



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 9.12.2011
KOM(2011) 858 endgültig

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

**über die erzielten Ergebnisse und über die qualitativen und quantitativen Aspekte
der Durchführung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2007-2009
(Bericht gemäß Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 575/2007/EG
des Rates vom 23. Mai 2007)**

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

**über die erzielten Ergebnisse und über die qualitativen und quantitativen Aspekte
der Durchführung des Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2007-2009
(Bericht gemäß Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe b der Entscheidung Nr. 575/2007/EG
des Rates vom 23. Mai 2007)**

1. EINLEITUNG

Für den Zeitraum 2007-2013 richtete die Europäische Union das Generelle Programm „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ ein, das mit Mitteln von insgesamt 4 032,23 Mio. EUR ausgestattet wurde. Das Generelle Programm umfasst vier Fonds und soll dazu beitragen, dass die Verantwortung bezüglich der finanziellen Lasten, die sich aus der Einführung einer integrierten Verwaltung der Außengrenzen der Union und der Umsetzung gemeinsamer Maßnahmen im Bereich Asyl und Einwanderung ergeben, unter den Mitgliedstaaten fair aufgeteilt wird.¹

Einer der vier Fonds ist der Europäische Rückkehrfonds², der für den Zeitraum 2008-2013 mit einer Finanzausstattung von insgesamt 676 Mio. EUR eingerichtet wurde.

Im Basisrechtsakt zur Einrichtung des Fonds ist vorgesehen, dass die Kommission einen Zwischenbericht über die erzielten Ergebnisse sowie die qualitativen und quantitativen Aspekte der Durchführung des Fonds vorlegt.³

Der Bericht stellt die durch die Jahresprogramme 2008-2009 erzielten Ergebnisse vor, die auf Basis der Berichte aus den Mitgliedstaaten im zweiten Halbjahr 2010⁴ zusammengestellt und durch Informationen ergänzt wurden, die der Kommission im ersten Quartal 2011 vorlagen. Bis zur Annahme der Schlussberichte über die Durchführung der Programme gelten diese Ergebnisse als Zwischenergebnisse.⁵

2. ANWENDUNGSBEREICH UND ZWECK DES FONDS

Ziel dieses Fonds ist es, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Verbesserung des Rückkehrmanagements in all seinen Aspekten („integriertes Rückkehrmanagement“) zu unterstützen, unter anderem durch Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zur Erzielung von Skaleneffekten.

¹ KOM(2005) 123 endg.

² Entscheidung Nr. 575/2007/EG, ABl. L 144 vom 6.6.2007, S. 45.

³ Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe a des Basisrechtsakts.

⁴ Eine entsprechende Aufstellung und die Länderberichte sind verfügbar unter http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/return/funding_return_en.htm.

⁵ Artikel 51 des Basisrechtsakts.

Zu den **Zielgruppen** des Fonds zählen Drittstaatsangehörige, die in Asyl- oder Einwanderungsverfahren einen ablehnenden Bescheid erhalten haben, und Migranten ohne gültige Aufenthaltserlaubnis, die an der Grenze oder im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufgegriffen wurden. Im Hinblick auf ein effizienteres Rückkehrmanagement auf nationaler Ebene erstreckt sich der Fonds auch auf die freiwillige Rückkehr von Personen, die nicht verpflichtet sind, das Land zu verlassen, beispielsweise Asylbewerber, die noch keinen ablehnenden Bescheid erhalten haben, und Personen, die internationalen Schutz genießen. Hier hat der Fonds eine Maßnahmenkategorie übernommen, die bis 2007 in den Anwendungsbereich des Europäischen Flüchtlingsfonds fiel.⁶

Der Fonds zielt auch auf die Unterstützung der korrekten und harmonisierten Anwendung des **Besitzstands der Union zur Rückführung**, insbesondere der Richtlinie 2008/115/EG über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger („Rückführungsrichtlinie“)⁷, ab.

Der Fonds wird von den Mitgliedstaaten hauptsächlich nach der **Methode der geteilten Mittelverwaltung** durchgeführt. Im Rahmen jährlicher Programme der Mitgliedstaaten sollen durch den EU-Haushalt in den Mitgliedstaaten ein strukturiertes Vorgehen (Aufbau von Kapazitäten) sowie Aktivitäten unterstützt werden, die den nationalen oder lokalen Gegebenheiten im Bereich der Rückführung Rechnung tragen. Diese Maßnahmen werden innerhalb eines **strategischen Rahmens der EU mit vier Prioritäten für die Rückkehrführung** kofinanziert.⁸ Dies sind (1) die Ausarbeitung einer Rückkehrmanagementstrategie, (2) die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, (3) besondere innovative Instrumente und (4) EU-Normen und bewährte Praktiken. Die Mitgliedstaaten müssen mindestens drei der vier Prioritäten umsetzen, doch viele Mitgliedstaaten haben sich für die Umsetzung aller vier Prioritäten entschieden. Die Mittel werden auf 26 Mitgliedstaaten verteilt, da sich Dänemark gemäß seinem Protokoll nicht an dem Fonds beteiligt.

Der Beitrag des Fonds zu Projekten in den Mitgliedstaaten ist auf 50 % der Gesamtkosten einer Maßnahme festgesetzt. Für Mitgliedstaaten, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, und für Maßnahmen, die nach Maßgabe der strategischen Leitlinien spezifischen Prioritäten dienen, kann dieser Satz auf 75 % erhöht werden.

Neben den Programmen können auf Initiative der Kommission jährlich bis zu 7 % der verfügbaren EU-Mittel direkt für transnationale Projekte, Studien oder andere für die EU relevante Maßnahmen („**Maßnahmen der Gemeinschaft**“) verwendet werden, sofern diese für die Rückkehrpolitik und die Zielgruppen von Belang sind.

Für die Haushaltsjahre **2005-2007** wurden vorbereitende Maßnahmen aus dem EU-Haushalt finanziert, d. h. die „vorbereitenden Maßnahmen für die Rückkehr“ 2005-2006 und die vorbereitende Maßnahme zur Aktion „Migrationssteuerung/praktische Solidarität 2007 – Rückkehr und Wiedereingliederung von Rückkehrern“. Die Instrumente vermittelten erste

⁶ Siehe unter anderem die Abschlussbewertung des Europäischen Flüchtlingsfonds für den Zeitraum 2005-2007, KOM(2011) 2 endg.

⁷ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

⁸ ABl. L 330 vom 15.12.2007, S. 48.

praktische Erfahrungen mit transnationalen Projekten und halfen den Mitgliedstaaten bei den Vorbereitungen für die Einführung des Rückkehrfonds im Jahr 2008.⁹

3. BEITRÄGE DER UNION IM ZEITRAUM 2008–2009

3.1. EU-Mittel für die Mitgliedstaaten und nationaler Eigenfinanzierungsbetrag

Auf den Berichtszeitraum entfallen **18 % des finanziellen Bezugsrahmens des Fonds**. Im Zeitraum 2008-2009 wurden 122 Mio. EUR der zugewiesenen EU-Mittel für Maßnahmen gebunden, die sowohl im Wege der geteilten als auch direkten Mittelverwaltung durchgeführt wurden.

Tabelle 1 – EU-Haushaltsmittel für den Rückkehrfonds 2008-2013

EUR	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	2013 (*)	Gesamt
Summe Mitgliedstaaten	55 500 000	61 845 000	81 725 000	109 000 000	151 125 000	179 025 000	638 220 000
Gemeinschaftsmaßnahmen	-	4 655 000	5 775 000	4 500 000	11 375 000	13 475 000	39 780 000
GESAMT	55 500 000	66 500 000	87 500 000	113 500 000	162 500 000	192 500 000	678 000 000

(*) Die Werte für 2012 und 2013 beruhen auf Schätzungen.

Die **Verteilung der verfügbaren Finanzmittel der EU auf die Mitgliedstaaten** beruht auf zwei Kriterien, die die Lage des jeweiligen Mitgliedstaats hinsichtlich der Verpflichtungen widerspiegeln, die er im Namen oder zum allgemeinen Nutzen der Union in den betreffenden Bereichen eingegangen ist: Zahl der Entscheidungen über die Abschiebung von Drittstaatsangehörigen und Zahl der vollzogenen Rückführungen in Drittstaaten. In den ersten beiden Jahren der Fondsdurchführung wurden **52 Programme** gebilligt, für die Mittelbindungen in Höhe von **107 Mio. EUR** vorgenommen wurden.

- Die **sechs Hauptbegünstigten** waren das Vereinigte Königreich (16,9 Mio. EUR), Griechenland (12,8 Mio. EUR), Frankreich (12,3 Mio. EUR), Italien (11,8 Mio. EUR), Spanien (10,7 Mio. EUR) und Deutschland (7,8 Mio. EUR). Sie erhielten 68 % des Gesamtbeitrags für den Berichtszeitraum. Im Zeitraum 2008-2011 werden diese Mitgliedstaaten weiterhin die Hauptbegünstigten des Fonds sein, auch wenn Griechenland das Vereinigte Königreich an der Spitze ablösen wird.
- Im **Mittelfeld der Begünstigten** finden sich Belgien (6,1 Mio. EUR), die Niederlande (5,8 Mio. EUR) und Polen (3,7 Mio. EUR).¹⁰

⁹ Die Bewertung der vorbereitenden Maßnahmen ist verfügbar unter http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/2004_2007/solidarity/funding_solidarity_en.htm.

¹⁰ Weitere Informationen hierzu siehe KOM(2011) 448 und SEK(2011) 940 zur 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.

sinnvoll erachtet, und die Mittel für 2008 wurden in voller Höhe an die Mitgliedstaaten verteilt, die sich somit voll auf die Ausarbeitung ihrer Programme konzentrieren konnten.

Für das Jahr 2009 wurden 4,6 Mio. EUR für folgende Zwecke zugewiesen:

- drei **transnationale Pilotprojekte**: ein Projekt zur Zusammenarbeit bei Methoden zur Suche und Erleichterung der Rückkehr unbegleiteter Minderjähriger und zwei Projekte zur strukturellen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Konsularstellen in Drittstaaten im Rückkehrbereich (u. a. Austausch von bewährten Praktiken bei der Überwachung erzwungener Rückführungen); und
- drei **Vergleichsstudien über bewährte Praktiken** zur Rückführung von Minderjährigen, zum Zusammenhang zwischen Wiedereingliederungsmaßnahmen vor der Ausreise und kurz- und langfristigen Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Rückkehrländern (nach Änderung des EU-Haushalts durch das Europäische Parlament) und zur Überwachung erzwungener Rückführungen.

Die Pilotprojekte sollen den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten verstärken, während die Studien die Wissensbasis der Union zu den Rückführungspraktiken verbreitern und zu einer optimalen Vorbereitung der Rückführungsrichtlinie in den Mitgliedstaaten beitragen werden.

Im Mittelpunkt der Aufforderung für das Jahr 2010 stehen der Aufbau eines EU-Netzwerks für die freiwillige Rückkehr und die Zusammenarbeit bei Wiedereingliederungsmaßnahmen vor der Ausreise und nach der Ankunft. Im Jahr 2011 werden die Mittel vorrangig zur Finanzierung von Sofortmaßnahmen im südlichen Mittelmeerraum eingesetzt.

4. VORBEREITUNG DER DURCHFÜHRUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

4.1. Einrichtung des Fonds in den Mitgliedstaaten

Die von der Kommission angenommenen **Durchführungsbestimmungen**¹¹ gelten für alle vier Fonds, um eine einheitliche Anwendung sicherzustellen und gemeinsame Formate für die Programmplanung und Berichterstattung festzulegen. In den Bestimmungen sind die Auswahlverfahren und Kriterien für die Förderfähigkeit der im Rahmen des Fonds getätigten Ausgaben festgelegt. Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Anleitungen ist ein **Handbuch zur Förderfähigkeit** mit praktischen Beispielen und bewährten Praktiken für das Projektmanagement, das in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet wurde. Es wurden Informationsveranstaltungen zu den Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben organisiert, und das Handbuch wurde regelmäßig aktualisiert. Weitere allgemeine Anleitungen wurden auf den Sitzungen des **SOLID-Ausschusses** und im Rahmen von drei **Konferenzen** zu den Fonds (im Jahr 2008 zu den Fonds allgemein und im Jahr 2009 für Prüfbehörden und zur Programmplanung und Bewertung) bereitgestellt.

Darüber hinaus wurden von der Kommission spezifische Anleitungen erstellt, wie der Fonds zur **korrekten und harmonisierten Anwendung der Rückführungsrichtlinie** beitragen kann. Ihre Anwendung kann durch den Fonds in vollem Umfang unterstützt werden, sofern

¹¹ Entscheidung 2008/458/EG, ABl. L 167 vom 27.6.2008, S. 135.

dem Hauptziel und dem Anwendungsbereich des Fonds Rechnung getragen wird. Die Maßnahmen müssen einen klaren Bezug zu einem Rückkehrverfahren haben und auf die Zielgruppen ausgerichtet sein. So kann zwar die medizinische Notversorgung bis zum Ablauf der Frist, die für die freiwillige Ausreise gewährt wird und bis zu der die Vollstreckung einer Abschiebung aufgeschoben ist, mit Fondsmitteln gefördert werden, jedoch sollten aus dem Fonds keine Leistungen zur allgemeinen oder routinemäßigen Gesundheitsversorgung oder Gesundheitsleistungen für Drittstaatsangehörige finanziert werden, für die bereits die nationalen Gesundheitssysteme aufkommen. Ebenso kann der Fonds mit den Kosten für Pflege- und Unterstützungsleistungen von in Haft genommenen Personen belastet werden, wenn diese Kosten in einem direkten Zusammenhang mit einer bevorstehenden Rückführungsmaßnahme stehen. Angesichts der spezifischen Anforderungen der Richtlinie sind auch allgemeinere Maßnahmen wie die räumlich getrennte Unterbringung von Rückkehrern und gewöhnlichen Inhaftierten und die getrennte Unterbringung von Familien förderfähig.

4.2. Einführung von Garantien für die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Ausgaben

Die Zuständigkeit für die Verwaltung des Fonds im Rahmen der Programme liegt zwar bei den Mitgliedstaaten, jedoch trägt die Kommission in letzter Instanz die Verantwortung für die Ausführung des EU-Haushalts. In Ausübung ihrer Verantwortung überträgt die Kommission bestimmte Aufgaben den Mitgliedstaaten, die der Beaufsichtigung und Berichterstattung unterliegen. Im Hinblick darauf sind die Mitgliedstaaten für die Einrichtung eines **nationalen Verwaltungs- und Kontrollsystems für den Fonds** verantwortlich.

Dazu benennen die Mitgliedstaaten (1) eine zuständige Behörde, die für die Verwaltung des Programms zuständig ist und gegebenenfalls von einer beauftragten Behörde unterstützt wird, (2) eine Prüfbehörde, die kontrolliert, ob das Verwaltungs- und Kontrollsystem richtig funktioniert, und (3) eine Bescheinigungsbehörde, die die Korrektheit der Ausgabenerklärungen bescheinigt, bevor sie der Kommission vorgelegt werden. Diese Behörden gewährleisten gemeinsam, dass die **den Mitgliedstaaten zugewiesenen Mittel nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Haushaltsführung** verwendet werden.

Die 26 Mitgliedstaaten haben ihre Systeme für diesen Fonds im Jahr 2008 eingerichtet. 20 Systeme werden gemeinsam mit anderen Fonds genutzt. Vor den ersten Auszahlungen wurden die Beschreibungen der Systeme auf Einhaltung des Basisrechtsakts überprüft. Außerdem wurden im Zeitraum zwischen 2008 und 2010 Systemprüfungen in 16 Mitgliedstaaten durchgeführt. Die meisten Systeme schienen hinreichend zu funktionieren, doch bei einigen Systemen waren Verbesserungen notwendig. Dies betraf insbesondere die **Auswahlverfahren**: Hier wurden mehr Transparenz und eine angemessene Begründung für die gewählte Methode im Einklang mit den Durchführungsbestimmungen des Fonds gefordert. Die bevorzugte Option ist die „Methode der Vergabestelle“ (in der Regel offener Wettbewerb und Auswahl im Wege einer offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen), während die „Methode der Durchführungsstelle“ nur in Ausnahmefällen zur Anwendung kommt (wenn aufgrund der Merkmale einer Maßnahme bzw. eines Projekts wie beispielsweise einer De-jure-Monopolstellung keine andere Durchführungsoption in Frage kommt). Beim Rückkehrfonds findet die zweite Methode grundsätzlich auf Behörden Anwendung, die für erzwungene Rückkehrmaßnahmen oder für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bei der Identifizierung und Ausstellung von Reisedokumenten zuständig sind. In einigen Fällen wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Aktivitäten nach

Methoden aufzuteilen, damit bei Aktivitäten, die auch von anderen als speziellen öffentlichen Einrichtungen durchgeführt werden können, der das Wettbewerbsprinzip gewahrt bleibt.

Die Überprüfung der Beschreibungen, die Systemprüfungen und anderen verfügbaren Informationen über die Durchführung des Fonds ergaben, dass die meisten Mitgliedstaaten wirksame Systeme eingerichtet haben. Ende 2010 wurden für 83 % der Systeme uneingeschränkte Prüfungsurteile abgegeben. Bei weiteren 15 % wurden Schwachstellen ermittelt, die jedoch nur begrenzte Auswirkungen hatten. Nur bei einem System für ein Jahresprogramm in einem Mitgliedstaat waren wesentliche Verbesserungen erforderlich, die für die künftigen Jahresprogramme angeordnet wurden.

4.3. Festlegung nationaler Strategien für den optimalen Einsatz der EU-Mittel

In den Mehrjahresprogrammen haben die Mitgliedstaaten ihre Ausgangssituation (2007) im Hinblick auf den institutionellen Handlungsrahmen, die Politik und die auf nationaler Ebene verfügbaren Mittel dargelegt. Anhand einer Lückenanalyse wurden von den Mitgliedstaaten die folgenden **strategischen Ziele** ermittelt: (1) wirksamere Abschiebungsverfahren, unter anderem durch gemeinsame Rückführungsflüge; (2) effizientere Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Identifizierung, unter anderem durch konzertierte Anstrengungen der Mitgliedstaaten, und (3) Erhöhung der Zahl freiwilliger Rückkehrer.

Um die Zahl der freiwilligen Rückkehrer zu erhöhen, haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, mit den Fondsmitteln die Maßnahmen zur Kontaktaufnahme zu verstärken, die individuelle und gezielte Beratung und die Fallbearbeitung zu verbessern und Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr, finanzielle Anreize und Maßnahmen zur Wiedereingliederung einzuführen und/oder auszuweiten.

Neben diesen allgemeiner gefassten Zielen wurden **spezifische nationale Ziele** festgelegt, wie etwa

- die Erstellung von Rückkehrplänen für bestimmte Zielländer und/oder Kategorien potenzieller Rückkehrer (z. B. für Lateinamerikaner für Spanien, Rückkehrprogramme für Inhaftierte im Vereinigten Königreich und in Österreich);
- das Schließen organisatorischer Lücken in den nationalen Organisationen (d. h. Verbesserung des Informationsaustausches und Koordination der freiwilligen Rückkehr zwischen Interessengruppen und zuständigen Behörden in Deutschland, Einrichtung einer Wiederaufnahmestelle in Griechenland, Verstärkung der konsularischen Präsenz und Einsetzung eines Wanderbotschafters zur Verbesserung der Identifizierungsmethoden in Malta);
- der Erwerb von Ausrüstungen für ein verbessertes Rückkehrmanagement (d. h. Busse zur Beförderung von Rückkehrern aus Aufnahmezentren zu spanischen Flughäfen, Flugzeuge zur Ausweitung der Flugkapazitäten in Frankreich, Maßnahmen für besonders schutzbedürftige Personen in Hafteinrichtungen in Schweden und Estland);
- die Entwicklung von IKT-Instrumenten für eine wirksame Fallbearbeitung bei den zuständigen Stellen oder die Einrichtung von Online-Diensten und/oder Länderdatenbanken für Rückkehrer und Organisationen, die mit ihnen zusammenarbeiten (vor allem in Belgien, Finnland, Frankreich, Italien und Spanien);

- die Untersuchung der Rückkehrmöglichkeiten (z. B. Bestandsaufnahme der Zielpopulation und der zweckmäßigsten Maßnahmen, um sie zu erreichen) (in Portugal und Italien) und
- die aktivere Einbindung von Nichtregierungsorganisationen, Migrantengemeinschaften und/oder kommunalen Behörden in Rückkehrprozesse (besonders in den Niederlanden, Slowenien und Schweden).

Mit Ausnahme von vier Ländern haben alle Mitgliedstaaten Maßnahmen im Rahmen der Priorität 3 (**spezifische innovative Instrumente**) geplant. Allgemein wurden im Rahmen dieser Priorität die folgenden Ziele festgelegt: (1) Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Identifizierung (fast alle Mitgliedstaaten), (2) Verbesserung der Information und Beratung von Rückkehrern, unter anderem durch Online-Webseiten für die Rückkehrer (insbesondere Deutschland, Italien, Malta, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Ungarn und Zypern,) und (3) Ausarbeitung von Wiedereingliederungsmaßnahmen nach der Rückkehr über die bestehenden Zielgruppen, Rückkehrländer und/oder Unterstützungsangebote hinaus (insbesondere Belgien, Deutschland, Frankreich, Schweden, Spanien, Tschechische Republik und Ungarn). Während diese Ziele mehr oder weniger den drei spezifischen Prioritäten entsprechen, die eine höhere Kofinanzierung aus dem EU-Haushalt ermöglichen, haben sich einzelne Mitgliedstaaten bei der Durchführung auch effektiv um die Entwicklung neuer Praktiken bemüht.

Auf der Grundlage der von der Kommission bisher gebilligten Programme sind bei der **Aufteilung der EU-Mittel auf die Prioritäten** im Zeitraum 2008-2011 folgende Trends zu beobachten:¹²

Tabelle 2: Nach Prioritäten aufgeschlüsselter EU-Beitrag zu den Programmen im Zeitraum 2008-2011

Jahr	Mittel	PRIORITÄT 1		PRIORITÄT 2		PRIORITÄT 3		PRIORITÄT 4	
2008	55 500 000	71,5%	39 700 000	10,6%	5 900 000	13,3%	7 400 000	4,5%	2 500 000
2009	61 845 000	80,7%	49 908 468	3,7%	2 303 791	12,5%	7 710 554	3,1%	1 922 186
2010	81 725 000	79,2%	64 726 200	5,4%	4 413 150	11,5%	9 398 375	3,9%	3 187 275
2011	109 000 000	88,9%	96 868 300	1,9%	2 038 300	6,92%	7 542 800	2,34%	2 550 600
GESAMT	308 070 000	81,5%	251 202 968	4,8%	14 655 241	10,4%	32 051 729	3,3%	10 160 061

5. DURCHFÜHRUNG DER PROGRAMME 2008 UND 2009

Dieser Abschnitt bietet eine Übersicht über die Fakten und Zahlen zur Durchführung der Programme 2008 und 2009, die von den Mitgliedstaaten im Jahr 2010 vorgelegt wurden. Die Übersicht beruht nicht auf den Ergebnissen der abgeschlossenen und abgerechneten Projekte, da die Schlussberichte für 2008 derzeit noch überprüft werden und das Jahresprogramm 2009

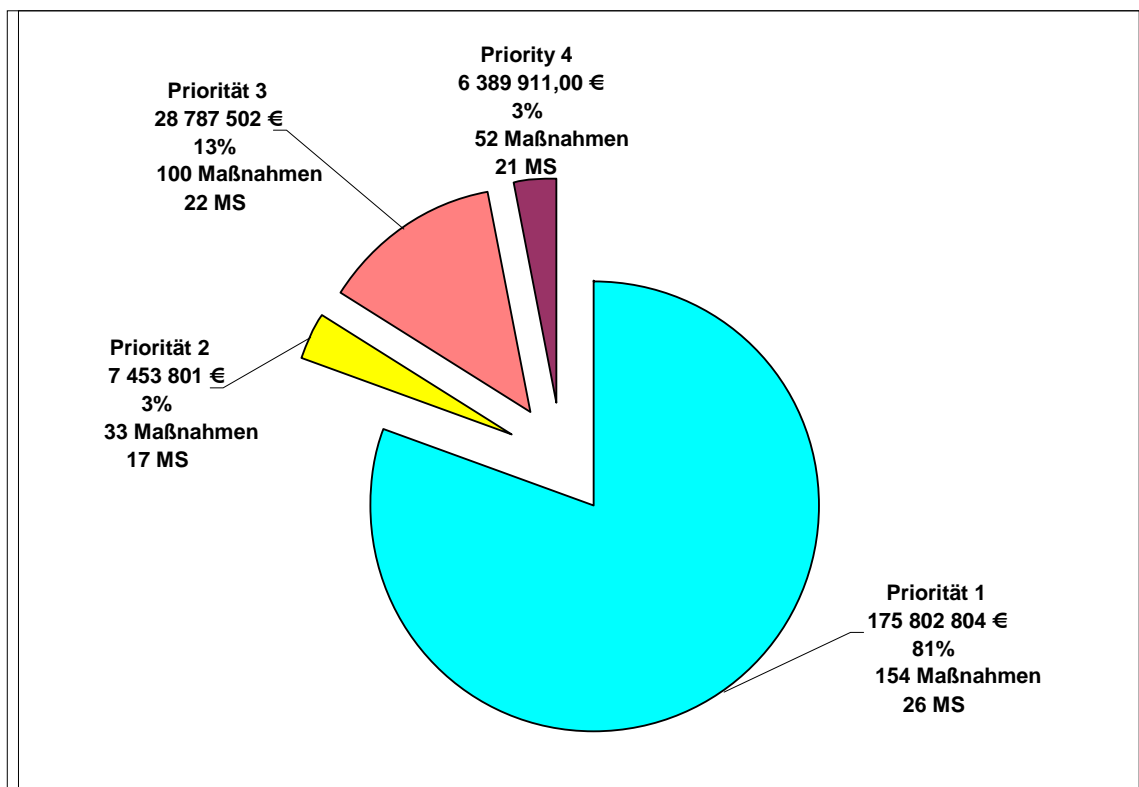
¹² Die Zahlen für 2011 beruhen auf den zur Annahme anstehenden Programmentwürfen.

noch läuft, dessen Schlussberichte erst zum 31. März 2012 fällig sind. Da der Stichtag für Anträge auf Überarbeitung der Maßnahmen im Jahresprogramm 2009 der 31. März 2011 war, stimmen die Zahlen für die im Programm geplanten Maßnahmen unter Umständen nicht genau mit den in den Mitgliedstaaten tatsächlich durchgeführten Maßnahmen überein.

5.1. Quantitative Aspekte der Durchführung durch die Mitgliedstaaten

5.1.1. Aufteilung der Mittel auf die vier Prioritäten der EU

Schaubild 2: Insgesamt bereitgestellte nationale Mittel und EU-Mittel nach Priorität und Anzahl der Maßnahmen im Zeitraum 2008-2009



Im Zeitraum **2008-2009** wurden mit den **EU-Mitteln und nationalen Mitteln aus dem Fonds** vorwiegend nationale **individuelle Rückkehrmaßnahmen finanziert**: Maßnahmen im Rahmen der Priorität 1 (Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr, Wiedereingliederungsmaßnahmen, Identifizierung und Abschiebungen), Priorität 2 (hauptsächlich gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg) und Priorität 3 (Erprobung neuer Arbeitsmethoden zur Beschleunigung des Rückkehrprozesses, neue Formen der Beratung von potenziellen Rückkehrern, gezielte Maßnahmen im Hinblick auf eine bessere Wiedereingliederung und dauerhafte Rückkehr).

- Alle Mitgliedstaaten außer Irland haben sich im Mehrjahresprogramm für Maßnahmen im Rahmen der Priorität 1 entschieden und sowohl 2008 als auch 2009 Mittel dafür in den Haushalt eingestellt. Malta hat seine gesamten Mittel in diesem Zeitraum für Priorität 1 vorgesehen.

- 17 Mitgliedstaaten haben Maßnahmen im Rahmen der Priorität 2 durchgeführt, bei der gemeinsame Rückführungen auf dem Luftweg im Mittelpunkt stehen. In mehreren Mitgliedstaaten (Deutschland, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal und Ungarn) wurden für diese Priorität im betreffenden Zeitraum keine Mittel in den Haushalt eingestellt. Allgemein gelten solche Maßnahmen als schwierig durchzuführen; daher wurde zunächst Gewicht auf die Einleitung nationaler Maßnahmen und die Sicherung des Mittelverbrauchs gelegt.
- Zwar haben sich fast alle Mitgliedstaaten für die Durchführung der Priorität 3 entschieden, doch wurden im Zeitraum 2008-2009 nur von drei Mitgliedstaaten in größerem Umfang Mittel für diese Priorität in den Haushalt eingestellt. Dies waren Deutschland (43 %), Schweden (60 %) und Belgien (62 %).
- In 23 Mitgliedstaaten wurden Maßnahmen im Rahmen der Priorität 4 geplant. Die finanziellen Auswirkungen dieser Maßnahmen sind zwar naturgemäß relativ gering, doch haben vier Mitgliedstaaten einen verhältnismäßig großen Anteil ihrer Mittel dieser Priorität zugewiesen (ca. 30 % oder mehr in Lettland, Litauen, der Slowakei und Ungarn in einem oder beiden Programmen). Da das Vereinigte Königreich und Irland die Rückführungsrichtlinie nicht anwenden, haben sie diese Priorität nicht umgesetzt; ebenso wie die Tschechische Republik werden sie unter Umständen Schulungs- und Untersuchungsmaßnahmen im Rahmen anderer Prioritäten planen.

Tabelle 3: Anzahl der Mitgliedstaaten nach Priorität

Priorität	Zeitraum 2008-2013	Programm 2008	Programm 2009
1. Strategisches Rückkehrmanagement	26 Mitgliedstaaten	25 außer Irland	26
2. Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten	23 außer Litauen, Schweden, Slowakei	13 außer Deutschland, Estland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien und Ungarn	15 außer Deutschland, Finnland, Litauen, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Slowakei, Spanien und Ungarn
3. Spezifische innovative Instrumente	25 außer Estland	20 außer Zypern, Estland, Irland, Lettland, Luxemburg und Malta	22 außer Estland, Lettland, Malta und Zypern
4. EU-Normen und bewährte Praktiken	23 außer Tschechische Republik, Irland und Vereinigtes Königreich	15 außer Bulgarien, Estland, Irland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich	17 außer Frankreich, Finnland, Irland, Luxemburg, Malta, Schweden, Spanien, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich

5.1.2. Anzahl der Maßnahmen

In Bezug auf die **Anzahl der durchgeführten Maßnahmen** ist Priorität 1 weniger beherrschend. Dies bedeutet, dass die pro Maßnahme veranschlagten Ausgaben im Rahmen der Prioritäten 2, 3 und 4 im Durchschnitt deutlich niedriger sind als bei Priorität 1.

Tabelle 4: Anzahl der Maßnahmen nach Priorität

Prioritäten	2008	2009	Gesamt 2008-2009	Prozentsatz 2008-2009
1. Strategisches Rückkehrmanagement	75	79	154	45,4 %
2. Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten	14	19	33	9,7 %
3. Spezifische innovative Instrumente	46	54	100	29,5 %
4. EU-Normen und bewährte Praktiken	19	33	52	15,3 %
Gesamt	154	185	339	100,0 %

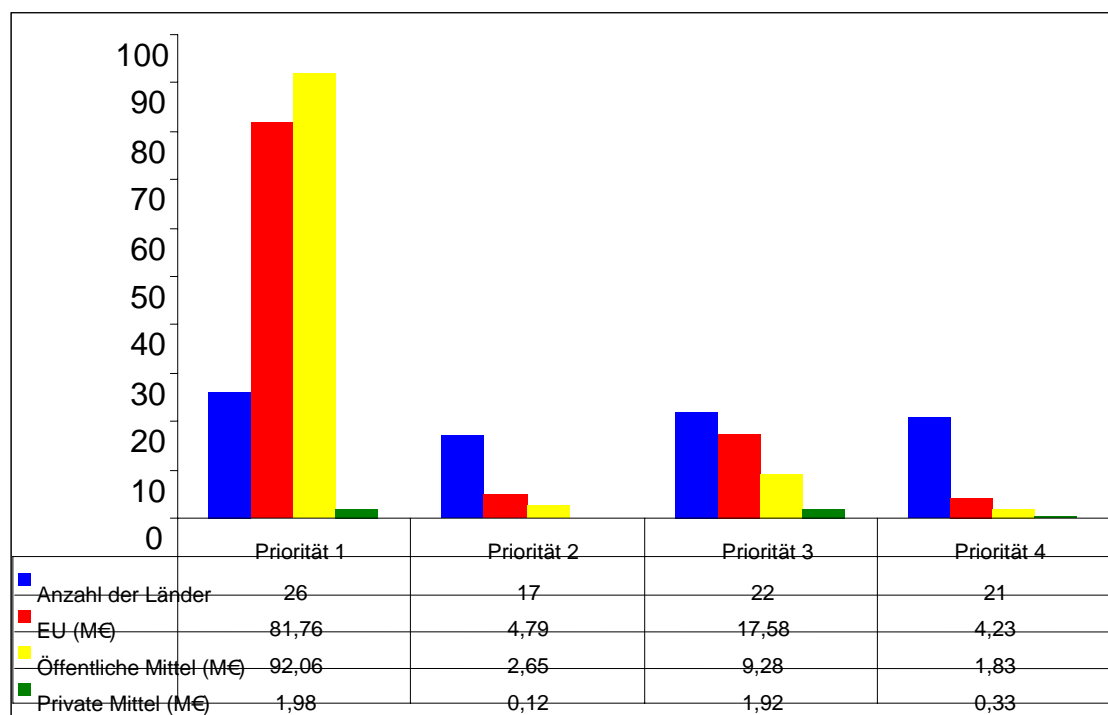
5.1.3. *Kofinanzierungssätze*

Alle Mitgliedstaaten, die Mittel aus dem Kohäsionsfonds erhalten, haben die Möglichkeit eines auf 75 % erhöhten Kofinanzierungssatzes der EU in vollem Umfang genutzt. Eine wichtige Ausnahme bildet Spanien. Der Kofinanzierungssatz für die Jahresprogramme 2008 und 2009 betrug dort weniger als 25 %, da die Maßnahmen im Kontext des nationalen Gesamthaushalts für Rückführungen dargestellt wurden.

In den anderen Mitgliedstaaten ist der Kofinanzierungssatz von Jahr zu Jahr unterschiedlich und reicht von 38 % bis 73 %. In Deutschland, Belgien, Finnland und Schweden liegen die Kofinanzierungssätze durchweg über 60 %, was auf die hohe Anzahl von Maßnahmen zurückzuführen ist, die spezifischen Prioritäten dienen (insbesondere im Rahmen der Priorität 3).

In den Jahren 2008 und 2009 erreichte der Kofinanzierungssatz 50 %. Bei Nichtberücksichtigung von Spanien betrug der Gesamtsatz über 68 %.

Schaubild 3: Aufteilung der Gesamtmittel im Zeitraum 2008-2009 nach Herkunft



5.1.4. Die Auswahlverfahren in den Jahren 2008 und 2009

Die im Programm geplanten Maßnahmen werden durch ein oder mehrere Projekte umgesetzt, die entweder nach der Methode der Vergabestelle oder der Methode der Durchführungsstelle ausgewählt werden.

Bei der **Methode der Vergabestelle** haben fast alle Mitgliedstaaten mindestens **eine offene Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für jedes Jahresprogramm** durchgeführt. In Frankreich, Irland, Luxemburg und Zypern wurde für das Programm 2008 keine Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlicht. Demgegenüber mussten mehrere Mitgliedstaaten aufgrund mangelnden Interesses oder der Notwendigkeit neuer Projektanträge mehr als eine Aufforderung veröffentlichen.

In den meisten Mitgliedstaaten gingen für jede Aufforderung weniger als zehn Vorschläge ein. Lediglich in Spanien und Deutschland war das Interesse deutlich höher (im Jahr 2008 gingen 26 bzw. 60 Vorschläge ein, im Jahr 2009 36 bzw. 33). Im Jahr 2008 wurden in 15 Mitgliedstaaten alle Vorschläge für eine Finanzierung ausgewählt. Im Jahr 2009 wurden in vier Mitgliedstaaten alle Vorschläge ausgewählt, und in drei weiteren Mitgliedstaaten wurden mehr als zwei Drittel der Vorschläge ausgewählt. In keinem Mitgliedstaat wurden Projekte ohne Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen finanziert.

Tabelle 5: Auswahl nach der Methode der Vergabestelle

Jahresprogramm	Eingegangene Projektvorschläge	Zur Finanzierung ausgewählte Projekte	Erfolgsquote
2008	185	146	80 %
2009	134	97	72 %

Bei der **Methode der Durchführungsstelle** erging in fast allen Mitgliedstaaten mindestens **eine Aufforderung zur Interessenbekundung an die im Rückkehrbereich zuständigen Behörden**, obgleich einige Mitgliedstaaten nach Anhörung der wichtigsten Interessengruppen zum Entwurf des Jahresprogramms keine separate Aufforderung veröffentlichten (insbesondere Griechenland und Italien) oder generell Projekte außerhalb einer Aufforderung auswählten (Spanien). Einige Mitgliedstaaten veröffentlichen mehrere Aufforderungen zur Interessenbekundung in Folge (insbesondere Frankreich und Zypern).

Im Jahr 2008 wurden in 10 der 16 Mitgliedstaaten, die entsprechende Aufforderungen veröffentlichten, alle Projekte ausgewählt. Im Jahr 2009 war dies bei zwölf der 14 Mitgliedstaaten der Fall.

Tabelle 6: Auswahl nach der Methode der Durchführungsstelle

Jahresprogramm	Eingegangene Projektvorschläge	Zur Finanzierung ausgewählte Projekte	Erfolgsquote
2008	72	55	76 %
2009	43	39	91 %

Außerdem wurden in 9 Mitgliedstaaten (Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Malta, Luxemburg, Rumänien und Spanien) insgesamt 81 Projekte ohne Aufforderung zur Interessenbekundung finanziert, wobei in Griechenland die Zahl dieser Projekte mit 47 am höchsten war.

In Bezug auf den **Stellenwert der Methode der Durchführungsstelle bei den Programmen insgesamt** ist festzustellen, dass den (nicht vollständigen) Informationen der Mitgliedstaaten zufolge im Jahr **2008 49 %** der Maßnahmen nach der Methode der Durchführungsstelle durchgeführt wurden. Im Jahr **2009** sank die Quote auf **etwas unter 40 %**.

Was den **Anteil der von den Mitgliedstaaten im Rahmen ihres EU-Beitrags durchgeführten staatlichen Projekte** anbetrifft, **bestehen erhebliche Abweichungen** zwischen den einzelnen Ländern:

- In zwei der hauptbegünstigten Mitgliedstaaten ist der Anteil dieser Projekte sehr gering. Dies gilt für das Vereinigte Königreich, wo im Durchschnitt 93 % der Mittel für auf breiter und offener Basis ausgewählte Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung aufgewendet wurden, und für Deutschland, wo über 95 % der Mittel Projekten von Nichtregierungsorganisationen zur Beratung, Wiedereingliederung und freiwilligen Rückkehr zugewiesen wurden.

- In den meisten anderen Mitgliedstaaten bewegt sich der Anteil zwischen 10 und 50 %, wobei einige Mitgliedstaaten angesichts ihrer Konzentration auf die erzwungene Rückkehr und die hohen Kosten derartiger Projekte über dem Durchschnitt liegen (über 70 % in Bulgarien, Italien, Polen, Slowenien und Spanien und sogar mehr als 90 % in Frankreich und Griechenland).
- In einigen Fällen schwankt der Anteil von Jahr zu Jahr erheblich. So wurden in Rumänien im Jahr 2008 ausschließlich Projekte nach der Methode der Durchführungsstelle durchgeführt, während im Jahr 2009 nahezu 37 % der Projekte nach der Methode der Vergabestelle durchgeführt wurden.

Andere Faktoren als eine Präferenz für Projekte der erzwungenen Rückkehr könnten ebenfalls eine Rolle spielen, da der Anteil der Projekte, die nach der Methode der Vergabestelle finanziert werden, gewöhnlich von der Anzahl der jährlich eingegangenen Anträge abhängt. Bei einer niedrigen Antwortquote oder wenn nur wenige Anträge die erforderlichen Kriterien erfüllen, kann die zuständige Stelle nach eigenem Ermessen entweder eine weitere Aufforderung veröffentlichen oder aber einen größeren Anteil von Projekten von Durchführungsstellen (aus der Reserve) akzeptieren, um einen machbaren Zeitplan für eine wirksame Durchführung sicherzustellen.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass in einigen Mitgliedstaaten die Methode der Durchführungsstelle nicht nur für Projekte der erzwungenen Rückkehr angewandt wurde, sondern auch für staatliche Projekte mit einem besonderen strategischen Stellenwert für das nationale Rückkehrsystem, wie etwa Studien, Kooperationsprojekte, Aufbau von Netzwerken oder Schulungsmaßnahmen.

5.2. Qualitative Aspekte der Durchführung durch die Mitgliedstaaten

5.2.1. Maßnahmenkategorien im Rahmen des Fonds

Um einen umfassenden Überblick über die Art der im Rahmen des Rückkehrfonds vorgesehenen Maßnahmen zu erhalten, hat die Kommission ein **Analysemodell** zur Klassifizierung der Maßnahmen entwickelt. Dieses Modell weist eine zweistufige Struktur auf:

1. Zunächst wird ermittelt, ob die Maßnahmen in erster Linie auf die freiwillige oder erzwungene Rückkehr ausgerichtet sind. Kann eine Maßnahme weder der einen noch der anderen Kategorie vorrangig zugeordnet werden, wird sie der Kategorie „gemischt“ zugerechnet (dies ist beispielsweise bei bestimmten Schulungsmaßnahmen der Fall). Projekte im Zusammenhang mit Identifizierungen und Reisedokumenten werden dem Ziel der erzwungenen Rückkehr zugerechnet.
2. Dann wird die Maßnahme nach ihrer Art klassifiziert: Untersuchung und/oder Strategieentwicklung, operative Maßnahme, Kapazitätsaufbau, Zusammenarbeit usw. Bei multifunktional angelegten Maßnahmen wurden bis zu drei Kategorien angegeben, einschließlich einer geschätzten Gewichtung der betreffenden Maßnahme.

Bei Anwendung dieses Modells auf die Finanzdaten, die bis 2010 für die Maßnahmen der Jahresprogramme 2008-2009 vorlagen, wurden die folgenden Schlussfolgerungen zu den qualitativen Aspekten der Fondsdurchführung im Rahmen dieser Programme gezogen

(ungeachtet der Änderungen 2009, die bis zum Ende des Förderzeitraums am 30. Juni 2011 noch zu billigen waren):

- Auf Basis der ersten Analyseebene: Knapp 53 % der Mittel wurden für die Durchführung von Maßnahmen zur erzwungenen Rückkehr veranschlagt, 43 % wurden zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr aufgewendet, und 4 % für Aktivitäten, die auf beide Formen der Ausreise hinauslaufen;
- Auf Basis der zweiten Analyseebene: Rund 77 % der Mittel wurden für konkrete und individuelle Rückkehrmaßnahmen und Unterstützung der Zielgruppen aufgewendet (Maßnahmen zur freiwilligen und erzwungenen Rückkehr, Beratung und Information, Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen), 3 % für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten, um die Voraussetzungen für Abschiebungen und/oder Wiedereinbürgerung zu schaffen (Identifizierung und Beschaffung von Reisedokumenten), 2 % für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und die übrigen 18 % für allgemeine Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau (Strategieentwicklung, Personal, Infrastruktur und Instrumente, Untersuchungen/bewährte Praktiken).

Tabelle 7: Erste Analyseebene 2008-2009 (nach Mitteln)

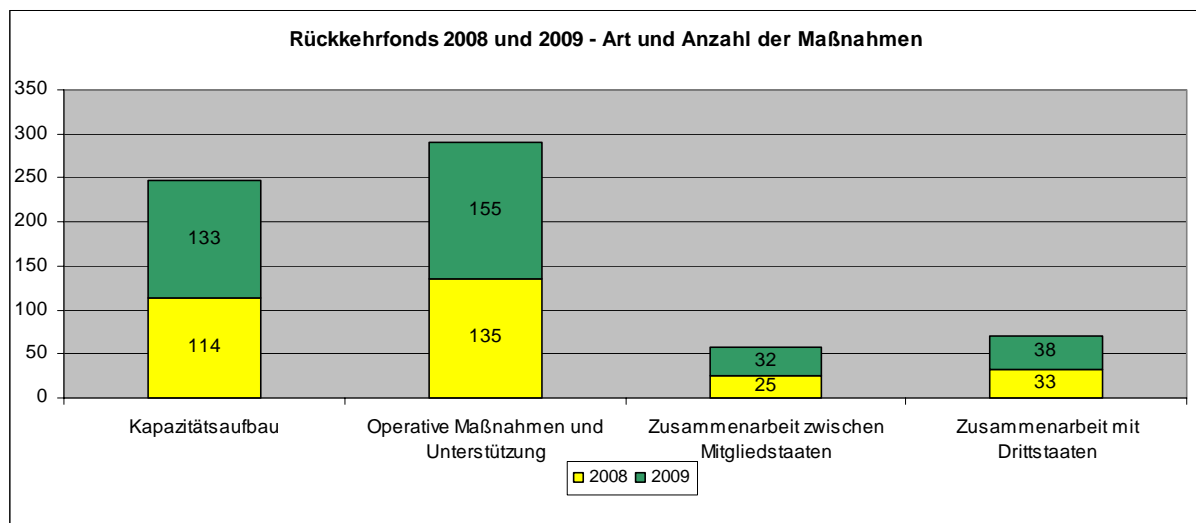
Typologie Ebene 1	2008	Prozentsatz 2008	2009	Prozentsatz 2009	Durchschnitt 2008-2009
<i>Freiwillige Rückkehr</i>	44 156 100	42,6 %	47 333 822	41,2 %	41,9 % (91 489 922)
<i>Erzwungene Rückkehr</i>	55 685 887	53,7 %	59 236 649	51,6 %	52,6 % (114 922 536)
<i>Kategorie „gemischt“</i>	3 770 382	3,6 %	8 251 176	7,2 %	5,5 % (12 021 558)
Gesamt	103 612 369		114 821 647		218 434 016

Tabelle 8: Zweite Analyseebene 2008-2009 (nach Anzahl der Maßnahmen)

Typologie Ebene 2	2008		2009		2008+2009
	Anzahl Maßnahmen	Prozentualer Anteil	Anzahl Maßnahmen	Prozentualer Anteil	
<i>1. Rückkehrmanagement (Strategie)</i>	23	4	22	1	45
<i>2. Freiwillige Rückkehr (Maßnahmen)</i>	41	24	51	26	92
<i>3. Erzwungene Rückkehr (Maßnahmen)</i>	32	42	36	33	68
<i>4. Beratung und Information</i>	38	12	43	12	81

5. Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen	24	3	25	4	49
6. Kapazitätsaufbau beim Personal	42	3	45	3	87
7. Kapazitätsaufbau – Infrastruktur und Instrumente	18	3	19	11	37
8. Kapazitätsaufbau – Untersuchungen / bewährte Praktiken	31	4	47	4	78
9. Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten	25	2	32	2	57
10. Zusammenarbeit mit Drittstaaten	33	2	38	3	71

Schaubild 4: Zweite Analyseebene 2008-2009 – Aufschlüsselung der Maßnahmen nach vier Hauptkategorien



5.2.2. Arten von Begünstigten des EU-Beitrags

54,5 % bzw. 53,2 % der EU-Fondsmittel für 2008 und 2009 wurden für Maßnahmen vorgesehen, die von Behörden durchgeführt wurden; 19,8 % bzw. 19,2 % für Maßnahmen von Nichtregierungsorganisationen und 25,7 % bzw. 27,6 % für Maßnahmen internationaler Organisationen (insbesondere der Internationalen Organisation für Migration, im Folgenden IOM).

5.2.3. Beispiele für im Rahmen der Priorität 1 durchgeführte Projekte

A. Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr

Das Stockholm-Programm fordert die Mitgliedstaaten zur Schaffung von Anreizen für die freiwillige Rückkehr auf, unter anderem durch die Entwicklung von Anreizsystemen, Ausbildungsmaßnahmen, Wiedereingliederung und Beihilfen sowie durch die Nutzung der Möglichkeiten, die von den Finanzinstrumenten der EU geboten werden.

Rund 55,5 Mio. EUR wurden gemäß den Programmen für diesen Zweck veranschlagt.

Wie aus einer aktuellen Studie des Europäischen Migrationsnetzes (EMN)¹³ und der Beschreibung der Ausgangssituation in den Mehrjahresprogrammen hervorgeht, ist der Stand der Entwicklung von Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Demzufolge könnten die Anstrengungen auf diesem Gebiet wie folgt klassifiziert werden:

1. Sofern keine (ständigen) Regelungen existieren: **Entwicklung** von Pilotprojekten und/oder Einführung von Programmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (d. h. in Estland, Finnland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Slowenien und Zypern);
2. **Konsolidierung** neu eingeführter (Basis-) Leistungen oder Programme durch Verlängerung der Dauer und/oder durch allmähliche Erweiterung des Personenkreises, der die Unterstützung in Anspruch nehmen kann (Slowakei);
3. (Systematische) **Ausweitung** gut eingeführter Programme durch Einbeziehung einer größeren Zielpopulation, neuer (spezifischer) Zielgruppen wie besonders schutzbedürftige Personen und/oder Erweiterung der Art der geleisteten Unterstützung (insbesondere in den vier hauptbegünstigten Mitgliedstaaten, d. h. Frankreich, Italien, Spanien und Vereinigtes Königreich);
4. **Einführung spezifischer und innovativer gezielter Maßnahmen**, besonders im Hinblick auf eine dauerhaftere Rückkehr und die Entwicklung einer klaren Reintegrationskomponente (d. h. in Belgien, den Niederlanden und Deutschland).

In **Lettland** wurden im Zuge der Entwicklung einer langfristigen Strategie für das Rückkehrmanagement mehrere Untersuchungen im Rahmen des Programms 2008 finanziert, um die für Lettland am besten geeigneten Modelle für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung unter Berücksichtigung der Zielpopulation, EU-Rechtsvorschriften und bewährten Praktiken in anderen Ländern zu entwickeln. Ebenso wurden in **Estland** dank einer Reihe von Projekten in den Programmen 2008 und 2009 die ersten Schritte zur Einführung eines Programms zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und zum Aufbau einer Beratungs- und Unterstützungsstruktur für Rückkehrer unternommen. In **Malta** wurden die Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr durch zwei Projekte in den Programmen 2008 und 2009 weiter verstärkt. Ein weiteres Projekt in Malta zielte darauf ab,

¹³ <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=3%2E%20EMN%20Studies>

die Fähigkeiten im Bereich des Rückkehrmanagements langfristig zu stärken. In allen drei Ländern gehörte die Internationale Organisation für Migration (IOM) zu den Projektbegünstigten.

In **Finnland** läuft seit 2009 ein mehrjähriges Projekt für den Aufbau eines umfassenden Systems zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. In Finnland gibt es bislang noch kein nationales Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr, und das Projekt zielt darauf ab, Reiseunterstützung und Finanzhilfen für die Wiedereingliederung anzubieten, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren im Bereich der freiwilligen Rückkehr zu verbessern und mehr Informationen für potenzielle Rückkehrer bereitzustellen.

Viele Länder haben bereits von den Erfahrungen der IOM profitiert und konnten ihr Angebot an Rückkehrmaßnahmen auf diese Weise abrunden. So wurde von der IOM in der **Slowakei** im Rahmen einer Maßnahme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung eine Kampagne organisiert, um nicht registrierte Migranten in den vermuteten Wohngebieten zu erreichen. Aufgrund der Kampagne wurden 47 nicht registrierte Migranten zurückgeführt, während im Jahr zuvor keinerlei Rückführungen verzeichnet werden konnten. In den **Niederlanden** führte die IOM ein Projekt zur Information und Beratung von in Haft genommenen Personen durch und erweiterte in den Hafteinrichtungen zudem die Kapazitäten für die begleitete freiwillige Rückkehr. In **Portugal** war die IOM im Rahmen des Programms 2008 am Aufbau eines Netzwerks von nationalen und internationalen Partnern (vor allem NRO in Lateinamerika) beteiligt, um die Strukturen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr weiterzuentwickeln. In einem Nachfolgeprojekt setzte sich die IOM neben der Erhaltung der Basisdienstleistungen und Bereitstellung von Unterstützungsangeboten für ca. 550 Personen für den weiteren Ausbau des Netzwerks, die Entwicklung einer klaren Kommunikationsstrategie und die Erweiterung der Leistungen für die Wiedereingliederung, Überwachung und Unterstützung nach der Ankunft ein. In **Polen** bot die IOM eine vollständige Palette von Dienstleistungen mit den Finanzmitteln für 2008 und 2009: Werbekampagnen, Reise- und Wiedereingliederungsunterstützung, Schulungen für das Personal von Aufnahmezentren, Unterstützung für besonders schutzbedürftige Personen, Registrierung und Pflege einer Datenbank und Organisation einer Konferenz, um bei Nichtregierungsorganisationen und Behörden für das Konzept der freiwilligen Rückkehr zu werben.

In vielen anderen Ländern wurde der Fonds neben Maßnahmen zur Konsolidierung oder Erweiterung der bisherigen Regelungen zur Erprobung oder Einführung neuer spezifischer Elemente verwendet. In der **Slowakei** wurden die vorhandenen Regelungen ausgeweitet, indem neben der üblichen Kostenübernahme auch die Ausarbeitung von Wiedereingliederungsplänen unterstützt und Hilfestellung bei der Wiedereingliederung im Rückkehrland geboten wurde. In **Italien** standen nach einer im Jahr 2008 durchgeführten Maßnahme zur Unterstützung des regulären Programms im Jahr 2009 Maßnahmen zur Wiedereingliederung im Mittelpunkt.

Ferner wurden in mehreren Mitgliedstaaten (z. B. in **Österreich, Bulgarien, Finnland, Italien, Spanien** und **Polen**) Projekte zur gezielten Unterstützung besonders schutzbedürftiger Personen wie Familien, Minderjährige oder Opfer von Menschenhandel finanziert. **Frankreich** bietet Unterstützung für die medizinische Notversorgung, angemessene Unterkünfte im Sinne der Richtlinie und Vorbereitungen für die Rückführung unbegleiteter Minderjähriger, die in der Transitzone am Flughafen Roissy geblieben sind. In **Ungarn** wurde im Rahmen des Projekts „Rückkehr in die Heimat“ eine kleine Gruppe von

Bosniern mit Gesundheitsproblemen in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen bosnischen Behörden mit der gebotenen Umsicht und Betreuung in die Heimat zurückgeführt.

In den **Niederlanden** half eine kleine Nichtregierungsorganisation einer Gruppe von Migranten dabei, in ihrem Rückkehrland wirtschaftlich Fuß zu fassen. Freiwillige Helfer entwickelten mit einem Budget von 120 000 EUR entsprechende Informationspakete und begleiteten 23 Drittstaatsangehörige bei der Rückkehr in ihre Heimat.

Frankreich nutzte den EU-Beitrag für strategische Zwecke und finanzierte eine Reihe von komplementären Maßnahmen, die von der Beratung und Information über finanzielle Anreize bis hin zu gezielten Informations- und Wiedereingliederungsmaßnahmen reichten. Eine Maßnahme zielte darauf ab, Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt über den Rahmen des derzeitigen Programms hinaus mit finanziellen Zuwendungen zur Rückkehr in ihre Heimat zu bewegen (3,5 Mio. EUR, 39 % des Programms 2008). Eine weitere Maßnahme bot Personen in der Region Calais Unterstützung bei der Rückkehr in ihr Herkunftsland. Erreicht wurde dies unter anderem durch Sensibilisierung für die Risiken bei Einreiseversuchen in das Vereinigte Königreich, die prekären Bedingungen, die sie dort womöglich vorfinden werden, und die Risiken, die mit einem weiterhin illegalen Aufenthalt in Frankreich verbunden sind (0,9 Mio. EUR). Durch den Fonds konnte Frankreich die Inanspruchnahme finanzieller Anreize (im Jahr 2008 profitierten 2227 Migranten von der Regelung, also 9 % mehr gegenüber 2007) sowie die Höhe der Anreize pro Person erhöhen.

Im Berichtszeitraum wandte das **Vereinigte Königreich** den höchsten EU-Beitrag aus dem Fonds (14 Mio. EUR) für Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr auf. Mit den Fondsmitteln wurden das Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung (VARRP), die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung inhaftierter Migranten (VRRDM) und das Programm zur Erleichterung der Rückkehr (FRS) (mittels Barzahlungen) finanziert. Das im Jahr 2008 durchgeführte Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung (VARRP) wurde in der Bewertung bereits für erfolgreich befunden. Die Überwachungsdaten belegten eine deutliche Zunahme der gestellten Anträge, vollzogenen Ausreisen und Inanspruchnahme der Wiedereingliederungsunterstützung gegenüber den Vorjahren. Insbesondere die Ausarbeitung individueller Rückkehrpläne sowie die Bereitstellung der Wiedereingliederungsunterstützung und ihrer Inhalte wurden von den Auskunftspersonen positiv bewertet.

B. Beratung und Information

Rund 25,8 Mio. EUR wurden in den Programmen für Beratung und Information veranschlagt. Zahlreiche Mitgliedstaaten entwickelten Maßnahmen zur Information und Beratung (z. B. **Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Slowakei, Spanien und Tschechische Republik**).¹⁴

Nachstehend sind einige Beispiele für Maßnahmen aus diesem Bereich aufgeführt, die sich auf einen bedeutenden Teil der Zielpopulation auswirken:

- Im Rahmen des Programms 2009 für **Griechenland** wurden mit dem EU-Beitrag in Höhe von 1 Mio. EUR die Leistungen von Dolmetschern, Sozialarbeitern und Psychologen für Rückkehrer unter anderem in Athen und auf Kreta bezahlt.

¹⁴ Einige dieser Projekte sind innovative Projekte im Sinne der Priorität 3.

- In den **Niederlanden** wurde im Jahr 2009 die Erweiterung des räumlichen Wirkungskreises eines Netzwerks von „muttersprachlichen Beratern“ über die großen Städte hinaus und die Zusammenarbeit mit örtlichen Behörden im Umfang von rund 1 Mio. EUR aus EU-Mitteln unterstützt.
- In **Österreich** boten vier Nichtregierungsorganisationen (NRO) Drittstaatsangehörige innerhalb und außerhalb von Hafteinrichtungen. Die NRO erreichten innerhalb dieser Einrichtungen über 6 000 Drittstaatsangehörige, von denen sich rund 19 % für die freiwillige Rückkehr entschieden, und außerhalb der Einrichtungen mehr als 6 000 Drittstaatsangehörige, von denen 58 % freiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehrten. Der EU-Beitrag für die Projekte 2008 und 2009 belief sich auf insgesamt 1,8 Mio. EUR.
- In **Deutschland** konnten im Rahmen der Programme 2008 und 2009 verschiedene Nichtregierungsorganisationen rund 25 Projekte zur Beratung und Information in mehreren Bundesländern im Umfang von 2,2 Mio. EUR (EU-Beitrag) durchführen. Aufgrund der Projekte 2008 wurden 10 402 Beratungsgespräche geführt, und 1 382 Personen kehrten freiwillig in ihr Herkunftsland zurück. Diese im Rahmen des Programms 2008 durchgeführten Aktivitäten haben die Strukturen für die Beratung gestärkt und die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen den verschiedenen Akteuren intensiviert. Durch die Komplementarität mit den verfügbaren Leistungen aus dem Förderprogramm REAG/GARP haben diese Fondsaktivitäten den Erfolg dieses Programms zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Flüchtlingen und (abgelehnten) Asylbewerbern erhöht.

C. Erzwungene Rückkehr

Rund 81 Mio. EUR wurden im Rahmen der Programme für diesen Zweck veranschlagt. In allen Mitgliedstaaten außer Österreich, Finnland, Deutschland, Portugal, Schweden und die Niederlande wurden erzwungene Rückkehrmaßnahmen (d. h. Durchführung der Flüge, Reise- und Aufenthaltskosten für Begleitpersonen sowie Reisekosten für die Rückkehrer) kofinanziert. Im **Vereinigten Königreich** wurde lediglich ein kleineres Projekt durchgeführt, das auf eine bessere Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten im Bereich der erzwungenen Rückkehr (unter anderem in Anlehnung an das Modell der gemeinsamen Rückführungsflüge) ausgerichtet war; ansonsten standen im Programm Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr im Vordergrund.

Die meisten Mitgliedstaaten wenden für die erzwungene Rückkehr zwischen 10 bis 30 % ihrer Gesamtetats auf. In absoluten Zahlen wurde ein erheblicher Anteil des EU-Beitrags im Rahmen der beiden Programme für Maßnahmen in vier hauptbegünstigten Mitgliedstaaten aufgewandt, d. h. in **Frankreich** (2,8 Mio. EUR), **Griechenland** (7,8 Mio. EUR), **Italien** (6,9 Mio. EUR) und **Spanien** (6,3 Mio. EUR). Relativ gesehen war auch der Anteil der hierfür veranschlagten Ausgaben in Ländern mit geringerer Mittelausstattung wie **Zypern**, **Luxemburg** und **Polen** überdurchschnittlich hoch.

Neben regulären Rückkehrmaßnahmen wurden auch einige innovative Projekte finanziert. Hier einige Beispiele:

- In **Belgien** wurden von den Behörden zwei Projekte („Rückkehr von Familien“ und „Rückkehr von Personen mit besonderen Bedürfnissen“) durchgeführt, um

Alternativen zur Inhaftnahme zu entwickeln. Im Rahmen beider Projekte wurden die Familienunterkünfte/Aufnahmeeinrichtungen entsprechend angepasst, damit Familien/Personen mit besonderen Bedürfnissen von den anderen Bewohnern geschlossener Zentren getrennt versorgt werden können. Zur Vorbereitung der Rückkehr und einer möglichen Wiedereingliederung in den Herkunftsländern wurden geschulte Berater eingesetzt, die die betroffenen Personen durch das Rückkehrverfahren und den Alltag begleiteten. In der Anfangsphase wird noch die Möglichkeit einer freiwilligen Rückkehr angeboten. Das zweite Projekt umfasste auch gezielte medizinische und psychologische Betreuungsangebote. Das erste Projekt wurde von einigen Nichtregierungsorganisationen bereits positiv bewertet.

- In **Spanien** wurden für Polizeibegleitungen, die an Rückführungen auf Charterflügen, regulären Seeverkehrsverbindungen und Linienflügen beteiligt sind, Erste-Hilfe-Kurse organisiert.

5.2.4. Beispiele für im Rahmen der Priorität 2 durchgeführte Projekte

Der Ausgabenanteil für Projekte im Rahmen dieser Priorität war außer in **Irland** allgemein sehr niedrig. Irland wandte 70 % seiner Mittel für gemeinsame Rückführungsflüge auf, einschließlich aller zugewiesenen Mittel für das Jahr 2008.

Die Mitgliedstaaten finanzierten entweder ausschließlich gemeinsame Rückführungsflüge (**Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, Rumänien und Zypern**), eine Kombination aus gemeinsamen Rückführungsflügen und Maßnahmen zur Zusammenarbeit und zum Kapazitätsaufbau (**Bulgarien, Polen, Slowenien**) oder vorwiegend den Austausch von bewährten Praktiken mit anderen Mitgliedstaaten einschließlich vorbereitender Maßnahmen für eine bessere Zusammenarbeit mit Drittstaaten (**Lettland, Tschechische Republik und Vereinigtes Königreich**).

A. Gemeinsame Rückführungsflüge

In der Regel wurden von den Mitgliedstaaten nur ein Flug oder einige wenige Flüge finanziert. Der für gemeinsame Rückführungsflüge veranschlagte Gesamtbeitrag der EU belief sich auf rund 3,6 Mio. EUR. Diese Flüge wurden ergänzend zu den von FRONTEX koordinierten Flügen durchgeführt.

B. Andere Formen der Zusammenarbeit

In **Estland** wurde ein Projekt zur Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Konsularstellen in Lettland, Litauen und Estland und den Einwanderungsbehörden in Drittstaaten bei der Beschaffung von Reisedokumenten finanziert.

5.2.5. Beispiele für im Rahmen der Priorität 3 durchgeführte Projekte

A. Innovative Ansätze zur Beratung und Information von potenziellen Rückkehrern

Bulgarien führte im Rahmen von zwei Projekten im Jahr 2008 eine Informationskampagne zur Förderung der freiwilligen Rückkehr durch (Videoclips, Dokumentation, 53 000 Exemplare Informationsmaterial (Flyer, Plakate und Broschüren) und setzte sich für eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen, der IOM und den Behörden auf diesem Gebiet ein. In der **Tschechischen Republik** wurde mit den für 2008 und

2009 zugewiesenen Mitteln eine landesweite Kampagne nach ähnlichem Muster durchgeführt.

Da es in **Italien** noch keine landesweiten Einrichtungen zur systematischen Verbreitung von Informationen zu Rückkehrmöglichkeiten und entsprechende Beratungen gab, wurde mit den Fondsmitteln ein landesweites „Auskunftsnetzwerk“ von örtlichen Behörden und Nichtregierungsorganisationen aufgebaut, um Informations- und Aufklärungsveranstaltungen zu organisieren und entsprechende Informationsmaterialien in zahlreichen Sprachen zu verbreiten. Außerdem wurden in einem Nachfolgeprojekt im Zuge des Programms 2009 Schulungen für die Mitarbeiter des Auskunftsnetzwerks durchgeführt und Seminare mit Vertretern von Drittstaaten organisiert. Die Projekte umfassten eine Bestandsaufnahme der Migrantengemeinschaften im Hinblick auf die Einführung wirksamerer Verbreitungsmethoden in der Zielpopulation sowie Veranstaltungen für den Austausch von Praktiken und Erfahrungen zur Rückkehr zwischen den verschiedenen Akteuren im Rahmen der Priorität 4 und trugen so dazu bei, den Grundstein für Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr zu legen.

In **Griechenland** wurde nach Studienbesuchen in anderen Mitgliedstaaten im Rahmen des Programms 2009 durch Kofinanzierung einer Informationskampagne und Bereitstellung von Reiseunterstützung für 300 bis 400 Personen die Entwicklung strategischer Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr gefördert. Nach den positiven Ergebnissen dieses Pilotprojekts wurden die im Zuge des überarbeiteten Programms freigewordenen Mittel umgewidmet, um einigen weiteren hundert Personen ähnliche Unterstützung und Hilfeleistungen nach der Rückkehr in Form eines Taschengelds zu bieten. Die griechischen Behörden planen, mit Hilfe des Fonds die staatliche Unterstützung für solche freiwilligen Rückkehraktionen in den kommenden Jahren erheblich zu erweitern.

B. Innovative Anreize zur Steigerung der Zahl der freiwilligen Rückkehrer unter Achtung der Würde der Betroffenen (insbesondere Wiedereingliederung)

Im Rahmen der Priorität 3 wurden in **Belgien, Deutschland, Frankreich, Litauen Österreich, Spanien, der Tschechischen Republik und Ungarn** Projekte zur Unterstützung der Wiedereingliederung (unter anderem Schulungen, Verwirklichung von Geschäftsvorhaben, Starthilfen für Existenzgründer und Folgebewertungen im Rückkehrland) finanziert.

In **Frankreich** wurden in den einzelnen Programmen Wiedereingliederungsmaßnahmen unterstützt, um eine dauerhafte Rückkehr in einige afrikanische Länder sicherzustellen. Im Nachgang zu individuellen Aufnahme- und Rückkehrplänen wurde den Rückkehrern die Möglichkeit geboten, wirtschaftlich aktiv zu werden und Hilfen für die Existenzgründung vor Ort in Anspruch zu nehmen.

In **Schweden** waren 9 von 13 Projekten im Rahmen der beiden Programme auf Priorität 3 ausgerichtet. Ein gemeinsames Merkmal dieser Projekte ist ihr klarer Fokus auf neue Wege der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren. Bei einem Projekt wurde die Zusammenarbeit zwischen einer Handelskammer und einer Einwanderungsbehörde in einem afrikanischen Staat auf den Weg gebracht. Für die 200 Staatsangehörigen des betreffenden Landes wurden Informationsveranstaltungen und Schulungsmaßnahmen organisiert; individuelle Geschäftspläne wurden entwickelt, und für 15 Personen wurde ein Aufenthalt für

die Vorbereitung vor Ort arrangiert. Das Projekt umfasste auch die Unterstützung der Bildungseinrichtungen im betreffenden Land.

In **Belgien** waren 22 der 35 Projekte in den beiden Programmen auf Priorität 3 ausgerichtet. Einige Projekte zielten auf verbesserte Rückkehrstrategien und allgemein auf einen verstärkten Aufbau der Kapazitäten im Land ab, wie beispielsweise ein Lernprogramm für Mitarbeiter im Bereich der Rückkehrberatung. In den beiden Programmen wurden unter dieser Priorität spezifische Maßnahmen zur Wiedereingliederung mit insgesamt 2,5 Mio. EUR gefördert:

- Maßnahmen für den Kapazitätsaufbau (im Hinblick auf die Entwicklung neuer Methodiken zum einen eine Untersuchung zu bewährten Praktiken für die Rückkehr und Wiedereingliederung von Personen mit geistigen oder körperlichen Behinderungen in sechs Mitgliedstaaten und zum anderen Projekte zur Beseitigung der Kapazitätsdefizite nichtstaatlicher Partner für Wiedereingliederungsmaßnahmen, die an der nationalen Strategie zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr beteiligt sind), und
- Unterstützung für individuelle Rückkehrmaßnahmen, die über die aktuellen Wiedereingliederungskonzepte hinausgehen, in Verbindung mit der Entwicklung neuer Methodiken (vier IOM-Projekte zur Entwicklung gezielter Unterstützungsangebote als innovative Ergänzung zum vorhandenen allgemeinen Wiedereingliederungsprogramm und zwei Caritas-Projekte für besondere Zielgruppen/Zielländer im Rahmen eines umfassenderen Programms zur Förderung der freiwilligen Rückkehr, das auch Unterstützung bei der Wiedereingliederung und Folgemaßnahmen im Zielland beinhaltet).

In **Deutschland** trugen 44 der 99 Projekte in den beiden Programmen im Gesamtumfang von 5,6 Mio. EUR (etwa 41 % der dem Fonds zugewiesenen Gesamtmittel) der Priorität 3 Rechnung. Mit Ausnahme der beiden Projekte für Reisedokumente wurden innovative Rückkehrpläne und weitere Maßnahmen zur Förderung der freiwilligen Rückkehr kofinanziert. Bei einigen Projekten lag der Schwerpunkt auf bestimmten Zielgruppen und/oder Rückkehrländern, bei anderen Projekten standen neue Formen der Unterstützung bei der Wiedereingliederung im Vordergrund.

C. Erprobung neuer Arbeitsmethoden zur beschleunigten Ausstellung von Ausweispapieren für Rückkehrer

Rund 5,5 Mio. EUR wurden für die Zusammenarbeit mit Drittländern gemäß den Programmen veranschlagt. Aus diesem Betrag wurden aber auch Projekte finanziert, die den anderen Prioritäten entsprachen. Im Rahmen der Priorität 3 führten viele Mitgliedstaaten Projekte durch, die auf eine wirksame, stabile und dauerhafte operative Zusammenarbeit mit den Behörden in Drittstaaten im Hinblick auf die Beschaffung von Reisedokumenten und die Durchführung zügiger und erfolgreicher Abschiebungen ausgerichtet waren. Die folgenden Beispiele vermitteln einen Eindruck davon, inwieweit die finanzielle Unterstützung auf innovative Weise eingesetzt wurde und direkte Ergebnisse brachte:

- In **Rumänien** wurde ein neuer Mechanismus für die Zusammenarbeit mit diplomatischen Vertretungen von Drittstaaten entwickelt, die keine Botschaft im Land unterhalten. In etwa 15 Vertretungen konnte erstmals das Personal der

Behörden konkrete Fälle mit den Einwanderungsbehörden der Drittstaaten direkt besprechen. Diese Gespräche führten zu einer schnelleren Abwicklung der Verfahren und zu verbesserten Arbeitsbeziehungen.

- In **Polen** wurden die Mittel im Rahmen der Programme 2008 und 2009 für die Entwicklung eines speziellen Programms eingesetzt, um die Arbeitsbeziehungen mit den Einwanderungsbehörden eines wichtigen Drittstaats durch regelmäßige Besuche von Sachverständigen dieser Behörden in Polen und Gegenbesuche polnischer Behörden zu erleichtern. Mit den Mitteln wurden die Reise- und Aufenthaltskosten und die Beförderung potenzieller Rückkehrer aus den Hafteinrichtungen zu den Identifizierungsstellen finanziert. Durch den Aufbau direkter und regelmäßiger Kontakte wurden die Rückübernahmeverfahren erheblich vereinfacht und der Grundstein für eine wirksame, stabile und dauerhafte Zusammenarbeit gelegt.
- In **Slowenien** wurden im Rahmen einer Maßnahme zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Identifizierung kooperative Beziehungen zu Nichtregierungsorganisationen und ein Netzwerk von Übersetzern aufgebaut, um den Dialog zwischen Behörden und potenziellen Rückkehrern zu erleichtern.
- In **Spanien** wurden mit den Fondsmitteln mehrere Fortbildungsseminare für Einwanderungsbehörden aus etwa 10 verschiedenen afrikanischen Herkunftsländern systematisch unterstützt. Die Seminare wurden sowohl in Spanien als auch in den Herkunftsländern durchgeführt. Infolge des in diesem operativen Umfeld aufgebauten gegenseitigen Vertrauens haben sich die Kommunikation und die Zusammenarbeit verbessert.
- In **Schweden** zielte ein Projekt darauf ab, bessere Möglichkeiten für die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen durch Begegnungen zwischen den Behörden und der Einwanderungsbehörde am internationalen Flughafen eines für Schweden wichtigen Herkunftslands zu schaffen, in dem die Rückübernahme bisher von Schwierigkeiten begleitet war.

D. Weitere innovative Maßnahmen

Die Behörden in **Griechenland** finanzierten mit den Mitteln für 2009 Studienaufenthalte in andere Mitgliedstaaten, um dort Anregungen für ein nationales Konzept zur Förderung der freiwilligen Rückkehr zu sammeln.

In **Ungarn** wurden zwei Informationsbesuche in einem besonders wichtigen Drittstaat durchgeführt, um auf Basis der dort gewonnenen Erkenntnisse einen umfassenden und aktuellen Länderbericht im Hinblick auf eine verbesserte Beratungsqualität zu erstellen. Die Besuche wurden zusammen mit Sachverständigen aus anderen Mitgliedstaaten und der IOM vorbereitet.

In einigen Ländern konzentrierten sich die Maßnahmen auf das Informationsmanagement innerhalb dieser Priorität. In **Belgien** wurden IT-Instrumente für die Fallbearbeitung in geschlossenen Zentren entwickelt, um die Zusammenarbeit zwischen Einwanderungs- und Polizeibehörden und die Zusammenarbeit im Hinblick auf die zentrale Erfassung und Auswertung von Daten über illegal aufhältige Personen zu beschleunigen. In **Spanien** wurde ein integriertes IT-System zur Verwaltung des Programms zur freiwilligen Rückkehr entwickelt.

5.2.6. Beispiele für im Rahmen der Priorität 4 durchgeführte Projekte

A. Evaluierung und Untersuchungen

Im Rahmen dieser Priorität führte eine ganze Reihe von Mitgliedstaaten Studien durch:

- **Österreich** finanzierte ein Projekt für den Vergleich der derzeitigen nationalen Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Rückkehr im Hinblick auf die Zielpopulation, Kosten und Kooperationsmechanismen und zur Erzielung von Synergie- und Skaleneffekten.
- **Bulgarien** entwickelte eine integrierte Strategie, die als Grundlage für sein nationales Strategieprogramm für ein integriertes Rückkehrmanagement 2011-2013 diente. Für die Durchführung wurde ein Aktionsplan erstellt; zudem führte eine Arbeitsgruppe unter Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen weitere Untersuchungen zu bewährten Praktiken in anderen Mitgliedstaaten durch.
- **Portugal** erstellte auf Basis von Interviews mit Interessengruppen eine Übersicht über die Migrantengemeinschaften und ihre Möglichkeiten, sich zu informieren, um die Möglichkeiten seines Rückkehrprogramms unter den Migrantengemeinschaften besser bekannt zu machen.

B. Schulungs- und Austauschmaßnahmen

Im Rahmen der Schulungsprojekte wurden in der Regel Schulungen für Polizeibeamte (Begleitungen) hinsichtlich der Normen und bewährten Praktiken bei der erzwungenen Rückkehr (**Italien, Litauen, Rumänien, Slowakei, Zypern**), Schulungen für das Personal verschiedener nationaler Behörden für das Rückkehrmanagement im Allgemeinen (**Polen, Lettland, Litauen, Slowakei**), Sprachkurse (**Lettland, Slowenien, Slowakei**) oder Schulungen zu Menschenrechtsstandards und/oder Rückkehrnormen (**Bulgarien, Ungarn**) finanziert. In **Griechenland** wurden verschiedene Schulungen für Polizeibeamte zu verschiedenen Aspekten des Rückkehrmanagements durchgeführt, unter anderem zu Begleitpraktiken, Rückübernahmeverfahren, Menschenrechtsstandards und zum Umgang mit schutzbedürftigen Personen. Die Maßnahmen betrafen zwar nur eine relativ kleine Zielgruppe, jedoch wurde der systematische und umfassende Ansatz als innovativ gewertet. In **Polen** organisierte eine Stiftung Personalschulungen, um die Leistungen in kleinen Zentren einer bestimmten Region an der Grenze zur Ukraine zu verbessern, und veröffentlichte einen Leitfaden für bewährte Praktiken.

Die Mitgliedstaaten nutzten den Fonds, um ihrem zuständigen Personal die Möglichkeit zu bieten, aus den Erfahrungen in anderen Mitgliedstaaten zu lernen. **Ungarn** finanzierte für das im Rückkehrmanagement tätige Personal von Exekutiv- und Justizorganen Studienbesuche in mehreren Mitgliedstaaten, während **Litauen** entsprechende Aufenthalte für Begleitpersonen und Mitarbeiter der für Rückkehrmaßnahmen zuständigen Behörden finanzierte. **Lettland** wandte 2008 53 % seiner Mittel für drei unter diese Priorität fallende Projekte auf: ein Seminar zu bewährten Praktiken und Besuchen in anderen Mitgliedstaaten, ein weiteres Schulungsseminar zum Thema Rückkehrmanagement für Grenzschutzbeamte und Einwanderungsbehörden und ein drittes Seminar zu Sprachkursen für Mitarbeiter im Bereich Rückkehrmanagement. An den verschiedenen Schulungsprojekten waren auch Sachverständige aus anderen Mitgliedstaaten beteiligt.

Bisher wurden die Fondsmittel nicht für die Organisation spezifischer nationaler Schulungen für Personen eingesetzt, die im Bereich der Anwendung der Rückführungsrichtlinie tätig sind, wengleich **Ungarn** bereits eine Konferenz für die Mitgliedstaaten zu dieser Richtlinie ausgerichtet hat. Da die Umsetzungsfrist jedoch erst am 24. Dezember 2010 ablief, war der Zeitpunkt der Konferenz vermutlich zu früh gewählt.

6. ALLGEMEINE VORLÄUFIGE BEWERTUNG DER DURCHFÜHRUNG

6.1. Bemerkungen der Mitgliedstaaten

6.1.1. Bemerkungen zu den erzielten Ergebnissen

Die Mitgliedstaaten bewerteten die Durchführung des Fonds insgesamt als (teilweise) positiv. Nach den Berichten der Mitgliedstaaten wurden zumindest bei dem im Berichtszeitraum abgeschlossenen Programm 2008 die angestrebten Ergebnisse nach Maßgabe der Mehrjahresstrategie in der Regel erreicht.

Mehrere Mitgliedstaaten hoben in diesem Zusammenhang besondere Erfolge im Bereich der freiwilligen Rückkehr hervor: die Entwicklung eines ganzheitlichen Ansatzes bei den nationalen politischen Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (Italien); die verbesserten Kapazitäten für die Begleitung freiwilliger Rückkehrmaßnahmen (Estland, Malta und Rumänien); die Durchführung von Programmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in Verbindung mit der Einführung neuer Instrumente, einer Website und eines gebührenfreien Telefondienstes sowie die Bewertung der Programme (Ungarn); die Verbesserung der Beratungsstrukturen, wodurch das derzeitige Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr wirkungsvoller wird (Deutschland); die Tatsache, dass der Fonds einer größeren Anzahl von Migrantinnen die freiwillige Rückkehr ermöglicht hat (Spanien) bzw. vielen Drittstaatsangehörigen eine würdige, geordnete und dauerhafte Rückkehr sowie Zugang zu Wiedereingliederungshilfen nach der Ankunft bietet (Vereinigtes Königreich).

Viele Mitgliedstaaten wiesen auch auf den Nutzen des Fonds für die Förderung der freiwilligen Rückkehr seitens der Zivilgesellschaft hin. Polen unterstrich, dass Nichtregierungsorganisationen über den Fonds Zugang zu dringend benötigten Mitteln für die Durchführung von Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr erhalten. Rumänien hob den Beitrag des Fonds zum Aufbau von Partnerschaften mit Nichtregierungsorganisationen hervor, und Portugal verwies auf die Möglichkeiten, die der Fonds zur weiteren Verbesserung des landesweiten Netzwerks für die freiwillige Rückkehr eröffnet.

6.1.2. Bemerkungen zu den Herausforderungen während der Durchführung

Viele Mitgliedstaaten machten zugleich auf die Herausforderungen aufmerksam, denen sie bei der Durchführung der ersten beiden Programme begegneten.

- Erstens (dies galt besonders für das Programm 2008) wirkten sich die Verzögerungen bei der Billigung der Jahresprogramme auf die Durchführungsfrist aus, und in einigen Mitgliedstaaten auch auf den Umfang der gebundenen und ausgegebenen Mittel. Die Aktivitäten im Rahmen der ersten beiden Programme liefen häufig parallel und innerhalb einer verkürzten Durchführungsfrist. Mitgliedstaaten mit einer guten Planung und/oder Vorausplanung gelang es, den gesamten EU-Beitrag auszugeben.

- Zweitens wurden die Durchführungsbestimmungen und insbesondere die Regeln für die Förderfähigkeit von Ausgaben als zu kompliziert empfunden. Angesichts des Umfangs ihrer Mittelzuweisungen waren viele Mitgliedstaaten der Ansicht, dass der mit den Leitfäden, Verwaltungsprüfungen und Audits verbundene Verwaltungsaufwand nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel steht, ein wirksames Förderprogramm durchzuführen.
- Drittens führten offene und breit angelegte Auswahlverfahren nicht immer zu zweckmäßigen Projektanträgen. Dies kann durch landesspezifische Faktoren bedingt sein, wie etwa eine begrenzte Anzahl von Stellen, die ausreichend qualifiziert und/oder bereit sind, Projekte für den Fonds durchzuführen, spezifische Verwaltungsaufgaben und Meldepflichten im Rahmen der einzelstaatlichen Vorschriften, den Zeitrahmen für die wirksame Projektdurchführung usw. Möglicherweise wurden die EU-Vorschriften von Organisationen, die Förderanträge erwogen haben, als zu umständlich empfunden, insbesondere die Anforderungen an den Prüfpfad oder die Beschränkungen für die Förderfähigkeit der Ausgaben. So waren die angefallenen Kosten für die Wiedereingliederungsunterstützung nach der Rückkehr auf sechs Monate begrenzt, wodurch gelegentlich maßgeschneiderte Lösungen erschwert wurden.

Dementsprechend sahen sich die Mitgliedstaaten zur Überarbeitung der Jahresprogramme gezwungen, um die bestmögliche Nutzung des EU-Beitrags sicherzustellen. Für das Jahresprogramm 2008 billigte die Kommission zehn überarbeitete Programme, wobei die Änderungen in mindestens fünf Fällen in erster Linie der Anpassung des Programms aufgrund der Ergebnisse der offenen Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen dienten, während drei weitere Programme aufgrund von Änderungen in der nationalen Haushaltsplanung überarbeitet wurden.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen und als Antwort auf die Rückmeldungen aus den Mitgliedstaaten hat die Kommission das gesamte Regelwerk für die Förderfähigkeit von Ausgaben erheblich vereinfacht, die Bezugsdauer von Wiedereingliederungsunterstützung nach der Rückkehr auf ein Jahr verlängert, den Förderzeitraum von 2 auf 2½ Jahre erweitert und die Frist für die Vorlage von überarbeiteten Programmen verlängert, wodurch der EU-Beitrag besser genutzt werden kann. Da der Fonds ein neues Finanzinstrument der EU ist, erhalten einzelne Mitgliedstaaten mit Anlaufschwierigkeiten durchweg mehr Anleitungen von der Kommission. Die Auswirkungen der Änderungen werden bei der Durchführung der Programme für 2010 und in der Zeit danach zweifellos noch stärker sichtbar werden.

6.2. Bewertung der Kommission

Die Kommission kommt nach Prüfung der Berichte aus den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung weiterer Informationen, die u. a. auf Überwachungsbesuchen vor Ort, zu dem Ergebnis, dass der Fonds trotz der Anlaufschwierigkeiten und einigen spezifischen Problemen im Zusammenhang mit den Regeln und der Durchführung dennoch dem Anspruch gerecht wird, die Durchführung des integrierten Rückkehrmanagements in den Mitgliedstaaten zu verbessern.

- In einer Reihe von Mitgliedstaaten wurden dank gezielter Informationskampagnen weiterführende Informationen über die Rückkehrmöglichkeiten verfügbar gemacht und in den Migrantengemeinschaften der Mitgliedstaaten umfassend verbreitet. In

einigen Fällen stützten sich die **Maßnahmen zur Kontaktaufnahme** auf die praktischen Erfahrungen von Rückkehrern, die über eine erfolgreiche Wiedereingliederung in ihren Herkunftsländern berichteten.

- Im Rahmen des Fonds wurde die Einführung oder Konsolidierung von Rückkehrmanagementpraktiken gefördert, die es in vielen Mitgliedstaaten zuvor noch nicht gab. Die Projekte trugen zur Verbesserung der Fähigkeiten staatlicher Stellen bei, Migranten und Asylbewerber in Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen und/oder der IOM zur freiwilligen Rückkehr zu bewegen. **Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr wurden konsolidiert oder erweitert**, um mehr Drittstaatsangehörigen Zugang zu den Hilfeleistungen zu ermöglichen. In mehreren Beratungs- und Wiedereingliederungsprojekten wurde die **Entwicklung innovativer und gezielterer Instrumente für das Rückkehrmanagement** unterstützt, die in den kommenden Jahren noch umfassender genutzt werden können.
- Außerdem konnten die Mitgliedstaaten dank des Fonds mehr oder höhere **finanzielle Anreize und/oder Unterstützung für Rückkehrer im Hinblick auf einkommensschaffende Aktivitäten bieten und dadurch eine dauerhafte Rückkehr sicherstellen**.
- Im Bereich der **erzwungenen Rückkehr stand der Fonds im Einklang mit den Aktivitäten von FRONTEX hinsichtlich der Koordinierung gemeinsamer Rückführungsaktionen**. Die Mitgliedstaaten haben die Fondsmittel für die Durchführung nationaler und gemeinsamer Rückführungsflüge erfolgreich genutzt und dadurch die Aktivitäten von FRONTEX ergänzt.
- Zudem führten die Kooperationsprojekte zwischen Mitgliedstaaten und Rückkehrländern zu mehr Abschiebungen, da die **Arbeitsvereinbarungen mit Drittstaaten für die Identifizierung und die Ausstellung von Reisedokumenten verbessert wurden**.
- Schließlich sind durch den Fonds Möglichkeiten für den **weiteren Erfahrungsaustausch unter den Mitgliedstaaten** entstanden. Weniger erfahrene Mitgliedstaaten nutzen diese Fördermittel, um von anderen Mitgliedstaaten mit langjähriger Erfahrung zu lernen.

Der Fonds hat in Anbetracht der Ergebnisse bereits zur Optimierung der Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr, zur Verkürzung der Aufenthaltsdauer in Aufnahme- und/oder Hafteinrichtungen, zur besseren Verbreitung von Informationen über Rückkehrmöglichkeiten bei der Zielpopulation und zur Erhöhung der Zahl der Drittstaatsangehörigen geführt, die die Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr auch nutzen, wodurch sie ihre Würde bewahren und bessere Perspektiven als bei einer erzwungenen Rückführung erhalten.

7. SCHLUSSBEMERKUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

7.1. Mögliche Verbesserungen für den verbleibenden Mehrjahreszeitraum

Da noch keine Schlussberichte vorliegen beruht die obige Bewertung ausschließlich auf den ersten beiden Programmplanungsjahren des Fonds. Der Vorlagetermin für diesen Bericht wurde so gewählt, dass er dem Europäischen Parlament und dem Rat Hilfestellung bei den Vorbereitungen für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen bieten kann, jedoch noch keine umfassende und abschließende Bewertung enthält.

Die Ergebnisse sind nicht unbedingt repräsentativ. Die ersten beiden Jahresprogramme wurden unter erheblichem Zeitdruck erstellt und durchgeführt. Die wenigen Erfahrungen im Bereich der geteilten Mittelverwaltung beschränkten sich auf Projekte zur freiwilligen Rückkehr für bestimmte Zielgruppen im Rahmen der EFF-Programme (2000-2007); zudem gab es einige Erfahrungen mit transnationalen Projekten mit direkter Mittelverwaltung (2005-2007).

Die Programmplanung für 2010 wurde erheblich schneller durchgeführt. Mit den in dieser ersten Phase gesammelten Erfahrungen und den Änderungen in den Durchführungsbestimmungen verfügen die Mitgliedstaaten nunmehr über gute Voraussetzungen, die Nutzung des Fonds weiter zu optimieren.

Die Programme könnten künftig eine stärkere strategische Ausrichtung auf die EU-Normen fördern und systematischer auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hinwirken. Die stabilere finanzielle und langfristige Planung dürfte sich positiv auf die Durchführung der Maßnahmen und die Bekanntmachung der Ergebnisse in den Interessengruppen und in der Außenwelt auswirken.

- Da die Frist für die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie abgelaufen ist, sind die beiden Hauptbestandteile der EU-Rückkehrpolitik – der Fonds und die Richtlinie – in den Mitgliedstaaten vorhanden. Mit der Aufstockung der Fondsmittel im folgenden Zeitraum werden die **Mitgliedstaaten über die Mittel verfügen, um die Einhaltung der grundlegenden Anforderungen der Richtlinie und der beiden vorrangigen Grundsätze – die freiwillige Rückkehr und die humane und menschenwürdige Behandlung potenzieller Rückkehrer – als Grundpfeiler des Rückkehrmanagements im gesamten Gebiet der EU Realität werden zu lassen.** Somit können die Mitgliedstaaten ihre Anstrengungen im Bereich der freiwilligen Rückkehr verstärken, Hafteinrichtungen für minderjährige Jugendliche und Familien renovieren und modernisieren, Schulungsprogramme für EU-Normen erarbeiten, neue Überwachungs- und Bewertungsinstrumente entwickeln und die Betroffenen innerhalb der von der Richtlinie gesetzten Frist für die freiwillige Ausreise und bei Bedarf noch darüber hinaus mit den bestmöglichen Leistungen für die Beratung und die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr begleiten.
- **Mit den Fondsmitteln könnten die Mitgliedstaaten noch viel mehr leisten, um die praktische Zusammenarbeit zu fördern und Doppelarbeit bei der Kooperation mit Drittstaaten, bei Schulungsmaßnahmen und bei der Erhebung von Informationen über die Lage in den Rückkehrländern zu verringern.** Immer wieder fordern die Mitgliedstaaten mehr Zusammenarbeit bei der Beschaffung von Reisedokumenten, bei Kontakten mit Drittstaaten, bei Rückübernahmeverfahren

usw. Der relativ geringe Umfang der Mittelzuweisungen für Priorität 2 wird dieser Herausforderung nicht gerecht. Bisher hat kein Mitgliedstaat Projekte durchgeführt, die eine gemeinsame Erarbeitung von gezielten Rückkehrplänen, politischen Konzepten zur Wiedereingliederung, Überwachungsmaßnahmen oder Kooperationen mit Konsularstellen in bestimmten Rückkehrländern vorsehen. Zwar könnten solche Projekte einen höheren Koordinationsaufwand und/oder einen Ausgleich zwischen verschiedenen nationalen Finanzierungsprogrammen erfordern, jedoch kann der Kooperationsbedarf nicht ausschließlich durch die Gemeinschaftsmaßnahmen und den FRONTEX-Haushalt für gemeinsame Rückführungsflüge abgedeckt werden. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle Möglichkeiten des Fonds zur aktiveren Zusammenarbeit besser auszuloten. Daraus werden sich Skaleneffekte ergeben, die den durch die EU-Mittel geschaffenen Mehrwert auf diesem Gebiet weiter untermauern.

- Es wird eingeräumt, dass der Bereitstellungsmechanismus des Fonds mit den jährlich zu billigenden Jahresprogrammen nicht unbedingt ideal ist, um wiederkehrende Aktivitäten wie freiwillige und erzwungene (gemeinsamen) Rückkehrmaßnahmen zu unterstützen. **Die Mitgliedstaaten könnten jedoch die Möglichkeiten zur Einführung mehrjähriger Projekte umfassender sondieren**, z. B. Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr mit einer Wiedereingliederungskomponente im Einklang mit dem Rechtsrahmen, wodurch auch die Häufigkeit von Auswahlverfahren verringert und eine solide mehrjährige Finanzplanung ermöglicht wird.
- Die **Lerneffekte des Fonds können weiter verbessert werden**. Um den Anstoß zu innovativen und erfolgreichen Projekten zu geben und das Potenzial für den Informationsaustausch zu fördern, sollten die Mitgliedstaaten sowohl auf bilateraler als auch multilateraler Ebene mehr Informationen über Projekte austauschen. Die Verantwortung dafür sollte den betreffenden Ministerien übertragen werden und über das Aufgabengebiet der ernannten „zuständigen Behörden“ und/oder die Projektbegünstigten hinausgehen. Der Informationsaustausch dürfte sich besonders auf dem Gebiet der Wiedereingliederung auszahlen, da sich die erfolgreicherer Projekte zumeist nicht darauf beschränken, finanzielle Anreize (Pauschalbeträge) zu bieten, sondern auf einen individuelleren, maßgeschneiderten Ansatz setzen, um das Leben der Rückkehrer neu aufzubauen. Um diesen Prozess zu erleichtern, wird die Kommission unter anderem im Rahmen der Gemeinschaftsmaßnahmen 2010 ein Netzwerk für die freiwillige Rückkehr aufbauen, für die Mitgliedstaaten eine Datenbank zu den geförderten Projekten einrichten, Kommunikationsmaterial erstellen und im Jahr 2012 Veranstaltungen zum Fonds organisieren.
- Schließlich wird die Kommission angesichts der wichtigen Rolle der IOM bei der Unterstützung der Tätigkeiten in den Mitgliedstaaten im Rahmen des Fonds ihre Anstrengungen fortsetzen, **die Arbeitsbeziehungen mit der IOM im Rahmen des laufenden Dialogs zur Migrationspolitik** und der Entwicklung des Gesamtansatzes zur Migrationsfrage zu vertiefen.

7.2. Vorbereitung der ersten Ex-post-Bewertung (2012)

Der nächste Meilenstein für den Fonds ist der Ex-post-Bewertungsbericht für den Zeitraum 2008 bis 2010¹⁵. Gemäß dem Basisrechtsakt ist der Kommissionsbericht bis zum 31. Dezember 2012 vorzulegen.

Dieser Bericht ist derzeit in Vorbereitung. Eine Berichterstattung über die Ergebnisse des Jahresprogramms 2010 bis zum 30. Juni 2012, wie im Basisrechtsakt vorgesehen, kann von den Mitgliedstaaten jedoch nicht erwartet werden, da der Förderzeitraum für 2010 erst in der zweiten Jahreshälfte 2012 endet. Im Interesse der Vollständigkeit der Daten für das Jahr 2010 werden die Mitgliedstaaten stattdessen ersucht, ihre Ergebnisse bis Ende Oktober 2012 vorzulegen.

Zur Ergänzung dieses Zwischenberichts könnte die Ex-post-Bewertung für den Zeitraum 2008 bis 2010 ein umfassenderes Bild von den Fondsinterventionen auf nationaler Ebene sowie auf EU-Ebene in Bezug auf die Leistungen, Ergebnisse und gesamten Auswirkungen auf die Anwendung von EU-Normen für Rückführungen und das integrierte Rückkehrmanagement in den Mitgliedstaaten vermitteln. Im Hinblick darauf ließe sich das übergeordnete Ziel wie folgt formulieren:

- Ermittlung konkreter Ergebnisse, wie etwa die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die durch die operativen Maßnahmen und Unterstützungsleistungen des Fonds erreicht wurden, und die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die direkt und indirekt von allen Finanzierungsmaßnahmen betroffen waren (d. h. einschließlich der allgemeinen Maßnahmen zum Kapazitätsaufbau, Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten) anhand einer gemeinsamen Methodik;
- klare Differenzierung zwischen den Ergebnissen, die durch Maßnahmen zur erzwungenen und freiwilligen Rückkehr sowie für die verschiedenen Kategorien der Zielgruppe erzielt wurden, z. B. Differenzierung zwischen (abgelehnten) Asylbewerbern und Flüchtlingen einerseits und Migranten ohne gültige Aufenthaltserlaubnis einschließlich Personen, die die genehmigte Aufenthaltsdauer überschritten haben, andererseits;
- Bewertung, inwieweit die Fondsinterventionen unter Berücksichtigung der im Mehrjahresprogramm festgelegten Strategie und der spezifischen nationalen Ziele zur Entwicklung der nationalen Rückkehrsysteme jeweils beigetragen haben;
- Bewertung, inwieweit die Fondsinterventionen zur Anwendung der EU-Normen, insbesondere der Rückführungsrichtlinie, beigetragen haben, und
- Messung der erzielten Werte bezogen auf den Anteil der EU-Mittel aus dem Fonds im Verhältnis zu den nationalen (finanziellen und anderen) Beiträgen insgesamt und Ermittlung anderer relevanter Faktoren, die sich auf die Interventionen ausgewirkt haben.

¹⁵ Artikel 50 Absatz 3 Buchstabe c des Basisrechtsakts für den Rückkehrfonds.