

Sonderbericht

Zusammenarbeit der EU mit Drittländern bei der Rückübernahme:

Maßnahmen zwar relevant, doch wurden nur
begrenzte Ergebnisse erzielt



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

	Ziffer
Zusammenfassung	I - X
Einleitung	01 - 13
Rückkehr und Rückübernahme	01 - 06
Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmevereinbarungen	07 - 09
Governance-Regelungen	10 - 13
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz	14 - 22
Bemerkungen	23 - 119
Die Ergebnisse der Verhandlungen mit Drittländern sind aufgrund der unzureichenden Nutzung von Synergien mit den Mitgliedstaaten und über alle EU-Politikbereiche hinweg suboptimal	23 - 72
Die Kommission und der EAD begannen einen Rückübernahmemedialog mit den Drittländern mit den meisten nicht zurückgekehrten irregulären Migranten	24 - 25
Kommission und EAD erzielten begrenzte Fortschritte beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen, hatten jedoch bei der Verhandlung nicht rechtsverbindlicher Rückübernahmevereinbarungen mehr Erfolg	26 - 38
Der Fortschritt bei der Schaffung von Synergien mit den Mitgliedstaaten und über alle EU-Politikbereiche hinweg war unzureichend	39 - 72
Die Maßnahmen der EU zur Erleichterung der Rückübernahme waren zwar relevant, aber die Ergebnisse waren unterschiedlich und die Wirkung konnte nicht bewertet werden	73 - 119
Die Maßnahmen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit bei der Rückübernahme erzielten unterschiedliche Resultate	74 - 92
Die Projekte zur Unterstützung für den Kapazitätsaufbau und die Reintegration waren relevant und erzielten zum größten Teil die geplanten Outputs	93 - 105
Anhand der verfügbaren Daten war keine umfassende Überwachung von Rückübernahmen möglich	106 - 119

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

120 - 135

Anhänge

Anhang I – Hauptgründe für niedrige Rückkehrquoten aus Griechenland und Italien

Anhang II – Forderungen zur Schaffung und Anwendung von Anreizen

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

Mitteilungen der Kommission

Anhang III – Überblick über die Bewertung des Hofes von Projekten zum Kapazitätsaufbau (RCBF)

Anhang IV – Überblick über die Bewertung des Hofes von Projekten zur Reintegration

Anhang V – Mängel bei den EU-Daten zur Rückkehr und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung

Akronyme und Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und von Frontex

Antworten der Kommission und des EAD

Antwort von Frontex (der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache)

Zeitschiene

Prüfungsteam

Zusammenfassung

I Eine wirksame und gut gesteuerte Rückkehrpolitik ist ein Eckpfeiler einer umfassenden Migrationspolitik. Die Ineffizienz des EU-Rückkehrsystems leistet der irregulären Migration Vorschub. Wie der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 24/2019 festgestellt hat, ist die Schwierigkeit der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten einer der Gründe für die niedrige Rückkehrquote irregulärer Migranten. In Anbetracht seiner Bedeutung beschloss der Hof, dieses Thema weiter zu untersuchen, um einen konstruktiven Beitrag zu den gegenwärtigen Bemühungen und Diskussionen auf EU-Ebene zu leisten.

II Bei dieser Prüfung bewertete der Hof, ob die EU die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme wirksam verstärkt hat. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage analysierte der Hof, ob die EU Fortschritte beim Abschluss einschlägiger Rückübernahmeabkommen oder ähnlicher Vereinbarungen mit Drittländern erzielt hat und ob die Maßnahmen der EU es den Drittländern erleichterten, ihren Verpflichtungen zur Rückübernahme auf wirksame Weise nachzukommen. Die Prüfer konzentrierten sich auf die zehn Länder mit der höchsten absoluten Zahl nicht zurückgekehrter irregulärer Migranten im Zeitraum 2014-2018. Der Hof kommt zum Schluss, dass die Maßnahmen der EU zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zwar relevant waren, doch nur in begrenztem Umfang zu Ergebnissen geführt haben.

III Im Zeitraum 2015-2020 hat die EU begrenzte Fortschritte beim Abschluss der Verhandlungen über EU-Rückübernahmeabkommen erzielt. Seit Langem bestehende Probleme (in erster Linie die "Drittstaatsangehörigen-Klausel") sind nach wie vor die schwierigsten Punkte bei den Verhandlungen. Die Kommission hatte bei der Verhandlung nicht rechtsverbindlicher Rückübernahmevereinbarungen, deren Inhalt flexibler ist, mehr Erfolg. Entscheidend für erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen ist der politische Wille der Drittländer.

IV Der Hof stellte fest, dass die Ergebnisse der Verhandlungen mit Drittländern aufgrund der unzureichenden Nutzung von Synergien mit den Mitgliedstaaten und über alle Politikbereiche hinweg suboptimal waren. Auf EU-Ebene wurden begrenzte Fortschritte bei der Schaffung struktureller Anreize für Drittländer zur Umsetzung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen erzielt. Die größten Fortschritte sind im Bereich der

Visumpolitik zu verzeichnen. Hier bietet der überarbeitete Visakodex der Union einen Mechanismus und Instrumente zur regelmäßigen Bewertung und Anregung der Mitwirkung von Drittländern bei der Rückübernahme.

V Der Hof stellte fest, dass in den Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmevereinbarungen der EU die meisten allgemeinen Hindernisse für eine reibungslose Rückübernahme angegangen werden. In diesem Zusammenhang bieten Gemischte Rückübernahmeausschüsse oder Arbeitsgruppen ein Forum für die regelmäßige Bewertung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Deren Wirksamkeit war jedoch begrenzt, was sich daran zeigte, dass einige der behandelten Probleme wiederholt auftraten.

VI Die Netzwerke der EU im Bereich der Rückkehr sind bei der Zusammenlegung nationaler Ressourcen erfolgreich und werden von den teilnehmenden Ländern wegen ihrer Ergebnisse geschätzt. Mit der schrittweisen Erweiterung ihres Mandats hat die Grenzschutzagentur Frontex zunehmend Aktivitäten der Netzwerke übernommen. Außerdem hat Frontex ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen vor der Rückkehr und bei Rückkehraktionen verstärkt. Der Hof stellte fest, dass die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten beim Aufspüren irregulärer Migranten, der Verhinderung der Flucht und der Sicherstellung des Erscheinens zur Anhörung wesentliche Ursachen der Ineffizienz der von Frontex unterstützten Identifizierungsmissionen waren.

VII Der Hof untersuchte sechs Projekte zum Kapazitätsaufbau und 14 Reintegrationsprojekte, die von der Kommission finanziert wurden. Der Hof stellte fest, dass die Projekte relevant waren und zum größten Teil die geplanten Outputs erzielt haben. Der Hof ist der Ansicht, dass insbesondere die Entwicklung von Online-Fallverwaltungssystemen für Rückübernahmen mit Drittländern geeignet ist, die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme auf struktureller Ebene zu verbessern.

VIII Der Hof stellte bei den Daten der EU über die Rückkehr Mängel in Bezug auf die Vollständigkeit und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten fest. In den letzten Jahren hat die Kommission Legislativvorschläge zur Beseitigung der meisten zugrunde liegenden Schwächen vorgelegt. Viele dieser Änderungsvorschläge wurden jedoch noch nicht verabschiedet oder sind noch nicht vollständig in Kraft getreten. Außerdem fehlen nach wie vor Daten über die Zügigkeit von Rückübernahmeverfahren und die Nachhaltigkeit der Reintegration von zurückgekehrten Migranten.

IX Seit der Überarbeitung des Visakodex im Jahr 2019 ist die Kommission verpflichtet, die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme regelmäßig und auf der Grundlage zuverlässiger Daten zu bewerten. Diese regelmäßige Bewertung hat das Potenzial, die Erhebung und den Austausch von Daten in der EU zu verbessern und faktengestützte politische Entscheidungen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu erleichtern. Das Fehlen eines entsprechenden Verfahrens zur Erhebung von Daten über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme in der Vergangenheit in Verbindung mit unzulänglichen Rückkehrdaten machte es dem Hof unmöglich, die Gesamtwirkung der EU-Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zu bewerten.

X Auf der Grundlage der Ergebnisse seiner Prüfung empfiehlt der Hof der Kommission,

- bei der Aushandlung von Rückübernahmeabkommen einen flexibleren Ansatz zu verfolgen;
- Synergien mit den Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Rückübernahmeverhandlungen zu schaffen;
- die Anreize für Drittländer zur Mitwirkung bei der Rückübernahme zu verstärken;
- die Erhebung von Daten über die Rückübernahmen und die Nachhaltigkeit der Reintegration zu verbessern.

Einleitung

Rückkehr und Rückübernahme

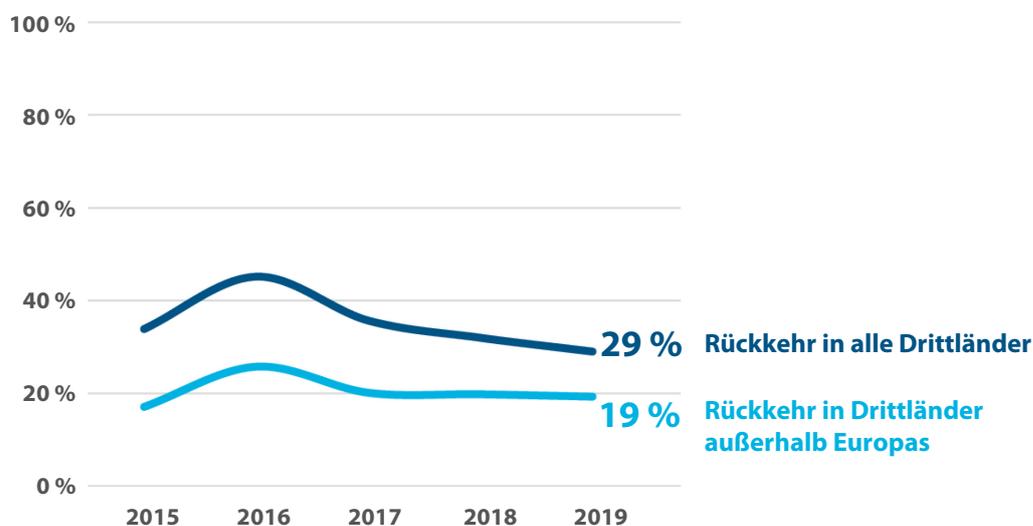
01 Eine wirksame und gut gesteuerte Rückkehrpolitik ist ein Eckpfeiler einer umfassenden Migrationspolitik. Im Sonderbericht Nr. 24/2019¹ ermittelte der Hof mehrere Gründe für die niedrigen Rückkehrquoten bei irregulären Migranten (siehe [Anhang I](#)). Einer dieser Gründe ist, dass sich die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten schwierig gestaltet.

02 Die Ineffizienz des EU-Rückkehrsystems leistet der irregulären Migration Vorschub². Seit 2008 wurden jedes Jahr durchschnittlich etwa 500 000 ausländische Staatsangehörige aufgefordert, die EU zu verlassen, weil sie unbefugt in die EU eingereist sind oder sich dort unbefugt aufgehalten haben. Es kehrten jedoch nur ein Drittel von ihnen tatsächlich in ein Drittland zurück (29 % im Jahr 2019). Diese "tatsächliche Rückkehrquote" sinkt auf unter 20 % bei der Rückkehr in Länder außerhalb des europäischen Kontinents (siehe [Abbildung 1](#)). Die tatsächliche Rückkehr verteilt sich mehr oder weniger gleichmäßig auf freiwillige oder erzwungene Rückkehr (Rückführung).

¹ Sonderbericht Nr. 24/2019 des Hofes [Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen](#).

² Die Europäische Migrationsagenda, COM(2015) 240 final, Seite 9.

Abbildung 1 – Tatsächliche Rückkehrquote (EU-27)



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

03 Bei der Nutzung und Interpretation der tatsächlichen Rückkehrquote ist Vorsicht geboten. Die zugrunde liegenden Daten sind nicht immer genau und nicht voll und ganz in allen EU-Mitgliedstaaten vergleichbar (siehe Ziffern [108-110](#)). Außerdem ist eine niedrige Rückkehrquote nicht notwendigerweise nur auf Probleme bei der Zusammenarbeit mit Drittländern, sondern auch auf interne Schwierigkeiten wie Schwächen der Rechtsvorschriften im Bereich Asyl und Rückkehr und in den Systemen, Verfahren und Kapazitäten der Mitgliedstaaten zurückzuführen (siehe Ziffer [115](#), [Anhang I](#) und Sonderbericht Nr. 24/2019). Deshalb sollten nicht allein aufgrund der Rückkehrquote Schlussfolgerungen über die Qualität der Zusammenarbeit mit einem Drittland bei der Rückübernahme gezogen werden.

04 Rechtsvorschriften im Bereich der Rückkehr sind Teil des EU-Besitzstands im Zusammenhang mit der Bewältigung der illegalen Einwanderung und dem Funktionieren des Schengen-Raums. Die Abwicklung des Rückkehrverfahrens liegt zum größten Teil in den Händen der nationalen Behörden. Die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme irregulärer Migranten ist jedoch in verschiedenen Phasen des Rückkehrprozesses erforderlich, insbesondere für Migranten ohne gültige Reisedokumente (siehe [Abbildung 2](#)). Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) kann Mitgliedstaaten während des Rückkehrprozesses unterstützen.

Abbildung 2 – Der Rückkehrprozess, Schritt für Schritt



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage eines Frontex-Originaldokuments.

05 Die Verpflichtung eines Staates zur Rückübernahme seiner eigenen Staatsangehörigen gilt als Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts³. Zur Verstärkung dieser Verpflichtung nimmt die EU seit den 1990er-Jahren in die Abkommen mit Drittländern Klauseln zur Migration auf. Im Jahr 1999 beschloss der Rat, in alle europäische Assoziierungs- und Kooperationsabkommen mit Drittländern Standard-Rückübernahmeklauseln⁴ (siehe **Kasten 1**) aufzunehmen. Eine solche Klausel wurde auch in das "Cotonou-Abkommen" aufgenommen⁵.

³ Siehe zum Beispiel [Draft articles on the expulsion of aliens](#), angenommen von der Völkerrechtskommission in ihrer 66. Sitzung im Jahr 2014.

⁴ Ratsdokument 13409/99 vom 25. November 1999.

⁵ Partnerschaftsabkommen zwischen 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 am 23. Juni 2000 (das [Cotonou-Abkommen](#)), Artikel 13 Absatz 5 Buchstabe c) i).

Kasten 1

Standard-Rückübernahmeklausel (1999)

Artikel A

Die Europäische Gemeinschaft und der Staat X kommen überein, zusammenzuarbeiten, um die illegale Zuwanderung zu verhindern und unter Kontrolle zu bringen. Zu diesem Zweck

- erklärt sich der Staat X bereit, seine Staatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats der Europäischen Union aufhalten, auf Ersuchen dieses Staates ohne weitere Förmlichkeiten rückzunehmen; [...]

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und der Staat X stellen ihren Staatsangehörigen ferner die für solche Zwecke geeigneten Ausweispapiere aus.

Artikel B

Die Vertragsparteien erklären sich bereit, auf Ersuchen ein Abkommen zwischen dem Staat X und der Europäischen Gemeinschaft zu schließen, in dem für den Staat X und die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft die besonderen Rückübernahmeverpflichtungen enthalten sind, einschließlich einer Verpflichtung zur Rückübernahme von Staatsangehörigen anderer Länder oder Staatenloser. [...]

06 Der Europäische Rat hat 2015 die Kommission aufgefordert, ein gezieltes "europäisches Rückkehrprogramm" auszuarbeiten⁶. Daraufhin legte die Kommission den EU-Aktionsplan für die Rückkehr⁷ vor. Im Plan wurden kurz- und mittelfristige Maßnahmen zur Verbesserung der Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems festgelegt. 2017 nahm die Kommission einen neuen Aktionsplan⁸ mit zusätzlichen neben dem bisherigen Aktionsplan umzusetzenden Maßnahmen an.

⁶ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates 25. und 26. Juni 2015, EUCO 22/15, Nummer 5 Buchstabe g.

⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, EU-Aktionsplan für die Rückkehr, COM(2015) 453 final.

⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über eine wirksamere Rückkehrpolitik in der Europäischen Union – Ein neuer Aktionsplan, COM(2017) 200 final.

Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmevereinbarungen

07 Länder können Rückübernahmeabkommen schließen, um die praktische Umsetzung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen zu erleichtern. Eine funktionierende Zusammenarbeit bei der Rückübernahme kann jedoch auch zwischen Ländern ohne ein spezifisches Rückübernahmeabkommen bestehen. Dagegen ist ein Rückübernahmeabkommen kein Garant für reibungslose Zusammenarbeit.

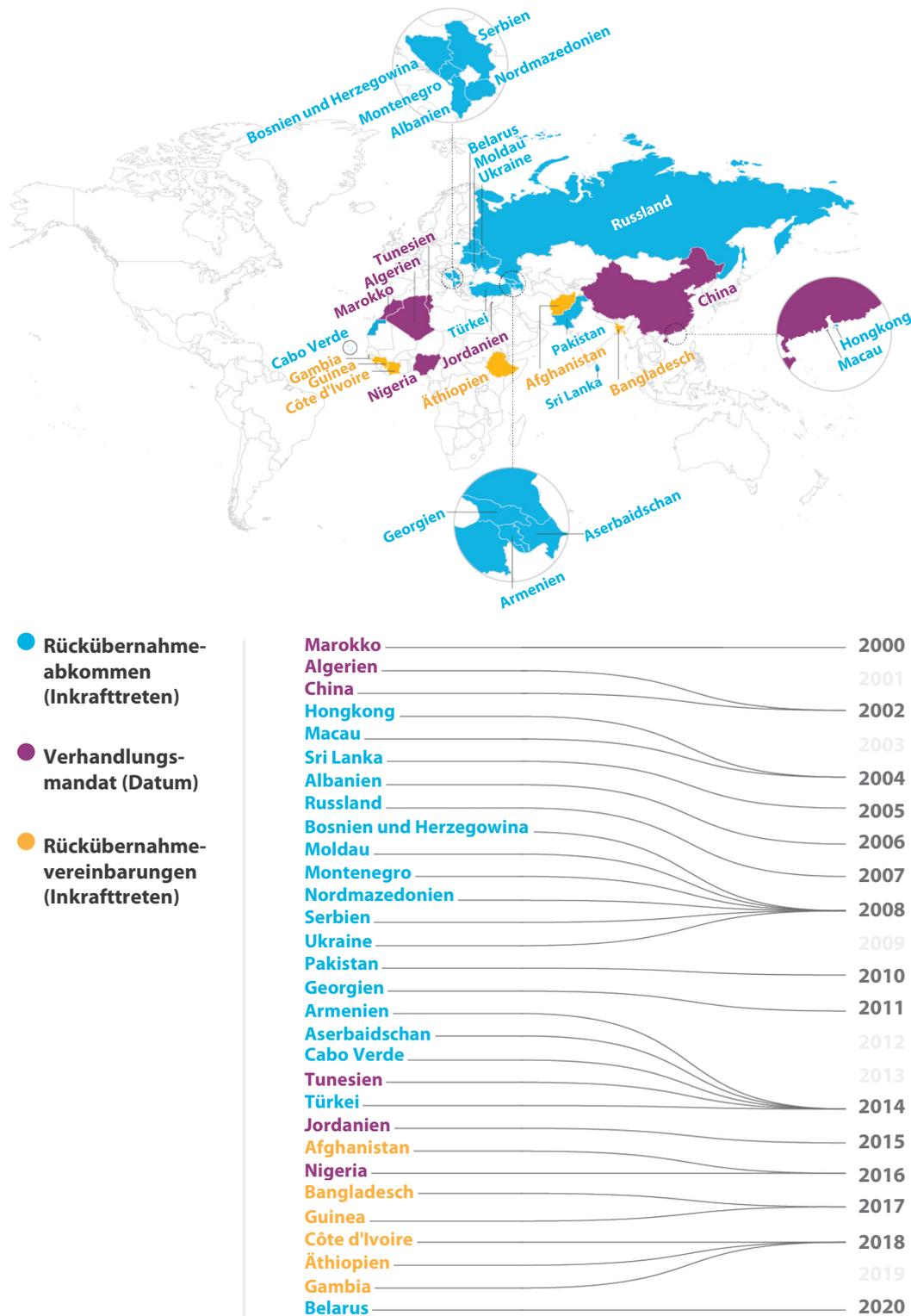
08 Die EU-Rückübernahmeabkommen (EURA) werden zwischen der EU und Drittländern geschlossen. Sie werden neben von einzelnen Mitgliedstaaten geschlossenen bilateralen Rückübernahmeabkommen umgesetzt, haben jedoch Vorrang vor diesen⁹. Die EU hat bislang 18 rechtsverbindliche EU-Rückübernahmeabkommen geschlossen. Der Rat hat der Kommission ein Mandat zur Eröffnung von Verhandlungen mit sechs weiteren Ländern erteilt (siehe [Abbildung 3](#)).

09 Drittländer sind vor allem wegen interner politischer Erwägungen möglicherweise zögerlich, Verhandlungen aufzunehmen (solche Abkommen können in einigen Ländern die Feindseligkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen). Seit 2016 konzentriert sich die Kommission deshalb auf die Entwicklung praktischer Kooperationsabkommen mit Drittländern und hat sechs nicht rechtsverbindliche Vereinbarungen mit Drittländern über Rückkehr und Rückübernahme ausgehandelt (siehe [Abbildung 3](#)). Der Inhalt dieser praktischen Vereinbarungen bleibt mit Ausnahme der Vereinbarung mit Afghanistan¹⁰ vertraulich.

⁹ "EU Readmission Agreements, Facilitating the return of irregular migrants, European Parliamentary Research Service Briefing April 2015, EPRS_BRI(2015)554212_EN".

¹⁰ Siehe den [Plan für ein gemeinsames Vorgehen Afghanistans und der EU in Migrationsfragen](#).

Abbildung 3 – Karte der EURA und nicht rechtsverbindlichen Rückübernahmevereinbarungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

Governance-Regelungen

10 Mit Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam 1999 wurde der EU die Befugnis im Bereich Visum, Asyl und Einwanderung übertragen, einschließlich der Befugnis, Rückübernahmeabkommen zu schließen¹¹. Diese Befugnis teilt die EU mit den Mitgliedstaaten ("gemeinsame Zuständigkeit")¹².

11 EURA werden mit einem Drittland auf der Grundlage eines der Kommission vom Rat erteilten Verhandlungsmandats ausgehandelt. Die Kommission (federführend) ist zusammen mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) für die Aushandlung von EURA und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zuständig. Rückübernahmeabkommen werden durch einen Beschluss des Rates nach Zustimmung des Parlaments angenommen.

12 Im Falle nicht rechtsverbindlicher Rückübernahmevereinbarungen ist das Verfahren einfacher. Vor Beginn der Verhandlungen ersucht die Kommission die Zustimmung des Rates, und der Rat muss das Ergebnis bestätigen. Die Zustimmung des Europäischen Parlaments ist jedoch nicht erforderlich.

13 Nach Inkrafttreten wird das Rückübernahmeabkommen von einem Gemischten Rückübernahmeausschuss (JRC) überwacht. Ein JRC besteht aus Experten und Vertretern von Mitgliedstaaten und dem Drittland, wobei die Kommission und das Drittland gemeinsam den Vorsitz führen. Rückübernahmevereinbarungen werden in ähnlicher Weise von Gemeinsamen Arbeitsgruppen (JWG) überwacht.

¹¹ Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Artikel 63.

¹² Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), Artikel 4.

Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

14 Wie der Hof in seinem Sonderbericht Nr. 24/2019 festgestellt hat, ist die Schwierigkeit der Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern der Migranten einer der Gründe für die niedrige Rückkehrquote irregulärer Migranten. In Anbetracht der Bedeutung dieses Themas beschloss der Hof, weitere Untersuchungen durchzuführen. Der Hof will mit seinem Bericht einen konstruktiven Beitrag zu den gegenwärtigen Bemühungen der EU und zur Debatte über das neue Migrations- und Asylpaket der Kommission, das im September 2020 vorgelegt wurde, leisten.

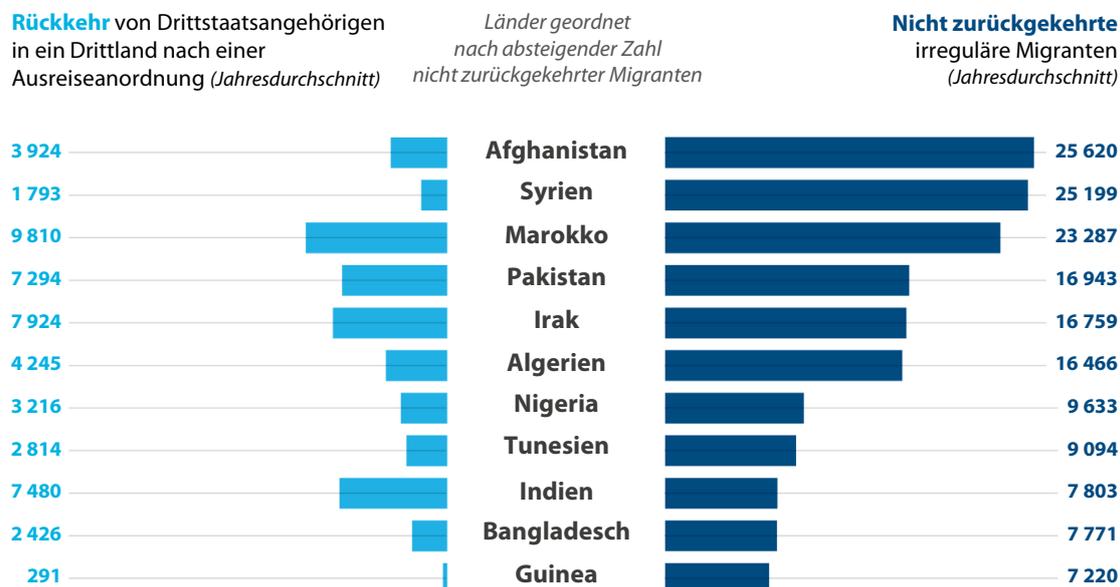
15 Ziel dieser Prüfung war es, festzustellen, ob die EU die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme wirksam verstärkt hat. Zur Beantwortung dieser Hauptprüfungsfrage untersuchte der Hof zwei Unterfragen:

- 1) Hat die EU Fortschritte beim Abschluss einschlägiger Rückübernahmeabkommen oder ähnlicher Vereinbarungen mit Drittländern erzielt?
- 2) Haben die Maßnahmen der EU es den Drittländern erleichtert, ihren Rückübernahmeverpflichtungen auf wirksame Weise nachzukommen?

16 Bei der Prüfung wurde der Zeitraum ab 2015 – als die Kommission den EU-Aktionsplan für die Rückkehr auf den Weg gebracht hat – bis Mitte 2020 betrachtet.

17 Der Hof nahm die durchschnittliche Zahl aller nicht zurückgekehrten irregulären Migranten als Kriterium zur Erstellung der Liste der zehn in die Untersuchung einzubeziehenden Drittländer (siehe [Abbildung 4](#)). 38 % aller im Zeitraum 2014-2018 erlassenen Rückkehranordnungen betrafen Staatsangehörige dieser zehn Länder (Syrien ausgenommen) und machten 46 % aller nicht aus der EU zurückgekehrten irregulären Migranten aus. Der Hof schloss Syrien aus der Prüfung aus, da die EU im Mai 2011 die gesamte bilaterale Zusammenarbeit mit den syrischen Behörden aussetzte.

Abbildung 4 – Rückkehr irregulärer Migranten im Jahresdurchschnitt (2014-2018)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten (Datensätze migr_eiord und migr_eirtn).

18 Die wichtigsten geprüften Stellen im Rahmen dieser Prüfung waren die Kommission, der EAD und Frontex. Der Hof hat auch Vertreter der Netzwerke des integrierten Rückkehrverwaltungssystems (siehe Ziffer 80), das Sekretariat des Rates sowie Behörden aus Deutschland, Frankreich und Spanien konsultiert. Der Hof wählte diese drei Mitgliedstaaten wegen deren jeweiliger Bedeutung hinsichtlich Migrationsdruck und Rückkehr (Zahl der Asylanträge und Rückkehrentscheidungen) und wegen seiner vorangegangenen Prüfung Italiens und Griechenlands in diesem Bereich.

19 Aufgrund der COVID-19-Beschränkungen war es dem Hof nicht möglich, die geplanten Reisen in Drittländer zu realisieren. Folglich war der Hof zum großen Teil auf die Aktenprüfung verfügbarer Dokumente und Gespräche mit EU-Interessenträgern angewiesen. Der Hof kontaktierte jedoch die Botschaften von drei Drittländern, um deren Einschätzung der Zusammenarbeit mit der EU bei der Rückübernahme zu erfahren. Außerdem konsultierte der Hof Interessenvertreter des Europäischen Parlaments, der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und des Europäischen Rats für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen.

20 Zur wirksamen Rückkehr irregulärer Migranten benötigt die EU-Rückkehrpolitik eine wirksame "interne Dimension", d. h. die erkennungsdienstliche Behandlung und das Aufspüren irregulärer Migranten, die Rückführung erfolgloser Asylbewerber und die Umsetzung von Rückkehrentscheidungen durch die Mitgliedstaaten. Da der Hof diese interne Dimension der EU-Rückkehrpolitik bereits behandelt hat¹³, wird bei dieser Prüfung ausschließlich die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme betrachtet.

21 Der Hof befasste sich nicht mit einzelnen Rückkehrentscheidungen. Rückkehrentscheidungen werden von den nationalen Behörden getroffen und unterliegen der alleinigen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Die nationalen Behörden sind auch für die Durchführung der Rückkehr-/Rückführungsaktionen (gegebenenfalls unterstützt durch Frontex) zuständig. Gegen Rückkehrentscheidungen können verwaltungsrechtliche und gerichtliche Rechtsbehelfe nach europäischer und nationaler Gesetzgebung eingelegt werden. Wird ein Rechtsbehelf eingelegt, beurteilen die Behörden oder Gerichte jeden Fall nach seiner besonderen Lage, etwa, ob es die Sicherheitslage im Drittland erlaubt, dass ein Migrant dorthin rückgeführt werden kann.

22 Bei seiner Prüfung befasste sich der Hof nicht mit bilateralen Rückübernahmeabkommen, Rückübernahmevereinbarungen und Absichtserklärungen (*Memoranda of Understanding*) der Mitgliedstaaten oder jeder anderen Form bilateraler Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittländern. Diese fallen in den alleinigen Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten, und die Kommission hat keinen Zugang zu ihnen.

¹³ Sonderbericht Nr. 24/2019 des Hofes [Asyl, Umsiedlung und Rückführung von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen](#).

Bemerkungen

Die Ergebnisse der Verhandlungen mit Drittländern sind aufgrund der unzureichenden Nutzung von Synergien mit den Mitgliedstaaten und über alle EU-Politikbereiche hinweg suboptimal

23 In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die Kommission und der EAD

- a) Verhandlungen zur Rückübernahme mit den zehn Drittländern mit den meisten nicht zurückgekehrten irregulären Migranten aufgenommen haben;
- b) die Verhandlungen wirksam geführt haben;
- c) Instrumente entwickelt haben, Anreize zur Umsetzung von Rückübernahmeverpflichtungen schaffen.

Die Kommission und der EAD begannen einen Rückübernahmedialog mit den Drittländern mit den meisten nicht zurückgekehrten irregulären Migranten

24 Die zehn Drittländer mit den meisten nicht zurückgekehrten irregulären Migranten im Zeitraum 2014-2018 (mit Ausnahme von Syrien) waren, in der Reihenfolge ihrer Bedeutung, Afghanistan, Marokko, Pakistan, Irak, Algerien, Nigeria, Tunesien, Indien, Bangladesch und Guinea (siehe Ziffer [17](#) und [Abbildung 4](#)). Der Rat und die Kommission haben acht dieser Länder formell als vorrangig zur Aufnahme von Verhandlungen über ein EURA oder eine Vereinbarung ermittelt. Die Kommission

- o erhielt ein Mandat des Rates zur Verhandlung über ein EURA mit Algerien (2002), Marokko (2003), Tunesien (2014) und Nigeria (2016), wobei mit Pakistan seit 2010 ein EURA in Kraft ist;
- o nahm Verhandlungen über nicht rechtsverbindliche Vereinbarungen mit Afghanistan (2016), Bangladesch (2016) und Guinea (2017) auf;

- o hat einen Migrationsdialog mit dem Irak und Indien begonnen, auch wenn diese nicht formell als vorrangige Länder für Verhandlungen ermittelt wurden (siehe [Kasten 2](#)).

Kasten 2

Zusammenarbeit bei der Rückübernahme im Rahmen des Migrationsdialogs mit dem Irak und Indien

Im Zeitraum 2014-2017 waren die politischen Bedingungen und die Sicherheitslage im Irak für einen Rückübernahmedialog nicht geeignet. Die EU-Strategie für den Irak¹⁴ aus dem Jahr 2018 legte die Aufnahme eines Migrationsdialogs mit dem Irak, "einschließlich der gemeinsamen Festlegung von Verfahren zur Erleichterung der Identifizierung und Rückführung", als eines der strategischen Ziele der EU fest. Die Maßnahmen der EU erzielten bisher keine greifbaren Ergebnisse hinsichtlich der Zusammenarbeit bei Rückführungen.

Die EU und die Regierung Indiens treffen sich regelmäßig im Rahmen des Dialogs auf hoher Ebene über Migration und Mobilität und legten 2016 eine Gemeinsame Agenda für Migration und Mobilität fest. Im Bereich der irregulären Migration einigten sich die EU und Indien darauf, die Möglichkeit eines Rückübernahmeabkommens zu prüfen¹⁵, obwohl bisher kein greifbarer Fortschritt erzielt wurde.

25 Zusätzlich zum Migrationsdruck und zur Zahl der zurückzuführenden Personen zog die Kommission bei ihrer Entscheidung, ob Rückübernahmeverhandlungen mit einem Drittland aufgenommen werden sollten und ob in solchen Fällen ein EURA oder eine nicht rechtsverbindliche Vereinbarung zu verhandeln sei, zu Recht noch weitere Faktoren in Betracht. Zu diesen Faktoren zählen:

- a) Möglichkeit, ein Visaerleichterungsabkommen auszuhandeln: solche Abkommen können für die Drittländer einen Anreiz darstellen, ein EURA (siehe Ziffer [50](#)) zu schließen;
- b) politischer Wille: manche Drittländer sind möglicherweise eher daran interessiert, über ein EURA zu verhandeln als über separate Abkommen mit einzelnen

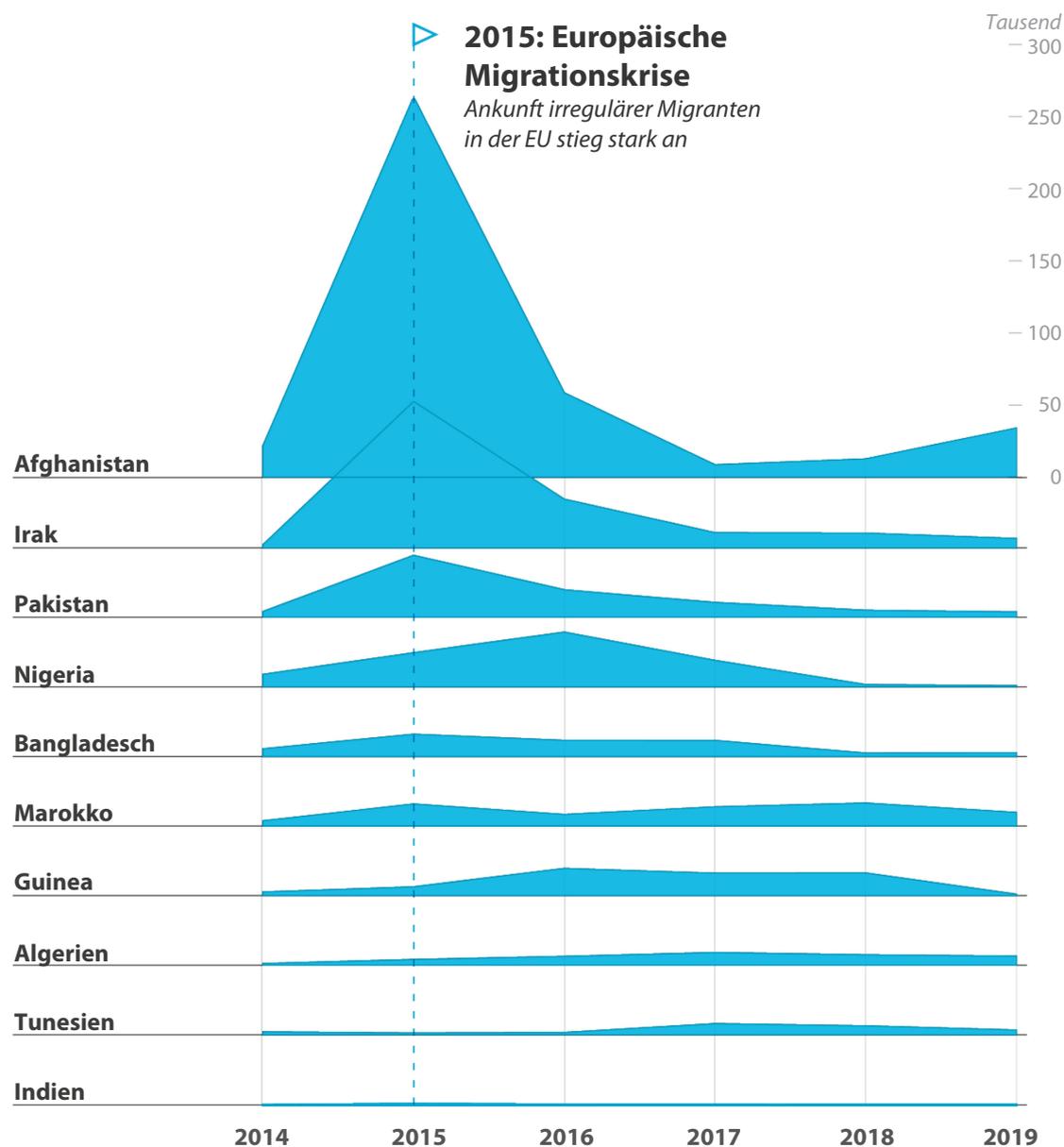
¹⁴ Elemente einer EU-Strategie für Irak, JOIN(2018) 1 final, Brüssel, 8.1.2018.

¹⁵ Joint Declaration on a Common Agenda for Migration and Mobility between India and the European Union and its Member States, Brüssel, 29. März 2016, Nummer 4 (x).

Mitgliedstaaten; in anderen Drittländern können dagegen nicht rechtsverbindliche Vereinbarungen politisch eher akzeptabel sein;

- c) Dringlichkeit: 2015 stieg die Zahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte in die EU von 0,3 Millionen im Jahr 2014 auf 1,8 Millionen. **Abbildung 5** ist die jeweilige Entwicklung der von der Prüfung des Hofes erfassten Länder zu entnehmen. In den Fällen, in denen die Zusammenarbeit mit einem Herkunftsland dringend zu verbessern war, der Abschluss eines EURA jedoch kurzfristig nicht erreichbar erschien, bemühte sich die Kommission, weniger formelle (nicht rechtsverbindliche) Vereinbarungen zu unterzeichnen;
- d) Zeitpunkt: Die Kommission ist möglicherweise aufgrund politischer Faktoren in oder in Verbindung mit einem Drittland nicht in der Lage, Verhandlungen aufzunehmen oder weiterzuführen. Ebenso nimmt die Kommission vielleicht Verhandlungen auf, wenn sich die Gelegenheit dazu ergibt (etwa ein günstiges politisches Klima), auch wenn dies die Migrationsströme zu der Zeit nicht erforderlich machen.

Abbildung 5 – Festgestellte illegale Grenzübertritte an den EU-Grenzen



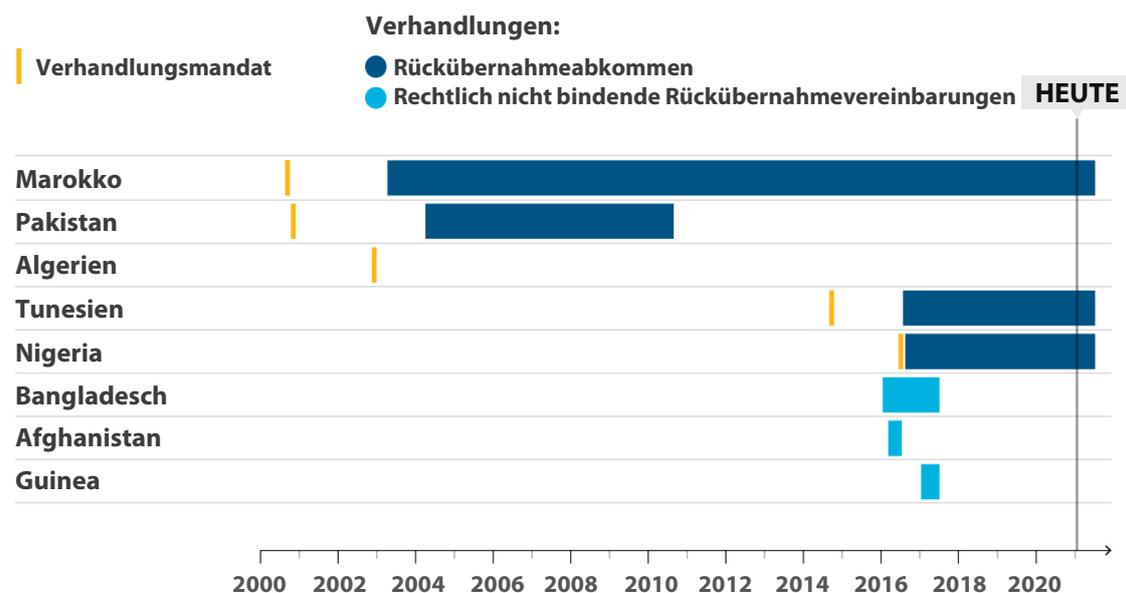
Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten des Frontex-Risikoanalysenetzes mit Stand vom 28. Juli 2020.

Kommission und EAD erzielten begrenzte Fortschritte beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen, hatten jedoch bei der Verhandlung nicht rechtsverbindlicher Rückübernahmevereinbarungen mehr Erfolg

26 Der Hof betrachtete die Verhandlungen von EURA bzw. Vereinbarungen mit den von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern und konzentrierte sich dabei auf den

Zeitraum nach 2015. Aufgrund der bedeutenden Unterschiede im Verhandlungsprozess bewertete der Hof die rechtsverbindlichen und die nicht rechtsverbindlichen Abkommen separat. In **Abbildung 6** ist die Zeitschiene der Verhandlungen dargestellt.

Abbildung 6 – Zeitschiene der Verhandlungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Daten der Kommission.

EU-Rückübernahmeabkommen

27 Entscheidend für erfolgreiche Verhandlungen ist der politische Wille der Drittländer. Algerien zieht es vor, bei der Rückkehr und Rückübernahme bilateral mit den Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten und die Migration selbständig ohne Unterstützung der EU handzuhaben. Dies ist der Grund, warum nie offizielle Verhandlungen aufgenommen wurden. Die Tatsache, dass der Dialog auf hoher Ebene zwischen Marokko und der EU im Dezember 2015 ausgesetzt wurde, lief auch darauf hinaus, dass die EURA-Verhandlungen zwischen 2015 und 2019 eingestellt wurden. Die Notwendigkeit politischer Unterstützung auf hoher Ebene bedeutet auch, dass die Gefahr besteht, dass die Verhandlungen in Zeiten von Wahlen ausgesetzt werden.

28 EURA-Verhandlungen laufen in zwei formellen Runden ab. Die großen Verzögerungen zwischen dem Erhalt des Mandats und der tatsächlichen Aufnahme von Verhandlungen (Marokko, Pakistan, Tunesien) sowie zwischen den Verhandlungsrunden sind bezeichnend für den fehlenden Willen der Behörden der

Drittländer zu Verhandlungen. Dies kann auf innenpolitische Erwägungen zurückzuführen sein, denen nicht ohne Weiteres begegnet werden kann, aber auch auf unzureichende Anreize der EU zur Unterstützung der Verhandlungen (siehe Ziffern [47-72](#)). Der Hof notierte Fälle, in denen die Kommission und der EAD politische Unterstützung zur Wiederaufnahme ausgesetzter Verhandlungen bot. Die vom Hof befragten nationalen Interessenträger waren jedoch der Ansicht, dass die Kommission und der EAD ihr politisches Engagement gegenüber Drittländern, etwa durch politische Anerkennung oder Besuche auf hoher Ebene, verstärken und sich enger mit den Mitgliedstaaten absprechen müssten.

29 Die Kommission verhandelt die EURA aufgrund von Verhandlungsrichtlinien, die der Rat erteilt und auf einem Vorschlag der Kommission basieren. Der Inhalt dieser Richtlinien waren für alle EURA in groben Zügen ähnlich. Zwei Elemente dieser Richtlinien sind bei den Verhandlungen in der Regel besonders umstritten: die Drittstaatsangehörigen-Klausel (siehe [Kasten 3](#)) und die Verwendung eines europäischen Reisedokuments für die Rückführung¹⁶.

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994.

Kasten 3

Die Drittstaatsangehörigen-Klausel

Die Drittstaatsangehörigen-Klausel sieht die Rückkehr von Personen in dasjenige Drittland vor, aus dem sie vor ihrer Einreise in die EU kamen. Dies ist eine Standardklausel, die in allen bisher abgeschlossenen EURA enthalten ist, auch in denen mit weiter entfernten Ländern wie Pakistan. Drittländer lehnen die Drittstaatsangehörigen-Klausel in der Regel ab, da sie politisch sehr sensibel und nicht im internationalen Recht verankert ist.

Die Drittstaatsangehörigen-Klausel wird in der Praxis wegen rechtlicher, operativer und menschenrechtlicher Bedenken nur gelegentlich angewandt. Wird sie angewandt, dann gewöhnlich mit den Nachbarländern der EU. Bestimmte Mitgliedstaaten bestehen jedoch wegen ihres symbolischen Werts auf die Drittstaatsangehörigen-Klausel (Umsetzung der Verpflichtung eines Drittlandes zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung durch dessen Hoheitsgebiet) sowie aus Bedenken, einen falschen Präzedenzfall zu schaffen. In bestimmten Fällen kann die Drittstaatsangehörigen-Klausel die bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten, die eine solche Klausel nicht enthalten, ergänzen. In anderen Fällen stimmen Mitgliedstaaten, deren bilaterale Abkommen die Drittstaatsangehörigen-Klausel enthalten, einem EURA ohne diese Klausel möglicherweise nicht zu.

30 Die einzige Evaluierung von EURA-Daten seitens der Kommission stammt aus dem Jahr 2011¹⁷. Die Evaluierung ergab, dass die Hauptgründe für die übermäßigen Verzögerungen bei den EURA-Verhandlungen in dem "Mangel an Anreizen und [... in der] mangelnde[n] Flexibilität auf Seiten der MS bei manchen (technischen) Fragen" bestehen (in erster Linie die Drittstaatsangehörigen-Klausel). Die Kommission hat empfohlen¹⁸, dass die Drittstaatsangehörigen-Klausel und andere Verfahren, die in der Praxis nicht häufig angewandt werden, für jedes Land gründlich auf ihre Notwendigkeit hin untersucht werden sollten, bevor sie in die Verhandlungsrichtlinien aufgenommen werden. Dies war bei den von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern jedoch nicht der Fall.

¹⁷ Evaluierung der EU-Rückübernahmeabkommen , KOM(2011) 76 endgültig, 23. Februar 2011.

¹⁸ KOM(2011) 76 endgültig, Empfehlungen 4, 5 und 8.

31 Alle von der Prüfung des Hofes erfassten Drittländer mit laufenden EURA-Verhandlungen haben die Drittstaatsangehörigen-Klausel von Beginn an kategorisch abgelehnt (auch wenn sie in einigen bilateralen Abkommen mit Mitgliedstaaten enthalten ist). Die Kommission und der EAD haben deshalb entschieden, die Klausel zusammen mit anderen kontroversen Punkten, die auf technischer Ebene nicht geregelt werden können, zurückzustellen, in der Absicht, sie am Ende der Verhandlungen zu diskutieren. Dennoch kam die Frage der Drittstaatsangehörigen-Klausel immer wieder auf und gefährdete die Verhandlungen.

32 Im Gegensatz zu der Drittstaatsangehörigen-Klausel kann nach Meinung der vom Hof befragten Interessenträger die Verwendung des europäischen Reisedokuments für die Rückführung bei der Bewältigung von Schwierigkeiten hinsichtlich der Zusammenarbeit mit einigen Ländern bei der Rückübernahme wirksam sein (für einen Überblick der Schwierigkeiten siehe Ziffer 74). Die meisten Drittländer bestehen jedoch auf ihr Recht, ihre Staatsangehörigen mit Dokumenten auszustatten und lehnen die Anerkennung des europäischen Reisedokuments für die Rückführung ab. Der Kommission gelang es nur bei einem der verhandelten Abkommen aus den Stichproben des Hofes, das europäische Reisedokument für die Rückführung aufzunehmen.

33 Insgesamt erzielte die EU im Zeitraum 2015-2020 keinen greifbaren Fortschritt bei den EURA-Verhandlungen mit Algerien und Marokko. Bei den EURA-Verhandlungen mit Tunesien und Nigeria wurden Fortschritte bei technischen Fragen gemacht, die meisten umstrittenen Punkte wurden jedoch beiseitegelassen. Außerdem bedeutete die Länge der Verhandlungen, dass die in der ersten Verhandlungsrunde erzielten Fortschritte in der zweiten möglicherweise wieder bestätigt werden müssen (z. B. aufgrund des Wechsels von Verhandlungspartnern oder der politischen Situation im Drittland).

Rückübernahmevereinbarungen

34 Der Verhandlungsprozess bei Rückübernahmevereinbarungen ist wesentlich flexibler als bei den Rückübernahmeabkommen. Die Kommission ist nicht an strikte Verhandlungsrichtlinien gebunden und es gibt keine formellen Verhandlungsrunden. Der Schwerpunkt liegt auf raschen Verhandlungen und der Erarbeitung pragmatischer Lösungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme.

35 Der Kommission gelang es mit Unterstützung des EAD, die drei nicht rechtsverbindlichen von der Prüfung des Hofes erfassten Rückübernahmevereinbarungen zu verhandeln (mit Bangladesch, Afghanistan und Guinea). Technische Fragen, die sich bei den Verhandlungen als schwierig erwiesen, waren die Verwendung des europäischen Reisedokuments für die Rückführung (in allen drei Fällen) und Charterflüge (zwei Fälle). Die schwierigsten Punkte wurden auf politischer Ebene durch positive Anreize, Absprachen mit Mitgliedstaaten (einschließlich gemeinsamer Missionen von EU-Mitgliedstaaten auf hoher Ebene, siehe Ziffer [45](#)) sowie in einem Fall durch die Möglichkeit, Visabeschränkungen anzuwenden, geregelt.

36 Die Rückübernahmeabkommen sind standardisierte öffentliche Dokumente. Rückübernahmevereinbarungen sind flexibler, haben jedoch gemeinsame Merkmale. Mit Ausnahme der mit Afghanistan getroffenen Vereinbarung "Gemeinsames Vorgehen" sind die Vereinbarungen vertraulich. Daher kann der Hof einzelne Vereinbarungen nicht offenlegen. Ein Vergleich des Rückübernahmeabkommens mit Pakistan mit dem "Gemeinsamen Vorgehen" liefert jedoch nützliche Erkenntnisse (siehe [Abbildung 7](#)).

Abbildung 7 – Vergleich des "Gemeinsamen Vorgehens" für Afghanistan mit dem Rückübernahmeabkommen mit Pakistan

Gemeinsames Vorgehen Afghanistan		EURA Pakistan
Rechtlich nicht bindende Vereinbarung	Art der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme	EU-Rückübernahmeabkommen
4. Oktober 2016	Inkrafttreten	1. Dezember 2010
	Vorrang vor bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten	
Nicht festgelegt 	Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen	
	Verwendung des einheitlichen EU-Reisedokuments für die Rückkehr	 Nicht festgelegt
Im vereinbarten Rahmen 	Zustimmung zu Linien- und Charterflügen	 Nicht festgelegt
	Zustimmung zu von Frontex durchgeführten Rückführungsaktionen	 Nicht festgelegt
Visa für Begleitpersonen 	Besondere Anforderungen für Begleitpersonen	 Festgelegt in einem Umsetzungsprotokoll
	Unterstützungspaket im Dokument festgelegt	
Gemischte Arbeitsgruppe 	Regelmäßige Sitzungen	 Gemischter Rückübernahmeausschuss
	Besondere Vorschriften zur Obhut unbegleiteter Minderjähriger	

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

37 Rückübernahmevereinbarungen haben das gleiche Ziel wie Rückübernahmeabkommen, nämlich, die Zusammenarbeit bei der Rückkehr zu erleichtern. Es bestehen jedoch bedeutende Unterschiede:

- a) keine Verweise auf den internationalen Schutz von Flüchtlingen und die Menschenrechte. Von den von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern enthielt nur das "Gemeinsame Vorgehen" mit Afghanistan den Rückübernahmeabkommen gleichwertige Verweise;
- b) fehlende Reziprozität;
- c) auf jedes einzelne Land zugeschnitten, wobei bestimmte umstrittene Fragen nicht in den Text aufgenommen werden (z. B. zu Drittstaatsangehörigen);
- d) keine Anhänge mit Dokumenten zur Feststellung der Staatsangehörigkeit;
- e) größere Flexibilität bei der Vereinbarung gemeinsamer Ziele, gegebenenfalls Aufnahme eines länderspezifischen Unterstützungspakets in die Vereinbarung. Die Vereinbarung mit Afghanistan enthielt umfangreiche Unterstützungsmaßnahmen zur kurz-, mittel- und langfristigen Deckung der Bedürfnisse von Rückkehrern und Aufnahmegemeinschaften, darunter die nachhaltige Reintegration von Rückkehrern und die Verbesserung von Beschäftigungsmöglichkeiten. Die Unterstützung in Höhe von insgesamt 219 Millionen Euro richtet sich auch an Binnenvertriebene in Afghanistan, Rückkehrer aus dem Iran und Pakistan sowie ihre Aufnahmegemeinschaften¹⁹.

38 Organisationen der Zivilgesellschaft und das Europäische Parlament haben die Vereinbarung wegen ihres Mangels an Transparenz und ihrer möglichen Beeinträchtigung der Menschenrechte der Rückkehrer kritisiert²⁰. Dagegen begrüßten die vom Hof befragten nationalen Interessenträger die Entwicklung nicht rechtsverbindlicher Vereinbarungen seitens der Kommission als ein pragmatisches Instrument zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der

¹⁹ Antwort der Kommission auf eine schriftliche Anfrage des Europäischen Parlaments, Ref.: E002442/2020(ASW), 18. August 2020.

²⁰ Siehe zum Beispiel den unter migrationpolicy.org zugänglichen Artikel [An 'Informal' Turn in EU's Migrant Returns Policy towards Sub-Saharan Africa](#) und die Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments [European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#), PE 642.840 – Juni 2020, Seite 11.

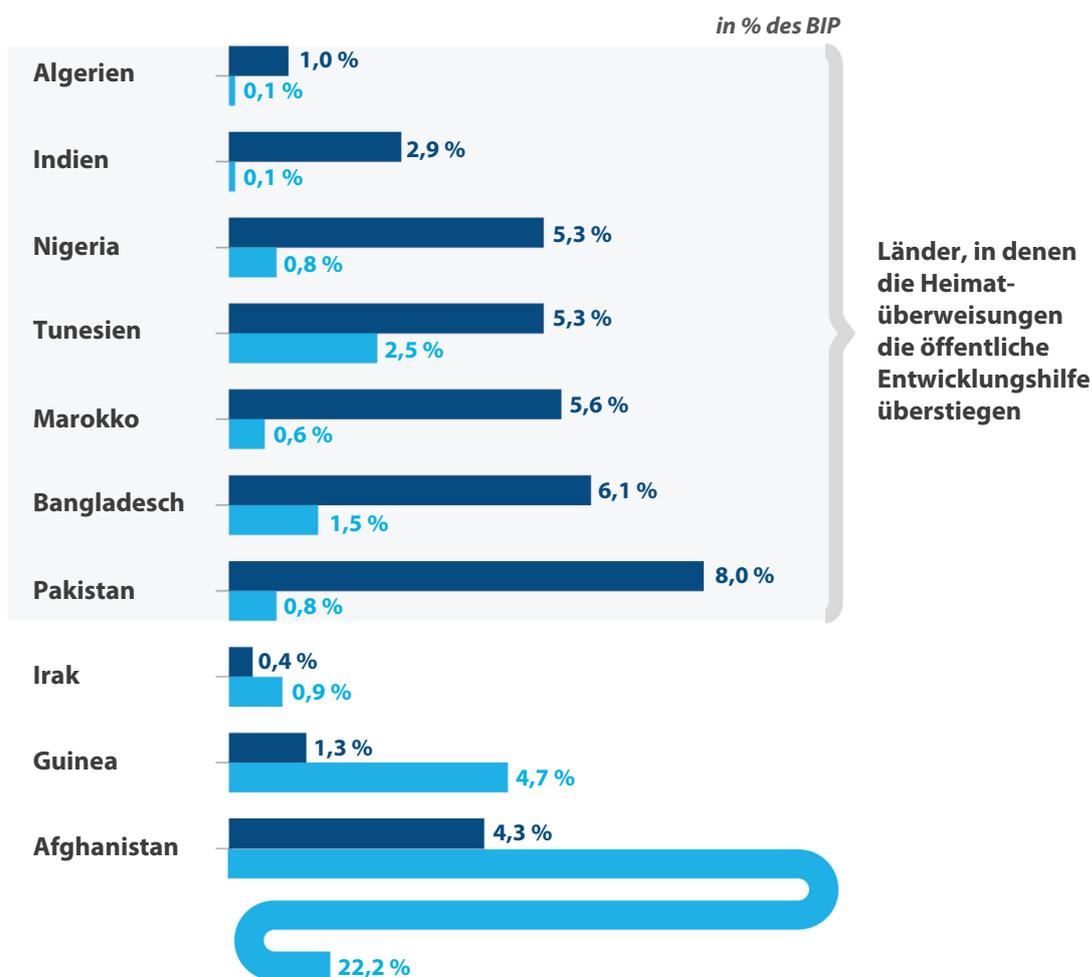
Rückübernahme, insbesondere wenn schnelle Ergebnisse erzielt werden mussten. Die Mitgliedstaaten haben ebenso ähnliche Vereinbarungen in Erwägung gezogen, wenn bei den Verhandlungen über ein formelles Rückübernahmeabkommen keine Fortschritte gemacht wurden. Das formelle Verhandlungsmandat gestattet es der Kommission jedoch nicht, Verhandlungen über ein formelles Rückübernahmeabkommen zugunsten einer schnelleren Vereinbarung aufzugeben.

Der Fortschritt bei der Schaffung von Synergien mit den Mitgliedstaaten und über alle EU-Politikbereiche hinweg war unzureichend

39 Im Bereich der internationalen Beziehungen verhandeln Länder gewöhnlich Abkommen zu gegenseitigem Nutzen. Dagegen können Rückübernahmeabkommen, obwohl sie im Sinne der Gegenseitigkeit verfasst werden, von Drittländern als vorwiegend zum Vorteil der EU betrachtet werden. Außerdem können solche Abkommen (und die erzwungene Rückkehr) in einigen Ländern die Feindseligkeit der Öffentlichkeit auf sich ziehen. Das hängt mit der Tatsache zusammen, dass die Heimatüberweisungen aus der Diaspora (die auch irreguläre Migranten einschließt) den Lebensunterhalt ganzer Gemeinschaften sichern, eine wesentliche Devisenquelle darstellen und die öffentliche Entwicklungshilfe bei Weitem übersteigen können. Letzteres ist der Fall bei sieben Ländern der Stichprobe (**Abbildung 8**). Diese Erwägungen beeinflussen möglicherweise die Sichtweise der Länder auf Rückübernahmeabkommen und verdeutlichen gleichzeitig die Notwendigkeit für die EU, Anreize zur Unterstützung von Rückübernahmeverhandlungen zu entwickeln.

Abbildung 8 – Heimatüberweisungen und öffentliche Entwicklungshilfe als Anteil am BIP (2019)

- Zufluss von Heimatüberweisungen von Migranten
- Erhaltene öffentliche Entwicklungshilfe – Netto



Hinweis: Die Grafik zeigt ein allgemeines Bild und unterscheidet nicht zwischen Herkunftsland der Heimatüberweisungen und Heimatüberweisungen von irregulären und regulären Migranten.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Weltbank-Datensätzen: BIP (in USD zu jeweiligen Preisen), erhaltene öffentliche Entwicklungshilfe - Netto (in USD zu jeweiligen Preisen) und Zufluss von Heimatüberweisungen von Migranten (US\$). Abrufbar unter data.worldbank.org.

40 Der Europäische Rat hat wiederholt gefordert, durch Einsatz aller einschlägigen Maßnahmen, Instrumente und Möglichkeiten der Union die notwendige Hebelwirkung zu erzeugen und zu nutzen, um messbare Ergebnisse hinsichtlich der Verhinderung irregulärer Migration und der Rückkehr irregulärer Migranten zu erzielen. Die

Kommission hat ebenfalls weitere Schritte zum Einsatz von Hebelwirkungen gefordert, um die Rückübernahme voranzubringen (siehe [Anhang II](#)).

41 In den folgenden Ziffern bewertet der Hof den von der Kommission erzielten Fortschritt bei der Verstärkung ihres Einflusses bei den Rückübernahmeverhandlungen indem sie

- o mit einer Stimme spricht und Synergien mit den Mitgliedstaaten schafft und
- o Anreize mithilfe von Maßnahmen im Rahmen ihrer Zuständigkeit entwickelt.

Mit einer Stimme sprechen und Synergien mit den Mitgliedstaaten schaffen

42 Nach Erhalt eines Mandats bzw. der Zustimmung des Rates zur Aufnahme von Verhandlungen eines Rückübernahmeabkommens bzw. einer Vereinbarung strebte die Kommission nicht gleichzeitig eine Vereinbarung mit den Mitgliedstaaten im Rat über mögliche Anreize und Instrumente zur Unterstützung der Verhandlungen an, noch arbeitete sie ein "maßgeschneidertes Unterstützungspaket" bei der Aufnahme von Verhandlungen mit Drittländern aus. Manche Drittländer zögerten, in die Verhandlungen einzutreten, da sie keinen klaren zusätzlichen Nutzen eines Rückübernahmeabkommens gegenüber bilateraler Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten sahen. Dies war insbesondere bei nordafrikanischen Ländern der Fall, die von großzügigen bilateralen Abmachungen mit einigen Mitgliedstaaten profitierten.

43 Die Kommission und der EAD erstellten 2016 gemeinsame "Non-Papers zur erweiterten Zusammenarbeit bei der Migration, Mobilität und Rückübernahme" für die 16 wichtigsten Herkunfts- und/oder Transitländer. Diese beschrieben mögliche Komponenten eines EU-Pakets mit positiven wie negativen Anreizen zur Unterstützung der Verhandlungen. Die Mitgliedstaaten waren aufgefordert, einen Beitrag dazu zu leisten, die Diskussionen²¹ über die Pakete blieben jedoch ergebnislos. Seither gab es diesbezüglich keine weiteren Bemühungen.

44 Abgesehen von Konsultationen in den Arbeitsgruppen des Rates hat sich die Kommission zur Erleichterung der Verhandlungen mit Drittländern nicht systematisch

²¹ Sitzungen der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" vom 23. Februar 2016 ([Ratsdokument 6451/16](#)) und vom 22. April 2016 ([Ratsdokument 8529/16](#)).

mit wichtigen Mitgliedstaaten (was deren bilaterale Beziehungen zu einem Drittland und/oder der Auswirkung von Migrationsströmen angeht) zusammengeschlossen. Dies bedeutet, dass die Kommission zur Unterstützung der Diskussionen keinen wirksamen Nutzen aus dem politischen Gewicht der Mitgliedstaaten oder aus den Maßnahmen, die deren aktive Beteiligung voraussetzen (z. B. Visaerleichterung oder Arbeitsmigration, siehe auch Ziffer 65), ziehen konnte.

45 Wenn Mitgliedstaaten zur Erleichterung von Rückübernahmeverhandlungen miteinbezogen wurden, hat dies den kollektiven politischen Einfluss der EU erhöht. Dies erwies sich beim Abschluss von Rückübernahmevereinbarungen oder bei der erneuten Aktivierung von Verhandlungen als hilfreich. Zum Beispiel nahmen im April 2017 vier Mitgliedstaaten an einer gemeinsamen Mission mit der Kommission nach Guinea teil, bei dem die Rückübernahmeverhandlungen erfolgreich eröffnet wurden.

46 Dagegen haben das Fehlen eines gemeinsamen Ansatzes und Parallelverhandlungen über bilaterale Abkommen seitens wichtiger Mitgliedstaaten die Aufnahme von EU-Verhandlungen mit Algerien möglicherweise behindert²².

Anreizbasierter Ansatz

47 Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind nicht nur die weltweit größten Geber von Entwicklungshilfe, sondern auch wichtige globale Handelspartner und ausländische Investoren²³. Die Kommission konnte zur Unterstützung von Rückübernahmeverhandlungen verschiedene Maßnahmen auf Ad-hoc-Basis nutzen. Besonders im Fall der Rückübernahmevereinbarungen machte die Kommission von der finanziellen Unterstützung (Projekte zur Entwicklungsunterstützung, Reintegration, Migrationssteuerung und Kapazitätsaufbau) wirksamen Gebrauch. Dagegen bemühte sich die Kommission, für Länder, bei denen die finanzielle Unterstützung keine hinreichenden Anreize bietet, andere Maßnahmen zur wirksamen Unterstützung von

²² [EU Cooperation with third countries in the field of migration](#), Studie, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Europäisches Parlament, 2015, Seite 89.

²³ [Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit](#), Factsheet, Europäische Kommission, Juni 2020. ISBN 978-92-76-19050-9 – doi: 10.2761/44131 KV-02-20-381-DE-C

Verhandlungen zu nutzen, sogar auch dann, wenn ausgedehnte politische und wirtschaftliche Beziehungen bestanden.

48 In den folgenden Abschnitten analysiert der Hof den von der EU erzielten Fortschritt bei der Anwendung ihrer Schlüsselmaßnahmen (Visum, Entwicklung, Handel) zur Schaffung von strukturellen Anreizen für Drittländer, ihre Rückübernahmeverpflichtungen zu erfüllen, wie vom Europäischen Rat wiederholt gefordert (siehe [Anhang II](#)). Der Hof untersucht auch die reguläre Migration, die für Drittländer von vorrangigem Interesse ist, die Nutzung negativer Anreize sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Koordination.

Visumpolitik – bedeutender Fortschritt bei der Entwicklung von Instrumenten

49 Visumpolitik ist direkt mit Migrationssteuerung verbunden und als solche als Hebel zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme besonders geeignet.

50 Es erwies sich in der Vergangenheit als erfolgreich, Visaerleichterungsabkommen²⁴ parallel zu den Rückübernahmeabkommen zu verhandeln²⁵. Wie die Mitgliedstaaten im Ausschuss der ständigen Vertreter (ASTV) vereinbarten, ist das Angebot, ein solches Abkommen zu verhandeln, seit 2005 an die Voraussetzung geknüpft, gleichzeitig in EURA-Verhandlungen zu treten. Die EU-Visaerleichterungsabkommen bieten jedoch möglicherweise keine hinreichenden Anreize für Drittländer, die bereits von vorteilhaften bilateralen Abkommen mit wichtigen Mitgliedstaaten profitieren.

51 Der Visakodex²⁶ von 2009 legt die Voraussetzungen und Verfahren für die Erteilung von Kurzzeitvisa fest. Er bot keine geeigneten Instrumente zur Nutzung der Visumpolitik für die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme²⁷. Die

²⁴ Die vollständige Liste von Ländern, die mit der EU Visaerleichterungsabkommen geschlossen haben, ist auf der [Website](#) der Kommission verfügbar.

²⁵ Siehe auch den [EU-Aktionsplan für die Rückkehr](#), COM(2015) 453 final, Seite 14.

²⁶ [Verordnung \(EG\) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft \(Visakodex\)](#).

²⁷ [Folgenabschätzung](#), SWD(2018) 77 final, Seite 23.

Kommission legte 2018 einen Vorschlag für eine Überarbeitung vor, der im Juni 2019 angenommen wurde²⁸. Mit dem überarbeiteten Visakodex wird der EU nun ein Mechanismus und Instrumente zur Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zur Verfügung gestellt (die Möglichkeit, nicht nur positive Anreize zu nutzen, sondern auch restriktive Visamaßnahmen anzuwenden).

Entwicklungshilfe – einige Fortschritte

52 Die EU stellt Entwicklungshilfe durch eine Vielzahl von Instrumenten zur Verfügung. Diese fördern in erster Linie die sozioökonomische Entwicklung und sehen im Allgemeinen keine Verknüpfung der Hilfe oder der den einzelnen Drittländern zugewiesenen Beträge mit der Zusammenarbeit der Drittländer bei der Migrationssteuerung im Allgemeinen oder bei der Rückübernahme im Besonderen vor.

53 Auf dem Höhepunkt der Migrationskrise brachten die europäischen und afrikanischen Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel von Valletta im November 2015 den Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika (EUTF Afrika)²⁹ auf den Weg, um Mittel zur Bekämpfung der Hauptursachen illegaler Migration zu mobilisieren und die Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung zu stärken. Im Oktober 2020 erreichten die dem Treuhandfonds zugewiesenen Mittel fünf Milliarden Euro. Der EUTF Afrika erwies sich bei der Unterstützung der Diskussion über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme als hilfreich.

54 Die Kommission hat vorgeschlagen, die Einrichtung der EU-Entwicklungshilfeinstrumente für den Zeitraum 2021-2027 zu überholen. Das neue Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI)³⁰ mit einer Mittelausstattung von 79,5 Milliarden Euro wird praktisch die ganze Welt abdecken (siehe [Abbildung 9](#)).

²⁸ Verordnung (EU) 2019/1155 vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex).

²⁹ Der Hof unterzog den Fonds 2018 einer Prüfung und veröffentlichte den Sonderbericht Nr. 32/2018 [Der Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika: ein flexibles, aber nicht ausreichend fokussiertes Instrument](#).

³⁰ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit, COM (2018) 460 final vom 14.6.2018.

Abbildung 9 – Außenpolitische Instrumente der EU unter dem MFR 2021-2027



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Factsheets der Kommission "Das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit", Juni 2020, ISBN 978-92-76-19050-9 – doi:10.2761/44131 KV-02-20-381-DE-C.

55 Die Kommission schlug speziell für die "Länder der Europäischen Nachbarschaft" die Zuweisung von 10 % der entsprechenden Mittel zur "Anerkennung von Fortschritten in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte, Zusammenarbeit in Migrationsfragen, wirtschaftspolitische Steuerung und Reformen" vor. Der 10 %-anreizbasierte Ansatz existierte auch beim vorherigen Europäischen Nachbarschaftsinstrument zur Anerkennung von Fortschritten in den Bereichen Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Zusammenarbeit bei der Migration und wirtschaftspolitischen Steuerung sind neue Indikatoren. Die Kommission sah einen solchen anreizbasierten Ansatz für andere Regionen nicht vor.

56 Außerdem schlug die Kommission als Teil des NDICI ein horizontales Ausgabenziel von 10 % als Unterstützung für die Union vor, um "die Union in die Lage [zu] versetzen [...], migrationsbezogenen Herausforderungen, Bedürfnissen und Chancen gerecht zu werden"³¹.

57 Der Rat und das Europäische Parlament verhandeln das NDICI seit Oktober 2019. Eine der strittigsten Fragen der Verhandlungen bestand darin, ob man Migration zu einer Bedingung machen sollte³². Der Rat und das Parlament erzielten nach

³¹ Erwägungsgrund 30 von COM(2018) 460 final.

³² NDICI legislative train schedule, Stand: 20 September 2020.

Beendigung der Prüfung des Hofes eine Einigung und nahmen im Juni 2021 die NDICI-Verordnung an³³.

Handel – noch keine Fortschritte

58 Die EU-Handelsabkommen (EU-Assoziierungsabkommen und Partnerschafts- und Kooperationsabkommen) enthalten seit den 1990er-Jahren Klauseln zur Rückübernahme (siehe Ziffer **05**). In einer Studie des Europäischen Parlaments³⁴ wird festgestellt, dass die Klauseln nicht automatisch in Kraft treten (dies bedeutet, dass die Klauseln ohne Durchführungsvereinbarungen nicht wirksam werden können). Die Abkommen sehen keinen Arbeitsmechanismus zur Anerkennung der Zusammenarbeit oder Sanktionierung von Drittländern bei mangelnder Zusammenarbeit in Rückübernahmefragen vor.

59 Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Japan³⁵ knüpfte die Erleichterung der Freizügigkeit natürlicher Personen zu Geschäftszwecken an die Verpflichtung zur Zusammenarbeit bei der Rückkehr und Rückübernahme. Entsprechende Bestimmungen wurden mit Ausnahme eines gegenwärtig verhandelten Partnerschafts- und Kooperationsabkommens in kein weiteres Abkommen aufgenommen.

60 Die Europäische Gemeinschaft hat erstmals 1971 ein allgemeines Präferenzschema zur Unterstützung von Entwicklungsländern eingeführt. Sechs der zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Länder profitieren von diesem Schema. Die Wirkung des Schemas bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ist bedeutend: So sind

³³ [Verordnung \(EU\) Nr. 2021/947](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt.

³⁴ Studie des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments [European Implementation Assessment on the Return Directive 2008/115/EC](#), PE 642.840 – Juni 2020, Seiten 166-167.

³⁵ [Wirtschaftspartnerschaftsabkommen zwischen der EU und Japan](#) (in Kraft getreten am 1. Februar 2019), [Anhang 8-C](#), Artikel 7.

dadurch zum Beispiel in Bangladesch geschätzte fünf Millionen Menschen beschäftigt³⁶.

61 Alle Empfängerländer müssen die Grundsätze von 15 Kernübereinkommen über Menschen- und Arbeitsrechte achten. Für weitere Leistungen müssen die förderfähigen Länder auch die 12 Übereinkommen bezüglich der Grundsätze des Umweltschutzes und der verantwortungsvollen Staatsführung achten³⁷. Es gibt keine Bedingungen hinsichtlich der Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung und Rückübernahme.

62 Die gegenwärtige Verordnung über das allgemeine Präferenzschema der EU wird bis Ende 2023 in Kraft treten. Zum Zeitpunkt der Prüfung hat die Kommission noch keine Bewertung vorgenommen, ob und wie die Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung und Rückübernahme in die nächste Verordnung aufgenommen werden sollte (z. B. Einklang mit den Regeln der Welthandelsorganisation, potenzielle Kosten gegenüber dem Nutzen).

Reguläre Migration – Arbeit und Bildung – Synergien mit den Mitgliedstaaten notwendig

63 Drittländer betrachten die verstärkte Zusammenarbeit bei der regulären Migration als wichtigen Teil ihrer Zusammenarbeit mit der EU bei der Migrationssteuerung (oder als Anreiz zu dieser). Mehrere EU-Richtlinien haben die Einreise und das Aufenthaltsrecht bestimmter Kategorien von Arbeitnehmern vereinheitlicht. Dennoch behalten die Mitgliedstaaten wichtige Befugnisse (z. B. die Bestimmung der zugelassenen Arbeitsmigranten), und ihre aktive Beteiligung ist für die Anwendung dieser Maßnahmen erforderlich.

³⁶ Key facts on the 2019 Biennial Report on the Generalised Scheme of Preferences, European Commission, Februar 2020.

³⁷ Siehe Verordnung (EU) Nr. 978/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 732/2008 des Rates, Anhang VIII.

64 Im Einklang mit dem Partnerschaftsrahmen³⁸ brachte die Kommission im September 2017 ihre Vorstellung von Pilotprojekten für legale Migration auf den Weg³⁹. Bislang wurden vier Pilotprojekte im Rahmen der Mobilitätspartnerschaftsfazilität⁴⁰, eines im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)⁴¹ sowie eines im Rahmen des EUTF Afrika⁴² unterstützt. Die Projekte sind zur Erkundung neuer Ansätze nützlich. Es ist der Kommission jedoch noch nicht gelungen, die Projekte weiter zu einem wirksamen Anreiz für Drittländer auszubauen.

65 Gleichzeitig haben die Mitgliedstaaten in bedeutendem Umfang Aufenthaltstitel an Drittstaatsangehörige, auch für die Arbeitsmigration, erteilt (siehe *Abbildung 10*). Die EU hat die erfolgreichen bilateralen Programme zur Zusammenarbeit jedoch bei den Rückübernahmeverhandlungen nicht wirksam eingesetzt (siehe Ziffer *44*).

³⁸ Mitteilung über einen neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern im Kontext der Europäischen Migrationsagenda, COM(2016) 385 final.

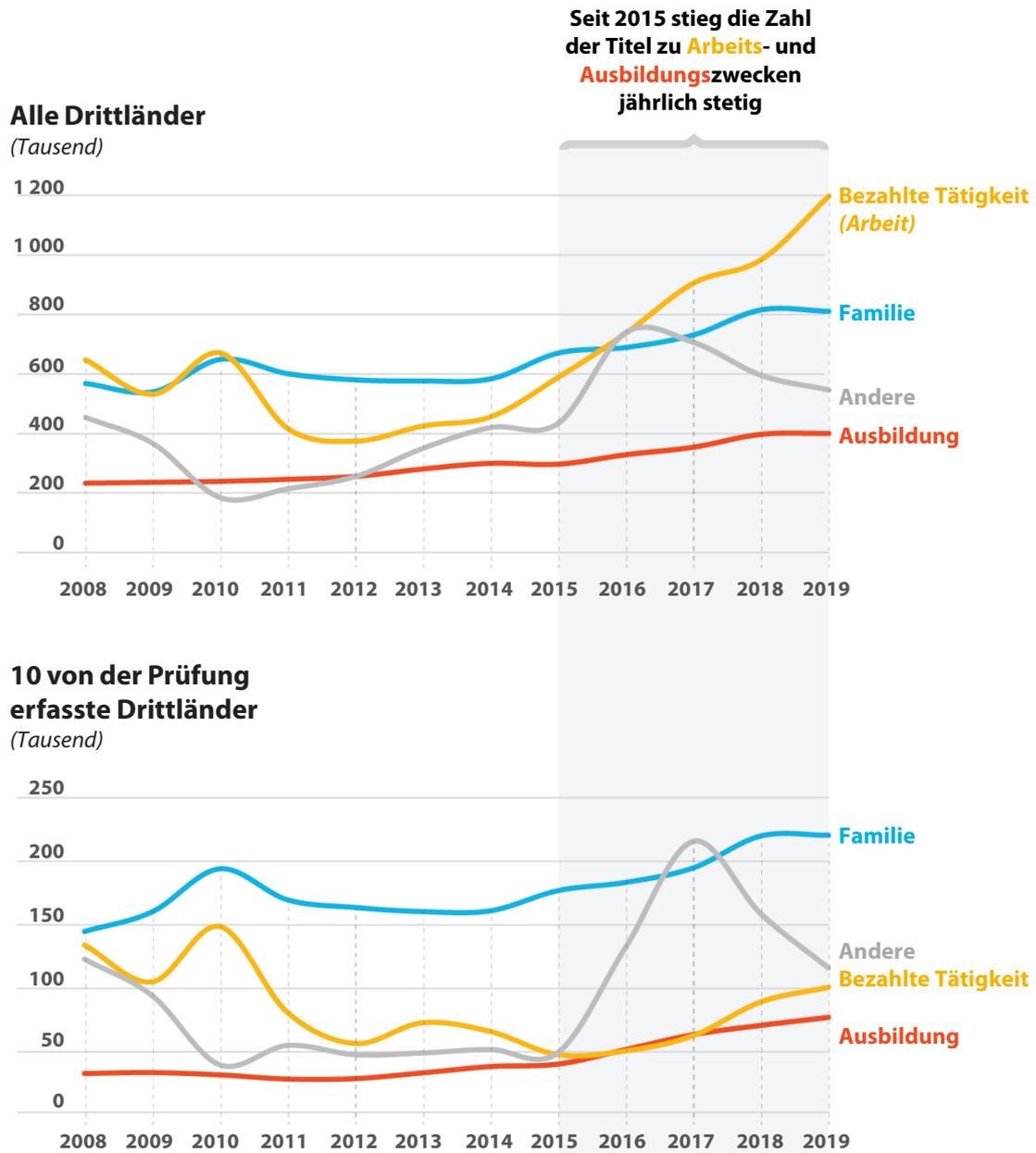
³⁹ Mitteilung zur Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda, COM(2017) 558 final.

⁴⁰ Projektbeschreibungen abrufbar unter mobilitypartnershipfacility.eu.

⁴¹ Match-Project.

⁴² Projekt *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*.

Abbildung 10 – Erstmalige Aufenthaltstitel nach Grund



Hinweis: Die Kategorie "Andere" beinhaltet nicht diskretionäre Asylberechtigte, Personen im Ruhestand, die finanziell unabhängig sind, Diplomaten usw.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten (Datensatz migr_resfirst).

66 Die Teilnahme an Studentenaustauschprogrammen ist für Drittländer ein interessanter Anreiz. 2019 kamen im Rahmen der beliebten von der Kommission verwalteten Programme Erasmus+ insgesamt knapp 4 000 Studierende aus zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern in die EU. Dies waren jedoch lediglich 5,3 % aller erstmaligen Aufenthaltstitel, die die Mitgliedstaaten im gleichen Jahr zu Bildungszwecken für dieselben zehn Länder erteilt haben.

Anwendung negativer Anreize – unterschiedliche Standpunkte der Mitgliedstaaten

67 Die EU zögert bislang, zur Unterstützung der Rückübernahmeverhandlungen negative Hebel anzuwenden. Dies ist sogar bei Ländern der Fall, die umfangreiche politische, wirtschaftliche und/oder militärische Unterstützung erhalten und sich dennoch weigern, bei der Rückübernahme ihrer irregulären Migranten zusammenzuarbeiten. Es bestehen Bedenken, dass die Anwendung negativer Anreize der Partnerschaft mit Drittländern schaden könnte und letztlich kontraproduktiv wäre. Es könnte die (düstere) sozioökonomische Lage in Drittländern zusätzlich verschärfen oder dazu führen, dass die Bereitschaft der Drittländer zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung abnimmt und dadurch die irreguläre Migration in die EU ansteigt. Dennoch trug die Möglichkeit der Anwendung restriktiver Visamaßnahmen dazu bei, die Verhandlungen über eine Rückübernahmevereinbarung mit einem vom Hof erfassten Land voranzubringen.

68 Die vom Hof befragten nationalen Vertreter der Mitgliedstaaten bestätigten die unterschiedlichen Standpunkte zur Anwendung negativer Hebel in Verhandlungen. Während einige diese Option als notwendig erachteten, waren andere der Auffassung, dass sie die Beziehungen langfristig schädigen könnten und dass das Augenmerk auf die Stärkung der allgemeinen gegenseitigen Beziehungen durch größeres politisches Engagement und erweiterte Zusammenarbeit auf allen Gebieten liegen müsste.

Stärkere Koordinierung zur Schaffung von Synergien und Hebelwirkungen

69 Im Juni 2016 richtete die Kommission eine Taskforce zur Unterstützung der Umsetzung des Partnerschaftsrahmens ein. Die Taskforce ist ein Koordinierungs- und Diskussionsforum für hochrangige für Migration und allgemeinere auswärtige Beziehungen zuständige Beamte der Kommission und des EAD. In den wöchentlichen Sitzungen diskutieren die Teilnehmer die wesentlichen Entwicklungen in Ländern von großem Belang (meist bezüglich der Migrationsagenda). Im Dezember 2019 schuf die Kommission eine ständige Projektgruppe der Kommissare zu Migrationsfragen, um die

Koordinierung auf politischer Ebene zu verstärken. Eines der Ziele dieser Gruppe ist die Entwicklung engerer Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern sowie eines solideren Systems der Rückübernahme und Rückkehr⁴³.

70 Im Rat richtete der AStV im Jahr 2017 einen informellen Visa-Hebelmechanismus ein⁴⁴. Mit diesem wurde ein Instrumentarium möglicher Visamaßnahmen bei unbefriedigender Zusammenarbeit eines Drittlandes bei der Rückübernahme bereitgestellt. Nach Ansicht der vom Hof befragten Interessenträger trug bereits die reine Erwähnung der Möglichkeit, den Mechanismus anzuwenden, zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit mehreren Drittländern bei. 2019 wurde der Mechanismus im überarbeiteten Visakodex formalisiert (siehe Ziffer **51**).

71 Diese positive Erfahrung mit dem Visa-Hebelmechanismus veranlasste den Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV), einen umfangreichen Hebelmechanismus einzurichten⁴⁵. Dies ist ein informeller und allgemeiner Kooperationsmechanismus zur Anwendung verschiedener Maßnahmen (in der Zuständigkeit der EU und/oder der Mitgliedstaaten) zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit einem Drittland bei der Rückkehr und Rückübernahme. Der Mechanismus wurde zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch noch nicht angewandt.

72 Im September 2020 legte die Kommission ihr neues Migrations- und Asylpaket vor⁴⁶. In Artikel 7 der vorgeschlagenen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement⁴⁷ brachte die Kommission einen Mechanismus auf den Weg, der den informellen umfangreichen Hebelmechanismus des AStV weiterentwickelt.

⁴³ Kommissarsgruppe "Förderung unserer europäischen Lebensweise" – Grundsätze und wesentliche Arbeitsabläufe, 6. Dezember 2019 (nicht öffentlich zugänglich).

⁴⁴ Link between return/readmission and visa policies, 9097/1/17 REV 1, Brüssel, 19. Mai 2017 (nicht öffentlich zugänglich).

⁴⁵ Proposal for a coordination mechanism to activate different policies to improve the cooperation of third countries on the return/readmission of their nationals, 8954/1/20 REV 1, Brüssel, 25. Juni 2020 (nicht öffentlich zugänglich).

⁴⁶ COM(2020) 609 final.

⁴⁷ COM(2020) 610 final.

Die Maßnahmen der EU zur Erleichterung der Rückübernahme waren zwar relevant, aber die Ergebnisse waren unterschiedlich und die Wirkung konnte nicht bewertet werden

73 In diesem Abschnitt untersucht der Hof, ob die Kommission

- a) die praktische Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme in Zusammenarbeit mit Frontex und den Mitgliedstaaten verbessert hat;
- b) Drittländern angemessene Unterstützung zum Kapazitätsaufbau, zur Reintegration und zur Erleichterung der Rückübernahme gewährt hat und
- c) in Zusammenarbeit mit Frontex überwacht hat, inwieweit Drittländer ihre Rückübernahmeverpflichtungen erfüllt haben.

Die Maßnahmen zur Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit bei der Rückübernahme erzielten unterschiedliche Resultate

74 In den meisten Fällen verweigerten die Drittländer die Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen nicht. Sie können jedoch den Rückübernahmeprozess und die wirksame Rückkehr auf verschiedene Weise behindern, insbesondere für irreguläre Migranten ohne gültige Reisedokumente (siehe [Abbildung 11](#)). Außerdem beeinträchtigen eine Reihe von Engpässen in den Mitgliedstaaten den Rückkehrprozess (siehe Sonderbericht Nr. 24/2019 und [Anhang I](#)).

Abbildung 11 – Beteiligung von Drittländern an Rückübernahmeverfahren und mögliche Schwierigkeiten



Schwierigkeiten

- Beschränkungen bei der Art der anerkannten Dokumente
- Große Verzögerungen (*unzureichende Verwaltungskapazität oder Mangel an Bereitschaft zur Zusammenarbeit*)
- Staatsangehörigkeit nur in einer begrenzten Zahl der Fälle bestätigt (*in erster Linie für freiwillige Rückkehr*)
- Große Verzögerungen bei der Ausstellung von Dokumenten führen zu erhöhter Fluchtgefahr
- Reisedokumente sind nur mit kurzer Gültigkeitsdauer oder sogar nur für den Tag der Rückkehr ausgestellt
- Nichtanerkennung des Europäischen Reisedokuments für die Rückführung
- Visabestimmungen für Begleitbeamte (*auch bei Nichtverlassen des Flugzeugs/Flughafens*) und obstruktive Verfahren zur Ausstellung von Visa
- Quantitative Beschränkungen (*Zahl der monatlichen Flüge oder Rückkehrern pro Flug*)
- Beschränkungen bei der Anerkennung der Transportmittel (*beschränkte Nutzung von Fähren, Booten, Charterflügen oder Fluggesellschaften*)

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

75 Die EU und die Mitgliedstaaten haben versucht, die Schwierigkeiten hinsichtlich der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu beseitigen, indem sie

- Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmevereinbarungen schlossen (obwohl deren Umsetzung in der Praxis nicht immer zufriedenstellend ist);
- Netzwerke schufen, die die nationalen Ressourcen erfolgreich bündelten;
- die Frontex-Unterstützung verstärkten.

Rückübernahmeabkommen und Rückübernahmevereinbarungen

76 Der Hof hat die Abkommen für die vom Hof erfassten Länder und die Berichte der JRC/JWG auf ihre Wirksamkeit hinsichtlich der Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme geprüft. Der Hof stellte fest, dass die Rückübernahmeabkommen bzw. die Vereinbarungen die meisten allgemeinen Hindernisse zur Erleichterung der Rückübernahme abdeckten. Bemerkenswerte Ausnahmen waren

- a) die Anerkennung europäischer Reisedokumente für die Rückkehr, die in nur einem der vier geprüften Abkommen vorgesehen ist (siehe auch Ziffer **32**);
- b) eine Visumpflicht für Begleitpersonen – Visa waren in einem Abkommen erforderlich, in drei anderen wurde jedoch nichts darüber ausgeführt. Die Visumpflicht hatte in zwei der vier Drittländer negative Auswirkungen auf den Rückübernahmeprozess;
- c) die in zwei Vereinbarungen vorgesehene quantitative Beschränkung der Höchstzahl der Rückkehrer pro Flug und/oder Monat (dies behinderte die Rückübernahmen in der Praxis nicht); die anderen enthielten keine Angaben über mögliche Beschränkungen.

77 Die Tatsache, dass eine bestimmte Verpflichtung mittels EURA-Bestimmungen eingeführt wurde, bedeutet nicht notwendigerweise, dass diese in der Praxis auch eingehalten wird und dass die Zusammenarbeit reibungslos verlaufen wird. Drittländer führten manchmal weitere Erfordernisse, Überprüfungen oder Genehmigungen ein, was die praktische Zusammenarbeit zusätzlich erschwerte.

78 Die Sitzungen der JRC/JWG finden regelmäßig ein- oder zweimal jährlich statt, um die Umsetzung der Rückübernahmeabkommen bzw. der Vereinbarungen zu bewerten und die neuesten Entwicklungen bei den Maßnahmen und der Zusammenarbeit in anderen Bereichen der Migrationssteuerung zu diskutieren. Deren Wirksamkeit war jedoch begrenzt, was sich daran zeigt, dass einige der von den JRC/JWG behandelten Probleme wiederholt auftraten.

79 Für Länder ohne EU-Rückübernahmeabkommen oder Vereinbarung mit der EU existiert nichts Vergleichbares zu den JRC/JWG für die Diskussion praktischer Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Der in anderen Foren stattfindende Dialog über Migration und Mobilität ist generell auf höherer Ebene organisiert, sein Rahmen

ist umfassender und behandelt keine spezifischen Hindernisse der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme.

Netzwerke des integrierten Rückkehrverwaltungssystems

80 Um die praktische Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu verbessern, nutzte die Kommission den AMIF zur Unterstützung der Entwicklung des "integrierten Rückkehrverwaltungssystems". Das System umfasst drei Netzwerke der EU, mit denen die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis verbunden sind und bei denen die Kommission und Frontex Koordinierungsfunktionen ausüben:

- a) der Europäische integrierte Ansatz für die Rückkehr in Drittstaaten (Eurint);
- b) das europäische Netz der Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen (EURLO);
- c) das europäische Netz zur Wiedereingliederung (ERIN), das 2018 in das europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung (ERRIN) umgewandelt wurde.

81 Mit der Erweiterung ihres Mandats (siehe Ziffer **84**) hat Frontex zunehmend Aktivitäten der Netzwerke übernommen. Die Übergabe von Eurint an Frontex wurde im Dezember 2019 abgeschlossen, begann für EURLO im Dezember 2019 (mit einer schrittweisen Übergabe bis September 2021), und der Abschluss der Übergabe für die Wiedereingliederungsmaßnahmen von ERRIN ist für Juli 2022 geplant.

82 Zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes war der Eurint-Transfer abgeschlossen und der EURLO-Transfer auf dem richtigen Weg. Jedoch wurde dem Europäischen Rückkehrzentrum von Frontex für diese Aktivitäten im Jahr 2019 oder 2020 kein zusätzliches Personal zugewiesen. Dies hing damit zusammen, dass die Kommission den Frontex-Stellenplan 2018 bedeutend geändert hat⁴⁸, ohne vorher Frontex zu konsultieren. Im März 2019 forderte Frontex (erfolglos), den EURLO-Transfer wegen Mangel an Personal und Finanzmitteln zu verschieben. Aus den gleichen Grund wurde der Abschluss des ERRIN-Transfers um zwei Jahre verschoben.

⁴⁸ Siehe [COM\(2018\) 631](#), Finanzbogen zu Rechtsakten, Punkt 3.2.3.1, erste Tabelle, im Vergleich zu [COM\(2015\) 671](#), Finanzbogen zu Rechtsakten, Punkt 3.2.3.1, Bedienstete auf Zeit (Funktionsgruppe AD).

83 Die Netzwerke der EU sind bei der Zusammenlegung nationaler Ressourcen erfolgreich und werden allgemein von den teilnehmenden Ländern wegen ihrer Ergebnisse geschätzt:

- a) **Eurint** hat seinen Mehrwert als Plattform zum Wissens- und Informationsaustausch für Praktiker unter Beweis gestellt – eine Voraussetzung für die Entwicklung eines besser integrierten und koordinierten Ansatzes für die wirksame Rückkehr⁴⁹.
- b) Obwohl der Einfluss des **EURLO** auf die tatsächliche Rückkehr irregulärer Migranten begrenzt ist, betonten die Interessenträger den klaren zusätzlichen Wert der EURLO-Programme und deren Nutzen hinsichtlich Wirksamkeit und Effizienz im Vergleich zu den einzelstaatlichen Rückführungsaktionen. Die ständige physische Anwesenheit des EURLO vor Ort ermöglichte es, Kontakte mit den Behörden von Drittländern aufzubauen, was die Zusammenarbeit verbessert hat. Die Interessenträger betonten unerwartete zusätzliche Wirkungen: Die EURLO unterstützten strategische Initiativen wie die Verhandlung von Rückübernahmeabkommen mit örtlichen Behörden oder erhöhten das Ansehen und die Sichtbarkeit von Frontex in den Herkunftsländern⁵⁰.
- c) Die Tätigkeiten – und der Mehrwert – von **ERRIN** bezog sich in erster Linie auf die gemeinsame Beschaffung von Aufträgen zur Reintegrationshilfe zusammen mit Diensteanbietern in Drittländern sowie auf deren Verwaltung und Überwachung (die Parameter der Reintegrationshilfe und Förderfähigkeitskriterien wurden von den einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt). Mit ihrer Umwandlung zu ERRIN erweiterten sich ihre Tätigkeiten, um die Unterstützung neuer Initiativen und Ansätze zur Reintegration abzudecken. ERRIN ist bei der Durchführung seiner Tätigkeiten insgesamt auf einem guten Weg und hat seine Ziele für die Bereitstellung von Reintegrationshilfe übertroffen (bis Mitte 2020 betrug die Zahl der Rückkehrer annähernd 22 000, bei einem Ziel von 20 000)⁵¹.

⁴⁹ Evaluation Eurint programme, PBLQ, Dezember 2018, Seiten 2-3 (nicht öffentlich zugänglich).

⁵⁰ EURLO Programme Evaluation Report, BearingPoint, November 2018, Seiten 6-7 (nicht öffentlich zugänglich).

⁵¹ ERRIN Scoreboard, Juni 2020 (nicht öffentlich zugänglich).

Frontex-Unterstützung

84 Seit 2015 wurde das Mandat von Frontex zweimal verstärkt⁵². Infolgedessen beteiligte sich Frontex zunehmend an der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen vor der Rückkehr und bei den Rückkehraktionen in Drittländer. Hinsichtlich der Maßnahmen vor der Rückkehr stellte Frontex den Mitgliedstaaten operative Unterstützung (z. B. durch den Einsatz von Rückführungssachverständigen) und Instrumente zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern (Best Practice, konsularische Workshops, Identifizierung per Videokonferenz und Identifizierungsmissionen) zur Verfügung.

85 Rückkehrsachverständige boten den Mitgliedstaaten maßgeschneiderte Unterstützung bei deren rückkehrbezogenen Tätigkeiten, zum Beispiel durch Stärkung von Rückkehrverfahren, Verbesserung der konsularischen Zusammenarbeit mit Drittländern, IT-Unterstützung sowie andere Unterstützung. Die ersten Einsätze fanden 2016 mit der Entsendung von sieben Beamten nach Griechenland statt. Die Tätigkeiten nahmen langsam zu, und im Jahr 2019 entsandte Frontex insgesamt 15 Rückkehrsachverständige in fünf Mitgliedstaaten. Aufgrund der Art der Tätigkeit von Rückkehrsachverständigen wurden keine gemeinsamen Indikatoren für ihre Wirksamkeit/Effizienz aufgestellt. In den Frontex-Berichten⁵³ sind jedoch die konkreten Ergebnisse der Sachverständigen aufgelistet, was deren zusätzlichen Nutzen belegt.

86 Frontex hat "**Best-Practice**"-Dokumente mit zwei der zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern. Eines war hilfreich bei der Unterstützung gemeinsamer Rückkehraktionen, das andere diente als Grundlage zur Durchführung von konsularischen Workshops und mehrerer Identifizierungsmissionen.

87 Die Kommission und/oder Frontex führten **Workshops für die betroffenen konsularischen Vertretungen** in Europa durch, um die Anwendung der neu verhandelten Vereinbarungen zu vereinheitlichen. Diese Workshops umfassten einen Meinungsaustausch über praktische Fragen wie z. B. die rechtzeitige Ausstellung von

⁵² [Verordnung 2016/1624](#) und [Verordnung 2019/1896](#), letztere verstärkte die Rolle von Frontex bei Rückkehraktionen, sowohl vor als auch nach der Rückkehr.

⁵³ Annual Frontex Evaluation Reports of the Flexible Operational Activities in Return (nicht öffentlich zugänglich).

Reisedokumenten und über Verfahren zur Organisation von Charterflügen. Die Ergebnisse waren jedoch durchwachsen, da die Mitgliedstaaten bei den folgenden JWG-Sitzungen neben einigen Verbesserungen auch anhaltende Schwierigkeiten feststellten.

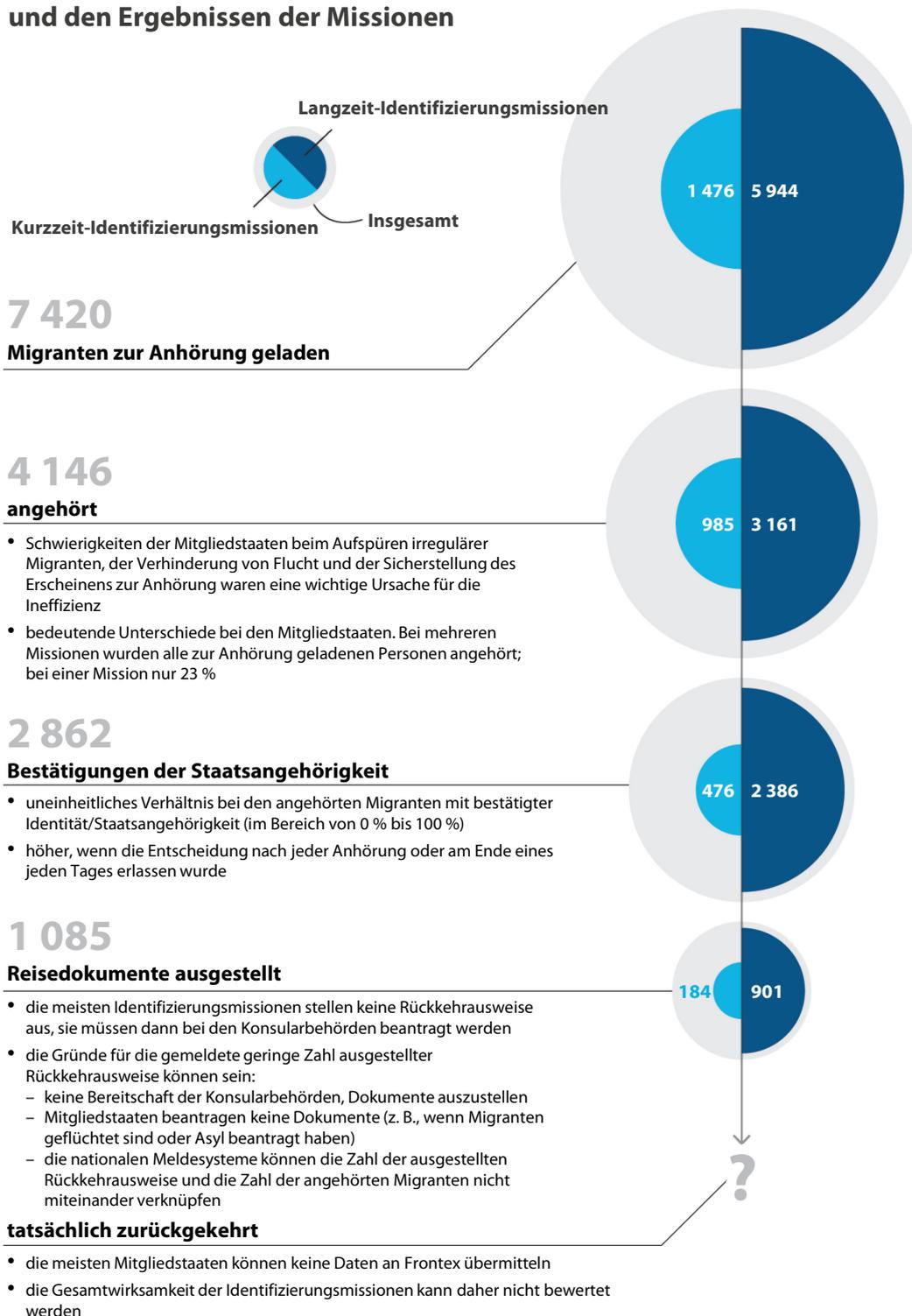
88 2018 brachte Frontex ein Pilotprojekt für ein **Videokonferenzsystem** zur Durchführung des **Identifizierungsprozesses** auf den Weg. Das Projekt wurde in Zusammenarbeit mit dem EURLO-Programm, das die Videokonferenztechnik bereitstellte, und dem IOM durchgeführt. Das System war 2019 bei der Erleichterung der Identifizierung von Migranten wirksam. Dennoch stellten drei Viertel der identifizierten Personen danach einen Antrag auf internationalen Schutz, sodass sie nicht rückgeführt werden konnten.

89 Die Mitgliedstaaten haben das Konzept der **Identifizierungsmissionen** entwickelt, um Fragen der konsularischen Zusammenarbeit mit Drittländern anzugehen (z. B. wenn Konsulate bei der Identifizierung nicht zusammenarbeiten wollen, kein Mandat dazu haben oder in einem Mitgliedstaat nicht physisch anwesend sind). Frontex unterstützt die Mitgliedstaaten bei den Identifizierungsmissionen seit Ende 2016, als sie diese Tätigkeit von Eurint übernahm. Die Frontex-Unterstützung wird von den Mitgliedstaaten angefordert, wobei ihre genaue Form von Fall zu Fall festgelegt wird.

90 Bis Mitte 2020 unterstützte Frontex 25 Kurzzeitmissionen (im Allgemeinen sind ein bis zwei Wochen zur Durchführung von Identifizierungstätigkeiten in einem oder mehreren Mitgliedstaaten nötig) und fünf Langzeitmissionen (Einsätze an einem einzigen Ort, möglicherweise jahrelang). Die Ergebnisse der Missionen sind in **Abbildung 12** dargestellt.

Abbildung 12 – Von Frontex unterstützte Identifizierungsmissionen (Okt. 2016 – Mai 2020)

Bedeutende Mängel bei der Wirksamkeit und den Ergebnissen der Missionen



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

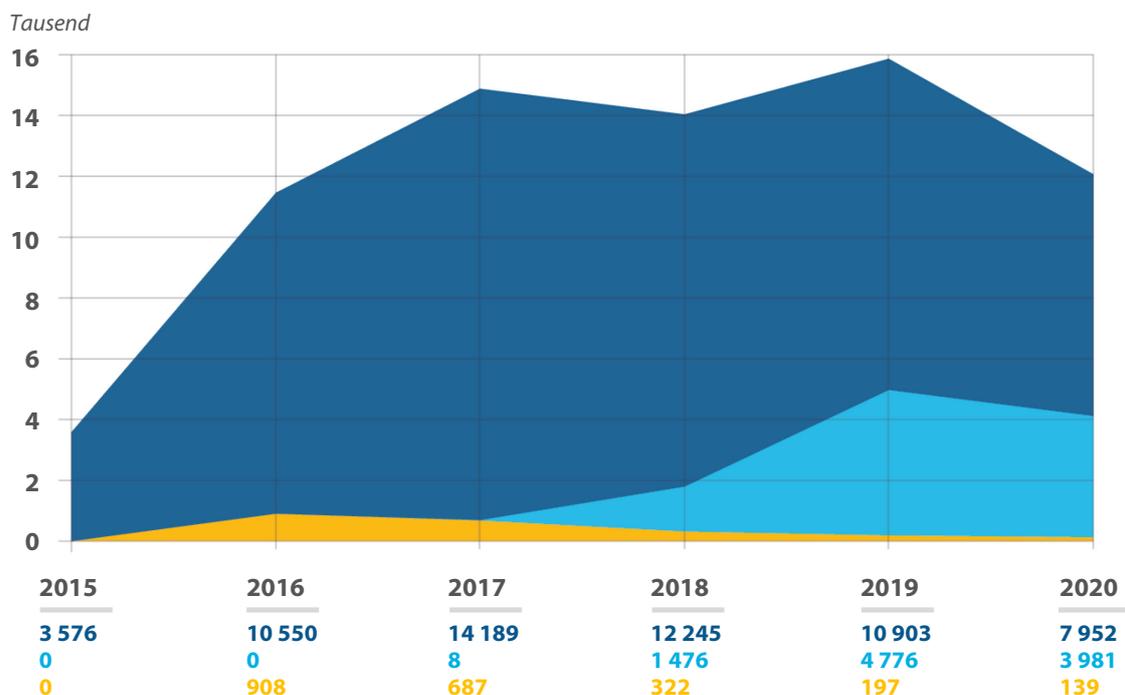
91 Bei den **Rückkehraktionen** leistet Frontex finanzielle und operative Unterstützung (z. B. durch die Organisation von Flügen und den Einsatz von Begleitpersonen und Beobachtern). Frontex unterstützt traditionell hauptsächlich Charterflüge. Den Schätzungen der Agentur zufolge kommen gegenwärtig die meisten dieser Flüge mit ihrer Hilfe zustande. Dennoch kann ein Charterflug nur mit Zustimmung jedes einzelnen Rückkehrlandes genutzt werden. Zwei der zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Länder lehnen Frontex-Charterflüge ab. Mehrere Charterflüge wurden mit nur wenigen Rückkehrern an Bord organisiert⁵⁴.

92 In dem Neuen Aktionsplan für die Rückkehr vom März 2017 forderte die Kommission Frontex dazu auf, "einen Mechanismus zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Rückführungen durch gewerbliche Flüge ein[zu]richten". Daraufhin schloss Frontex die notwendigen Verträge mit den Fluggesellschaften ab, richtete die internen Systeme ein und organisierte einen ersten gewerblichen Flug im Dezember 2017. Seither stiegen die Zahlen deutlich an (siehe **Abbildung 13**). Zusätzlich leistete Frontex seit 2019 Hilfestellung bei der freiwilligen Ausreise und seit 2020 bei der freiwilligen Rückkehr. Die Zahl der unterstützten Fälle stieg rasch an, von 155 freiwilligen Ausreisen im Jahr 2019 auf 1 532 Drittstaatsangehörige, die freiwillig zurückkehrten (sowohl freiwillige Ausreisende als auch freiwillige Rückkehrer), im Jahr 2020. Dies glich den durch COVID-19-Beschränkungen bedingten Rückgang anderer Rückkehraktionen im Jahr 2020 teilweise aus.

⁵⁴ Mehr Informationen zur Unterstützung von Charterflügen und zu den Problemen ihrer Kosteneffizienz siehe den Sonderbericht Nr. 24/2019 des Hofes [Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen](#).

Abbildung 13 – Anzahl der mit Frontex zurückgekehrten Drittstaatsangehörigen

- Charterflüge
- Linienflüge
- Rückübernahmen im Rahmen der Erklärung EU-Türkei



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

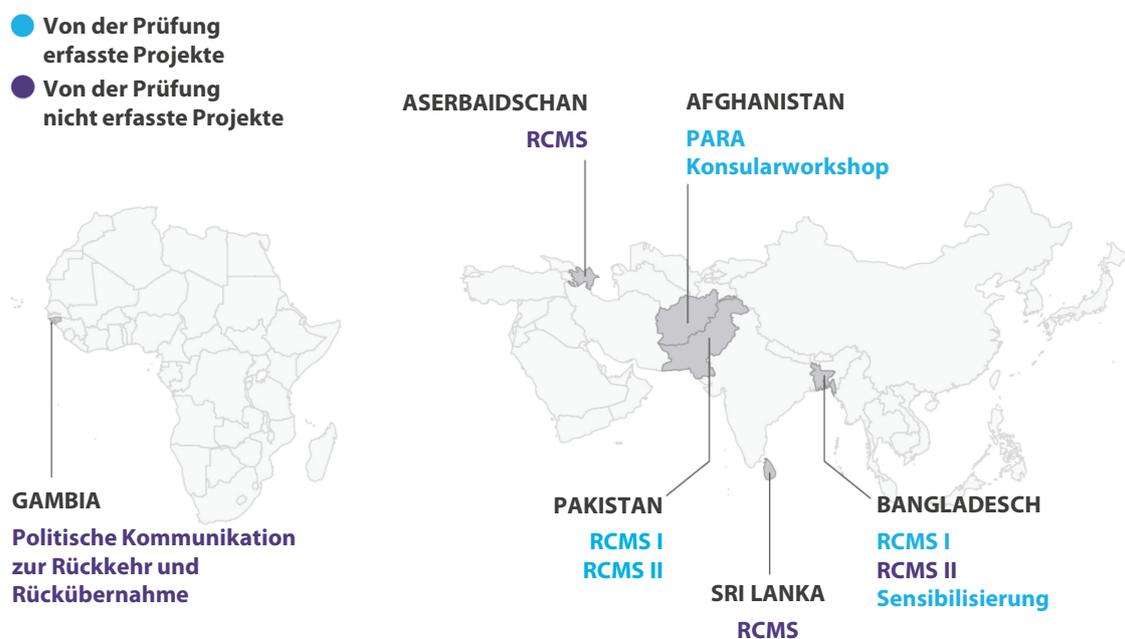
Die Projekte zur Unterstützung für den Kapazitätsaufbau und die Reintegration waren relevant und erzielten zum größten Teil die geplanten Outputs

Unterstützung für den Kapazitätsaufbau

93 2016 brachte die Kommission die Fazilität für den Aufbau von Rückübernahmekapazitäten (RCBF/EURCAP) auf den Weg, die darauf abzielt, die Kapazitäten der Partnerländer bei der Steuerung von Rückkehr und die Zusammenarbeit mit der EU bei der Rückübernahme zu stärken und irreguläre Migration zu verhindern. Die Fazilität hat einen Haushalt von 38,5 Millionen Euro (finanziert im Rahmen von AMIF) und wird von der IOM verwaltet. [Abbildung 14](#) gibt einen Überblick über die RCBF-Unterstützungsaktivitäten. Die Bewertung des Hofes von sechs durchgeführten Aktivitäten in den von der Prüfung erfassten Länder befindet sich in [Anhang III](#). Der Hof stellte fest, dass die Aktivitäten relevant waren und

die geplanten Outputs im Allgemeinen erzielt wurden. Die erzielten Wirkungen waren teilweise zufriedenstellend.

Abbildung 14 – RCBF/EURCAP-Unterstützungsaktivitäten 2016-2023



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage eines IOM-Originaldokuments.

94 Drei der vom Hof untersuchten RCBF-Aktivitäten hatten zum Ziel, das Online-Fallverwaltungssystem für Rückübernahmen (RCMS) aufzubauen und zu betreiben. Mit dem RCMS sollen Rückübernahmeprozesse und -verfahren automatisiert, Interessenträger (in Drittländern wie in Mitgliedstaaten) integriert, die allgemeine Fallbearbeitungszeit reduziert und aktuelle Daten und Informationen bereitgestellt werden. Als solches hat das RCMS das Potenzial, die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme strukturell zu verbessern.

95 Das RCMS in Bangladesch wird seit November 2020 erfolgreich entwickelt und eingesetzt, und die Mitgliedstaaten haben begonnen, es bei der Vorlage von Rückübernahmeersuchen zu nutzen. Das RCMS in Pakistan ist erfolgreich entworfen und entwickelt worden und wird in vier Pilot-Mitgliedstaaten eingesetzt (seit April 2018). Die vom Hof befragten nationalen Vertreter wiesen auf gemischte Resultate während der Pilotphase hin. Sie schätzten das RCMS als Instrument und waren der Ansicht, dass es gefördert und ausgeweitet werden sollte. Die Behörden reagierten vermutlich mehr und schneller auf Rückübernahmeersuchen. Herausforderungen bestanden aber immer noch. Letztlich ist das RCMS ein

technisches Instrument, dessen Erfolg auch davon abhängt, in welchem Maß die Behörden in den Drittländern zur Zusammenarbeit bereit sind.

96 Ende 2018 genehmigte die Kommission die zweite Phase des RCMS-Projekts in Pakistan, mit dem Ziel, das System weiteren Mitgliedstaaten zugänglich zu machen. Bei dieser Erweiterung kam es jedoch zu größeren Verzögerungen. Die IOM und die pakistanischen Behörden unterzeichneten die notwendige Dienstleistungsvereinbarung erst etwa 18 Monate später, im Juli 2020, aufgrund von Schwierigkeiten aufseiten Pakistans.

97 Der Hof überprüfte drei weitere Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, die auf die von den JWG vereinbarten besonderen Bedürfnisse zugeschnitten waren. Diese waren bei der Aufnahme der Zusammenarbeit im Rahmen der neu verhandelten Rückübernahmevereinbarungen hilfreich.

Reintegrationshilfe

98 Im Einklang mit der Rückführungsrichtlinie sollte die freiwillige Rückkehr Vorrang vor Rückführungen haben⁵⁵. Auch ist die soziale und wirtschaftliche Reintegration ein wichtiger Anreiz für Migranten, freiwillig zurückzukehren. Sie bietet den Rückkehrer die Aussicht auf eine Lebensgrundlage und macht so ihre Rückkehr würdevoll und nachhaltiger. Bei den EURA-Verhandlungen und den nachfolgenden JRC/JWG betonten die von der Prüfung des Hofes erfassten Länder immer wieder, wie wichtig die würdevolle Rückkehr ihrer Staatsangehörigen und deren Reintegration sei. [Anhang IV](#) enthält die Bewertung der Unterstützung bei der Reintegration für die von der Prüfung des Hofes erfassten Länder.

99 Die Kommission finanzierte die Reintegrationshilfe in allen zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern. Dies geschah im Rahmen von AMIF und im Rahmen der EU-Entwicklungsfonds:

- a) Im Rahmen von AMIF kofinanzierte die Kommission die von den Mitgliedstaaten durchgeführte freiwillige Rückkehr und Rückführungen. Zwischen 2015 und 2019 kofinanzierte AMIF die Rückkehr von insgesamt etwa 276 000 Personen weltweit

⁵⁵ Richtlinie 2008/115/EC über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, Erwägungsgrund 10.

(davon 159 000 Fälle freiwilliger Rückkehr). Etwa 40 % der Rückkehrer erhielten Reintegrationshilfe⁵⁶. Die Kommission sah jedoch keine Minimalanforderungen oder -standards für eine solche Hilfe vor; diese wurden meist auf einzelstaatlicher Basis bestimmt.

- b) Die EU-Entwicklungsfonds finanzierten die freiwillige Rückkehr und die Reintegrationshilfe für Binnenvertriebene, sich in Drittländern befindlichen Migranten und solche, die entlang der Migrationsrouten gestrandet waren. Die entsprechenden Projekte hatten eine streng humanitäre Dimension und waren deutlich auf die Entwicklung und/oder Migrationssteuerung ausgerichtet. Aufgrund ihrer meist geringen Zahl machten Rückkehrer aus Europa generell nur einen Teil der Hilfeempfangenden aus. Im Jahr 2018 kehrten zum Beispiel 820 000 Personen aus dem Irak und Pakistan zurück⁵⁷, im Gegensatz zu den etwa 3 120 Afghanen, die aus Europa zurückkehrten.

100 Der Hof überprüfte 14 Reintegrationsprojekte und befand, dass sie für die Bedürfnisse der Rückkehrer und der Drittländer relevant waren. Die Projekte waren auf die wirtschaftliche, soziale und psychosoziale Reintegration der Rückkehrer, die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Empfängergemeinschaften und/oder auf die Stärkung der Kapazität der Herkunftsländer, Migration zu steuern und rückkehrende Migranten wiederinzugliedern, ausgerichtet.

101 Der Hof stellte fest, dass 11 Projekte die geplanten Outputs erzielt haben (oder es vermutlich tun werden). In zwei der 11 Fälle beeinträchtigten jedoch Verzögerungen (aufgrund der schwierigen Sicherheitslage in Afghanistan) die Durchführung der Projekte. Bei drei der 14 Projekte kam es zu ernsthaften Schwierigkeiten. Zum Zeitpunkt der Prüfung unternahmen die Kommission und ihre Durchführungspartner bei diesen drei laufenden Projekten in Reaktion auf diese Schwierigkeiten eine Reihe schadensbegrenzender Maßnahmen.

102 In mehreren Fällen (Afghanistan, Guinea und Nigeria) überstieg der Bedarf an Reintegrationshilfe den diesen Projekten ursprünglich zugewiesenen Haushaltsmittel.

⁵⁶ Bericht der Kommission [2019 Annual Management and Performance Report for the EU Budget](#), COM(2020) 265 final, Seiten 32 und 155.

⁵⁷ [Returns to Afghanistan, Joint IOM-UNHCR Summary Report 2018](#), veröffentlicht in Kabul, Mai 2019, Seite 4.

In diesen Fällen reagierten die Kommission und der EUTF Afrika flexibel, indem sie die notwendige zusätzliche Unterstützung bereitstellten (siehe [Kasten 4](#)).

Kasten 4

EU-Unterstützung zur Bewältigung der Migrationskrise in Libyen

2019 billigte die EU die Regionale Aktion für die Sahelzone und die Tschadseeeregion in Höhe von insgesamt 121 Millionen Euro. Die Aktion stellte Mittel zur Unterstützung der freiwilligen (humanitären) Rückkehr von 9 000 Personen, zum Schutz von 12 400 Migranten, die gestrandet oder schutzbedürftig sind, zur Suche und Rettung von 10 000 Migranten, die in der Wüste gestrandet sind, sowie zur Unterstützung von 38 050 Rückkehrern zur Reintegration zur Verfügung. Die Aktion wurde von der IOM aufgrund eines Mandats der Joint Task Force der Afrikanischen Union, der EU und der Vereinten Nationen neben weiteren Programmen der EU und IOM zur Bewältigung der Migrationskrise in Libyen entwickelt.

Die Aktion ergänzt im Rahmen der gemeinsamen Initiative der EU und der IOM 13 seit 2017 in der Sahelzone und im Tschadseebecken durchgeführte einzelstaatliche Maßnahmen. Dies erwies sich angesichts der nachfolgenden Krise in Libyen als unzureichend. In Guinea war zum Beispiel die nationale Maßnahme ursprünglich darauf ausgerichtet, 2 000 Rückkehrer zu unterstützen, tatsächlich haben jedoch Ende 2018 9 000 Personen Reintegrationshilfe beantragt.

Ende 2020 vereinbarte die EU eine Verlängerung der Regionalen Aktion um 18 Monate und erhöhte ihren Beitrag auf insgesamt 188 Millionen Euro, um tausenden schutzbedürftigen und gestrandeten Migranten weiteren Schutz zu bieten sowie ihre sichere und menschenwürdige freiwillige Rückkehr zu erleichtern.

Insgesamt leistete der EUTF Afrika im Rahmen der EU-AU-UN-Arbeitsgruppe einen bedeutenden Beitrag zur freiwilligen Rückkehr von über 50 000 Migranten aus Libyen sowie zu deren Reintegration in ihre Herkunftsländer. Er hat auch zu einer Stabilisierung der Gemeinschaften in Libyen beigetragen, indem er 3,5 Millionen Menschen Zugang zu einer verbesserten Gesundheitsversorgung und 70 000 Kindern Grundbildung ermöglicht hat⁵⁸.

103 Die Projekte waren zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes im Gange, und die verfügbaren Informationen erlaubten es dem Hof nicht, die Wahrscheinlichkeit, dass

⁵⁸ EUTF-Factsheet 2020-Libya, short versions_V.17.

die geplanten Wirkungen erzielt werden, zu bewerten. In dieser Hinsicht enthielten die Projekte in Afghanistan, Bangladesch, Guinea, Irak, Marokko, Nigeria und Tunesien Elemente zur Verbesserung der Migrationssteuerung, darunter die Kapazität der nationalen Behörden, Unterstützung nach der Ankunft und zur Reintegration zu leisten. Die Wirkung "nachhaltige Reintegration zurückgekehrter Migranten" zu erreichen, ist auch von externen Faktoren und den verfügbaren Mitteln zur weiteren Hilfe nach Beendigung des Projekts abhängig.

104 Die vom Hof befragten Interessenträger hoben die Bedeutung der sicheren und menschenwürdigen Rückkehr sowie der nachhaltigen Reintegration von Rückkehrern hervor. Mit Ausnahme eines Projekts enthielten alle vom Hof geprüften Reintegrationsprojekte (wo zweckdienlich) eine Überwachungskomponente, um die Nachhaltigkeit der Reintegration im Laufe der Zeit zu bewerten. Insbesondere hat die IOM (die sieben der vom Hof geprüften 14 Reintegrationsprojekte durchführt) eine umfassende Methodik zur Bewertung der Nachhaltigkeit ihrer Reintegrationsunterstützung entwickelt und diese seit 2017 bei ihren Reintegrationsprojekten schrittweise angewandt⁵⁹. Dadurch könnte sie die erzielten Ergebnisse über Projekte, Länder und Zeiträume hinweg vergleichen und Faktoren für den Erfolg von Reintegration besser ermitteln.

105 Nach Definition der IOM kann Reintegration als nachhaltig betrachtet werden, wenn die Rückkehrer eine Stufe wirtschaftlicher Selbstständigkeit, sozialer Stabilität in ihren Gemeinschaften und psychosozialen Wohlbefindens erreicht haben, die es ihnen ermöglicht, mit den (Re-)Migrationstriebkräften zurechtzukommen⁶⁰. Die Reintegrationsberichte der IOM im Rahmen der Gemeinsamen Initiative der EU und der IOM⁶¹ in Verbindung mit vorläufigen Daten anderer Länder zeigen, dass nachhaltige Ergebnisse (auch wenn die Komponente der wirtschaftlichen Reintegration verhältnismäßig niedrigere Werte erhielt als die soziale und die psychosoziale Komponente) im Allgemeinen für diejenigen Personen erzielt wurden, die aufgespürt werden konnten und die der Befragung zustimmten. Dagegen wurde in einer Halbzeitbewertung zweier Programme, die von anderen Organisationen in Afghanistan

⁵⁹ Für eine detaillierte Beschreibung der Methodik siehe [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), November 2019, Seiten 32-37.

⁶⁰ [IOM Biannual Reintegration Report #2](#), November 2019, Seite 30.

⁶¹ Abrufbar unter migrationjointinitiative.org.

durchgeführt wurden, eine unzureichende Nachhaltigkeit hinsichtlich der Unterstützung festgestellt.

Anhand der verfügbaren Daten war keine umfassende Überwachung von Rückübernahmen möglich

106 Die Kommission (Eurostat) stellt seit 2008 Europäische Statistiken zur Migration und zum internationalen Schutz zusammen. Die Daten werden von den Mitgliedstaaten in Übereinstimmung mit einer 2020 aktualisierten EU-Verordnung⁶² geliefert. Die Statistiken zur Rückkehr⁶³ enthielten jährliche Daten zur:

- a) Zahl der Drittstaatsangehörigen mit Ausreiseanordnung, untergliedert nach der Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen;
- b) Zahl der Drittstaatsangehörigen, die aufgrund einer Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung nach Buchstabe a tatsächlich ausgereist sind, untergliedert nach der Staatsangehörigkeit der zurückgekehrten Personen ("zurückgekehrte Drittstaatsangehörige").

107 Die aktualisierte Verordnung sieht eine erhöhte Häufigkeit der Datenerfassung (von jährlich zu vierteljährlich) und eine weitere Untergliederung der Daten (Alter, Geschlecht, unbegleitete Minderjährige, Art der Rückkehr, erhaltene Unterstützung, Zielland) ab dem Referenzjahr 2021 vor.

108 Ein Schlüsselindikator für die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik ist die "tatsächliche Rückkehrquote", berechnet als Quotient aus der Zahl der Personen, die das Hoheitsgebiet der Union tatsächlich verlassen haben, und der Zahl derjenigen, die ausgewiesen wurden (Indikator b) gegenüber Indikator a), siehe oben). Die Kommission verwendet diesen Indikator in ihren Dokumenten⁶⁴, räumt jedoch

⁶² Verordnung (EU) 2020/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.

⁶³ Verordnung (EG) Nr. 862/2007, Artikel 7.

⁶⁴ Zum Beispiel in COM(2018) 634 final, Seite 2.

Probleme bezüglich der zugrunde liegenden Daten⁶⁵ ein. Diese sind auf die Unterschiedlichkeit einzelstaatlicher Verfahren und Rechtsvorschriften sowie auf Schwächen des EU-Rechtsrahmens und der Informationssysteme zum Grenzmanagement zurückzuführen. Die wichtigsten Schwierigkeiten und die Schritte, die die Kommission in den letzten Jahren zu ihrer Beseitigung unternommen hat, sind in [Anhang V](#) zusammengefasst.

109 Zum Zweck der Überwachung und mangels geeigneter europäischer Daten holt das für die Risikoanalyse zuständige Referat von Frontex seit 2011 von den Mitgliedstaaten monatlich Daten über Rückkehrentscheidungen für illegal aufhältige Drittstaatsangehörige und deren tatsächliche Rückkehr ein.

110 Frontex erhebt ihre Daten im Rahmen ihres Risikoanalysenetzes über unterschiedliche Kanäle und unter Verwendung einer anderen Methodik als Eurostat. Dies bedeutet, dass die Daten nicht vergleichbar sind (siehe [Abbildung 15](#)). Die Frontex-Daten weisen, ähnlich wie diejenigen von Eurostat, Schwächen auf⁶⁶. Außerdem stellen mehrere Mitgliedstaaten keine Daten zur Verfügung⁶⁷.

Abbildung 15 - Daten von Eurostat und Frontex über Rückkehrentscheidungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten (Tabelle "Zur Ausreise der EU-28 aufgeforderte Drittstaatenangehörige in 2019", [migr_eiord]) und Frontex-Daten (Risk Analysis for 2020, Anhang Tabelle 11, Rückkehrentscheidungen 2019).

111 Die Mitgliedstaaten, die Kommission und Frontex tauschen Informationen zur Zusammenarbeit mit prioritären Drittländern bei der Rückübernahme in verschiedenen Foren aus. Insbesondere organisiert die Kommission monatliche Sitzungen der "Sachverständigengruppe Rückübernahme", um mit nationalen

⁶⁵ Siehe zum Beispiel Eurostat, "Statistics explained – Enforcement of immigration legislation statistics", 11. Juli 2019, Abschnitt 'Non-EU citizens ordered to leave the EU'.

⁶⁶ Frontex erläuterte die Schwächen in den Abschnitten 5.7 und 6.3 ihrer [Risk Analysis for 2019](#).

⁶⁷ Siehe Frontex [Risk Analysis for 2019](#), Seite 25 und [Risk Analysis for 2020](#), Seite 32.

Sachverständigen operative Informationen auszutauschen. Diese Informationen wurden jedoch weder systematisch gesammelt noch systematisch bereitgestellt und waren unvollständig.

112 Mit dem überarbeiteten Visakodex (siehe Ziffer [51](#)) wird die Kommission verpflichtet, die Kooperation von Drittstaaten bei der Rückübernahme regelmäßig, aber mindestens einmal pro Jahr, auf der Basis zuverlässiger Daten zu bewerten⁶⁸. Die Indikatoren betreffen

- a) die Zahl der Rückkehrentscheidungen;
- b) die Zahl der tatsächlich zwangsweise rückgeführten Personen als prozentualer Anteil der ausgestellten Entscheidungen;
- c) die Zahl der vom Drittland akzeptierten Rückübernahmeersuchen als prozentualer Anteil der an ihn gerichteten Ersuchen;
- d) der Umfang der praktischen Zusammenarbeit bei der Rückführung in den verschiedenen Phasen des Rückkehrverfahrens (Identifizierung, Ausstellung von Reisedokumenten und Anerkennung des europäischen Reisedokuments, Einwilligung in die Rückübernahme von Personen und Zustimmung zu Rückführungsflügen und -aktionen).

113 Die benötigten Daten über die Rückkehr und die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme sind jedoch weder vollständig noch über die Mitgliedstaaten hinweg vergleichbar (Punkte a) und b), siehe Ziffer [108](#) und [Anhang V](#)) oder sind auf EU-Ebene nicht vorhanden (Punkte c)⁶⁹ und d)).

114 Um das Fehlen verfügbarer Daten auszugleichen, startete die Kommission im Januar 2020 zusammen mit Frontex eine Umfrage zur Datenerhebung mit detaillierten qualitativen Fragebögen zum Umfang der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zwischen den Mitgliedstaaten und 39 Drittländern von großem Belang.

115 Die erfassten quantitativen Daten sind ausgestellte Rückkehranordnungen (im Hinblick auf Entscheidungen und Personen), tatsächliche Rückkehr, Anträge für

⁶⁸ [Visakodex-Verordnung](#), Artikel 25a Absatz 2.

⁶⁹ Frontex begann im Jahr 2020, diese Daten von den Mitgliedstaaten monatlich einzuholen.

Rückkehrausweise sowie ausgestellte Rückkehrausweise. Die Indikatoren für Rückkehranordnungen (Entscheidungen) und tatsächliche Rückkehr entsprechen denen der bereits durch das Frontex-Risikoanalysenetzwerk ausgewählten und weisen die gleichen Schwächen auf (siehe Ziffer **108**). Die Indikatoren für die beantragten und ausgestellten Rückkehrausweise sind neu, und nur 20 Mitgliedstaaten haben Daten übermittelt. Aus ihnen ist ersichtlich, dass die Mitgliedstaaten nur für einen Teil der angeordneten Rückkehrentscheidungen Rückkehrausweise beantragt haben (bei 12 der Mitgliedstaaten betrug er weniger als 3 %). Obwohl Rückkehrausweise nicht immer erforderlich sind (z. B. verfügen Migranten möglicherweise über Reisedokumente, kehren freiwillig zurück oder werden flüchtig) und für ein und dieselbe Person mehrere Rückkehrentscheidungen ausgestellt werden können, lassen die Daten vermuten, dass die meisten Mitgliedstaaten in der überwältigenden Mehrheit der Fälle keine Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern bei der Ausstattung irregulärer Migranten mit Dokumenten und ihrer Rückübernahme anstrebten. In Fällen, bei denen um Zusammenarbeit ersucht wurde, waren die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der gemeldeten Rate erhaltener und beantragter Rückkehrausweise beträchtlich, die Zahlen bewegten sich im Bereich zwischen 13 % und 100 %.

116 Der qualitative Fragebogen beinhaltete 14 Fragen zur Zusammenarbeit bei der Rückübernahme für jeden einzelnen der 39 Drittländer. Eine der Fragen bezog sich auf die Einhaltung von Fristen zur Ausstellung von Reisedokumenten, wie in den Rückübernahmeabkommen vorgesehen. Daten zur tatsächlichen (durchschnittlichen) Verfahrensdauer wurden jedoch nicht erhoben.

117 Die Kommission hat ihre Bewertung der Ergebnisse der Umfrage abgeschlossen und dem Rat am 10. Februar 2021 übermittelt⁷⁰. Der Rat wird gegebenenfalls auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission und unter Berücksichtigung der allgemeinen Beziehungen der EU mit dem Drittland die im überarbeiteten Visakodex vorgesehenen positiven oder negativen Anreize in Gang setzen⁷¹.

⁷⁰ Bericht der Kommission an den Rat – Assessment of third countries' level of cooperation on readmission in 2019, COM(2021) 55 final (nicht öffentlich zugänglich).

⁷¹ [Visakodex-Verordnung](#), Artikel 25a Absatz 5 und Artikel 25a Absatz 8.

118 Dieses neue Verfahren hat das Potenzial, die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zu verbessern, indem

- a) die Erhebung und Weitergabe von Daten durch die Mitgliedstaaten im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme verstärkt wird. Zum ersten Mal werden auf EU-Ebene quantitative und qualitative Daten zur Zusammenarbeit mit prioritären Drittländern bei der Rückübernahme verfügbar sein;
- b) eine jährliche Bewertung der Zusammenarbeit mit maßgebenden Drittländern vorgenommen wird, sodass (nach mehreren solcher Bewertungen) klare Trends bei der Zusammenarbeit festgestellt werden können;
- c) faktengestützte politische Entscheidungen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme ermöglicht werden.

119 Das Fehlen eines entsprechenden Verfahrens zur Erfassung von Daten über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme in der Vergangenheit in Verbindung mit unzulänglichen Rückkehrdaten (siehe Ziffern **108-110** und **Anhang V**) machte es dem Hof unmöglich, die Gesamtwirkung von EU-Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zu bewerten.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

120 Insgesamt stellte der Hof fest, dass die Maßnahmen der EU zur Stärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zwar relevant waren, doch nur in begrenztem Umfang zu Ergebnissen geführt haben.

121 Der Hof wählte die zehn Länder mit der höchsten absoluten Zahl nicht zurückgekehrter irregulärer Migranten im Zeitraum 2014-2018 aus (siehe Ziffer [17](#)). Der Hof stellte fest, dass der Rat und die Kommission acht dieser zehn Länder formell als prioritär ermittelt und Rückübernahmeverhandlungen mit ihnen aufgenommen haben. Ebenso begann die Kommission einen Migrationsdialog mit zwei weiteren Ländern, jedoch ohne greifbare Ergebnisse bei der Rückübernahme (Ziffern [24-25](#)).

122 Die EU erzielte im Zeitraum 2015-2020 begrenzte Fortschritte beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen, hatten jedoch bei der Verhandlung nicht rechtsverbindlicher Rückübernahmevereinbarungen mehr Erfolg. Entscheidend für erfolgreiche Rückübernahmeverhandlungen ist der politische Wille der Drittländer. Obwohl die Kommission und der EAD politische Unterstützung zur Wiederaufnahme ausgesetzter Verhandlungen leisteten, waren die vom Hof befragten nationalen Interessenträger der Ansicht, dass die Kommission und der EAD ihr politisches Engagement gegenüber Drittländern verstärken müssten (Ziffern [26-28](#)).

123 Die Kommission und die Mitgliedstaaten berücksichtigten nicht in ausreichendem Maß die gewonnenen Erkenntnisse früherer Rückübernahmeabkommen, und seit Langem bestehende Probleme (in erster Linie das Beharren auf der Drittstaatsangehörigen-Klausel und das Zögern von Drittländern, diese anzuerkennen, auch wenn sie in bilateralen Abkommen verankert ist) sind nach wie vor die schwierigsten Punkte bei den EURA-Verhandlungen. Dagegen haben die Kommission und die Mitgliedstaaten nicht darauf bestanden, das europäische Reisedokument für die Rückführung ungeachtet seines Potenzials, den Problemen bei der Zusammenarbeit hinsichtlich der Rückübernahme wirksam zu begegnen (Ziffern [29-33](#)), in die verhandelten Abkommen aufzunehmen.

124 Die Rückübernahmevereinbarungen haben das gleiche Ziel wie die Rückübernahmeabkommen, sind jedoch flexibler in ihrem Inhalt. Das formelle Verhandlungsmandat gestattet es der Kommission jedoch nicht, erfolglose EURA-

Verhandlungen aufzugeben und eine schnellere Rückübernahmevereinbarung anzustreben (Ziffern [34-38](#)).

Empfehlung 1 – Einen flexiblen Ansatz bei den EURA-Verhandlungen verfolgen

Die Kommission sollte sich mit dem Rat auf einen flexibleren Ansatz bei den EURA-Verhandlungen verständigen, indem

- die Inhalte der Rückübernahmeabkommen den spezifischen Merkmalen der Zusammenarbeit mit dem betreffenden Drittland bei der Rückübernahme angepasst werden und die tatsächliche Notwendigkeit, die Drittstaatsangehörigen-Klausel, das europäische Reisedokument für die Rückführung und andere sensible Klauseln aufzunehmen oder nicht aufzunehmen, wenn dem Rat Vorschläge zu Verhandlungsrichtlinien unterbreitet werden, bewertet wird;
- sich im Fall lang anhaltender erfolgloser EURA-Verhandlungen gegebenenfalls auf ein Verfahren für alternative Rückübernahmevereinbarungen geeinigt wird.

Zeitraumen: 31. Dezember 2022

125 Kommission und Mitgliedstaaten haben keinen strategischen, sowohl EU-Maßnahmen als auch einzelstaatliche Maßnahmen einschließenden Ansatz zur Schaffung umfassender Unterstützungspakete für die EURA-Verhandlungen entwickelt. Außerdem traten die Kommission und die Mitgliedstaaten gegenüber Drittländern nicht durchgehend geschlossen auf, und die Kommission hat wichtige Mitgliedstaaten nicht immer zur Erleichterung der Verhandlungen mit Drittländern hinzugezogen. Wurden Mitgliedstaaten miteinbezogen, so hat dies den kollektiven politischen Einfluss der EU erhöht und erwies sich als hilfreich, Ergebnisse zu erzielen (Ziffern [39-46](#)).

Empfehlung 2 – Synergien mit den Mitgliedstaaten schaffen

Die Kommission sollte Synergien mit den Mitgliedstaaten schaffen, um die EURA-Verhandlungen und die Verhandlungen von Rückübernahmevereinbarungen zu erleichtern, indem sie

- sich vor Aufnahme der Verhandlungen mit den Mitgliedstaaten auf EU-Maßnahmen und einzelstaatliche Maßnahmen einigt, die möglicherweise als Anreiz verwendet werden könnten;
- die wichtigen Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Verhandlungen mit Drittländern hinzuzieht.

Zeitraumen: sofort

126 Die EU hat begrenzte Fortschritte bei der Schaffung struktureller Anreize für Drittländer zur Umsetzung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen erzielt. Im Bereich der Visumpolitik wurden mit dem überarbeiteten Visakodex der EU ein Mechanismus und Instrumente zur Stimulation der Mitwirkung von Drittländern bei der Rückübernahme zur Verfügung gestellt. Beim neuen Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit schlug die Kommission vor, den leistungsbasierten Anreiz für die Länder der Europäischen Nachbarschaft beizubehalten und die Zusammenarbeit bei der Migration als weiteres Kriterium zur Anerkennung von Fortschritten bei der guten Regierungsführung hinzuzufügen. Außerdem schlug die Kommission ein horizontales Ausgabenziel von 10 % als Unterstützung für die Union vor, um "die Union in die Lage [zu] versetzen [...], migrationsbezogenen Herausforderungen, Bedürfnissen und Chancen gerecht zu werden". Im Bereich der Handelspolitik wurde seit 2015 kein greifbarer Fortschritt bei der Schaffung von Anreizen zur Stimulation der Mitwirkung von Drittländern bei der Rückübernahme erzielt. Bei der regulären Migration wurden die bilateralen Arbeits- und Ausbildungsprogramme der Mitgliedstaaten nicht wirksam genug auf EU-Ebene eingesetzt. Die EU zögert bislang, negative Hebel zur Unterstützung der Rückübernahmeverhandlungen anzuwenden, in der Befürchtung, dies könnte sich als kontraproduktiv erweisen (Ziffern [47-68](#)).

127 Fortschritte wurden bei der Verbesserung der Koordinierung der Dienststellen der Kommission mit denen der Mitgliedstaaten erzielt. Die 2016 eingerichtete Taskforce der Kommission zur Unterstützung der Umsetzung des Partnerschaftsrahmens hat als Koordinierungs- und Diskussionsforum für die

Dienststellen der Kommission und des EAD gedient. Im Dezember 2019 schuf die Kommission eine ständige "Projektgruppe" der Kommissare zu Migrationsfragen, um die Koordinierung auf politischer Ebene zu verstärken. Der informelle Visa-Hebelmechanismus des AStV stellte ein Instrumentarium von Visamaßnahmen zur Verfügung, sollten sich Drittländer der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme verweigern. Die alleinige Existenz dieses Mechanismus verhalf in mehreren Fällen zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Diese positiven Erfahrungen führten zur Entwicklung eines "umfangreichen Hebelmechanismus" des AStV, mit der Möglichkeit, verschiedene Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Drittländern bei der Rückkehr und Rückübernahme zu ergreifen (Ziffern 69-72).

Empfehlung 3 – Anreize für Drittländer zur Zusammenarbeit bei der Rückübernahme verstärken

Die Kommission sollte bei sämtlichen neu vorgeschlagenen Abkommen, Instrumenten und Maßnahmen, die Drittländer betreffen, in der Anlaufphase deren Potenzial zur Verwendung als Anreiz zur Migrationssteuerung und Zusammenarbeit bei der Rückübernahme bewerten.

Zeitraumen: 31. Dezember 2022

128 Die wirksame Rückkehr kann durch vielfältige Schwierigkeiten behindert werden. Der Inhalt der Rückübernahmeabkommen bzw. der Vereinbarungen decken die meisten allgemeinen Hindernisse für eine reibungslose Rückübernahme ab. Vor diesem Hintergrund boten die Gemischten Rückübernahmeausschüsse/Gemeinsamen Arbeitsgruppen (JRC/JWG) ein Forum für die regelmäßige Bewertung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Deren Wirksamkeit war jedoch begrenzt, was sich daran zeigte, dass einige der behandelten Probleme wiederholt auftraten (Ziffern 74-79).

129 Die Netzwerke der EU (Eurint, EURLO, ERRIN) sind bei der Zusammenlegung nationaler Ressourcen erfolgreich und werden von den teilnehmenden Ländern wegen ihrer Ergebnisse geschätzt. Mit der Erweiterung ihres Mandats hat Frontex zunehmend Aktivitäten der Netzwerke übernommen. Der Transfer von EURLO und ERRIN gestaltete sich jedoch aufgrund des Mangels an Personal und Finanzmitteln bei Frontex schwierig (Ziffern 80-83).

130 Seit 2015 wurde das Mandat von Frontex zweimal erweitert, was die Unterstützung für die Mitgliedstaaten bei den Maßnahmen vor der Rückkehr und bei Rückkehraktionen verstärkt hat. Die Schwierigkeiten der Mitgliedstaaten beim Aufspüren irregulärer Migranten, der Verhinderung von Fluchtgefahr und der Sicherstellung des Erscheinens zur Anhörung waren eine wesentliche Ursache der Ineffizienz der Identifizierungsmissionen. Bei den Rückkehraktionen nahm die Frontex-Unterstützung bei der Rückkehr mit Linienflügen und bei der freiwilligen Ausreise und Rückkehr rasch zu (Ziffern [84-92](#)).

131 Der Hof stellte fest, dass die sechs geprüften Projekte, die die Kommission im Rahmen der RCBF finanzierte, für die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme relevant waren. Der Hof ist der Ansicht, dass insbesondere die Entwicklung von Online-Fallverwaltungssystemen für Rückübernahmen mit Drittländern geeignet ist, die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme auf struktureller Ebene zu verbessern (Ziffern [93-97](#)).

132 Die Kommission finanzierte die Unterstützung von Reintegrationsprojekten in allen zehn von der Prüfung des Hofes erfassten Ländern. Der Hof stellte fest, dass die vom Hof geprüften Projekte für die Bedürfnisse der Rückkehrer und der Drittländer relevant waren. 11 der 14 Projekte haben die geplanten Outputs erzielt (oder werden es vermutlich tun), wenn auch in zwei Fällen mit Verzögerungen (Ziffern [98-103](#)).

133 Die vom Hof im Zuge seiner Prüfung befragten Interessenträger hoben die Bedeutung der sicheren und menschenwürdigen Rückkehr sowie der nachhaltigen Reintegration von Rückkehrern hervor. Mit Ausnahme eines Projekts enthielten alle vom Hof geprüften Reintegrationsprojekte eine Überwachungskomponente, um die Nachhaltigkeit der Reintegration im Zeitverlauf zu bewerten. Da die Projekte zum Zeitpunkt der Prüfung des Hofes noch im Gange waren, sind noch keine endgültigen Ergebnisse hinsichtlich der Nachhaltigkeit verfügbar. Vorläufige Daten zeigten jedoch ermutigende Ergebnisse (Ziffern [104-105](#)).

134 Der Hof stellte bei den Daten der EU über die Rückkehr Mängel in Bezug auf die Vollständigkeit und Vergleichbarkeit zwischen den Mitgliedstaaten fest. Dies ist auf die Unterschiedlichkeit einzelstaatlicher Verfahren und Rechtsvorschriften sowie auf Schwächen des EU-Rechtsrahmens und der Informationssysteme zum Grenzmanagement zurückzuführen. In den letzten Jahren hat die Kommission Legislativvorschläge zur Beseitigung der meisten dieser Schwächen vorgelegt. Viele

dieser Änderungsvorschläge befinden sich jedoch noch im Gesetzgebungsverfahren oder sind noch nicht vollständig in Kraft getreten. Außerdem fehlen nach wie vor Daten über die Zügigkeit von Rückübernahmeverfahren und die Nachhaltigkeit der Reintegration von zurückgekehrten Migranten (Ziffern [106-110](#) und [Anhang V](#)).

135 Die Mitgliedstaaten, die Kommission und Frontex teilen auf regelmäßigen Sitzungen Informationen zur Zusammenarbeit mit prioritären Drittländern bei der Rückübernahme. Diese Informationen wurden jedoch weder systematisch gesammelt noch systematisch bereitgestellt und waren unvollständig. Mit der Überarbeitung des Visakodex im Jahr 2019 wurde die Kommission verpflichtet, die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme regelmäßig und auf der Grundlage zuverlässiger Daten zu bewerten. Diese regelmäßige Bewertung hat das Potenzial, die Erhebung und den Austausch von Daten in der EU zu verbessern und faktengestützte politische Entscheidungen im Bereich der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu erleichtern. Das Fehlen eines entsprechenden Verfahrens zur Erhebung von Daten über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme in der Vergangenheit in Verbindung mit unzulänglichen Rückkehrdaten machte es dem Hof unmöglich, die Gesamtwirkung der EU-Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme zu bewerten (Ziffern [111-119](#)).

Empfehlung 4 – Die Datenerhebung verbessern

Die Kommission sollte die Erhebung von Daten über die Rückübernahmen und die Nachhaltigkeit der Reintegration verbessern, indem sie

- unter Verwendung der von Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten eine weitere Untergliederung hinsichtlich der Dauer von Rückübernahmeverfahren einführt und
- systematisch Daten zur Nachhaltigkeit der Reintegration von zurückgekehrten Migranten erhebt.

Zeitraumen: 31. Dezember 2023

Dieser Bericht wurde von Kammer III unter Vorsitz von Frau Bettina Jakobsen, Mitglied des Rechnungshofs, am 6. Juli 2021 in Luxemburg angenommen.

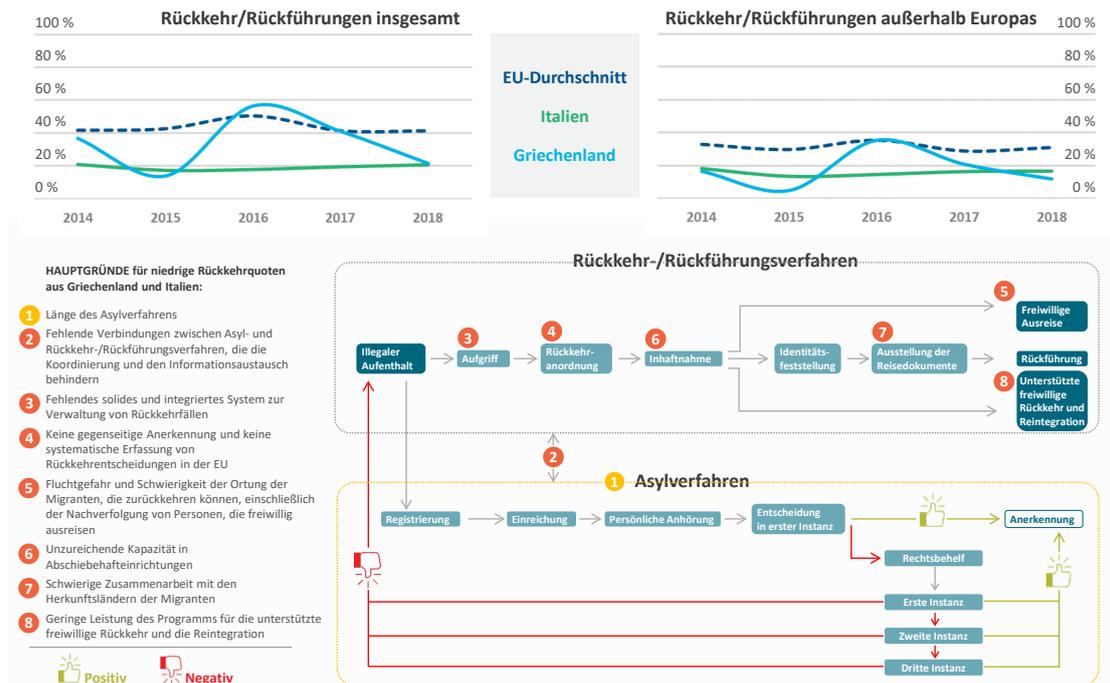
Für den Rechnungshof

Klaus-Heiner Lehne
Präsident

Anhänge

Anhang I – Hauptgründe für niedrige Rückkehrquoten aus Griechenland und Italien

QUOTE DER TATSÄCHLICH ZURÜCKGEKEHRTEN/RÜCKGEFÜHRTEN PERSONEN IN DER EU IM ZEITRAUM 2014 UND 2018



Quelle: Sonderbericht Nr. 24/2019 des Europäischen Rechnungshofes Asyl, Umsiedlung und Rückkehr von Migranten: Zeit für verstärkte Maßnahmen zur Beseitigung der Diskrepanzen zwischen Zielen und Ergebnissen, Abbildung 25.

Anhang II – Forderungen zur Schaffung und Anwendung von Anreizen

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

Tagung des Europäischen Rates (18. Oktober 2018) – Schlussfolgerungen, EUCO 13/18

"Es sollte mehr getan werden, um effektive Rückführungen zu erleichtern. Bestehende Rückübernahmeabkommen sollten besser und gegenüber allen Mitgliedstaaten diskriminierungsfrei umgesetzt werden, und es sollten neue Abkommen und Vereinbarungen geschlossen werden, wobei durch den Einsatz aller einschlägigen Maßnahmen, Instrumente und Möglichkeiten der Union – **etwa in den Bereichen Entwicklung, Handel und Visa – die erforderliche Hebelwirkung** zu erzeugen und zu nutzen ist."

Tagung des Europäischen Rates (19. Oktober 2017) – Schlussfolgerungen, EUCO 14/17

"der Europäische Rat fordert [...] die Erzeugung und Nutzung **der erforderlichen Hebelwirkung** durch den Einsatz aller einschlägigen Maßnahmen, Instrumente und Möglichkeiten der EU, einschließlich in den Bereichen **Entwicklung, Handel und Visa**, um messbare Ergebnisse bei der Verhinderung von illegaler Migration und bei der Rückführung von irregulären Migrantinnen und Migranten zu erzielen."

Tagung des Europäischen Rates (22. und 23. Juni 2017) – Schlussfolgerungen, EUCO 8/17

"[Es] sollen auf EU-Ebene umgehend und unter Nutzung aller verfügbaren **Hebel** – erforderlichenfalls auch durch eine Neubewertung der **Visapolitik** gegenüber Drittstaaten – gut funktionierende Rückübernahmeabkommen und pragmatische Vereinbarungen mit Drittländern eingeführt werden."

Tagung des Europäischen Rates (20. und 21. Oktober 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 31/16

Der Europäische Rat "weist darauf hin, wie wichtig es ist, dass weiter auf die Umsetzung des Partnerschaftsrahmens für die Zusammenarbeit mit einzelnen Herkunfts- oder Transitländern hingearbeitet wird [...] und unter Einsatz aller einschlägigen – auch **entwicklungs- und handelspolitischen** – Maßnahmen, Instrumente und Möglichkeiten der EU die **erforderliche Hebelwirkung** [...] [erzeugt] und [genutzt] [wird]."

Tagung des Europäischen Rates (28. Juni 2016) – Schlussfolgerungen, EUCO 26/16

"Die EU [wird] diesen auf wirksamen **Anreizen** und angemessener **Konditionalität** beruhenden [Partnerschaftsrahmen] einführen und zügig umsetzen, der zunächst eine begrenzte Zahl von vorrangigen Herkunfts- und Transitländern betreffen [...] soll[,] [um die] **erforderlich[e] Hebelwirkung** unter Einsatz aller einschlägigen – auch **entwicklungs- und handelspolitischen** – Maßnahmen, Instrumente und Hilfsmittel der EU [zu erzeugen und zu nutzen]."

Tagung des Europäischen Rates (25. und 26. Juni 2015) – Schlussfolgerungen, EUCO 22/15

Es "**sind alle Instrumente einzusetzen**, um die Rückübernahme irregulärer Migranten durch die Herkunfts- und Transitländer zu fördern. [...] gestützt auf den Grundsatz 'mehr für mehr' werden die Hilfe und die politischen Maßnahmen der EU genutzt, um **Anreize** für die Durchführung bestehender und den Abschluss neuer Rückübernahmeabkommen zu schaffen."

Mitteilungen der Kommission

Eine wirksamere Rückkehrpolitik in der Europäischen Union – Ein neuer Aktionsplan, COM(2017) 200 final

"Die Zusammenarbeit mit Drittländern innerhalb des Partnerschaftsrahmens unter Nutzung **aller zur Verfügung stehenden Strategien und Instrumente** wird eine bessere Kooperation dieser Drittländer bei der Identifizierung ihrer Staatsangehörigen sowie deren Ausstattung mit Dokumenten und Rückübernahme fördern." Generell sollten maßgeschneiderte Konzepte zum Einsatz kommen, um **alle Interessen, Anreize und Einflussmöglichkeiten** in Bezug auf ein Partnerland zu ermitteln [...], um [...] die Kooperation bei der Rückführung und Rückübernahme noch zu verbessern."

Ein neuer Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittländern, COM(2016) 385 final

"Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten ihre jeweiligen **Instrumente und Möglichkeiten** miteinander kombinieren und mit Drittstaaten Migrationspakete schließen, um die Migration besser zu steuern. Dies bedeutet, dass für jedes Partnerland ein Mix aus **positiven und negativen Anreizen** zum Tragen kommt, wobei klar sein muss, dass die gesamten Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden Land vor allem von der Fähigkeit und Bereitschaft des Landes zur Zusammenarbeit bei der Migrationssteuerung abhängen. Die **gesamte Bandbreite der**

Strategien, Finanzierungsinstrumente und außenpolitischen Instrumente der EU wird eingesetzt werden müssen."

EU-Aktionsplan für die Rückkehr, COM(2015) 453 final

"Die EU muss hinsichtlich der Rückübernahme **stärkeren Einfluss** auf Partnerländer ausüben, um für die Umsetzung bestehender Verpflichtungen und Vereinbarungen zu sorgen und die Aushandlung und den Abschluss neuer Abkommen zu erleichtern. [...] Rückkehr und Rückübernahme sollten Bestandteil eines ausgewogenen und konsolidierten Maßnahmenpakets der EU für einen Drittstaat sein, das **alle einschlägigen Politikbereiche** – insbesondere Inneres, Außenpolitik, Entwicklungshilfe, Handel und Sicherheit – einbezieht, damit die Ziele der Migrationspolitik der EU erreicht werden können. **Auflagen** sollten gemacht werden, wo dies angebracht ist."

Anhang III – Überblick über die Bewertung des Hofes von Projekten zum Kapazitätsaufbau (RCBF)

Beginn der Tätigkeiten	Ende der Tätigkeiten	Beschreibung	Vertragswert (EUR)	Programm	Geografische Reichweite	Relevanz <i>Bedarf der Drittländer gedeckt/Hindernisse der praktischen Zusammenarbeit</i>	Outputs erreicht <i>Geplante Outputs wurden (oder werden vermutlich) erzielt</i>	Wirkung erzielt <i>Geplante Wirkung wurde (oder wird vermutlich) erzielt</i>
Dezember 2016	März 2017	PARA – Unterstützung bei der Ankunft für 152 Personen, die vom 12. Dezember 2016 bis zum 31. März 2017 im Rahmen des Plans für ein gemeinsames Vorgehen Afghanistans und der EU in Migrationsfragen (JWF) nach Afghanistan zurückgekehrt sind	267 525	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Juni 2017	Juli 2017	Konsularische Workshops – Workshop zum Kapazitätsaufbau für Konsularbedienstete der afghanischen Botschaften in Europa	33 826	RCBF/ EURCAP I	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Januar 2017	April 2018	Sensibilisierung – Sensibilisierung für wichtige Fragen zur sicheren Migration in 12 Distrikten: die Resilienz und der Erfolg regulärer Migranten von Bangladesch, Risiko und Alternativen irregulärer Migration nach Europa und Zugang zu regulären Migrationsmechanismen	920 800	RCBF/ EURCAP I	Bangladesch	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
September 2018	Dezember 2020	RCMS I – Kapazitätsaufbau für die Behörden von Bangladesch zur Verwaltung und Anwendung des Online-Fallverwaltungssystems für Rückübernahmen mit dem Ziel der wirksamen Steuerung des Verfahrens zur Rückkehr von Migranten, die sich illegal in Drittländern aufhalten	4 813 000	RCBF/ EURCAP I	Bangladesch	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Dezember 2016	Juni 2018	RCMS I – Kapazitätsaufbau für die pakistanischen Behörden zur Verwaltung und Anwendung des Online-Fallverwaltungssystems für Rückübernahmen, Systementwicklung und - umsetzung	1 476 000	RCBF/ EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Januar 2018	Dezember 2020	RCMS II – Erweiterung des Online-Fallverwaltungssystems für Rückübernahmen	1 415 220	RCBF/ EURCAP I	Pakistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

Zufriedenstellend

Nicht zufriedenstellend

Teilweise zufriedenstellend

Nicht zutreffend/Nicht verfügbar

Anhang IV – Überblick über die Bewertung des Hofes von Projekten zur Reintegration

Beginn der Tätigkeiten	Ende der Tätigkeiten	Titel	Vertragswert (EU-Beitrag, Euro)	Programm	Geografische Reichweite	Relevanz <i>Bedarf der Rückkehrer/Dritt-länder gedeckt</i>	Reintegrations outputs erreicht <i>Geplante Outputs wurden (oder werden vermutlich) erzielt</i>	Überwachung <i>Das Projekt umfasst die Überwachung der Nachhaltigkeit der Reintegrationsunterstützung</i>	Nachhaltigkeit <i>Die Unterstützung ermöglicht eine nachhaltige Reintegration</i>
15.3.2017	14.3.2022	Reintegrations- und Entwicklungshilfe in Afghanistan (RADA)	50 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Auf der Grundlage vorläufiger Daten</i>
14.7.2017	31.3.2021	Nachhaltige Reintegration und Alternativen zur irregulären Migration schutzbedürftiger Afghanen	13 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
21.11.2017	5.4.2022	Anreizprogramm zur Verbesserung der Reintegration von Rückkehrern in Afghanistan	39 260 500	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
23.12.2017	22.12.2021	Afghanistan – Ethical Lifestyle Initiative für die wirtschaftliche Reintegration von Rückkehrern und Binnenvertriebenen	8 788 046	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
29.3.2018	28.9.2021	Bestandfähige menschliche Siedlungen in urbanen Regionen zur Unterstützung der Reintegration in Afghanistan (SHURA)	16 700 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.8.2019	5.10.2023	Programm Wirtschaftliche Antwort auf regionale Vertreibung in Afghanistan ("EZ-Kar")	27 000 000	DCI	Afghanistan	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.4.2017	12.4.2022	Nachhaltige Reintegration und verbesserte Migrationssteuerung in Bangladesch (PROTTASHA)	15 900 000	DCI	Bangladesch	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Auf der Grundlage vorläufiger Daten</i>

Beginn der Tätigkeiten	Ende der Tätigkeiten	Titel	Vertragswert (EU-Beitrag, Euro)	Programm	Geografische Reichweite	Relevanz <i>Bedarf der Rückkehrer/Dritt-länder gedeckt</i>	Reintegrations outputs erreicht <i>Geplante Outputs wurden (oder werden vermutlich) erzielt</i>	Überwachung <i>Das Projekt umfasst die Überwachung der Nachhaltigkeit der Reintegrationsunterstützung</i>	Nachhaltigkeit <i>Die Unterstützung ermöglicht eine nachhaltige Reintegration</i>
5.4.2017	4.10.2020	EUTF-IOM Initiative zum Schutz von Migranten und zur Reintegration: Guinea	5 400 000	EUTF Afrika	Guinea	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Auf der Grundlage vorläufiger Daten</i>
6.12.2018	5.12.2023	SAFE RETURN – Wiedereingliederung und Aufbauhilfe in Rückkehrgebieten im Irak (AWDA AMINA)	9 000 000	DCI	Irak	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13.4.2017	12.6.2021	EUTF-IOM: Verbesserung der Migrationssteuerung und nachhaltige Reintegration der nach Nigeria zurückgekehrten Migranten	15 500 000	EUTF Afrika	Nigeria	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Auf der Grundlage vorläufiger Daten</i>
1.12.2017	31.5.2022	EUTF-IOM Initiative für den Schutz und die Reintegration von Migranten: Regionale Aktion für die Sahelzone und die Tschadseeregion	188 222 021	EUTF Afrika	Burkina Faso, Kamerun, Tschad, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/> <i>Auf der Grundlage vorläufiger Daten</i>
15.8.2018	31.12.2021	EUTF-IOM-Fazilität zum Schutz von Migranten und zur Reintegration in Nordafrika	58 000 000	EUTF Afrika	Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Beginn der Tätigkeiten	Ende der Tätigkeiten	Titel	Vertragswert (EU-Beitrag, Euro)	Programm	Geografische Reichweite	Relevanz <i>Bedarf der Rückkehrer/Dritt-länder gedeckt</i>	Reintegrations outputs erreicht <i>Geplante Outputs wurden (oder werden vermutlich) erzielt</i>	Überwachung <i>Das Projekt umfasst die Überwachung der Nachhaltigkeit der Reintegrationsunterstützung</i>	Nachhaltigkeit <i>Die Unterstützung ermöglicht eine nachhaltige Reintegration</i>
22.5.2017	12.2.2021	PROGRES-Migration in Tunesien (einschließlich der Einrichtung eines von Tunesien geleiteten Reintegrationsmechanismus)	12 800 000 (einschließlich 2,5 Mio. EUR für Reintegration)	EUTF Afrika	Tunesien	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
1.6.2016	1.7.2022	Europäisches Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung (ERRIN)	58 455 000	AMIF	34 Länder weltweit	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Zufriedenstellend

Nicht zufriedenstellend

Teilweise zufriedenstellend

Nicht zutreffend/Nicht verfügbar

Anhang V – Mängel bei den EU-Daten zur Rückkehr und Maßnahmen zu ihrer Beseitigung

Indikator	Problem	Auswirkungen	Angegangen?	Wirksam?
Tatsächliche Rückkehrquote	Die Zahl der angeordneten Rückkehrentscheidungen in einem bestimmten Jahr bezieht sich nicht auf tatsächlich zurückgekehrte Personen im gleichen Zeitraum, da zwischen der Rückkehrentscheidung und ihrer Durchsetzung ein zeitlicher Unterschied besteht.	Indikator methodisch unklar. Dies kann dazu führen, dass die Daten Abweichungen aufweisen, z. B., dass die Zahl der tatsächlichen Rückkehrer größer ist als die der Rückkehranordnungen. Die Eurostat-Daten zu Albanern im Jahr 2017 ergeben eine Rückkehrquote von 100,9 %.	Nein	
Drittstaatsangehörige mit Ausreiseanordnung	Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten enthalten unterschiedliche Definitionen des Zeitpunkts, wann eine Rückkehranordnung zu erlassen ist. Rückkehranordnungen werden möglicherweise: <ul style="list-style-type: none"> - im Zusammenhang mit der Beendigung eines legalen Aufenthalts nicht systematisch erlassen ("geduldeter Aufenthalt"); - automatisch für jede Person erlassen, bei der das illegale Betreten des Hoheitsgebiets oder der irreguläre Aufenthalt dort festgestellt wurde, und dann zurückgenommen oder ausgesetzt, wenn eine Aufenthaltserlaubnis (z. B. aus humanitären Gründen) erteilt wird; - an dieselbe Person mehrfach erlassen (z. B. wegen zeitlich begrenzter Gültigkeitsdauer). 	Beschränkt die Vergleichbarkeit der Daten über Mitgliedstaaten hinweg.	In der 2018 von der Kommission vorgeschlagenen Neufassung der "Rückführungsrichtlinie" (COM(2018) 634 final) wird in Artikel 8 Absatz 6 ausgeführt, dass die "Mitgliedstaaten eine Rückkehrentscheidung unmittelbar nach Annahme einer Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts eines Drittstaatsangehörigen [erlassen]; hierzu zählt auch eine Entscheidung, einem Drittstaatsangehörigen [...] keinen nationalen Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutzstatus zuzuerkennen."	 Bis Ende 2020 haben die beiden Legislativorgane noch keine Einigung über diesen Vorschlag erzielt.

Indikator	Problem	Auswirkungen	Angegangen?	Wirksam?
Tatsächlich ausgereiste Drittstaatsangehörige	Es gibt kein System, das registriert, wo und wann Drittstaatsangehörige in die EU (Schengen) einreisen. Insbesondere bei freiwilligen Ausreisen wenden die Mitgliedstaaten unterschiedliche Kriterien für die Registrierung und Meldung einer Person als zurückgekehrt an. Insbesondere bei freiwilligen Ausreisen wenden die Mitgliedstaaten unterschiedliche Kriterien für die Registrierung und Meldung einer Person als zurückgekehrt an.	Unvollständige Daten	Mit dem Einreise-/Ausreisensystem (EES) der EU (Verordnung (EU) 2017/2226) werden alle Reisenden aus Drittländern bei jeder Überschreitung einer EU-Außengrenze registriert sowie Aufenthaltsüberzieher (Personen, die sich nach Beendigung ihrer Aufenthaltsberechtigung weiter im Schengenraum aufhalten) systematisch identifiziert.	 Das EES wird vor dem ersten Halbjahr 2022 voraussichtlich nicht einsatzbereit sein.
	Der Mitgliedstaat, der die Rückkehrentscheidung erlassen hat, wird nicht informiert, wenn Rückkehrer das Territorium der EU über das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats verlassen.	Unvollständige Daten	Als Teil des Legislativpakets der Kommission zur Stärkung der operativen Wirksamkeit und Effizienz des Schengener Informationssystem (SIS) werden die Mitgliedstaaten durch die Verordnung (EU) 2018/1860 verpflichtet, alle Rückkehrentscheidungen im System einzutragen (Artikel 3). Wenn Drittstaatsangehörige mit einer eingetragenen Rückkehrentscheidung bei der Ausreise aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats an den Außengrenzen überprüft werden, müssen die nationalen Behörden den Mitgliedstaat, der die Rückkehrentscheidung erlassen hat, über den Ort und Zeitpunkt der Ausreise informieren (Artikel 6).	 Das verstärkte Schengener Informationssystem soll die Vollständigkeit und Genauigkeit der Daten zur Befolgung von Rückkehrentscheidungen verbessern. Die Kommission muss am 28 Dezember 2021 entscheiden, wann die Verordnung (EU) 2018/1860 angewendet wird, nachdem sie geprüft hat, inwieweit die verschiedenen Interessenträger dazu vorbereitet sind.
	Die von Eurostat erfassten Daten liefern nicht genügend Detailinformationen (Untergliederung) zum angewandten Rückkehrverfahren und stehen nicht in Korrelation zueinander.	Die Daten liefern keinen Einblick in die Wirksamkeit der Rückführungssysteme.	Seit dem Referenzjahr 2014 erhebt Eurostat Jahresdaten der Mitgliedstaaten über zurückgeführte Drittstaatsangehörige unterteilt nach Art der Rückführung, der erhaltenen Unterstützung sowie des angewendeten Rückübernahmeabkommens.	 Ohne eine rechtliche Grundlage geschah die Datenübermittlung auf freiwilliger Basis, und nicht alle Mitgliedstaaten beteiligten sich daran. Infolgedessen waren die Daten unvollständig und auf Jahresbasis nicht miteinander vergleichbar.

Indikator	Problem	Auswirkungen	Angegangen?	Wirksam?
			<p>Im Mai 2018 hat die Kommission eine Überarbeitung der Migrations- und Asylstatistik von Eurostat vorgeschlagen. Die Verordnung (EU) 2020/851 wurde im Juni 2020 angenommen und sieht für Rückführungsstatistiken folgendes vor:</p> <p>a) Untergliederung nach Alter und Geschlecht und nach unbegleiteten Minderjährigen;</p> <p>b) Kürzung des Berichtszeitraums von zwölf auf drei Kalendermonate;</p> <p>c) für die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die tatsächlich zurückgekehrt sind, nicht nur Untergliederung nach Staatsangehörigkeit der zurückgekehrten Personen, sondern auch nach Art der Rückkehr und erhaltener Unterstützung sowie nach dem Zielland.</p>	<p style="text-align: center;"></p> <p>Die überarbeitete Verordnung ist zielführend, und mit den neuen Unterkategorien werden wertvolle Informationen über die Rückkehr geliefert. Dennoch werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> - die Gesetzgeber und Entscheidungsträger ohne Daten zur Dauer von Rückübernahmeverfahren und zur Nachhaltigkeit der Reintegration von zurückgekehrten Migranten weiterhin keinen Gesamtüberblick erhalten; - die Daten nicht in Korrelation zueinander stehen. Dies bedeutet, dass es noch immer nicht möglich ist, Fragen wie "Wie viele Staatsangehörige des Landes X sind in das Zielland Y rückgeführt worden?" oder "Wie viele Migranten mit einer im Jahr Z erlassenen Rückkehranordnung haben die EU tatsächlich verlassen und in welchem Jahr?" zu beantworten.



Wirksam angegangen



Angegangen, aber noch nicht operativ oder nur teilweise wirksam



Nicht angegangen/nicht angenommen

Akronyme und Abkürzungen:

AMIF: Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds

EAD: Europäischer Auswärtiger Dienst

ERRIN: Europäisches Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung

ETD: *Emergency Travel Document* (Rückkehrausweis)

EURA: EU-Rückübernahmeabkommen

Eurint: Europäischer integrierter Ansatz für die Rückkehr in Drittstaaten

EURLO: Europäisches Netz der Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen

EUTD: *EU Travel Document for return* (Europäisches Reisedokument für die Rückführung)

EUTF Afrika: Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika

Frontex: Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache

IOM: Internationale Organisation für Migration

JRC/JWG: Joint Readmission Committee (Gemischter Rückübernahmeausschuss)/Joint Working Group (Gemeinsame Arbeitsgruppe)

NDICI: Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt

RCBF/EURCAP: Fazilität für den Aufbau von Rückübernahmekapazitäten

RCMS: *Readmission Case Management System* (Online-Fallverwaltungssystem für Rückübernahmen)

TCN: *Third-Country National* (Drittstaatsangehöriger)

Glossar

AStV: Ausschuss der Ständigen Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Coreper), das wichtigste vorbereitende Gremium des Rates. Seine Funktion und unterschiedlichen Formationen sind in Artikel 240 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union geregelt.

Asyl: Schutz, den ein Staat Personen aus einem anderen Land auf der Flucht vor Verfolgung oder ernsthafter Gefahr gewährt.

Freiwillige Ausreise: Erfüllung der Verpflichtung zum Verlassen eines Landes innerhalb einer in einer Rückkehrentscheidung gesetzten Frist.

Freiwillige Rückkehr: Unterstützte oder eigenständige Rückkehr in das Herkunfts- oder Transitland oder in ein anderes Land aufgrund einer freiwilligen Entscheidung des Rückkehrers.

Irregulärer Migrant: Eine Person, die ohne die erforderliche Genehmigung in ein Land einreist oder sich dort aufhält.

Migration: Wanderungsbewegungen von Menschen oder Gruppen von Menschen über eine internationale Grenze oder innerhalb eines Staates für einen Zeitraum von mehr als einem Jahr.

Rückkehr: Die Rückreise von Drittstaatsangehörigen — in freiwilliger Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung oder Rückführung – in ihr Herkunftsland, Durchreiseland oder, freiwillig, in ein anderes Drittland.

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. Dies ist aufgrund der langen Zeit, die zwischen dem Erlass der Entscheidung und der tatsächlichen Rückkehr liegt, ein unvollkommenes Maß für die Wirksamkeit von Rückkehraktionen.

Rückübernahme: Entscheidung eines Staates, mit der die Wiedereinreise von Personen, meist eigene Staatsangehörige oder Staatsangehörige eines anderen Landes, die das Land durchquerten, oder dauerhaft Aufenthaltsberechtigte, gestattet wird.

Rückübernahmeabkommen: Abkommen zwischen zwei oder mehreren Ländern, das den Rahmen und die Verfahren für die schnelle und ordnungsgemäße Rückkehr von Migranten in ihr Herkunftsland oder in das Land, das sie durchquerten, festlegt.

Visaerleichterungsabkommen (EU): Abkommen zur Erleichterung der Ausstellung einer Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zur Durchreise durch das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten oder für den beabsichtigten Aufenthalt in diesem für nicht länger als drei Monate in einem Zeitraum von sechs Monaten. Die Visaerleichterung ist nicht mit der Visaliberalisierung gleichzusetzen.

Antworten der Kommission, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und von Frontex

Antworten der Kommission und des EAD

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Antwort von Frontex (der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache)

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=59347>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen 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 Karel Meixner sowie den Prüfern Jiri Lang und Piotr Zych. Mark Smith leistete sprachliche Unterstützung.



Leo Brincat



Romuald Kayibanda



Karel Meixner



Jiri Lang



Piotr Zych

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2021.

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Das bedeutet, dass eine Weiterverwendung gestattet ist, sofern die Quelle in angemessener Weise angegeben und auf Änderungen hingewiesen wird. Der Weiterverwender darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft der Dokumente nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Sie sind zur Einholung zusätzlicher Rechte verpflichtet, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Mitarbeitern des Hofes, oder Werke Dritter enthält. Wird eine Genehmigung eingeholt, so hebt diese die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Wollen Sie Inhalte verwenden oder wiedergeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, müssen Sie eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen und werden Ihnen nicht im Rahmen der Lizenz zur Verfügung gestellt.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Europäischen Rechnungshofs

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nur mit vorheriger Genehmigung des Europäischen Rechnungshofs verwendet werden.

PDF	ISBN 978-92-847-6467-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/057165	QJ-AB-21-017-DE-N
HTML	ISBN 978-92-847-6398-6	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/828	QJ-AB-21-017-DE-Q

Probleme bei der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern tragen zur niedrigen Rückkehrquote irregulärer Migranten aus der EU bei. Bei dieser Prüfung bewertete der Hof, ob die EU die Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme wirksam verstärkt hat. Der Hof stellte fest, dass die Ergebnisse der Verhandlungen mit Drittländern aufgrund unzureichender Nutzung von Synergien mit Mitgliedstaaten und in den Politikbereichen der EU suboptimal waren. Die Maßnahmen der EU zur Erleichterung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme waren relevant, die Ergebnisse jedoch nicht einheitlich. Zudem machten unzulängliche Daten über die Rückkehr und Rückübernahmen es dem Hof unmöglich, ihre Gesamtwirkung zu bewerten. Der Hof empfiehlt der Kommission, bei der Aushandlung von Rückübernahmeabkommen einen flexibleren Ansatz zu verfolgen, Synergien mit den Mitgliedstaaten zur Erleichterung der Rückübernahmeverhandlungen zu schaffen, die Anreize für Drittländer zu verstärken und die Erhebung von Daten über die Rückübernahmen zu verbessern.

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



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

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