

Schritte für eine effektive Wiederaufnahme von Rückführungen und freiwilliger Rückkehr
sowie hin zu einem krisenfesteren Rückkehrsystem

Schlussfolgerungen der Präsidentschaft¹

I. Einleitung

1. Die COVID-19 Pandemie hat nach wie vor massive Auswirkungen auf die gesamte Rückkehrpraxis innerhalb der EU.
2. Auch wenn viele Mitgliedstaaten in den vergangenen Monaten wieder mehr Maßnahmen der freiwilligen Rückkehr und Rückführungen erfolgreich durchführen konnten, bleiben die Rückkehrzahlen im Vergleich zum Vergleichszeitraum der letzten Jahre weiterhin stark zurück.
3. Vor diesem Hintergrund erachtet die deutsche Präsidentschaft den Austausch der Mitgliedstaaten gemeinsam mit der Kommission und Frontex über krisenbewältigende Maßnahmen und Strategien im Bereich der Rückkehr weiterhin für sinnvoll; dies gilt grundsätzlich, aber insbesondere im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie. Zuletzt wurden die Mitgliedstaaten dazu eingeladen, entsprechende Erfahrungen und Vorschläge schriftlich zu übermitteln. Die Beiträge der Mitgliedstaaten wurden im Working Document WK 9008/2020² zusammengestellt und in der Sitzung der Ratsarbeitsgruppe IMEX am 18. September 2020 vorgestellt und diskutiert.
4. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze der Mitgliedstaaten werden nachfolgend für die jeweils unterschiedlichen einschlägigen Phasen in Zusammenhang mit einer Rückkehr zusammenfassend dargestellt. Jeder Abschnitt enthält zudem Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Präsidentschaft zur Umsetzung der aufgeführten Maßnahmen.

Der Fokus liegt dabei auf solchen Maßnahmen, die kurz- oder mittelfristig in Krisenzeiten

¹ Fortführung des Präsidentschaftspapiers ST 9760/20 INIT

² Arbeitspapier des Generalsekretariats des Rates WK 9008/2020 vom 4. September 2020

getroffen werden sollten, um so schnell wie möglich wieder effektiv rückführen zu können sowie insbesondere die freiwillige Rückkehr zu ermöglichen. Ein weiteres Ziel ist es, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen auch unabhängig von einer Krisenzeit zu einer Verbesserung der Rückkehrprozesse beitragen. Bei den entsprechenden Maßnahmen ist dabei stets der Grundsatz des Zurückweisungsverbots zu wahren und das Kindeswohl, das Recht auf Familienleben, der Gesundheitszustand irregulärer Migranten, der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die besonderen Belange schutzbedürftiger Personen zu berücksichtigen.

II. Passersatzbeschaffungs- und Identifizierungsverfahren

5. Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten in der COVID-19 Pandemie haben gezeigt, dass digitale Verfahren, die persönliche Treffen ersetzen, der Schlüssel zu einem krisenfesteren Rückkehrverfahren sind; dies gilt insbesondere für Identifizierungsverfahren.
6. In diesem Zusammenhang berichteten einzelne Mitgliedstaaten über ihre guten Erfahrungen mit digitalen Lösungen wie dem von Frontex in Kooperation mit dem EURLO-Netzwerk angebotenen Videoconferencing for Identification-Tool (VCI) und dem für einige Rückkehrländer im Einsatz befindlichen Readmission Case Management System (RCMS). Das positive Feedback der Mitgliedstaaten nahm Frontex bereits zum Anlass, das VCI-Tool weiteren Drittstaaten vorzuschlagen. Es herrschte zudem weitgehend Einigkeit darüber, dass die gegenwärtige Situation genutzt werden sollte, um auf allen Ebenen die Vorteile des RCMS gegenüber geeigneten weiteren Drittstaaten zu propagieren und dessen Ausweitung anzustreben.
7. Die Präsidentschaft **schlussfolgert**, dass Mitgliedstaaten und Kommission die aktuelle Lage zum Anlass nehmen sollten, ihre Bemühungen im Bereich der Digitalisierung des Rückkehrverfahrens zu verstärken.

- a. Es besteht ein Bedarf, die Vorteile digitaler Lösungen gegenüber Drittstaaten aufzuzeigen und sie von den Systemen zu überzeugen. Diese Überzeugungsarbeit sollte, koordiniert durch die Kommission, sowohl auf EU-Ebene als auch auf bilateraler Ebene durch die Mitgliedstaaten geleistet werden. Dabei sollten Kommission und Mitgliedstaaten in dem Bewusstsein handeln, dass die Einführung einzelner Systeme auch von der technischen und administrativen Infrastruktur im jeweiligen Drittstaat abhängt.
- b. Die Präsidentschaft begrüßt, dass Frontex sich gegenüber den Mitgliedstaaten und den Herkunftsländern bereits für die Verbreitung digitaler Verfahren wie z.B. dem VCI-Tool einsetzt und diese unterstützt.
- c. Die Präsidentschaft betont, dass digitale Lösungen den direkten Kontakt zum Personal der Auslandsvertretungen nicht ersetzen können. Hierzu ist es erforderlich, in dringenden Fällen stets einen vertraulichen Ansprechpartner zur persönlichen Kontaktaufnahme zur Verfügung zu haben.
- d. Um sich auf zukünftige ähnliche Krisen vorzubereiten, sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Verhandlung von Rückübernahmeabkommen oder -regelungen weiter um Verständigung auf die Verwendung des europäischen Reisedokuments für die Zwecke von Rückkehrabkommen oder anderen Rückkehrregelungen bemüht sein, da dieses Dokument erwiesenermaßen die Durchführung von Rückkehrmaßnahmen erleichtert, indem es die Dauer von Identifizierungsverfahren wirksam begrenzt und den Verwaltungsaufwand auf Seiten der Mitgliedstaaten und Drittländer senkt.

III. Haft

- 8. Nach Artikel 15 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) endet die Inhaftnahme zum Zwecke der Abschiebung unverzüglich, wenn sich herausstellt, dass im Einzelfall keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr besteht. Im Bereich der

Haft begrüßten verschiedene Mitgliedstaaten die in den Hinweisen der Kommission³ enthaltene Auffassung, dass die von den Mitgliedstaaten und Drittländern eingeführten befristeten Beschränkungen zur Verhinderung und Eindämmung der Ausbreitung von COVID-19 „nicht so ausgelegt werden sollten, als würden sie automatisch den Schluss zulassen, in allen Fällen bestünde keine hinreichende Aussicht auf Abschiebung mehr“. Da jeder Einzelfall zur Frage der „hinreichenden Aussicht auf Abschiebung“ gesondert zu prüfen ist, berichteten jedoch einige Mitgliedstaaten, dass sie Abschiebungsgefangene wegen in angemessener Frist nicht vorhandener Rückführungsmöglichkeiten aus der Haft entlassen haben.

9. Um eine verlässliche Bewertung der hinreichenden Aussicht auf Abschiebung im Sinne von Artikel 15 Absatz 4 der Rückführungsrichtlinie vornehmen zu können, sind aus Sicht einiger Mitgliedstaaten aktuelle herkunftslandbezogene Informationen über Einreisevoraussetzungen und Rückführungsmöglichkeiten hilfreich. Sie befürworten den Vorschlag der Präsidentschaft, IRMA als Informationsdrehscheibe zu nutzen und auch erfolgreich durchgeführte Rückführungsoperationen an Frontex zu melden, damit sie in IRMA eingestellt werden können. IRMA sollte nach Vorstellung einiger Mitgliedstaaten über die reine Funktion als Informationsplattform hinaus auch als eine Austauschplattform für bewährte Verfahren dienen.
10. Für Fälle, in denen keine Inhaftierung (mehr) möglich ist, kommen als mögliche wirksame Alternativen zur Haft entsprechend den Hinweisen der Kommission Zwangsmaßnahmen in Betracht, wobei diese die Einhaltung der Rückführungsverfahren sicherstellen und ein Untertauchen verhindern sollten.
11. Die Präsidentschaft **begrüßt**, dass Frontex bereits umfassende Informationen unter anderem zu Einreisebestimmungen der Herkunftsstaaten und Linienflügen über IRMA zur Verfügung stellt. Frontex sollte darüber hinaus prüfen, ob auch erfolgreiche Rückführungsmaßnahmen in IRMA eingestellt und IRMA darüber hinaus zu einer Austauschplattform für „best practices-Ansätze“ ausgebaut werden kann. Ferner könnte

³ COVID-19: Hinweise zur Umsetzung der einschlägigen EU-Bestimmungen im Bereich der Asyl- und Rückführungsverfahren und zur Neuansiedlung, C(2020) 2516 final

auch die Aufnahme von Informationen über Transitrouten in IRMA sinnvoll sein.

IV. Operative Rückkehr in die Drittstaaten

12. Der von der COVID-19-Krise anfangs am stärksten betroffene Bereich der Durchführung operativer Rückführungsmaßnahmen konnte sich in den vergangenen Monaten teilweise leicht erholen. Zahlreiche Mitgliedstaaten haben trotz eingeschränkter Bedingungen umfassende Maßnahmen zur Wiederaufnahme von Rückkehroperationen ergriffen. Sie haben eigenständig oder unter Zusammenschluss mit weiteren Mitgliedstaaten Charterflüge in einige Drittstaaten organisiert. Gleichwohl bleibt die Situation volatil. Eine Aufnahmebereitschaft vieler Drittstaaten ist noch nicht gegeben und eine hinreichende Vorbereitung stabiler und verlässlicher Rückkehrplanungen – auch aufgrund der sich häufig ändernden Lage – kann nicht von einem einzelnen Mitgliedstaat sichergestellt werden.
13. Die Präsidentschaft **schlussfolgert**, dass der operative Rückkehrbereich insofern besonders krisensensibel ist, als er von der funktionierenden Kooperation aller beteiligten Akteure abhängig ist. Ein abgestimmtes Handeln auf europäischer Ebene ist umso wichtiger.
 - a. Es besteht Konsens, dass es eines deutlichen Signals gegenüber Herkunftsländern bedarf, dass die Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger auch in der aktuellen Krise weiter fortbesteht. Diese Erwartungshaltung sollte durch die Kommission und die Mitgliedstaaten klar kommuniziert werden. Dabei sollte auch klargestellt werden, dass an die Wiedereinreise von Rückkehrern keine strengeren Anforderungen gestellt werden sollten als an die Einreise anderer, einschließlich eigener Staatsangehöriger. Die Reaktion der Drittländer auf derartige Demarchen kann als Indikator ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit bei Rückübernahmen nach Art. 25a Visakodex genutzt werden.

- b. Die Präsidentschaft stellt fest, dass in Zeiten einer Aussetzung bzw. Reduzierung regulärer Passagierflüge die verstärkte Nutzung von Charterflügen geeignet ist, Rückführungen und freiwillige Rückkehr mit Zustimmung des entsprechenden Drittstaats weiterhin durchzuführen. Frontex sollte in Zukunft eine stärkere koordinierende Rolle insbesondere für „Joint Return Operations“ übernehmen. Die Agentur sollte den Mitgliedstaaten auch bei Finanzierung derartiger Maßnahmen unterstützend zur Seite stehen

- c. Im Bereich der operativen Rückführung nimmt die Präsidentschaft zur Kenntnis, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten bzw. Schengenassoziierten Staaten keine Rechtsgrundlage zur Anordnung von zwangsweisen COVID-19 Tests besteht. Möglicherweise kommt es für die Mitgliedstaaten in Frage, eine solche Rechtsgrundlage im nationalen Recht zu schaffen. Darüber hinaus sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten auf entsprechende Drittstaaten zugehen und darauf hinwirken, dass die Rückübernahme von Testverweigerern ausnahmsweise auch ohne Vorlage eines Negativtests möglich ist oder alternativ Quarantänemaßnahmen – möglichst im Rückkehrstaat - eingeleitet werden, die im Gegenzug durch den Staat, der die Rückführung organisiert, oder EU-Mittel (z.B. aus dem Asyl- und Migrationsfonds) finanziert werden könnten.

- d. Nach Auffassung der Präsidentschaft ist es sinnvoll, wenn Mitgliedstaaten eigenständig Standards für Schutzmaßnahmen entwickeln, die in Krisenzeiten aktiviert werden, damit Rückführungsmaßnahmen reibungslos fortgesetzt werden können. Frontex könnte den Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung unterstützend zur Seite stehen. Um die Bereitschaft von Drittländern zur Aufnahme von Rückkehrern zu erhöhen, sollten diese rechtzeitig angekündigt und mit der zuständigen Behörde im Herkunftsland genau abgestimmt werden.

V. Wiederaufnahme von Rückkehrmaßnahmen

14. Bei der Wiederaufnahme von Rückkehraktivitäten haben einige Mitgliedstaaten eine Priorisierung nach Fallkategorien vorgenommen. Kriterien dafür waren bei manchen Mitgliedstaaten die von den Drittstaatenangehörigen ausgehende Gefahren für die öffentliche oder nationale Sicherheit. Bei anderen Mitgliedstaaten wurde die Rückkehr von Drittstaatenangehörige aus Herkunftsstaaten mit günstigen Aufnahmebedingungen für Rückkehrmaßnahmen priorisiert.
15. Für eine rasche und effektive Wiederaufnahme von Rückkehrmaßnahmen **unterstreicht** die Präsidentschaft erneut, dass es wichtig ist, rückkehrvorbereitende Maßnahmen zu ergreifen. Dies sollte möglichst unter den Rahmenbedingungen erfolgen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten gelten. Dabei ist es wichtig, den Kontakt zu Drittstaaten weiter aufrecht zu erhalten und zu pflegen. Auch sollten die Mitgliedstaaten den Austausch über die Rahmenbedingungen von und erfolgversprechende Ansätze für Rückkehroperationen in den jeweils geeigneten Foren weiter fortsetzen. So eignet sich etwa für einen vertraulichen Austausch auf operativer Ebene das Frontex Direct Contact Points in Return Matters and Pre-Preturn Activities Network (DCP-PRAN) Meeting oder das Readmission Experts Meeting (REM).

VI. Anpassung der Programme der Freiwilligen Rückkehr und Reintegration / Rückkehrberatung

16. Die Präsidentschaft hat festgestellt, dass es innerhalb der Mitgliedsstaaten eine große Varianz gab bei der Anpassung der Programme der freiwilligen Rückkehr und Reintegration: Einige Mitgliedsstaaten belassen ihre Programmstruktur unangetastet und händigen lediglich zusätzlich Hygienekits aus. Andere Mitgliedsstaaten haben neue Komponenten in ihre Programme aufgenommen und sowohl die finanziellen als auch die nicht-finanziellen Unterstützungsleistungen mit einem „COVID-19-Zusatz“ teils wesentlich erhöht.

17. Die Präsidentschaft **unterstreicht**, dass gerade in Zeiten, in denen sich essentielle Informationen zur Rückkehrlage tagesaktuell ändern, insbesondere elektronische Datenbanken hilfreiche Informationsmittel sind; hier besteht Optimierungsbedarf.
18. Die Präsidentschaft erkennt bei verschiedenen Mitgliedsstaaten die best practice, „Wartelisten“ bzw. “pre-registration lists” für freiwillige Rückkehrer zu führen. Dies ermöglicht eine freiwillige Rückkehr auch in Pandemiezeiten mit kurzem Vorlauf. Gleichzeitig gibt es die wichtige Information an die Mitgliedsstaaten, für welche Drittstaaten aktuell ein großer Bedarf an freiwilliger Rückkehr besteht.
19. Die Präsidentschaft stellt fest, dass das bei Rückkehrberatungen notwendige gegenseitige Vertrauen und die Diskretion nur sehr schwer über einen rein digitalen Austausch zu erreichen sind. Die Praxis vieler Mitgliedstaaten erscheint daher sinnvoll, die Online-Kommunikation mit persönlichen Treffen zu kombinieren und zu versuchen, so viele verschiedene Kommunikationskanäle wie möglich zu nutzen.
20. Option Charterflüge für freiwillige Rückkehrer: Einige Mitgliedstaaten haben darauf hingewiesen, dass einige Rückkehrpflichtige zur freiwilligen Rückkehr bereit, aber mangels verfügbarer Flugverbindungen dazu nicht in der Lage seien. Hier haben einige Mitgliedstaaten gute Erfahrungen mit Charterflügen – zum Teil in Kooperation mit Frontex – gemacht. Dies erscheint der Präsidentschaft als eine mögliche Praxis, um freiwillige Rückkehr weiter zu gewährleisten, sofern aufgrund der Pandemie anderweitig nur eingeschränkte Möglichkeiten bestehen.
21. Einige Mitgliedstaaten etablierten die best practice, Repatriierungsflüge bzw. generell durch Drittstaaten organisierte Charter (für Geschäftsleute, Studenten, etc.) auch für freiwillige Rückkehrer zu nutzen bzw. freizugeben. Dies lässt sich verbinden mit der Forderung der Kommission an Drittstaaten, Repatriierungsflüge und weitere durch Drittstaaten organisierten Flüge rechtzeitig an die Mitgliedstaaten zu kommunizieren.