



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 9. Juni 2016
(OR. en)

10020/16

JAI 554
MIGR 112
COMIX 439

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates
vom 9. Juni 2016

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 9459/16 JAI 489 MIGR 99 COMIX 401

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehr/Rückführung und
Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger
- Schlussfolgerungen des Rates (9. Juni 2016)

Die Delegationen erhalten anbei die Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die der Rat auf seiner 3473. Tagung vom 9. Juni 2016 angenommen hat.

**Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme
illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

1. *unter Hinweis auf* die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25./26. Juni 2015, in denen die Staats- und Regierungschefs dazu aufgefordert haben, alle Instrumente einzusetzen, um die Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme mit einschlägigen Drittstaaten zu fördern;
2. *in Anerkennung* der Bedeutung eines koordinierten und integrierten Ansatzes für die Rückkehrpolitik, die ein Bereich der geteilten Zuständigkeit ist; dieser Ansatz sollte auch auf umfassenden, maßgeschneiderten Länderpaketen, die als Leitlinien für die EU und ihre Mitgliedstaaten in ihren Beziehungen mit den betreffenden Drittländern dienen, und soweit erforderlich auf der Anwendung entsprechender – sowohl positiver als auch negativer – Anreize für die Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme, auch auf praktischer Ebene, beruhen;
3. *unter Hinweis darauf*, dass das wichtigste Instrument der Europäischen Union zur Festlegung von Vereinbarungen über die Rückübernahme mit Drittländern derzeit die Rückübernahmeabkommen sind, deren Aushandlung oft ein langwieriger Prozess ist, der nicht immer erfolgreich verläuft, wobei den Mitgliedstaaten eine vergleichsweise breitere Palette an Instrumenten zur Verfügung steht, Vereinbarungen zu treffen, und zu denen neben Rückübernahmeabkommen auch nicht rechtsverbindliche Instrumente wie Absichtserklärungen (Memoranda of Understanding) und Briefwechsel gehören;
4. *unter Hinweis auf* die Schlussfolgerungen des Rates (Justiz und Inneres) vom 8./9. Oktober 2015, in denen festgestellt wird, dass alles darangesetzt werden muss, um sicherzustellen, dass irreguläre Migranten tatsächlich zurückkehren, auch durch eine stärkere Verknüpfung von Visaerleichterungen und Rückübernahmen und die Einleitung von Schritten, die verhindern, dass Rechte und Verfahren dazu missbraucht werden, eine Rückführung zu vereiteln;

5. *unter Verweis auf* die Rückführungsrichtlinie, die die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, eine Rückkehrentscheidung gegen jeden Drittstaatsangehörigen zu erlassen, der sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhält, und in den Fällen, in denen der Drittstaatsangehörige nicht freiwillig zurückkehrt, Maßnahmen zu ergreifen, um die Entscheidung konsequent und wirksam zu vollstrecken. Ferner sind in der Richtlinie Garantien festgelegt, um zu gewährleisten, dass die Rechte aller Rückkehrer geschützt werden und die Rückführungen tatsächlich in humaner Weise und unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde durchgeführt werden;
6. *unter Hinweis auf* die Mitteilung der Kommission zum EU-Aktionsplan für die Rückkehr vom 9. September 2015, in der die zuständigen nationalen Behörden ebenfalls ersucht werden, bei der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen die in der Rückführungsrichtlinie festgelegten Standards und Verfahren wirksamer und ausgewogener zur Anwendung zu bringen. Darüber hinaus werden im "Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung" pragmatische und operative Leitlinien im Hinblick darauf vorgeschlagen, die Kapazitäten für die Rückkehr/Rückführung irregulärer Migranten auszubauen, auch durch freiwillige Rückkehr und Chancen für Rückkehrer in ihren Heimatländern;
7. *unter Betonung der Tatsache*, dass die einzelstaatlichen Verfahren, Verwaltungs- und Rechtsrahmen der Mitgliedstaaten, einschließlich derjenigen zum Asyl, und die einzelstaatliche Anwendung der EU-Rechtsprechung darauf abzielen sollten, eine rasche Rückkehr/Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger zu fördern;
8. *unter Hinweis darauf*, dass eine verstärkte Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten die Wirksamkeit der Programme für unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration sowie der flankierenden Wiedereingliederungsmaßnahmen erhöhen könnte, und dass Diskrepanzen zwischen den Programmen verschiedener Mitgliedstaaten für unterstützte freiwillige Rückkehr und Reintegration zum sogenannten *Rückkehr-Shopping*, zum Missbrauch von Rückkehr-Programmen und zu Sekundärbewegungen irregulärer Migranten führen könnten;
9. *in Würdigung* des Vorschlags der Kommission für ein europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, der unter anderem eine Verbesserung der Sicherheitsstandards vorsieht, um eine breitere Akzeptanz seitens einer größeren Zahl von Drittländern zu erreichen;

10. *in Würdigung* des Vorschlags der Kommission für eine Europäische Grenz- und Küstenwache, insbesondere im Hinblick auf die Einrichtung eines spezialisierten "Rückführungsbüros", das den Mitgliedstaaten in Kürze jede Form von operativer Unterstützung, die sie für die effektive Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger benötigen, auch in Bezug auf den Informationsaustausch, zur Verfügung stellen soll;
11. *in Würdigung* der laufenden Gespräche über eine engere Verknüpfung zwischen Visaerleichterungen und der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme im Rahmen des Visakodex –

IST SICH DESSEN BEWUSST,

1. dass die hochrangigen Dialoge über Migration der EU und die maßgeschneiderten Länderpakete wichtige Instrumente der externen Dimension der Migrationspolitik der Europäischen Union im Hinblick auf den Ausbau der Zusammenarbeit bei der Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme sind. Regelmäßige Berichterstattung nicht nur über die Ergebnisse, sondern auch über die Weiterentwicklung der Länderpakete und die Prioritäten ist erforderlich, einschließlich einer Berichterstattung auf der Tagung des Europäischen Rates am 28/29. Juni 2016;
2. dass neben den Rückübernahmeabkommen nicht rechtsverbindliche Arbeitsvereinbarungen über die Identifizierung, Rückkehr/Rückführung und Rückübernahme mit Drittstaaten auf EU-Ebene getroffen werden könnten, um die bestehenden Rückkehr-/Rückführungs- und Rückübernahmevereinbarungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu ergänzen; dazu könnten auch regelmäßige informelle Sitzungen auf Expertenebene gehören, um die Umsetzung zu überprüfen und etwaige Hindernisse auszuräumen. Solche nicht rechtsverbindlichen Vereinbarungen sowie alle künftigen bilateralen Instrumente sollten dieselben Ziele verfolgen wie die für die Rückübernahme bestehenden bilateralen Instrumente der Mitgliedstaaten; sie könnten im Zuge einer Verbesserung der Zusammenarbeit den Weg für die Aushandlung und den Abschluss künftiger EU-Rückübernahmeabkommen bereiten. Der Rat sollte stets in angemessener Weise in den Verhandlungsprozess einbezogen werden, auch durch eine engere Koordination zwischen der Kommission, dem EAD und den Mitgliedstaaten;

3. dass die im EU-Aktionsplan für die Rückkehr vorgesehenen konkreten und kurzfristigen Maßnahmen unverzüglich umgesetzt werden sollten. Zu diesen Maßnahmen gehört das volle Ausschöpfen des Potenzials von Programmen für die freiwillige Rückkehr aus Transitländern und die Förderung der Entwicklung automatisierter und zentralisierter biometrischer Datenbanken sowie die Ausstellung biometrischer Identitäts- und Reisedokumente insbesondere durch die Inanspruchnahme der Finanzierungsinstrumente der EU für die externe Dimension wie des EU-Treuhandfonds für Afrika;

ERSUCHT DIE MITGLIEDSTAATEN,

1. die Wirksamkeit der Rückkehr-/Rückführungsmaßnahmen zu verbessern, indem zusätzlich zur freiwilligen Rückkehr mehr Rückkehrentscheidungen durchgesetzt werden, wobei davon ausgegangen wird, dass Rückführungen von allen Mitgliedstaaten mit höchster Sorgfalt durchzuführen sind;
2. die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um auf humane und gegebenenfalls harmonisierte Weise unter vollständiger Achtung der Menschenrechte und der Würde der Migranten zu verhindern, dass Migranten ihre Rechte oder die Asyl- und Migrationsverfahren zur Vereitelung der Rückkehrverfahren missbrauchen;
3. stets unter Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes die während des Rückführungsverfahrens auftretenden Hindernisse zu überwinden, indem der Verwaltungsaufwand abgebaut und die Regeln und Vorschriften im Hinblick auf eine Lösung von Verfahrensproblemen vereinheitlicht und vereinfacht werden, und zwar insbesondere hinsichtlich der Anwendung von Gewahrsamsmaßnahmen, der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen und unbegründeter mehrfacher Asylanträge und Rechtsmittel, die in letzter Minute nur gestellt bzw. eingelegt werden, um die Rückführung zu vereiteln;
4. Gewahrsamsmaßnahmen effizient und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anzuwenden, indem im Rahmen der Rückführungsrichtlinie erforderlichenfalls ausreichende Kapazitäten vorgesehen werden, um einem Untertauchen irregulärer Migranten und der sich daraus ergebenden Sekundärmigration in andere Mitgliedstaaten zuvorzukommen;
5. das gesamte Potenzial aller einschlägigen IT-Systeme wie SIS, Eurodac und VIS nach Maßgabe ihres Rechtsrahmens für eine bessere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu nutzen, um Drittstaatsangehörige, die sich den Rückführungsverfahren entziehen oder Aufenthaltstitel auf betrügerische Art und Weise nutzen, aus dem Gebiet der EU zu entfernen;

6. weiterhin mit der Kommission an der Aktualisierung des Handbuchs zum Thema Rückkehr/Rückführung zusammenzuarbeiten und erforderlichenfalls die darin niedergelegten Vorgehensweisen und Verfahren zu präzisieren und zu verbessern, um die Umsetzung der Rückführungsrichtlinie effizienter und effektiver zu gestalten, und somit auch bewährte Vorgehensweisen der Mitgliedstaaten im Bereich der Rückkehr/Rückführung zu fördern;
7. regelmäßig und proaktiv in den verschiedenen Kontaktgruppen für Asyl und Rückkehr/Rückführung Informationen über rechtliche Hindernisse für eine Rückkehr/Rückführung auszutauschen, um bewährte Vorgehensweisen weiterzugeben und die korrekte und vollständige Anwendung des EU-Rechts sicherzustellen, um eine wirksame Rückkehr/Rückführung zu unterstützen;
8. regelmäßig und proaktiv untereinander und unter Einbeziehung der Kommission und der zuständigen EU-Agenturen Informationen über bewährte Verfahren in Bezug auf die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung auszutauschen, um insbesondere die Entstehung von Sogfaktoren und ein "Rückkehr-Shopping" zu verhindern;
9. regelmäßig und proaktiv Informationen und bewährte Verfahren in Bezug auf die Identifizierung von Drittstaatsangehörigen auszutauschen, und zwar insbesondere derjenigen, die in einem Mitgliedstaat erfolglos um internationalen Schutz ersucht haben, bevor sie in einen anderen Mitgliedstaat weitergereist sind;
10. aktiv zur Ausarbeitung maßgeschneiderter länderspezifischer Maßnahmenpakete auf der Grundlage maßgeblicher bilateraler Einflussnahmen und Beziehungen zu den Partnerdrittländern beizutragen;
11. bei der Ausarbeitung und Durchführung von Plänen und Programmen für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) die unverbindlichen gemeinsamen Standards für Programme für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) zu beachten, die in der Sachverständigengruppe für Rückkehr und in der Gruppe "Integration, Migration und Rückführung" ausgearbeitet wurden¹. Diese Standards liefern wertvolle Hinweise unter anderem für Richtwerte für Unterstützung in Form von Geld- und Sachleistungen für Rückkehrer, um den Programmen für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) durch den Abbau möglicher Sogfaktoren für irreguläre Migranten, durch die Garantie, dass dieselbe Person nur einmal von einer solchen Unterstützung profitieren kann, durch die Ausstellung von Reisedokumenten und durch Informationskampagnen kohärentere und effektivere Unterstützung zukommen zu lassen;

¹ Dok. 8829/16 MIGR 90 COMIX 357.

12. zusätzlich zu nationalen Projekten für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) die laufenden diesbezüglichen Projekte weiterzuführen und neue gemeinsame Projekte dieser Art zu konzipieren, die umfassender und aufgrund von Rationalisierungseffekten kosteneffizienter sein sollten, und dabei dieselben Standards anzuwenden;
13. einen konstruktiven Beitrag zum baldigen Abschluss der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament über den Vorschlag für ein EU-Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, den Vorschlag über die Überarbeitung des Visakodex und insbesondere die Verknüpfung zwischen Visaerleichterungen und der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und den Vorschlag für die europäische Grenz- und Küstenwache insbesondere bezüglich der Bestimmungen über das Rückführungsbüro und seine zügige Errichtung zu leisten;

ERSUCHT DIE KOMMISSION,

1. bei der in ihrer Mitteilung vom 6. April 2016² angekündigten Überarbeitung einschlägiger Instrumente des Besitzstands im Asylbereich, insbesondere der Richtlinie über das Asylverfahren, dem Missbrauch der Rechte von Migranten und der Asyl- und Migrationsverfahren zur Vereitlung der Rückführung Rechnung zu tragen;
2. in Anbetracht des engen Zusammenhangs zwischen der Rückführungsrichtlinie und dem Besitzstand im Bereich des Asylrechts, insbesondere der Asylverfahrensrichtlinie³ und der Richtlinie über Aufnahmebedingungen⁴, die Möglichkeit für eine gezielte Überprüfung der Rückführungsrichtlinie zu prüfen, um die Rückführungsverfahren noch wirksamer zu gestalten und die Kohärenz und Komplementarität mit ihren Vorschlägen zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems⁵ zu gewährleisten;

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel "Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa" (Dok. 7665/16).

³ Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes.

⁴ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen.

⁵ Siehe Fußnote 2.

3. in Bezug auf wichtige Aspekte der obengenannten Richtlinien wie den Erlass von Rückkehrentscheidungen, die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen, den Rückgriff auf Gewahrsamsmaßnahmen, Maßnahmen der Justizbehörden während des Gewahrsams, Alternativen zu Gewahrsamsmaßnahmen und Verfahren bei in letzter Minute gestellten Asylanträgen über das Europäische Migrationsnetzwerk auf bewährte Vorgehensweisen zu bauen und diese weiterhin zusammenzustellen und die nationalen Rechtsvorschriften auch im Hinblick auf deren Änderung zu überprüfen und dabei unter anderem von den bewährten Vorgehensweisen auszugehen, die mit Hilfe des Schengen-Evaluierungsmechanismus ermittelt wurden;
4. sicherzustellen, dass effektive Konsultationsmechanismen vorhanden sind und eine Koordinierung stattfindet, gegebenenfalls im Rahmen vorhandener und weiterentwickelter Strukturen, die allen Mitgliedstaaten offenstehen, damit die Interessen der Mitgliedstaaten – besonders der am stärksten betroffenen – und die Auffassungen ihrer operativen und politischen Sachverständigen bei den Verhandlungen und Dialogen mit Drittländern in vollem Umfang berücksichtigt werden;
5. bis Mitte 2017 mit Unterstützung der bestehenden Foren die Nutzung und Anwendung der genannten unverbindlichen Standards für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) zu bewerten und über die Ergebnisse Bericht zu erstatten, um die Konzeption und Umsetzung der Systeme für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) weiter zu verbessern;
6. eine ausreichende Finanzierung durch die Finanzierungsinstrumente der EU für die externe Dimension der Migration, einschließlich des EU-Treuhandfonds für Afrika, sicherzustellen, sich auch im Rahmen künftiger gemeinsamer Programme für unterstützte freiwillige Rückkehr (und Reintegration) mit den Herausforderungen aufgrund der illegalen Einwanderung in die EU zu befassen und gegebenenfalls die entsprechenden nationalen Programme im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) im Einklang mit diesen Standards weiter zu unterstützen.