



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.12.2024
COM(2024) 589 final

2024/0326 (NLE)

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

mit Empfehlungen zu den gemeinsamen Bereichen mit Verbesserungsbedarf, die durch die thematische Schengen-Evaluierung 2024 „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ ermittelt wurden

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Die Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht im Schengen-Raum ist ein komplexer und heikler Prozess, an dem eine große Zahl von Akteuren, Behörden und Interessenträgern beteiligt ist. In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um ein gut funktionierendes EU-Rückkehrsystem im Einklang mit den im Migrations- und Asylpaket¹ festgelegten Zielen aufzubauen, wobei konkrete Ergebnisse erzielt wurden. Die Umsetzung der EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung², die operative Strategie des Rückkehrkoordinators für eine wirksamere Rückkehr und die Arbeit des hochrangigen Netzes für Rückkehrfragen haben die Kohärenz der Bemühungen der Mitgliedstaaten unterstützt und gestärkt. Bei den Rückkehrsystemen ist der Ansatz der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor fragmentiert, wodurch die EU ihr volles Potenzial für wirksamere Rückführungen nicht ausschöpfen kann. Ein bedeutender Engpass im Rückkehrprozess besteht in der Koordinierung und Kohärenz der Akteure und Verfahren sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene.

Der Europäische Rat betonte auf seiner Tagung vom 17./18. Oktober 2024, wie wichtig ein umfassendes Migrationskonzept ist, das auch die Umsetzung angenommener EU-Rechtsvorschriften und die Anwendung bestehender Rechtsvorschriften umfasst, um die aktuellen Herausforderungen bestmöglich zu bewältigen. Ferner rief der Europäische Rat zu entschlossenem Handeln auf allen Ebenen auf, um die Rückführung aus der Europäischen Union zu erleichtern, zu verstärken und zu beschleunigen und dabei alle einschlägigen Strategien, Instrumente und Werkzeuge der EU zu nutzen. Eine wirksamere Umsetzung der derzeitigen Rechtsvorschriften über Rückkehr und Rückführungen sowie weitere Bemühungen um einen gemeinsamen Ansatz im Bereich Rückkehr fördern eine schnellere und effizientere Umsetzung des Migrations- und Asylpakets.

Zudem forderte Präsidentin von der Leyen in den politischen Leitlinien für 2024-2029 einen neuen gemeinsamen Ansatz für Rückführungen. Dazu gehört die Schaffung eines neuen Rechtsrahmens, der für schnellere und einfachere Verfahren sorgen und sicherstellen soll, dass bei den Rückführungen die Würde der Menschen geachtet wird. Ferner gehören dazu die Digitalisierung des Fallmanagements und der Übergang zu einer gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen in der gesamten EU. Die in diesem Vorschlag für einen Durchführungsbeschluss des Rates enthaltenen Empfehlungen unterstützen die Überlegungen und die Vorbereitung der geplanten Vorschläge für einen neuen Rechtsrahmen.

Mit der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates wurde ein Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands eingeführt.³ Nach Artikel 4 Absatz 4 der genannten Verordnung kann die Kommission thematische Evaluierungen organisieren, insbesondere, um Probleme aus allen

¹ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein neues Migrations- und Asylpaket (COM(2020) 609 final).

² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung (COM(2021) 120 final).

³ Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 (ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1).

Politikbereichen oder Vorgehensweisen von Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Ländern (im Folgenden zusammen „Mitgliedstaaten“), die ähnlichen Herausforderungen gegenüberstehen, zu bewerten.

Im jährlichen Evaluierungsprogramm für 2024⁴ zur Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands gemäß der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates wurde festgelegt, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten im Jahr 2024 eine thematische Evaluierung mit dem Titel „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ durchführen würden. Mit dieser Evaluierung werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits sollen die wichtigsten gemeinsamen Hindernisse ermittelt werden, die die Fähigkeit der Behörden, Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht rückzuführen, einschränken, und andererseits sollen gemeinsame Bereiche mit Verbesserungsbedarf, in denen gemeinsame Lösungen und Verfahren der EU einen Mehrwert bringen würden, gezielt angegangen werden.

Im Einklang mit diesen Zielen wurden im Zuge der thematischen Evaluierung die wichtigsten Engpässe in den nationalen Rückkehrsystemen und mögliche Lösungen analysiert, wobei der Schwerpunkt auf den **wichtigsten Phasen des Rückkehrprozesses** lag:

- Einleitung des Rückkehrprozesses;
- Identifizierung von Drittstaatsangehörigen;
- behördenübergreifende Zusammenarbeit auf nationaler und europäischer Ebene;
- freiwillige Rückkehr und Durchsetzung von Rückführungen.

Da die wirksame Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht in der EU eine angemessene und proaktive Planung, unter anderem für den Aufbau kurz-, mittel- und langfristiger Kapazitäten, sowie eine effiziente Koordinierung erfordert, wurde bei der thematischen Evaluierung besonderes Augenmerk auf strategische und horizontale Prozesse gelegt. Diese betreffen die Koordinierung und Kohärenz der Akteure und Verfahren sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene, da dies für einen gut funktionierenden Schengen-Raum von wesentlicher Bedeutung ist. Die Ergebnisse der Evaluierung sollen ein gemeinsames Vorgehen im Bereich Rückkehr/Rückführung anstoßen, um eine engere Abstimmung und größere Kohärenz unter Wahrung der Grundrechte zu fördern, damit das Potenzial der bestehenden Instrumente und des europäischen Rechtsrahmens bestmöglich ausgeschöpft wird.

Bei der thematischen Evaluierung wird der wichtigen Rolle eines **wirksamen Rückkehrsystems innerhalb der integrierten europäischen Grenzverwaltung** im Sinne der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache Rechnung getragen.⁵ Im Anschluss an die Inbetriebnahme des erneuerten Schengener Informationssystems⁶ und der neuen Funktionen zur Unterstützung von Rückkehrverfahren wird im Rahmen der thematischen Evaluierung außerdem untersucht, wie die in das **Schengener**

⁴ Durchführungsbeschluss C(2023) 5300 final der Kommission vom 18. Dezember 2023 zur Festlegung des einjährigen Evaluierungsprogramms für das Jahr 2024 gemäß Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands.

⁵ Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe i der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

⁶ 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.

Informationssystem eingegebenen Ausschreibungen zur Rückkehr und zur Einreiseverweigerung wirksam genutzt werden können und wie die nationalen Kapazitäten für einen wirksamen Informationsaustausch und eine wirksame Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen und die Verhinderung unerlaubter Sekundärmigration innerhalb des Schengen-Raums genutzt werden können.

Entsprechend dem besonderen Charakter der thematischen Evaluierung (d. h. ein langfristiges Vorhaben, das sich über das gesamte Jahr 2024 erstreckte und spezifisches Fachwissen in mehreren miteinander verbundenen Bereichen erforderte) setzte die Kommission im Dezember 2023 ein spezielles Evaluierungsteam ein, das sich aus 15 Sachverständigen der Mitgliedstaaten, zwei Sachverständigen der Kommission sowie Beobachtern der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) zusammensetzte. Das Evaluierungsteam arbeitete einen speziellen Fragebogen aus, der an alle Mitgliedstaaten übermittelt wurde, um gemeinsame Bereiche mit Verbesserungsbedarf und gute praktische Lösungen auf nationaler und EU-Ebene in den vorstehend genannten wichtigsten Phasen der Rückkehr zu ermitteln, die zu einem gut funktionierenden Schengen-Raum beitragen könnten. Ferner befasste sich das Evaluierungsteam mit den bestehenden regelmäßigen Schengen-Evaluierungsberichten im Bereich der Rückkehr/Rückführung, um gemeinsame Herausforderungen oder bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln, die in den Anwendungsbereich der thematischen Evaluierung fallen. Ebenso prüfte das Evaluierungsteam relevante Anfragen des Europäischen Migrationsnetzwerks. Darüber hinaus fanden fünf Diskussionsrunden zu Schwerpunktthemen zwischen dem Evaluierungsteam und Frontex statt mit dem Ziel, das Fachwissen und die Erkenntnisse der Agentur zu nutzen, um besser zu verstehen, worin möglicherweise die wichtigsten Herausforderungen bestehen und wo bewährte Vorgehensweisen festgestellt wurden.

Anhand der Antworten auf den speziellen Fragebogen, die Ende Juni 2024 bei dem Evaluierungsteam eingingen, wurden Italien, die Niederlande und Norwegen für Besuche im September und Oktober 2024 ausgewählt. Die Auswahl dieser Länder erfolgte auf der Grundlage von beschriebenen Vorgehensweisen, die aufgrund ihrer Art nicht wirksam aus der Ferne bewertet werden konnten, sowie unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, einen zusätzlichen Aufwand für die erst kürzlich evaluierten Mitgliedstaaten sowie diejenigen, die im Zeitraum 2024-2025 regelmäßigen Evaluierungen unterzogen werden, zu vermeiden und gleichzeitig einen ausgewogenen und repräsentativen Ansatz zu gewährleisten. Überdies wurden Videokonferenzen zu bestimmten Themen mit Österreich und Dänemark abgehalten, um weitere Informationen und Erläuterungen einzuholen.

Im Einklang mit Artikel 20 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates nahm die Kommission einen Evaluierungsbericht⁷ an, in dem gemeinsame Bereiche mit Verbesserungsbedarf und bewährte Vorgehensweisen dargelegt wurden, die bei der thematischen Evaluierung ermittelt wurden.

Ausgehend hiervon enthält der vorliegende Vorschlag Empfehlungen für gemeinsame Bereiche mit Verbesserungsbedarf, die zusammen mit den im thematischen Evaluierungsbericht⁸ dargelegten bewährten Vorgehensweisen⁹ zu sehen sind.

⁷ C(2024) 8200.

⁸ Dabei handelt es sich um Vorgehensweisen, die nach Auffassung des Evaluierungsteams die Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems verbessern. Es wurde nicht überprüft, ob diese

Gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18. Oktober 2024 ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung der von den Behörden der Mitgliedstaaten erlassenen Rückkehrentscheidungen rasch ergriffen werden. Die vorgeschlagenen Empfehlungen sollen diese Bemühungen unterstützen, wertvolle Erkenntnisse für den neuen gemeinsamen Ansatz der EU im Bereich Rückkehr/Rückführung, einschließlich des künftigen EU-Rechtsrahmens, liefern und die Kohärenz mit den Arbeiten zum Thema Rückkehr/Rückführung zur Umsetzung des Migrations- und Asylpakets gewährleisten.

Innerhalb von zwei Monaten nach Annahme des Durchführungsbeschlusses mit den Empfehlungen durch den Rat wird jeder Mitgliedstaat aufgefordert werden, der Kommission und dem Rat gemäß Artikel 24 und Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates einen Aktionsplan vorzulegen, dessen Angemessenheit die Kommission anschließend überprüfen wird. Diese Aktionspläne müssen Abhilfemaßnahmen zur Umsetzung aller Empfehlungen enthalten, die darauf abzielen, dass wirksame operative Verfahren für wirksamere Rückführungen festgelegt werden. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten unter anderem darlegen, wie sie die ermittelten bewährten Vorgehensweisen, die sie für relevant halten, umsetzen wollen, und erläutern, warum die übrigen Verfahren angesichts nationaler rechtlicher und operativer Besonderheiten nicht berücksichtigt werden können.

Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission und dem Rat über die Umsetzung ihrer Aktionspläne Bericht erstatten. Es werden Synergien bei der Berichterstattung mit dem bestehenden Aktionsplan im Bereich Rückkehr/Rückführung angestrebt (sofern dieser noch nicht abgeschlossen ist). Die Kommission wird 2026 im Schengen-Statusbericht einen allgemeinen Überblick über die Gesamtfortschritte bei der Umsetzung der Aktionspläne vorlegen und auf diese Weise die Kohärenz mit den laufenden Bemühungen zur Weiterentwicklung des gemeinsamen Ansatzes der EU für Rückkehr/Rückführung, auch im Rahmen der Umsetzung des Migrations- und Asylpakets, sicherstellen. Ferner wird die Kommission weiterhin die Umsetzung bewährter Vorgehensweisen unterstützen.

- **Kohärenz mit bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

Die Empfehlungen dienen der ordnungsgemäßen und wirksamen Umsetzung der bestehenden Vorschriften des Schengen-Besitzstands.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Empfehlungen stehen im Zusammenhang mit der Unionspolitik in anderen zentralen Bereichen, die einen gut funktionierenden Schengen-Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen betreffen, etwa die Bereiche Außen- und Binnengrenzen, Visa, Migration und Asyl sowie innere Sicherheit.

Vorgehensweisen dem EU-Recht entsprechen, da die Mitgliedstaaten weiterhin in vollem Umfang dafür verantwortlich sind, die Einhaltung der geltenden Vorschriften sicherzustellen.

⁹ In Erwägungsgrund 21 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands werden bewährte Vorgehensweisen definiert als „neue und innovative Maßnahmen, die die Umsetzung der gemeinsamen Vorschriften erheblich verbessern und von anderen Mitgliedstaaten übernommen werden könnten“.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 23 Absatz 2 und Artikel 24 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Kommission ist nach Artikel 23 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 2022/922 verpflichtet, dem Rat einen Vorschlag zur Annahme von Empfehlungen für Abhilfemaßnahmen zu unterbreiten, die die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der im Evaluierungsbericht genannten Ergebnisse ergreifen sollten. Nach Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 müssen die evaluierten Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat einen Aktionsplan zur Umsetzung aller Empfehlungen vorlegen. Nach Artikel 24 findet Artikel 23 Absätze 1, 2 und 3 auf thematische Evaluierungen Anwendung.

Zur Stärkung des Vertrauens der Mitgliedstaaten ineinander und im Interesse einer besseren Koordination auf Unionsebene sind Maßnahmen auf Unionsebene erforderlich, die gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten alle Schengen-Vorschriften ordnungsgemäß und wirksam anwenden.

- **Verhältnismäßigkeit**

Artikel 23 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 24 der Verordnung (EU) 2022/922 spiegelt die besonderen Befugnisse wider, die dem Rat im Bereich der gegenseitigen Bewertung der Durchführung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts übertragen wurden.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertungen/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

Der Entwurf des Evaluierungsberichts wurde den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 20 Absatz 1 Unterabsatz 4 der Verordnung (EU) 2022/922 zur Stellungnahme vorgelegt.

Gemäß Artikel 20 Absatz 4 Unterabsatz 1 der Verordnung (EU) 2022/922 des Rates nahm die Kommission im Einklang mit der Stellungnahme des Schengen-Ausschusses vom 29. November 2024 einen Evaluierungsbericht¹⁰ an.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

entfällt

- **Folgenabschätzung**

entfällt

¹⁰ C(2024) 8200.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

entfällt

- **Grundrechte**

Dem Schutz der Grundrechte bei der Anwendung des Schengen-Besitzstands wurde während des Evaluierungsprozesses Rechnung getragen.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

entfällt

5. WEITERE ANGABEN

entfällt

Vorschlag für einen

DURCHFÜHRUNGSBESCHLUSS DES RATES

mit Empfehlungen zu den gemeinsamen Bereichen mit Verbesserungsbedarf, die durch die thematische Schengen-Evaluierung 2024 „Nationale Lücken schließen: Hin zu einem wirksamen EU-Rückkehrsystem dank gemeinsamer innovativer Lösungen“ ermittelt wurden

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013¹¹, insbesondere auf Artikel 23 Absatz 2 und Artikel 24,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Der Europäische Rat rief in seinen Schlussfolgerungen vom 17. Oktober 2024 zu entschlossenem Handeln auf allen Ebenen auf, um die Rückführung aus der Europäischen Union zu erleichtern, zu verstärken und zu beschleunigen und dabei alle einschlägigen Strategien, Instrumente und Werkzeuge der EU einschließlich Diplomatie, Entwicklung, Handel und Visa zu nutzen.
- (2) Eine thematische Evaluierung der Vorgehensweisen und Kapazitäten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der wirksamen Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der den Schengen-Besitzstand anwendenden Mitgliedstaaten wurde im Jahr 2024 von einem Evaluierungsteam durchgeführt, das sich aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie Beobachtern der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) zusammensetzte. Ziel der thematischen Evaluierung war es, die wichtigsten gemeinsamen Hindernisse zu ermitteln, die die Fähigkeit der nationalen Behörden zur Durchführung wirksamer Rückführungen behindern, und gemeinsame Lösungen und Vorgehensweisen der Union zu ermitteln, die einen Mehrwert für ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem darstellen würden. Angesichts der Tatsache, dass die Rückkehr von entscheidender Bedeutung ist, um ein wirksames und glaubwürdiges Migrationsmanagement – einschließlich einer Begrenzung der Sekundärmigration – zu gewährleisten und einigen der größten Bedrohungen für die innere Sicherheit des Schengen-Raums nachhaltig entgegenzuwirken, zielte die thematische Evaluierung zudem darauf ab, die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, ihre rechtlichen Verpflichtungen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht zu erfüllen, zu

¹¹ ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

stärken und zu einer einheitlichen, harmonisierten und effizienten Umsetzung des Schengen-Besitzstands beizutragen.

- (3) Da der Rückkehrprozess eng mit der allgemeinen Umsetzung des Schengen-Besitzstands verknüpft ist, was zu einem komplexen Prozess führt, an dem zahlreiche Akteure, Behörden und Interessenträger beteiligt sind, konzentrierte sich die thematische Evaluierung auf drei politische Themen: Rückkehr/Rückführung, Schutz der Außengrenzen und Management von IT-Systemen. Hauptziel dieses Ansatzes war es, zu bewerten, ob die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen ergreifen und dabei die Achtung der Grundrechte der betreffenden Drittstaatsangehörigen gewährleisten, und mögliche Maßnahmen zu ermitteln, die ergriffen werden sollten, um Verbesserungen in diesen Bereichen herbeizuführen.
- (4) Im Anschluss an die thematische Evaluierung nahm die Kommission einen Bericht¹² an, in dem die gemeinsamen Bereiche, in denen Verbesserungsbedarf besteht, bewertet und die im Zuge der thematischen Evaluierung ermittelten bewährten Vorgehensweisen¹³ aufgeführt werden.
- (5) Alle Staaten, die den Schengen-Besitzstand in vollem Umfang anwenden, wurden im Rahmen dieser thematischen Evaluierung nach der Methodik evaluiert, die im Schengen-Evaluierungsleitfaden in der Empfehlung C(2023) 6790 der Kommission¹⁴ vorgesehen ist.
- (6) Der Einsatz des Evaluierungsteams wurde von leitenden Sachverständigen der Kommission und der Mitgliedstaaten (Schweden) koordiniert. Die weiteren Mitglieder des Teams waren ein zweiter Sachverständiger der Kommission und nationale Sachverständige aus Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Norwegen, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, der Schweiz und Tschechien. Von Frontex und der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte benannte Beobachter unterstützten die Arbeit des Evaluierungsteams.
- (7) Das Evaluierungsteam arbeitete einen speziellen Fragebogen aus und analysierte die Ergebnisse früherer Schengen-Evaluierungsberichte, um gemeinsame Herausforderungen und bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln, die für die thematische Evaluierung relevant sind.
- (8) Die in diesem Beschluss enthaltenen Empfehlungen und die im Bericht gesammelten und beschriebenen bewährten Vorgehensweisen gliedern sich in drei Themenblöcke: 1) Eine wirksame Rückkehr als Voraussetzung für ein gut funktionierendes Schengen-System, 2) Gewährleistung einer wirksamen Arbeitsweise der nationalen Behörden in den wichtigsten Phasen des Rückkehrprozesses und 3) Maximierung der nationalen Effizienz durch eine stärkere europäische Zusammenarbeit. Diese Themenblöcke erfordern eine wirksame horizontale Planung, auch für angemessene Kapazitäten,

¹² C(2024) 8200.

¹³ Dabei handelt es sich um Vorgehensweisen, die nach Auffassung des Evaluierungsteams die Wirksamkeit des EU-Rückkehrsystems verbessern. Es wurde nicht überprüft, ob diese Vorgehensweisen dem EU-Recht entsprechen, da die den Schengen-Besitzstand anwendenden Mitgliedstaaten weiterhin in vollem Umfang dafür verantwortlich sind, die Einhaltung der geltenden Vorschriften sicherzustellen.

¹⁴ Empfehlung C(2023) 6790 der Kommission vom 16. Oktober 2023 über einen Leitfaden für die Schengen-Evaluierung zur Durchführung des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus.

gestraffte Verfahren und eine wirksame Koordinierung sowohl auf nationaler als auch auf Unionsebene, unter anderem durch den Einsatz von Technologien.

- (9) In der thematischen Evaluierung wird die Bedeutung der Rückkehr als zentraler Bestandteil der nationalen Strategien für die integrierte europäische Grenzverwaltung betont. Eine wirksame behördenübergreifende Zusammenarbeit auf nationaler Ebene ist eine wesentliche Voraussetzung für ein gut funktionierendes nationales Rückkehrsystem und folglich für ein gemeinsames europäisches System. Die Verwirklichung eines solchen Systems erfordert einen verstärkten Informationsaustausch für eine effizientere und wirksamere Entscheidungsfindung durch die bestmögliche Nutzung der Informationen, die den Behörden auf nationaler Ebene und in den IT-Großsystemen der Union, vor allem dem Schengener Informationssystem, zur Verfügung stehen.
- (10) Die rasche Einleitung des Rückkehrprozesses nach den mit dem Ende des legalen Aufenthalts verbundenen Verfahren ist von entscheidender Bedeutung, um der Verpflichtung nachzukommen, gegen illegal aufhältige Drittstaatsangehörige unverzüglich Rückkehrentscheidungen zu erlassen. Gleichzeitig müssen alle einschlägigen Grundrechtsgarantien vorhanden sein, um sicherzustellen, dass Drittstaatsangehörige einer individuellen Prüfung unterzogen werden, die ihrer Situation und ihren Bedürfnissen Rechnung trägt, und dass sie Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf erhalten. Der Schengen-Besitzstand im Bereich der Rückkehr/Rückführung räumt den Mitgliedstaaten einen Spielraum für die Festlegung wirksamer operativer Verfahren und Modalitäten ein, bei denen die Grundrechte geachtet werden.
- (11) Die Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger ist ein notwendiger Schritt für die wirksame Durchführung des Rückkehrverfahrens, unter anderem durch die wirksame Nutzung aller verfügbaren Instrumente und Informationen auf nationaler Ebene und Unionsebene.
- (12) Ein wirksames Rückkehrsystem erfordert die Möglichkeit einer menschenwürdigen und dauerhaften freiwilligen Rückkehr, die einer Rückführung vorzuziehen ist. Rückkehrberatung und die Inanspruchnahme verfügbarer Wiedereingliederungshilfe sind wichtige Instrumente zur Förderung der freiwilligen Rückkehr. Damit das System der freiwilligen Rückkehr zuverlässig ist und um Flucht und Sekundärmigration zu verhindern, bedarf es einer wirksamen Überwachung von Drittstaatsangehörigen, gegen die eine Ausreisepflicht ergangen ist, um sicherzustellen, dass sie ihren Rückkehrverpflichtungen nachkommen. Dies wird durch die Funktionen des Schengener Informationssystems erleichtert, die durch wirksame Maßnahmen auf nationaler Ebene ergänzt werden sollten, damit die gewünschte Wirkung erzielt wird.
- (13) Um mögliche Folgen für die Sicherheit zu vermeiden, bedarf es dringend wirksamer Verfahren und Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen den Behörden auf nationaler Ebene und auf Unionsebene, um Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht, die eine Bedrohung für die Sicherheit darstellen, so früh wie möglich zu identifizieren und ihrer Rückkehr Vorrang einzuräumen. Aus demselben Grund ist eine wirksame Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden erforderlich, um Drittstaatsangehörige ohne Aufenthaltsrecht, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, rückzuführen.
- (14) Das modernisierte Schengener Informationssystem, das Ausschreibungen zur Rückkehr umfasst, stärkt die Rückkehrverfahren bei wirksamer Nutzung, unter

anderem durch die Weitergabe biometrischer Daten und die Meldung von Treffern sowie den Austausch von Zusatzinformationen zwischen den Mitgliedstaaten.

- (15) Eine wirksame Umsetzung des Schengen-Besitzstands und der bestehenden europäischen Instrumente sind wertvolle Ressourcen für noch wirksamere Rückführungen. Die Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand anwenden, sollten jedoch zusätzliche Maßnahmen ergreifen und verbesserte Verfahren anwenden, um ihre Wirkung zu maximieren.
- (16) In dem Bericht wurden gemeinsame Bereiche der Vorbereitung oder Durchführung von Verfahren zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltsrecht ermittelt, in denen Verbesserungsbedarf besteht; diese Bereiche bilden die Grundlage für die in diesem Beschluss enthaltenen Empfehlungen. Des Weiteren enthält der Bericht zahlreiche bewährte Vorgehensweisen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung bestehender Herausforderungen.
- (17) Nach Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2022/922 legen die Mitgliedstaaten der Kommission und dem Rat einen Aktionsplan zur Umsetzung der Empfehlungen vor. Dies sollte innerhalb von zwei Monaten nach Inkrafttreten dieses Beschlusses geschehen. Der Aktionsplan sollte angemessene Abhilfemaßnahmen enthalten, um die Bereiche mit Verbesserungsbedarf anzugehen. Auf der Grundlage des breiten Spektrums bewährter Vorgehensweisen, die in dem Bericht gesammelt und beschrieben werden, sollten die Mitgliedstaaten prüfen, welchen Mehrwert diese Vorgehensweisen im Hinblick auf ein wirksameres Rückkehrsystem der Union haben und ob ihre Umsetzung – gegebenenfalls in Absprache mit den Mitgliedstaaten, die sie bereits umgesetzt haben – möglich ist. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, in den einzelnen Aktionsplänen anzugeben, welche bewährten Vorgehensweisen sie umzusetzen beabsichtigen, und zu erläutern, warum die anderen bewährten Vorgehensweisen angesichts nationaler rechtlicher und operativer Besonderheiten nicht berücksichtigt werden können.
- (18) Nach Artikel 23 Absatz 3 Unterabsatz 2 der Verordnung (EU) 2022/922 überprüft die Kommission nach Rücksprache mit dem Evaluierungsteam die Angemessenheit der Aktionspläne innerhalb eines Monats nach ihrer Vorlage. Nach Artikel 23 Absatz 3 Unterabsätze 3 und 4 der genannten Verordnung berichtet der evaluierte Mitgliedstaat der Kommission und dem Rat alle sechs Monate nach dem Tag der Eingangsbestätigung der Überprüfung des Aktionsplans über die Durchführung des Aktionsplans, bis er nach Ansicht der Kommission vollständig durchgeführt ist —

EMPFIEHLT:

dass das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, die Republik Finnland, die Französische Republik, die Hellenische Republik, Island, die Italienische Republik, die Republik Kroatien, die Republik Lettland, das Fürstentum Liechtenstein, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande, das Königreich Norwegen, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, das Königreich Schweden, die Schweizerische Eidgenossenschaft, die Slowakische Republik, die Republik Slowenien, das Königreich Spanien, die Tschechische Republik und Ungarn

I. EINE WIRKSAME RÜCKKEHR ALS VORAUSSETZUNG FÜR EIN GUT FUNKTIONIERENDES SCHENGEN-SYSTEM

Rückkehr als Schlüsselement der Schengen-Steuerung

1. wie in Artikel 3 und Artikel 8 Absatz 6 der Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵ vorgesehen die wirksame Umsetzung der Rückkehr als integralen Bestandteil der einschlägigen Komponenten der nationalen Strategien für die integrierte europäische Grenzverwaltung gewährleisten und die wirksame Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Akteuren fördern;
2. wie in Artikel 9 Absätze 3 und 4 und Artikel 29 Absatz 7 der Verordnung (EU) 2019/1896 vorgesehen auf der Grundlage des Ergebnisses einer Risikoanalyse regelmäßig die Kapazitätenentwicklungs- und Notfallpläne für die Rückkehr erstellen und aktualisieren;

II. GEWÄHRLEISTUNG EINER WIRKSAMEN ARBEITSWEISE DER NATIONALEN BEHÖRDEN IN DEN WICHTIGSTEN PHASEN DES RÜCKKEHRPROZESSES

Wirksame Einleitung und Abwicklung von Rückkehrverfahren

3. sicherstellen, dass im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶ und unter Berücksichtigung der in Artikel 6 Absatz 6 der genannten Richtlinie vorgesehenen Möglichkeiten gegen illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige unverzüglich eine Rückkehrentscheidung erlassen wird;
4. im Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG das nationale Rechtsbehelfssystem für Rückkehrentscheidungen prüfen (insbesondere in Bezug auf die Zahl der Instanzen, die Rechtsbehelfsfristen, die Bedingungen für die Gewährung einer automatischen aufschiebenden Wirkung, die Fristen für die gerichtliche Überprüfung) und Maßnahmen ergreifen, die zu zügigen Rechtsbehelfsverfahren führen, welche zur allgemeinen Wirksamkeit der Rückkehr beitragen, und gleichzeitig die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte der betroffenen Personen gemäß Artikel 13 der genannten Richtlinie sicherstellen;
5. im Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG die wirksame und verhältnismäßige Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen gewährleisten, indem sie Maßnahmen zur raschen Bearbeitung von Folgeanträgen auf internationalen Schutz ergreifen, die keine neuen Tatsachen oder Umstände enthalten und ausschließlich zu dem Zweck gestellt werden, die Abschiebung zu verzögern oder zu behindern;

¹⁵ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

¹⁶ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

Digitales Rückkehrverwaltungssystem zur Koordinierung zwischen den Behörden (einschließlich IT-Großsystemen)

6. das nationale Rückkehrverwaltungssystem vor dem Hintergrund des von Frontex gemäß Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2019/1896 erstellten Referenzmodells für nationale Rückkehrverwaltungssysteme (RECAMAS) entwickeln und weiter verbessern, dabei Entwicklungen digitaler Lösungen für Migrations- und Asylverfahren auf EU-Ebene berücksichtigen und die von der Agentur angebotene Unterstützung umfassend nutzen;

Identifizierungsverfahren, unter anderem durch den Einsatz von IT-Großsystemen zur Unterstützung der Anwendung des Schengen-Besitzstands

7. alle verfügbaren Instrumente (z. B. nationale und EU-Datenbanken, Unterstützung des Netzes der Verbindungsbeamten) und Anreize (z. B. Angebot einer angepassten Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung, berufliche Bildung) bestmöglich nutzen, um die Identifizierung von rückkehrpflichtigen Drittstaatsangehörigen im Hinblick auf die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung gemäß Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG zu erleichtern;

Glaubwürdige Rückkehrsysteme: Kohärenz zwischen freiwilliger Rückkehr und Rückführungen

8. alle verfügbaren Instrumente nutzen, um die Möglichkeiten einer menschenwürdigen Rückkehr von rückkehrpflichtigen Drittstaatsangehörigen zu fördern, und der freiwilligen Rückkehr gemäß Artikel 7 Absatz 1 und Erwägungsgrund 10 der Richtlinie 2008/115/EG generell den Vorzug geben, indem systematische Rückkehrberatung und verstärkte Rückkehrhilfe, einschließlich der Unterstützung gemäß Artikel 48 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2019/1896, vorgesehen werden;
9. im Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG geeignete Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung einer Rückkehrverpflichtung einrichten, damit die Rückkehrentscheidung vollstreckt werden kann, wenn keine Frist für die freiwillige Ausreise eingeräumt wurde oder wenn der Rückkehrverpflichtung nicht innerhalb der für die freiwillige Ausreise eingeräumten Frist nachgekommen wurde;
10. sicherstellen, dass die Ausreise eines rückkehrpflichtigen Drittstaatsangehörigen systematisch und rasch im Schengener Informationssystem erfasst wird, und gegebenenfalls eine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung eingeben, indem sie die Ausreise an den Außengrenzen gemäß Artikel 8 Absatz 3 Buchstaben g und h der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁷ wirksam kontrollieren und sicherstellen, dass Zusatzinformationen gemäß Artikel 5 der

¹⁷ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

Verordnung (EU) 2018/1860 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁸ über SIRENE ausgetauscht werden;

Vorrangige Rückführung von Straftätern und Personen, die eine Gefahr für die Sicherheit darstellen

11. im Einklang mit Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um Drittstaatsangehörige, gegen die eine Rückkehrentscheidung ohne Frist für die freiwillige Ausreise ergangen ist, sowie Drittstaatsangehörige, die eine Freiheitsstrafe verbüßen, unbeschadet des nationalen Strafrechts so bald wie möglich rückzuführen;
12. gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe o der Verordnung (EU) 2018/1860 in den Ausschreibungen zur Rückkehr im Schengener Informationssystem systematisch Angaben zu der von einem illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ausgehenden Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit machen, sobald diese Gefahr festgestellt wurde;
13. sicherstellen, dass die in Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie 2008/115/EG vorgesehenen Möglichkeiten in Bezug auf die Gewährung einer Frist für die freiwillige Ausreise und die Dauer von Einreiseverboten in Fällen, die illegal aufhältige Drittstaatsangehörige betreffen, welche eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellen, in vollem Umfang genutzt werden;

III. MAXIMIERUNG DER NATIONALEN EFFIZIENZ DURCH EINE STÄRKERE EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT

Verbesserung des Informationsaustauschs für eine effizientere und wirksamere Entscheidungsfindung

14. sicherstellen, dass die zuständigen nationalen Behörden, die an der Prüfung der Voraussetzungen und an Entscheidungen im Zusammenhang mit der Einreise, dem Aufenthalt und der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen beteiligt sind, sowie diejenigen, die Kontrollen von Drittstaatsangehörigen durchführen, die illegal in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten einreisen oder sich dort illegal aufhalten, uneingeschränkten Zugang zu Daten und das Recht haben, diese Daten im Schengener Informationssystem gemäß Artikel 17 der Verordnung (EU) 2018/1860, Artikel 34 der Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹ und Artikel 44 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates²⁰ abzufragen;

¹⁸ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

¹⁹ Verordnung (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der Grenzkontrollen, zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und zur Änderung und Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

²⁰ Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich

15. sicherstellen, dass schnelle nationale Verfahren für den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Behörden vorhanden sind, damit Ausschreibungen zur Rückkehr im Einklang mit Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1860 unverzüglich nach Erlass einer Rückkehrentscheidung in das Schengener Informationssystem eingegeben werden;
16. sicherstellen, dass die in Artikel 4 Absatz 1 Buchstaben u und v der Verordnung (EU) 2018/1860 genannten verfügbaren biometrischen Daten in die Ausschreibungen zur Rückkehr im Schengener Informationssystem aufgenommen werden, um die Identifizierung zu verbessern;

Operative Unterstützung durch Frontex

17. die operative Unterstützung, die über Frontex gemäß den Artikeln 48 und 50 der Verordnung (EU) 2019/1896 zur Verfügung steht, in vollem Umfang nutzen, um die Wirksamkeit von Rückkehrmaßnahmen zu erhöhen, und zu diesem Zweck die nationalen Systeme und Verfahren anpassen, um Hindernisse zu beseitigen;
18. die über Frontex zur Verfügung stehende operative Unterstützung in Form einer Entsendung von Rückkehrteams gemäß Artikel 52 der Verordnung (EU) 2019/1896 nutzen und gleichzeitig die vollständige operative Integration gemäß den Artikeln 54 und 82 der Verordnung (EU) 2019/1896 sicherstellen, um auf den Personalmangel zu reagieren, der eine wirksame und rasche Durchsetzung von Rückführungen behindert, insbesondere in Fällen, in denen eine große Zahl von Drittstaatsangehörigen gleichzeitig das Rückkehrverfahren durchläuft.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates
Der Präsident / Die Präsidentin*

der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission (ABl. L 312 vom 7.12.2018, S. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).