



RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION



Schlussfolgerungen des Rates zur Evaluierung der Verhandlungsverläufe und der Verhandlungsergebnisse betreffend Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten

*2807. Rat "JUSTIZ und INNERES"
Luxemburg, 12. und 13. Juni 2007*

Der Rat hat folgende Schlussfolgerungen angenommen:

"In Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Rat hat der Kommission seit dem Jahre 2000 insgesamt 16 Verhandlungsmandate für den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten erteilt (Stand: 14. März 2007).
- (2) Im Hinblick auf die seit dem Jahre 2000 gemachten Erfahrungen mit Verhandlungen der Kommission mit Drittstaaten und mit dem Abschluss von Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft war es notwendig, die bisherigen Verhandlungsverläufe und -erfolge mit Blick auf Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten als auch auf die Umsetzung bereits bestehender Rückübernahmeabkommen zu evaluieren. Ziel der Prüfung sollte es sein, die Verhandlungen unter noch laufenden Mandaten zielorientierter und zügiger zu führen.

P R E S S E

- (3) Den Schlussfolgerungen des Rates über die Prioritäten für eine Erfolg versprechende Entwicklung einer gemeinsamen Rückübernahmepolitik sollten konkrete Maßnahmen folgen – ¹

VERTRITT FOLGENDE AUFFASSUNG:

1. Hinsichtlich der Verhandlungsverläufe und der Verhandlungsergebnisse betreffend Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft mit Drittstaaten stellt der Rat Folgendes fest:

Die Struktur und der Inhalt der seit dem Jahre 2000 erteilten Verhandlungsrichtlinien entsprechen weiterhin den Anforderungen des Rates. Sie stellen eine ausreichende Arbeitsgrundlage für die Definition des anzustrebenden Verhandlungsziels durch die Kommission dar. Ein genereller Änderungsbedarf wird derzeit nicht gesehen. In den Verhandlungsrichtlinien sollte jedoch in jedem Fall ein spezifischer Absatz betreffend die Fristen enthalten sein; damit soll unterstrichen werden, dass sie mit der Umsetzung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften vereinbar sein müssen, insbesondere was die Dauer des Gewahrsams anbelangt. In ihnen sollten zudem auch die Gültigkeit bestehender bilateraler Abkommen für die nicht unter das künftige Gemeinschaftsabkommen fallenden Aspekte - sofern diese nicht seine Durchführung beeinträchtigen - sowie die Möglichkeit für interessierte Mitgliedstaaten hervorgehoben werden, gegebenenfalls an gemeinsamen Rückübernahmeausschüssen teilzunehmen. Die Verhandlungsrichtlinien könnten in manchen Punkten präziser abgefasst werden, damit sie auf den betreffenden Drittstaat zugeschnitten sind. Abzuwägen ist im Einzelfall zwischen den Erwartungen des Rates und der Flexibilität der Kommission bei den Verhandlungen.

Die Verhandlungen zogen sich – je nach Anzahl der Verhandlungsrunden und der Bereitschaft des betreffenden Drittstaates zum Abschluss eines Abkommens – mitunter über 5 Jahre und mehr hin. Notwendig ist, die Verhandlungen zu beschleunigen, um schneller zu Ergebnissen zu gelangen.

Das "Abarbeiten" bereits erteilter Verhandlungsrichtlinien sollte Vorrang haben vor der Erteilung neuer Verhandlungsrichtlinien. In Einzelfällen kann der Rat neue Verhandlungsrichtlinien erteilen, sofern sie keine negativen Auswirkungen auf Verhandlungen haben, die auf der Grundlage der bestehenden Verhandlungsrichtlinien geführt werden. Das Prinzip "kein Abkommen um jeden Preis" sollte weiterhin maßgebend sein.

Weiter müssen die Vorkehrungen zur Evaluierung der Verhandlungsverläufe, insbesondere die am besten geeigneten Schritte, um mangelnden Fortschritten entgegenzuwirken, geprüft werden.

Der Inhalt der meisten abgeschlossenen Rückübernahmeabkommen entspricht im Allgemeinen den Erwartungen der Mitgliedstaaten (unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Verhandlungen im Einzelfall). Einige Ergebnisse waren allerdings nicht gänzlich zufriedenstellend, beispielsweise was die Fristen für den Gewahrsam und die Möglichkeit, die betreffenden Personen im Rahmen von gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen zurückzuführen, sowie die praktischen Modalitäten der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen anbelangt. In jedem Fall sollte die Präzedenzwirkung für künftige Verhandlungen im Auge behalten werden.

¹ Dok. 13758/04 JAI 389 MIGR 92 RELEX 459.

Der Mehrwert von gemeinschaftlichen Rückübernahmeabkommen oder Rückübernahme-klauseln in Kooperations- und Partnerschaftsabkommen der EU und der Gemeinschaft liegt darin, dass damit einheitliche, von allen Mitgliedstaaten gegenüber dem jeweiligen Drittstaat anzuwendende Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Durchführung von Rückübernahmeabkommen wird voraussichtlich Rückführungen erleichtern, wenngleich damit nicht in jedem Fall automatisch eine Verbesserung der Zusammenarbeit mit dem Drittstaat einhergehen wird.

Der Abschluss von Rückübernahmeabkommen stellt eine wichtige politische Entwicklung in den Beziehungen der Gemeinschaft mit dem betreffenden Drittstaat dar.

Während die völkerrechtliche Verpflichtung zur Rücknahme eigener rückzuführender Staatsangehöriger weitgehend anerkannt wird, bestreiten einige Staaten, dass dieser völkerrechtliche Grundsatz auch die Mitwirkung bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit von Personen mit ungeklärter bzw. vermuteter Staatsangehörigkeit umfasst. Die fehlende Feststellung der Staatsangehörigkeit von Personen ist neben der Ausstellung von Heimreisedokumenten jedoch eines der größten Hindernisse für die Durchsetzung von Rückführungsentscheidungen. Die bisherigen Musterklauseln gehen nur von der bereits festgestellten Staatsangehörigkeit einer rückzuführenden Person aus. Die relevanten Musterklauseln in den EU-Abkommens-texten sollten deshalb erweitert werden, um die Vertragsparteien ausdrücklich zur Mitwirkung bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit von rückzuführenden Personen mit ungeklärter oder vermuteter Staatsangehörigkeit zu verpflichten.

Zur Sicherstellung der Wertbeständigkeit ist eine Evaluierung der Rückübernahmeabkommen und des Verhandlungsprozesses sowie der Rückübernahmeklauseln in Kooperations- und Partnerschaftsabkommen der EU und der Gemeinschaft unter Federführung des Rates erforderlich.

2. Der Rat ersucht

- die Kommission, die Verhandlungen betreffend Rückübernahmeabkommen durch Nutzung ihrer politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Möglichkeiten und einen ausreichenden Ressourceneinsatz für die Verhandlungen so zügig wie möglich zu führen. In diesem Kontext ist es wichtig, nicht um jeden Preis ein Abkommen anzustreben und bei Bedarf die günstigsten Bestimmungen zu berücksichtigen, die die Mitgliedstaaten in ihren bilateralen Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten erwirkt haben. Dabei sind insbesondere die konkreten praktischen Auswirkungen des Abkommens hinsichtlich der Fristen und der erfolgreichen Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen;
- die Kommission, im Rahmen der allgemeinen Evaluierung der Justiz- und Innenpolitik den Abschluss von Rückübernahmeabkommen unter Berücksichtigung der quantitativen und qualitativen Verbesserung sowie der die Außenbeziehungen betreffenden und migrationspolitischen Aspekte besonders zu bewerten und hierbei Kosten-Nutzen-Erwägungen mit einzubeziehen;
- die Kommission, die verfügbare Sachkenntnis der diplomatischen Vertretungen der Mitgliedstaaten in den Drittstaaten, mit denen Verhandlungen geführt werden, zu nutzen;
- die Kommission, Vorschläge für die Erweiterung der Musterklauseln zu erarbeiten, um die Mitwirkungspflicht der Vertragsparteien bei der Feststellung der Staatsangehörigkeit von rückzuführenden Personen mit ungeklärter oder vermuteter Staatsangehörigkeit und bei der Ausstellung von Heimreisedokumenten zu verankern;

- die Mitgliedstaaten, die Anstrengungen der Kommission gegenüber den betreffenden Drittstaaten "politisch zu flankieren";
 - die Mitgliedstaaten, im Verlauf der Verhandlungen im Einzelfall auf Initiative der Kommission die nötige Fachkunde und insbesondere Fachkräfte zur Verfügung zu stellen;
 - die Mitgliedstaaten und die Kommission, die Zusammenarbeit dadurch zu optimieren, dass eine häufigere unmittelbare Rückkopplung zwischen der Kommission, ihrem Sonderbeauftragten für Fragen der Rückübernahme und den Mitgliedstaaten in den für Migrationsfragen zuständigen Ratsgremien unter Leitung der Gruppe "Migration und Rückführung", die als Ausschuss nach Artikel 300 des EG-Vertrages fungiert, sowie unter Beteiligung der für die Außenbeziehungen zuständigen Ratsgremien ermöglicht wird. Die Konsultation der Ratsgremien ist vor und nach den einzelnen Verhandlungsrunden von Belang und in jedem Fall bei jedem wichtigen Verhandlungsschritt notwendig, insbesondere bevor die Paraphierung eines Textes erwogen wird. Im Rahmen dieser Konsultation sollten die aktualisierten Fassungen von Abkommensentwürfen und Verhandlungssachstände rechtzeitig vor den Sitzungen der Gruppe "Migration und Rückführung" übermittelt werden;
 - die Kommission, regelmäßig über die Verhandlungen zu berichten, die auf der Grundlage der vom Rat erteilten Verhandlungsrichtlinien geführt werden, und die Mitgliedstaaten und die Kommission, sicherzustellen, dass eine regelmäßige politische Evaluierung der laufenden Verhandlungen auf der geeigneten Ebene stattfindet, damit die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden können."
-