



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 25. Januar 2023
(OR. en)

5677/23
ADD 1

JAI 68
MIGR 32
ASILE 12
FRONT 24
RELEX 81
COMIX 43

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	24. Januar 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 45 final-ANNEX
Betr.:	ANHANG des STRATEGIEPAPIERS Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 45 final-ANNEX.

Anl.: COM(2023) 45 final-ANNEX



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 24.1.2023
COM(2023) 45 final

ANNEX

ANHANG

des

STRATEGIEPAPIERS

Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr

VORGESCHLAGENE SCHWERPUNKTBEREICHE DER OPERATIVEN STRATEGIE FÜR WIRKSAMERE RÜCKFÜHRUNGEN

1) Gezielte Maßnahmen, um koordiniert auf unmittelbare Bedarfsfälle und Hindernisse zu reagieren

Ein wichtiger Teil der Arbeit des EU-Rückkehrkoordinators und des hochrangigen Netzes besteht darin, mit gezielten Maßnahmen auf unmittelbare Bedarfsfälle und Hindernisse zu reagieren. Mit diesem Schwerpunktbereich soll gewährleistet werden, dass die Mitgliedstaaten besser zusammenarbeiten; so soll eine reibungslose Koordinierung und Kohärenz zwischen allen Akteuren sichergestellt werden, damit die Rückkehr in bestimmte Drittländer gemäß den politischen Prioritäten im Mittelpunkt der gemeinsamen Anstrengungen steht. Es gilt, Hindernisse rasch zu erkennen und zu beseitigen. Bei der Arbeit in diesem Bereich können strukturelle Probleme (z. B. die Zusammenarbeit zwischen nationalen Behörden, Ressourcen und Schulungsbedarf) zutage treten, die nur längerfristig gelöst werden und in anderen Schwerpunktbereichen bearbeitet werden können.

- Für jedes Vierteljahr sind gemeinsame gezielte Maßnahmen zur Durchführung von Rückführungen in einige vorrangige Drittländer vorzusehen; dies soll auf den Tagungen des hochrangigen Netzes jeweils erörtert und im folgenden Quartal umgesetzt werden. Die Entscheidung, welche Nationalitäten den Schwerpunkt bilden, sollte aufgrund der einschlägigen Aktionspläne der EU, der Folgemaßnahmen zum Mechanismus nach Artikel 25a des Visakodex und der Beratungen in der Arbeitsgruppe des Rates getroffen werden. Hierbei sind auch Staatsangehörige visumfreier Drittländer zu berücksichtigen. Diese gemeinsamen Maßnahmen sind mit denen der Kommission abzustimmen, damit die Zahl der Rückführungen in bestimmte Drittländer erhöht wird, insbesondere im Zusammenhang mit der Umsetzung der Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen der EU und den Folgemaßnahmen zum Mechanismus nach Artikel 25a des Visakodex.
- Die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten mit ähnlichem Bedarf soll erleichtert werden, damit diese ihre Kräfte bündeln und sich gegenseitig bei rückkehrbezogenen operativen Maßnahmen unterstützen können, etwa indem sie einander Plätze in den nationalen Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung bereitstellen. Sofern notwendig, wird Frontex die eigenen Tätigkeiten anpassen, um Hilfestellung zu leisten.
- Die Mitglieder des hochrangigen Netzes müssen mit den zuständigen nationalen Behörden zusammenarbeiten, um die Maßnahmen auf bestimmte Drittländer zu konzentrieren und für mehr Effizienz in folgenden Bereichen zu sorgen: vorrangige Behandlung der Rückführungen in diese Länder, Vorbereitung der Akten zur Identitätsfeststellung (Dokumente, Einzelfallprüfung, biometrische Daten), Sicherstellung der Verfügbarkeit der Rückkehrenden für Befragungen und Maßnahmen zur Identitätsfeststellung, Folgemaßnahmen im Fall von Rückkehranordnungen mit Rückübernahmeersuchen, erforderlichenfalls Vorhaltung ausreichender Kapazitäten für Inhaftnahmen, Vereinbarung von routinemäßigen Identifizierungsverfahren mit den Botschaften, Inanspruchnahme freier Plätze in Charterflügen.

- Ad-hoc-Probleme wie Anforderungen im Zusammenhang mit COVID-19 sind dem EU-Rückkehrkoordinator rasch zu melden, damit eine Lösung gefunden werden kann.
- Die Mitgliedstaaten, die Mitglieder des hochrangigen Netzes, Frontex und andere relevante Akteure wie die europäischen Verbindungsbeamten für Migration und die europäischen Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen sollten sich darum bemühen, sachdienliche Informationen und Angaben zu Kontakten mit Drittländern zur Verfügung zu stellen. Dies würde die Organisation gemeinsamer Missionen der Kommission und der betreffenden Mitgliedstaaten in Drittstaaten in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst vereinfachen und ein gemeinsames, kohärentes Vorgehen ermöglichen.

2) Längerfristiger und struktureller Bedarf

Lücken in der Zusammenarbeit und den Kontakten zwischen den am Rückkehrprozess beteiligten Behörden stellen ein wesentliches strukturelles Hindernis für einen effizienteren Rückkehrprozess dar. Der Schwerpunkt der Arbeit in diesem Bereich soll darauf liegen, diese Lücken zu ermitteln und zu schließen, damit sichergestellt wird, dass eine Entscheidung über das Ende eines legalen Aufenthalts in der Union zu einer Rückkehrentscheidung führt, diese Rückkehrentscheidung vollstreckt wird und die Rückkehr so rasch wie möglich erfolgt.

a) Steigerung der Effizienz des gesamten Rückkehrsystems, indem Prozesse beschleunigt und Schlupflöcher geschlossen werden

- Schwerpunktsetzung auf Schlüsselbereiche und spezifische von den Mitgliedstaaten gemeldete oder in den Schengen-Evaluierungen ermittelte Hindernisse, damit der Rückführungsprozess beschleunigt wird.
- Gewährleistung, dass auf eine Entscheidung über das Ende des legalen Aufenthalts umgehend eine Rückkehrentscheidung folgt, wobei das Ergebnis des Asylverfahrens mit dem Rückkehrverfahren zu verknüpfen ist – in Zusammenarbeit mit Frontex und aufbauend auf den Erfahrungen und Kenntnissen der EU-Asylagentur und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte.
- Schließung von Lücken beim Übergang von der freiwilligen zur erzwungenen Rückkehr, d. h. Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden, um die Wirksamkeit zu erhöhen und die Fluchtgefahr zu verringern.
- Schließung von Lücken in den Verfahren und Beseitigung von Hindernissen im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Zuständigkeiten der in die verschiedenen Phasen des Rückkehrprozesses involvierten Behörden und Stellen und Ausloten praktischer Lösungen durch das hochrangige Netz auf der Grundlage der Erfahrungen und bewährten Verfahren der Mitgliedstaaten.
- Beseitigung spezifisch ermittelter Hindernisse im Zusammenhang mit obstruktivem Verhalten und mangelnder Kooperationsbereitschaft von Drittstaatsangehörigen.
- Beseitigung von Hindernissen im Zusammenhang mit der Rückkehr verurteilter Straftäter.

- Beseitigung von Hindernissen im Zusammenhang mit den Systemen der Mitgliedstaaten zur Übermittlung von Rückübernahmeersuchen (gegebenenfalls einschließlich Problemen im Zusammenhang mit dem Bearbeitungssystem für Rückübernahmefälle mit Drittstaaten).
- Ermittlung, für welche praktischen Bedarfsfälle sich die neue Funktion im Schengener Informationssystem für Ausschreibungen von Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, am besten eignet, um die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen zu erleichtern.
- Entwicklung eines kohärenteren Ansatzes, um zu ermitteln, ob Fluchtgefahr besteht, ob Haftkapazitäten fehlen und wie geeignete Alternativen zur Inhaftnahme effizienter genutzt werden können. In dem Zusammenhang gilt es festzustellen, welche Haftalternative sich am besten eignet, um einer bestimmten Form der Fluchtgefahr zu begegnen.

b) Förderung von Rückkehrberatung und Wiedereingliederung als Kernelemente der EU-Rückkehrsysteme – sowohl bei freiwilliger Rückkehr als auch bei Rückführung

Rückkehrberater spielen eine zentrale Rolle im Rückkehrprozess; sie begleiten die rückkehrende Person während des gesamten Verfahrens und achten dabei darauf, dass die Grundrechte in allen Phasen des Rückkehrprozesses uneingeschränkt geachtet werden. Aufbauend auf den laufenden Arbeiten im Rahmen der EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, einschließlich der Erörterungen in den zuständigen Arbeitsgruppen des Rates und in Expertengremien, soll in diesem Bereich dafür gesorgt werden, dass in allen Mitgliedstaaten gut ausgebildete Rückkehrberater bereitstehen und über die erforderlichen Instrumente verfügen, um den Prozess effizienter zu gestalten; dazu zählen die Chancen im Rückkehrland und die Vermittlung an Initiativen internationaler Organisationen, lokaler Akteure und nationaler Behörden oder Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. Darüber soll ein kohärentes Vorgehen für die langfristige Wiedereingliederung und deren Finanzierung im Mittelpunkt stehen, das dazu dienen soll, sowohl weitere Rückkehrende als auch die Behörden der Drittstaaten zur Zusammenarbeit im Rahmen des Rückkehrprozess zu motivieren.

- Unterstützung der Mitgliedstaaten, auf der Grundlage der laufenden Arbeiten auf praktischer Ebene und mit der Unterstützung von Frontex wirksamere Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr aufzulegen und Strukturen für die Rückkehrberatung einzurichten. Alle Mitgliedstaaten sollten spätestens am Ende des Jahres die gemeinsamen Wiedereingliederungsdienste von Frontex nutzen. Ziel sollte es sein, die absolute Zahl der freiwilligen Rückkehrenden in allen Mitgliedstaaten zu erhöhen.
- Sicherstellung, dass in allen Mitgliedstaaten das Berufsprofil des Rückkehrberaters eingeführt wird; damit soll die freiwillige Rückkehr im Sinne der allgemeinen Zielsetzung, die Rückkehrzahlen insgesamt zu steigern, gefördert werden.
- Gewährleistung der Bekanntheit der verfügbaren Instrumente und Schulungen (auch zum Thema Grundrechte), damit die strukturellen Probleme gelöst werden können.

- Erfahrenere Mitgliedstaaten sind aufgerufen, diejenigen mit weniger Erfahrung durch einen gezielteren strategischen Austausch zwischen den Mitgliedern des hochrangigen Netzwerks zu unterstützen.
- Förderung der Kohärenz der begleiteten freiwilligen Rückkehr- und Wiedereingliederungsunterstützung in den Mitgliedstaaten in Bezug auf bestimmte Drittstaaten und Sicherstellung der Koordinierung entsprechender bestehender Programme in den Drittstaaten.
- Sicherstellung, dass die Rückkehrberater der Mitgliedstaaten und von Frontex mit den Möglichkeiten der Vermittlung und Wiedereingliederung, die Rückkehrenden in den Rückkehrländern im Rahmen von Initiativen internationaler Organisationen, lokaler Akteure und nationaler Behörden oder von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit zur Verfügung stehen, vertraut sind und diese auch nutzen können.
- Verdopplung der Zahl der von den gemeinsamen Wiedereingliederungsdiensten von Frontex erfassten Drittstaaten bis Ende 2023.

c) Digitalisierung des Rückkehrmanagements und Verbesserung der Datenanalyse

Das Fehlen regelmäßig erfasster zuverlässiger Daten im Bereich der Rückkehr stellt einen wesentlichen Mangel dar, der behoben werden muss. Dabei ist es wichtig, dafür zu sorgen, dass jeder Mitgliedstaat über ein digitales Bearbeitungssystem für Rückkehrfälle verfügt, das mit anderen im Rückkehrprozess eingesetzten IT-Systemen verbunden werden kann und mit dem sich die relevanten Daten effizienter und zuverlässiger analysieren lassen.

- Festlegung klarer Zeitpläne für die Unterstützung der Digitalisierung der Bearbeitungssysteme für Rückkehrfälle der Mitgliedstaaten nach dem Modell von Frontex: Frontex wird die Analyse der Digitalisierungslücke für alle Mitgliedstaaten bis Ende 2023 abschließen und dann gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen Plan ausarbeiten und umsetzen, damit spätestens 2026 die vollständige Digitalisierung erreicht wird; für diese Projekte stehen Mittel des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds zur Verfügung.
- Weitere Analyse der Möglichkeiten, die Interoperabilität zwischen den für den Rückkehrprozess relevanten IT-Systemen herzustellen, sowie der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit solcher Verknüpfungen.
- Verstärkter Einsatz des Instruments für Wiedereingliederungshilfe und des bestehenden Bearbeitungssystems für Rückübernahmefälle mit Drittländern.
- Sicherstellung, dass bekannt ist, welche Eingaben und Aktualisierungen von Ausschreibungen zur Rückkehr im SIS II vorgenommen werden, welche Zugriffe von Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten auf das SIS II erfolgen, wie die Rückkehr- und Rückführungsmaßnahmen überwacht werden und welche Verfahren im Falle von Treffern im SIS II existieren.
- Ermittlung, wie die vom Einreise-/Ausreisesystem automatisch generierten Daten über Aufenthaltsüberzieher besser genutzt werden können.

- Ermittlung, wie mithilfe der neuen Funktion des Schengener Informationssystems zur Erstellung von Ausschreibungen von Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen vereinfacht werden kann, um den Rückkehrprozess zu beschleunigen und wirksamer zu gestalten.
- In Zusammenarbeit mit allen Interessenträgern (Kommission, Frontex, Mitgliedstaaten) Verbesserung der Erhebung statistischer Daten über die Rückkehr sowie Entwicklung zweckmäßiger Analyse-, Auswertungs- und Lageerfassungsprodukte zur Rückkehrpraxis, damit proaktiv gemeinsame Maßnahmen zur Bewältigung der ermittelten Herausforderungen geplant werden können.
- Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Kriterien dafür, was im Bereich Rückkehr über die Rückkehrquote hinaus unter „guter Leistung/Performance“ zu verstehen ist, sowie Festlegung geeigneter Indikatoren für die Berichterstattung und Wirksamkeit.

* * *

Die Fortschritte und Ergebnisse im Rahmen der operativen Strategie sollten anhand klar definierter Indikatoren überwacht werden. Dabei sind folgende Indikatoren zu beachten:

- Zahl der Rückkehrentscheidungen, die aufgrund negativer Asylentscheidungen erlassen wurden
- Zahl der Rückübernahmeersuchen, die aufgrund von Rückkehrentscheidungen gestellt wurden
- Anteil der freiwilligen Rückkehrenden an der Gesamtzahl der Rückkehrenden
- Zahl der Mitgliedstaaten, die über ein IT-Bearbeitungssystem für Rückkehrfälle verfügen
- Zahl der Mitgliedstaaten, die ein Rückkehrberatungssystem eingeführt haben
- Zahl der Mitgliedstaaten, die regelmäßig rückkehrbezogene Dienste von Frontex (vor der Rückkehr, nach der Rückkehr, Wiedereingliederung) in Anspruch nehmen und an Rückführungsaktionen teilnehmen
- Zahl der von den gemeinsamen Wiedereingliederungsdiensten von Frontex erfassten Drittländer

Der EU-Rückkehrkoordinator wird dem hochrangigen Netz regelmäßig Fortschrittsberichte vorlegen, die auch in das Schengen-Barometer einfließen werden. Die Indikatoren bieten eine solide Grundlage für die Überwachung der Fortschritte, können aber im Laufe der Entwicklung und Umsetzung der operativen Strategie geändert werden.