



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 20. Mai 2014
(OR. en)**

9936/14

**MIGR 82
COMIX 269**

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Vordok.: 9903/14 MIGR 77 COMIX 267

Nr. Komm.dok.: 8415/14 MIGR 40 COMIX 203

Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehrpolitik der EU
– Annahme

1. Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament am 1. April 2014 eine Mitteilung zur Rückkehrpolitik der EU (Dok. 8415/14) vorgelegt.
2. Vor dem Hintergrund dieser Kommissionsmitteilung hat der Vorsitz einen Entwurf von Schlussfolgerungen zu der betreffenden Thematik vorgelegt. Die Referenten für Justiz und Inneres haben diesen Entwurf im Rahmen des gemischten Ausschusses am 12., am 15. und am 20. Mai 2014 geprüft. Im Anschluss an diese Prüfung wurde eine Einigung über den in der Anlage enthaltenen Text erzielt.
3. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, den Entwurf der Schlussfolgerungen zu billigen und ihn dem Rat zur Annahme vorzulegen.

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zur Rückkehrpolitik der EU

Der Rat –

in der Erwägung, dass die Bekämpfung der illegalen Einwanderung ein wichtiges migrationspolitisches Ziel der Europäischen Union ist –

- bekräftigt die Schlussfolgerungen des Rates vom 9./10. Juni 2011 zur Festlegung der Rückübernahmestrategie der EU und die Schlussfolgerungen des Rates vom 14. April 2014 zur Umsetzung des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität;
- erinnert daran, dass eine kohärente, glaubwürdige und wirksame Politik im Hinblick auf die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die die Menschenrechte und die Würde der Betroffenen in vollem Umfang wahrt, sowie der Grundsatz der Nichtzurückweisung ein wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Migrationspolitik der EU ist;
- erinnert daran, dass die Rückkehrpolitik eng mit der Rückübernahme verknüpft ist; beide sind feste Bestandteile des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM), der den übergeordneten Rahmen für die nach außen gerichteten Aspekte der Migrations- und der Asylpolitik der EU bildet;
- erinnert an die Beurteilung im Achten Bericht der UN-Völkerrechtskommission über die Ausweisung von Ausländern, in der der Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen anerkennt, dass die Rückführungsrichtlinie der EU außerordentlich fortschrittliche Bestimmungen über diese Fragen enthält, die bei weitem viel fortgeschritten als die Standards in anderen Regionen der Welt sind;
- begrüßt die Mitteilung der Kommission zur Rückkehrpolitik der EU vom 28. März 2014;

nimmt die nachstehenden Schlussfolgerungen an:

1. Der Rat unterstützt das in der Mitteilung zur Rückkehrpolitik der EU dargelegte Gesamtkonzept und weist darauf hin, dass der Schwerpunkt auf eine effizientere Umsetzung und eine gründlichere Konsolidierung der bestehenden Vorschriften statt auf neue Rechtsvorschriften gelegt werden sollte.
2. Der Rat stellt fest, dass die Bestimmungen der Rückführungsrichtlinie nicht nur allgemein zu gut gesteuerten Rückkehr- bzw. Rückführungsverfahren, sondern auch zum Schutz der Rückkehrer beigetragen haben, und ist wie auch die Kommission in ihrer Mitteilung zu der Erkenntnis gelangt, dass die Hauptgründe für eine unterbliebene Rückkehr auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft der Rückkehrer im Rahmen des Rückkehrverfahrens und auf Probleme bei der Feststellung der Identität der Betroffenen und bei der Übermittlung der erforderlichen Ausweispapiere durch die Behörden von Drittstaaten zurückzuführen sind.
3. Der Rat hebt mit Nachdruck hervor, wie wichtig mit Blick auf eine Verbesserung der Rückkehrquote ein kohärentes und umfassendes Konzept gegenüber Drittstaaten bei der Identifizierung und der Rückübernahme der eigenen Staatsangehörigen ist. Diesbezüglich bekräftigt der Rat den Wert reibungslos funktionierender Rückübernahmeverträge im Hinblick auf die tatsächliche Rückkehr, da diese Verträge sowohl für die Drittstaaten als auch für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten klare Verpflichtungen und Verfahren für die Rückkehr und Rückübernahme illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger festzuschreiben.

In diesem Zusammenhang weist der Rat auch auf die wichtige Rolle der Transitländer hin. Die Einrichtung effizienter Rückübernahmeverfahren mit diesen Ländern trägt dazu bei, Druck auf die Rückkehrssysteme der Mitgliedstaaten zu vermeiden. Des Weiteren sollten Anstrengungen im Rahmen der Zusammenarbeit mit diesen Ländern unternommen werden, um die Rückkehr von in deren Hoheitsgebieten aufhältigen Migranten in die Herkunftslander unter gebührender Berücksichtigung der Grundrechte und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung zu erleichtern.

4. Zu den konkreten Folgemaßnahmen, die in der Mitteilung der Kommission über die Rückkehrpolitik der EU vorgeschlagen werden, nimmt der Rat wie folgt Stellung:

4.1. Der Rat hebt hervor, dass eine der Kernaufgaben für eine erfolgreichere Rückkehrpolitik der EU darin bestehen sollte, die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten zu stärken, insbesondere was die Identifizierung und die Ausweispapiere der Rückkehrer anbelangt. Der Rat ist der Auffassung, dass die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten im Bereich der Rückkehr im bilateralen, regionalen und multilateralen Rahmen erfolgen kann und vorzugsweise auf gemeinsamen Interessen aufbauen sollte. Damit zur Entwicklung einer kohärenteren und ausgewogeneren Beziehung zwischen der EU und den betreffenden Drittstaaten beigetragen wird, muss die Zusammenarbeit nach Auffassung des Rates auf dem im Rahmen des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität definierten und entwickelten Grundsatz "mehr für mehr" beruhen. Zugleich sollte die Zusammenarbeit zwischen der EU und Drittstaaten in der Praxis flexibel sein und an die Gegebenheiten jedes einzelnen Falles angepasst werden.

4.2. Der Rat erkennt an, dass die Bemühungen um den Kapazitätsaufbau in Drittstaaten im Bereich der Rückkehr, der Rückübernahme und der Wiedereingliederung verstärkt werden müssen, beispielsweise durch die Verbesserung der Fähigkeit der zuständigen Behörden in den Partnerländern, fristgerecht auf Rückübernahmeverfahren zu reagieren, die rückzuführenden Personen zu identifizieren und die Erteilung von Reisedokumenten zu erleichtern sowie Rückkehrer gegebenenfalls zu unterstützen und ihnen die Wiedereingliederung zu erleichtern.

Der Rat fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass im Rahmen der Instrumente der auswärtigen Zusammenarbeit für den Kapazitätsaufbau in Drittstaaten genügend finanzielle Ressourcen für die einschlägigen Aspekte des Rückkehrmanagements und zur Unterstützung der Wiedereingliederung in ausgewählten Drittstaaten zur Verfügung stehen. In diesem Kontext hebt der Rat hervor, dass die EU auch weiterhin über den neu errichteten Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds finanzielle Unterstützung leisten sollte, um die Ziele der Rückkehrpolitik der EU zu verwirklichen. Der Rat verweist mit Nachdruck auf die Notwendigkeit, die operativen Aspekte der Zusammenarbeit im Bereich der Rückübernahme weiterzuentwickeln, wie dies mit den AKP-Staaten der Fall ist.

- 4.3. Der Rat tritt für eine weitere Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten sowohl bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr als auch einer effizienteren Rückführung ein. In diesem Zusammenhang hebt der Rat den zusätzlichen Nutzen eines verstärkten Austauschs bewährter Verfahren zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hervor. Er erklärt, dass die freiwillige Rückkehr im Interesse sowohl der Mitgliedstaaten als auch der Rückkehrer liegt, und unterstreicht, dass die freiwillige Rückkehr die bevorzugte Option darstellt. Zugleich erkennt der Rat an, dass die freiwillige Rückkehr nicht in allen Fällen eine tragfähige Lösung ist und dass die Option einer erzwungenen Rückkehr eine ebenso wichtige Komponente einer glaubwürdigen Rückkehrspolitik darstellt. Diesbezüglich erkennt der Rat an, dass die nationalen Systeme, die die erzwungene Rückkehr überwachen, zu ordnungsgemäß durchgeführten Rückführungen und zur Transparenz beitragen können.
- 4.4. Der Rat begrüßt die verstärkte Rolle des Europäischen Migrationsnetzes als Plattform zur Sammlung und zum Austausch von Informationen, um eine bessere Zusammenarbeit zwischen Staaten und Akteuren im Bereich der Rückkehr zu erleichtern. Er ersucht dieses Forum, insbesondere die Gesamteffizienz der Rückkehrverfahren, die möglichen Konsequenzen von Anreizen für eine freiwillige Rückkehr, durch die der illegalen Migration Vorschub geleistet werden könnte, und die Auswirkungen von Einreiseverboten auf eine wirksamere Rückkehrspolitik zu prüfen.
- 4.5. Der Rat bekräftigt erneut, dass es eindeutig einen zusätzlichen Nutzen hat, wenn bestimmte operative Aspekte der Rückführung gemeinsam auf Unionsebene durchgeführt werden. In Anbetracht dessen sollte FRONTEX als Agentur mit einer wichtigen Koordinierungsrolle in diesem Bereich diese Rolle proaktiv wahrnehmen. Daher wird FRONTEX ersucht, ihre operative Tätigkeit durch einen verstärkten Rückgriff auf gemeinsame Rückführungsaktionen dergestalt auszubauen, dass gewährleistet wird, dass den praktischen Erfordernissen der teilnehmenden Mitgliedstaaten tatsächlich nachgekommen wird. FRONTEX wird zudem ermutigt, die Mitgliedstaaten weiter zu unterstützen, indem sie einschlägige Schulungen zu Rückkehrangelegenheiten anbietet und mit Drittstaaten zusammenarbeitet, um Rückkehrern die Erlangung der erforderlichen Reisedokumente zu erleichtern.

- 4.6. Der Rat hebt hervor, wie wichtig die Verbesserung der operativen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der Rückkehr ist, und nimmt Kenntnis von der Absicht der Kommission, in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung zu erstellen, um die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung einschlägiger Maßnahmen wirksam zu unterstützen. Hinsichtlich der in dem Handbuch behandelten Aspekte fordert der Rat die Kommission auf, auf die Effizienz der Verwaltungsverfahren zu achten, sich unter uneingeschränkter Beachtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten auf die bereits im Besitzstand vorgesehenen Aspekte zu beschränken und jegliches Signal zu vermeiden, das als Ermutigung zur illegalen Migration oder zum illegalen Aufenthalt aufgefasst werden könnte.
5. Um sicherzustellen, dass Rückkehr und Rückübernahme wirksame Instrumente für eine erfolgreiche Migrationspolitik sind, betont der Rat, wie wichtig es ist, die Bereiche Migration und Rückkehr als strategische Priorität in die Außenpolitik der EU einzubetten und in vollem Umfang einzubeziehen. Dies würde die bessere Nutzung einer zweckmäßigen Hebelwirkung sowohl vonseiten der EU als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten ermöglichen. Vor diesem Hintergrund billigt der Rat die Einleitung einer Initiative zu einem Pilotprojekt, das eine Reihe ausgewählter Herkunftsdrillländer betrifft. Die Mitgliedstaaten können bei Interesse an diesem Pilotprojekt teilnehmen. Ziel dieser Initiative sollte sein, alle angemessenen Mittel im Rahmen des "mehr für mehr"-Grundsatzes zu mobilisieren, um die ausgewählten Pilotdrillländer dazu zu bewegen, ihren internationalen Verpflichtungen nachzukommen, die Rückkehrrate zu verbessern und ihre eigenen Staatsangehörigen, denen ein EU-Mitgliedstaat einen Aufenthaltstitel verwehrt hat oder die illegal in die EU eingereist sind oder sich dort illegal aufzuhalten, wieder aufzunehmen.

Der Rat fordert daher die Kommission, den EAD und die zuständigen europäischen Agenturen dazu auf, in engem Benehmen und in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten – auch ausgehend von deren konkretem Input – die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um dieses Pilotprojekt einzuleiten. Die Kommission wird zudem ersucht, den Rat und seine Vorbereitungsgremien regelmäßig über den Stand der Durchführung dieses Pilotprojekts zu unterrichten.