



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 8. Oktober 2015
(OR. en)

12856/15

MIGR 48
COMIX 477

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Delegationen

Betr.: Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik

Der Rat hat auf seiner Tagung vom 8. Oktober 2015 die in der Anlage wiedergegebenen Schlussfolgerungen zur Zukunft der Rückkehrpolitik angenommen.

Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft der Rückkehrpolitik

1. Der Rat bekräftigt, dass eine kohärente, glaubwürdige und wirksame Politik im Hinblick auf die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die die Menschenrechte und die Würde der Betroffenen sowie den Grundsatz der Nichtzurückweisung in vollem Umfang wahrt, ein wesentlicher Bestandteil einer umfassenden Migrationspolitik der EU ist.
2. Der Rat begrüßt die Mitteilung der Kommission "EU-Aktionsplan für die Rückkehr", mit der die Kommission der vom Europäischen Rat (Tagung vom 25./26. Juni 2015) geäußerten Aufforderung, ein gezieltes europäisches Rückkehrprogramm auszuarbeiten, nachgekommen ist. Der Aktionsplan¹ sowie das Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung², die am 9. September 2015 vorgestellt wurden, enthalten pragmatische und praxisnahe Komponenten und sind darauf ausgerichtet, die Kapazität der Mitgliedstaaten zur Rückführung irregulärer Migranten zu verbessern, wobei voll und ganz anerkannt wird, dass die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern und die Unterstützung für diese Länder verstärkt werden müssen.

¹ Dok. 11846/15.

² Dok. 11847/15.

3. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung am 25./26. Juni 2015 eine Liste mit den Maßnahmen festgelegt, die im Bereich der Rückkehr bzw. Rückführung, der Rückübernahme und der Wiedereingliederung zu ergreifen sind. Um feststellen zu können, welche Fortschritte es gibt und welche Fragen noch offen sind, ersucht der Rat die Kommission, ihm bis Januar 2016 Bericht zu erstatten. Zudem ersucht er die Kommission, den Ankündigungen im EU-Aktionsplan für die Rückkehr rasch konkrete Maßnahmen folgen zu lassen.

4. Es müssen ausreichende Finanzmittel bereitgestellt werden, um die Wirksamkeit des EU-Systems zur Förderung der Rückkehr zu erhöhen, wobei es insbesondere darum gehen muss, die Mitgliedstaaten zu unterstützen, die einem besonders starken Migrationsdruck ausgesetzt sind. Der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) wird die Rückkehrmaßnahmen der Mitgliedstaaten in erheblichem Umfang unterstützen; diese wollen ihrerseits im Rahmen ihrer nationalen Programme im Zeitraum 2014-2020 mehr als 800 Mio. EUR bereitstellen. Um die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und der Wiedereingliederung von Rückkehrern, auch zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten, finanziell zu unterstützen, sollten alle geeigneten Instrumente herangezogen werden, insbesondere der Nothilfe-Treuhandfonds der Europäischen Union zur Unterstützung der Stabilität und zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Binnenvertreibungen in Afrika sowie die EU-Finanzierungsprogramme. Der Rat begrüßt zudem, dass die Kommission im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Investitionsfonds (AMIF) eine spezielle Fazilität für den Aufbau von Rückübernahmekapazitäten eingerichtet hat. Überdies sollte Frontex ausreichende Ressourcen erhalten, damit sie die Rückkehr noch erheblich stärker unterstützen kann.

5. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen im Bereich Rückkehr/Rückführung mehr Anstrengungen unternehmen. Höhere Rückkehrquoten sollten vor irregulärer Migration abschrecken. Die Rückführungsrichtlinie³, die seit Januar 2009 in Kraft ist, muss konsequent und wirksam angewandt werden, um hohe einheitliche Durchsetzungsstandards und ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Der Rat fordert die Kommission nachdrücklich auf, zu bewerten, inwieweit die Rückführungsrichtlinie funktioniert und umgesetzt wird, und – auch unter Rückgriff auf den Schengen-Evaluierungsmechanismus⁴ – festzustellen, welche Faktoren eine wirksame Rückführung behindern. Die Kommission wird ersucht, auf Grundlage dieser Bewertung erforderlichenfalls Gesetzgebungsvorschläge zur Beseitigung solcher Hindernisse zu unterbreiten. Die bestehenden europäischen Informationssysteme, insbesondere des Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac, sollten besser genutzt werden; diese wichtigen Instrumente müssen weiter verbessert werden, damit leichter Informationen für Rückführungszwecke erhoben und unter den Mitgliedstaaten ausgetauscht und abgestimmt werden können. Der Rat setzt große Erwartungen in die anstehenden Kommissionsvorschläge, die auf einer Durchführbarkeitsstudie basieren und darauf abzielen, 2016 so früh wie möglich vorzuschreiben, dass sämtliche Einreiseverbote und Rückkehrentscheidungen ins SIS eingegeben werden müssen, um insbesondere ihre gegenseitige Anerkennung und Vollstreckung zu ermöglichen. Auch die überarbeiteten Rechtsvorschriften über intelligente Grenzen, die vor Ende 2015 vorzulegen sind, sollen zur Steigerung der Rückkehrquoten beitragen, indem sie vorsehen, dass alle grenzüberschreitenden Bewegungen von Drittstaatsangehörigen in einem Register erfasst werden. Außerdem begrüßt der Rat die Vorschläge der Kommission über die Nutzung von Eurodac für Rückführungszwecke. Die Mitgliedstaaten werden darüber hinaus vor Ende 2015 das Netz der nationalen Kontaktstellen in Betrieb nehmen, um Informationen auszutauschen, damit Aufenthaltstitel, insbesondere von vorbestraften Migranten, leichter entzogen werden können.

³ Gemäß den dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 findet diese Richtlinie keine Anwendung auf UK, IE und DK.

⁴ Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

6. Dem Rat ist bewusst, dass auch die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle spielen, wenn es darum geht, günstige Voraussetzungen für eine wirksame EU-Rückführungspolitik zu schaffen. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten systematisch Rückkehrentscheidungen erlassen, alle Maßnahmen ergreifen, die für ihre Durchsetzung erforderlich sind, und die finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen, die für die Identifizierung und Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger benötigt werden. Es muss alles darangesetzt werden, um sicherzustellen, dass irreguläre Migranten tatsächlich zurückkehren, wobei auch Inhaftierung als letztes legitimes Mittel eingesetzt werden sollte. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten ihre Abschiebungshafteinrichtungen ausbauen, damit irreguläre Migranten auch wirklich anwesend sind, wenn sie rückgeführt werden sollen; zudem sollten sie Maßnahmen ergreifen, um den Missbrauch von Rechten und Verfahren zu verhindern.
7. Eine praktische Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten im Bereich der Rückführung kann entscheidend dazu beitragen, die Rückführungsquote zu erhöhen. Die Mitgliedstaaten werden daher nachdrücklich ermutigt, die Fachkompetenz von Frontex besser zu nutzen und die Dienste, die die Agentur derzeit anbietet, systematischer in Anspruch zu nehmen, beispielsweise den Einsatz von Screening-Teams bei von Frontex koordinierten gemeinsamen Aktionen, Hilfe bei der Beschaffung der Reisedokumente von Migranten, Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen und Schulung der daran teilnehmenden nationalen Bediensteten. Frontex sollte sich ihrerseits noch stärker bemühen, ihr derzeitiges Mandat in vollem Umfang auszuschöpfen, um Mitgliedstaaten bei Rückführungsaktionen und anderen einschlägigen Aktionen zu unterstützen. Obgleich in erster Linie die Mitgliedstaaten für Rückführungen zuständig sind, sollte umgehend ein spezielles Rückführungsbüro bei Frontex eingerichtet werden, damit die Agentur die Mitgliedstaaten noch besser unterstützen kann, u.a. was die Erleichterung, die Organisation und die Finanzierung von Rückführungsoperationen anbelangt. Frontex muss weiterhin einzelne Mitgliedstaaten direkt unterstützen und zudem ermächtigt werden, von sich aus gemeinsame Rückführungsaktionen zu organisieren, wobei die Bedürfnisse der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen sind. Alle Mitgliedstaaten und Frontex werden sich in enger Zusammenarbeit besonders aktiv für die Einrichtung und den Betrieb von Registrierungscentren ("*Hotspots*") im Hinblick auf Rückführungsaktionen engagieren, wie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23. September 2015 unterstrichen wurde.
8. Der Rat unterstützt die Stärkung von Frontex uneingeschränkt und sieht dem Legislativpaket, das die Kommission voraussichtlich im Dezember 2015 vorlegen wird, erwartungsvoll entgegen. Diesbezüglich begrüßt der Rat, dass die Kommission aufbauend auf den Erfahrungen mit dem *Hotspot*-Konzept in Betracht ziehen will, Frontex-Soforteinsatzteams für die Rückführung zu schaffen, die Unterstützung bei der Identifizierung und der konsularischen Zusammenarbeit mit Drittländern leisten sowie Rückführungsaktionen für die Mitgliedstaaten organisieren sollen.

9. Der Rat begrüßt, dass die Kommission die Entwicklung eines integrierten Systems für das Rückkehrmanagement fördern und steuern und zu diesem Zweck Synergien zwischen dem Europäischen integrierten Ansatz für die Rückkehr in Drittstaaten (European Integrated Approach on Return towards Third Countries – EURINT), dem ERIN (European Reintegration Instrument Network), dem Europäischen Netz der Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen (European Return Liaison Officers network – EURLO) sowie den Europäischen Verbindungsbeamten für Migration (European Migration Liaison Officers – EMLO), den Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen (ILO) und den Frontex-Verbindungsbeamten herstellen will. Diese sollten sich im Interesse der Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems gegenseitig unterstützen und Doppelarbeit vermeiden. Ihr Fachwissen und ihre Erfahrungen sollten im Hinblick auf etwaige Folgemaßnahmen überdies an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Alle Mitgliedstaaten werden aufgefordert, über eine aktive Beteiligung an diesen Netzen nachzudenken. Frontex sollte die operative Koordinierung des integrierten Systems für das Rückkehrmanagement übernehmen.
10. Alle verfügbaren Instrumente werden mobilisiert, um die Zusammenarbeit im Bereich der Rückführung und der Rückübernahme zu verbessern. Die Mitgliedstaaten, die Kommission und der Europäische Auswärtige Dienst werden dem Thema Rückübernahme bei sämtlichen einschlägigen Kontakten auf politischer Ebene mit den Herkunftsländern der irregulären Migranten Vorrang einräumen, damit diesen Ländern eine kohärente Botschaft vermittelt wird, und zwar auch die Botschaft, dass die bereits bestehenden Rückübernahmeabkommen gegenüber allen Mitgliedstaaten vollständig und wirksam umzusetzen sind. Dabei muss auch die Identifizierung irregulärer Migranten und die Ausstellung von Reisedokumenten zur Sprache gebracht werden. In diesem Zusammenhang ist die Zusammenarbeit mit den diplomatischen Vertretungen der Herkunftsländer von entscheidender Bedeutung, weshalb ihr Vorrang eingeräumt werden muss. Im II-Bereich wird der Rat im Rahmen der Neufassung des Visakodex weiter prüfen, wie ein Zusammenhang zwischen Visaerleichterungen und Rückübernahmeabkommen hergestellt und insbesondere gewährleistet werden kann, dass Visaerleichterungen, wie sie im Visakodex vorgesehen sind, nur gewährt werden, wenn zuvor die Zusammenarbeit mit allen Mitgliedstaaten im Bereich der Rückübernahme bewertet wurde.

11. Der Rat hebt hervor, dass die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger eine aus dem Völkergewohnheitsrecht erwachsende Verpflichtung darstellt, der sich kein Staat entziehen darf. Was die Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) anbelangt, so ist diese Verpflichtung auch in Artikel 13 des Abkommens von Cotonou⁵ verankert; danach müssen alle teilnehmenden Staaten ihre eigenen Staatsangehörigen ohne weiteres rückübernehmen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden darauf hinwirken, dass sämtliche Rückübernahmeverpflichtungen, ob sie nun im Rahmen förmlicher Rückübernahmeabkommen, des Cotonou-Abkommens oder sonstiger Vereinbarungen eingegangen wurden, wirklich eingehalten werden. Der Rat ersucht die Kommission, in enger Zusammenarbeit mit dem EAD umgehend bilaterale Dialoge über den Ausbau der praktischen Zusammenarbeit mit allen einschlägigen Drittstaaten, die Herkunfts- oder Transitländer der irregulären Migranten sind, einzuleiten und sich dabei auf die Erfahrungen der EU-Mitgliedstaaten zu stützen, die bereits erfolgreiche Rückführungsaktionen in diese Drittstaaten durchgeführt haben. Frontex sollte gemeinsam mit den Netzen, die sich mit Rückführung befassen, operative und technische Unterstützung leisten. Die Kommission und der EAD sollten regelmäßig über die Ergebnisse dieser Treffen informieren und spätestens im Juni 2016 über die Fortschritte Bericht erstatten. Auf dieser Grundlage fordert der Rat die Kommission auf, Verhandlungsrichtlinien für Rückübernahmeabkommen mit den betreffenden Herkunftsstaaten vorzuschlagen, sofern die Vereinbarungen über die praktische Zusammenarbeit noch förmlich festgelegt werden müssen. Gleichzeitig ersucht er die Kommission, dafür zu sorgen, dass die laufenden Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen beschleunigt und möglichst bald abgeschlossen werden.

⁵ Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP) einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits, unterzeichnet am 23. Juni 2000 in Cotonou (ABl. L 317 vom 15.12.2000, S. 3-353).

12. Der Rat begrüßt die Einführung des leistungsbezogenen Ansatzes ("more-for-more") als Mittel zur Verstärkung der Einflussnahme der EU und der Mitgliedstaaten. Es bedarf einer ausgewogenen Mischung aus Anreizen und Druck, um Drittstaaten zu einer stärkeren Zusammenarbeit bei der Rückübernahme und Rückführung zu bewegen. Der leistungsbezogene Ansatz muss daher umfassender und aktiver und in konzertierte Weise – sowohl auf Ebene der EU als auch Ebene der Mitgliedstaaten – angewandt werden, wobei – ausgehend von den Erfahrungen mit den Rückkehr-Pilotprojekten – eine bessere Zusammenarbeit bei der Rückführung und Rückübernahme mit Vorteilen in allen Politikbereichen verbunden sein sollte. Der Rat ersucht die Kommission, gemeinsam mit dem EAD innerhalb von sechs Monaten umfassende und maßgeschneiderte Pakete vorzuschlagen, die gegenüber Drittstaaten eingesetzt werden können, um Probleme, die bei der Durchführung einer wirksamen Rückübernahme aufgetreten sind, auszuräumen. Diese Pakete sollten sodann unverzüglich umgesetzt werden. Erforderlichenfalls sollten Auflagen gemacht werden, um die Zusammenarbeit zu verbessern. In diesem Kontext werden die Mitgliedstaaten ermutigt, zu prüfen, wo sie in den Bereichen, die in ihre nationale Zuständigkeit fallen, den Hebel ansetzen können.

Die Dialoge, die die Hohe Vertreterin im Benehmen mit den Mitgliedstaaten und der Kommission auf hoher Ebene führt, sollten dazu beitragen, entsprechende Ansatzpunkte zu finden und die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme zu verbessern.

13. Eine gute Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern ist entscheidend für den Erfolg von Rückführungsaktionen. Die EU wird kurzfristig sondieren, inwieweit Synergien der EU-Diplomatie vor Ort hergestellt werden können, etwa über die EU-Delegationen, und insbesondere über die europäischen Verbindungsbeamten für Migration (EMLO), die noch vor Ende 2015 nach Ägypten, Marokko, Libanon, Niger, Nigeria, Senegal, Pakistan, Serbien, Äthiopien, Tunesien, Sudan, Jordanien und in die Türkei entsandt werden sollen.

14. Der Rat ersucht die Kommission, den EAD und die Mitgliedstaaten, insbesondere über ihre Vertretungen in Drittstaaten in enger Zusammenarbeit mit den unter Nummer 9 genannten Verbindungsbeamten für den Laissez-Passer der EU (Standardreisedokument für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder)⁶ zu werben; dieser Laissez-Passer sollte von Drittstaaten allgemein als Reisedokument für Rückführungszwecke akzeptiert werden. Zudem verpflichten sich die Mitgliedstaaten, den Laissez-Passer der EU bei Rückführungsaktionen häufiger zu verwenden.
15. Obwohl eine Unterstützung bei der Wiedereingliederung keine Vorbedingung für die Rückkehr darstellt, bedarf es zusätzlicher Anstrengungen in diesem Bereich, um eine dauerhafte Rückkehr zu gewährleisten. Auch muss die praktische Zusammenarbeit mit den Behörden der Herkunftsländer ausgebaut werden, damit diese besser in der Lage sind, ihre Staatsangehörigen effizient und rasch rückzuübernehmen.
16. Freiwillige Rückkehrprogramme werden in der Regel von nationalen Behörden in mehreren Drittländern umgesetzt. Gegebenenfalls sollten die Mitgliedstaaten gemeinsame Wiedereingliederungsprojekte konzipieren und durchführen; solche Projekte wären aufgrund von Größenvorteilen umfassender und kosteneffizienter. Die Mitgliedstaaten können die verfügbaren Finanzmittel nutzen, abgesehen von den Mitteln des Asyl-, Migrations- und Investitionsfonds (AMIF), der von der Kommission bereitgestellt wird. Der Rat begrüßt die Absicht der Kommission, mithilfe des Europäischen Migrationsnetzes (EMN) zu überwachen und zu bewerten, ob Unterschiede zwischen den Programmen der Mitgliedstaaten für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung bestehen, die dazu führen könnten, dass Migranten sich gezielt in diejenigen Mitgliedstaaten begeben, die besonders vorteilhafte "Pakete" anbieten.

⁶ Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 bezüglich der Einführung eines Standardreisedokuments für die Rückführung von Staatsangehörigen dritter Länder.

17. Die EU wird prüfen, ob es möglich ist, in Regionen in unter Migrationsdruck stehenden Drittstaaten sichere und dauerhafte Aufnahmekapazitäten zu schaffen und Flüchtlingen und ihren Familien langfristige Perspektiven und angemessene Verfahren zu bieten, bis sie in ihre Herkunftsländer zurückkehren können. Sobald die Voraussetzungen gemäß der Richtlinie 2013/32/EU⁷ erfüllt sind und insbesondere der Grundsatz der Nichtzurückweisung gewahrt wird, sind die Mitgliedstaaten in der Lage, Asylanträge von Personen aufgrund des Konzepts des sicheren Drittstaats gemäß Artikel 33 dieser Richtlinie als unzulässig zu beurteilen, worauf eine rasche unterstützte Rückkehr erfolgen kann. Gleichzeitig sollten vergleichbare regionale Kapazitäten für die rasche Rückführung von Personen, die keinen Anspruch auf internationalen Schutz haben, geprüft werden.
-

⁷ Gemäß den dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokollen Nr. 21 und Nr. 22 findet diese Richtlinie keine Anwendung auf UK, IE und DK.