

Rückkehrzentren in der europäischen Migrationspolitik

Ein begrenztes Instrument mit systemischen Risiken

Raphael Bossong / Anne Koch / Zefitret Abera Molla

Die EU-Rückführungsverordnung schafft eine Rechtsgrundlage dafür, Personen, gegen die eine rechtskräftige Ausreisearordnung ergangen ist, in aufnahmebereite Drittstaaten zu überstellen, auch wenn sie zu diesen Staaten keinerlei vorherige Verbindung haben. Die Einrichtung sogenannter Rückkehrzentren wird damit zu einer realistischen Option. Politisch sind diese attraktiv: Sie bieten Regierungen eine Möglichkeit, auf besonders sichtbare Weise Durchsetzungsfähigkeit zu demonstrieren – zu einem Zeitpunkt, an dem die Glaubwürdigkeit des gerade erst in Kraft getretenen EU-Migrations- und Asylpakets davon abhängt, dass seine neuen Verfahren in der Praxis funktionieren. Politische Sichtbarkeit ist jedoch nicht mit operativer Wirksamkeit gleichzusetzen. Präzedenzfälle aus Europa und die jüngere US-Praxis sprechen dafür, dass Überstellungen in entfernte Drittstaaten auf wenige Fälle beschränkt, teuer und von fragilen Absprachen abhängig bleiben dürften. Als zusätzliches Instrument könnten Rückkehrzentren allenfalls für eine kleine Gruppe besonders schwer rückführbarer Personen relevant sein; eine allgemeine Antwort auf niedrige Rückkehrquoten sind sie nicht. Ihr Nutzen sollte daran gemessen werden, ob sie rechtmäßige und tragfähige Ergebnisse ermöglichen, die sich mit den bestehenden Instrumenten der Rückkehrpolitik nicht erzielen lassen.

Rückkehrpolitik zählt inzwischen zu den zentralen Themen europäischer Migrationspolitik. Wachsender Druck, insbesondere von Seiten weit rechts stehender und populistischer Parteien, hat den Vollzug von Rückkehrentscheidungen zu einem Test staatlicher Handlungsfähigkeit gemacht. EU-Institutionen beziffern die effektive Rückkehrquote auf etwa 20 bis 30 Prozent. Der Wert ist allerdings nur begrenzt aussagekräftig: Rückkehrentscheidungen und

Ausreisen beziehen sich auf unterschiedliche Personengruppen, manche Ausreisen werden nicht erfasst, und dieselbe Person kann in mehreren Mitgliedstaaten eine Ausreisearordnung erhalten. Zudem unterscheiden sich die Quoten stark nach dem Herkunftsland. Grundsätzlich stößt Rückkehrpolitik aber auf strukturelle Hindernisse, die die damit verknüpfte Erwartung rascher und drastischer Verbesserungen wenig realistisch erscheinen lassen.



Seit dem Start der verbindlichen Anwendung des EU-Migrations- und Asylpakets am 12. Juni 2026 ist der Erfolgsdruck weiter gestiegen. Auf eine Ablehnung im Asylgrenzverfahren soll ein Rückkehrgrenzverfahren folgen, das höchstens zwölf Wochen dauert. Ob die Mitgliedstaaten Abschiebungen in dieser Frist vollziehen können, wird zu den ersten Bewährungsproben des Pakets gehören. Gelingt dies nicht, geht das Verfahren in das allgemeine Rückkehrsystem über. Dessen Kernbestandteile sind Identifizierung, Dokumentenbeschaffung und konsularische Zusammenarbeit, direkte freiwillige oder erzwungene Rückkehr, Rückübernahmekooperation mit Herkunftsstaaten und Reintegrationsunterstützung. Alle diese Schritte sind mit Schwierigkeiten verbunden, die sich nicht dadurch umgehen lassen, dass man sie an Drittstaaten auslagert.

Eine Reform der EU-Rückführungsrichtlinie von 2008 war aus dem 2024 vereinbarten Paket zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ausgeklammert worden. Nach der deutlichen Verschiebung der politischen Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament nach rechts wurde eine neue EU-Rückführungsverordnung jedoch priorisiert und rasch vereinbart; das Gesetzgebungsverfahren steht kurz vor dem Abschluss. Politisch gilt sie als »fehlendes Puzzlestück«, das den Migrations- und Asylpakt vervollständigt und erforderlich ist, um die Kontrolle über irreguläre Migration wiederherzustellen; normativ bleibt sie aber umstritten. Sie erleichtert unter anderem die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen, führt eine Europäische Rückführungsanordnung im Schengener Informationssystem ein, erweitert die Mitwirkungspflichten der betroffenen Personen und verlängert die zulässige Höchstdauer der Haft.

Besondere Aufmerksamkeit hat Artikel 17 der neuen Verordnung auf sich gezogen. Danach können Mitgliedstaaten einen Drittstaat als Rückkehrziel bestimmen, der sich auf EU-Ebene, multilateral oder bilateral zur Aufnahme von Personen bereiterklärt hat, gegen die eine vollstreckbare Rück-

kehrentscheidung vorliegt. Entscheidend dabei ist: Eine vorherige Verbindung zu dem Aufnahmestaat durch Staatsangehörigkeit, Aufenthalt oder Transit ist nicht erforderlich. Damit ist die rechtliche Grundlage für Rückkehrzentren geschaffen. Nach der Verordnung gilt die Abschiebung mit der Ankunft im benannten Drittstaat als abgeschlossen. Die Vereinbarung mit dem Aufnahmestaat muss unions- und völkerrechtlichen Anforderungen entsprechen; Haft, Status, Weiterreise und Zugang zu Rechtsbehelfen richten sich anschließend aber vor allem nach den Bestimmungen dieser Vereinbarung und dem Recht des Aufnahmestaats.

Die Durchsetzung von Rückkehrentscheidungen zu verbessern, ist ein legitimes politisches Ziel. Die aktuelle Debatte konzentriert sich jedoch häufig zu einseitig auf die Ausreise aus dem EU-Gebiet statt auf wirksame, nachhaltige und grundrechtskonforme Ergebnisse. Rückkehrzentren in Drittstaaten könnten zwar in besonders schwierigen Fällen eine zusätzliche Handlungsoption bieten und zugleich Durchsetzungsfähigkeit signalisieren. Befürworter erwarten zudem, dass schon die Aussicht auf eine Überstellung in einen entfernten Drittstaat die Mitwirkung oder freiwillige Rückkehr von Migrantinnen und Migranten in den Herkunftsstaat fördert und irreguläre Zuwanderung mindert.

Für diese Annahmen gibt es aber bislang keine klaren Belege. Gleichzeitig birgt eine Überstellung erhebliche Risiken: langandauernde oder willkürliche Haft, fehlender Zugang zu Rechtsbeistand und Gerichten, Refoulement, unsichere Weiterwanderung oder ein rechtlicher Schwebezustand im Aufnahmestaat. Pläne für Rückkehrzentren bedürfen daher vor ihrer Umsetzung einer besonders sorgfältigen Prüfung.

Was Rückkehrzentren sind – und was nicht

Rückkehrzentren sind der bislang konkreteste Versuch, Teile des Rückkehrmanagements in Drittstaaten zu verlagern. Sie

kommen nur für Personen in Betracht, gegen die bereits eine vollziehbare Rückkehrentscheidung vorliegt. Darin unterscheiden sie sich von Zurückweisungen auf der Grundlage von Unzulässigkeit wegen der Einreise aus einem sicheren Drittstaat und von ausgelagerten Asylverfahren. Beim sicheren Drittstaat kann ein Asylantrag als unzulässig abgelehnt werden, wenn andersorts Zugang zu Schutz angenommen wird; bei ausgelagerten Verfahren geht es darum, wo ein Asylantrag erstmals geprüft wird. Rückkehrzentren setzen erst danach an: Die Ausreisepflicht steht fest, offen ist, wie und wohin sie vollzogen wird.

Im aktuell geltenden EU-Recht führt Rückkehr üblicherweise an einen Ort, mit dem die betroffene Person durch Staatsangehörigkeit, Aufenthalt oder Transit verbunden ist, oder an ein mit ihr vereinbartes Ziel. Rückkehrzentren folgen einer anderen Logik: Betroffene werden in einen Staat überstellt, zu dem sie sonst keine Verbindung haben, oft im Austausch gegen finanzielle Leistungen an die jeweilige Regierung. Solche Überstellungen dürften in der Regel unfreiwillig erfolgen.

Drei operative Modelle sind denkbar, mit jeweils eigenen rechtlichen und politischen Risiken. Erstens kann ein Rückkehrzentrum als vorübergehende Unterbringungsstätte dienen, bis die weitere Rückführung in den Herkunftsstaat möglich ist. Gewahrsam und Fallbearbeitung werden damit verlagert, während Dokumente und Rückübernahme geklärt werden. Gelöst wird das Problem dadurch nicht – es wird nur an einen anderen Ort verschoben.

Zweitens kann das Rückkehrzentrum zum längerfristigen Zielort werden, wenn der Aufnahmestaat einen sicheren und dauerhaften Aufenthalt gewährt. Dann stellt sich die Frage, ob europäische Staaten Drittstaaten faktisch dafür bezahlen, langfristig oder dauerhaft Verantwortung für Menschen zu übernehmen, zu denen sie bislang keinerlei Verbindung hatten.

Drittens könnte ein Zentrum gezielt für Personen konzipiert werden, die wegen schwerer Straftaten verurteilt wurden oder als Sicherheitsrisiko gelten und nicht direkt

rückgeführt werden können. In diesem Modell wäre das Rückkehrzentrum eine spezialisierte sicherheitspolitische Maßnahme, keine allgemeine Antwort auf niedrige Rückkehrquoten. Dies würde strenge Auswahlkriterien, eine individuelle gerichtliche Überprüfung der Haftgründe bzw. der Gründe für die Einstufung als Sicherheitsrisiko sowie klare Regeln zur Strafvollstreckung, zu den Kosten und zum Status nach der Entlassung erfordern. Die bloße Nichtkooperation mit den Migrationsbehörden dürfte dafür nicht genügen.

Europäische Präzedenzfälle, aber keine Blaupause

Keine der Vereinbarungen, die europäische Regierungen bisher mit einem Drittstaat getroffen haben, entspricht vollständig einem dieser drei Modelle. Die in der breiteren Externalisierungsdebatte genannten Präzedenzfälle adressierten andere rechtliche und operative Herausforderungen. Eine erprobte Blaupause liefern sie nicht. Sie zeigen aber, welche Kosten, Risiken und Abhängigkeiten entstehen können, wenn Teile europäischer Asyl- und Migrationspolitik aus dem EU-Territorium ausgelagert werden.

Das Abkommen zwischen Großbritannien und Ruanda von April 2022 zielte darauf ab, Asylverfahren auszulagern. Es war teuer, löste komplexe Gerichtsverfahren durch alle Instanzen aus und wurde schließlich politisch aufgegeben; zwangsweise nach Ruanda überstellt wurde niemand. Die britische Regierung bezifferte die Gesamtkosten der Ruanda-Partnerschaft und der damit verbundenen Umsetzung des Illegal Migration Act auf 715 Millionen Pfund. Das Beispiel zeigt, dass Offshore-Modelle hohe Kosten und langfristige Verpflichtungen erzeugen können, ohne je operativ zu werden.

Das Italien-Albanien-Protokoll von 2023 ist eine bilaterale Vereinbarung, die Haft mit ausgelagerter Asylprüfung verbindet. Gedacht war dieses Modell für beschleunigte Asylverfahren einer bestimmten Gruppe

irregulärer Migranten und deren anschließende direkte Rückführung. Rechtliche Auseinandersetzungen haben die vollständige Umsetzung bislang verhindert; die Einrichtungen in Albanien wurden nur in wenigen Fällen genutzt. Das Abkommen zeigt, dass Mehrzweckzentren für Asyl und Rückkehr außerhalb der EU unter der Hoheitsgewalt eines Mitgliedstaats etabliert werden können. Es belegt jedoch weder, dass dies schnellere, günstigere oder nachhaltigere Rückführungen ermöglicht, noch dass es leicht auf andere Staaten zu übertragen wäre. Albanien hat erklärt, das Modell nicht auf andere EU-Staaten ausweiten zu wollen.

Die EU-Türkei-Erklärung von 2016 spielte eine zentrale Rolle für die Externalisierungsstrategie der EU im vergangenen Jahrzehnt. Sie zielte darauf ab, die Türkei finanziell beim Schutz und der Grundversorgung syrischer Flüchtlinge zu unterstützen und zugleich den Grenzschutz Richtung Europa zu verstärken. Zudem diente sie als Referenz für Modelle, nach denen Mitgliedstaaten bestimmte Asylanträge für unzulässig erklären können. Gerade die Rückführungskomponente blieb in der Praxis jedoch begrenzt und ist seit 2020 ausgesetzt. Das zeigt, wie schwierig es ist, größere Zahlen von Rückkehrpflichtigen in einen Drittstaat zu überstellen – selbst bei geografischer Nähe, gemeinsamen Interessen und erheblicher finanzieller Unterstützung.

Die USA: ein kleiner, teurer und selektiver Präzedenzfall

Die jüngere US-Praxis ist kein direktes Vorbild für die EU, aber ein nützlicher empirischer Bezugspunkt. Seit Januar 2025 hat Washington die Zahl der Abschiebungen in Drittstaaten erhöht, obwohl deren Rechtmäßigkeit vor US-Gerichten angefochten wird. Die Bedingungen in den USA müssten solche Überstellungen eigentlich einfacher machen als in der EU: Die Durchsetzung der Einwanderungsgesetze und die Außenpolitik liegen bei einer einzigen Bundesbehörde; das US-Recht erlaubt unter bestimmten Voraussetzungen Abschiebungen

in Drittstaaten; und die Regierung kann Transport- und Haftkapazitäten mit diplomatischem, wirtschaftlichem und sicherheitspolitischem Druck verbinden. Wären Abschiebungen in weit entfernte Drittstaaten problemlos skalierbar, müsste dieses Instrument in den USA besonders gut funktionieren. Gerade die bescheidenen Ergebnisse der US-Abschiebungspolitik sind deshalb für Europa sehr aufschlussreich.

Nach Schätzungen des Migration Policy Institute fanden 2025 etwa 15.000 Abschiebungen in Drittstaaten statt. Allein rund 13.000 Betroffene wurden allerdings nach Mexiko gebracht. Diese Fälle sind eher im Kontext der Kooperation mit einem Nachbar- oder Transitstaat – wie bei der EU-Türkei-Erklärung – zu betrachten; Mexiko übernimmt hier nicht die Funktion eines entfernten Rückkehrzentrums. Ohne Mexiko verbleiben rund 2.000 Überstellungen im Rahmen unterschiedlicher und nur teilweise dokumentierter Vereinbarungen, unter anderem mit Panama, Costa Rica und Ghana. Wegen mangelnder Transparenz lässt sich das Gesamtbild nur eingeschränkt rekonstruieren.

Klar ist aber, dass nur wenige US-Vereinbarungen dem europäischen Konzept von Rückkehrzentren ähneln, in dem entfernte Staaten Personen mit rechtskräftigem Abschiebungsbescheid aufnehmen und entweder ihre weitere Rückführung betreiben oder ihnen den Verbleib gestatten. Ein Bericht der Demokraten im Auswärtigen Ausschuss des US-Senats vom Februar 2026 kam zu dem Ergebnis, dass fünf Regierungen, die direkte Zahlungen erhielten, bis Januar 2026 rund 300 Personen aufgenommen hatten. Etwa 250 davon entfielen auf die rechtsstaatlich umstrittene El-Salvador-Operation, die vor allem auf Inhaftierung zielte. Andere Vereinbarungen sehen deutlich niedrigere Überstellungszahlen vor und lassen den Aufnahmestaaten großen Ermessensspielraum: Eswatini hatte bis November 2025 15 von bis zu 160 vereinbarten Personen übernommen; Ruanda bis Januar 2026 sieben von bis zu 250 zu prüfenden Fällen.

Auch die dokumentierten Einzelfälle werfen Fragen nach Effizienz und Wirksam-

keit des US-Modells auf. Ein nach Eswatini überstellter Jamaikaner und ein in den Sudan gebrachter Mexikaner wurden kurz darauf in ihre Herkunftsstaaten weitergefliegen – wobei die beiden Transporte Berichten zufolge rund 181.000 bzw. 91.000 US-Dollar kosteten. In beiden Fällen wurde festgestellt, dass die jeweilige Herkunftsgovernment offenbar nicht über die geplante Drittstaatsüberstellung informiert war und anschließend erklärt hatte, die Ausstellung von Dokumenten nicht verweigert zu haben. Die bloße Ausreise aus dem überstellenden Staat sagt daher wenig über den tatsächlichen Erfolg von Übernahmevereinbarungen mit Drittstaaten aus. Entscheidend ist, wie viele verifizierte Rückführungen in Herkunftsstaaten oder dauerhafte Aufnahmen in Drittstaaten zusätzlich erreicht werden.

Die jüngsten US-Abkommen sehen offenbar nur schwache Kontrollmechanismen nach der Überstellung vor, etwa mit Blick auf Haftbedingungen, garantierten Zugang zu Rechtsbehelfen und Schutz vor weiterem Refoulement. Das ist besonders problematisch bei Aufnahmestaaten wie Äquatorialguinea und El Salvador, die durch geringe institutionelle Transparenz, verbreitete Korruption oder dokumentierte Menschenrechtsprobleme auffallen.

Auch die politischen und finanziellen Gesamtkosten sprechen gegen eine breite Nutzung des Konzepts. Rückkehrzentren in Drittstaaten erfordern diplomatische Zugeständnisse, Unterbringung, Haft, Begleitpersonal, Flüge, Monitoring und Fallbearbeitung. Der Minderheitsbericht des US-Senats beziffert die direkten Zahlungen an fünf Regierungen auf mehr als 32 Millionen US-Dollar und die Flugkosten auf mindestens 7,2 Millionen; bei einzelnen Vereinbarungen mit kleinen Fallzahlen lagen die Ausgaben somit bei mehr als einer Million US-Dollar pro Person. Für eine eng begrenzte Gruppe schwerer Straftäter oder Gefährder mag das vertretbar sein. Als allgemeine Antwort auf niedrige Rückkehrquoten taugt das Modell nicht. Auch ein Abschreckungseffekt oder eine Verbesserung der Mitwirkungsbereitschaft lassen sich kaum belegen: Drittstaatsabschiebun-

gen sind Teil einer breiteren US-Agenda, die eine Verschärfung der Grenzkontrollen, einen stringenteren Vollzug im Inland und den verstärkten Rückgriff auf Inhaftierungen zum Ziel hat. Verhaltensänderungen lassen sich daher kaum diesem Instrument allein zurechnen.

Der US-Fall zeigt zugleich, dass selbst unter vergleichsweise günstigen politischen, institutionellen und finanziellen Bedingungen eine Ausweitung solcher Modelle mit dem Risiko von Verstößen gegen nationales und internationales Recht verbunden ist. Für die EU dürften die rechtlichen Grenzen noch enger sein: Die Mitgliedstaaten unterliegen menschenrechtlichen Verpflichtungen, die sich teilweise überschneiden, insbesondere der EU-Grundrechtecharta und der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Von der rechtlichen Möglichkeit zur politischen Umsetzung

Im Kern der Kontroverse um Rückkehrzentren steht das Verhältnis von politischer Signalwirkung und tatsächlichem Nutzen: Befürworter erwarten, dass sichtbarer Vollzug innenpolitisch Vertrauen schafft, staatliche Handlungsfähigkeit belegt und eine abschreckende Wirkung entfaltet; Kritiker verweisen auf hohe Kosten, unbequeme diplomatische Zugeständnisse, rechtliche Risiken und die Gefahr, dass Fehlanreize für das Rückkehrsystem erzeugt werden. Diese unterschiedlichen Bewertungen erklären, warum die bisher wenig überzeugende Bilanz die politische Dynamik für die Schaffung von Rückkehrzentren auf Grundlage der neuen Rückführungsverordnung bislang kaum gebremst hat.

Österreichs Mobilitätsabkommen mit Usbekistan vom Mai 2026 ist ein anschaulicher Beleg für die verbreitete Tendenz zur Partnersuche. Es sieht vor, dass Usbekistan als Transitroute für Abschiebungen von Drittstaatsangehörigen, vor allem von Afghanen, dient; es ist aber nicht mit der Etablierung eines Rückkehrzentrums verknüpft. Auch in anderen Teilen der EU wächst der politische Druck: Eine Kern-

gruppe aus Dänemark, Deutschland, Griechenland, den Niederlanden und Österreich drängt auf die Einrichtung von Pilotzentren bis Ende 2026. Weitere Mitgliedstaaten fordern die Bereitstellung von EU-Mitteln und die Einbindung internationaler Organisationen. Nach der Ceuta-Krise wurden die Forderungen erneuert, obwohl es dort vor allem um Grenzmanagement und unmittelbare Rückübernahme ging. Bei Redaktionschluss bestanden jedoch nur mit Ruanda offiziell bestätigte Gespräche mit Staaten der Kerngruppe; verbindliche Absprachen oder ein Abkommen lagen noch nicht vor. Selbst ein konkretes Pilotprojekt würde zunächst eher weitere Risiken und Fragen aufwerfen.

Zentrale Risiken künftiger Rückkehrzentren

Ein erstes Risiko ist die geringere Kontrolle nach der Überstellung in Drittstaaten. In regulären Rückkehrverfahren werden wesentliche rechtliche Risiken vor der Abschiebung geprüft. Bei Rückkehrzentren können einige der gravierendsten Risiken hinsichtlich der Haftbedingungen, des Zugangs zu Rechtsbeistand und Rechtsbehelfen, der Weiterüberstellung oder des Refoulements dagegen erst nach Verlassen des EU-Gebiets entstehen. Da die Abschiebung rechtlich mit der Ankunft abgeschlossen ist, droht die politische und administrative Aufmerksamkeit gerade dann nachzulassen, wenn Schutzgarantien schwerer zu überprüfen sind.

Ein zweites Risiko ist, dass Rückkehrzentren Fälle nicht tatsächlich lösen, sondern lediglich verlagern. Sie sind nur dann sinnvoll, wenn sie rechtmäßige und tragfähige Ergebnisse liefern, die mit bestehenden Rückkehrinstrumenten nicht erreichbar wären. Die Aussicht auf eine Überstellung könnte zwar auch direkte Rückkehr fördern, doch müsste ein solcher Effekt belegt werden. Ist der Herkunftsstaat zur Rücknahme bereit, produziert der Umweg über einen Drittstaat vor allem zusätzliche Kosten und Komplexität. Bleibt die Weiterrückführung

unmöglich, wird aus dem temporären Instrument faktisch eine extern finanzierte langfristige Aufnahme oder Verwahrung.

Ein drittes Risiko besteht darin, dass einmal geschaffene Rückkehrzentren einen Auslastungsdruck erzeugen. Sind Kapazitäten vertraglich vereinbart und Fixkosten bereits angefallen, steigt der politische und administrative Anreiz, diese Plätze auch tatsächlich zu nutzen. Dadurch könnten Personen in Rückkehrzentren überstellt werden, obwohl eine direkte Rückkehr ins Herkunftsland über Dokumentenbeschaffung, konsularische Zusammenarbeit, geförderte freiwillige Rückkehr oder Reintegrationsunterstützung möglich gewesen wäre.

Ein viertes Risiko ist damit verknüpft, dass sich Rückkehrzentren politisch nur schwer wieder zurücknehmen lassen. Ihr Aufbau erfordert diplomatische Zugeständnisse, Infrastruktur, Finanzierung, Sicherheitsarrangements und politisches Kapital. Sind diese Vorleistungen erst erbracht, führen schwache Ergebnisse womöglich nicht zur Beendigung des Projekts, sondern zu Versuchen, es durch höhere Zahlungen, schwächere Schutzstandards oder weitere Zugeständnisse aufrechtzuerhalten. Die EU kennt diese Verwundbarkeit: Die türkische Grenzöffnung 2020 veranschaulichte, wie Migrationsdruck zum Verhandlungspfang werden kann. Auch die Erfahrungen der USA zeigen, wie Drittstaatsabkommen als Hebel dienen können: Nachdem der Südsudan Menschen aufgenommen hatte, die aus den USA abgeschoben worden waren, forderte er Berichten zufolge Sanktionserleichterungen, Visakonzessionen und die Unterstützung Washingtons bei der Strafverfolgung eines Oppositionsführers.

Ein fünftes Risiko liegt in einer möglichen Verschiebung von Prioritäten. Wirksame Rückkehrpolitik beruht auf der Feststellung der Staatsangehörigkeit, der Dokumentenbeschaffung, konsularischer Zusammenarbeit, Rückübernahmekooperation, Fallmanagement und Unterstützung bei freiwilliger Rückkehr und Reintegration. Diese Prozesse sind politisch weniger sichtbar als der Aufbau eines neuen Zentrums. Binden Rückkehrzentren Aufmerksamkeit und Mit-

tel, die andernfalls in etablierte Praktiken fließen würden, können sie gerade jene Instrumente schwächen, von denen Rückführungen in größerem Umfang weiterhin abhängen. Besonders anfällig für einen solchen Relevanzverlust ist die Unterstützung bei der Reintegration, deren Wirkung schwer zu messen ist. Das macht sie nicht weniger relevant: Wiedereingliederungshilfe kann künftige Migration nicht allein verhindern, aber Stabilität und sozialen Zusammenhalt in Aufnahmegemeinschaften stärken und die Rückübernahmebereitschaft von Herkunftsstaaten fördern.

Bedingungen für ein eng begrenztes Pilotprojekt

Da Pilotprojekte je nach Region und Modell bilateral vereinbart und unterschiedlich ausgestaltet werden können, sind gemeinsame Mindeststandards unerlässlich. Die neue Rückführungsverordnung schreibt eine Vereinbarung mit dem Aufnahmestaat vor, aber keinen formellen Vertrag. Die Mitgliedsstaaten sollten über dieses Minimum hinausgehen und sich zu verbindlichen Regeln hinsichtlich Funktion, Zielgruppe, rechtlicher Verantwortung, Monitoring, Evaluation und Finanzierung verpflichten.

Verantwortung des überstellenden Staates bis zu einer tragfähigen Lösung

Jede Vereinbarung sollte den überstellenden Staat rechtlich verantwortlich halten, bis die Rückkehr in den Herkunftsstaat oder ein rechtmäßiger dauerhafter Aufenthalt andernorts nachweislich erfolgt ist. Die Verantwortung muss für jede einzelne Person gelten. Garantiert werden sollten der Zugang zu Gerichten, Rechtsbeistand und konsularischen Vertretungen sowie eine unabhängige Überwachung der Aufenthalts- und Haftbedingungen durch externe Beobachter und einschlägige internationale Organisationen. Zudem muss eine Pflicht zur Rückholung in die EU verankert werden, wenn die Haft rechtswidrig wird, vereinbar-

te Standards unterschritten werden, eine Weiterrückführung über einen festgelegten Zeitraum hinaus unmöglich bleibt, der Aufnahmestaat die Kooperation beendet oder die Vereinbarung ausläuft.

Funktion und Zielgruppe eng definieren

In jeder Vereinbarung sollte von Beginn an festgelegt werden, welches der drei Modelle umgesetzt werden soll: ein Zentrum für vorübergehende Aufenthalte bis zur endgültigen Rückführung, ein längerfristiger Zielort, der eine rechtmäßige und dauerhafte Aufnahme bietet, oder ein spezifisches Instrument für eine sicherheitspolitisch definierte Gruppe. Die ersten beiden Varianten bringen unterschiedliche Verantwortlichkeiten für den überstellenden und den aufnehmenden Staat mit sich. Die Zielgruppe ist eng zu bestimmen; Rückkehrzentren dürfen nicht zum Auffangmechanismus für Personen werden, die sich nicht binnen zwölf Wochen aus dem Grenzverfahren heraus abschieben lassen. Beim dritten Modell sollte die Schwelle auf strafrechtlichen Verurteilungen oder gerichtlich überprüfbaren Sicherheitserkenntnissen beruhen.

Partner nach Schutzgarantien auswählen, nicht nach Verfügbarkeit

Ein Pilotprojekt sollte nur mit einem Partnerstaat umgesetzt werden, der glaubhaft rechtmäßige und grundrechtskonforme Überstellungen gewährleisten kann. Dazu gehören: ein gesicherter Rechtsstatus, wirksamer Rechtsschutz, Schutz vor Refoulement und unabhängige Kontrolle. Das schränkt den Kreis möglicher Partner erheblich ein. Staaten mit leistungsfähigen Verwaltungen und Justizsystemen dürften wenig Interesse daran haben, Verantwortung für Drittstaatsangehörige zu übernehmen, zu denen sie keinerlei Bezug haben. EU-Beitrittskandidaten etwa werden Fortschritte im Beitrittsprozess kaum gegen die Rolle als externer Aufnahmestaat für



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorinnen wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: 10.18449/2026A42

(Deutsche Übersetzung von
SWP Comment 36/2026)

irreguläre Migranten eintauschen wollen. Staaten, die zu einer solchen Kooperation eher bereit sind, könnten dagegen erhebliche Gegenleistungen verlangen oder geringere Schutzstandards bieten.

Klare Entscheidungsgrundlagen und Dokumentation im Einzelfall

Bei jeder Überstellung sollte dokumentiert werden, warum eine direkte Rückkehr aktuell nicht möglich ist, warum geförderte freiwillige Rückkehr nicht zum Ziel geführt hat und inwiefern das Rückkehrzentrum die Aussichten auf ein nachhaltiges Ergebnis verbessert. So lässt sich verhindern, dass unkomplizierte Fälle dorthin verlagert werden, nur um eine solche Einrichtung auszulasten oder Überstellungszahlen hochzuschrauben. Die Voraussetzungen müssen vor der Überstellung dokumentiert werden und einer unabhängigen Kontrolle zugänglich sein. Die beteiligten Mitgliedstaaten sollten transparent erfassen, was nach einer Überstellung tatsächlich geschieht: ob eine Weiterrückführung erfolgt, ein rechtmäßiger dauerhafter Aufenthalt ermöglicht wird, die Person weiter in Haft bleibt, freigelassen wird oder in die EU zurückgenommen werden muss.

Stringente Evaluation

Jedes Pilotprojekt sollte klare Grenzen hinsichtlich Kapazität, Zielgruppen, Budget und Laufzeit haben. Eine Verlängerung oder Ausweitung sollte eine unabhängige Evaluierung und einen neuen politischen Beschluss erfordern. Maßstab für den Erfolg darf nicht die Zahl der Überstellungen aus der EU sein, sondern ob ein Rückkehrzentrum rechtmäßige, grundrechtskonforme und nachhaltige Ergebnisse erzielt, die über bestehende Rückkehrwege nicht zuverlässiger oder mit geringerem Aufwand erreichbar gewesen wären. Die Gesamtkosten sollten deshalb pro Fall

berechnet werden, in dem tatsächlich ein dauerhaftes Ergebnis erreicht wurde, und mit vergleichbaren Fällen im bestehenden Rückkehrsystem verglichen werden.

Parallel sollten Regierungen diese Kosten mit dem Nutzen von zusätzlichen Investitionen in das reguläre Rückkehrsystem vergleichen, insbesondere mit der geförderten freiwilligen Rückkehr und Reintegration. Reintegration sollte dabei nicht nur als kurzfristige individuelle Leistung behandelt, sondern stärker in lokale öffentliche Dienste, gemeindebasierte Angebote und bestehende Schutzstrukturen eingebettet werden.

Rückkehrzentren können für eine kleine Gruppe von Personen, deren Rückkehr auf anderem Weg nicht vollzogen werden kann, eine begrenzte Rolle spielen. Sie sollten aber nicht zum Aushängeschild einer Rückkehrpolitik werden, deren Leistungsfähigkeit weiterhin von der Kooperation mit Herkunftsstaaten, der unterstützten freiwilligen Rückkehr, Dokumentenbeschaffung, Rückübernahme und Vereinbarungen mit Nachbar- und Transitstaaten abhängt. Ein Pilotprojekt ist nur dann sinnvoll, wenn es Ergebnisse ermöglicht, die mit bestehenden Instrumenten nicht erreichbar wären, diese Ergebnisse dauerhaft und grundrechtskonform sind und wenn andere Rückkehrwege dadurch nicht geschwächt werden. Gelingt dies nicht, schafft es lediglich einen teuren Mechanismus zur Verlagerung ungelöster Fälle – und erschwert womöglich die Verbesserung jener Instrumente, von denen Rückführungen in größerem Umfang weiterhin abhängen.

Dr. Raphael Bossong ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa, Dr. Anne Koch ist Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Globale Fragen, Zefitret Abera Molla ist Doktorandin an der Berlin Graduate School for Global and Transregional Studies, SCRIPTS, der Freien Universität Berlin.