachung für Griechenland und Italien fertigstellen, indem Ergebnisindikatoren, Basisszenarien und Zielvorgaben hinzugefügt werden, und die einschlägigen Leistungsdaten für alle Indikatoren erheben;

c) mit dem griechischen Asyldienst zusammenarbeiten, um Meinungsverschiedenheiten zu Bewertungen der Schutzbedürftigkeit und der Zulässigkeit von Nicht-Syrern im Rahmen des Schnellverfahrens an der Grenze zu überwinden.

Zeitrahmen: 31. Dezember 2020

160 Griechenland und Italien gehören zu den Mitgliedstaaten, die das Potenzial von Frontex für Rückführungen (erweitertes Mandat und aufgestockte Finanzmittel) noch nicht vollständig genutzt haben. Der Grund hierfür ist neben der geringen Zahl an Rückkehrern das Nebeneinander zweier parallel laufender EU-Förderinstrumente, mit denen die gleiche Art von Tätigkeiten unterstützt wird (Rückführungen, die im Rahmen der nationalen Programme des AMIF und der Frontex-Einsätze finanziert werden) (Ziffern ***94***–***101***).

Empfehlung 4 – Anpassung der Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex und des Einsatzes von Experten in den Hotspots

Frontex sollte

a) mit der Kommission zusammenarbeiten, um die Komplementarität und eine bessere Koordinierung zwischen der durch Frontex bereitgestellten und der im Rahmen des AMIF finanzierten Unterstützung von Rückführungsaktionen sicherzustellen;

b) angesichts der geringen Zahl von Rückführungsaktionen in Griechenland nicht länger Begleitpersonal einsetzen, das nur über ein einziges Profil verfügt und nicht auch in Hotspots eingesetzt werden kann;

c) den operativen Plan anpassen, um den Einsatz des Personals in den Hotspots (einschließlich der Fingerabdruckexperten) in Italien besser an das Szenario einer Migration über den Seeweg anzupassen.

Zeitrahmen: 31. Dezember 2020

161 Im Laufe der Krise sind die meisten irregulären Migranten, die nach Europa kamen, entweder in Italien oder in Griechenland angekommen. Die beiden Mitgliedstaaten haben sich von Transitländern zu Ländern entwickelt, in denen Migranten Asyl beantragen (Ziffer ***103***).

162 In Griechenland hat sich die Bearbeitungskapazität des griechischen Asyldiensts seit 2015 erhöht, aber sie reicht noch immer nicht aus, um den wachsenden Rückstand bei den anhängigen Asylanträgen abzuarbeiten. Die Erklärung EU-Türkei hatte erhebliche Auswirkungen auf den Migrationszustrom, aber ihr Eckpfeiler, das Schnellverfahren an der Grenze, kann nicht rasch genug abgewickelt werden. Bei den regulären und beschleunigten Verfahren ist die Situation noch problematischer, da Anhörungstermine erst für 2023 bzw. 2021 vorgesehen sind. Eine hohe Anzahl negativer Entscheidungen der ersten Instanz geht nunmehr in das Rechtsbehelfsstadium über, für das keine Unterstützung besteht und das jetzt schon überlastet ist (Ziffern 104–***118***).

163 Vor dem Hintergrund des starken Rückgangs des Migrationszustroms und der Asylanträge ist die derzeitige Bearbeitungskapazität in erster Instanz in Italien ausreichend. Es wird erwartet, dass der bestehende hohe Rückstand bis Ende 2019 abgebaut sein wird. Allerdings wird auch davon ausgegangen, dass dies zu einem

starken Druck auf die Rechtsbehelfsbehörden führen wird. Es dauerte mehr als vier Jahre, bis ein im Jahr 2015 eingereichter Asylantrag das letzte Rechtsbehelfsstadium erreichte. Ohne eine angemessene Unterstützung könnten sich die Verfahren in Zukunft noch mehr in die Länge ziehen (Ziffern ***119***-***129***).

Empfehlung 5 – Stärkung der Verwaltung der nationalen Asylsysteme

Die Kommission und das EASO sollten in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden

a) ihre Unterstützung für den griechischen Asyldienst bei der Beseitigung des steigenden Rückstands in erster Instanz weiter ausbauen;

b) die überlasteten Rechtsbehelfsbehörden in Griechenland und Italien unterstützen, wobei potenzielle Interessenkonflikte für das EASO in Griechenland vermieden werden sollten;

c) Maßnahmen zur systematischen Erfassung von Leistungsdaten über Bearbeitungszeiten (aufgeschlüsselt nach Art des Verfahrens und der wichtigsten Meilensteine) und über Rückstände (aufgeschlüsselt nach wichtigsten Meilensteinen, einschließlich der verschiedenen Rechtsbehelfsstadien) vorschlagen, um die Politikgestaltung und Leistungsbewertung zu erleichtern und die Einhaltung des EU-Rechts zu überwachen.

Zeitrahmen: 31. Dezember 2020

164 Für die beiden Länder wie auch für die EU insgesamt gab es weitaus weniger tatsächliche Rückkehrfälle als Rückkehrentscheidungen. Der Hof hat eine Reihe von Gründen hierfür ermittelt (Ziffern 130-***139***).

165 Die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration werden durch das Fehlen eines harmonisierten Ansatzes innerhalb der EU beeinträchtigt. Der Hof hat beim Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration in Italien einige strukturelle Mängel festgestellt. Die Ziele des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration wurden in Griechenland erreicht, aber nur 26 % der Antragsteller wird ein Reintegrationspaket angeboten. Eine spezielle Einrichtung zur Unterbringung der Migranten, die am Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration teilnehmen, stellt ein Beispiel für eine bewährte Vorgehensweise dar, mit dem die Attraktivität des Systems erhöht wird (Ziffern ***140***-***144***).

166 Es wurden keine Daten zur Schnelligkeit der Rückkehr-/Rückführungsverfahren erhoben. Darüber hinaus gibt es keine Indikatoren, um die Nachhaltigkeit der Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen, z. B. die Zahl der zurückgeführten Migranten, die erneut versuchen, in die EU einzureisen, oder der Erfolg der Reintegrationspakete im Rahmen des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration zu messen (Ziffer ***145***).

Empfehlung 6 – Förderung weiterer nationaler Rückkehrverfahren

Die Kommission sollte in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden

a) zusammen mit Frontex weitere Unterstützung leisten, um die in diesem Bericht aufgeführten Ursachen für die niedrige Rückkehrquote aus Griechenland und Italien anzugehen, wobei der Fokus auf den niedrigen Quoten für die griechischen Inseln und im Rahmen des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration in Italien liegen sollte;

b) Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die bestehenden mit Drittstaaten geschlossenen Vereinbarungen zur Rückkehr von Drittstaatsangehörigen, wie etwa das Abkommen von Cotonou und die EU-Rückübernahmeabkommen, von Drittstaaten durchgesetzt und von den Mitgliedstaaten in vollem Umfang genutzt werden;

c) einen koordinierten Ansatz in der EU für die Reintegrationshilfe in den Rückkehrdrittstaaten fördern;

d) Maßnahmen zur systematischen Erfassung von Leistungsdaten zur Schnelligkeit und Nachhaltigkeit der Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen vorschlagen, um die Politikgestaltung, die Leistungsbewertung und die Forschung zu erleichtern.

Zeitrahmen: 31. Dezember 2020

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, in ihrer Sitzung vom 22. Oktober 2019 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I — Finanzielle Ausführung (in Millionen Euro)

Soforthilfe im Rahmen des AMIF:

Jahresarbeitsprogramme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Insgesamt
Soforthilfe des AMIF	25,0	131,5	414,9	402,5	126,6	25,0	1 125,5

Quelle: Europäische Kommission auf der Grundlage der veröffentlichten

Nationales Programm im Rahmen des AMIF Griechenland:

Spezifisches Ziel (SZ)	Zuweisung für das nationale Programm	Geplante Verpflichtungen Ende 2018 (**)	Tatsächliche Verpflichtungen Ende 2018	Tatsächliche Zahlungen Ende 2018	Geplante Ebene der Verpflichtungen	Tatsächliche Ebene der Verpflichtungen	Differenz zwischen den geplanten und tatsächlichen Verpflichtungen
SZ1 Asyl	129,7	98,2	101,7	23,6	76 %	78 %	-3 %
SZ2 Integration	25,2	18,7	15,5	3,9	74 %	62 %	13 %
SZ3 Rückkehr/Rückführung	132,9	98,6	73,8	51,2	74 %	56 %	19 %
Insgesamt (*)	**287,8**	**215,6**	**191,0**	**78,7**			

(*) Die Gesamtzuweisung für das nationale Programm im Rahmen des AMIF beläuft sich für Griechenland auf 328,3 Millionen Euro (einschließlich der solidarischen und
(**) Berechnet auf der Grundlage der mehrjährigen Planung der Verpflichtungen in dem nationalen Programm.
Quelle: Für den AMIF zuständige Behörde in Griechenland.

Nationales Programm im Rahmen des AMIF Italien:

Spezifisches Ziel	Zuweisung für das nationale Programm	Geplante Verpflichtungen Ende 2018 (**)	Tatsächliche Verpflichtungen Ende 2018	Tatsächliche Zahlungen Ende 2018	Geplante Ebene der Verpflichtungen	Tatsächliche Ebene der Verpflichtungen	Differenz zwischen den geplanten und tatsächlichen Verpflichtungen
SZ1 Asyl	131,3	99,3	88,6	51,0	75,6 %	67,5 %	-8,1 %
SZ2 Integration	159,0	115,0	144,1	63,6	72,3 %	90,7 %	18,3 %
SZ3 Rückkehr/Rückführung	40,4	29,2	20,9	15,3	72,3 %	51,7 %	-20,6 %
Insgesamt (*)	**330,7**	**243,5**	**253,6**	**130,0**			

(*) Die Gesamtzuweisung für das nationale Programm im Rahmen des AMIF beläuft sich für Italien auf 394,2 Millionen Euro (einschließlich besonderer Fälle und der technischen Hilfe).
(**) Berechnet auf der Grundlage der mehrjährigen Planung der Verpflichtungen in dem nationalen Programm.
Quelle: Für den AMIF zuständige Behörde in Italien.

Operative Unterstützung durch das EASO:

EASO		2015	2016 (1)	2017	2018
Griechenland	Ursprüngliche Haushaltsmittel	Die Beträge der Haushaltsmittel und Verpflichtungen je Land liegen nicht vor.	8,6	27,2	24,5
	Zuletzt geänderte Haushaltsmittel		45,4	34,0	27,6
	Ausgeführte reguläre Mittelbindungen		25,2	33,4	26,9
	Nicht genutzte ursprüngliche Haushaltsmittel		**0,0**	**0,0**	**0,0**
Italien	Ursprüngliche Haushaltsmittel		8,6	8,0	14,5
	Zuletzt geänderte Haushaltsmittel		45,4	14,5	19,5
	Ausgeführte reguläre Mittelbindungen		6,3	14,4	22,4
	Nicht genutzte ursprüngliche Haushaltsmittel		**0,0**	**0,0**	**0,0**

(1) Im Jahr 2016 wurden die Haushaltsmittel nicht nach Ländern aufgeteilt. Die ursprünglichen und geänderten Beträge für die Haushaltsmittel für 2016 decken die gesamte operative Unterstützung einschließlich anderer Länder und horizontaler Kosten ab.

Quelle: EASO.

Unterstützung von Rückführungsaktionen durch Frontex:

Haushaltslinie 18 02 03, Unterstützung von Rückführungsaktionen	2015	2016	2017	2018
Ursprüngliche Haushaltsmittel	9,5	66,6	66,6	53,8
Zuletzt geänderte Haushaltsmittel	13,2	38,5	53,1	49,4
Ausgeführte reguläre Mittelbindungen	13,2	38,5	53,1	49,4
Nicht genutzte ursprüngliche Haushaltsmittel	**0,0**	**28,1**	**13,5**	**4,4**

Quelle: EBCGA.

Anhang II — Zusammenfassende Bewertung einer Stichprobe von 20 Unterstützungsmaßnahmen der EU in Griechenland und Italien

Projektnummer	Land	Referenznummer des Projekts	Projekttitel	Stand: Januar 2019.	Ursprünglich zugewiesene Haushaltsmittel (in Millionen Euro)	Tatsächliche Haushaltsmittel (in Millionen Euro)	Kriterium 1 Relevanz	Kriterium 2 SMART-Ziele/RACER-Indikatoren	Kriterium 3 keine Überschneidung	Kriterium 4 Notfall gerechtfertigt	Kriterium 5 Übergang zu nationalem Programm des AMIF	Kriterium 6 Ergebnisse erreicht	Kriterium 7 Überwachung der Berichterstattung über die Ergebnisse
EMAS-GR-1	Griechenland	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0039	Sicherstellung eines fairen und wirksamen Asylverfahrens, einschließlich im Rahmen der Umsetzung des Abkommens EU-Türkei	Abgeschlossen	2,1	1,2							
EMAS-GR-2	Griechenland	HOME/2015/AMIF/AG/EMAS/0016	Rückkehr/Rückführung von Drittstaatsangehörigen in ihr Herkunftsland (5 Untermaßnahmen)	Abgeschlossen	2,5	1,7							
EMAS-GR-3	Griechenland	HOME/2016/MULT/IM/UNHC/OOO1	Unterstützung für Griechenland bei der Entwicklung des Hotspot-/Umsiedlungs-Konzepts sowie bei der Stärkung der Asylaufnahmekapazität	Abgeschlossen	75	75							
EMAS-IT-1	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0074	Unterstützungsmaßnahme für die Asylabteilungen der Einwanderungsbehörden und der Grenzpolizei	Im Gange	11,9	N. z.						Projekttätigkeiten haben noch nicht begonnen	Projekttätigkeiten haben noch nicht begonnen
EMAS-IT-2	Italien	HOME/2017/AMIF/AG/EMAS/0076	Unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration (aus Italien)	Im Gange	6,1	6,7							
EMAS-IT-3	Italien	HOME/2016/AMIF/AG/EMAS/0048	Aufnahmedienstleistungen für Migranten, die für eine Umsiedlung in Betracht kommen	Abgeschlossen	17,0	10,7					Umsiedlung ist abgeschlossen		
GR-1	Griechenland	5003616/GR_2017_PR_0002	Unterstützung für das Aufholen des Rückstands anhängiger Rechtsbehelfe im Asylverfahren in Griechenland	Abgeschlossen	2,2	1,9				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
GR-2	Griechenland	5004578 GR_2017_PR_0004	Stärkung des Asylverfahrens	Im Gange	10,0	19,2				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
GR-3	Griechenland	5002787 GR_2017_PR_0010	Strukturen und operative Leistung von Einrichtungen vor der Ausreise	Im Gange	11,9	46,3				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
GR-4	Griechenland	5003182 GR_2017_PR_0012	Unterstützung der Durchsetzung von Rückführungen von Drittstaatsangehörigen	Im Gange	9,4	9,5				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
GR-5	Griechenland	5003202 GR_2017_PR_0013	Umsetzung der unterstützten freiwilligen Rückkehr einschließlich Reintegration	Im Gange	32,4	32,4				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
IT-1	Italien	IT/2015/PR/1003	Unterstützungsmaßnahme 1	Abgeschlossen	1,2	1,0				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
IT-2	Italien	IT/2016/PR/0205	Reintegration nach der Rückführung 3	Abgeschlossen	1,1	0,7				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
IT-3	Italien	IT/2016/PR/0312	NEUBEGINN des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration	Abgeschlossen	8,0	1,2				Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF		
IT-4	Italien	IT/2017/PR/1019	Rückführungen	Abgeschlossen	27,5					Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF	Es sind nur Daten für die ersten zwei der fünf Jahre des Umsetzungszeitraums des Projekts verfügbar.	
IT-5	Italien	IT/2017/PR/1494	Unterstützung mehrerer Maßnahmen	Im Gange	7,6					Nationales Programm des AMIF	Nationales Programm des AMIF	Im Gange	
EASO-GR	Griechenland		Operative Unterstützung für Griechenland im Jahr 2018	Abgeschlossen	24,5	26,9							
EASO-IT	Italien		Operative Unterstützung für Italien im Jahr 2018	Abgeschlossen	14,5	22,4							
FRONTEX-GR	Griechenland		Unterstützung von Rückführungsaktionen in Griechenland im Jahr 2018	Abgeschlossen	Keine länderspezifische Zuweisung	4,0				Allen Mitgliedstaaten gewährte Unterstützung	Allen Mitgliedstaaten gewährte Unterstützung		
FRONTEX-IT	Italien		Unterstützung von Rückführungsaktionen in Italien im Jahr 2018	Abgeschlossen	Keine länderspezifische Zuweisung	6,5				Allen Mitgliedstaaten gewährte Unterstützung	Allen Mitgliedstaaten gewährte Unterstützung		

	Nicht zufriedenstellend
	Teilweise zufriedenstellend
	Zufriedenstellend
	Nicht zutreffend

Anhang III — Weiterverfolgung der Empfehlungen zum Hotspot-Konzept

1.1. Die Kommission sollte gemeinsam mit den zuständigen Agenturen weitere Unterstützung für Griechenland bereitstellen, um den Kapazitätsmangel in den Hotspots durch die folgenden Maßnahmen zu beheben: - Verbesserung der Unterbringungseinrichtungen auf den Inseln, wo sich die Hotspots befinden; - noch zügigere Bearbeitung von Asylanträgen (mit Unterstützung des EASO) sowie genaue Aufklärung der Migranten darüber, wie und wann ihre Anträge bearbeitet werden; - Durchsetzung bestehender Rückführungsverfahren, sofern erforderlich (mit Unterstützung durch Frontex).	In der Umsetzungsphase	Die Kommission, das EASO und Frontex haben weitere Unterstützung geleistet, um die Kapazität der griechischen Hotspots durch die Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte, die Unterstützung des gesamten Vertragspersonals des griechischen Asyldiensts und die Durchführung aller Maßnahmen zur Rückübernahme durch die Türkei zu erhöhen. Trotzdem wird zusätzliche Unterstützung benötigt, da die Situation vor Ort weiterhin kritisch ist.
1.2. Die Kommission sollte gemeinsam mit den zuständigen Agenturen die Bemühungen Italiens weiter unterstützen, die Zahl der Hotspots, wie ursprünglich geplant, zu erhöhen und weitere Maßnahmen zur Ausweitung des Hotspot-Konzepts zu ergreifen, um auch Migranten zu erfassen, die an Orten an Land kommen, wo es keine Hotspots gibt.	Umgesetzt	
2.1. Die Kommission sollte gemeinsam mit den betreffenden Agenturen und internationalen Organisationen die Behörden in Griechenland und Italien dabei unterstützen, alle erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass als Migranten ankommende unbegleitete Minderjährige gemäß internationalen Standards behandelt werden. Dies umfasst u. a. angemessene Unterkünfte, Schutz, Zugang zu und vorrangige Bearbeitung von Asylverfahren sowie die mögliche Erwägung einer Umverteilung.	In der Umsetzungsphase	Die Kommission hat durch die Finanzierung neuer Infrastrukturprojekte zur Verbesserung der Situation unbegleiteter Minderjähriger zusätzliche Unterstützung geleistet. Das EASO begann im Dezember 2018 mit der Durchführung eines Projekts, um sich mit der kritischen Lage auf Samos zu befassen. Allerdings wird weitere Unterstützung in Griechenland benötigt, da die Situation vor Ort weiterhin kritisch ist.

2.2. Die Kommission sollte darauf bestehen, dass für jeden Hotspot/Standort ein Kinderschutzbeauftragter ernannt wird.	Durch die Kommission umgesetzt	Die Kommission bestand auf einer Ernennung, doch von den italienischen Behörden wurden keine Kinderschutzbeauftragten in den Hotspots ernannt.
2.3. Die Kommission und die betreffenden Agenturen sollten die zuständigen Behörden durch die Bereitstellung von Schulungen und Rechtsberatung weiter unterstützen und auch künftig die Lage überwachen und über die ergriffenen Maßnahmen und die erzielten Fortschritte berichten.	Umgesetzt	
3.1. Die Kommission und die Agenturen sollten weiterhin alle Mitgliedstaaten dazu auffordern, mehr Experten bereitzustellen, um den derzeitigen Bedarf besser zu decken.	Durch die Kommission und die Agenturen umgesetzt	Es besteht ein dauerhafter Mangel an mitgliedstaatlichen Experten für EASO-Einsätze in Griechenland und Italien.
3.2. Die von den Mitgliedstaaten entsandten Experten sollten lange genug eingesetzt werden und den gewünschten Profilen entsprechen, um sicherzustellen, dass die von Frontex, dem EASO und Europol geleistete Unterstützung für Griechenland und Italien ausreichend effizient und wirksam ist.	Nicht umgesetzt	Die durchschnittliche Einsatzdauer von Experten des EASO und von Frontex beläuft sich auch im Jahr 2018 weiterhin auf unter zwei Monate. Auch bei wenigen Rückkehrmaßnahmen gibt es in Griechenland einen hohen Anteil an Experten für die Begleitung mit nur einem einzigen Profil.
4.1. Die Kommission sollte gemeinsam mit den Agenturen und den nationalen Behörden dafür sorgen, dass Funktion, Struktur und Zuständigkeiten der Regionalen Taskforce der EU innerhalb des Hotspot-Konzepts klarer festgelegt werden.	Umgesetzt	
4.2. Die Kommission und die Agenturen sollten weiter darauf bestehen, dass Italien und Griechenland eine konkrete Person benennen, die für eine längere Dauer für die allgemeine Verwaltung und den Betrieb der einzelnen Hotspots zuständig ist, und dass in Griechenland Standardverfahren für die Hotspots eingeführt werden.	Umgesetzt	

5.1. Die Kommission und die Agenturen sollten bis Ende 2017 die Einführung und bisherige Umsetzung des Hotspot-Konzepts bewerten und Vorschläge für die weitere Entwicklung unterbreiten. Dies sollte ein Standardmodell für die Unterstützung, das bei künftigen großen Migrationsbewegungen angewandt wird, die Festlegung der verschiedenen Aufgaben und Zuständigkeiten, Mindestanforderungen in Bezug auf Infrastruktur und Personal, Arten der zu leistenden Unterstützung sowie Standardverfahren umfassen.	Umgesetzt	
5.2. Darüber hinaus sollte in der Analyse beurteilt werden, welcher Klärungsbedarf noch in Bezug auf den Rechtsrahmen des Hotspot-Konzepts als Teil des Managements der Außengrenzen der EU besteht.	Umgesetzt	Die Kommission empfahl, dass die Standardverfahren in den Hotspots die Form eines Rechtsakts, einer Regierungs- oder Ministerentscheidung oder eines Rundschreibens nehmen sollten, je nach den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Aufnahmemitgliedstaats. In Italien wurden die Hotspot-Standardverfahren den zuständigen nationalen Behörden im Dezember 2016 in einem Rundschreiben übermittelt. In Griechenland wurden die Standardverfahren im Jahr 2017 veröffentlicht und über ein Verwaltungsrundschreiben verbreitet.

Anhang IV — Umsetzung der AMIF-NP-Projekte

Griechenland

Bei dem einzigen abgeschlossenen Projekt in der Stichprobe für Griechenland, Projekt **GR-1**, wurde das Hauptziel, den Rückstand bei Asylverfahren der zweiten Instanz abzubauen, nicht vollständig erreicht (14 % der in der zweiten Instanz anhängigen Fälle waren noch ungeklärt). Eine Verlängerung wäre für das Projekt von Vorteil gewesen, dies wurde jedoch zu spät beantragt und durch Rechtsstreitigkeiten über die Vergütung der Mitglieder des Ausschusses zum Abbau des Rückstands verhindert. Als das Projekt abgeschlossen wurde, waren noch 20 % der Finanzmittel für das Projekt nicht ausgeschöpft. Trotz des ständig wachsenden Rückstands (siehe auch Ziffern 106 und 107), der das Asylverfahren noch immer behindert, hat der Hof auch festgestellt, dass kein neues Projekt zur Bewältigung des Rückstands nach 2013 geplant wurde.

Unter den laufenden geprüften Projekten wurden bei Projekt **GR-2** zur Stärkung des Asylverfahrens die Zielvorgaben in Bezug auf die Einstellung von Personal zur Stärkung des griechischen Asyldiensts erreicht. Die festgesetzten Zielvorgaben könnten sich jedoch angesichts des anhaltenden Drucks durch den stetigen Zustrom von Migranten nach Griechenland als unzureichend erweisen.

Im Rahmen des Projekts **GR-3** zur Unterstützung der Abschiebehafteinrichtungen hat der Hof das Zentrum in Amygdaleza besucht und die Bedingungen für akzeptabel befunden. Laut einem Bericht des Europäischen Ausschusses zur Verhütung von Folter[51] unterscheiden sich die Bedingungen in den einzelnen Abschiebehafteinrichtungen erheblich. In einigen waren die Haftbedingungen sehr schlecht bis inakzeptabel, da die Zellen überfüllt und nicht hygienisch waren.

Mit dem Projekt **GR-4** wird die Durchsetzung von Rückführungen von Drittstaatsangehörigen unterstützt. Aufgrund der sehr niedrigen Quote von Rückführungen ist es unwahrscheinlich, dass die Zielvorgaben des Projekts erreicht werden (siehe auch Ziffern 130–139).

---

[51] "Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 19 April 2018", Straßburg, 19. Februar 2019.

Die Zielvorgaben des Projekts **GR-5** zur unterstützten freiwilligen Rückkehr wurden bisher erreicht. Allerdings wird das Reintegrationspaket derzeit nur 26 % der Bewerber des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration angeboten. Die Einhaltung der starren jährlichen Zielvorgaben mit +/-10 % Abweichung ist eine Herausforderung, da mehrere Faktoren die Entscheidungen der Migranten, am Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration teilzunehmen, beeinflussen (Situation im Herkunftsland, Familienstand, Gesundheitsprobleme usw.).

Italien:

Die Zielvorgaben des Projekts **IT-1** wurden erreicht, aber die wenigen festgelegten Indikatoren reichten nicht aus, um die Erreichung der geplanten Ziele nachzuweisen. So wurden beispielsweise keine Zielvorgaben für die Überwachung des Ziels, schutzbedürftige Migranten zu identifizieren und weiterzuleiten, festgelegt. Bei dem Projekt wurden 84 % der Finanzmittel ausgegeben.

Bei beiden Projekten zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Reintegration – IT-2 und IT-3 – war die Leistung unzureichend. In ***Kasten 12*** sind weitere Informationen zu den Problemen enthalten, die sich in Italien mit dem Programm für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration stellen.

Beim Projekt **IT-2**, das vom *Consiglio Italiano per i Rifugiati* umgesetzt wurde, konnte die Rückkehr von lediglich 49 % der ursprünglich geplanten Migranten erreicht werden, obwohl das Projekt um drei Monate verlängert wurde. Ebenso wurden 35 % der Finanzmittel nicht ausgegeben.

Die Zielvorgaben des Projekts **IT-3**, das von der IOM umgesetzt wurde, wurden nur zu 12 bis 28 % erreicht und es wurden nur 15 % der Finanzmittel ausgegeben. Die italienischen Behörden haben dieses AMIF-Projekt ausgesetzt und stattdessen beschlossen, die Tätigkeiten des Programms für die unterstützte freiwillige Rückkehr und die Reintegration der IOM ausschließlich aus nationalen Haushaltsmitteln (ohne EU-Unterstützung) zu finanzieren.

Das Projekt **IT-4** wurde vom Innenministerium ausgearbeitet und bezog sich auf Rückführungen. Die Finanzhilfevereinbarung wurde im September 2017 unterzeichnet, um den Zeitraum 2014-2018 abzudecken. Die in den ersten beiden Jahren (2014 und 2015) umgesetzten Tätigkeiten machten rund 70 % der gesamten Zielvorgaben und 67 % der Finanzmittel aus. Zum Zeitpunkt der Prüfung hatten die italienischen Behörden noch keine Daten über Indikatoren und Ausgaben für 2016, 2017 und 2018 erhoben.

Das laufende Projekt **IT-5** umfasst Tätigkeiten im Zusammenhang mit Schulungen, der Feststellung der Identität von Migranten mit besonderen Bedürfnissen sowie der Bereitstellung von Informationen und Unterstützung. Obwohl das Schulungsziel bereits überschritten wurde, wurden die beiden anderen Ziele aus folgenden Gründen noch nicht erreicht: a) Schwierigkeiten bei der Feststellung der Identität oder Einbeziehung der Endbegünstigten; b) fehlende Kommunikation über die Ankunft von Migranten mit lokalen Partnern; c) erheblicher Rückgang der Ankünfte im Jahr 2018. Es ist geplant, das Projekt bis Ende 2019 weiterlaufen zu lassen. Zum Zeitpunkt der Prüfung erwogen die Behörden, die Zielvorgaben anzupassen.

Abkürzungen und Akronyme

AMIF: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds

AVRR: *Assisted Voluntary Return and Reintegration* (Unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration)

CMEF: *Common Monitoring and Evaluation Framework* (Gemeinsamer Begleitungs- und Bewertungsrahmen)

EASO: *European Asylum Support Office* (Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen)

EMAS: *Emergency Assistance* (Soforthilfe)

Eurodac: *European Dactyloscopy Fingerprint Database* (Europäisches System für den Abgleich von Fingerabdruckdaten)

Frontex: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

GAS: *Greek Asylum Service* (Griechischer Asyldienst)

IOM: Internationale Organisation für Migration

NAC: *National Asylum Commission* (Nationaler Asylausschuss in Italien)

NP: Nationales Programm

RACER: *Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust* (relevant, anerkannt, glaubwürdig, leicht und robust)

SMART: *Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timely* (konkret, messbar, erreichbar, sachgerecht, terminiert)

UNHCR: Flüchtlingshilfswerk der Vereinten Nationen

Glossar

Anerkennungsquote: Anteil der positiven Bescheide an der Gesamtzahl der Asylentscheidungen für jede Etappe des Asylverfahrens.

Asyl: Form des internationalen Schutzes, den die EU in ihrem Hoheitsgebiet denjenigen gewährt, die als Flüchtlinge im Rahmen der Genfer Flüchtlingskonvention gelten, d. h. die aus begründeter Angst vor Verfolgung aus ihrem Herkunftsland fliehen, oder subsidiären Schutz genießen.

Asylantrag: formaler Antrag auf internationalen Schutz. Sobald der Antragsteller seine Absicht bekundet, Asyl zu beantragen, gilt sein Antrag als gestellt und er profitiert von den Rechten eines Asylsuchenden. Der Antrag wird dann von den Mitgliedstaaten registriert und gilt als eingereicht, sobald er bei den zuständigen Behörden eingegangen ist.

Dublin-Referat: Referat einer nationalen Asylbehörde, die für die Anwendung der Dublin-III-Verordnung zuständig ist.

Erklärung EU-Türkei: Reihe von Aktionspunkten, die zwischen dem Europäischen Rat und der Türkei bei ihrem Treffen am 18. März 2016 vereinbart wurden und sich mit der irregulären Migration über die Türkei in die EU befassen. Nach der Erklärung sollen alle neuen irregulären Migranten, die nach dem 20. März 2016 auf den griechischen Inseln ankommen, in die Türkei zurückgeführt werden. Mit ihr wurde auch ein Umsiedlungsprogramm für Syrer eingeführt.

Flüchtling: Person, die aufgrund von Verfolgung, Krieg oder Gewalt zur Flucht aus ihrem Land gezwungen wurde.

Freiwillige Ausreise: Ausreise nach freiem Ermessen eines Migranten, der illegal aufhältig ist, unter Einhaltung der dafür in der Rückkehrentscheidung festgelegten Frist.

Gewahrsamseinrichtung: Eine Einrichtung für die Internierung von Drittstaatsangehörigen, gegen die ein Rückkehrverfahren anhängig ist, um den Rückführungsprozess in Fällen, in denen die Gefahr von Flucht oder Weigerung der Migranten besteht, zu vereinfachen.

Hotspot: Einrichtung an einem Punkt an der EU-Außengrenze, der starkem Migrationsdruck ausgesetzt ist und als Erstaufnahmezentrum fungiert, in dem die Identität ankommender Migranten festgestellt und ihre Fingerabdrücke genommen werden.

Humanitärer Schutz: Form des Schutzes für diejenigen, die weder Asyl noch subsidiären Schutz genießen, aber dennoch nicht zurückgeführt werden können, z. B. aufgrund von persönlichen Umständen wie Krankheit oder Alter (einschließlich unbegleiteter Minderjähriger), Naturkatastrophen oder bewaffneten Konflikten.

Irregulärer Migrant: Person, die ohne die erforderliche Genehmigung nach dem Einwanderungsrecht in einem Land aufhältig ist.

Migration: Bewegungen von Menschen oder Gruppen von Menschen über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr, unabhängig von den Ursachen und Mitteln.

Prüfung der Asylberechtigung: Verfahren zur Feststellung, ob ein Antragsteller aus wohl begründeter Furcht vor Verfolgung in seinem Herkunftsland Anspruch auf Asyl hat.

Questura (Plural: Questure): öffentliche Sicherheitsbehörde auf Provinzebene in Italien, die für die Verwaltung der Einwanderung zuständig ist.

Rückkehrentscheidung: behördliche oder gerichtliche Entscheidung, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und ihnen eine Verpflichtung zur Rückkehr auferlegt wird.

Rückkehrquote: Verhältnis zwischen der Zahl der tatsächlich zurückgekehrten Drittstaatsangehörigen und der Zahl derjenigen, die in einem bestimmten Jahr angewiesen wurden, aus der EU auszureisen. Es ist ein unvollkommenes Maß für die Wirksamkeit von Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen wegen der langen Zeit, die zwischen der Entscheidung und der tatsächlichen Rückkehr/Rückführung liegt.

Subsidiärer Schutz: Form des Schutzes eines Drittstaatsangehörigen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, aber bei dem aus gutem Grund davon ausgegangen werden kann, dass er sich bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland nicht vor einer Art ernsthaften Schadens schützen kann, der nicht unter die Genfer Konvention fällt.

Umsiedlung: Überstellung von Personen, bei denen es eine hohe Wahrscheinlichkeit gibt, dass sie Asyl erhalten, von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen.

Zulässigkeitsverfahren: von den nationalen Behörden durchgeführte Bewertung, um festzustellen, ob ein Asylantrag zugelassen werden sollte, d. h. auf seine Begründetheit geprüft werden sollte. Ein Antrag gilt als nicht zulässig, wenn einem Antragsteller in einem anderen EU-Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wurde, er aus einem sicheren Herkunftsland, einem sicheren Drittland oder einem ersten Asylland stammt oder einen Folgeantrag ohne neue Elemente gestellt hat.

Antworten der Kommission und der Agenturen

Kommission: https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=52087

EASO: https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=52146

Frontex: https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=52147

Zeitschiene

https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=52089

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politiken und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben, künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer III "Externe Politikbereiche, Sicherheit und Justiz" unter Vorsitz von Bettina Jakobsen, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Leo Brincat, Mitglied des Hofes. Herr Brincat wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Romuald Kayibanda und seiner Attachée Annette Farrugia, der Leitenden Managerin Sabine Hiernaux-Fritsch, dem Aufgabenleiter Andrej Minarovic sowie den Prüfern Emmanuel-Douglas Hellinakis und Florin-Alexandru Farcas. Hannah Critoph leistete sprachliche Unterstützung.

Von links nach rechts: Andrej MINAROVIC, Hannah CRITOPH, Annette FARRUGIA, Leo BRINCAT, Mirko IACONISI, Romuald KAYIBANDA, Emmanuel-Douglas HELLINAKIS, Florin-Alexandru FARCAS.

© Europäische Union, 2019.
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.

DE	PDF	ISBN 978-92-847-3939-4	doi:10.2865/797066	QJ-AB-19-021-DE-N
DE	HTML	ISBN 978-92-847-3951-6	doi:10.2865/574753	QJ-AB-19-021-DE-Q

Im Zuge dieser Prüfung bewertete der Hof, ob die Ziele der von der EU finanzierten Unterstützung für Griechenland und Italien erreicht und die Asyl- und Rückkehr-/Rückführungsverfahren wirksam und zügig abgewickelt wurden. Der Hof beurteilte außerdem, ob die Zielvorgaben und das Hauptziel der zeitlich befristeten Notfall-Umsiedlungsregelungen erreicht wurden. Er kommt zu dem Schluss, dass zwischen den Zielen der EU-Unterstützung und den erzielten Ergebnissen Diskrepanzen bestehen. Die Zielvorgaben der zeitlich befristeten Umsiedlungsregelungen wurden nicht erreicht. Auch wenn die Kapazitäten der griechischen und italienischen Behörden erhöht wurden, ist die Durchführung der Asylverfahren in Griechenland und Italien weiterhin von langen Bearbeitungszeiten und Engpässen geprägt. Wie in den übrigen EU-Ländern sind die Rückkehrquoten aus Griechenland und Italien niedrig. Die Gründe hierfür sind im Bericht dargelegt.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF

Amt für Veröffentlichungen

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europäische Union, 2019.

Die Genehmigung zur Wiedergabe oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die/das nicht dem Copyright der Europäischen Union unterliegen/unterliegt, muss direkt beim Copyright-Inhaber eingeholt werden.