



Brüssel, den 24.1.2023  
COM(2023) 45 final

## **STRATEGIEPAPIER**

**Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr**

*Dieses Strategiepapier ist der Beitrag der Kommission zur Entwicklung der im neuen Migrations- und Asylpaket dargelegten operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr. Es stützt sich auf die Beiträge und gemeinsamen Erkenntnisse, die sich bei den Beratungen im hochrangigen Netz für Rückkehrfragen unter der Leitung des EU-Rückkehrkoordinators herauskristallisiert haben. Der Inhalt des Dokuments soll zudem in die Beratungen im Europäischen Parlament und im Rat über die konkrete Umsetzung des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems einfließen. Der EU-Rückkehrkoordinator und das hochrangige Netz für Rückkehrfragen werden auf dieser Grundlage in Kürze die operative Strategie fertigstellen, für ihre Umsetzung sorgen und regelmäßig darüber berichten.*

Die Schaffung eines **wirksamen und gemeinsamen EU-Rückkehrsystems** ist ein zentrales Element gut funktionierender, glaubwürdiger Migrations- und Asylsysteme sowie des umfassenden Ansatzes beim **neuen Migrations- und Asylpaket** <sup>(1)</sup>. Es ist auch Bestandteil der Strategie für einen reibungslos funktionierenden und **resilienten Schengen-Raum**<sup>(2)</sup>, um das Fehlen von Kontrollen an den Binnengrenzen auszugleichen, somit ist es auch integraler Teil des Schengen-Politikzyklus sowie Teil des integrierten europäischen Grenzmanagements. Ein wirksames und gemeinsames EU-Rückkehrsystem sollte auch eine abschreckende Wirkung haben, um die **unsichere und irreguläre Migration** zu verringern, die Ausbeutung von Migranten zu verhindern, indem kriminellen Schleusernetzen das Handwerk gelegt wird, und sichere legale Wege zu fördern.

Die Ernennung des **EU-Rückkehrkoordinators**, der die Stränge der EU-Rückkehrpolitik zusammenführt und mit der Unterstützung eines hochrangigen Netzes für Rückkehrfragen <sup>(3)</sup> eine nahtlose, vernetzte Umsetzung des Rückkehrprozesses erleichtert, ist eine der wichtigsten Neuerungen zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele des neuen Pakets.

Das neue Paket sieht vor, dass eine operative Rückkehrstrategie für einen **strategischen Schwerpunkt** der Arbeit des EU-Rückkehrkoordinators und des hochrangigen Netzes sorgen soll. Auf Basis eingehender Beratungen, hilfreicher Beiträge und gemeinsamer Erkenntnisse, die sich aus den bisherigen Konsultationen mit dem hochrangigen Netz für Rückkehrfragen ergeben haben, legt die Kommission in diesem Strategiepapier die **Kernziele sowie die vier konkreten und praktischen Schwerpunktbereiche** der operativen Strategie zur Behebung von Mängeln und für mehr Kohärenz untereinander bei der Umsetzung der EU-Rückkehrpolitik dar. Im Anhang dieses Strategiepapiers sind die einzelnen Maßnahmen aufgeführt, die in den vier Schwerpunktbereichen umgesetzt werden könnten.

Die **Arbeit im Bereich Rückkehr/Rückführungen** ist in den vergangenen Jahren **erheblich vorangekommen**. Derzeit laufen Verhandlungen über die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens für Asyl und Migration, darunter auch im Bereich Rückkehr/Rückführungen (Neufassung der Rückführungsrichtlinie <sup>(4)</sup>, Asylverfahrensverordnung <sup>(5)</sup>, Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement <sup>(6)</sup>);

---

<sup>(1)</sup> COM(2020) 609 final.

<sup>(2)</sup> COM(2021) 277 final.

<sup>(3)</sup> Das hochrangige Netzes für Rückkehrfragen wird vom EU-Rückkehrkoordinator geleitet; das Netz setzt sich aus Vertretern aller Mitgliedstaaten und Frontex zusammen.

<sup>(4)</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 611 final.

diese sollten mit voller Kraft fortgesetzt werden. Aktuell gibt es 24 Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen der EU mit Drittländern, von denen einige gut funktionieren, während bei anderen die Umsetzung beschleunigt werden muss. Der mit Artikel 25a des Visakodex eingeführte Mechanismus stellt eine formelle Verbindung zwischen der Visapolitik <sup>(7)</sup> und der Kooperation bei der Rückübernahme her. Die Verordnung über das Schengener Informationssystem <sup>(8)</sup> ist in Kraft, und das SIS wird im März 2023 in Betrieb genommen. Zu den Fortschritten gehören auch das Vorhandensein von mehr Strukturen und ein stärkerer Fokus auf das Thema Rückkehr auf nationaler Ebene, ein erweitertes Frontex-Mandat und erhöhte Kapazitäten der Agentur sowie intensivere Bemühungen, auf ein wirksames und gemeinsames EU-Rückkehrsystem hinzuarbeiten. Dies signalisiert eine positive Ausrichtung, Entschlossenheit und konkrete Fortschritts-Elemente, auf denen die EU aufbauen sollte.

Bei der Entwicklung der operativen Rückkehrstrategie ist es wichtig, **kritisch zu prüfen, was funktioniert und was nicht**, um Lehren aus der bisherigen Arbeit zu ziehen und eine operative Strategie zur weiteren Umsetzung unserer gemeinsamen politischen Prioritäten im Bereich Rückkehr/Rückführungen zu entwerfen.

## 1. POSITIVE ENTWICKLUNGEN IM BEREICH RÜCKKEHR

Das **gemeinsame EU-Rückkehrsystem**, das solidere Strukturen innerhalb der EU mit einer wirksameren Kooperation mit Drittstaaten kombiniert, **nimmt Form an**. Parallel zur Stärkung des EU-Rechtsrahmens für die Rückkehr/Rückführungen wurden operative und praktische Instrumente geschaffen, um besser zusammenzuarbeiten und so die Zahl der Rückkehrenden aus der EU zu erhöhen.

Dank des **Schengen-Evaluierungsmechanismus** <sup>(9)</sup> sind die nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren der Mitgliedstaaten nun besser auf die Ziele und Anforderungen der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie abgestimmt. Die gezielten Empfehlungen an die einzelnen Mitgliedstaaten und die individuelle Nachverfolgung bei jedem von ihnen haben eine Reihe von Verbesserungen bewirkt, die von wirksameren nationalen Verfahren bis hin zu einem besseren Grundrechtsschutz reichen. Darüber hinaus werden Mitgliedstaaten über bewährte Verfahren in anderen Mitgliedstaaten informiert.

Auf der externen Seite konzentriert sich das im neuen Migrations- und Asylpaket skizzierte **umfassende Migrationskonzept** auf den Aufbau von Partnerschaften mit Drittländern, die für alle Beteiligten vorteilhaft sind; dazu gehört auch die Förderung einer besseren Kooperation bei der Rückübernahme. Im neuen Paket ist die Kooperation mit Drittländern im Migrationsbereich als integraler Bestandteil der allgemeinen Beziehungen der EU enthalten. Unterstützt wird dies durch Aktionspläne in Bezug auf

---

<sup>(6)</sup> COM(2020) 610 final.

<sup>(7)</sup> Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 (ABl. L 188 vom 12.7.2019, S. 25).

<sup>(8)</sup> Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 1).

<sup>(9)</sup> Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1).

vorrangige Herkunfts- und Transitländer, in denen Ziele, unterstützende Maßnahmen und voraussichtliche Zeitpläne, auch für den Bereich Rückkehr/Rückführungen, angegeben sind.

**Das Verfahren und der Mechanismus, die mit Artikel 25a des Visakodexes eingeführt wurden** und die die Kooperation bei der Rückübernahme und die Visumpolitik miteinander verknüpfen, sowie die von der Kommission ausgearbeitete jährliche Bewertung haben entscheidend dazu beigetragen, konkrete Herausforderungen für bestimmte Länder zu ermitteln und zu bewältigen; auch haben sie als Katalysator für einen intensivierten Dialog über Rückübernahmefragen mit Drittländern beigetragen, mit denen die Zusammenarbeit verbesserungswürdig ist. Eine verstärkte Koordinierung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten durch besser aufeinander abgestimmte Botschaften, auch in den einschlägigen Ratsgruppen, und die Festlegung konkreter Aufgaben zur Verbesserung der Kooperation bei der Rückübernahme zeigen Wirkung. Die bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen erleichtern die praktische Kooperation. Die Bearbeitung von Rückübernahmefällen durch Drittländer hat sich dank der Digitalisierung durch Rückübernahmemanagementsysteme erheblich verbessert.

**Frontex** spielt eine wichtige Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten in allen Phasen der freiwilligen Rückkehr und der Rückführungen einschließlich der Wiedereingliederung. Unterstützt wird dies durch einen neuen stellvertretenden Exekutivdirektor für Rückkehr und eine Rückkehrabteilung.

Mit der ersten **EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung** <sup>(10)</sup> fördert die EU eine breitere und bessere Anwendung der freiwilligen Rückkehr- und Wiedereingliederungsverfahren, um eine **humane, wirksame und nachhaltige Rückkehr** von Personen ohne Aufenthaltsrecht in der EU zu gewährleisten – als Beitrag zu dem Ziel, die Rückkehr insgesamt zu steigern. Die Umsetzung macht gute Fortschritte: Seit April 2022 stellt Frontex über die **gemeinsamen Wiedereingliederungsdienste standardisierte Wiedereingliederungspakete der EU** für Drittländer bereit, um ein kohärentes Vorgehen weiter zu unterstützen; Schlüsselinstrumente zur Verbesserung und Förderung der Rückkehrberatung sind vorhanden (spezielle IT-Tools, ein Qualitätsrahmen für die Beratung, Frontex-Schulungsmodule zur Schulung von Beratern der ständigen Reserve und auch für Berater aus den Mitgliedstaaten). Die EU **unterstützt** weiterhin **die Rückkehr aus Transitländern**, insbesondere der Türkei, Nordafrika und dem westlichen Balkan, in die Herkunftsländer, um den Migrationsdruck auf die Partnerländer zu verringern und mit einem ganzheitlichen Ansatz gegen die irreguläre Migration anzugehen. Vor diesem Hintergrund konzentriert sich die Arbeit darauf, die Fähigkeit der Partnerländer zur Rückführung von Migranten, die nicht die Voraussetzungen für internationalen Schutz erfüllen, zu stärken und sie beim Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit den Herkunftsländern zu unterstützen. Ergänzt wird dies durch **EU-finanzierte Initiativen** in Drittländern zur Stärkung der Migrationssteuerung, zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr irregulärer Migranten aus Transitländern sowie durch individuelle und gemeinschaftsbasierte Wiedereingliederungsinitiativen. Zwar ist es noch zu früh, um die Wirkung der Strategie zu messen, doch berichtet Frontex über einen Trend, wonach der Anteil freiwillig Rückkehrender aus der EU in den vergangenen beiden Jahren rund 58 % betrug.

---

<sup>(10)</sup> COM(2021) 120 final.

Eine starke **Koordinierung auf EU-Ebene und die Inanspruchnahme der Unterstützung durch Frontex** führt zu beachtlichen Ergebnissen. Dank der umfassenden Koordinierung aller nationalen Akteure, der Kommission, Frontex und der entsprechenden EU-Delegationen durch eine eigens eingerichtete Arbeitsgruppe ist beispielsweise Zypern im Jahr 2022 mit mehr als 2000 mit der Unterstützung von Frontex zurückgeführten Drittstaatsangehörigen rasch in die Gruppe der drei hier führenden Mitgliedstaaten aufgestiegen. Ebenso zeigt die Unterstützung der am stärksten betroffenen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Instrumentalisierung irregulärer Migration durch das belarussische Regime den zusätzlichen Nutzen, wenn alle Akteure kohärent und Hand in Hand arbeiten.

Mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 wird die finanzielle Unterstützung im Migrationsbereich zur Umsetzung des **neuen Migrations- und Asylpakets** erheblich aufgestockt. Es ist wichtig, dass Mittel sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten – insbesondere im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, des Instruments für Heranführungshilfe und des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit - Europa in der Welt – neben anderen Zielen auch dafür aufgewendet werden, eine wirksame Rückkehr und Rückübernahme sowie eine nachhaltige Wiedereingliederung zu fördern.

Schließlich ist die neue Funktion im Schengener Informationssystem für Ausschreibungen von Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist, die ab März 2023 zur Verfügung steht, ein weiterer wichtiger Bestandteil des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems. Sie ebnet den Weg für eine engere Zusammenarbeit, auch im Hinblick auf die gegenseitige Anerkennung der von den Mitgliedstaaten erlassenen Rückkehrentscheidungen für ein schnelleres und wirksameres Rückkehrverfahren.

## 2. HERAUSFORDERUNGEN UND HÜRDEN

Die Rückkehrpolitik ist ein komplexer Bereich. Eine wichtige Schwachstelle ist der **Mangel an zuverlässigen Daten** dazu, wie das EU-Rückkehrsystem funktioniert. Dies wiederum macht es schwierig, herauszufinden, wie seine Wirksamkeit verbessert werden kann.

Die **Verfahren** müssen in jedem Mitgliedstaat unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten, **gestrafft und optimiert** werden, damit die Rückkehr schneller und wirksamer erfolgt. Obwohl große Fortschritte erzielt wurden, sehen sich die Mitgliedstaaten nach wie vor mit erheblichen **Engpässen** und mangelnder Koordinierung unter den an dem Vorgang beteiligten Akteuren konfrontiert. Entscheidungen über das Ende des rechtmäßigen Aufenthalts führen nicht immer zu einer Rückkehrentscheidung, und die Nichtbeachtung eines Zeitraums für die freiwillige Rückkehr führt nicht immer zu einer Rückführung – diese Lücken zu schließen, ist ein zentraler Ansatzpunkt für eine verbesserte Wirksamkeit. Eurostat zufolge erfolgten von den 340 515 im Jahr 2021 ergangenen Rückkehrentscheidungen nur 21 % auch tatsächlich. Zudem sind nur fünf Mitgliedstaaten für 80 % der von Frontex unterstützten Rückführungen verantwortlich. Angesichts der wiederholten Aufforderungen der Mitgliedstaaten, die Frontex-Unterstützung im Bereich Rückkehr/Rückführungen zu verstärken, muss die Unterstützung, die Frontex leisten kann, in vollem Umfang genutzt werden; so muss unter anderem sichergestellt werden, dass rückzuführende Personen den Behörden zur Verfügung stehen, um mit von der Agentur organisierten Flügen zurückgeführt zu werden. Wie in der Mitteilung der Kommission über den Ausbau der Kooperation im

Bereich Rückkehr und Rückübernahme<sup>(1)</sup> dargelegt und auch im Schengen-Evaluierungsprozess festgestellt wurde, unterscheiden sich die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen beim Thema Rückkehr/Rückführungen in den Mitgliedstaaten erheblich, wobei jedes nationale System über **bewährte Verfahren** verfügt, aber auch **Lücken** aufweist. Zu den Haupthindernissen für eine wirksame Rückkehrpolitik gehören die erheblichen Lücken zwischen Asyl- und Rückkehrverfahren, langwierige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, Schwierigkeiten bei der Verhinderung des Untertauchens, unzureichende Ressourcen, Infrastrukturen und eingeschränkte Verwaltungskapazitäten für Folgemaßnahmen zu Rückkehrentscheidungen, unter anderem durch Ersuchen um Rückübernahme an Drittstaaten, da die Zahl der Rückübernahmeersuchen derzeit verglichen mit der Zahl der ergangenen Rückkehranordnungen sehr niedrig ist (16 % im Jahr 2021). Eine bessere Nutzung des bestehenden Rechtsrahmens für die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen könnte auch das Rückkehrverfahren beschleunigen und einen weiteren Schritt hin zu einem gemeinsamen EU-Rückkehrsystem darstellen.

Eine unzureichende **Kooperation seitens der Herkunftsländer** stellt eine zusätzliche Herausforderung dar. Die wirksame und rechtzeitige Identifizierung und Ausstellung von Reisedokumenten hat erhebliche Auswirkungen im Bereich Rückkehr/Rückführungen: Langwierige und unklare Verfahren erhöhen das Risiko des Untertauchens und verhindern eine Rückkehr. Darüber hinaus lehnen bestimmte Drittländer eine nicht freiwillige Rückkehr ab oder beschränken sie auf bestimmte Kategorien (z. B. Straftäter), oder sie erkennen Rückübernahmeersuchen nicht an, was in der Praxis die Zahl der Rückkehrenden verringert.

Aus operativer Sicht ist der erste Schritt hin zu wirksameren und zügigeren Rückkehrverfahren die **Ermittlung und Bewältigung derartiger Lücken und Herausforderungen sowie die Förderung bestehender bewährter Verfahren**. Dies wird im Einklang mit dem EU-Recht und der Charta der Grundrechte für **mehr Effizienz** im gesamten Prozess und den Schutz der **Grundrechte** der Migranten sorgen.

In der operativen Strategie sollte berücksichtigt werden, dass die nationalen Verfahren verbessert werden müssen, damit diese mit den Bemühungen auf einzelstaatlicher sowie auf EU-Ebene um bessere Kooperation mit internationalen Partnern im Bereich Rückkehr und Rückübernahme in Einklang stehen.

Im Sinne eines „**Team Europa**“-Ansatzes sollte ein enges Zusammenspiel zwischen Innen- und Außenpolitik, Instrumenten und Interessenträgern gefördert werden. Die operative Strategie sollte durch ein stimmigeres und kohärenteres nationales Vorgehen und durch engere Zusammenarbeit und **Solidarität** der Mitgliedstaaten untereinander ergänzt werden und auf diese Weise die Unterstützung durch **Frontex** weiter verstärken und ihre Inanspruchnahme durch die Mitgliedstaaten fördern.

### **3. LEITPRINZIPIEN UND ZIELE DER OPERATIVEN STRATEGIE**

Auf Basis einer kritischen Betrachtung dessen, was derzeit funktioniert und was nicht, sowie der Beratungen mit den Mitgliedern des hochrangigen Netzes ist die Kommission der Auffassung, dass der Fokus der Strategie auf der Suche nach einem **stimmigen und kohärenten Vorgehen der Mitgliedstaaten und der EU** liegen sollte, um damit eine

---

<sup>(1)</sup> COM(2021) 56 final.

wirksame Rückkehr als Teil der allgemeinen Ziele der umfassenden EU-Migrations- und Asylpolitik zu gewährleisten.

Der EU-Rückkehrkoordinator und das hochrangige Netz werden mit Unterstützung von Frontex und gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen EU-Organen darauf **hinarbeiten, die Abstimmung und die Bemühungen** unter den Mitgliedstaaten zu **verstärken**, Kräfte zu bündeln und gegenseitige Unterstützung zu leisten, um auf unmittelbare Bedarfsfälle und Hindernisse zu reagieren, und die gemeinsamen Anstrengungen gegenüber Drittstaaten bei der Umsetzung von Rückführungen mit operativen Maßnahmen zu unterstützen.

Die **operative Strategie** muss die politischen Ziele der EU im Bereich Rückkehr/Rückführungen widerspiegeln<sup>(12)</sup>. Die Strategie muss auch ein flexibles Instrument sein, um kontinuierlich auf veränderte politische Prioritäten und Umstände reagieren zu können.

Das **Hauptziel** der operativen Strategie **sollte eine besser funktionierende Rückkehr sein, damit:**

- die Gesamtzahl wirksamer Rückführungen steigt, wobei die Zahl von Rückkehrenden in Drittstaaten, in denen es keine größeren politischen Hindernisse gibt, aufgrund der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten deutlich erhöht werden soll,
- die Rückkehr zügiger erfolgt, wodurch die Integrität und Glaubwürdigkeit der Asylsysteme der Mitgliedstaaten unterstützt und irreguläre Grenzübertritte verhindert werden, und
- die Rückkehr nachhaltig ist und im Einklang mit den europäischen Werten und Grundrechten steht.

Dieses Hauptziel lässt sich in folgende **operative Ziele** unterteilen:

- Straffung und Optimierung der Rückkehrverfahren in sämtlichen Mitgliedstaaten unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte, einschließlich des Schutzes personenbezogener Daten, damit die Rückkehr schneller und wirksamer erfolgt,
- Steigerung der Zahl der freiwillig Rückkehrenden (sowohl in absoluten Zahlen als auch als Anteil an der Gesamtrückkehrendenzahl) und Wiedereingliederungen, Förderung einer nachhaltigeren Rückkehr im Rahmen des allgemeinen Ziels, die Zahl der Rückkehrenden insgesamt zu erhöhen,
- Förderung eines kooperativeren und kohärenteren EU-Ansatzes in Bezug auf Rückkehr/Rückführungen unter den Mitgliedstaaten, der Kommission und Frontex im Sinne eines „Team Europa“-Ansatzes, wobei den allgemeinen Beziehungen zu Partnern aus Drittländern Rechnung zu tragen ist, und
- Verbesserung der Daten- und Statistiklage im Bereich Rückkehr/Rückführungen und Gestaltung einer gezielteren, planvolleren und effizienteren Rückkehrpolitik und einer gemeinsamen operativen Reaktionsfähigkeit.

Um dies zu erreichen, wäre die Kooperation der Mitgliedstaaten, der Kommission und von Frontex mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und den EU-

---

<sup>(12)</sup> COM(2021) 56 final.

Delegationen, nach Bedarf in Schwerpunktbereichen, in denen gemeinschaftliche Maßnahmen gefragt sind, im Geiste der Solidarität und praktischen Zusammenarbeit erforderlich. Zudem sollte die operative Strategie Frontex klar die Richtung weisen, um konkret zur Erreichung dieser Ziele beizutragen.

#### **4. VIER SCHWERPUNKTBEREICHE FÜR WIRKSAMERE UND EFFIZIENTERE RÜCKFÜHRUNGEN**

Auf Basis der Beratungen bei den ersten beiden Treffen des hochrangigen Netzes sowie den bilateralen Konsultationen mit den Mitgliedstaaten hat die Kommission vier Schwerpunktbereiche ermittelt, die die Grundlage für die operative Strategie bilden können:

- Gezielte Maßnahmen, um koordiniert auf unmittelbare Bedarfsfälle und Hindernisse zu reagieren,
- Steigerung der Effizienz des gesamten Rückkehrsystems, indem Prozesse beschleunigt und Schlupflöcher geschlossen werden,
- Förderung von Rückkehrberatung und Wiedereingliederung als Kernelemente des EU-Rückkehrsystems – sowohl bei freiwilliger Rückkehr als auch bei Rückführungen,
- Digitalisierung des Rückkehrmanagements und Verbesserung der Datenanalyse.

Diese Bereiche stellen eine Mischung von Tätigkeiten dar, um sowohl auf unmittelbare Bedarfsfälle zu reagieren und Hindernisse zu beseitigen, bei denen Koordination und gemeinsames Handeln erforderlich sind, als auch die Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems dort zu verbessern, wo längerfristige strukturelle Arbeit nötig ist. Der Anhang dieses Strategiepapiers enthält die wichtigsten vorgeschlagenen Maßnahmen, um die vier Schwerpunktbereiche umzusetzen, sowie die Ziele und Indikatoren, die zur Überwachung der Fortschritte genutzt werden könnten.

Die Arbeit sollte zügig in eine echte operative Phase münden. Sie sollte zur Verwirklichung einer Reihe richtungweisender Arbeitsfelder beitragen.



### Richtungweisende Arbeitsfelder

1. Von der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst unterstützte gezielte gemeinsame operative Rückführungsaktionen in bestimmte Drittländer, die von den Mitgliedstaaten sowie Frontex in den nächsten Wochen durchgeführt werden.
2. Bis Ende 2023 Analysen und Lageerfassung zum Funktionieren von Rückkehr/Rückführungen, um eine proaktive Planung zu ermöglichen und mit Beteiligung aller einschlägigen Interessenträger ein gemeinsames Verständnis von guten Ergebnissen im Bereich Rückkehr/Rückführungen zu entwickeln.
3. Verdopplung der Zahl der Drittländer, die von den gemeinsamen Wiedereingliederungsdiensten von Frontex erfasst sind, und uneingeschränkte Inanspruchnahme dieser Dienste durch alle Mitgliedstaaten bis Ende 2023.
4. Ausbau der Digitalisierungsbemühungen im Bereich Rückübernahme durch die Einführung von Rückübernahme-Managementsystemen für die betreffenden Drittländer und Mitgliedstaaten.
5. Abschluss der Analyse der Digitalisierungslücke für alle Mitgliedstaaten durch Frontex bis Ende 2023.
6. Etablierung der Rückkehrberatung als Fachkompetenz in allen Mitgliedstaaten.

Die Komplexität, die Sensibilität und die Vielzahl der Interessenträger und Behörden, die im Bereich Rückkehr/Rückführungen tätig sind, machen eine bessere Koordinierung sowie offene und strategische Diskussionen in einem geschützten Raum erforderlich, um die Kluften zu überbrücken. Die Arbeit des EU-Rückkehrkoordinators und des hochrangigen Netzes bieten die **Möglichkeit eines zweckmäßigen und pragmatischen Vorgehens, das sich auf positive Erfahrungen der Mitgliedstaaten stützt, um eine engere praktische Kooperation und Kohärenz zu fördern** und die Ziele dieser operativen Strategie weiterzuentwickeln und voranzubringen. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Stärken und Schwächen, und die Prioritäten und Bedürfnisse sind verschieden; **auf dem Weg hin zu einem gemeinsamen und wirksamen EU-Rückkehrsystem** muss die Arbeit an den einzelnen Aspekten parallel vonstattengehen.



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.