



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 20.7.2011  
KOM(2011) 448 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Anwendung der Kriterien für die Verteilung der Ressourcen unter den Mitgliedstaaten  
im Rahmen des Europäischen Außengrenzenfonds, des Europäischen Fonds für die  
Integration von Drittstaatsangehörigen und des Europäischen Rückkehrfonds**

{SEK(2011) 940 endgültig}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Anwendung der Kriterien für die Verteilung der Ressourcen unter den Mitgliedstaaten  
im Rahmen des Europäischen Außengrenzenfonds, des Europäischen Fonds für die  
Integration von Drittstaatsangehörigen und des Europäischen Rückkehrfonds**

**1. HINTERGRUND DES BERICHTS**

**1.1. Zweck des Berichts**

Für den Zeitraum 2007-2013 richtete die Europäische Union das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ ein, das mit Mitteln von insgesamt 4 020 Mio. EUR ausgestattet wurde. Durch das Generelle Programm, das vier Fonds umfasst, soll dafür gesorgt werden, dass die Verantwortung bezüglich der finanziellen Lasten unter den Mitgliedstaaten fair aufgeteilt wird; die Belastung ist Folge der Einführung einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen der Union und der Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen im Bereich Asyl und Einwanderung<sup>1</sup>.

Die Fonds unterscheiden sich von den meisten anderen Finanzinstrumenten der EU insofern, als sie einen Mechanismus für die Zuteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten auf Jahresbasis vorsehen.

Deshalb erfordern die Rechtsakte zur Einrichtung des Außengrenzenfonds<sup>2</sup>, des Europäischen Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen<sup>3</sup> („Integrationsfonds“) und des Europäischen Rückkehrfonds<sup>4</sup>, dass die Kommission dem Europäischen Parlament, dem Rat, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Kriterien für die Zuweisung der Mittel an die Mitgliedstaaten berichtet und prüft, ob diese Kriterien gegebenenfalls geändert werden müssen.

Für den Europäischen Flüchtlingsfonds, den vierten Fonds im Rahmen des Generellen Programms, gilt diese Verpflichtung allerdings nicht. In den im Jahr 2000 beschlossenen Rechtsakt flossen frühere Erfahrungen, auch mit den Kriterien, ein.

Dem Bericht ist zu entnehmen, wie bei der Anwendung der Kriterien für die Verteilung der Mittel vorgegangen wurde; im dazu gehörigen Arbeitsdokument der Dienststellen werden die Ergebnisse für die Mitgliedstaaten im Einzelnen dargelegt. Die Dokumente enthalten die Daten, die gewählte Methode sowie die Ergebnisse der Anwendung der Kriterien und können so den Mitgliedstaaten, den anderen Organen und den Interessenträgern wertvolle Denkanstöße bezüglich der EU-Finanzierung im Bereich der Steuerung von Migrationsströmen im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens geben.

---

<sup>1</sup> KOM(2005) 123 endg.

<sup>2</sup> Artikel 52 Absatz 3 Buchstabe a der Entscheidung Nr. 574/2007/EG (ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 22).

<sup>3</sup> Artikel 48 Absatz 3 Buchstabe a der Entscheidung Nr. 2007/435/EG des Rates (ABl. L 168 vom 28.6.2007, S. 18).

<sup>4</sup> Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a der Entscheidung Nr. 575/2007/EG (ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 45).

## 1.2. Verfahren zur Zuweisung von Mitteln im Rahmen der Fonds

Die Fonds werden vornehmlich im Zuge der gemeinsamen Mittelverwaltung durch die Mitgliedstaaten umgesetzt. Im Wege jährlicher Programme der Mitgliedstaaten sollen durch den EU-Haushalt in den Mitgliedstaaten ein strukturiertes Vorgehen (Kapazitätenaufbau) sowie Aktivitäten unterstützt werden, die den nationalen oder lokalen Gegebenheiten in dem betreffenden Politikbereich nach Maßgabe des in den Rechtsakten niedergelegten Ziels entsprechen. Alle Maßnahmen werden innerhalb eines gemeinsamen Rahmens (strategische Leitlinien der EU) kofinanziert.

Für jeden Fonds beruht die jährliche Verteilung der verfügbaren Finanzmittel der EU auf die Mitgliedstaaten auf besonderen und objektiven Kriterien, die die Lage des Mitgliedstaats hinsichtlich der Verpflichtungen, die er im Namen und zum allgemeinen Nutzen der Union in den betreffenden Politikbereichen eingegangen ist, widerspiegelt. Diese betreffen beispielsweise die zu schützenden Außengrenzen, die Zahl der diese Grenzen überschreitenden Personen, die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig im Land aufhalten und die in die Gesellschaft integriert werden müssen, oder die Zahl der umzusetzenden Rückführungsentscheidungen. In der Definition der Kriterien kommt das grundlegende Prinzip der Solidarität, die den Fonds zugrunde liegen, konkret dadurch zum Ausdruck, dass den Mitgliedstaaten, die am meisten durch die Steuerung der Migrationsströme belastet sind, der größte Teil der EU-Finanzierung zugute kommen soll.

Jedes Jahr zieht die Kommission für die Berechnungen EU-Daten von Eurostat sowie Ad-hoc-Daten der Mitgliedstaat heran. Nachdem die Berechnungen den Mitgliedstaaten im Jahr N-1<sup>5</sup> mitgeteilt wurden, kennen diese den Beitrag der EU zum Jahresprogramm, so dass sie ernsthaft mit der Auswahl der im Rahmen der betreffenden Programme mitzufinanzierenden Maßnahmen beginnen können. Diese Richtbeträge („vorläufige Mittel“) werden bestätigt oder geändert, wenn die Haushaltsbehörde den EU-Haushalt im Jahr N-1 angenommen hat.

## 1.3. Aufbau und Inhalt des Berichts

Schwerpunkt des Berichts sind die Berechnungen für die Haushaltsjahre 2007 bis 2011. Die Berechnungen sind endgültig.

Ziel der Beratungen, die zur Annahme der Rechtsakte führten, war u.a. die Stärkung der Datensammlung infolge des Inkrafttretens der Verordnung Nr. 862/2007<sup>6</sup> („Verordnung zu Migrationsstatistiken“). Dank der Anwendung der Verordnung zu Migrationsstatistiken auf die für die Verteilung der Mittel im Rahmen der Fonds genutzten Daten konnten die Verlässlichkeit und die Vergleichbarkeit der Daten verbessert werden. Welche Erfahrungen mit der Anwendung der Kriterien gesammelt wurden, soll in diesem Bericht für jeden der Fonds untersucht werden.

---

<sup>5</sup> Die jeweiligen Mittel werden nur als Richtwerte angegeben, da die Gesamtmittelausstattung des Fonds davon abhängt, ob die Haushaltsbehörde der Europäischen Union bis Ende des Jahres den endgültigen Haushalt genehmigt. Außerdem unterliegen sie der förmlichen Zustimmung durch die Kommission.

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer (ABl. L 199 vom 31.7.2007, S. 23).

Weitere Informationen zur Methodik und Datenerhebung sowie ein Überblick und eine vergleichende Analyse der Ergebnisse der Anwendung der Daten im Rahmen der Fonds finden sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

## **2. ALLGEMEINER RAHMEN FÜR DIE BERECHNUNGEN**

### **2.1. Wichtigste Grundsätze für die Bereitstellung von Daten und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission**

Von Anfang an sollten für alle Fonds bei der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einschließlich Eurostat folgende Prinzipien eine optimale Anwendung der Bestimmungen zu den Verteilungsschlüsseln der Rechtsakte gewährleisten:

- (1) In erster Linie sind die Mitgliedstaaten dafür zuständig, genaue und verlässliche Daten bereitzustellen, die für die Verteilung der Mittel an die Mitgliedstaaten von Bedeutung sind. Gemäß den Basisrechtsakten gelten als Bezugsdaten die jeweils aktuellsten Statistiken, die die Kommission (Eurostat) auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten entsprechend dem Gemeinschaftsrecht erstellt. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten für die Fonds, für die der Kommission (Eurostat) keine Daten übermittelt wurden oder für die die Statistiken nicht von der Kommission (Eurostat) erstellt werden, möglichst schnell vorläufige Daten sowie die notwendigen Informationen bereitstellen, damit die Kommission diese Daten prüfen kann<sup>7</sup>.
- (2) Im Fall der Nichteinhaltung hätte die Nichtbereitstellung einer bestimmten Datenkategorie gemäß dem betreffenden Rechtsakt letztlich zur Folge, dass das in der Tabelle für die Verteilung der Mittel auszufüllende Feld – außer in den Fällen, in denen dies einem Mitgliedstaat zugute käme – leer bleibt.

Für EU-Statistiken wurden wichtige Kontrollen der Qualität von Statistiken vorgesehen. So führt Eurostat ein Programm zur Qualitätssicherung durch und arbeitet im Rahmen seiner umfangreichen Anstrengungen zur Sicherstellung der Einhaltung der Anforderungen der Statistikvorschriften der EU durch die Mitgliedstaaten mit den einzelstaatlichen Datenlieferanten zusammen, um die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung „Migrationsstatistiken“ zu prüfen und zu gewährleisten.

### **2.2. Fortlaufende Verbesserung von Arbeitsmethoden und Datenqualität**

Die Kommission und die Mitgliedstaaten haben seit Beginn gemeinsam darauf hingearbeitet, die Verfügbarkeit und Vergleichbarkeit von Daten sicherzustellen. Ein allgemeiner Kooperationsrahmen wurde errichtet, und vorhandene Datensammlungen und Quellen wurden gemeinsam untersucht. Im Sommer 2007 wurden die Ergebnisse für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 den Mitgliedstaaten mitgeteilt. Diese ersten Erfahrungen wurden evaluiert, und es wurden Verbesserungen vorgenommen. Auch wurde beschlossen, so viel wie möglich auf der Grundlage von bereits ausgefüllten Mustern von Eurostat zu arbeiten und die Arbeitsbeziehungen zu formalisieren (Netz statistischer Kontaktstellen). Somit wurden die Arbeitsmethoden stabilisiert, und die Mitgliedstaaten sind mit ihnen vertraut.

---

<sup>7</sup> Artikel 12 des Integrationsfonds, Artikel 13 des Europäischen Flüchtlingsfonds und Artikel 14 des Außengrenzenfonds und des Rückkehrfonds.

Ab dem Haushaltsjahr 2010 wurden die ersten Datensätze (Referenzjahr: 2008) genutzt, die gemäß den Bedingungen der Verordnung „Migrationsstatistiken“ erhoben worden waren.

### **3. SPEZIFISCHER RAHMEN FÜR DIE BERECHNUNG DER EINZELNEN FONDS**

#### **3.1. Der Außengrenzenfonds**

##### *3.1.1. Kriterien des Basisrechtsakts*

In Artikel 14 und 15 der Entscheidung 574/2007/EG („Außengrenzen-Basisrechtsakt“) sind die Kriterien für die Verteilung der jährlichen Mittel des Fonds unter den Mitgliedstaaten festgelegt. Als Ausdruck der Solidarität mit den Mitgliedstaaten, die zum Nutzen der EU anhaltende und schwere finanzielle Lasten tragen, enthalten die Bestimmungen objektive Kriterien, die nach Art der Grenze aufgeschlüsselt werden. Dabei wird dem Migrationsstrom und der Höhe der Bedrohung an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten Rechnung getragen.

Gemäß Artikel 14 werden die jährlich verfügbaren Mittel wie folgt auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt:

- (1) 30 % für Landaußengrenzen
- (2) 35 % für Seeaußengrenzen
- (3) 20 für Flughäfen
- (4) 15 % für Konsularstellen.

Zu 1 und 2: Bei den Land- und Seeaußengrenzen werden 70 % unter Berücksichtigung der Länge der Außengrenzen zugeteilt, wobei gegebenenfalls eine Verlängerung aufgrund von Gewichtungsfaktoren vorgenommen wurde. Die restlichen 30 % werden entsprechend der durch die Grenzverwaltung entstehenden Arbeitsbelastung zugeteilt (diese wird nach den Durchschnittszahlen der beiden Vorjahre festgelegt und richtet sich nach der Zahl der Personen, die die Grenze an zugelassenen Grenzübergangsstellen überschreiten, der Zahl der Drittstaatsangehörigen, die an der Grenze abgewiesen werden, und der Zahl der Personen, die nach dem illegalen Überschreiten der Grenze aufgegriffen werden).

Die Länge der Seegrenzen wird definiert als die seewärtige Grenze des Küstenmeers der Mitgliedstaaten gemäß den Festlegungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen. Die seewärtige Grenze kann in Fällen, in denen zwecks Verhinderung der unrechtmäßigen Zuwanderung bzw. der illegalen Einreise regelmäßig weit reichende Operationen erforderlich sind, verlängert werden, um eine illegale Einwanderung bzw. ein illegales Überschreiten der Grenze in Gebieten, in denen eine hohe Bedrohung gegeben ist, zu verhindern.

Zu 3: Bei Flughäfen wird die Mittelzuteilung nach der Arbeitsbelastung berechnet, die sich aus der Verwaltung der Luftgrenzen ergibt (die Arbeitsbelastung wird nach den Durchschnittszahlen der beiden Vorjahre festgelegt und betrifft die Zahl der Personen, die die Grenze an zugelassenen Grenzübergangsstellen überschreiten, und die Zahl von Drittstaatsangehörigen, denen das Überschreiten der Außengrenze verweigert wird).

Zu 4: Bei Konsularstellen wird die Mittelzuteilung nach der Zahl der Konsularstellen und der Zahl der Visaanträge (Arbeitsbelastung) berechnet.

Artikel 15 gibt den Rahmen für die Berechnung des Gewichtungsfaktors für Land- und Seeaußengrenzen vor. Die Agentur Frontex wurde beauftragt, für jeden Grenzabschnitt die Höhe der Bedrohung festzustellen (hohes, mittleres und normales Risiko für Landaußengrenzen und hohes, mittleres und normales Risiko für Seeaußengrenzen). Die Berichte stützen sich auf die Daten, die die Grenzkontrollbehörden der Mitgliedstaaten Frontex im Rahmen des Frontex-Netzwerks für Risikoanalyse übermitteln. Wichtigste Quelle sind die im Außengrenzen-Basisrechtsakt genannten Datenkategorien.

### 3.1.2. Datenerhebung

Die Berechnung der Verteilung der Mittel im Rahmen der Fonds ist insofern schwierig, als dazu die jährliche Erhebung vieler verschiedener Kategorien von Daten erforderlich ist, die aus verschiedenen Quellen stammen. Wegen der Komplexität der zu erhebenden Daten hat die Kommission den Mitgliedstaaten detaillierte spezifische Leitlinien an die Hand gegeben. Regelmäßig wurden neue Leitlinien herausgegeben, die der Entwicklung des rechtlichen und operativen Rahmens sowie der Informationen aus den Vorjahren Rechnung tragen. Die Kommission benötigt nicht nur die Daten, die unbedingt für die Berechnung der Mittelzuteilung erforderlich sind, sondern hat auch zusätzliche Daten angefordert, die zur Validierung der unbedingt erforderlichen Daten genutzt werden sollen.

So wird im Außengrenzen-Basisrechtsakt festgestellt, dass nur für bestimmte Daten zur Arbeitsbelastung die Referenzzahlen EU-Statistiken sein können und sich die Situation im Rahmen des Außengrenzenfonds in diesem Sinne grundlegend von den anderen Fonds unterscheidet, für die der Großteil oder sogar alle Daten als EU-Statistiken zusammengestellt werden.

Die Daten wurden wie folgt erhoben:

- Bezüglich der Länge der Außengrenzen und der Zahl der Flughäfen wurden Daten direkt von den Mitgliedstaaten geliefert und von der Kommission durch einen Vergleich verschiedener Quellen (u.a. offizielle Internetseiten von Ministerien der Mitgliedstaaten, Schengen-Evaluierungsberichte) validiert;
- Bezüglich der Visaanträge wurden die Daten zu den Schengen-Visa (d.h. Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, Transitvisa, Lufthafentransitvisa) der Datensammlung des Rates entnommen, während die Zahl der Konsularstellen von den Mitgliedstaaten mitgeteilt wurde und durch die über den Rat zur Verfügung gestellten Informationen validiert wurde;
- Die Daten über Einreiseverweigerungen und Aufgriffe beruhten auf der Datensammlung zu Vollstreckungsmaßnahmen gegen illegale Einwanderer;
- Die Daten über die Zahl der Personen, die die Außengrenzen überschritten haben, wurden unmittelbar von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt.

Bei einigen Mitgliedstaaten, den wichtigsten Datenlieferanten im Rahmen des Fonds, kam es bei der Auslegung und Messung mitunter zu Schwierigkeiten. So erwies es sich zeitweise als schwierig, die Fälle zu bestimmen, in denen tatsächlich ein Überschreiten der Seeaußengrenze im Sinne des Fonds stattfindet, und den Begriff „Zahl der Personen, die nach dem illegalen Überschreiten der Grenze aufgegriffen wurden“ auszulegen. In anderen Fällen konnten einige

Mitgliedstaaten nur schwer genaue Zahlen liefern, auch wenn sie den Faktor genau verstanden, weil die Daten entweder nicht als solche oder nicht gemäß den Kriterien im Außengrenzen-Basisrechtsakt erhoben wurden, so dass nur Schätzwerte geliefert werden konnten. Schließlich erwies sich auch die Auslegung der Definition weit reichender Operationen und der Definition der verlängerten seewärtigen Grenze als schwierig.

### *3.1.3. Gesamtbewertung der Anwendung der Kriterien*

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es trotz einiger Schwierigkeiten bei der Anwendung aller Faktoren, die für die Verteilung der Mittel bestimmt worden waren, doch möglich war, die zur Anwendung der Kriterien gemäß dem Außengrenzen-Basisrechtsakt erforderlichen Daten zu erheben und die Berechnung der vorläufigen Mittelzuteilung den Mitgliedstaaten so zeitig zu übermitteln, dass sie sie für die Erstellung ihrer Jahresprogramme verwenden konnten.

Die Ergebnisse der Anwendung der Kriterien werden kurz im SEK-Dokument dargelegt. Die endgültige Verteilung der Mittel zeigt, dass der Fonds in erster Linie jenen Mitgliedstaaten zugute kam, die die größte Verantwortung bei der Umsetzung der gemeinsamen Politik für die Außengrenzverwaltung tragen:

- Griechenland, Italien und Spanien erhalten 48 % der Fondsmittel für den Zeitraum 2007-2013.
- Werden Frankreich, Malta und Zypern zu den drei wichtigsten Begünstigten hinzugezählt, zeigt die Verteilung der Fondsmittel außerdem, dass 60 % der Finanzhilfe sich auf die Mitgliedstaaten konzentriert, die an das Mittelmeer und an die Region der Kanarischen Inseln grenzen.
- Gleichzeitig kommen den Mitgliedstaaten mit östlichen Landgrenzen (Bulgarien, Estland, Finnland, Litauen, Lettland, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Ungarn) 25 % der Gesamtmittel zu.
- Die Ergebnisse bestätigen den Zweck des Fonds, der als Instrument finanzieller Solidarität bei der integrierten Grenzverwaltung in der EU dienen soll.

## **3.2. Europäischer Fonds für die Integration von Drittstaatsangehörigen**

### *3.2.1. Kriterien des Basisrechtsakts*

Artikel 12 des Basisrechtsakts legt die Kriterien für die Verteilung der jährlichen Mittel für den Fonds zwischen den Mitgliedstaaten fest („Basisrechtsakt Integrationsfonds“)<sup>8</sup>.

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 erhält jeder Mitgliedstaat aus der jährlichen Mittelausstattung des Fonds einen Pauschalbetrag in Höhe von 500 000 EUR.

Artikel 12 Absatz 2 bestimmt, nach welchen Kriterien die verbleibenden verfügbaren jährlichen Mittel zwischen den Mitgliedstaaten verteilt werden:

---

<sup>8</sup> Entscheidung 2007/435/EG des Rates (ABl. L 168 vom 28.6.2007, S. 18)

- (a) 40 % werden nach Maßgabe der durchschnittlichen Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die sich in den drei Vorjahren gemäß Artikel 6 legal in den Mitgliedstaaten aufgehalten haben (Integrationsfonds 1, „Bestand an sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet aufhaltenden Drittstaatsangehörigen“) verteilt, und
- (b) 60 % proportional zur Zahl der Drittstaatsangehörigen, denen ein Mitgliedstaat in den drei Vorjahren eine Erlaubnis zum Aufenthalt in seinem Hoheitsgebiet ausgestellt hat.

Bezüglich des Datenbestands werden Zahlen berücksichtigt, die Daten der vier Referenzjahre widerspiegeln, um die Durchschnittsbevölkerung über einen Zeitraum von drei Jahren zu berechnen.

Gemäß Artikel 12 Absatz 3 des Basisrechtsakts „Integrationsfonds“) sollen für die Zwecke der Berechnung gemäß Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe b folgende Personengruppen ausgenommen werden:

- *Saisonarbeiter* nach der Definition des innerstaatlichen Rechts,
- Drittstaatsangehörige, die gemäß der Richtlinie 2004/114/EG zur *Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst* zugelassen werden,
- Drittstaatsangehörige, die gemäß der Richtlinie 2005/71/EG zum Zweck der *wissenschaftlichen Forschung* zugelassen werden, und
- Drittstaatsangehörige, deren von einem Mitgliedstaat ausgestellte Erlaubnis verlängert oder deren *Rechtsstellung geändert* wird, einschließlich Drittstaatsangehörigen, die die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten gemäß der Richtlinie 2003/109/EG erlangt haben.

Außerdem sieht der Basisrechtsakt vor, dass Daten über Asylsuchende, Flüchtlinge und Begünstigte subsidiären Schutzes gemäß der Richtlinie 2004/83/EG und über Personen mit doppelter Staatsangehörigkeit, einschließlich der eines Mitgliedstaats, ausgenommen werden sollen.

### 3.2.2. Datenerhebung

Die Kommission hat den Mitgliedstaaten ausführliche Leitlinien für die Definition der Daten gegeben. Die einzelstaatlichen Quellen und Definitionen auf dem Gebiet der Migrationsdaten unterscheiden sich von Land zu Land erheblich, und die Notwendigkeit, einige unterschiedliche Datenkategorien auszuschließen, stellt eine Herausforderung dar, wenn die Datenquelle nicht auf dem Verwaltungsstatus der betreffenden Personen (d.h. auf dem Umstand, ob diese Personen sich legal im Land aufhalten und auf der Frage, welchen Aufenthaltstitel sie besitzen) fusst, sondern sich mehr auf demografische Überlegungen gründet.

Für die Haushaltsjahre 2007 bis 2009 wurden die im Basisrechtsakt „Integrationsfonds“ vorgesehenen Daten zum einen über formlose, aber regelmäßige Datenerhebungen über den Bestand an Drittstaatsangehörigen zusammengetragen, die von Eurostat nach Maßgabe von Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe durchgeführt wurden, und zum anderen durch im



Zusammenhang mit einer Pilotdatenbank über Aufenthaltstitel durchgeführte Ad-hoc-Anfragen an die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe b zwecks Übermittlung von Daten über Drittstaatsangehörige, die eine Aufenthaltsgenehmigung für die Mitgliedstaaten erhalten haben.

Die Annahme und das Inkrafttreten der Verordnung zu Migrationsstatistiken haben große Auswirkungen gehabt. Die Arbeitsmethoden wurden angepasst. Mit einer geeigneten Datenerhebung über Aufenthaltstitel gemäß Artikel 6 der Verordnung zu Migrationsstatistiken können nun im Prinzip sämtliche im Basisrechtsakt „Integrationsfonds“ vorgesehenen Daten (d.h. über den Bestand und über die Ströme) auf EU-Statistiken gegründet werden.

Angesichts der Vorlagefrist für Statistiken über Aufenthaltstitel gemäß der Verordnung zu Migrationsstatistiken (jeweils Ende Juni) und der für die Datenüberprüfung benötigten Zeit, ist es inzwischen gängige Praxis, dass die für die vorläufige Mittelzuweisung verwendeten Daten erneut geprüft werden und gegebenenfalls eine überarbeitete Fassung der vorläufigen Mittelzuweisung veröffentlicht wird, die den neuesten von Eurostat validierten Daten Rechnung trägt.

Wegen der Besonderheiten der einzelstaatlichen Datenquellen hat es sich für einige Mitgliedstaaten als schwierig erwiesen, Daten über Asylsuchende und Personen, die internationalen Schutz genießen, auszuschließen. In einigen Fällen mußte auf Schätzungen zurückgegriffen werden, die sich jeweils auf Querverweise auf Asyldatensammlungen gründeten. Anderen Mitgliedstaaten bereitete der Ausschluss von Erneuerungen zusätzliche Arbeit. Bei einigen Mitgliedstaaten erwies es sich zudem als notwendig, die Daten im Lichte der Definition von „Aufenthaltsgenehmigung“ anzupassen. Nur wenige Mitgliedstaaten kommen dem Wunsch von Eurostat nach, Daten über Aufenthaltstitel auf freiwilliger Grundlage vorab zu übermitteln.

Vor der Anwendung der Verordnung zu Migrationsstatistiken wurden von der Kommission zahlreiche zusätzliche Überprüfungen vorgenommen, die jeweils in enger Zusammenarbeit mit den Datenlieferanten erfolgten. Durch die Anwendung der Verordnung zu Migrationsstatistiken sind die Vergleichbarkeit und die Qualität der Daten hinreichend gewährleistet. In bestimmten Fällen wie dem Ausschluss bestimmter Datenkategorien werden gleichwohl auch weiterhin zusätzliche Überprüfungen vorgenommen, um die Stimmigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten sicherzustellen.

### *3.2.3. Gesamtbewertung der Anwendung der Kriterien*

Zusammenfassend läßt sich sagen, dass es sich als machbar erwiesen hat, die erforderlichen Daten zusammenzutragen, um die Kriterien nach Maßgabe des Basisrechtsakts „Integrationsfonds“ zur Anwendung zu bringen und die vorläufigen Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten so frühzeitig zu berechnen, dass die Mitgliedstaaten sie noch für ihre jährlichen Programme nutzen können. Wegen der Vorlagefrist für Statistiken über Aufenthaltstiteln gemäß der Verordnung zu Migrationsstatistiken läßt sich allerdings in manchen Fällen nicht ausschließen, dass eine Überprüfung vorgenommen werden muss.

Die Ergebnisse der Anwendung der Kriterien werden im SEK-Dokument dargelegt. Die fünf Hauptbegünstigten sind Italien, das Vereinigte Königreich, Spanien, Deutschland und Frankreich mit einem Gesamtanteil von fast 70 % aller Mittelzuweisungen. Angesichts des Ausmaßes der in diese Mitgliedstaaten erfolgenden Einwanderung und der

Herausforderungen, vor denen die EU im Zeitraum 2007-2010 auf diesem Gebiet stand, bestätigen die Ergebnisse den Zweck des Fonds als Instrument der finanziellen Solidarität für die Entwicklung von Integrationsstrategien in der EU.

### **3.3. Europäischer Rückkehrfonds**

#### *3.3.1. Kriterien des Basisrechtsakts*

Die jährliche Mittelzuweisung für förderfähige Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ist in Artikel 14 des einschlägigen Basisrechtsakts („Basisrechtsakt Rückkehrfonds“) festgelegt.

Gemäß Artikel 14 Absatz 1 erhält jeder Mitgliedstaat aus der jährlichen Mittelausstattung des Fonds einen Pauschalbetrag in Höhe von 300.000 EUR. Dieser Betrag wird für die Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union am und nach dem 1. Mai 2004 beigetreten sind, auf 500.000 EUR pro Jahr erhöht.

Gemäß Artikel 14 Absatz 2 werden die restlichen jährlich verfügbaren Mittel wie folgt auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt:

- (a) 50 % der Mittel im Verhältnis zu der Gesamtzahl der Drittstaatsangehörigen, die die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats oder einen dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen und gegen die eine Rückführungsentscheidung gemäß dem innerstaatlichen und/oder dem Gemeinschaftsrecht ergangen ist, d. h. eine behördliche oder gerichtliche Entscheidung, mit der der illegale Aufenthalt festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt wird („Drittstaatsangehörige, gegen die eine Rückführungsentscheidung ergangen ist“);
- (b) 50 % der Mittel im Verhältnis zu der Zahl der Drittstaatsangehörigen, die das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats — freiwillig oder gezwungenermaßen — nach einer behördlichen oder gerichtlichen Ausweisungsverfügung verlassen haben („tatsächliche Rückführungen“).

Gemäß dem Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ zählen dazu nicht Drittstaatsangehörige, die sich in einem Transitgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten und denen die Einreise verweigert wurde, sowie Drittstaatsangehörige, die — insbesondere gemäß der „Dublin-Verordnung“ für Asylsuchende<sup>9</sup> — von einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat zurückgeführt werden sollen.

Der Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ sieht zudem vor, dass für beide Kategorien Daten aus drei Referenzjahren erhoben werden.

---

<sup>9</sup> Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1).

### 3.3.2. Datenerhebung

Die Mitgliedstaaten waren aufgerufen, bei der Vorlage der verfügbaren Daten nach Maßgabe der Leitlinien der Kommission zu verfahren und insbesondere folgende Punkte zu berücksichtigen:

- (1) Bei der Ermittlung der Zahl der Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Rückführungsentscheidung ergangen war, waren sämtliche Drittstaatsangehörigen mitzuzählen, gegen die im Laufe des betreffenden Jahres eine Ausreiseanordnung ergangen war (und nicht der Bestand an im Mitgliedstaat verbliebenen Drittstaatsangehörigen, gegen die zu Jahresende eine Rückführungsentscheidung vorlag), und pro Person war nur eine Entscheidung anzurechnen, damit der Arbeitsaufwand ermittelt werden konnte, der dem Mitgliedstaat infolge negativer Asyl- und Einwanderungsbeschlüsse durch die einzelnen Fälle im Laufe des Jahres entstanden war;
- (2) Bei der Ermittlung der Zahl der tatsächlichen Rückführungen waren sämtliche Drittstaatsangehörigen mitzuzählen, die tatsächlich auf der Grundlage einer Rückführungsentscheidung in ein Drittland zurückgeführt wurden, also einschließlich der unterstützten freiwilligen Rückkehrer und der erzwungenen Rückführungen, aber ohne spontane freiwillige Rückkehrer.

Für die Haushaltsjahre 2008 und 2009 wurden die im Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ vorgesehenen Daten zum einen über formlose, aber regelmäßige Datenerhebungen von Eurostat über Vollzugsmaßnahmen gegen die illegale Einwanderung und zum anderen durch Ad-hoc-Anfragen an die Mitgliedstaaten zwecks Übermittlung sonstiger Daten zusammengetragen. Dabei bezogen sich die Datenerhebungen ausschließlich auf tatsächliche Rückführungen, die Ad-hoc-Anfragen hingegen auf Drittstaatsangehörige, gegen die eine Rückführungsentscheidung ergangen war.

Mit Beginn des Haushaltsjahres 2010 wurden die Arbeitsmethoden angepasst. Die Verordnung zu Migrationsstatistiken konnte zur Anwendung gebracht werden, da sie die Erhebung von Daten seit dem Referenzjahr 2008 ermöglicht. Artikel 7 der Verordnung zu Migrationsstatistiken deckt weitgehend die beiden Datenkategorien ab, die gemäß dem Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ zu übermitteln sind.

Ein Unterschied zwischen den gemäß Artikel 7 der Verordnung zu Migrationsstatistiken erhobenen Daten und den im Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ vorgesehenen Daten wurde durch die Hinzufügung einer freiwilligen Tabelle in der regelmäßigen Datensammlung von Eurostat beseitigt. Die Verordnung zu Migrationsstatistiken schreibt nicht zwingend vor, dass die Mitgliedstaaten Daten über die Zahl der *in Drittländer zurückgeführten* Drittstaatsangehörigen vorlegen müssen. Sie besagt lediglich, dass die Gesamtzahl aller Drittstaatsangehörigen zu übermitteln ist, die aufgrund einer Ausreiseanordnung zurückgeführt wurden (wobei gleichwohl die unter die Dublin-Verordnung fallenden Fälle nicht berücksichtigt werden). Die freiwillige zusätzliche Tabelle im Rahmen der Datenerhebung nach der Statistikverordnung deckt Daten über tatsächliche *Rückführungen in Drittländer* ab. Im Rahmen des Haushaltsplans für 2011 wurde diese zusätzliche Tabelle von allen Mitgliedstaaten freiwillig vorgelegt. Somit waren keine zusätzlichen Ad-hoc-Anfragen in Bezug auf den Rückkehrfonds notwendig.

Einige Mitgliedstaaten hatten gewisse Schwierigkeiten, die Daten zu übermitteln. Oftmals ist dies auf die Eigenheiten der nationalen Datenquellen zurückzuführen. Häufig waren zusätzlich Überprüfungen erforderlich, um sicherzustellen, dass Asylsuchende und sich in einem Transitgebiet aufhaltende Drittstaatsangehörige nicht miterfasst wurden. Auch war in einigen Mitgliedstaaten die Zahl der Rückführungsentscheidungen geringer als die Zahl der tatsächlichen Rückführungen. Diese eigentlich unlogische Situation ergab sich den Angaben der betreffenden Mitgliedstaaten zufolge aus dem Umstand, dass bestimmte Drittstaatsangehörige im Rahmen spezifischer bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen mit Drittländern zurückgeführt wurden, ohne dass zuvor eine Rückführungsentscheidung ergangen war. Um eine ordnungsgemäße Bewertung dieser Daten zu ermöglichen, wurden die Mitgliedstaaten gebeten, der Kommission in einem erläuternden Schreiben alle relevanten Informationen über die betreffenden Abkommen und Vereinbarungen einschließlich der Zahl der zurückgeführten Personen (aufgeschlüsselt nach Staatsangehörigkeit) mitzuteilen. Je nach Verwaltung der Migrationsströme sind dabei Schwankungen aufgetreten.

Durch die Anwendung der Verordnung zu Migrationsstatistiken sind die Vergleichbarkeit und die Qualität der Daten hinreichend gewährleistet. In bestimmten Fällen wie dem Fall, dass die Zahl der Rückführungsentscheidungen höher als die Zahl der tatsächlichen Rückführungen war, wurden gleichwohl auch weiterhin zusätzliche Überprüfungen vorgenommen, um die Stimmigkeit der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten sicherzustellen.

### *3.3.3. Gesamtbewertung der Anwendung der Kriterien*

Zusammenfassend läßt sich sagen, dass es sich trotz leichter Schwierigkeiten, eine einheitliche Anwendung der durch den Basisrechtsakt „Rückkehrfonds“ vorgegebenen Definitionen zu gewährleisten, als machbar erwiesen hat, die erforderlichen Daten zusammenzutragen, um die Kriterien nach Maßgabe des Basisrechtsakts „Rückkehrfonds“ zur Anwendung zu bringen und die vorläufigen Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten so frühzeitig zu berechnen, dass die Mitgliedstaaten sie noch für ihre jährlichen Programme nutzen können.

Die Ergebnisse der Anwendung der Kriterien werden im SEK-Dokument dargelegt. Die drei Hauptbegünstigten sind Griechenland, das Vereinigte Königreich und Spanien. Zusammen mit Frankreich, Italien und Deutschland erhalten diese Länder fast 67 % aller Mittelzuweisungen. Angesichts des großen Migrationsdrucks auf diesen Ländern und der über die Jahre erfolgten Verlagerung der illegalen Grenzübertritte von der spanischen Küste (Kanarische Inseln) über die zentrale Mittelmeerroute bis zu den Grenzen Griechenlands mit Albanien und der Türkei bestätigen die Ergebnisse den Zweck des Fonds als Instrument der finanziellen Solidarität für die Entwicklung von Integrationsstrategien in der EU.

## **4. FAZIT**

Die Basisrechtsakte für die vier Fonds sind im Sommer 2007 in Kraft getreten, d.h. nur wenige Wochen, bevor die ersten Berechnungen für die Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten vorzulegen waren.

Dank der vorbereitenden Arbeiten, die die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten vor dem Inkrafttreten der Basisrechtsakte zur Ermittlung der für die Mittelzuweisungen benötigten Daten durchführte, konnte die Kommission den Mitgliedstaaten wie vorgesehen bis Juli 2007 die erforderlichen Informationen über die Mittelzuweisungen für die Jahre 2007

und 2008 übermitteln. Zusammen mit den Extrapolierungen für den Zeitraum 2009-2013 leiteten diese Zahlen die Mitgliedstaaten bei der Festlegung des indikativen Finanzrahmens, der die Grundlage der mehrjährigen Strategie für die Umsetzung der Fonds bildet.

Die schrittweise eingeführten Grundsätze und Arbeitsmethoden, die jedes Jahr neu festgelegt wurden, haben in den Haushaltsjahren 2007-2011 zunehmend Früchte getragen, und beim letzten Haushaltsverfahren hat sich gezeigt, wie sie die Berechnungen zusehends vereinfacht und somit erleichtert haben. Die verwendete Methodik hat sich als effizient erwiesen. Die Kommission konnte die Berechnungen somit in der Regel rechtzeitig an die Mitgliedstaaten übermitteln.

Die Verordnung zu Migrationsstatistiken wird immer mehr zur wichtigsten Stütze für die Datenerhebung im Rahmen des Rückkehrfonds und des Integrationsfonds. Das eingeführte System für die Datenerhebung im Rahmen des Außengrenzenfonds ist zwar anders, erweist sich jedoch ebenfalls als geeignet. Die in den einzelnen Systemen vorgesehenen Überprüfungen sind zwar wegen der Grenzen der Datenquellen, der Validierungswerkzeuge und der Verwaltungskapazitäten für Datenanalysen in der EU nicht immer optimal, bilden aber eine solide Grundlage für die Berechnungen für die kommenden Haushaltsjahre. Was die Definitionen für die Datenerhebung angeht, werden möglicherweise auch weiterhin einige Unterschiede zwischen der Verordnung zu Migrationsstatistiken und den in den Basisrechtsakten festgelegten Kriterien bestehen bleiben. In der Praxis sind bilaterale Lösungen gefunden worden, und die Anstrengungen für eine weitere Verbesserung der Zusammenarbeit und des Datenaustausches zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einschließlich Eurostat werden fortgesetzt. Eurostat überwacht die Qualität der Daten, die für die Zusammenstellung der Bezugswerte verwendet werden, unabhängig davon, ob die Daten gemäß den einschlägigen Statistikvorschriften oder gemäß freiwilligen Vereinbarungen übermittelt werden. Diese Überwachung und Qualitätskontrolle ist jedoch auf normale Statistikpraktiken beschränkt und entspricht der üblichen Teilung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten zwischen Eurostat und den nationalen Datenlieferanten. Die Zusammenstellung der EU-Statistiken ist ein kooperativer Prozess, der in großem Maße von der Zuverlässigkeit der von den einzelstaatlichen Behörden übermittelten Daten abhängt.

Da es besonders wichtig ist, die Qualität der für die Mittelzuweisung aus den vier Fonds verwendeten Statistiken sicherzustellen, hat Eurostat ein besonderes Qualitätssicherungsprogramm eingeführt, und die Arbeiten an einer weiteren Verbesserung der Qualität werden fortgeführt.

Obschon die Kommission dank all dieser Faktoren in der Regel in der Lage war, die endgültigen Berechnungen fristgerecht vorzulegen, ist deutlich geworden, dass durch die Menge und die Komplexität der Daten, die alljährlich zusammengetragen und überprüft werden müssen, jedes Mal eine erhebliche Verwaltungslast für die Mitgliedstaaten und die Kommission entsteht. Möglicherweise gibt es kostenwirksamere Möglichkeiten, die Anwendung von Verteilerschlüsseln sicherzustellen, durch die das den Fonds zugrunde liegende Solidaritätsprinzip zum Ausdruck gebracht werden soll.

Die im Detail in dem dieser Mitteilung beiliegenden Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen aufgeführten Ergebnisse der Anwendung der Kriterien werden im Allgemeinen als zufriedenstellend angesehen. Die Anwendung der Kriterien hat den Zweck erfüllt, den das Europäische Parlament und der Rat in den Basisrechtsakten zur Einrichtung der Fonds des Generellen Programms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ vorgegeben haben: Der Großteil der verfügbaren EU-Ressourcen ist jenen Mitgliedstaaten

zugute gekommen, die am stärksten von den Herausforderungen betroffen waren, die bei der Verwaltung von Migrationsströmen von Drittstaatsangehörigen in die EU entstanden sind. Unter diesen Umständen wird es nicht für erforderlich gehalten, Vorschläge zur Änderung der Kriterien vorzulegen.