



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 29. April 2021
(OR. en)

8153/21

JAI 435
MIGR 73
RELEX 354
COMIX 225

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	28. April 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 120 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 120 final.

Anl.: COM(2021) 120 final



Brüssel, den 27.4.2021
COM(2021) 120 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung

{SWD(2021) 121 final}

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung

Einführung

Im neuen **Migrations- und Asylpaket** wird ein umfassender und integrierter Ansatz präsentiert, der alle mit diesem Bereich zusammenhängenden Politikbereiche zusammenführt, um ein wirksames, langfristiges und nachhaltiges Migrations- und Asylsystem aufzubauen. Ziel ist es, geeignete Strukturen zu schaffen, damit die EU Menschen in Not Schutz bieten, die in der EU lebenden und arbeitenden Menschen integrieren und für wirksame und humane Verfahren für die Rückführung derjenigen, die nicht zum Aufenthalt berechtigt sind, sorgen kann. Ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem ist ein wesentlicher Bestandteil eines umfassenden und integrierten Migrationsmanagementsystems. Sowohl die freiwillige Rückkehr als auch Rückführungen¹ sind Schlüsselemente einer wirksamen Rückkehrpolitik.

Der Erfolg einer Rückkehrpolitik wird häufig daran gemessen, wie viele Menschen tatsächlich in ihr Herkunftsland zurückkehren. Derzeit sind diese Zahlen in der EU nach wie vor niedrig: Nur etwa ein Drittel der Menschen, deren Ausreise aus der EU angeordnet wurde, kehrt tatsächlich zurück.² Um wirksam zu sein, muss ein **gemeinsames EU-Rückkehrsystem** aus stärkeren Strukturen innerhalb der EU bestehen, und zwar – wie im neuen Migrations- und Asylpaket vorgeschlagen – aus einem verstärkten rechtlichen und operativen Rahmen für zügige und faire Rückkehrverfahren, bei denen die Grundrechte entsprechend der EU-Grundrechtecharta geachtet werden, und einer verstärkten Steuerung auf EU-Ebene und nationaler Ebene. Dies muss, wie in der jüngsten Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme als Teil einer fairen, wirksamen und umfassenden EU-Migrationspolitik“³ dargelegt, mit einer wirksameren Zusammenarbeit mit den Partnerländern bei Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung einhergehen. Um den wirklichen Erfolg einer Rückkehrpolitik messen zu können, ist es jedoch wichtig, nicht nur die Rückkehrquoten, sondern auch die Situation der betroffenen Personen zu berücksichtigen, um ihre Rückkehr in Würde zu ermöglichen und ihren Wiedereingliederungsaussichten nach der Rückkehr in ihr Herkunftsland Rechnung zu tragen.

Zusammen mit dem in dem Paket dargelegten neuen Rechtsrahmen ist die **freiwillige Rückkehr** ein wesentliches Element des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems. Neben wirksamen **Wiedereingliederungsmaßnahmen** zielt die freiwillige Rückkehr darauf ab, eine humane, wirksame und nachhaltige Rückkehr irregulärer Migranten zu gewährleisten. Die freiwillige Rückkehr, die in der Regel als kostengünstiger gilt als Rückführungen, bietet

¹ Als freiwillige Rückkehr wird die unterstützte oder unabhängige Rückkehr einer Person (Rückkehrer) in ein Drittland auf der Grundlage ihres freien Willens bezeichnet; unter Rückführung versteht man die Durchsetzung einer Rückkehrverpflichtung, insbesondere die tatsächliche Beförderung des Rückkehrers in ein Drittland.

² Von den 491 195 illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, gegen die im Jahr 2019 eine Rückkehranordnung erging, kehrten 142 320 tatsächlich in ein Drittland zurück.

³ COM (2021) 56 final.

Rückkehrern echte Chancen und trägt ihren Bedürfnissen, Erwartungen und Aussichten nach der Rückkehr Rechnung. Im Rahmen einer umfassenden Partnerschaft wären die Rückkehrländer zudem eher geneigt, sich an dem Prozess zu beteiligen und die Verantwortung dafür zu übernehmen, wenn die Rückkehr freiwillig erfolgt. Diese Elemente schaffen Vertrauen in das System und erhöhen dessen Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit.

Eine wirksame und ehrgeizige **Wiedereingliederungspolitik** als Schlüsselement eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems kann dazu beitragen, die sozioökonomischen und psychosozialen Schwierigkeiten, mit denen Migranten bei ihrer Rückkehr in ihre Gemeinschaft konfrontiert sind, zu überwinden und ihre Rückkehr nachhaltiger zu gestalten. Die Wiedereingliederung muss unter Einbeziehung der nationalen und lokalen Behörden, der Aufnahmegemeinschaften und der Zivilgesellschaft gestaltet werden, damit den Rückkehrern und ihrer lokalen Gemeinschaft konkrete Zukunftsperspektiven geboten werden können. Eine ehrgeizige Wiedereingliederungspolitik sollte die Entwicklung von für beide Seiten vorteilhaften und umfassenden Partnerschaften mit den Partnerländern, die im Mittelpunkt der externen Dimension des neuen Pakets stehen, erleichtern und gleichzeitig davon profitieren. Ferner sollte eine nachhaltige Wiedereingliederung zu umfassenderen Entwicklungsstrategien in Partnerländern beitragen, um Entwicklungsvorteile zu erzielen und einigen der Ursachen der irregulären Migration entgegenzuwirken.

Die vorliegende Strategie **fördert die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung als integralen Bestandteil eines gemeinsamen EU-Rückkehrsystems**. Im Laufe der Jahre hat die Kommission die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung durch verschiedene nationale Programme und EU-finanzierte Projekte unterstützt. Nun legt die Kommission jedoch erstmals eine Strategie für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung vor, in der neue Ansätze für die Gestaltung, Förderung und Umsetzung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung dargelegt werden. Ziel dieser Strategie ist es, ein **einheitlicheres und koordinierteres Vorgehen der Mitgliedstaaten** zu entwickeln, um das Potenzial der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung voll auszuschöpfen. Damit wird ein Ansatz vorgeschlagen, der kohärente Maßnahmen unterstützt, engere Verbindungen zu Entwicklungsinitiativen und nationalen Strategien in Partnerländern herstellt, deren Kapazitäten stärkt und ihre Eigenverantwortung in Bezug auf Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung ihrer Staatsangehörigen fördert. Das Ziel besteht darin, **die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit** des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems zum Nutzen der Rückkehrer, der EU und der Partnerländer **zu steigern**.

Die vorliegende Strategie unterstützt die erfolgreiche Umsetzung **zentraler Bestandteile des neuen Migrations- und Asylpakets**, insbesondere der klaren Regeln und Verfahren für die Rückkehr an der Grenze, der Rückkehrpatenschaften und der neuen Steuerungsstrukturen, indem sie die rasche freiwillige Rückkehr abgelehnter Asylbewerber an den Außengrenzen erleichtert und einen gemeinsamen Rahmen für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung schafft, der die Umsetzung von Solidaritätsmaßnahmen erleichtern kann.

1. Auf dem bisher Erreichten aufbauen

Die neue Strategie baut auf den in den vergangenen Jahren eingeleiteten Initiativen und auf den Erfahrungen bei der Umsetzung nationaler und gemeinsamer Programme für die

freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung sowie auf EU-finanzierten Initiativen in Partnerländern auf. Mehrere Initiativen sind derzeit im Gange und bilden die Grundlage für die Entwicklung des mit dieser Strategie vorgeschlagenen kohärenten Rahmens.

Das **Europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung** ist ein von der EU finanziertes Netz mehrerer Mitgliedstaaten und assoziierter Schengen-Länder⁴, das die Zusammenarbeit zwischen den Migrationsbehörden erleichtert. Im Prozess der unterstützten freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung ist es zu einem wichtigen Akteur geworden. Das Netz unterstützt Rückkehrer durch den gemeinsamen Abschluss von Verträgen mit Erbringern von Wiedereingliederungsdiensten in den Rückkehrländern und durch die Ermittlung und Umsetzung innovativer Lösungen in Zusammenarbeit mit seinen Mitgliedern und Drittländern. Seit seiner Einrichtung Mitte 2018 hat das Netz (zusammen mit seinem Vorgänger, dem europäischen Netz zur Wiedereingliederung) die teilnehmenden Mitgliedstaaten bei der erfolgreichen Rückkehr und Wiedereingliederung von fast 25 000 Migranten unterstützt.

Auf der Grundlage ihres erweiterten Mandats baut die **Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex)** derzeit ihre Kapazitäten zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung aus. Im Jahr 2020 begann die Agentur, Mitgliedstaaten im Bereich der freiwilligen Rückkehr zu unterstützen. Bei rund 18 % der im Jahr 2020 durchgeführten Rückkehr-/Rückführungsaktionen der Agentur handelte es sich um Fälle einer freiwilligen Rückkehr, wobei dieser Anteil zunimmt. Mitte 2022 wird Frontex die Tätigkeiten des **Europäischen Netzes für Rückkehr und Wiedereingliederung** übernehmen. Dadurch wird sichergestellt, dass die Vorteile des Netzes gleichermaßen auf alle Mitgliedstaaten ausgeweitet werden und Frontex sein Mandat im Bereich der Rückkehr in vollem Umfang

Operativer Rahmen für Wiedereingliederung und Entwicklung

Seit 2015 werden Entwicklungsbudgets dafür verwendet, die Bemühungen zur Wiedereingliederung zurückkehrender Migranten aus Europa und Transitländern zu verstärken. Im **Europäischen Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung** kamen die nationalen Behörden und die Kommission im Rahmen einer innovativen Initiative zusammen, um Möglichkeiten für eine engere Zusammenarbeit und eine bessere Abstimmung der Ziele zu sondieren. Das Netz hat einen operativen Rahmen als Orientierungshilfe dafür geschaffen, wie praktische Formen der Zusammenarbeit vor Ort entwickelt werden können. Derzeit erprobt es den Rahmen mit mehreren Mitgliedstaaten in Nigeria und Bangladesch.

wahrnehmen kann und dabei nahtlose Unterstützung bei der Organisation maßgeschneiderter Hilfe bei der Rückkehr und der Wiedereingliederung für Rückkehrer leistet, insbesondere durch Erbringer von Wiedereingliederungsdiensten in Drittländern. Das erste **Frontex-Pilotprojekt zur gemeinsamen Unterstützung der individuellen Wiedereingliederung** von Rückkehrern aus der EU wird im Mai 2021 beginnen und den Weg für die vollständige

⁴ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Norwegen, Schweden, Schweiz und Spanien.

Umsetzung des Mandats der Agentur für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung in der Praxis ebnet.

Um die Qualität der Rückkehrberatung zu verbessern, hat die Kommission im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks einen **EU-Rahmen für Rückkehrberatung** entwickelt, der den Organisationen der Mitgliedstaaten Orientierungshilfe bei der Einrichtung, Verwaltung und Entwicklung von Beratungsstrukturen in den Mitgliedstaaten bietet. Dieser Rahmen dient als Referenz für die Einrichtung oder Durchführung nationaler Rückkehrberatungsprogramme und trägt den Herausforderungen der Beratung durch die Förderung bewährter Verfahren und die Abgabe von Empfehlungen Rechnung. Ferner entwickelt das Europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung zusammen mit dem Internationalen Zentrum für Migrationspolitikentwicklung (ICMPD) und Frontex einen **gemeinsamen Lehrplan für Rückkehrberater**, dessen Schwerpunkt auf den Fähigkeiten und Kompetenzen liegt, die Berater benötigen. Die Einbeziehung von Frontex in die Gestaltung dieses Lehrplans gewährleistet die Komplementarität mit der Arbeit der Agentur zur Schulung von Experten im Bereich der Rückkehrpolitik als Mitglieder der ständigen Reserve.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben festgestellt, dass sie auf strategischer und operativer Ebene zusammenarbeiten und **gemeinsame Instrumente** entwickeln müssen, um die unterstützte freiwillige Rückkehr und die nachhaltige Wiedereingliederung zu fördern. Einige der wichtigsten Instrumente zur Unterstützung der Umsetzung der Strategie in der Praxis befinden sich bereits in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium.

Das **Instrument für Wiedereingliederungshilfe** („Reintegration Assistance Tool“, RIAT) erleichtert die Vermittlung der betroffenen Personen sowie den Austausch von Informationen zwischen Rückkehrberatern und Erbringern von Wiedereingliederungsdiensten in einer sicheren digitalen Umgebung und ermöglicht den Nutzern die Überwachung von Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung. Darüber hinaus hat die Kommission ein **Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe** („Return and Reintegration Assistance Inventory“, RRAI) erstellt, das Informationen über die Art der Hilfe (d. h. Umfang und Art der Geld- oder Sachleistungen), die potenziellen Begünstigten, die beteiligten Organisationen und die Verfahrensphasen, in denen Unterstützung geleistet wird, zusammenstellt. Diese Instrumente werden eine bessere Koordinierung auf EU-Ebene und nationaler Ebene – auch im Zusammenhang mit Rückkehrpatenschaften – ermöglichen, die Zuweisung von Finanzmitteln verbessern und den Austausch bewährter Verfahren fördern.⁵

Die **gemeinsame Initiative der EU und der Internationalen Organisation für Migration (IOM)** für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migrant*innen, die aus dem EU-Treuhandfonds für Afrika finanziert wird, wurde im Dezember 2016 ins Leben gerufen. Neben anderen Maßnahmen hat die gemeinsame Initiative die freiwillige Rückkehr und die nachhaltige Wiedereingliederung in der Sahelzone und im Tschadseebecken, am Horn von Afrika und in Nordafrika unterstützt und zur Stärkung der Migrationssteuerungsstrukturen in

⁵ Weitere Informationen über den EU-Rahmen für Rückkehrberatung und das Instrument für Wiedereingliederungshilfe sind der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung zu entnehmen.

Drittländern beigetragen. Von April 2017 bis Oktober 2020 hat sie 93 110 Migranten nach der Ankunft bei der Aufnahme und 75 182 Migranten bei der Wiedereingliederung unterstützt. Ferner hat sie die humanitäre Rückkehr von 34 646 Migranten aus Libyen in verschiedene Herkunftsländer unterstützt. Die gemeinsame Initiative lieferte gute Ergebnisse in Bezug auf die Rückkehr. Zu den in Bezug auf die Wiedereingliederung festgestellten Herausforderungen zählen die Eigenverantwortung und die Kapazitäten der nationalen Behörden, die Koordinierung mit anderen Akteuren, die ähnliche Maßnahmen durchführen, sowie die Qualität der Überwachung.⁶ Künftige gemeinsame Bemühungen zur Unterstützung der Wiedereingliederung sollten in den umfassenden Ansatz eingebettet und auf die in diesem Zusammenhang ermittelten geografischen Prioritäten abgestimmt werden.

2. Zu bewältigende Herausforderungen

Trotz der in den letzten Jahren erzielten Erfolge besteht noch immer Potenzial, die Vorteile der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung noch mehr zu nutzen. Der Anteil der freiwilligen Rückkehr an allen Ausreisen aus der EU beträgt derzeit 27 %. Mehrere Mängel beeinträchtigen in der EU die volle Wirksamkeit und Ausweitung der EU-Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung sowie die Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung in Drittländern.

Fragmentierung der Vorgehensweisen: Die Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung ist in der EU uneinheitlich, da die Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze verfolgen und die für eine wirksame Politik erforderliche Kohärenz fehlt. Dies liegt daran, dass es keinen gemeinsamen Rahmen gibt und die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße mit den betreffenden Drittländern zusammenarbeiten.

Folglich gibt es zwar in allen Mitgliedstaaten nationale Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, doch unterscheiden sie sich deutlich voneinander. Insbesondere gibt es Unterschiede bei ihrem Anwendungsbereich (einige decken z. B. nur abgelehnte Asylbewerber ab), bei den Verfahren und beim Umfang der Hilfe, die den Rückkehrern geleistet wird. Dies **untergräbt das Vertrauen der Rückkehrer und der Drittländer** in das System und ihre Bereitschaft, sich einzubringen. Unterschiede beim Umfang oder bei der Art der Unterstützung führen zu Spannungen, wenn Rückkehrer ihre Situation bei gemeinsamen Rückführungsaktionen oder nach ihrer Rückkehr in ihr Heimatland vergleichen, und erschweren die Bereitstellung ergänzender Wiedereingliederungsdienste für die Herkunftsländer und die Erbringer von Wiedereingliederungsdiensten. Das Fehlen eines kohärenten Ansatzes erschwert wiederum die Umsetzung von Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen der EU und die allgemeine Zusammenarbeit in deren Rahmen. Überdies kann es auch die Bemühungen von Partnerländern, ein kohärentes Konzept für die Wiedereingliederung zurückkehrender Migranten zu entwickeln, untergraben und falsche Erwartungen an die Partnerländer wecken bezüglich dessen, was die EU bieten kann. Diese Fragmentierung kann zudem zu **unerlaubten Migrationsbewegungen irregulärer Migranten** führen, die sich das nationale Paket aussuchen wollen, das ihren individuellen Interessen am besten gerecht wird.

⁶ Siehe beispielsweise den Bericht „Learning Lessons from the EUTF“ (https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/exec_summary_11ii_0.pdf und https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/eutf/files/learning_lessons_from_the_eutf_5.pdf).

Um die Nutzung der freiwilligen Rückkehr in größtmöglichem Umfang zu fördern, müssen

Kosten der Rückkehr

Die freiwillige Rückkehr gilt im Allgemeinen als kostengünstiger als Rückführungen. Bei einer Schätzung der Kosten der freiwilligen Rückkehr sollten die Geld- und Sachleistungen für den Rückkehrer, der Flug und gegebenenfalls das Wiedereingliederungspaket eingerechnet werden. Bei Rückführungen umfassen die Kosten die Kosten für die Unterbringung des Rückkehrers in der Abschiebungshafteinrichtung sowie die Beteiligung von Begleitpersonen und anderen Sondervorkerungen vor, während und nach der Rückführung. Einer Schätzung des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments zufolge kosten Rückführungen 3414 EUR pro Person, gegenüber Kosten von 560 EUR pro freiwilliger Rückkehr. Die durchschnittlichen Kosten für eine Rückkehr aus einem Transitland werden auf rund 2500 EUR pro Person geschätzt.

auch einige Aspekte des derzeitigen Rechtsrahmens verbessert werden. Es liegt auf der Hand, dass je früher ein irregulärer Migrant zurückkehrt, desto höher die Wahrscheinlichkeit ist, dass der Migrant diese Rückkehr akzeptiert, wenn sie im Rahmen eines fairen und wirksamen Verfahrens durchgeführt wird und die Person richtige und vollständige Informationen erhält. Das Untertauchen während der Frist für die freiwillige Ausreise ist jedoch nach wie vor ein erhebliches Problem, das die Rückkehr weiter erschwert. **Schnelle und faire gemeinsame Verfahren und Vorschriften in den Bereichen Asyl und Rückkehr** in Kombination mit einer besseren Unterstützung der freiwilligen Rückkehr – gegebenenfalls auch für Migranten, die dem Rückkehrverfahren an der Grenze unterliegen und in Verwaltungshaft genommen werden – können dazu führen, dass mehr Menschen sich in den frühen Phasen des Rückkehrprozesses dafür entscheiden, freiwillig zurückzukehren.

Unzureichende Datenerhebung: Die derzeit verfügbaren statistischen Daten vermitteln kein vollständiges Bild über die Inanspruchnahme der freiwilligen Rückkehr und

Wiedereingliederung in der EU, da die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, über die Aufteilung nach freiwilliger Rückkehr und Rückführungen und über die Art der Unterstützung für Rückkehrer Bericht zu erstatten.

Fehlen eines kohärenten Rahmens für Rückkehrberatung und eines Mechanismus zur Vermittlung von Rückkehrern an Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme (Vermittlungen): Eine wirksame Rückkehrberatung ist von entscheidender Bedeutung, damit die Phase vor der Abreise und die Phase nach der Ankunft besser ineinander greifen und die Wiedereingliederung erfolgreich verläuft. Derzeit gibt es keinen Rahmen für Beratung oder für die zur Erbringung der betreffenden Dienste erforderlichen Mindestqualifikationen und Ausbildungsanforderungen. Aktuell werden mehrere Mechanismen genutzt, um Rückkehrer an Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme zu vermitteln, was zu Fragmentierung, Informationsverlust und einem Missverhältnis zwischen den Fähigkeiten, Bedürfnissen und Ambitionen der Migranten und der angebotenen Unterstützung führt. Um einen qualitativ hochwertigen Dienst anbieten zu können, benötigen Rückkehrberater spezifische **Schulungen und den Zugang zu aktuellen Informationen** über die Unterstützung, die Rückkehrern zur Verfügung steht, sowie über bestehende Möglichkeiten in den Rückkehrländern.

Unzureichende Koordinierung zwischen den Akteuren: Im Bereich der freiwilligen

Rückkehr und Wiedereingliederung sind mehrere Interessenträger und Akteure aktiv, nämlich EU-, nationale und lokale Behörden, internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Behörden von Drittländern auf nationaler und lokaler Ebene. Dazu gehören Grenz- und Einwanderungsbehörden, Sozial- und Gesundheitsdienstleister, Wohnungs- und Bildungsbehörden, Rechtshilfeorganisationen sowie gemeinnützige Organisationen in mehreren Ländern und auf verschiedenen Ebenen. Der Mangel an wirksamer Koordinierung zwischen diesen Organisationen führt zu Doppelarbeit und Ineffizienz. So kann unter Umständen ein Mitgliedstaat beispielsweise die Weiterreise eines Rückkehrers vom Ankunftsflughafen in die Herkunftsstadt sowie eine kurzfristige Unterbringung dort unterstützen, obwohl im Rahmen eines anderen EU-Projekts bereits dieselbe Unterbringung sowie medizinische Versorgung finanziert werden. Unzureichende Synergien mit nationalen Entwicklungsstrategien in den Partnerländern können die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Wiedereingliederungsprogrammen beeinträchtigen. So müssen beispielsweise die Schulungen für Rückkehrer mögliche Synergien mit laufenden Entwicklungsprojekten berücksichtigen und auf nationale Strategien zur Förderung bestimmter Sektoren abgestimmt werden. Um Überschneidungen oder Lücken zu vermeiden, müssen die Projekte zwischen den Mitgliedstaaten koordiniert und die Wiedereingliederung in die Programmplanung einbezogen werden.

Mangelnde Nachhaltigkeit, unter anderem aufgrund mangelnder Eigenverantwortung und fehlender Kapazitäten der Herkunftsländer: Die Partnerländer betrachten die Wiedereingliederung in der Regel als ein positives Element der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme. Aufgrund unzureichender Kapazitäten sind jedoch nur wenige Drittländer in der Lage, den Wiedereingliederungsprozess zu steuern und eine ausreichende Koordinierung mit den nationalen Migrations- und Entwicklungsstrategien zu gewährleisten. So fehlt es unter Umständen einem Partnerland, das bereit ist, sich an der Bereitstellung von Wiedereingliederungsdiensten für seine rückkehrenden Staatsangehörigen zu beteiligen, an der Steuerungsstruktur, dem Personal mit den erforderlichen Kompetenzen (einschließlich der Verwaltung der Geberunterstützung und Überwachung) und der Fähigkeit, öffentliche Dienstleistungen zu erbringen, die auf die spezifischen wirtschaftlichen, sozialen und psychosozialen Bedürfnisse der Rückkehrer zugeschnitten sind. Darüber hinaus kann es den lokalen Anbietern von Wiedereingliederungshilfe an Kapazitäten mangeln. Infolgedessen kann es vorkommen, dass Wiedereingliederungsprozesse nicht nachhaltig sind und in hohem Maße von Gebern und operativen Partnern abhängen, und es besteht zudem die Gefahr, dass sie aufgrund mangelnder Kohärenz zwischen den von Gebern finanzierten Programmen fragmentiert werden.

Unzureichende Finanzierung: Die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung sind für die EU und ihre Mitgliedstaaten zu wichtigen Prioritäten geworden. Dabei waren die für die Erhöhung der Zahl der freiwilligen Rückkehrer mobilisierten Finanzmittel jedoch nicht immer ausreichend, um den gesamten Bedarf zu decken und allen Erwartungen gerecht zu werden.

Die **COVID-19-Pandemie** stellt eine zusätzliche Herausforderung dar, da sie die Fähigkeit der EU zur Rückführung irregulärer Migranten beeinträchtigt, die Kapazitäten von Drittländern für die Rückübernahme und Wiedereingliederung ihrer Staatsangehörigen begrenzt und die Rückkehrbereitschaft der Migranten aufgrund der sozioökonomischen Auswirkungen der Pandemie in den Herkunftsländern gegebenenfalls verringert.

3. Ein strategischer Ansatz für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung

Diese Strategie erkennt den Wert einer freiwilligen Rückkehr an und zielt darauf ab, die **Zahl und den Anteil der freiwilligen Rückkehrer** aus Europa und den Transitländern zu steigern, die **Qualität** der Unterstützung für Rückkehrer und deren Beteiligung zu **verbessern** und die **Kohärenz und Steuerung** der EU-Maßnahmen zu stärken.

In der Strategie wird ein **neuer, besser koordinierter und integrierter Ansatz** für die Gestaltung, Förderung und Umsetzung von Systemen der unterstützten freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung sowie von Maßnahmen in Drittländern dargelegt, um bessere Verknüpfungen mit anderen Entwicklungsinitiativen herzustellen, die Kapazitäten und die Eigenverantwortung von Drittländern zur Wiedereingliederung ihrer eigenen Staatsangehörigen aufzubauen und die Systeme nachhaltig zu gestalten. Diese Strategie verfolgt und fördert die allgemeinen Ziele des neuen Migrations- und Asylpakets, einschließlich der Governance-Strukturen und des Mechanismus für die Zusammenarbeit bei Rückkehr und Rückübernahme, der im Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement festgelegt ist. Darüber hinaus würde die Umsetzung dieser Strategie dazu beitragen, das im neuen Paket vorgeschlagene **Rückkehrverfahren an der Grenze** wirksamer zu gestalten, die rasche freiwillige Rückkehr von den EU-Außengrenzen zu fördern und dadurch die Aufenthaltsdauer von Personen im Grenzverfahren zu verkürzen sowie insgesamt seine Effizienz zu steigern. Ein effizientes Rückkehrverfahren an der Grenze wird auch die freiwillige Rückkehr erleichtern und fördern, da die Betroffenen eher bereit und gewillt zur Zusammenarbeit mit den Behörden sein werden. Die EU wird damit besser auf Situationen des Migrationsdrucks reagieren können, da **Patenschaften für eine freiwillige Rückkehr**, wie sie im Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement dargelegt sind, erleichtert werden. Durch den gemeinsamen Rahmen wird die Fragmentierung verringert und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten intensiviert.

Als Reaktion auf diese Herausforderungen sieht die Strategie ein breites Spektrum von Maßnahmen im Rahmen von **sieben Säulen** vor, die die internen, externen und operativen Aspekte der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung vereinen und Folgendes umfassen:

1. einen wirksameren rechtlichen und operativen Rahmen;
2. eine wirksame Koordinierung zwischen allen Beteiligten;
3. die Unterstützung von Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr von Migranten aus und zwischen Drittländern sowie der Wiedereingliederung der betreffenden Personen;
4. eine wirksame Rückkehrberatung und Vermittlung;
5. die Gewährleistung hochwertiger Unterstützung;
6. die Förderung einer nachhaltigen Unterstützung bei der Wiedereingliederung und der Eigenverantwortung der Partnerländer;
7. die Finanzierung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung.

Der Erfolg der Strategie hängt von einer **reibungslosen und konstruktiven Zusammenarbeit** zwischen den einschlägigen Akteuren wie dem Europäischen Parlament, den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission, des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Frontex, Partnerländern und einer breiten Palette von in diesem Bereich tätigen Anbietern von Diensten für die freiwillige Rückkehr und

Wiedereingliederung (z. B. internationale Organisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft, nationale und lokale Behörden) ab.

3.1 Ein wirksamerer rechtlicher und operativer Rahmen

Zwar können die Kernelemente dieser Strategie auf der Grundlage des geltenden Rechtsrahmens umgesetzt werden, doch muss dieser verstärkt werden, um **einen strategischen und kohärenten Ansatz** für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung **uneingeschränkt zu unterstützen**. In der Rückführungsrichtlinie⁷ wird der freiwilligen Rückkehr Vorrang vor der Rückführung eingeräumt, sie bietet jedoch keinen Rahmen für die Einrichtung und Durchführung von Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr oder für die Unterstützung der Wiedereingliederung irregulärer Migranten. Ebenso wenig enthält das Völkerrecht Vorschriften oder Verpflichtungen für eine solche Unterstützung⁸.

Der gemäß dem neuen Paket vorgeschlagene neue Rechtsrahmen würde diese Mängel beheben und eine gefestigtere Steuerung auf der Grundlage der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement⁹ schaffen. Mit dem Vorschlag für eine **Neufassung der Rückführungsrichtlinie**¹⁰ wird eine gemeinsame Grundlage geschaffen, um die Kohärenz zwischen den nationalen Programmen für die freiwillige Rückkehr und (gegebenenfalls) die Wiedereingliederung zu erreichen sowie wirksamere Vorschriften zur Verbesserung der Kooperation von Migranten und zur Verringerung der Fluchtgefahr zu schaffen. Darüber hinaus zielt sie zusammen mit dem geänderten Vorschlag für eine **Asylverfahrensverordnung**¹¹ darauf ab, die Dauer von Rückführungsverfahren zu verkürzen und diese Verfahren insgesamt straffer und wirksamer zu gestalten. Zugleich wird gewährleistet, dass die Rechte der Rückkehrer, insbesondere das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, während des gesamten Rückkehrprozesses gewahrt werden. Dies wiederum wird sich positiv auf die Umsetzung der freiwilligen Rückkehr auswirken. Die in dieser Strategie dargelegten Ambitionen und Ziele sollten sich in den laufenden Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat über das neue Paket widerspiegeln, insbesondere in Bezug auf die Unterstützung für schutzbedürftige Personen¹² und die Beratung. In Bezug auf die Rückführungsrichtlinie wird die Kommission auf einen Kompromiss zwischen den beiden gesetzgebenden Organen hinwirken, um sicherzustellen, dass der Rechtsrahmen eine strategische Nutzung für die freiwillige Rückkehr uneingeschränkt unterstützt.

⁷ Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98).

⁸ In einigen politischen Erklärungen wird jedoch betont, wie wichtig die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung sind – siehe beispielsweise die Agenda 2030 der Vereinten Nationen, Ziele für nachhaltige Entwicklung, Ziel 10.7; Globaler Pakt für Migration, Ziel 21.

⁹ COM(2020) 610 final.

¹⁰ COM(2018) 634 final.

¹¹ COM(2020) 611 final.

¹² Unter „schutzbedürftige Personen“ sind nach Artikel 3 Nummer 9 der Richtlinie 2008/115/EG zu verstehen: Minderjährige, unbegleitete Minderjährige, Menschen mit Behinderungen, ältere Menschen, Schwangere, Alleinerziehende mit minderjährigen Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben.

Der EU-Rechtsrahmen muss auch die Integrität des EU-Systems gewährleisten und Missbrauch entgegenwirken. Der Vorschlag für eine **überarbeitete Eurodac-Verordnung**¹³ wird die Mitgliedstaaten befähigen, die Gewährung von Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe besser zu verfolgen, und das Risiko unerlaubter Sekundärmigration verringern, die durch unterschiedliche nationale Programme begünstigt wird, indem neue Datenfelder zur Überprüfung dieser Informationen eingeführt werden. Die Kommission wird die wirksame und gründliche Umsetzung der Vorschriften im Bereich der Rückkehr, insbesondere im Rahmen des **Schengen-Evaluierungsmechanismus**, überwachen und dabei auch die Maßnahmen und Prioritäten dieser Strategie berücksichtigen.

Die Datenerhebung wird sich mit der **geänderten Verordnung über Migrationsstatistiken**¹⁴ verbessern; die Mitgliedstaaten werden damit beginnen, Daten über die Art der Rückkehr und die erhaltene Unterstützung bereitzustellen, insbesondere über die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung. Darüber hinaus werden mit dem Inkrafttreten des **Einreise-/Ausreisystems der EU**¹⁵ und der Inbetriebnahme des **Schengener Informationssystems für die Rückkehr**¹⁶ zusätzliche Informationen über die Gewährung einer Frist für die freiwillige Ausreise und die freiwillige Rückkehr irregulärer Migranten aus der EU verfügbar sein. Der **geänderte Eurodac-Vorschlag**¹⁷ wird das Bild vervollständigen, indem Informationen darüber erfasst werden, ob irregulären Migranten Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung gewährt wurde. Ferner werden die Berichte zur Lageeinschätzung und -auswertung im Bereich der Migration (MISAA-Berichte) die operativen und lagebezogenen Kenntnisse über die Rückkehr in der Union noch abrunden. Diese Entwicklungen werden einen zuverlässigeren und vollständigeren EU-weiten Überblick über die Verfügbarkeit, die Nutzung und die Wirksamkeit der Unterstützung für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung geben. Die systematische und kohärente Erhebung all dieser Daten wird die Glaubwürdigkeit der freiwilligen Rückkehr erhöhen und somit einen Anreiz für die Mitgliedstaaten schaffen, sich stärker auf die freiwillige Rückkehr zu stützen.

Die Rolle von Frontex als operative Komponente des gemeinsamen EU-Rückkehrsystems ist von entscheidender Bedeutung, um die Gesamteffizienz des Systems zu verbessern und – mit neuen Instrumenten – die praktische Anwendung eines konsolidierten EU-Rahmens für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung zu unterstützen. Die Agentur sollte immer mehr Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr unterstützen und ihre Kapazitäten aufstocken, um den Mitgliedstaaten in allen Phasen des Prozesses der freiwilligen Rückkehr und

¹³ COM(2020) 614 final.

¹⁴ Verordnung (EU) 2020/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 1).

¹⁵ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20).

¹⁶ 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).

¹⁷ COM(2020) 614 final.

Wiedereingliederung operative Unterstützung zu leisten, darunter Beratung vor der Rückkehr (z. B. Sensibilisierungskampagnen für Migranten), Unterstützung nach der Ankunft und Überprüfung der Wirksamkeit der Wiedereingliederungshilfe.

Gleichzeitig sollten die Behörden der Mitgliedstaaten verstärkt auf die gesamte operative Unterstützung zurückgreifen, die Frontex bietet. Neben der Übernahme der Tätigkeiten des Europäischen Netzes für Rückkehr und Wiedereingliederung entwickelt Frontex derzeit **gemeinsame Wiedereingliederungsdienste**, die den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität geben, um die Unterstützung für Einzelfälle zu ermitteln, für Kohärenz bei Inhalt und Qualität der Dienste zu sorgen und die Zusammenarbeit zwischen Regierungen im Bereich Rückkehr und Wiedereingliederung zu erleichtern. Mit der Einrichtung der ständigen Reserve, zu der auch Rückführungsexperten gehören, die spezialisierte Unterstützung leisten, wird die Rolle der Agentur in diesem Bereich und bei der Umsetzung dieser Strategie weiter gestärkt. Die Einrichtung einer speziellen Abteilung innerhalb von Frontex unter der Leitung eines stellvertretenden Exekutivdirektors wird die Agentur in die Lage versetzen, ihr erweitertes Mandat im Bereich der Rückkehr wahrzunehmen.

Der unabhängige Grundrechtsbeauftragte, der von Beobachtern unterstützt wird, die für sein Büro arbeiten, unterstützt Frontex bei der Umsetzung seiner Grundrechtsstrategie und fördert die Achtung dieser Rechte durch die Agentur bei all ihren Tätigkeiten, einschließlich im Bereich der Rückkehr.

Der **Rückkehrkoordinator** und das **hochrangige Netz für Rückkehrfragen**, dem Vertreter der Mitgliedstaaten angehören, werden weitere technische Unterstützung leisten, um die verschiedenen Aktionsbereiche der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen, auch im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung, wobei der Rückkehrkoordinator einen kohärenteren Ansatz für die Wiedereingliederungshilfe in Bezug auf bestimmte Partnerländer fördern könnte. Der Rückkehrkoordinator wird eng mit allen einschlägigen Akteuren zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen kohärent verzahnt sind und die verfügbare Unterstützung so umfassend wie möglich genutzt wird. Die Arbeit des Koordinators und des hochrangigen Netzes wird fester Bestandteil des mit dem Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement geschaffenen Steuerungsrahmens sein.

Das weitere Vorgehen

- Die **Kommission** wird daran arbeiten, gemeinsam mit dem **Europäischen Parlament** und dem **Rat** die Verhandlungen über die verschiedenen Elemente des **neuen Pakets** voranzubringen und abzuschließen, insbesondere die Vorschläge für die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, die Neufassung der Rückführungsrichtlinie, die Asylverfahrensverordnung und die Eurodac-Verordnung, um den Rechtsrahmen für die Rückkehr weiter zu stärken und die Umsetzung dieser Strategie zu unterstützen.
- Die **Mitgliedstaaten** sollten die operative Unterstützung, die **Frontex** im Zusammenhang mit der freiwilligen Rückkehr und den ersten Schritten zur Wiedereingliederung leisten kann, in vollem Umfang nutzen.

- **Frontex** sollte mehr Rückkehr- bzw. Rückführungsaktionen – einschließlich der freiwilligen Rückkehr – durchführen.
- **Frontex** sollte vorrangig den **stellvertretenden Exekutivdirektor** ernennen, der in der Agentur federführend für das Thema Rückkehr zuständig ist.
- **Frontex** sollte die Tätigkeiten im Rahmen des **Europäischen Netzes für Rückkehr und Wiedereingliederung** bis Mitte 2022 übernehmen.

3.2. Wirksame Koordinierung zwischen allen Beteiligten

Es ist notwendig, die **Koordinierung** bestehender Strukturen **zu verstärken** und Wiedereingliederungsprogramme mit weiter gefassten nationalen Strategien und Entwicklungsprogrammen der Partnerländer zu verknüpfen, um Doppelarbeit zu vermeiden und Ressourcen besser zu nutzen.

Ein **breites Spektrum von Akteuren und Interessenträgern** ist in die Verfahren der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung eingebunden. Die Rückkehrer selbst spielen die wichtigste Rolle in diesem Prozess, ebenso wie die Herkunftsländer und lokalen Herkunftsgemeinschaften, die diese Menschen aufnehmen. In der EU können neben nationalen und lokalen Behörden (Einwanderungsbehörden, Polizei, Regionen, Gemeinden) auch die Diaspora, lokale Gemeinschaften und Organisationen der Zivilgesellschaft dazu beitragen, die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung zu fördern und durch die Zusammenarbeit mit den Herkunftsgemeinschaften das **negative Image der Rückkehr zu verbessern**. Aber auch außerhalb der EU sind zahlreiche internationale und zivilgesellschaftliche Organisationen sowie nationale Behörden und andere Akteure in den Herkunftsländern an der Unterstützung von Rückkehrern beteiligt. Die EU-Delegationen und die Vertretungen der Mitgliedstaaten in Drittländern sollten ein gemeinsames und koordiniertes Vorgehen der EU bei der Programmplanung, Durchführung und Überwachung von Wiedereingliederungsprojekten sicherstellen.

Aufbauend auf den Erfahrungen, die in den Partnerländern mit der Verknüpfung der Themen Wiedereingliederung und Entwicklung erzielt wurden, wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter die Koordinierung zwischen allen am Rückkehr- und Wiedereingliederungsprozess beteiligten Parteien, einschließlich nationaler und lokaler Behörden und Entwicklungsakteure, sicherstellen. Diese Mechanismen sollten es erleichtern, die Rückkehrer in die relevanten Entwicklungsprogramme in Partnerländern, die zur nachhaltigen Wiedereingliederung beitragen können, zu vermitteln. Hierbei geht es beispielsweise um die Schaffung von Arbeitsplätzen, Bildung, Kompetenzentwicklung oder soziale Inklusion.

Die EU-Delegationen sollten mit Unterstützung der europäischen Verbindungsbeamten für Migration dazu beitragen, weiterhin kontinuierlich mit den Interessenträgern ihres Landes zusammenzuarbeiten, u. a. um ein Verständnis für den lokalen Kontext und die lokalen Prioritäten zu erlangen, den Bedarf an Kapazitätsaufbau zu ermitteln und die finanzielle und operative Unterstützung zu koordinieren. Wo dies möglich und erforderlich ist, werden sie gleichzeitig den Informationsaustausch und die Koordinierung der Maßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten erleichtern, die als „Team Europa“ handeln.

Der **Rückkehrkoordinator** wird zusammen mit dem hochrangigen Netz auch die Koordinierung der nationalen Behörden in Bezug auf die Strategien und Programme für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung unterstützen, um nationale Maßnahmen und die vorliegende Strategie aufeinander abzustimmen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

Das weitere Vorgehen

- Aufbauend auf den Erfahrungen, die in den Partnerländern mit der Verknüpfung der Bereiche Wiedereingliederung und Entwicklung erzielt wurden, wird die Kommission in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter in den betreffenden Partnerländern die Koordinierung zwischen allen am Rückkehr- und Wiedereingliederungsprozess Beteiligten sicherstellen.
- Der **Rückkehrkoordinator** und das **hochrangige Netz für Rückkehrfragen** werden die Bemühungen unterstützen, um sicherzustellen, dass die Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung kohärent und aufeinander abgestimmt sind.

3.3 Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Migranten aus und zwischen Drittländern sowie der Wiedereingliederung der betreffenden Personen

Die EU unterstützt seit Langem die freiwillige Rückkehr von Migranten aus Drittländern in andere Drittländer sowie die dortige Wiedereingliederung. Diese Form der Unterstützung ermöglicht es, Menschen in Gefahren- und Notsituationen unmittelbar und individuell zu helfen und die Entwicklung der Gemeinschaften und Länder zu fördern, in die die Betroffenen zurückkehren und wiedereingegliedert werden. Sie kann gleichzeitig auch für die Partnerländer von Interesse sein. Diese Unterstützung wird auch künftig parallel zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr aus den Mitgliedstaaten erfolgen. Eine nachhaltigere Wiedereingliederung und stärkere Eigenverantwortung der nationalen Behörden in Drittländern wird hierbei förderlich sein.

Taskforce Afrikanische Union-EU-VN

Dank der im November 2017 eingerichteten Taskforce der Afrikanischen Union, der Europäischen Union und der Vereinten Nationen wurde eine umfangreiche humanitäre Evakuierungsoperation gestartet, ergänzt durch eine Wiedereingliederungshilfe im Herkunftsland. Mehr als 54 000 Migranten konnten im Rahmen der freiwilligen humanitären Rückkehr mit Unterstützung der IOM und der Mitgliedstaaten der Afrikanischen Union aus Libyen in ihre Heimatländer zurückkehren.

Unter den von der EU finanzierten Projekten ist die **gemeinsame Initiative der EU und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten** besonders hervorzuheben: Im Rahmen dieser Initiative erhielten mehr als **100 000 Migranten in Libyen, Niger und anderen afrikanischen Ländern** Schutz und Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung sowie Hilfe, um in ihre Herkunftsländer in West-, Zentral- und Ostafrika zurückzukehren und dort nachhaltig und dauerhaft wieder Fuß zu fassen. Im Rahmen der gemeinsamen Initiative wurde auch in begrenztem Umfang die

Wiedereingliederung von aus der EU zurückkehrenden Migranten unterstützt, wenn für diesen Zweck keine anderen Mittel der EU oder der Mitgliedstaaten zur Verfügung standen.

Neben der gemeinsamen Initiative hat die EU über die ebenfalls von der IOM durchgeführte Wiedereingliederungs- und Entwicklungshilfe in Afghanistan (RADA) und die Projekte für nachhaltige Wiedereingliederung und bessere Migrationssteuerung in Bangladesch (Prottasha) Unterstützung für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung afghanischer und bangladeschischer Migranten geleistet, die aus anderen Transit- und Zielländern außerhalb der EU, auch aus dem Iran und Pakistan, in ihr Herkunftsland zurückkehren. Mit diesen Projekten wurde auch die nachhaltige Wiedereingliederung afghanischer und bangladeschischer Migranten, die aus der EU in ihre Heimat zurückkehren, umfangreich unterstützt.

Partnerländer, die auch Ziel- und Transitländer irregulärer Migranten sind, haben ähnliche Bedenken und Interessen, wenn es um die Rückkehr irregulärer Migranten in ihre Herkunftsländer und die dortige nachhaltige Wiedereingliederung geht. Partnerschaften auf regionaler und multilateraler Ebene sowie mit internationalen Organisationen werden weiter sondiert, wobei auch die Erfahrungen der von der Afrikanischen Union, der EU und den Vereinten Nationen im November 2017 eingerichteten Taskforce für Migration in Libyen einfließen werden. Mit diesem innovativen trilateralen Ansatz, der alle einschlägigen Akteure einbezieht, wird die freiwillige Rückkehr aus Libyen wirksam unterstützt. Dabei hat sich die Afrikanische Union auf beispiellose Weise politisch engagiert und Unterstützung geleistet, indem sie operative und politische Engpässe beseitigt hat, beispielsweise durch die Bereitstellung konsularischer Hilfe in besonders schwierigen Situationen.

Das weitere Vorgehen

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Die EU wird die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten aus Transit- und Zielländern außerhalb der EU in die Herkunftsländer unterstützen, unter anderem durch eine weitere Sondierung möglicher Partnerschaften auf regionaler und multilateraler Ebene. |
|--|

3.4 Wirksame Rückkehrberatung und Vermittlung

Es ist wichtig, Migranten so früh wie möglich durch persönliche Beratung oder Online-Beratung zeitnahe, aktuelle und zuverlässige Informationen zur Verfügung zu stellen. Die Kommission wird zusammen mit dem Europäischen Migrationsnetzwerk den **EU-Rahmen für Rückkehrberatung** regelmäßig überprüfen und aktualisieren, um zeitgemäße bewährte Verfahren für die Einrichtung und den Betrieb nationaler Strukturen für Rückkehrberatung auszutauschen.

Darüber hinaus wird die Kommission mit Frontex zusammenarbeiten, um langfristig einen umfassenden Rückkehrlehrplan für Praktiker zu entwickeln, der Schulungskomponenten zu allen Aspekten der Rückkehrpolitik und -praxis umfasst. Dieser Lehrplan wird unter anderem spezielle Module zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung umfassen und bestehende Instrumente wie den EU-Rahmen für Rückkehrberatung und den **gemeinsamen Lehrplan für Rückkehrberater** einbeziehen. Gegebenenfalls könnten auch einschlägige Interessenträger in den Herkunftsländern ihren Beitrag leisten. Frontex wird die Mitgliedstaaten im Rahmen der ständigen Reserve durch die Entsendung von Rückkehrexperten unterstützen, die in Rückkehrberatung geschult werden.

Um den Zugang zu und den Austausch von Informationen über die verfügbaren Möglichkeiten sowie die Vermittlung zwischen Rückkehrberatern und Dienstleistern zu erleichtern, sollten die vorhandenen Informationsinstrumente, insbesondere das **Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe** und das **Instrument für Wiedereingliederungshilfe** besser genutzt werden. An diesen

Instrumenten für das Wissensmanagement muss gearbeitet werden, um die Nutzung des Instruments für Wiedereingliederungshilfe bei der Rückkehrberatung und Vermittlung zu optimieren und um regelmäßige Aktualisierungen zu erleichtern und die Informationen über das Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe zu analysieren. Dies wird bei der Programmüberwachung helfen, ihre Nutzung maximieren und ihre Qualität verbessern.

Rückkehrberatung zusammengefasst

Ein erfolgreicher Prozess der freiwilligen Rückkehr beginnt mit maßgeschneiderter Öffentlichkeitsarbeit und Dialogen zwischen einem Berater und dem Migranten, bei denen der Migrant zeitnahe, aktuelle und relevante Informationen über seinen Status und das Angebot der unterstützten freiwilligen Rückkehr erhält. Dieser Dialog sollte zum frühestmöglichen Zeitpunkt des Migrationsprozesses stattfinden, gegebenenfalls auch während des Asylverfahrens, beispielsweise bei Personen aus Ländern mit geringer Anerkennungsquote. Der Prozess sollte dem Migranten dabei helfen, eine sichere und würdevolle Rückkehr zu planen, und eine Atmosphäre des Vertrauens und der Kooperation zwischen dem Migranten und dem Berater schaffen. Der Dialog muss den individuellen Bedürfnissen und der Schutzbedürftigkeit des Migranten sowie dessen Anliegen Rechnung tragen. Insbesondere in Bezug auf Minderjährige muss die Beratung in einer kindgerechten Sprache erfolgen und sollte der besonderen Situation des Minderjährigen Rechnung tragen, wobei das Wohl des Kindes zu achten ist. Die Beratung beinhaltet eine enge Kooperation und einen Informationsaustausch zwischen einem breiten Spektrum von Behörden auf staatlicher, kommunaler und lokaler Ebene sowie anderen Interessenträgern, darunter Asylbehörden. Die Online-Beratung hat während der derzeitigen Pandemie zugenommen und wird weiterhin nützlich sein, wenn es um Fernberatung geht. Die Online-Beratung ermöglicht es den Anbietern von Wiedereingliederungsdiensten, an den Beratungsgesprächen teilzunehmen und Folgegespräche zu arrangieren.

Das weitere Vorgehen

- Die **Mitgliedstaaten** sollten unter gebührender Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit frühzeitig, aktiv und öffentlichkeitswirksam an irreguläre Migranten herantreten und wirksame Rückkehrberatungsstrukturen (sowohl für die persönliche als auch die Online-Beratung) gemäß dem **EU-Rahmen für Rückkehrberatung** entwickeln.
- Das **Europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung** sollte bis Mitte 2022 den gemeinsamen Lehrplan für Rückkehrberater fertigstellen.
- **Frontex** sollte nach Verabschiedung des gemeinsamen Lehrplans Schulungen zur Rückkehrberatung, insbesondere für Rückkehrexperten der ständigen Reserve, intensivieren.
- Die Mitgliedstaaten sollten das **Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe** regelmäßig und häufig aktualisieren und die Nutzung des **Instruments für Wiedereingliederungshilfe** bei der Rückkehrberatung und Vermittlung straffen; die Kommission wird regelmäßig Schulungen dazu anbieten.
- Die **Kommission** sollte mit Unterstützung von **Frontex** Informationsinstrumente auf EU-Ebene wie das Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe und das Instrument für Wiedereingliederungshilfe weiterentwickeln, unter anderem durch die Förderung ihrer **Interoperabilität mit nationalen Rückkehrfallmanagementsystemen**, und für geeignete **Verwaltungsstrukturen** für diese Systeme sorgen.

3.5. Gewährleistung hochwertiger Unterstützung

Die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr umfasst ein breites Spektrum von Maßnahmen vor der Rückkehr, darunter Beratung, medizinische und psychologische Unterstützung sowie finanzielle, rechtliche und logistische Unterstützung bei Reisen. Sie wird häufig in Verbindung mit Hilfe nach der Ankunft und bei der Wiedereingliederung geleistet, um den Rückkehrer dabei zu unterstützen, im Rückkehrland neue Chancen wahrzunehmen oder zu erschließen, auch unter Einbeziehung der lokalen Gemeinschaften unmittelbar nach der Ankunft und auf längere Sicht.

Diese Hilfe sollte maßgeschneidert sein, bei der Ankunft bereitgestellt werden und individuellen Fähigkeiten und besonderen Bedürfnissen, insbesondere schutzbedürftiger Gruppen, Rechnung tragen. Bei Kindern müssen die besonderen Bedingungen im Rückkehrland von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der individuellen Umstände und der familiären Situation geprüft werden. Dies würde sicherstellen, dass Migranten die Unterstützung erhalten, die sie bei ihrer Ankunft benötigen, und ihre Rückkehr nachhaltig gestalten. Die Bedürfnisse **unbegleiteter Minderjähriger und minderjähriger Migranten** sind wichtige politische Prioritäten für das Asyl- und Migrationsmanagementsystem der EU. Die Bereitstellung hochwertiger Unterstützung für Kinder im Zusammenhang mit der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung und unter vorrangiger Berücksichtigung des Kindeswohls ist von entscheidender Bedeutung, damit sie im Herkunftsland eine Zukunft aufbauen können.

Eine hochwertige Unterstützung verbessert die Chancen auf eine dauerhafte Wiedereingliederung. Es mangelt jedoch an **gemeinsamen Qualitätsstandards** für die Gestaltung von Inhalt und Form der Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung sowie für die Bewertung der Fähigkeit der Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten, auf die sich die EU und ihre Mitgliedstaaten stützen, um diese Unterstützung in Drittländern erfolgreich anzubieten. Dies hat zu großen Unterschieden bei Qualität, Inhalt und Kohärenz der Unterstützung geführt, je nachdem, welcher Mitgliedstaat die Rückkehr vollzieht, welches Drittland betroffen ist und um welchen Anbieter von Wiedereingliederungshilfe es sich handelt. Darüber hinaus wenden verschiedene Geber, Behörden, Anbieter von Wiedereingliederungshilfe und lokale Partner häufig unterschiedliche Kriterien für die Bewertung des Erfolgs von Programmen an, was den Vergleich von Informationen über Wiedereingliederungshilfe erschwert und deren Wert für die Politikgestaltung mindert.

Das Fehlen gemeinsamer Standards in Verbindung mit der Fragmentierung der nationalen Programme kann **sich negativ auf die Akzeptanz der Rückkehr auswirken**, sowohl

Zentrale Anlaufstelle für Wiedereingliederungsdienste unter nationaler Leitung

In Tunesien finanziert der EU-Treuhandfonds für Afrika die sozioökonomische Wiedereingliederung und trägt zur Einrichtung eines von Tunesien geleiteten Wiedereingliederungsmechanismus bei. Ziel ist es, die Kapazitäten der tunesischen Behörden zur Wiedereingliederung auf zentraler und lokaler Ebene zu stärken, die Koordinierung zwischen den EU-Mitgliedstaaten zu verstärken und die Vermittlung an den nationalen Wiedereingliederungsmechanismus zu fördern.

In Armenien unterstützt das Europäische Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung eine in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden eingerichtete Vermittlungsstelle für Wiedereingliederung, die Beratung und Vermittlung an Dienste und lokale und internationale Projekte anbietet und die Umsetzung des Wiedereingliederungsplans überwacht.

Diese Projekte zeigen, wie die Herkunftsländer mit der erforderlichen institutionellen Unterstützung eine zentrale Anlaufstelle für alle Phasen der Wiedereingliederung durch ein nationales Verfahren der Vermittlung an Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten einrichten können.

aufseiten der irregulären Migranten als auch aufseiten der Drittstaaten. Dies betrifft insbesondere die gemeinsame Arbeit mehrerer Mitgliedstaaten mit Unterstützung von Frontex oder im Zusammenhang mit Rückkehrpatenschaften.

Als Reaktion auf diese Mängel ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Arbeit der Anbieter von Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung hohen Standards genügt. Die Kommission wird einen **Qualitätsrahmen für die Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten** entwickeln, in dem gemeinsame Standards festgelegt werden, was mit EU-Mitteln unterstützt werden könnte. Diese Standards werden die Anforderungen an Organisation und Projektmanagement sowie die Bedingungen für die materielle Unterstützung umfassen. Im Qualitätsrahmen werden zudem wesentliche Leistungsindikatoren festgelegt, unter anderem im Hinblick auf die Aktualität, die Einhaltung der Standards und das Leistungsniveau. Dies wird die Erhebung von besser vergleichbaren Daten zur Wiedereingliederungshilfe verbessern. Der Rahmen wird den besonderen Bedürfnissen schutzbedürftiger Gruppen wie unbegleitete Minderjährige, Familien, Menschen mit Behinderungen oder Opfer des Menschenhandels gebührend Rechnung tragen. Der Rahmen wird auch der Notwendigkeit Rechnung tragen, die Eigenverantwortung von Partnerländern und die Entwicklung lokaler Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten zu fördern, die sich aufgrund einer fundierteren Kenntnis der Lage vor Ort besser eignen könnten, unter den lokalen Rahmenbedingungen zu arbeiten und kosteneffizienter zu sein. Die Einbeziehung der Akteure der Partnerländer könnte außerdem der Entwicklung des Qualitätsrahmens förderlich sein.

Der Qualitätsrahmen wird **die Glaubwürdigkeit der freiwilligen Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme** der EU und ihrer Mitgliedstaaten **erhöhen, den Kapazitätsaufbau** bei Anbietern von Wiedereingliederungsdiensten **unterstützen, Qualität und Inhalt der individuellen Unterstützung verbessern und harmonisieren** und **die Programmüberwachung** und -bewertung **erleichtern**. Durch eine stärkere Angleichung der nationalen Konzepte und die Bereitstellung gemeinsamer Verfahren und Regeln für die Modalitäten und die Art der Hilfe kann der Qualitätsrahmen auch die Umsetzung von Rückkehrpatenschaften unterstützen und zu einer größeren Akzeptanz gemeinsamer Rückkehrmaßnahmen der Mitgliedstaaten aufseiten der Drittstaaten führen.

Das weitere Vorgehen

- Die **Kommission** wird in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, Frontex und dem Europäischen Netz für Rückkehr und Wiedereingliederung bis Mitte 2022 einen **Qualitätsrahmen für die Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten** auf der Grundlage gemeinsamer Qualitätsstandards bereitstellen und dessen Nutzung fördern.
- **Frontex** wird bei der Verwaltung der gemeinsamen Wiedereingliederungsdienste für Rückkehrer, die von den nationalen Behörden an die Agentur vermittelt werden, den Qualitätsrahmen anwenden.

3.6 Förderung einer nachhaltigen Unterstützung bei der Wiedereingliederung und der Eigenverantwortung der Partnerländer

Die Zusammenarbeit bei der freiwilligen Rückkehr und der nachhaltigen Wiedereingliederung sind zentrale Aspekte der umfassenden und für beide Seiten

vorteilhaften Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern, die die EU im Rahmen des neuen Pakets ausbauen wird. **Die Herkunftsländer sind am besten in der Lage, wirtschaftliche und soziale Perspektiven für ihre Staatsangehörigen, einschließlich zurückkehrender Migranten, zu schaffen.** Es gibt jedoch zahlreiche Faktoren, die sich negativ darauf auswirken können, wie sehr sie sich für den Wiedereingliederungsprozess selbst verantwortlich fühlen. Einige davon sind auf Mängel in Bezug auf Kapazitäten, öffentliche Dienste sowie politische, legislative und operative Rahmenbedingungen zurückzuführen. Ferner kann es sein, dass die Vermittlung an öffentliche, am Wiedereingliederungsprozess beteiligte Stellen, beispielsweise Anbieter von Gesundheits-, Ausbildungs- oder Weiterbildungsdiensten und Arbeitsvermittlungsstellen, aufgrund fehlender Koordinierung und unzureichender Qualität der erbrachten Dienstleistungen nicht ausreichend entwickelt ist. Unzureichende Synergien zwischen der Arbeit internationaler Akteure und den von den Herkunftsländern entwickelten Rahmen und Initiativen, einschließlich paralleler Strukturen, können sich ebenfalls negativ auswirken.

Nachhaltige Wiedereingliederung

Nachhaltigkeit ist ein vielschichtiges Konzept, bei dem viele Kriterien eine Rolle spielen: die Bedürfnisse und Schutzbedürftigkeit der betroffenen Person, die wirtschaftliche, soziale und psychosoziale Wiedereingliederung in die Gemeinschaft, die Kostenwirksamkeit für die Geber und der Beitrag zur lokalen Entwicklung. Neben der Unterstützung einzelner Rückkehrer zielt das Konzept der nachhaltigen Wiedereingliederung auch darauf ab, die Kapazitäten der Aufnahmegemeinschaften, des Privatsektors und der lokalen Akteure aufzubauen. Die Partnerländer sollen – im Rahmen der umfassenderen Ziele für die Entwicklung und Migrationssteuerung des betreffenden Landes – darin bestärkt werden, Eigenverantwortung für den Prozess der Wiedereingliederung und letztlich der Rückkehr und Rückübernahme ihrer eigenen Staatsangehörigen zu übernehmen.

Die EU wird sich dafür einsetzen, die **Eigenverantwortung der Herkunftsländer** für den Wiedereingliederungsprozess im Rahmen nationaler und lokaler Initiativen in Partnerländern **srittweise zu stärken**. Dazu wird sie sich mit einigen dieser Probleme befassen, um eine nachhaltige, auf den Kontext abgestimmte und wirksamere Lösung zu gewährleisten. Die Maßnahmen der EU sollten gegebenenfalls auch auf die Zivilgesellschaft und den Privatsektor ausgerichtet sein, um deren Stärken gezielt zu nutzen. Die EU sollte die Entwicklung eines behördenübergreifenden Wiedereingliederungskonzepts unterstützen, das eine bessere Planung und stärkere Synergien mit nationalen und lokalen Entwicklungsstrategien gewährleistet und sicherstellt, dass die öffentlichen Dienste besser auf die

spezifischen Bedürfnisse von Rückkehrern reagieren können und gleichzeitig der soziale Zusammenhalt gewahrt wird. Frontex sollte im Einklang mit seinem Mandat ebenfalls den Ausbau der Kapazitäten von Partnerländern im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung unterstützen. Dazu zählt auch die Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittländer, um die Rückübernahme und Wiedereingliederung organisatorisch zu unterstützen, lokale Kapazitäten aufzubauen und Eigenverantwortung zu fördern.

Damit die Wiedereingliederungshilfe im Rahmen der internationalen Partnerschaften der EU, die zentrale Elemente des neuen Pakets sind, größtmögliche Wirkung entfalten kann, wird die EU dazu **beitragen, staatliche Stellen und die für Migration zuständigen Verwaltungsstrukturen in Drittländern zu stärken, und dafür sorgen, dass keine parallelen Systeme entstehen**, die entweder von den Geldgebern oder den Erbringern von Wiedereingliederungsdiensten gesteuert werden. Mit dieser Unterstützung sollten die Kapazitäten der nationalen und lokalen Behörden sowie der Erbringer von Wiedereingliederungsdiensten innerhalb der Verwaltung gestärkt werden, beispielsweise durch Schulungen und die Förderung der Entwicklung und Umsetzung politischer und operativer Rahmen; dies verbessert die Nachhaltigkeit und verringert die Abhängigkeit von externen Anbietern und Gebermitteln. Die Herkunftsländer werden ermutigt und dabei unterstützt werden, mehr Verantwortung für die Aufnahme und Vermittlung von Rückkehrern zu übernehmen und beispielsweise unter angemessener Einbeziehung des Privatsektors zentrale Anlaufstellen einzurichten, die den Zugang zu öffentlichen Diensten erleichtern und die Vermittlung in Wiedereingliederungs- und andere Entwicklungsprojekte koordinieren. Dabei sollten lokale Gemeinschaften stärker einbezogen werden, unter anderem indem Wiedereingliederungsmaßnahmen in den Gemeinschaften für die lokale Bevölkerung geöffnet werden.

Dies wird auch zu mehr **Kohärenz mit Entwicklungsprogrammen** in Partnerländern führen, die von der EU oder anderen Gebern unterstützt werden. Auf strategischer Ebene wird der partnerschaftliche Dialog mit Partnerländern dazu beitragen, die Konzeption und Durchführung von Wiedereingliederungsprogrammen auf die strategischen Prioritäten auszurichten. Auf operativer Ebene hingegen werden eine intensivere Koordinierung und ein besseres Informationsmanagement – unterstützt durch die in der Strategie beschriebenen Vermittlungsinstrumente und Tools für den Informationsaustausch – dazu beitragen, die Ressourcen optimal zu nutzen und die Betroffenen gezielter in die entsprechenden Programme zu vermitteln. Um die Wirksamkeit der Wiedereingliederungshilfe zu gewährleisten, sollten die Lage und Dynamik vor Ort gebührend berücksichtigt werden.

Das weitere Vorgehen

- Die **Kommission** wird das Thema Rückkehr und Wiedereingliederung in den Partnerländern so weit wie möglich in die Entwicklungsplanung auf nationaler und lokaler Ebene integrieren und optimieren; die Betroffenen sollten verstärkt in die einschlägigen Entwicklungsprogramme vermittelt werden (wie technische und berufliche Bildung und Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen). Die Kommissionsdienststellen, der Europäische Auswärtige Dienst und die EU-Delegationen werden diesbezüglich eng mit den Mitgliedstaaten und lokalen Erbringern von Wiedereingliederungsdiensten zusammenarbeiten.
- Die **Kommission** wird die Entwicklung und Umsetzung der rechtlichen, politischen und operativen Rahmen für die Wiedereingliederung in den Partnerländern in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter unterstützen.
- Um die Eigenverantwortung von Partnerländern für die Wiedereingliederung zu fördern, wird die **Kommission** gemeinsam mit allen Interessenträgern bei der Planung

und Durchführung von Wiedereingliederungsprogrammen partnerschaftlich mit den Behörden und lokalen Gemeinschaften dieser Länder zusammenarbeiten.

- Die **Kommission** wird sich – gegebenenfalls mit Unterstützung von **Frontex** – dafür einsetzen, Drittländer besser in die Lage zu versetzen, Dienste im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung bereitzustellen.

3.7 Finanzierung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung

Gemäß dem mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 hat die **EU hat eine zentrale Rolle** bei der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung gespielt, indem sie die nationalen Bemühungen der EU-Mitgliedstaaten ergänzt und unterstützt hat. Rund 75 % der Kosten für die Durchführung von Programmen für die unterstützte freiwillige Rückkehr wurden aus EU-Mitteln finanziert, der Rest aus den nationalen Haushalten.

Im neuen **Finanzzyklus 2021-2027** wird die EU ihre Rolle weiter ausbauen. Dabei wird sie den in dieser Strategie dargelegten Prioritäten Rechnung tragen und die Umsetzung im Rahmen der einschlägigen Fonds unterstützen. Gleichzeitig wird sie während des gesamten Prozesses die Koordinierung gewährleisten. Mit dem **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) für den Zeitraum 2021-2027** wird die Kommission die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr aus der EU begleiten und Mittel für Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr und für erste Schritte zur Wiedereingliederung in die jeweiligen Länder bereitstellen. Darüber hinaus wird sie finanzielle Unterstützung für die Pflege und Entwicklung von Informationsinstrumenten auf EU-Ebene wie das Instrument für Wiedereingliederungshilfe und das Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe sowie für den Aufbau von Kapazitäten in den Mitgliedstaaten sicherstellen. Frontex wird durch einschlägige Maßnahmen vor und nach der Rückkehr ergänzende Unterstützung leisten. Die im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und die von Frontex finanzierten Maßnahmen werden sich in erster Linie auf die frühen Phasen der Wiedereingliederungshilfe und die spezifische Unterstützung einzelner Rückkehrer konzentrieren.

Das **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) – Europa in der Welt** und das **Instrument für Heranführungshilfe (IPA) III** werden zur Umsetzung dieser Strategie beitragen, beispielsweise indem Migranten und ihre Familien in Transit- oder Zielländern außerhalb der EU bei der freiwilligen Rückkehr in ihr Heimatland und der dortigen Wiedereingliederung unterstützt werden. Von dem Gesamtbudget von 79,5 Mrd. EUR werden voraussichtlich 10 % der Finanzausstattung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt insbesondere für Maßnahmen zur Unterstützung des Managements und der Governance in den Bereichen Migration und Vertreibung sowie für Maßnahmen zur Bekämpfung der Ursachen von irregulärer Migration und Vertreibung eingesetzt, sofern damit direkt auf spezifische Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung reagiert wird. Ergänzend zum Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds werden diese Fonds auf der Grundlage eines auf die nationalen und regionalen Besonderheiten zugeschnittenen Ansatzes auch zur Wiedereingliederung von Migranten und ihren Familien beitragen, die aus der EU zurückkehren. Dabei geht es insbesondere um den Aufbau von Strukturen und Kapazitäten

von Partnerländern und die Durchführung von Unterstützungsprogrammen, die sowohl Rückkehrern als auch Aufnahmegemeinschaften zugutekommen.

Zusätzlich werden die nationalen Behörden und einschlägigen Akteure in Herkunftsländern aus den Instrumenten NDICI – Europa in der Welt und IPA III Unterstützung erhalten, damit sie bei Rückkehr- und Wiedereingliederungsmaßnahmen, die in ihrem Hoheitsgebiet stattfinden, mehr Eigenverantwortung übernehmen. Dabei geht es u. a. darum, ihre Kapazitäten für die Vermittlung von Rückkehrern in wirksame Wiedereingliederungsprogramme auszubauen und sie dabei zu unterstützen, einen angemessenen rechtlichen und politischen Rahmen sowie die einschlägigen Informationsinstrumente und Koordinierungsstrukturen zu entwickeln.

Darüber hinaus erhalten die betreffenden Transit- oder Zielländer Unterstützung aus den beiden Finanzierungsinstrumenten, damit sie für Menschen, die freiwillig zurückkehren, von ihrem Hoheitsgebiet aus Schutz und Unterstützung gewährleisten können. Dabei sind die Bedürfnisse der Migranten, darunter die Schutzbedürftigkeit, Grundrechtserwägungen und die Notwendigkeit der Gewährung internationalen Schutzes, zu berücksichtigen.

Die Kommission wird die Planung ihrer verschiedenen Initiativen zum Thema freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung für die **einzelnen Partnerländer** und **Regionen** auf die Prioritäten dieser Strategie ausrichten. Im Rahmen der Programmplanung werden die betreffenden Partnerländer und Regionen ermittelt, die für die verschiedenen Formen der Unterstützung infrage kommen.

Darüber hinaus wird die Kommission **Forschungsarbeiten** zum Thema der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung **finanzieren**, um die Umsetzung der Strategie zu unterstützen und die Faktengrundlage zu stärken. Die Erwartungen und Wahrnehmungen zum Thema der Rückkehr und Wiedereingliederung sollten weiter untersucht werden. Parallel dazu sollten die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Wiedereingliederung eingehend bewertet werden.

Das weitere Vorgehen

- Die **Kommission** wird die Ziele dieser Strategie in den **Mehrjahresprogrammen der Mitgliedstaaten** im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie bei der Programmplanung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit – Europa in der Welt und des Instruments für Heranführungshilfe III berücksichtigen.
- Ferner sollten **Mitgliedstaaten** die freiwillige Rückkehr von Migranten aus ihren Hoheitsgebieten sowie deren Wiedereingliederung über ihre **nationalen Haushalte** weiterhin unterstützen.
- Die **Kommission** wird **Forschungsarbeiten** im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung unterstützen.

Nächste Schritte

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung ist – wie im neuen Migrations- und Asylpaket dargelegt – ein zentrales strategisches Ziel.

Die Kommission wird gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter, den Mitgliedstaaten, Frontex, den EU-Delegationen, Partnerländern und einem breiten Spektrum von Akteuren und Organisationen im Bereich der Migrationspolitik an der Umsetzung aller Aspekte dieser Strategie arbeiten, um sicherzustellen, dass die Programme der EU und der Mitgliedstaaten gut konzipiert und koordiniert sind, um wirksame und humane Programme für die freiwillige Rückkehr und dauerhafte Wiedereingliederung zu fördern und zu unterstützen.

Die enge Zusammenarbeit mit den Partnerländern wird für die Umsetzung mehrerer Aspekte der Strategie von entscheidender Bedeutung sein. Das neue Migrations- und Asylpaket läutet einen Paradigmenwechsel in der Zusammenarbeit der EU mit internationalen Partnern im Bereich Migration ein. Die Kommission wird daher in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter im Rahmen umfassender, ausgewogener, maßgeschneiderter und für beide Seiten vorteilhafter Migrationspartnerschaften mit vorrangigen Ländern im Bereich Rückkehr und Wiedereingliederung zusammenarbeiten und dabei das bereits bestehende Vertrauen vertiefen und darauf aufbauen.

Ein verbesserter Rechtsrahmen wird die wirksame Umsetzung dieser Strategie weiter erleichtern. Die Kommission wird mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten, um in Bezug auf das neue Paket, u. a. die Neufassung der Rückführungsrichtlinie, Fortschritte zu erzielen und die Verhandlungen abzuschließen. Das erweiterte Mandat von Frontex, die Einrichtung der ständigen Reserve und die Aufstockung ihrer Kapazitäten zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung müssen maximiert werden, um die Ziele dieser Strategie zu erreichen.

Schließlich wird die Kommission die Umsetzung der Strategie überwachen, insbesondere im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerks und in regelmäßigen Gesprächen mit dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten im Rat.