



Fachbereiche EU 6, WD 2 und WD 3

**Rechtlicher und operativer Rahmen für freiwillige
Rückkehrprogramme unter Berücksichtigung der Praxis der Republik
Zypern**

Rechtlicher und operativer Rahmen für freiwillige Rückkehrprogramme unter Berücksichtigung der Praxis der Republik Zypern

Aktenzeichen:	EU 6-3000-008/26; WD 2-3000-005/26; WD 3-3000-005/26
Abschluss der Arbeit:	27. Februar 2026 (zugleich letzter Abruf der Links)
Fachbereich:	EU 6: Fachbereich Europa WD 2: Auswärtiges, Völkerrecht, wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Verteidigung, Menschenrechte und Humanitäre Hilfe WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung und Begriffsklärungen	5
2.	Zypern als Ziel von Migration	6
2.1.	Umgang Zyperns mit irregulären Migranten und Schutzsuchenden	8
2.1.1.	Staatliche Leistungen für Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte	9
2.1.2.	AVR(R-)Programme	11
2.1.2.1.	Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr	11
2.1.2.2.	Rückkehrprogramm für syrische Staatsangehörige im Jahre 2025	11
2.1.2.3.	Ergebnisse der AVR(R)-Programme	13
3.	Völkerrechtlicher Rahmen für AVR(R)-Programme	14
3.1.	Die Rechtsprechung des EGMR	16
3.2.	IOM	17
3.3.	Kritik der Wissenschaft und von NGOs	18
3.4.	Zwischenfazit	20
4.	Rahmen für AVR(R)-Programme auf EU-Ebene	20
4.1.	Strategische Ausrichtung	20
4.2.	Sekundärrecht im Bereich der Rückkehr von Migranten	24
4.2.1.	Rückführungsrichtlinie 2008	25
4.2.1.1.	Überblick über die Regelungen	25
4.2.1.2.	Keine Vorgaben für nationale AVR(R)-Programme	26
4.2.2.	Reform der Rückführungsrichtlinie	27
4.2.3.	Richtlinie über den vorübergehenden Schutz	30
4.2.4.	Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement	31
4.3.	Operativer Rahmen auf EU-Ebene	32
4.3.1.	EU-Rückkehrkoordinator und Hochrangiges Netzwerk für Rückkehrfragen	32
4.3.2.	Frontex	33
4.4.	EU-Programm EURP	33
4.5.	EU-Finanzierung für nationale Programme (AMIF)	34
4.6.	Bedeutung der Unionsgrundrechte für die Ausgestaltung nationaler AVR(R)-Programme	35
5.	Nationale Rückkehr- und Reintegrationsprogramme und rechtlicher Rahmen	37
5.1.	Rechtlicher Rahmen	38
5.1.1.	Allgemeines	38
5.1.2.	Verfassungsrecht und EMRK	38
5.1.3.	Förderfähiger Personenkreis	38
5.1.4.	Berücksichtigung von Rückkehrprogrammen im Rahmen von § 60 Abs. 5 AufenthG	39
5.2.	Rückkehr- und Reintegrationsprogramme des Bundes	40
5.2.1.	Rückkehrprogramm REAG/GARP	41

5.2.2.	Reintegrationsprogramme	42
5.2.2.1.	StarthilfePlus (SHP)	42
5.2.2.2.	Nationales Reintegrationsprogramm Syrien (NRP SYR) und Nationales Reintegrationsprogramm Afghanistan (NRP AFG)	43
5.2.2.3.	URA	43
5.2.2.4.	Brückenkomponente Albanien	44
5.2.2.5.	Zentren für Migration und Entwicklung	45

1. Einführung und Begriffsklärungen

Die Republik Zypern ist das Land der Europäischen Union (EU), das (gemessen an seiner Bevölkerungszahl) zu denen gehört, in denen die meisten irregulären Migranten ankommen und in dem die meisten Erstanträge auf Asyl gestellt werden. Die hohe Zahl der Ankömmlinge stellt das Sozialsystem Zyperns vor große Herausforderungen. Seit einigen Jahren existieren Programme, um Migranten bzw. Asylbewerber zur freiwilligen Rückkehr in ihre Heimatländer zu bewegen.

In diesem **Sachstand** wird dargestellt, wie Zypern der Herausforderung der irregulären Migration bzw. der großen Zahl Schutzsuchender begegnet. Dabei liegt der Schwerpunkt auf den Programmen für freiwillige Rückkehr (und Wiedereingliederung) (Assisted Voluntary Return (Reintegration) Programmes, AVR(R)-Programme).

Unter Ziff. 2. werden die Entwicklungen der letzten Jahre und die aktuelle Situation in Zypern skizziert. Danach folgt die Darstellung der zyprischen Rückkehrprogramme für irreguläre Migranten und Schutzsuchende, d. h. Grundkonzepte, finanzielle Ausstattung, Anreize und tatsächliche Inanspruchnahme.

Unter Ziff. 3. und 4. erfolgt die Darstellung des völker- und unionsrechtlichen Rahmens für AVR(R)-Programme. Unter Ziff. 5. wird der Frage nachgegangen, ob die Einführung vergleichbarer Programme nach nationalem Recht möglich wäre.

In diesem Sachstand bezeichnet der Begriff Zypern durchweg die Republik Zypern, wenn sich nicht aus dem Kontext ergibt, dass die Insel im geographischen Sinne gemeint ist.¹ Der unter türkisch-zyprischer Verwaltung stehende Nordteil wird im politischen Sinne ggf. als „Republik Nordzypern“ (in Anführungszeichen) oder einfach als Nordzypern bezeichnet.

Die Begriffe „irreguläre Migration“ bzw. „irreguläre Migranten“ folgen der Definition aus bestehenden Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Demnach werden als irreguläre Migranten die Menschen bezeichnet, „die ohne Visum und/oder nicht über einen regulären Grenzübergang in die EU zu gelangen versuchen [...]. Irregulär bezieht sich allein auf die Tatsache, dass diese Menschen nicht über den regulären Weg, also über offizielle Grenzübergänge und mit einem vorab erteilten Visum [...] einzureisen versuchen. Es wird damit keine Bewertung der Motive für die Einreise vorgenommen.“²

Der Begriff „Schutzsuchende“ ist synonym mit Asylbewerbern, d. h. Menschen, die nach ihrer Einreise einen Antrag auf internationalen Schutz als Flüchtlinge i. S. d. Genfer

1 In Dokumenten der Republik Zypern bzw. zyprischen Medien wird die Republik Zypern in der Regel als „unter Kontrolle der Regierung stehender“ Teil der Insel bezeichnet.

2 Siehe Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Flucht, irreguläre Migration und Migration im Zusammenhang von Außen- und Entwicklungspolitik, [WD 2 - 3000 - 150/15, PE 6 - 3000 - 125/15](#), 12. November 2015, S. 4-5.

Flüchtlingskonvention (GFK) oder als subsidiär Schutzberechtigte gestellt haben.³ Gemäß der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, berechtigt der Antrag die Antragstellenden, bis zur endgültigen Entscheidung über ihren Status zum Aufenthalt im Staat, in dem der Antrag gestellt wurde und verpflichtet den Staat, ihnen wenigstens bestimmte materielle Aufnahmebedingungen, wie Wohnung, Ernährung und Kleidung zur Verfügung zu stellen.⁴

2. Zypern als Ziel von Migration

Wie eingangs erwähnt, ist Zypern einer der EU-Staaten, in denen – gemessen an ihrer Gesamtbevölkerung – besonders viele irreguläre Migranten ankommen und dementsprechend auch – relativ betrachtet – besonders viele Menschen einen Erstantrag auf Asyl stellen. Zypern lag hier mindestens in den Jahren 2023 und 2024 an der Spitze aller EU-Staaten, wobei sich die Gesamtzahlen von 2023 auf 2024 deutlich verringerten.⁵ Tatsächlich fiel auch die Zahl der Ankünfte irregulärer Migranten zwischen 2022 und November 2025 laut Regierungsangaben um 89 Prozent.⁶ Dennoch sind die Zahlen verglichen mit denen anderer EU-Staaten (die seit einigen Jahren ebenfalls einen starken Rückgang der Zahl der Ankömmlinge bzw. Erstanträge verzeichnen)⁷ immer noch hoch.

Der Grund dafür ist die geographische Lage der Insel Zypern, die weitaus näher an Syrien, dem Libanon und der Türkei liegt als an den nächsten EU-Staaten. Viele irreguläre Migranten erreichen die Republik Zypern über den Seeweg. Insbesondere in den letzten Jahren jedoch überquerte die Mehrheit von ihnen die sogenannte Grüne Linie zwischen der Republik Zypern und

3 Vgl. Art. 2 Buchst. a Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung), [ABl. L 337, 20. Dezember 2011, S. 9](#) sowie Art. 3 Nr. 3 der ab Juli 2026 geltenden Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2024/1347, 22. Mai 2024](#).

4 Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), [ABl. L 180, 29. Juni 2013, S. 96](#) sowie die ab Juli 2026 geltende Verordnung (EU) 2024/1347 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2024/1347, 22. Mai 2024](#).

5 EUAA - European Union Agency for Asylum, [Asylum Report 2024, Relative pressure from asylum-related migration](#), 2024, sowie [Asylum Report 2025, Relative pressure from asylum-related migration](#), 2025.

6 [Cyprus counts 175.000 legal migrants as irregular arrivals plummet 89%](#), VisaHQ am 11. November 2025.

7 [Zahl der Asylanträge weiter gesunken](#), Tagesschau am 4. Januar 2026.

der international nur von der Türkei anerkannten „Republik Nordzypern“, traf also auf dem Landweg ein.

Laut dem jüngsten offiziellen Zensus hatte Zypern im Jahre 2021 eine Bevölkerung von ca. 923.000 Menschen, davon ca. 719.000 zyprische/zypriotische Staatsbürger.^{8 9} Im November 2025 gab das Einwanderungsministerium die Zahl der legal im Land lebenden Ausländer mit 175.000 an.¹⁰ Die größten Gruppen waren Russen (40.735), Briten (16.279), Nepalesen (15.607), Inder (14.237) und Syrer (12.868). Etwa 22.000 Personen waren Asylbewerber, die noch auf einen Bescheid über ihren Antrag warteten. Die sehr hohe Zahl der Russen erklärt sich (anders als bei den Syrern) nicht durch Flucht, sondern durch die bis vor wenigen Jahren bestehende Möglichkeit, eine Aufenthaltsgenehmigung durch Investition (*residence by investment*, RBI) oder sogar Staatsbürgerschaft durch Investment (*citizenship by investment*, CBI) zu erhalten.

Dieses sogenannte „Modell Zypern“ stand jahrelang in der Kritik sowohl anderer EU-Staaten als auch der Europäischen Kommission (Kommission).¹¹ Um Investitionen anzuziehen, hatte Zypern im Gegenzug für die Investition bzw. Zahlung höherer Summen die Aufenthaltsberechtigung oder die Staatsbürgerschaft an entsprechend zahlungsfähige Ausländer aus Nicht-EU-Staaten verliehen. Diese sogenannten „goldenen Pässe“ ermöglichten die volle Freizügigkeit der Neubürger innerhalb der Europäischen Union, was vor allem im Hinblick auf Russen von zahlreichen anderen Mitgliedstaaten als Sicherheitsrisiko gewertet wurde und wird. Des Weiteren können EU-Bürger in die große Mehrzahl der Staaten weltweit visumsfrei einreisen. Zypern wurde vorgeworfen, gegen Geld z. B. russische Oligarchen, mutmaßliche russische Geheimdienstangehörige und Kriminelle in die EU einzubürgern und so transnationale Straftaten wie Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Spionage zu ermöglichen.¹² Dabei wurde 2019 vom Fernsender *Al Jazeera* aufgedeckt, dass viele der Empfänger der „goldenen Pässe“ zyprische Beamte und Politiker bestochen

8 Government of Cyprus, [Census of Population and Housing 2021: Final Results](#), 9. August 2024.

9 Hinsichtlich der **Bevölkerungszahl Zyperns** ergeben sich je nach Quelle unterschiedliche Angaben, weil die Vereinten Nationen (VN) gemeinhin die Bevölkerung Nordzyperns zur durch den Zensus in der Republik Zypern ermittelten Bevölkerungszahl hinzuzählen und die dort lebenden Menschen als Einwohner (wenn auch nicht zwingend alle als *Bürger*) der Republik Zypern betrachten. Der Zensus findet nur in der Republik Zypern statt; das international quasi nicht anerkannte Nordzypern führt eigene Zählungen durch. In der Summe ergibt sich laut VN mit Stand Februar 2026 eine **Gesamtbevölkerung von ca. 1,4 Mio. Einwohnern**. Siehe Worldometer, [Cyprus Population \(2026\)](#), Februar 2026.

10 VisaHQ (Anm. 6).

11 Bettina Klein, Christian Buttkeireit und Thomas Bormann, [Wie die EU gegen „Goldene Pässe“ vorgeht](#), Deutschlandfunk am 12. November 2020. Siehe zum unionsrechtlichen Rahmen: Fachbereich Europa, Citizenship-by-investment-Programme („golden passports“) im Lichte des EU-Rechts Citizenship-by-investment-Programme („golden passports“) im Lichte des EU-Rechts, [PE 6 - 3000 - 051/22](#), 4. November 2022. Der EuGH hat vergleichbare Programme in Malta für unionsrechtswidrig erklärt, vgl. EuGH, Urteil vom 29. April 2025, Rs. C-181/23, Kommission/Malta.

12 Nikolai von Schoepff, [Russlands Einflussnahme auf die EU](#), Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), 23. August 2024.

hatten.¹³ Im Zuge dessen wurden mehrere tausend dieser Pässe wieder eingezogen.¹⁴ Nach der Vollinvasion der Ukraine durch Russland im Februar 2022 stoppte Zypern die Vergabe von Aufenthaltsgenehmigungen und Pässen gegen Zahlung und entzog 2023 mehreren Russen und Belarussen, die auf die Sanktionsliste der EU gesetzt worden waren, die zyprische Staatsbürgerschaft.¹⁵

Zypern ist also einerseits „unfreiwillig“ Ziel von Migranten, andererseits trotz starker externer Kritik über Jahre hinweg bemüht gewesen, wohlhabende Migranten anzuziehen. Der Staat ist mit hin nicht prinzipiell gegen Einwanderung. Vielmehr begründet Zypern seine derzeitige Politik gegenüber irregulären Migranten und Asylbewerbern mit den hohen Kosten und dem Verwaltungsaufwand, den diese Menschen verursachen. Mehr dazu im folgenden Abschnitt.

2.1. Umgang Zyperns mit irregulären Migranten und Schutzsuchenden

Wie oben erwähnt, erreichen irreguläre Migranten die Republik Zypern auf zwei Wegen: entweder auf dem Seeweg oder auf dem Landweg, wobei die Reise von der Türkei nach Nordzypern auf regulärem (Flugzeug oder Fähre) oder irregulärem Wege (mit Booten) erfolgen kann.

Sowohl hinsichtlich der Einreise als auch der Behandlung von Asylbewerbern und Flüchtlingen steht Zypern seit Jahren konsistent in der Kritik.

In mehreren relevanten Fällen urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gegen Zypern. Diese Fälle betrafen zum einen Verstöße Zyperns gegen das Refoulement-Verbot,¹⁶ zum anderen die Lebensbedingungen von Schutzsuchenden in Zypern, die einen Verstoß gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) darstellen.¹⁷

Auch mindestens drei Urteile deutscher Gerichte bescheinigen Zypern die menschenrechtlich fragwürdige Behandlung von Schutzsuchenden.¹⁸

Das Verwaltungsgericht (VG) Münster stellte 2025 fest, dass eine Überstellung von Asylbewerbern nach Zypern zur Durchführung des Asylverfahrens dort mit großer Wahrscheinlichkeit rechtswidrig ist, da aufgrund der Zustände vor Ort eine „konkrete Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung im Sinne des [...] Art. 3 EMRK“ bestehe. Trotz der in diesem Verfahren nach § 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) vorgegebenen summarischen

13 Al Jazeera Investigations, [The Cyprus Papers Undercover](#), 2019.

14 Gerd Höhler, [Zypern zieht EU-Pässe ausländischer Investoren wieder ein](#), Handelsblatt am 2. Dezember 2019.

15 [Zypern und Malta entziehen 45 Russen und Belarussen „goldene Pässe“](#), Zeit Online am 12. Mai 2023.

16 [ECHR's condemnation of Cyprus' pushbacks to Lebanon](#), EuroMed Rights am 8. Oktober 2024, sowie Helena Smith, [ECHR ruling for Cyprus asylum seekers may embolden refugees in buffer zone](#), Guardian am 11. Oktober 2024.

17 [Human Rights Court voices concern over migrant treatment in Cyprus](#), Kathimerini Cyprus am 8. April 2025.

18 Verwaltungsgericht Münster, Beschluss vom 9. April 2025, 2 L 408/25.A, sowie Verwaltungsgericht Hannover, Beschluss vom 26. August 2022, Az.: 2 B 3362/22.

Prüfung des Sachverhalts konnte das VG die umfassend dokumentierten Mängel des zyprischen Asylverfahrens als bewiesen behandeln. Ebenso verhält es sich mit einem Urteil des VG Hannover. Das VG Köln überprüfte die Situation in Zypern umfassend und kam bereits 2021 zum Urteil, dass in Zypern gravierende Mängel bestehen, die Asylbewerber der Gefahr einer unmenschlichen Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK aussetzen.¹⁹ Somit ist zumindest in der Gesamtschau der einschlägigen deutschen und europäischen Rechtsprechung auch keine Verbesserung, sondern eine seit Jahren bestehende mangelhafte Situation zu beobachten.

2.1.1. Staatliche Leistungen für Asylbewerber, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte

Wie in Deutschland unterscheiden sich auch in der Republik Zypern die staatlichen Leistungen je nach rechtlichem Status des Empfängers.

Asylbewerber (Menschen, die nach Antragstellung noch keinen Bescheid über die Gewährung von Asyl erhalten haben) in Zypern beziehen ab dem Zeitpunkt der Antragstellung bestimmte staatliche Leistungen (*Material Reception Conditions*, MRC) vom Sozialamt.²⁰ Das Gesetz sieht drei Arten von Unterstützungsleistungen vor, nämlich Unterkunft, Nahrung und Kleidung sowie eine finanzielle Unterstützung für tägliche Ausgaben und Lebenshaltungskosten wie Strom und Wasser.

Hinsichtlich der Unterkunft können Asylbewerber entweder in einem der beiden Empfangszentren in Pournara oder Kofinou unterkommen, sofern dort ein Platz frei ist, oder sie mieten sich selbst eine Unterkunft und beantragen beim Sozialamt Miethilfe.

Unterstützung für Nahrung und Kleidung kann in Form von Sachleistungen, Gutscheinen oder über Geldüberweisung erfolgen, wobei letzteres in der Praxis am häufigsten ist.

Nach gegenwärtigem Stand erhält ein alleinstehender Asylbewerber im Monat:

- **186 Euro** für Essen, Kleidung und Schuhe
- **75 Euro** für Strom, Wasser und kleinere Ausgaben, wenn der Asylbewerber zur Miete wohnt, **oder 28 Euro**, wenn er es nicht tut,
- **100 Euro** als Miethilfe, wenn der Asylbewerber zur Miete wohnt; diese wird jedoch direkt an den Vermieter überwiesen. Die Höhe der Hilfe ist unabhängig von der Gesamtmiethöhe. Ebenfalls werden 100 Euro für die Unterkunft in einer staatlichen Sammelunterkunft berechnet.

Insgesamt erhält ein alleinstehender Asylbewerber also monatlich 314 Euro (Sammelunterkunft) **bzw. 361 Euro** (eigene Unterkunft), wobei die 100 Euro Miethilfe für die Sammelunterkunft

19 Verwaltungsgesicht Köln, Beschluss vom 28. Januar 2021, 20 K 14780/17.A.

20 Alle Informationen zu den Leistungen für Asylbewerber in Zypern: Asylum Information Database, [Cyprus: forms and levels of material reception conditions](#), 16. April 2025.

abgezogen werden oder direkt an den Vermieter gehen – **im Endeffekt beläuft sich die ausgezahlte Summe auf 214 bis 261 Euro.**

Zum Vergleich: in Deutschland erhält ein alleinstehender Asylbewerber gemäß den im Asylbewerberleistungsgesetz festgelegten Sätzen im Jahre 2026 etwa 455 Euro, wobei gewisse Leistungen lokal zunehmend durch Bezahlkarten abgedeckt anstatt in Geldbeträgen ausgezahlt werden.²¹ Die Kosten einer Unterkunft werden bei angemessener Höhe (diese hängt vom Ort ab) übernommen; anders als in Zypern gibt es also keine festen, miethöheunabhängigen Sätze.

Für **Familien erhöhen sich die Beträge, allerdings nur bis zu einer Obergrenze.** Ein Zwei-Personen-Haushalt erhält zwischen 425 und 497 für Nahrung, Kleidung und Schuhwerk sowie zwischen 146 und 218 Euro für Strom, Wasser und kleinere Ausgaben. Miethilfen beginnen bei 146 Euro für zwei Personen und können, abhängig vom Wohnort, bis zu 397 Euro für Familien von fünf oder mehr Personen betragen.

Eine **Familie von fünf oder mehr Personen erhält maximal Leistungen in Höhe von 1.155 Euro**, eingeschlossen die direkt an den Vermieter überwiesene Miethilfe. Zum Vergleich: in Deutschland belaufen sich die (zusätzlich zur Mietunterstützung bzw. der Unterkunft gewährten) Leistungen für eine Familie mit drei Kindern zwischen sechs und 14 Jahren derzeit auf ca. 1.420 Euro. Anders als in Zypern ist der Betrag nicht gedeckelt, jedes einzelne Kind hat Anspruch auf Leistungen, die 2026 je nach der altersabhängigen Bedarfsstufe zwischen 309 und 405 Euro im Monat betragen.

Der Zugang zu medizinischer Versorgung ist für Asylbewerber in Zypern nicht per se eingeschränkt, aber anders als Staatsbürger, EU-Bürger und Ausländer mit unbegrenzter Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung, die unter einem 2019 eingeführten Krankenversicherungssystem alle einen Hausarzt haben, können Asylbewerber und Flüchtlinge nur bestimmte staatliche medizinische Versorgungszentren, Krankenhäuser und Apotheken aufsuchen.²² Dies gilt selbst dann, wenn sie arbeiten und somit Beiträge an die staatliche Krankenversicherung entrichten.

Die **Aufnahme einer Arbeit ist Asylbewerbern in Zypern** neun Monate nach dem Zeitpunkt der Asylantragsstellung **gestattet**.²³ Das Arbeitseinkommen wird auf die Unterstützungsleistungen angerechnet (bis auf die Mietunterstützung).

Anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte wechseln in dasselbe Sozialsystem wie arbeitslose Staatsbürger, welches ihnen – sofern sie kein eigenes Einkommen aus Arbeit haben – ein garantiertes Mindesteinkommen (*guaranteed minimum income*, GMI) zukommen lässt. Die Leistungen belaufen sich laut Recherche für einen Alleinstehenden auf derzeit 480 Euro im Monat; Ehegatten erhalten zusätzlich 240 Euro und Kinder je nach Alter zwischen 144 und 240 Euro

21 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, [Neue Leistungssätze nach dem Asylbewerberleistungsgesetz](#), 19. Dezember 2025.

22 Asylum Information Database, [Cyprus: Health Care](#), 16. April 2025.

23 Cyprus Refugee Council, [Important! New rules for the employment of Asylum Seekers](#), 1. Dezember 2023.

monatlich.²⁴ Die Höhe der Mietunterstützung berechnet sich nach lokal unterschiedlichen Faktoren und kann nicht pauschal angegeben werden.

2.1.2. AVR(R-)Programme

Wie die Bundesrepublik Deutschland offeriert Zypern rückkehrwilligen Drittstaatsangehörigen Unterstützungsleistungen.

Vorab: nur **zehn Prozent** der Ausgaben für die im Folgenden beschriebenen Rückkehrprogramme **werden aus Eigenmitteln der Republik Zypern finanziert.**²⁵ Der Rest stammt aus dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) der EU.

2.1.2.1. Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr

Im Rahmen der Recherche konnte ermittelt werden, dass zumindest bis Ende 2021 in der Republik Zypern ein „Programm für die begleitete freiwillige Rückkehr“ lief, in dessen Rahmen die Unterstützungsleistungen die Übernahme der Kosten für das Flugticket sowie eine finanzielle Übergangshilfe umfassten.²⁶ Dabei unterschied sich deren Höhe je nach Herkunftsland. Georgier erhielten 500 Euro pro Person, die Staatsangehörigen mehrerer asiatischer und nordafrikanischer Staaten 1.000 Euro und die Staatsangehörigen verschiedener Staaten Sub-Sahara-Afrikas sowie Syriens 2.000 Euro. Dabei gilt es zu beachten, dass damals (2021) in Syrien noch Bürgerkrieg herrschte.

Auch gegenwärtig (2026) gibt es ein Programm für die freiwillige Rückkehr von Flüchtlingen, subsidiär Schutzberechtigten sowie irregulären Migranten ohne Aufenthaltsgenehmigung.²⁷ Es umfasst ebenfalls die Organisation der Reise in das Herkunftsland sowie die Zahlung von finanzieller Unterstützung (in bar, ausgezahlt kurz vor dem Boarden des Flugzeuges) sowie die Gewährung gewisser weiterer Unterstützungsleistungen zur Wiedereingliederung (Abholung am Zielort, Erwerb von Qualifikationen wie z. B. durch Sprachkurse). Es konnte im Rahmen der Recherche jedoch nicht ermittelt werden, wie hoch die finanziellen Leistungen ausfallen. Das Informationsblatt der Migrationsbehörde spricht nur von einem „erheblichen Barbetrag“.²⁸

2.1.2.2. Rückkehrprogramm für syrische Staatsangehörige im Jahre 2025

Im Jahre 2025 wurde ein **vorübergehendes Rückkehrprogramm für syrische Staatsbürger** ins Leben gerufen. Die Eckpunkte des Konzeptes sind bzw. waren wie folgt: zog ein Syrer bzw. eine syrische Familie den bis zum 31. Dezember 2024 gestellten Asylantrag zurück oder verzichtete auf

24 MiHUB, [Social Benefits](#), 2026.

25 Laut Angaben des zyprischen Parlamentes auf eine entsprechende Anfrage der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages.

26 Caritas Cyprus, [Programme for Assisted Voluntary Return](#), 2026.

27 Ministry of Migration and International Protection, [What is the Assisted Voluntary Return \(AVR\) Programme?](#), 2026.

28 „A considerable amount in cash.“ Ministry of Migration and International Protection (Anm. 27).

den bis 31. Dezember 2024 gewährten Schutzstatus, so unterstützte der zyprische Staat die Person bzw. Familie bei der Rückkehr nach Syrien – zum einen durch die Übernahme des Fluges, zum anderen durch Zahlung eines Geldbetrages. Der Antrag auf Teilnahme an dem Rückkehrprogramm musste bis zum 31. August 2025 gestellt werden.

In seinem Grundkonzept unterscheidet sich das zyprische Rückkehrprogramm für Syrer nicht von **REAG/GARP 2.0** (*Reintegration and Programme for Asylum-Seekers in Germany / Government Assisted Repatriation Programme*), dem deutschen Rückkehrprogramm für Drittstaatsangehörige.²⁹ Auch im Rahmen dieses Programms werden freiwilligen Rückkehrern gewisse Unterstützungsleistungen angeboten (in Deutschland durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF). Anders als die Organisation und Refinanzierung von Rückreisen nach Afghanistan, Eritrea, Jemen und Libyen, die nur bis Mitte 2025 möglich war, ist die Organisation und Refinanzierung freiwilliger Rückreisen nach Syrien „aufgrund des weiterhin hohen Interesses“ weiterhin möglich.³⁰

Anders als in Deutschland dürfen in der Republik Zypern die zur Rückkehr bereiten syrischen Staatsangehörigen bzw. Hauptverdienenden jeder rückkehrwilligen syrischen Familie (maximal eine Person pro Familie) nach Verzicht auf das Asyl **für zwei Jahre in Zypern wohnen und arbeiten**. Er oder sie darf zwischen Syrien und Zypern reisen. Die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung kann einmal um ein Jahr verlängert werden.

Im Rahmen der Recherche konnte nicht ermittelt werden, inwieweit die auf Zypern verbleibende Person Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung hat, wenn sie keine Arbeit findet, oder ob die befristete Aufenthaltsgenehmigung an ein Arbeitsverhältnis gebunden ist. Unabhängig von der gesetzlichen Lage stellt sich die Frage, wie viele zyprische Arbeitgeber willens sind, eine Arbeitskraft einzustellen, deren Aufenthaltsgenehmigung in absehbarer Zeit erlischt.

Ein weiterer Unterschied zwischen den Rückkehrprogrammen Zyperns und Deutschlands ist das Verhältnis zwischen der finanziellen Hilfe für freiwillige Rückkehrer und den staatlichen Leistungen für Asylbewerber.

Die Höhe der zyprischen Rückkehrhilfe beträgt 2.000 Euro pro Erwachsenen bzw. 500 Euro pro Kind, was für Erwachsene geringfügig höher ist als in Deutschland (bis zu 1.700 Euro pro Erwachsenen, 500 Euro pro Kind, gedeckelt auf 4.000 Euro pro Familie).³¹

Allerdings sind die Leistungen für Asylbewerber und Flüchtlinge in Zypern geringer als in Deutschland, was einer der Faktoren ihrer nach der Rechtsprechung von mindestens drei deutschen Verwaltungsgerichten unmenschlichen Lebensbedingungen ist. Insbesondere der Mietzuschuss von 100 Euro im Monat für Einzelpersonen bzw. maximal 397 Euro für eine Familie von fünf und mehr Menschen ist angesichts der Durchschnittsmieten in Zypern inadäquat und läuft nahezu zwangsläufig darauf hinaus, dass sich sehr viele betroffene Menschen eine einzige

29 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), [REAG/GARP](#), 16. Januar 2025.

30 BAMF / IOM, [Das BAMF informiert: Merkblatt zur Refinanzierung freiwilliger Ausreisen nach Afghanistan, Eritrea, Jemen, Libyen und Syrien 2025](#), 7. März 2025.

31 [Bis zu 1700 Euro für Rückkehr nach Syrien](#), SZ am 17. Januar 2025.

Unterkunft teilen müssen oder obdachlos werden. Sowohl Asylbewerber als auch anerkannte Flüchtlinge haben ein deutlich erhöhtes Risiko, in Zypern keine Unterkunft zu finden.³² Die Unterkünfte in Pournara und Kofinou sind überfüllt und reichen bei weitem nicht aus. Viele Asylbewerber leben daher auf der Straße.³³ Für anerkannte Flüchtlinge ist die Situation geringfügig besser, da die Republik Zypern für sie immerhin Wohnungen errichten bzw. erwerben will, wobei das Angebot den Bedarf voraussichtlich nicht abdecken kann und die Umsetzung der Maßnahmen durch bürokratische Hindernisse verzögert wird.³⁴ Einige bereits zuvor bestehende Flüchtlingsunterkünfte wurden wiederum für unbewohnbar erklärt und abgerissen.³⁵

Die schlechten Lebensbedingungen für Asylbewerber und Flüchtlinge könnten Auswirkungen auf die Frage haben, inwieweit die zyprischen AVR(R)-Programme tatsächlich „freiwillig“ in Anspruch genommen werden (siehe zum Kriterium der Freiwilligkeit nachfolgend Ziff. 3.).

Notabene: eine **Neuaufgabe bzw. Verlängerung des Programms ist derzeit nicht geplant**. Auch gab bzw. gibt es kein vergleichbares Programm für Asylbewerber und Flüchtlinge aus anderen Staaten.

Es ließ sich im Rahmen der Recherchen nicht ermitteln, wie viele Anträge auf Unterstützung im Rahmen des Sonderprogramms für syrische Staatsangehörige bis zum Stichtag 31. August 2025 gestellt worden waren. Des Weiteren ist unklar, wie viele Menschen dann ggf. Zypern auch tatsächlich zeitnah verlassen würden. Dazu müsste zum einen die Zahl der Anträge und zum anderen bekannt sein, wie viele der Antragsteller alleinstehend sind und wie viele sich mit ihren Familien in Zypern aufhalten. Wären z. B. alle Antragsteller alleinstehend, würde sich an der Zahl der sich in Zypern befindlichen syrischen Asylbewerber bzw. Flüchtlinge aufgrund der mit der Aufnahme ins Programm verbundenen befristeten Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigung mindestens in den nächsten zwei Jahren nichts ändern.

2.1.2.3. Ergebnisse der AVR(R)-Programme

Hinsichtlich der Wirkung der Programme für die begleitete freiwillige Rückkehr liegen Informationen des zyprischen Parlamentes vor, denen zufolge in den Jahren 2023, 2024 und bis Oktober 2025 insgesamt ca. 24.100 Menschen Zypern im Rahmen eines Programms für freiwillige Rückkehr verließen. Wie oben ausgeführt, ist unklar, ob und wenn ja, wie viele Menschen dabei Teil des Sonderprogramms für Syrien waren.

Zum Vergleich: Laut Bundesamt für Migration und Flüchtlinge reisten im Jahre 2025 insgesamt 16.576 Menschen unter Inanspruchnahme von staatlicher Unterstützung freiwillig aus Deutschland in ihr Herkunftsland oder in einen aufnahmebereiten Drittstaat aus; ein deutlicher Anstieg

32 Asylum Information Database, [Cyprus: Housing](#), 16. April 2025.

33 Marlène Parnara, [Migrants live in 'misery' as Cyprus suffers overwhelm with migrant influx](#), InfoMigrants am 28. April 2022.

34 Charalambos Stylianou, [Thousands of refugee homes still without title deeds](#), Cyprus Mail am 6. Mai 2025.

35 Nikolaos Prakas, [Work on new refugee homes to begin in July](#), 16. April 2024.

gegenüber 2024 (10.358 Personen).³⁶ Dabei beantragten im Jahre 2025 rund 6.000 syrische Staatsbürgerinnen und Staatsbürger Unterstützung für die freiwillige Rückkehr nach Syrien; rund 3.700 reisten bereits zurück. Im Rahmen der von den Bundesländern angebotenen freiwilligen Rückreisen reisten 426 Menschen zurück nach Syrien.³⁷ Für 2026 sind im Bundeshaushalt 30 Mio. Euro für die Programme für freiwillige Rückkehr eingeplant.³⁸ Diese entstammen größtenteils dem AMIF, aus dem im Zeitraum 2021-2027 insgesamt 1,5 Mrd. Euro nach Deutschland gehen, wovon wiederum 25 Prozent für Projekte für die freiwillige Rückkehr wie REAG/GARP 2.0 vorgesehen sind.³⁹

3. Völkerrechtlicher Rahmen für AVR(R)-Programme

Das Völkerrecht verbietet weder die freiwillige Rückkehr von Migranten in ihre Ursprungsländer noch Programme von Staaten, die eine solche freiwillige Rückkehr von Geflüchteten fördern. Vielmehr hat der United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) gemäß Art. 1 Abs. 1 UNHCR-Statut die Aufgabe, „dauerhafte Lösungen für das Flüchtlingsproblem zu suchen, indem er die Regierungen [...] dabei unterstützt, die freiwillige Rückführung dieser Flüchtlinge zu erleichtern,“⁴⁰ allerdings weist der UNHCR auch regelmäßig darauf hin, dass die Situation im Ursprungsland einer freiwilligen Rückkehr in Sicherheit und Würde abträglich sein kann.⁴¹ Neben dem UNHCR hat auch die International Organization for Migration (IOM), eine mit den Vereinten Nationen (VN) verbundene Organisation,⁴² die Aufgabe, Regierungen oder anderen internationalen Organisationen Unterstützung für freiwillige Rückführungen anzubieten (vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. d Verfassung der IOM).⁴³ Die IOM hat auch die Republik Zypern durch die Umsetzung eines Programms zur freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten unterstützt.⁴⁴ Darüber hinaus sieht auch der 2018 von der VN-Generalversammlung angenommene

36 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Freiwillige Rückkehr: 60 Prozent mehr freiwillige Ausreisen als im Vorjahr](#), 2. Februar 2026.

37 Claudia Kornmeier und Philipp Eckstein, [Wie Schwarz-Rot freiwillige Ausreisen vorantreibt](#), Tagesschau am 2. Februar 2026.

38 Hierbei ist zu beachten, dass der Haushaltsposten nicht nur die Finanztransfers an die Rückkehrer, sondern auch die Ausgaben für die Verwaltung, die Flüge usw. beinhaltet.

39 Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF), [REAG/GARP 2.0 – Rückkehrmaßnahmen strukturiert umgesetzt](#), 6. Februar 2026.

40 UNHCR, [Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees](#); im Original: seeking permanent solutions for the problem of refugees by assisting governments [...] to facilitate the voluntary repatriation of such refugees [...].“ (Übersetzt mit Hilfe von deepl.com)

41 Speziell zu Syrien etwa UNHCR, [Comprehensive Protection and Solutions Strategy: Protection Thresholds and Parameters for Refugee Return to Syria](#), Februar 2018, S. 2.

42 IOM, [United Nations system and UN Network on Migration](#).

43 IOM, [IOM Constitution](#).

44 IOM, [Assisted Voluntary Return and Reintegration from Cyprus](#).

(rechtlich unverbindliche) Global Compact on Refugees freiwillige Rückführungen als Teillösung für Fluchtbewegungen vor.⁴⁵

Ein **Recht auf Rückkehr in das eigene Land** ist zudem in verschiedenen menschenrechtlichen Verträgen und Dokumenten enthalten, etwa in der (rechtlich unverbindlichen) Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte oder dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR).⁴⁶

Jedoch ist im völkerrechtlichen Kontext von Relevanz, dass die Rückkehr **wirklich „freiwillig“** erfolgt. Werden Flüchtlinge von Behörden gezwungen oder unter Druck gesetzt, an freiwilligen Rückkehrprogrammen teilzunehmen, kann dies aus völkerrechtlicher Sicht problematisch sein. In der völkerrechtlichen Literatur wird bereits seit einiger Zeit darauf hingewiesen, Staaten würden **Druck ausüben**, um die Teilnahme von Migranten an sogenannten freiwilligen Rückkehrprogrammen zu gewährleisten. Als Folge verschwimmen immer mehr die Grenzen zwischen freiwilliger und zwangsweiser Rückkehr.⁴⁷ Insbesondere sind in diesem Kontext Verstöße gegen das in verschiedenen völkerrechtlichen Verträgen normierte **Refoulement-Verbot** denkbar. Das Refoulement-Verbot besagt, dass „keine Person in einen Staat zurückgewiesen werden darf, in dem ihr eine Verletzung fundamentaler Menschenrechte droht.“⁴⁸ Dies ist explizit in Art. 33 Abs. 1 GFK sowie in Art. 3 der Anti-Folterkonvention festgeschrieben. Ferner ist mittlerweile durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) und die Spruchpraxis des VN-Menschenrechtsausschusses klargestellt worden, dass das Refoulement-Verbot (implizit) von **Art. 3 EMRK** und Art. 7 IPbPR umfasst wird. Während das Refoulement-Verbot in der GFK nur für Flüchtlinge i. S. d. GFK gilt, gelten die Refoulement-Verbote in der EMRK und in dem IPbPR unabhängig von einer Flüchtlingseigenschaft.

Hinsichtlich potenzieller Verstöße von Staaten gegen völkerrechtliche Verpflichtungen sei auch darauf hingewiesen, dass die parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) die Mitgliedstaaten bereits im Jahr 2010 in einer Resolution aufgefordert hat, dafür zu sorgen, dass Programme zur freiwilligen Rückkehr tatsächlich freiwillig sind, dass die Zustimmung der betroffenen Personen nicht unter Druck oder Erpressung eingeholt wird und dass diese freie und fundierte Entscheidungen treffen können.⁴⁹

Im Folgenden wird der Begriff der „Freiwilligkeit“ unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR (dazu 3.1.), der Definition der IOM (dazu 3.2.) und der Kritik der Wissenschaft und

45 UNHCR, [The Global Compact on Refugees](#), S. 34 f.; siehe dazu auch: Ihlamur-Öner, The Global Politics of Refugee Protection and Return, [Verfassungsblog](#), 2. Oktober 2020.

46 Überblick in ICRC, IHL Databases, Rule 132. [Return of Displaced Persons](#).

47 Ihlamur-Öner, The Global Politics of Refugee Protection and Return, [Verfassungsblog](#), 2. Oktober 2020; Cassarino, Expulsion or Return? A Plea for Terminological Clarity, [UNESCO Chair on International Migration Policy Brief](#), November 2019, S. 2.

48 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Völker- und menschenrechtliche Vorgaben für Abschiebung von straffällig gewordenen Flüchtlingen, [WD 2 - 3000 - 002/16](#), 18. Januar 2016, S. 4.

49 Parlamentarische Versammlung des Europarats, [Resolution 1742 \(2010\)](#), Ziff. 10.1.

Nichtregierungsorganisationen (NGOs) (dazu 3.3.) diskutiert, bevor mit einem Zwischenfazit (dazu 3.4.) abgeschlossen wird.

3.1. Die Rechtsprechung des EGMR

Der EGMR hat sich mehrfach mit der Thematik der „**Freiwilligkeit**“ befasst.⁵⁰ In dem Urteil **MS gg. Belgien**⁵¹ aus dem Jahr 2012 machte der Beschwerdeführer u. a. geltend, dass seine Rückkehr in den Irak gegen Art. 3 EMRK verstoßen würde. Er führte aus, dass bei einem ersten Treffen mit Vertretern der IOM eine Akte über eine freiwillige Rückkehr angelegt wurde. Er erklärte weiterhin, dass er nicht um den Besuch der IOM gebeten habe. Deren Vertreter hätten ihm erklärt, dass ihm in Belgien eine unbefristete Inhaftierung drohe. Er erläuterte zudem, dass er keine andere Wahl gehabt habe und zur Ausreise gezwungen gewesen sei, da die Aussicht auf eine unbefristete Inhaftierung in Belgien unerträglich gewesen sei.⁵² Der EGMR urteilte, dass in diesem Fall kein wirksamer Verzicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK durch den Beschwerdeführer vorgelegen habe und die Rückkehr als „erzungen“ (un retour forcé) zu qualifizieren sei.⁵³

Mit einer ähnlichen Argumentation entschied der EGMR im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung in der Sache **NA gg. Finnland**⁵⁴ aus dem Jahr 2019, dass die Rückkehr in den Irak im fraglichen Fall nicht freiwillig erfolgt sei, obwohl die Person vorgeblich „freiwillig“ – im Rahmen eines Programms zur unterstützten freiwilligen Rückkehr – ausgereist war. Der EGMR begründete dies damit, dass gegen die betreffende Person ein vollziehbarer Ausweisungsbescheid („enforceable removal order“) vorlag. Somit könne die Rückkehr nicht „freiwillig“ im Sinne einer freien Entscheidung gewesen sein.⁵⁵ Dieses Urteil wurde zwar am 13. Juli 2021 aufgehoben, da später festgestellt wurde, dass Dokumente, die für die Feststellungen des Gerichtshofs von zentraler Bedeutung waren, vom Antragsteller gefälscht worden waren. Dennoch bleiben die Ausführungen zur Freiwilligkeit des EGMR von Bedeutung. Diese befassen sich schließlich mit dem rechtlichen Umfang des Begriffs „Freiwilligkeit.“⁵⁶

50 Siehe dazu: Negishi, *Constructive Refoulement as Disguised Voluntary Return: The Internalised Externalisation of Migrants*, *Netherlands International Law Review*, 71 (2024), 155 (160 f.) m.w.N.

51 EGMR, Urteil vom 31. Januar 2012, *MS v. Belgique*, *Beschw.-Nr. 50012/08*.

52 EGMR, Pressemitteilung vom 31. Januar 2012, *Islamist extremist's human rights breached concerning extensions of his continued detention and return to Iraq*, S. 3.

53 EGMR, Urteil vom 31. Januar 2012, *MS v. Belgique*, *Beschw.-Nr. 50012/08*, Rn. 124 f.

54 EGMR, Urteil vom 14. November 2019 in der revidierten Fassung vom 13. Juli 2021, *NA v. Finland*, *Beschw.-Nr. 25244/18*.

55 EGMR, Urteil vom 14. November 2019 in der revidierten Fassung vom 13. Juli 2021, *NA v. Finland*, *Beschw.-Nr. 25244/18*, Rn. 57, 62.

56 Gauci, *IOM and 'Assisted Voluntary Return' Responsibility for Disguised Deportations?*, in: Bradley, Costello, Sherwood, (Hrsg.), *IOM Unbound?: Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion*, 2023. S. 397-419 (405 f.).

Im Fall **MA gg. Belgien**⁵⁷ aus dem Jahr 2020 unterschrieb der Beschwerdeführer ein Dokument, in dem er der Rückführung in den Sudan im Rahmen eines freiwilligen Rückkehrprogramms zustimmte. Die belgische Regierung stützte sich auf diese Zustimmung, um die Opfereigenschaft des Beschwerdeführers hinsichtlich der Möglichkeit einer Verletzung von Art. 3 EMRK und in folgedessen die Zulässigkeit der Beschwerde zu bestreiten. Der EGMR folgte dieser Argumentation Belgiens nicht und ließ die Klage zu. Er führte an, dass eine vollstreckbare Ausweisungsverfügung vorlag. Ferner stellte er fest, dass der Kläger wohl nur Arabisch beherrschte und das in englischer Sprache verfasste Dokument über die „freiwillige Rückkehr“, welches er am Flughafen ohne Hilfe eines Dolmetschers unterzeichnet hatte, wahrscheinlich nicht verstanden hatte. Darüber hinaus wies der EGMR auf die besondere Schutzbedürftigkeit des inhaftierten Beschwerdeführers hin.⁵⁸

In dem ähnlich gelagerten Fall **Akkad gg. Türkei**⁵⁹ aus dem Jahr 2022 verneinte der EGMR ebenfalls trotz der Existenz eines Dokumentes, auf dem der Beschwerdeführer seiner freiwilligen Rückkehr nach Syrien zugestimmt hatte, dass der Verzicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK freiwillig geschehen sei und stellte eine Verletzung von Art. 3 EMRK fest.⁶⁰

3.2. IOM

Im Gegensatz zu den Urteilen des EGMR, die nur Schlüsse darauf zulassen, wann *keine* Freiwilligkeit vorliegt, definiert die **IOM** in ihrem (nicht rechtsverbindlichen) „Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration“ „Freiwilligkeit“ positiv. Dort heißt es:

„In the context of AVRR, voluntariness is assumed to exist if two conditions apply: (a) freedom of choice, which is defined as the absence of physical or psychological pressure to enrol in an AVRR programme; and (b) an informed decision, which requires the availability of timely, unbiased and reliable information upon which to base the decision. In some cases, an assessment may be needed by qualified professionals to determine the extent to which a person is capable to take such a free and informed decision, and who, should the person lack such a capacity, could legally take the decision on his/her behalf.”⁶¹

Im weiteren Verlauf des Dokuments aus dem Jahr 2018 wird deutlich, dass für die **IOM** die **Freiwilligkeit einer Rückkehr** nicht dadurch ausgeschlossen wird, dass sie die **einzige Alternative zu einer lang andauernden Haft** ist. So heißt es:

„In some contexts, in the absence of other alternatives, assisted voluntary return can be an option to end unnecessary and sometimes prolonged detention. Strict safeguards are required when facilitating the voluntary return of migrants held in immigration detention to ensure

57 EGMR, Urteil vom 27. Oktober 2020, MA v. Belgique, Beschw.-Nr. 19656/18.

58 EGMR, Urteil vom 27. Oktober 2020, MA v. Belgique, Beschw.-Nr. 19656/18, Rn. 58-63.

59 EGMR, Urteil vom 21. Juni 2022, Akkad v. Turquie, Beschw.-Nr. 1557/19.

60 EGMR, Urteil vom 21. Juni 2022, Akkad v. Turquie, Beschw.-Nr. 1557/19, Rn. 74-76.

61 IOM, [Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration](#), 2018, S. 6.

that migrants have access to all relevant information and are counselled on all options available to them to enable an informed decision. In assessing the willingness of detained migrants to return, it must be ensured they are not subject to pressure, violence or ill treatment intended, or to an actual or implied threat of indefinite or arbitrary detention to force enrolment in the AVRR programmes.”⁶²

Es scheint zumindest fraglich, inwieweit diese Ausführungen in **Einklang mit der Rechtsprechung des EGMR** in der Sache MS gg. Belgien stehen. Dort hatte der EGMR aufgrund der Aussicht auf eine unbeschränkte Inhaftierung den freiwilligen Verzicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK abgelehnt. Die IOM befasst sich zwar nur mit einer lang andauernden Haft und stellt fest, dass eine Androhung von unbeschränkter Inhaftierung nicht vorkommen dürfe. In der Praxis dürften aber die Grenzen zwischen lang andauernder und unbeschränkter Inhaftierung fließend sein.

3.3. Kritik der Wissenschaft und von NGOs

Somit überrascht es wenig, dass sich die **IOM und auch der UNHCR Kritik** von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Wissenschaft hinsichtlich ihrer Beteiligung an vorgeblich freiwilligen Rückführungen oder Rückkehrprogrammen ausgesetzt sehen.⁶³ So monierte beispielsweise Human Rights Watch das Vorgehen des UNHCR mit Blick auf afghanische Geflüchtete in Pakistan und warf dem UNHCR vor, die Massenabschiebungen Pakistans effektiv unterstützt und sich damit zu einem Komplizen der Verstöße gegen das Refoulement-Verbot gemacht zu haben.⁶⁴ Vincent Chetail, Völkerrechtsprofessor am Geneva Graduate Institute, erläutert in Bezug auf die Wissenschaft und die IOM sowie den UNHCR:

„A number of scholars have been even more vociferous than activists to contend that ‘[i]t is called an organization *for* migration, but does much *against* migration, for example, by returning unwanted migrants to their country or preventing unauthorized migration.’ Most criticisms focus on the Assisted Voluntary Return and Reintegration Programs (AVRR) that constitute a core activity of the IOM [...] While the IOM has attracted the most vivid criticism, UNHCR is neither immune therefrom. The voluntariness and safety of voluntary repatriation programmes carried out by UNHCR [...] have frequently been questioned [...]”⁶⁵

Auch Jean-Pierre Gauci vom British Institute of International and Comparative Law argumentiert, „dass einige Situationen, die die **IOM als ‚freiwillig‘** bezeichnet, in Wirklichkeit nicht freiwillig

62 IOM, [Framework for Assisted Voluntary Return and Reintegration](#), 2018, S. 9.

63 Vgl. Negishi, Constructive Refoulement as Disguised Voluntary Return: The Internalised Externalisation of Migrants, *Netherlands International Law Review*, 71 (2024), 155 (161 f.).

64 Human Rights Watch, Pakistan Coercion, UN Complicity, [The Mass Forced Return of Afghan Refugees](#), m.w.N., 13. Februar 2017.

65 Chetail, *International Migration Law*, 2019, S. 377 m.w.N.

sind und angesichts der rechtlichen Auswirkungen präziser als **Formen der sanften Abschiebung** definiert werden sollten.“⁶⁶

Gauci argumentiert weitergehend, dass „wenn die betreffende Rückführung gegen geltendes Recht verstoßen würde (z. B. gegen das Refoulement-Verbot), [...] man die Vereinbarung zur freiwilligen Rückkehr nicht als Rechtfertigung für den Verstoß gegen den völkerrechtlichen Grundsatz heranziehen“⁶⁷ kann. Der **EGMR** lässt die Frage, ob auf den **Schutz von Art. 3 EMRK verzichtet** werden kann, hingegen offen und stellt in seinen Urteilen nur regelmäßig fest, dass – unabhängig davon, ob ein Verzicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK möglich ist – ein solcher nicht freiwillig erfolgt ist.⁶⁸ So führte der EGMR in der Entscheidung NA gg. Finnland beispielsweise aus:

“Without taking a stand *in abstracto* on whether the rights guaranteed under Articles 2 and 3 can be waived, the Court notes that a waiver must, if it is to be effective for Convention purposes, in any event be given of one’s own free will, either expressly or tacitly, be established in an unequivocal manner and be attended by minimum safeguards commensurate with its importance [...].”⁶⁹

Sollte ein wirksamer Verzicht auf den Schutz von Art. 3 EMRK möglich sein, so muss dieser nach der Rechtsprechung des EGMR jedenfalls „bewusst und informiert“⁷⁰ sein. Es bleibt abzuwarten, ob sich der EGMR zur Frage der Verfügbarkeit von Art. 3 EMRK zukünftig positionieren wird. Sollte der EGMR die in Art. 3 EMRK enthaltenen Rechte für nicht verfügbar halten, läge in der Tat nahe, dass, sofern einer Person im Zielland eine Art. 3 EMRK widersprechende Behandlung droht, diese nicht freiwillig in ihre Rückkehr einwilligen kann. Eine eigenständige Rückkehr ohne Teilnahme an einem Programm dürfte davon unberührt bleiben.

66 Gauci, IOM and ‘Assisted Voluntary Return’ Responsibility for Disguised Deportations?, in: Bradley, Costello, Sherwood, (Hrsg.), IOM Unbound?: Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion, 2023, S. 397-419 (399), im Original: „that some situations IOM describes as ‘voluntary’ are not actually voluntary and given the legal implications should be more accurately defined as forms of soft deportations.” (Übersetzt mit Hilfe von deepl.com)

67 Gauci, IOM and ‘Assisted Voluntary Return’ Responsibility for Disguised Deportations?, in: Bradley, Costello, Sherwood, (Hrsg.), IOM Unbound?: Obligations and Accountability of the International Organization for Migration in an Era of Expansion, 2023, S. 397-419 (413), im Original: „if the return in question would violate law (e.g. the principle of non-refoulement), one cannot use the agreement to return voluntarily as an excuse for the violation of the international legal principle.” (Übersetzt mit Hilfe von deepl.com)

68 EGMR, Urteil vom 31. Januar 2012, MS v. Belgique, Beschw.-Nr. 50012/08, Rn. 123; EGMR, Urteil vom 14. November 2019 in der revidierten Fassung vom 13. Juli 2021, NA v. Finland, Beschw.-Nr. 25244/18, Rn. 59; EGMR, Urteil vom 27. Oktober 2020, MA v. Belgique, Beschw.-Nr. 19656/18, Rn. 61.

69 EGMR, Urteil vom 14. November 2019 in der revidierten Fassung vom 13. Juli 2021, NA v. Finland, Beschw.-Nr. 25244/18, Rn. 59.

70 EGMR, Urteil vom 27. Oktober 2020, MA v. Belgique, Beschw.-Nr. 19656/18, Rn. 61 EGMR, Urteil vom 21. Juni 2022, EGMR, Urteil vom 21. Juni 2022, Akkad v. Turquie, Beschw.-Nr. 1557/19, Rn. 74, im Original „conscience et éclairée.”

3.4. Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das **Völkerrecht keinesfalls freiwillige Rückkehrprogramme verbietet**, jedoch in der Praxis häufig die Linien zwischen freiwilliger und erzwungener Teilnahme an diesen Programmen verschwimmen. Die **genaue Definition** einer „freiwilligen“ **Rückkehr** in Rechtsprechung und Literatur dürfte zudem noch **nicht abschließend geklärt** sein. Nach der Rechtsprechung des EGMR ist die Rückkehr aber jedenfalls dann nicht freiwillig, wenn die Alternative zur freiwilligen Rückführung eine unbeschränkte Inhaftierung ist oder ein vollstreckbarer Ausweisungsbescheid vorliegt. Die IOM hält nach eigenen Angaben hingegen freiwillige Rückführungen jedenfalls bei lang andauernden Inhaftierungen für möglich.

4. Rahmen für AVR(R)-Programme auf EU-Ebene

Nachfolgend wird der unionale Rahmen für nationale AVR(R)-Programme (wie das von Zypern aufgelegte Programm für Syrien) dargestellt. Hierzu wird zunächst die allgemeine strategische Ausrichtung der EU in diesem Bereich dargestellt (Ziff. 4.1.).⁷¹ Dann wird darauf eingegangen, ob sich aus dem EU-Sekundärrecht Vorgaben für die Ausgestaltung nationaler AVR(R)-Programme ergeben (Ziff. 4.2.). Ziff. 4.3. geht auf den operativen Rahmen im Bereich der unterstützten freiwilligen Rückkehr und Ausreise ein, Ziff. 4.4. stellt das von der EU aufgelegte Programm für Reintegrationshilfe vor und Ziff. 4.5. geht auf die Finanzierung nationaler Programme durch EU-Mittel ein. Ziff. 4.6. beleuchtet, ob die Mitgliedstaaten bei der Schaffung und Durchführung nationaler AVR(R)-Programme an die Unionsgrundrechte gebunden sind.

4.1. Strategische Ausrichtung

Die Mitteilung der Kommission zu einem **neuen Migrations- und Asylpaket** aus dem Jahr 2020⁷² gibt das Ziel eines wirksamen und gemeinsamen EU-Rückkehrsystems aus, das die Rückkehrförderung einschließen sollte. Die Mitteilung verweist u. a. auf die geplante **Neufassung der Rückführungsrichtlinie** (s. Ziff. 4.2.2.)⁷³, welche Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr als „effizienteste und nachhaltigste Methode der Rückkehrförderung“ unterstützen solle. Betont wird außerdem, dass die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „**Frontex**“) zum operativen Arm der EU-Rückkehrpolitik werden solle und dass die Kommission einen **Rückkehrkoordinator** ernennen werde, der technische Unterstützung leiste, um die verschiedenen Komponenten der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen. Er solle durch ein **hochrangiges Netz für Rückkehrfragen** unterstützt werden (s. Ziff. 4.3.).⁷⁴ Eine Rückkehr sei

71 Siehe für einen Überblick: Kommission, [An effective, firm and fair EU return and readmission policy](#); Kommission, [Irregular migration and return](#), 21. März 2024.

72 Mitteilung der Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, [KOM\(2020\) 609 endg.](#), 23. September 2020.

73 Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission aus dem Jahr 2018 ([KOM\(2018\) 634 endg.](#)) wurde zurückgezogen und ersetzt durch den Vorschlag für eine Verordnung des zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, [KOM\(2025\) 101 endg., 11. März 2025.](#)

74 Siehe auch: Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 11, 13,

wirksamer, wenn sie freiwillig erfolge und mit entschlossenen Wiedereingliederungsmaßnahmen einhergehe. Die **Förderung der freiwilligen Rückkehr sei daher ein zentrales strategisches Ziel der Kommission.**⁷⁵ Als freiwillige Rückkehr wird die unterstützte oder unabhängige Rückkehr einer Person in ein Drittland auf der Grundlage ihres freien Willens verstanden. Dagegen meint Rückführung die zwangsweise Durchsetzung einer Rückkehrverpflichtung, insbesondere die tatsächliche Beförderung des Rückkehrers in ein Drittland.⁷⁶

Das strategische Ziel der Kommission kommt in der „**EU-Strategie für freiwillige Rückkehr**“ aus dem Jahr 2021 zum Ausdruck. Diese soll zentrale Bestandteile des Migrations- und Asylpakets unterstützen.⁷⁷ Darin heißt es, dass der wirkliche Erfolg der Rückkehrpolitik nicht nur an den Rückkehrquoten, sondern auch an der Situation der betroffenen Personen zu messen sei, um ihre **Rückkehr in Würde** zu ermöglichen und ihren **Wiedereingliederungsaussichten** Rechnung zu tragen.⁷⁸ Ziel sei es, die **Zahl und den Anteil der freiwilligen Rückkehrer** aus der EU und den Transitländern zu steigern, die **Qualität der Unterstützung für Rückkehrer zu verbessern** und die **Kohärenz und Steuerung** der EU-Maßnahmen zu stärken.⁷⁹ Hierfür wolle man auf Erreichtem aufbauen und bestehende Hindernisse abbauen. Als Hemmnisse für die volle Wirksamkeit der EU-Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr nennt die Strategie (Stand 2021) u. a.: mangelnde Kohärenz zwischen nationalen AVRR-Programmen⁸⁰, was der EU bspw. das Abschließen von Rückkehrübernahmeabkommen erschwere und ein „AVRR-Programm-Shopping“ seitens der Migranten begünstige, sowie eine unzureichende Finanzierung, obwohl die freiwillige Rückkehr günstiger sei als (zwangsweise) Rückführungen.⁸¹

75 Mitteilung der Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, [KOM\(2020\) 609 endg.](#), 23. September 2020, S. 10 ff.

76 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 1, Fn. 1.

77 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 2. Siehe zur Umsetzung der Strategie: Kommissionsdienststellen, Arbeitspapier, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC Delegations, [SWD\(2025\) 250 endg.](#), 16. Mai 2025, S. 10.

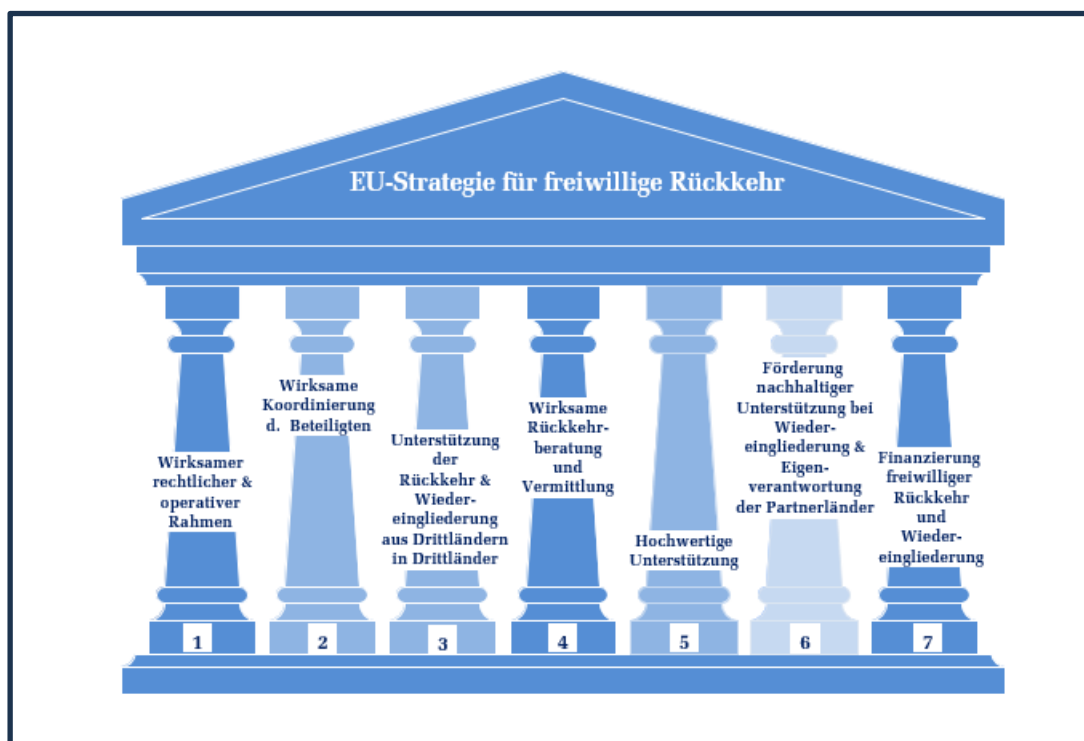
78 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 1.

79 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 8.

80 Soweit im jeweiligen Kommissionsdokument oder Rechtsakt ausdrücklich auch der Wiedereingliederungsaspekt genannt wird, wird folgend die Abkürzung „AVVR“ statt „AVR(R)“ verwendet.

81 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 5 ff.

Als Reaktion auf die bestehenden Herausforderungen definiert die Strategie **sieben Säulen**, die die internen, externen und operativen Aspekte der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung vereinen:⁸²



Es wird im Folgenden nur auf einzelne Aspekte der Strategie eingegangen. Hinsichtlich des **wirksamen rechtlichen Rahmens**, der Bestandteil der ersten Säule ist, verweist die Strategie – ebenso wie das Migrations- und Asylpaket – auf die geplante **Neufassung der Rückführungsrichtlinie**, die eine gemeinsame Grundlage schaffen, um Kohärenz zwischen den nationalen AVRR-Programmen zu erreichen (s. Ziff. 4.2.2.). Genannt werden auch die (inzwischen in Kraft getretene) Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (**AMM-VO**),⁸³ die eine „gestärktere Steuerung“

82 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 8.

83 Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013, [Abl. L. 2024/1351, 22. Mai 2024 \(konsolidierte Fassung\)](#).

ermögliche (s. Ziff. 4.2.3.) und die überarbeitete Eurodac-Verordnung⁸⁴, die die Mitgliedstaaten durch die Einführung neuer Datenfelder befähigen solle, die Gewährung von Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe besser zu verfolgen. So solle das Risiko unerlaubter Sekundärmigration verringert werden, welches durch unterschiedliche nationale Programme begünstigt werde.⁸⁵

Hinsichtlich des **operativen Rahmens**, der ebenfalls Bestandteil der ersten Säule ist, heißt es in der Strategie, dass **Frontex** immer mehr Maßnahmen zur freiwilligen Rückkehr unterstützen und die Kapazitäten aufstocken solle,⁸⁶ um den Mitgliedstaaten in allen Phasen der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung **operative Unterstützung** zu leisten (s. Ziff. 4.3.2.)⁸⁷. Es wird darauf hingewiesen, dass Frontex **gemeinsame Wiedereingliederungsdienste** entwickeln werde, die den Mitgliedstaaten die nötige Flexibilität gäben, 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.⁸⁸ Zudem weist die Strategie auf die technische Unterstützung hin, die der **EU-Rückkehrkoordinator** und das **hochrangige Netz für Rückkehrfragen**, dem Vertreter der Mitgliedstaaten angehören, leisten würden, um die verschiedenen Aktionsbereiche der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen, auch im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung (s. Ziff. 4.3.1.).⁸⁹

Mit Blick auf Säule 4 (**Wirksame Rückkehrberatung und Vermittlung**) wird die Wichtigkeit zeitnaher, aktueller und relevanter Informationen über den Status des Betroffenen und das Angebot der unterstützten freiwilligen Rückkehr betont, um Migranten zu helfen, eine sichere und würdevolle Rückkehr zu planen. Es wird insofern u. a. auf den EU-Rahmen für Rückkehrberatung und

84 Verordnung (EU) 2024/1358 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zur effektiven Anwendung der Verordnungen (EU) 2024/1351 und (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2001/55/EG sowie zur Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates, [ABl. L, 2024/1358, 22. Mai 2024 \(konsolidierte Fassung\)](#).

85 Siehe im Einzelnen: Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 9 f.

86 Genannt werden die Einrichtung einer ständigen Reserve, zu der auch Rückführungsexperten gehören, die spezialisierte Unterstützung leisten, sowie die Einrichtung einer speziellen Abteilung innerhalb von Frontex unter der Leitung eines stellvertretenden Exekutivdirektors, um die Agentur in die Lage versetzen, ihr erweitertes Mandat im Bereich der Rückkehr wahrzunehmen.

87 D. h. Beratung vor der Rückkehr z. B. durch Sensibilisierungskampagnen, Unterstützung nach der Ankunft und Überprüfung der Wirksamkeit der Wiedereingliederungshilfe.

88 Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 10 f.

89 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 10 f.

Informationsinstrumente für Rückkehrberater und Dienstleister hingewiesen (Verzeichnis der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe, Instrument für Wiedereingliederungshilfe).⁹⁰

Zur Säule 5 (**Gewährleistung hochwertiger Unterstützung**) führt die Strategie aus, dass (Stand 2021) die Qualitätsstandards hinsichtlich der Unterstützungsleistungen (vor der Rückkehr, hinsichtlich der Reise, nach der Ankunft und für die Wiedereingliederung) zwischen den Mitgliedstaaten sowie je nach Drittland und Anbieter von Wiedereingliederungshilfe variierten. Dies könne sich – zusammen mit der Fragmentierung der nationalen Programme – negativ auf die Akzeptanz der Rückkehr auswirken, insbesondere aufseiten der Migranten und der Drittländer. Als Reaktion hierauf kündigte die Kommission die Entwicklung eines Qualitätsrahmens für Anbieter von Wiedereingliederungsdienstleistungen an (s. Ziff. 4.4.).⁹¹

Hinsichtlich der Säule 7 (**Finanzierung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung**) betont die Strategie u. a., dass die EU im Finanzzyklus 2021-2027 den Prioritäten der Strategie Rechnung tragen und ihre Rolle bei der Finanzierung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung ausbauen werde. Die Umsetzung der Strategie werde im Rahmen der einschlägigen Fonds unterstützt. So werde die Kommission mit dem **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)** für den Zeitraum 2021-2027 die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr begleiten und Mittel für AVRR-Programme bereitstellen (s. Ziff. 4.5.).⁹² Darüber hinaus werden das Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit (NDICI) und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA III) als Finanzierungsquellen genannt.⁹³

4.2. Sekundärrecht im Bereich der Rückkehr von Migranten

Nachfolgend werden EU-Sekundärrechtsakte darauf hin untersucht, ob sie Vorgaben für die Ausgestaltung nationaler AVR(R)-Programme machen.

90 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 15.

91 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 17 f.

92 Darüber hinaus werde sie finanzielle Unterstützung für die Pflege und Entwicklung von Informationssystemen 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 werde durch einschlägige Maßnahmen vor und nach der Rückkehr ergänzende Unterstützung leisten.

93 Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 21 ff. Im Rahmen dieser Arbeit wird nur auf den AMIF eingegangen.

4.2.1. Rückführungsrichtlinie 2008

4.2.1.1. Überblick über die Regelungen

Die EU-Rückführungsrichtlinie (**Rückf-RL**)⁹⁴ legt gemäß Art. 1 Rückf-RL gemeinsame Normen und Verfahren fest, die die Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger anzuwenden haben. Die Rückf-RL gilt nur für Personen, die ausreisepflichtig sind. Sie gilt nicht für Personen, die im Asylverfahren sind und daher ein Aufenthaltsrecht haben.⁹⁵ Das Hauptziel der Richtlinie besteht in der Einführung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik unter **vollständiger Achtung der Grundrechte** der EU und des Völkerrechts, einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte und der **Würde der Betroffenen**.⁹⁶

Die Rückführungsrichtlinie normiert einen **Vorrang der freiwilligen Rückkehr** vor der (erzwungenen) Rückführung, vgl. Erwägungsgrund (ErwG) 10 Rückf-RL. Sofern die Rückkehr nicht gefährdet ist, ist die freiwillige Ausreise der Abschiebung vorzuziehen, weil es sich dabei – so die Kommission – um eine menschenwürdigere, sicherere und häufig kostengünstigere Rückkehrpolitik handele.⁹⁷ Freiwillige Rückkehr bezeichnet nach Art. 3 Nr. 3 Rückf-RL die freiwillige Erfüllung einer (abstrakten) Rückkehrverpflichtung. Freiwillige Ausreise bezeichnet gemäß Art. 3 Nr. 8 Rückf-RL die Erfüllung einer Rückkehrverpflichtung innerhalb der dafür in einer behördlichen Rückkehrentscheidung i. S. v. Art. 6 Rückf-RL vorgesehenen Frist. Art. 7 Rückf-RL regelt, wie die behördliche Rückkehrentscheidung mit Blick auf freiwillige Ausreisen auszugestaltet ist. Hierbei geht es darum, eine Frist für die freiwillige Ausreise zu bestimmen und ggf. Maßnahmen festzulegen, um eine Fluchtgefahr zu vermeiden. Den **Mitgliedstaaten** werden **keine Pflichten zur Unterstützung** der Rückkehrer auferlegt.

94 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, 24. Dezember 2008, S. 98](#).

95 Vgl. zum Begriff des illegalen Aufenthalts: Art. 3 Nr. 2 Rückführungsrichtlinie.

96 Vgl. Art. 1 Rückf-RL und EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, Rs. C-181/16, Gnandi, Rn. 48 m. N. aus der Rechtsprechung.

97 Vgl. ErwG10 Rückf-RL sowie Empfehlung (EU) 2017/2338 der Kommission vom 16. November 2017 für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist, [ABL L 339, 19. Dezember 2017, S. 83](#), S. 108 (im Folgenden: Rückkehrhandbuch der Kommission).

4.2.1.2. Keine Vorgaben für nationale AVR(R)-Programme

Die Rückführungsrichtlinie **verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht** dazu, **Programme zur Förderung der freiwilligen Ausreise aufzulegen**.⁹⁸ Sie schafft **keinen Rahmen für die Einrichtung und Durchführung nationaler AVR(R)-Programme**.⁹⁹

ErwG 10 Rückf-RL bekräftigt aber Folgendes:

„Zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sollten die Mitgliedstaaten eine verstärkte Rückkehrhilfe und -beratung gewähren und die einschlägigen vom Europäischen Rückkehrfonds gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten optimal nutzen.“

Im Rückkehrhandbuch der Kommission aus dem Jahr 2017¹⁰⁰ heißt es, dass die Mitgliedstaaten durch ErwG 10 Rückf-RL nachdrücklich **ermutigt** werden, **Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr** zur Förderung einer menschenwürdigen Rückkehr und generell im Hinblick auf eine bessere Durchsetzung der Rückkehr **bereitzustellen**. Die Mitgliedstaaten sollen für eine **angemessene Verbreitung von Informationen** über die freiwillige Rückkehr und Unterstützungsprogramme sorgen, um den **Zugang** zu solchen Regelungen zu erleichtern und zu gewährleisten, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen in **Kenntnis der Sachlage** eine Entscheidung treffen können. Dabei sollten sie auch mit nationalen Behörden (wie Bildungs-, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen), NGOs und sonstigen Stellen zusammenarbeiten, die möglicherweise direkt mit Drittstaatsangehörigen in Kontakt kommen. Minderjährige sollten auf kindgerechte und ihrem Alter und den Umständen angemessene Art und Weise informiert werden.¹⁰¹

Schließlich heißt es, dass sich die nationalen Programme an den **unverbindlichen gemeinsamen Standards für die Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr (und der Wiedereingliederung)**¹⁰² orientieren sollten, die die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet habe.¹⁰³ Diese unverbindlichen gemeinsamen Standards für AVR(R)-Programme aus dem Jahr 2016¹⁰⁴ beziehen sich auf verschiedene Aspekte der Programme. Dazu zählen die Gewährleistung des Zugangs aller potenziellen Rückkehrer zu Informationen und Unterstützung, einschließlich der aktiven Förderung freiwilliger Rückkehrmöglichkeiten bereits in der frühesten Phase jedes Einwanderungsverfahrens sowie eines breiten Zugangs zu AVR(R)-Programmen und

98 [Rückkehrhandbuch der Kommission](#), S. 109.

99 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 9.

100 Es handelt sich hierbei um Leitlinien der Kommission, die zur einheitlichen Anwendung der Rückführungsrichtlinie herangezogen werden sollten, vgl. ErwG 6 [Rückkehrhandbuch der Kommission](#).

101 [Rückkehrhandbuch der Kommission](#), S. 109.

102 Rat, Non-binding common standards for Assisted Voluntary Return (and Reintegration) Programmes implemented by Member States, [Ratsdok.-Nr. 8829/16](#), 11. Mai 2016.

103 [Rückkehrhandbuch der Kommission](#), S. 109.

104 Rat, Non-binding common standards for Assisted Voluntary Return (and Reintegration) Programmes implemented by Member States, [Ratsdok.-Nr. 8829/16](#), 11. Mai 2016.

der weltweiten Abdeckung.¹⁰⁵ Sie umfassen auch bestimmte Standards für die Ausgestaltung der Programme einschließlich Maßgaben für die Beratung sowie Orientierungswerte für Geld- und Sachleistungen, die direkt nach der Ankunft und längerfristig als Integrationshilfe gewährt werden.¹⁰⁶ Ein weiterer Aspekt betrifft die Angleichung der Programme innerhalb der EU, um „AVR(R)-Shopping“ und Missbrauch zu verhindern.¹⁰⁷

4.2.2. Reform der Rückführungsrichtlinie

Die Kommission hatte ursprünglich im Jahr 2018 einen Reformvorschlag für die Rückf-RL 2008 vorgelegt.¹⁰⁸ Diesen zog sie zurück, weil Rat und Europäisches Parlament im Gesetzgebungsverfahren keine Einigung erzielen konnten. Im Jahr 2025 legt die Kommission einen neuen Vorschlag vor.¹⁰⁹

Ein Grund für das Reformvorhaben sei, dass in der **Rückf-RL 2008** zwar der freiwilligen Rückkehr Vorrang vor der (zwangsweisen) Rückführung eingeräumt werde,¹¹⁰ sie **aber keinen Rahmen für die Einrichtung und Durchführung AVR(R)-Programmen biete** (s. schon Ziff. 4.2.1.2.).¹¹¹ Im Migrations- und Asylpaket aus dem Jahr 2020 heißt es – bezogen auf den Vorschlag 2018 –, dass

-
- 105 Rat, Non-binding common standards for Assisted Voluntary Return (and Reintegration) Programmes implemented by Member States, [Ratsdok.-Nr. 8829/16](#), 11. Mai 2016, S. 3.
- 106 Vgl. Rat, Non-binding common standards for Assisted Voluntary Return (and Reintegration) Programmes implemented by Member States, [Ratsdok.-Nr. 8829/16](#), 11. Mai 2016, S. 3 f.
- 107 Rat, Non-binding common standards for Assisted Voluntary Return (and Reintegration) Programmes implemented by Member States, [Ratsdok.-Nr. 8829/16](#), 11. Mai 2016, S. 4.
- 108 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung), [KOM\(2018\) 634 endg., 12. September 2018](#).
- 109 Vorschlag für eine Verordnung des zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, [KOM\(2025\) 101 endg., 11. März 2025](#). Dieser wurde im Juni 2025 noch einmal aktualisiert, enthält aber keine Änderungen mit Blick auf AVR®-Programme, vgl. [KOM\(2025\) 101 endg./2, 11. Juni 2025](#). Siehe für Hintergrundinformationen auch: Kommissionsdienststellen, Arbeitspapier, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC Delegations, [SWD\(2025\) 250 endg., 16. Mai 2025](#).
- 110 Dies soll nach dem Vorschlag im Grundsatz auch weiterhin gelten, vgl. ErwG 21 des Vorschlags.
- 111 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung, [KOM\(2021\) 120 endg.](#), 27. April 2021, S. 9. Siehe darüber hinaus zum Reformbedarf: Kommission, Questions and Answers on the Commission proposal for a new Common European System for Returns, [11. März 2025](#).

der Entwurf Programme zur Erleichterung der freiwilligen Rückkehr als effizienteste und nachhaltigste Methode der Rückkehrförderung unterstütze.¹¹²

Der aktuelle Entwurf der Kommission beschränkt sich – wie die Rückf-RL 2008 – auf illegal im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten aufhältige Drittstaatsangehörige, vgl. Art. 2 Abs. 1 des Vorschlags. Die „freiwillige Rückkehr“ bezeichnet die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht bis zu dem in der Rückkehrentscheidung festgelegten Datum, vgl. Art. 4 Nr. 6 des Vorschlags.¹¹³

Der Verordnungsvorschlag enthält in den Art. 42 ff. nunmehr Bestimmungen zu einem „gemeinsamen Rückkehrsystem“, zu dem gemäß Art. 46 des Vorschlags auch Vorgaben für die „**Unterstützung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung**“ zählen. Aus Art. 46 Abs. 5 Buchst. b des Vorschlags ergibt sich, dass solche **Unterstützungsleistungen auch Personen zugutekommen können, die abgeschoben werden sollen**.

Nach Art. 46 Abs. 1 des Vorschlags richten die Mitgliedstaaten **Strukturen für die Rückkehr- und Wiedereingliederungsberatung** ein,¹¹⁴ um Drittstaatsangehörigen so früh wie möglich während des Rückkehrverfahrens Informationen und Orientierungshilfen zu Rückkehr- und Wiedereingliederungsoptionen zur Verfügung zu stellen. Nach Art. 46 Abs. 2 des Vorschlags gewährleisten die Mitgliedstaaten, dass Informationen über die Rückkehr und Wiedereingliederung **bereits vor Erlass der Rückkehrentscheidung bereitgestellt werden**.

Nach Art. 46 Abs. 3 des Vorschlags erstellen¹¹⁵ die Mitgliedstaaten **nationale Programme zur Unterstützung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung** und **nutzen in der Regel die von der EU bereitgestellten Programme**. Die nationalen Programme und die von der EU geleistete Wiedereingliederungshilfe bestehen aus **logistischer, finanzieller und sonstiger materieller Hilfe** oder **Sachleistungen bzw. Anreizen** für Drittstaatsangehörige, einschließlich

Überblick über Art. 46

- Nationale Rückkehr- und Wiedereingliederungsberatung
- Nationale Programme zur Unterstützung der Rückkehr und Wiedereingliederung
- Geleistete Unterstützung hängt u. a. vom Wohlverhalten des Betroffenen ab
- Keine Doppelgewährung von Leistungen

112 Mitteilung der Kommission, Ein neues Migrations- und Asylpaket, [KOM\(2020\) 609 endg.](#), 23. September 2020, S. 10.

113 Dies entspricht dem Begriff der freiwilligen Ausreise in Art. 3 Nr. 8 Rückf-RL 2008.

114 Art. 46 Abs. 1 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025: „Die Mitgliedstaaten [...] **gewährleisten die Verfügbarkeit von** Rückkehr- und Wiedereingliederungsberatung [...]“.

115 Art. 46 Abs. 1 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025: „Die Mitgliedstaaten [...] **gewährleisten die Verfügbarkeit von Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogrammen** [...], **die auf nationaler Ebene oder auf Ebene der Union unterstützt oder finanziert werden.**“

Wiedereingliederungshilfe im Rückkehrstaat. Art. 46 Abs. 4 des Vorschlags stellt klar, dass die Wiedereingliederungshilfe kein individuelles Recht und keine Voraussetzung für das Rückübernahmeverfahren¹¹⁶ ist.

Art. 46 Abs. 5 des Vorschlags bestimmt, dass die im Rahmen der Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramme **geleistete Unterstützung dem Grad der Kooperation und der Befolgung der einschlägigen Vorschriften durch den Drittstaatsangehörigen** Rechnung trägt. Die Unterstützung könne im Laufe der Zeit reduziert werden. Es ist vorgesehen, dass zur Bestimmung von Art und Umfang der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe gegebenenfalls folgende Kriterien¹¹⁷ berücksichtigt werden:

- a) die Zusammenarbeit des betreffenden Drittstaatsangehörigen i. S. v. Art. 21 des Vorschlags während des Rückkehr- und Rückübernahmeverfahrens;¹¹⁸
- b) ob der Drittstaatsangehörige freiwillig zurückkehrt oder abgeschoben wird;
- c) ob der Drittstaatsangehörige von der Pflicht für Kurzzeitvisa nach Anlage II der Verordnung (EU) 2018/1806¹¹⁹ befreit ist;
- d) ob der Drittstaatsangehörige wegen einer Straftat verurteilt wurde;
- e) ob der Drittstaatsangehörige aufgrund seiner Eigenschaft als schutzbedürftige Person, Minderjähriger, unbegleiteter Minderjähriger oder Teil einer Familie besondere Bedürfnisse hat.

Art. 46 Abs. 6 des Vorschlags sieht vor, dass Drittstaatsangehörigen, die bereits von einem Mitgliedstaat oder der EU eine andere oder dieselbe Unterstützung erhalten haben, keine weitere Unterstützung erhalten und dass die Mitgliedstaaten und Frontex für Kohärenz und Koordinierung bei der Wiedereingliederungshilfe sorgen.

Darüber hinaus sollen nach dem Vorschlag rechtliche Konsequenzen an die Teilnahme an einem AVRR-Programm geknüpft werden. So sollen die Mitgliedstaaten vom Erlass eines

116 Rückübernahmeverfahren meint nach Art. 3 Nr. 9 des Vorschlags alle Schritte, die von einer zuständigen Behörde oder gegebenenfalls von Frontex in Bezug auf die Bestätigung der Staatsangehörigkeit eines Drittstaatsangehörigen, die Ausstellung eines Reisedokuments für den Drittstaatsangehörigen und die Organisation einer Rückkehraktion durchgeführt werden.

117 Art. 46 Abs. 5 Buchst. f) der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025 sieht darüber hinaus ausdrücklich „zusätzliche Kriterien nach nationalem Recht“ vor.

118 Dementsprechend bestimmt Art. 22 Nr. 2 des Vorschlags, dass Nichteinhaltung der Pflichten zur Zusammenarbeit die Unterstützung im Rahmen der nationalen Programme zur Unterstützung bei der Rückkehr und Wiedereingliederung eingeschränkt werden kann. Vgl. auch Art. 23b Abs. 1 Buchst. c der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025.

119 Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, [ABl. L 303 vom 28. November 2018, S. 39 \(konsolidierter Text v. 30. Dezember 2025\)](#).

Einreiseverbots absehen können, wenn der Drittstaatsangehörige ordnungsgemäß mit den zuständigen Behörden zusammenarbeitet, indem er sich für ein Rückkehr- und Wiedereingliederungsprogramm anmeldet (Art. 10 Abs. 5 des Vorschlags¹²⁰). Die Mitgliedstaaten sollen zudem die Ausreisefrist bei der Teilnahme an einem nationalen AVRR-Programm länger bemessen oder verlängern können (Art. 13 Abs. 3 des Vorschlags¹²¹).

Art. 45 des Vorschlags sieht darüber hinaus eine Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Frontex vor. Danach können die Mitgliedstaaten darum ersuchen, dass ihre zuständigen Behörden von Sachverständigen unterstützt werden, die ihrerseits von Frontex entsandt oder unterstützt werden, einschließlich Verbindungsbeamten für Rückkehrfragen und anderen Verbindungsbeamten.¹²²

Es bleibt abzuwarten, ob, wann und mit welchem Ergebnis das Gesetzgebungsvorhaben abgeschlossen wird.¹²³ Der Rat Inneres und Justiz hat am 8. Dezember 2025 seine Allgemeine Ausrichtung zu dem Kommissionsvorschlag angenommen. Der federführende Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) des Europäischen Parlaments strebt eine Positionierung im März 2026 an, damit die Trilogverhandlungen zeitnah beginnen können.

4.2.3. Richtlinie über den vorübergehenden Schutz

Im Jahr 2001 wurden mit der Richtlinie 2001/55/EG über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms¹²⁴ Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gegenüber Personen festgelegt, die vorübergehenden Schutz genießen.¹²⁵ Der Schutz der Richtlinie wurde erstmals für Ukrainerinnen und Ukrainer bzw. Personen aktiviert, die aus der Ukraine

120 Vgl. Art. 10 Abs. 5 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025.

121 Vgl. Art. 7 Abs. 1c der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025.

122 Ebenso Art. 45 der Allgemeinen Ausrichtung des Rates, [Ratsdok.-Nr. 16521/25](#), 5. Dezember 2025.

123 Zum Verfahren s. EU Law Tracker, [2025/0059\(COD\)](#); für weitere Informationen zum Gesetzgebungsverfahren: EPRS, Briefing, A common system for the return of third-country nationals staying illegally in the European Union, [PE 769.538, März 2025](#); Legislative Train Schedule, [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union](#).

124 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten, [ABl. L 212, 7. August 2001, S. 12](#).

125 Zu diesen Verpflichtungen gehören die Erteilung von Aufenthaltsgenehmigungen, die Bereitstellung von Unterkünften, der Zugang zu Erwerbstätigkeit, berufliche Bildung und praktische Berufserfahrung, der Zugang zu Bildung für Minderjährige während der gesamten Dauer des Schutzes der Schutz unbegleiteter Minderjähriger, vgl. Art. 8 ff. RL 2001/55.

geflohen sind.¹²⁶ Der entsprechende Durchführungsbeschluss wurde zuletzt bis zum 4. März 2027 verlängert.¹²⁷

Die Richtlinie 2001/55 unterscheidet zwischen der freiwilligen Rückkehr und der Zwangsrückführung. Nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 Richtlinie 2001/55 treffen die Mitgliedstaaten die **erforderlichen Maßnahmen, um die freiwillige Rückkehr** von Personen **zu ermöglichen**, die vorübergehenden Schutz genießen oder deren Schutz beendet wurde. Dabei stellen sie sicher, dass die Bestimmungen über die freiwillige Rückkehr von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, die Rückkehr **unter Achtung der Menschenwürde** ermöglichen. Nach Art. 21 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 2001/55 tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass diese Personen ihre Entscheidung zur Rückkehr in voller Kenntnis der Sachlage treffen. Die Mitgliedstaaten können die Durchführung von Sondierungsbesuchen gestatten. Nach Art. 21 Abs. 3 Richtlinie 2001/55 können die Mitgliedstaaten die Ansprüche aus der Richtlinie verlängern, wenn die betreffende Person an einem AVRR-Programm teilnimmt.

Die Richtlinie 2001/55 nimmt folglich auf Programme zur freiwilligen Rückkehr Bezug. Sie trifft zwar keine ausdrücklichen Regelungen zur Ausgestaltung solcher Programme, bestimmt aber allgemein, dass die Mitgliedstaaten „erforderliche Maßnahmen“ und ausreichende Informationen zur Ermöglichung der freiwilligen Rückkehr zur Verfügung stellen.

4.2.4. Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement

Die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (AMM-VO) gilt gemäß Art. 85 Satz 2 AMM-VO ab dem 1. Juli 2026. Sie ersetzt die Dublin-III-Verordnung.¹²⁸ Neben klaren Zuständigkeitsregelungen für die Prüfung von Asylanträgen soll die Verordnung ein wirksameres System zur Verantwortungsteilung i. S. v. Art. 80 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) implementieren (vgl. ErwG 3 AMM-VO). Hierfür sieht die Verordnung einen Solidaritätsmechanismus vor, zu dem gemäß Art. 12, 56 ff. AMM-VO die Einrichtung eines Solidaritätspools zählt. Dieser soll dem jährlichen Bedarf der unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Hierfür leisten die übrigen Mitgliedstaaten gemäß Art. 56 Abs. 2 AMM-VO nach ihrer Wahl entweder Unterstützung durch die Übernahme von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben oder internationalen Schutz genießen oder durch **Finanzbeiträge** oder aber alternative Leistungen. Zu den Finanzbeiträgen, die die Mitgliedstaaten nach Art. 56 Abs. 2 Buchst. b AMM-VO gewähren können, zählen **finanzielle Beiträge zu AVRR-Programmen**.

126 Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, [ABl. L 71, 4. März 2022, S. 1](#). Dazu *Kluth/Bohley*, in: BeckOK, Ausländerrecht, Kluth/Heusch, Stand: 1. Januar 2026, § 24 AufenthG, Rn. 7 ff.

127 Durchführungsbeschluss (EU) 2025/1460 des Rates vom 15. Juli 2025 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes, [ABl. L, 2025/1460, 24. Juli 2025](#).

128 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung), [ABl. L 180 vom 29. Juni 2013, S. 31](#) ([berichtigte Fassung](#)).

4.3. Operativer Rahmen auf EU-Ebene

4.3.1. EU-Rückkehrkoordinator und Hochrangiges Netzwerk für Rückkehrfragen

Wie unter Ziff. 4.1. dargestellt, ist die Rolle der EU-Rückkehrkoordinatorin eine Neuerung des Migrations- und Asylpakets aus dem Jahr 2020. Die Hauptaufgabe besteht darin, die verschiedenen Stränge der EU-Rückkehrpolitik zusammenzuführen, ihre einheitliche und kohärente Umsetzung zu unterstützen und ein gemeinsames EU-System für Rückführungen zu schaffen. Die Kommission hat im März 2022 Frau Mari Juritsch zur EU-Rückkehrkoordinatorin ernannt.¹²⁹

Die EU-Rückkehrkoordinatorin arbeitet mit dem hochrangigen Netzwerk für Rückkehrfragen zusammen, das sich aus hochrangigen Vertretern der für Rückführungen zuständigen nationalen Behörden und der assoziierten Schengen-Länder sowie Frontex und der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) zusammensetzt. Das Netzwerk konzentriert sich darauf, den Mitgliedstaaten praktische und operative Unterstützung zu leisten, um die Wirksamkeit des gesamten Rückkehrprozesses zu erhöhen. Angesichts der Unterschiede in den nationalen Rückkehrsystemen und den operativen Gegebenheiten zielt das Netzwerk darauf ab, diejenigen, die mit einer bestimmten Herausforderung konfrontiert sind, mit denen zusammenzubringen, die bereits bewährte Verfahren oder Lösungen entwickelt haben.¹³⁰

Die Arbeit der EU-Rückkehrkoordinatorin und des hochrangigen Netzwerks für Rückkehrfragen wird durch die operative Strategie für eine wirksamere Rückkehr geleitet.¹³¹ Zu den Schwerpunktbereichen der Strategie zählen u. a. die Förderung von Rückkehrberatung und Wiedereingliederung als Kernelemente des EU-Rückkehrsystems. Dabei wird die zentrale Rolle der Rückkehrberater betont, die u. a. darauf achten, dass die Grundrechte in allen Phasen des Verfahrens eingehalten werden. Genannt wird ferner die Unterstützung der Mitgliedstaaten (zusammen mit Frontex), um wirksamere Programme für die unterstützte freiwillige Rückkehr aufzulegen und Strukturen für die Rückkehrberatung einzurichten. Umfasst wird auch die Gewährleistung der Bekanntheit verfügbarer Instrumente und Schulungen (auch zum Thema Grundrechte) und die Förderung der Kohärenz nationaler AVRR-Programme und die Koordinierung entsprechender Programme in Drittstaaten.¹³²

129 Vgl. Kommission, [The EU Return Coordinator - Migration and Home Affairs; Daily News 02 / 03 / 2022](#).

130 Kommission, [The EU Return Coordinator - Migration and Home Affairs](#).

131 Kommission, Strategiepapier, Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr, [KOM\(2023\) 45 endg., 24. Januar 2023](#).

132 Vgl. Kommission, Strategiepapier, Auf dem Weg zu einer operativen Strategie für eine wirksamere Rückkehr, [KOM\(2023\) 45 endg., 24. Januar 2023](#), Anhang. Siehe auch: Kommissionsdienststellen, Arbeitspapier, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC Delegations, [SWD\(2025\) 250 endg., 16. Mai 2025](#), S. 12.

4.3.2. Frontex

Die unter Ziff. 4.1. skizzierten operativen Aufgaben von Frontex bei der Förderung der freiwilligen Rückkehr beruhen auf Art. 48 Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache.¹³³ Danach ist **Frontex im Bereich Rückkehr im Einklang mit den Grundrechten**, den allgemeinen Grundsätzen des EU-Rechts und dem **Völkerrecht** (einschließlich des internationalen Schutzes, der Wahrung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und der Rechte des Kindes), u. a. für Folgendes zuständig:

Gemäß Art. 48 Abs. 1 Buchst. a Verordnung 2019/1896 stellt die Agentur technische und operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten im Bereich der Rückkehr bereit. Dazu zählen u. a. die Organisation und Koordinierung von Rückkehraktionen und die **Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten**. Hierzu gehört die Unterstützung der zur Rückkehr verpflichteten Person vor und während der Reise sowie **unmittelbar nach der Ankunft und längerfristig nach der Rückkehr**, um die Wiedereingliederung in die Heimatgesellschaften zu erleichtern (bspw. Unterstützung bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, bei Unterkunft, medizinischer Hilfe, Berufsberatung, Bildung, Rechtsberatung etc.).¹³⁴ Gemäß Art. 48 Buchst. f Verordnung 2019/1896 besteht eine Zuständigkeit der Agentur für die **Finanzierung** oder Kofinanzierung der genannten Aktionen, Einsätze und Tätigkeiten.

4.4. EU-Programm EURP

Frontex hat angesichts der starken Divergenzen innerhalb der EU bei der Umsetzung von Reintegrationshilfen mit dem EURP (European Union Reintegration Programme) ein eigenes Programm aufgelegt, damit alle Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörigen Wiedereingliederungshilfe mit gleichen Standards und weniger administrativen und finanziellen Verpflichtungen anbieten können.¹³⁵

Frontex führt die jeweiligen Maßnahmen nicht selbst durch, sondern greift auf weltweit tätige Reintegrationspartner zurück. Ihre Reintegrationsdienste werden durch den Rahmen für Qualitätssicherung überwacht (s. Ziff. 4.1.). Die Aktivitäten im Rahmen des EU-Reintegrationsprogramms werden vollständig aus dem Frontex-Haushalt finanziert. Ziel ist es, jährlich bis zu 7.000 Personen (Einzelpersonen und Familien) zu unterstützen, je nach den Bedürfnissen der

133 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, 14. November 2019, S. 1 \(berichtigte Fassung\)](#).

134 Siehe für weitere Informationen: Frontex, [Reintegration assistance](#).

135 Frontex, [Reintegration assistance](#); zur Umsetzung des EURP siehe Frontex, [Consolidated Annual Activity Report \(CAAR\) for 2024](#), S. 40 f.

Mitgliedstaaten und den verfügbaren Haushaltsmitteln.¹³⁶ Die Unterstützung umfasst ein Sofortpaket für Unterkunft und Transport sowie Wiedereingliederungsleistungen.¹³⁷

Im Rahmen des EURP ist ein Mitgliedstaat dafür zuständig, gemäß seinen nationalen Rechtsvorschriften zu entscheiden, ob eine Person Anspruch auf Wiedereingliederungshilfe hat. Im Allgemeinen haben Personen Anspruch auf EURP-Unterstützung, wenn sie entweder noch keine endgültige ablehnende Entscheidung über ihren Antrag auf Aufenthalt bzw. Schutz erhalten haben und sich zur Rückkehr entschließen (freiwillige Rückkehr). Ein Anspruch kann auch dann bestehen, wenn sie eine endgültig ablehnende Entscheidung und/oder eine Rückkehrentscheidung mit Fristsetzung erhalten haben und sich für die fristgerechte Rückkehr entscheiden (freiwillige Ausreise). Je nach nationaler Gesetzgebung können Personen auch in Fällen einer erzwungenen Rückkehr anspruchsberechtigt sein, wenn sie eine Rückkehrentscheidung erhalten haben und nicht binnen der gesetzten Frist ausreisen. Im Allgemeinen haben Personen keinen Anspruch auf EURP-Unterstützung, wenn sie über einen Aufenthaltstitel verfügen.¹³⁸

4.5. EU-Finanzierung für nationale Programme (AMIF)

Neben dem EURP verfügen verschiedene Mitgliedstaaten (darunter Zypern und Deutschland) über nationale AVR(R)-Programme, die aus dem **Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der EU (AMIF)** oder anderen Fonds¹³⁹ finanziert und zusammen mit Anbietern wie der IOM durchgeführt werden.¹⁴⁰

Regelungen zur Finanzierung durch den AMIF finden sich in der Verordnung (EU) 2021/1147 zur Einrichtung des AMIF (AMIF-VO).¹⁴¹ Nach Art. 3 Abs. 1 AMIF-VO besteht das politische Ziel des Fonds darin, nach Maßgabe des **einschlägigen Besitzstands der EU** und unter **uneingeschränkter Achtung der internationalen Verpflichtungen** der Union und der Mitgliedstaaten zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Durchführung, Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik und der gemeinsamen Einwanderungspolitik beizutragen. Hierzu leistet der Fonds Beiträge u. a. zur Förderung einer **wirksamen, sicheren und**

136 Frontex, [Reintegration assistance](#).

137 Siehe im Einzelnen: Kommissionsdienststellen, Arbeitspapier, Analytical Supporting Document Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC Delegations, [SWD\(2025\) 250 endg., 16. Mai 2025](#), S. 11, Fn. 34.

138 EURP, [Information Brochure](#); Council of Europe, [voluntary return: an overview of policies and practices](#), Juli 2025, S. 12; zu den Voraussetzungen der Förderung in Deutschland siehe Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [European Reintegration Programme \(EURP\)](#).

139 Auf diese Fonds wird hier nicht näher eingegangen.

140 Council of Europe, [voluntary return: an overview of policies and practices](#), Juli 2025, S. 12.

141 Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, [ABl. L 251 vom 15. Juli 2021, S. 1 \(konsolidierte Fassung vom 11. Juni 2024\)](#).

würdevollen Rückkehr und Rückübernahme sowie zur Unterstützung der ersten **Schritte der wirksamen Wiedereingliederung in Drittländern**, vgl. Art. 3 Abs. 2 Buchst. c AMIF-VO.

Nach Art. 16 Abs. 1 AMIF-VO stellt jeder Mitgliedstaat sicher, dass die in seinem – vom AMIF finanzierten – Programm berücksichtigten Prioritäten mit denen der EU und mit den Herausforderungen im Bereich Asyl- und Migrationsverwaltung vereinbar sind. Zudem müssen die Programme **vollständig dem Besitzstand der EU in diesem Bereich entsprechen**, wobei **die internationalen Verpflichtungen der EU und der Mitgliedstaaten uneingeschränkt zu achten sind**. Nach Art. 16 Abs. 4 AMIF-VO stellt die Kommission sicher, dass die Kenntnisse und das Fachwissen der einschlägigen Einrichtungen, Stellen und Agenturen der EU (Frontex, EUAA, Grundrechteagentur) frühzeitig und rechtzeitig bei der Ausarbeitung der Programme der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Nach Art. 16 Abs. 5 AMIF-VO kann die Kommission dezentrale Agenturen einbeziehen, um die Vereinbarkeit der vom Fonds finanzierten Maßnahmen mit dem EU-Besitzstand sicherzustellen.

4.6. Bedeutung der Unionsgrundrechte für die Ausgestaltung nationaler AVR(R)-Programme

Für die Frage, ob aus der Charta der Grundrechte der EU (GRCh) Vorgaben für die **Ausgestaltung nationaler AVR(R)-Programme** folgen, kommt es darauf an, ob die GRCh Anwendung findet.

Nach Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh gilt die GRCh stets für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der EU.¹⁴² Für die Mitgliedstaaten gilt sie jedoch lediglich bei der **Durchführung von EU-Recht**. Es kommt also darauf an, dass EU-Recht für den jeweiligen Sachbereich vorhanden ist und die Mitgliedstaaten es durchführen.¹⁴³ Als EU-Recht kommen u. a. **Richtlinien** und **Verordnungen**, aber auch untypische Handlungsformen wie etwa **Fördermaßnahmen** in Betracht.¹⁴⁴

Eine Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechte im Zusammenhang mit AVR(R)-Programmen kommt folglich insbesondere in Betracht, sofern und soweit deren Ausgestaltung und Umsetzung als Durchführung des unter Ziff. 4.2. dargestellten Sekundärrechts bzw. der unter Ziff. 4.5. dargestellten EU-Finanzierung einzustufen ist.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat allgemein zur Anwendbarkeit der GRCh entschieden:

„Die in der Unionsrechtsordnung garantierten Grundrechte finden folglich **in allen unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung**. Wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Bereich **einen bestimmten Aspekt nicht regeln** und den **Mitgliedstaaten** im Hinblick auf einen bestimmten Sachverhalt **keine bestimmten Verpflichtungen** auferlegen, fällt die nationale Regelung eines solchen Aspekts durch einen Mitgliedstaat somit **nicht in den Anwendungsbereich der Charta**, so dass deren

142 Wobei die Reichweite der Grundrechtsbindung von Frontex im Rückführungskontext durchaus umstritten war, siehe nur LTO, [Frontex kann sich nicht hinter den Mitgliedstaaten verstecken](#), 18. Dezember 2025.

143 Vgl. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 8.

144 *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 8 m.w.N.

Bestimmungen für die Beurteilung des betreffenden Sachverhalts nicht herangezogen werden können.“¹⁴⁵

Für die Annahme einer Durchführung des EU-Rechts i. S. v. Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GRCh kommt es somit insbesondere darauf an, dass eine **hinreichend bestimmte Vorgabe aus dem EU-Recht** folgt.¹⁴⁶ Der EuGH führt jedoch jeweils eine Einzelfallprüfung anhand eines **Kriterienkatalogs** durch, um zu beurteilen, ob ein hinreichender Zusammenhang der nationalen Maßnahme zum Unionsrecht besteht.¹⁴⁷ Danach kommt es nicht nur darauf an, ob es eine Regelung des Unionsrechts gibt, die für diesen Bereich spezifisch ist oder ihn beeinflussen kann, sondern auch darauf, ob mit der in Rede stehenden nationalen Regelung die Durchführung einer EU-Rechtsbestimmung Unionsrechts bezweckt wird, welchen Charakter diese Regelung hat und ob mit ihr andere als die unter das Unionsrecht fallenden Ziele verfolgt werden.¹⁴⁸

Vor diesem Hintergrund ist festzustellen, dass die **Rückf-RL 2008** zwar Regelungen zur freiwilligen Rückkehr bzw. Ausreise gemäß Art. 3 Nr. 3, Art. 3 Nr. 8, Art. 7 Rückf-RL 2008 trifft und *insoweit* die EU-Grundrechtsbindung der Mitgliedstaaten auslöst.¹⁴⁹ Wie unter Ziff. 4.2.1.1. a. E. und Ziff. 4.2.1.2. dargestellt, schafft die Richtlinie aber keinen unionsrechtlichen Rahmen für nationale AVR(R)-Programme. Das Fehlen einer spezifischen Vorgabe bzw. Verpflichtung hinsichtlich solcher Programme spricht nach dem Vorstehenden dagegen, dass nationale AVR(R)-Programme eine Durchführung der Rückf-RL 2008 darstellen, die eine Bindung an die EU-Grundrechte auslösen würde. Dies gilt vorbehaltlich der konkreten Bewertung des Durchführungsmerkmals durch den EuGH. In jedem Fall könnte sich die Bewertung hinsichtlich der **Neufassung der Rückf-RL** ändern, da der aktuelle Entwurf Vorgaben für die Schaffung nationaler AVR(R)-Programme vorsieht (Ziff. 4.2.2.).¹⁵⁰ Auch in der **Richtlinie 2001/55** über den vorübergehenden Schutz gibt es keine expliziten Vorgaben für die Schaffung, Ausgestaltung und Umsetzung nationaler AVR(R)-Programme. Allerdings bestimmt Art. 21 Richtlinie 2001/55, dass die Mitgliedstaaten die

145 EuGH, Urteil vom 20. Oktober 2022, Rs. C-301/21, *Curtea de Apel Alba Iulia u. a.*, Rn. 74 f. m.w.N. aus der Rechtsprechung (Hervorhebungen hinzugefügt). Vgl. auch: EuGH, Urteil vom 22. Juli 2022, verb. Rs. C-257/21 und C-258/21, *Coca-Cola European Partners Deutschland*, Rn. 41 m.w.N. aus der Rechtsprechung.

146 *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 52.

147 Vgl. *Thym*, Blaupausenfallen bei der Abgrenzung von Grundgesetz und Grundrechtecharta, DÖV 2014, S. 941 (944); *Schwerdtfeger*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 51 GRCh, Rn. 54. Vgl. auch: *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 9: „[...] dass sich der EuGH auch mit diesen neuen Formeln einen beträchtlichen interpretatorischen (man könnte auch sagen: gestalterischen) Spielraum einräumt“.

148 Vgl. EuGH, Urteil vom 10. Juli 2014, Rs. C-198/13, *Hernández u. a.*, Rn. 37; Urteil vom 8. November 2012, Rs. C-40/11, *Iida*, Rn. 79; Urteil vom 18. Dezember 1997, *Annibaldi*, Rs. C-309/96, Rn. 21 ff. *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 51 GRCh, Rn. 8 m. N. aus der Rechtsprechung.

149 Vgl. nur EuGH, Urteil vom 19. Juni 2018, Rs. C-181/16, *Gnandi*, Rn. 13, 48 m. N. aus der Rechtsprechung.

150 Siehe allgemein zur Vereinbarkeit des Vorschlags mit den Grundrechten und Grundsätzen der GRCh, den völkerrechtlichen Verpflichtungen (GFK, EMKR, IpbpR, Anti-Folterkonvention, Kinderrechtskonvention): Vorschlag für eine Verordnung des zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates, [KOM\(2025\) 101 endg., 11. März 2025](#), S. 10 f.

erforderlichen Maßnahmen zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr von Personen mit vorübergehendem Schutz ergreifen, ihnen die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen und die in der Richtlinie gewährten Ansprüche verlängern können, wenn die jeweilige Person an einem Programm zur freiwilligen Rückkehr teilnimmt. Soweit die Mitgliedstaaten im Rahmen von Art. 21 Richtlinie 2001/55 handeln, sind sie an die GRCh gebunden.

Darüber hinaus kommt eine Grundrechtsbindung im Zusammenhang mit der Durchführung der ab Juli 2026 geltenden **AMM-VO** in Betracht. Nach Art. 56 AMM-VO können die Mitgliedstaaten im Rahmen des Solidaritätsmechanismus Finanzbeiträge für Programme zur unterstützten freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung leisten (Ziff. 4.2.4.). Angesichts dieser Einbettung in den EU-rechtlichen Rahmen wäre es denkbar, dass die jeweiligen Programme im Einklang mit den EU-Grundrechten stehen müssen. Aus der **AMIF-VO** ergibt sich, dass nationale Programme, die vom AMIF finanziert werden, mit dem EU-Besitzstand und damit auch mit den EU-Grundrechten im Einklang stehen müssen (Ziff. 4.5.).

Soweit ersichtlich, gibt es zu der Frage der Bindung an die Unionsgrundrechte und der unionsgrundrechtlichen Maßstäbe für nationale AVR(R)-Programme **keine Rechtsprechung der Unionsgerichte**. Soweit eine Bindung der Mitgliedstaaten an die GRCh vorliegen sollte, könnte die in Art. 1 GRCh garantierte Menschenwürde¹⁵¹ und insbesondere das Verbot der Folter, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung gemäß Art. 4 GRCh¹⁵² eine Rolle spielen. Insofern gilt, dass das in Art. 4 GRCh normierte Verbot die gleiche Bedeutung und Tragweite hat wie das Verbot der Folter, unmenschlichen und erniedrigenden Behandlung aus Art. 3 EMRK.¹⁵³ Aus diesem Grund verweist der EuGH zur Auslegung von Art. 4 GRCh regelmäßig auf die Auslegung von Art. 3 EMRK durch den EGMR.¹⁵⁴ Zur Auslegung von Art. 3 EMRK wird auf Ziff. 3.1. verwiesen.

5. Nationale Rückkehr- und Reintegrationsprogramme und rechtlicher Rahmen

Gefragt war zudem, ob die Einführung von Anreizsystemen für die freiwillige Rückkehr nach nationalem Recht möglich wäre. Wie bereits angesprochen, existieren auch in Deutschland diverse Rückkehr- und Reintegrationsprogramme. Nachfolgend wird zunächst der nationale rechtliche Rahmen für diese dargestellt. Wegen der Vielgestaltigkeit möglicher und bestehender Programme erfolgt dies nur schlaglichtartig (Ziff. 5.1.). Anschließend werden bestehende Rückkehr- und Reintegrationsprogramme auf Bundesebene aufgezeigt (Ziff. 5.2.).

151 Auf das Gebot der menschenwürdigen bzw. würdevollen Rückkehr wird etwa in ErwG 2 Rück-RL 2008, Art. 21 Richtlinie 2001/55 und Art. 3 Abs. 2 Buchst. c AMIF-VO Bezug genommen. Vgl. zur Frage, ob Art. 1 GRCh ein eigenständiges subjektives Recht verbürgt, und zur Auslegung etwa: *Borowski*, in: Meyer, EU-Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2024, Art. 1 GRCh, Rn. 29 ff.

152 Vgl. zur Menschenwürdenähe dieser Vorschrift: EuGH, Urteil vom 5. April 2016, verb. Rs. C-404/15 und C-659/15 PPU, Aranyosi u. a., Rn. 85, 90.

153 Vgl. Art. 52 Abs. 3 GRCh, Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, [ABl. C 303, 14. Dezember 2007, S. 17](#) (18).

154 Vgl. nur EuGH, Urteil vom 16. Februar 2022, Rs. C-578/16 PPU, C.K. u. a., Rn. 67 ff.

5.1. Rechtlicher Rahmen

5.1.1. Allgemeines

Über staatliche Rückkehr- und Reintegrationsprogramme werden betraglich begrenzte Mittel aus dem Haushalt der jeweiligen Förderinstitution für den Zweck der Förderung der freiwilligen Rückkehr bzw. der Reintegration von Rückkehrenden bereitgestellt. Die Voraussetzungen für den Erhalt von Sach- oder Geldleistungen über das jeweilige Programm werden durch Richtlinien festgesetzt, welche die jeweilige Förderinstitution erlässt (zu den Voraussetzungen der Programme im Einzelnen Ziff. 5.2.). Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist auf Bundesebene gemäß § 75 Nr. 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)¹⁵⁵ zuständig für die Koordinierung der Programme und Mitwirkung an Projekten zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sowie die Auszahlung hierfür bewilligter Mittel.

5.1.2. Verfassungsrecht und EMRK

Aus verfassungsrechtlicher Sicht hat der Staat bei der finanziellen Förderung von Rückkehr und Reintegration grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum, da es sich um einen Fall der Leistungsverwaltung handelt. Verfassungsrechtliche Grenzen können sich jedoch ergeben, wenn durch die Förderung Grundrechte Dritter oder andere Verfassungsgüter berührt werden (Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG)¹⁵⁶). Die EMRK und ihre Zusatzprotokolle haben nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Rang eines einfachen Gesetzes (Art. 59 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 GG), jedoch sind aufgrund der Völkerrechtsfreundlichkeit des GG die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR bei der Auslegung der nationalen Grundrechte und rechtstaatlichen Gewährleistungen heranzuziehen (dazu Ziff. 3.).¹⁵⁷

5.1.3. Förderfähiger Personenkreis

Die Förderung der freiwilligen Rückkehr wird vielfach im Zusammenhang mit der vollziehbaren Ausreisepflicht und damit als Alternative zur Abschiebung diskutiert. Gemäß § 50 AufenthG ist ein Ausländer ausreisepflichtig (§ 50 AufenthG), wenn er nicht (mehr) über einen Aufenthaltstitel oder ein Aufenthaltsrecht in Deutschland verfügt.¹⁵⁸ Er hat das Bundesgebiet unverzüglich – oder wenn eine Ausreisefrist gesetzt wurde, bis zum Ablauf der Frist (vgl. § 59 AufenthG) – zu verlassen.¹⁵⁹ Die Ausreisepflicht kann vollzogen werden (§ 58 Abs. 2 AufenthG), wenn ein Ausländer unerlaubt eingereist ist (Nr. 1), keinen Aufenthaltstitel und kein Aufenthaltsrecht besitzt bzw. dies nicht verlängert oder nicht beantragt wurde (Nr. 2), oder wenn er auf Grund einer

155 [Aufenthaltsgesetz](#) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Februar 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 27).

156 [Grundgesetz](#) für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).

157 Dazu etwa: BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 - 2 BvC 62/14, Rn. 62 m.w.N.

158 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 50 AufenthG, Rn. 13.

159 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 50 AufenthG, Rn. 13.

Rückführungsentscheidung eines anderen EU-Mitgliedstaats ausreisepflichtig ist (Nr. 3). Reist die Person nicht freiwillig innerhalb der gesetzten Ausreisefrist aus, ist sie abzuschicken (§ 58 Abs. 1 AufenthG). Hieran knüpft unter anderem das REAG/GARP-Programm an, indem es eine Rückkehrförderung für Personen vorsieht, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die vollziehbar ausreisepflichtig sind.

Wie sich noch zeigen wird, ist die freiwillige Rückkehr bei vollziehbarer Ausreisepflicht jedoch nur eine denkbare Ausgangslage, die zur Förderung berechtigt (dazu Ziff. 5.2.). Gerade im Rahmen von REAG/GARP ist eine Förderung der freiwilligen Rückkehr in vielen Verfahrensstadien, gerade auch im noch laufenden Asylverfahren und selbst bei Vorliegen eines festen Aufenthaltstitels möglich.¹⁶⁰ Sofern keine vollziehbare Ausreisepflicht besteht, müssen daher je nach Verfahrensstand im Rahmen der freiwilligen Rückkehr gegebenenfalls der Verzicht oder die Rücknahme des Asylantrags und/oder ein Rechtsmittelverzicht erklärt und/oder eingelegte Rechtsbehelfe zurückgenommen werden. Insoweit dürfte im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Rechtsschutzgarantie gemäß Art. 19 Abs. 4 GG von entscheidender Bedeutung sein, dass diese Erklärungen freiwillig und ohne Zwang und Täuschung abgegeben werden.

5.1.4. Berücksichtigung von Rückkehrprogrammen im Rahmen von § 60 Abs. 5 AufenthG

Rückkehrhilfen werden von der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung auch bei der Prüfung der Schutzgewährung im Asylverfahren berücksichtigt. Dies betrifft vor allem das zielstaatsbezogene Abschiebungshindernis gemäß § 60 Abs. 5 AufenthG.¹⁶¹

§ 60 Abs. 5 AufenthG inkorporiert den Schutz der EMRK in innerstaatliches Recht („Ein Ausländer darf nicht abgeschoben werden, soweit sich aus der Anwendung der [EMRK] ergibt, dass die Abschiebung unzulässig ist.“) und wird vom BAMF im Asylverfahren als zielstaatsbezogenes Abschiebungshindernis geprüft, soweit andere Schutzformen (Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz) nicht in Betracht kommen.¹⁶² Dabei ist insbesondere Art. 3 EMRK von Bedeutung. Für die Frage, ob der betroffenen Person im Herkunftsland eine unmenschliche Behandlung im Sinne von Art. 3 EMRK droht, kann dabei nach der Rechtsprechung auch von Bedeutung sein, dass sie einer Situation „extremer materieller Not“ ausgesetzt ist, die es ihr unter Inkaufnahme von alsbald eintretender Verelendung verwehrt, elementare Bedürfnisse zu befriedigen.¹⁶³ Auf eine dauerhafte oder auch nur nachhaltige Sicherung des Existenzminimums kommt es nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) im Rahmen von § 60 Abs. 5 AufenthG i. V. m. Art. 3 EMRK nicht an.¹⁶⁴

160 Dazu auch: Feneberg, Geförderte Rückkehr, [bpb.de](https://www.bpb.de) vom 4. September 2025.

161 Einen umfassenden Überblick zur verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung gibt diesbezüglich: Feneberg, Money, not protection, Assisted return programmes and the timing of future harm in refugee status determination, [Journal of Ethnic and Migration Studies](https://www.jemstudies.org) vom 29. Juli 2024.

162 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 60 AufenthG, Rn. 93.

163 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 60 AufenthG, Rn. 96 m.w.N.

164 Dollinger, in: Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 15. Aufl. 2025, § 60 AufenthG, Rn. 96; BVerwG, Urteil vom 21. April 2022 - 1 C 10.21, Rn. 25.

Das BVerwG geht davon aus, dass eine solche „extreme materielle Not“ zu verneinen ist, wenn Rückkehrleistungen in Anspruch genommen werden könnten, die eine Verelendung innerhalb eines absehbaren Zeitraums ausschließen.¹⁶⁵ Anders könne sich dies darstellen, wenn bereits zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt der letzten behördlichen oder gerichtlichen Tatsachenentscheidung davon auszugehen sei, dass der rückkehrenden Person nach dem Verbrauch der Rückkehrhilfen in einem engen zeitlichen Zusammenhang eine Verelendung mit hoher Wahrscheinlichkeit drohe. Je länger der Zeitraum der durch die Rückkehrhilfen abgedeckten Existenzsicherung sei, desto höher müsse bei dieser Prognoseentscheidung die Wahrscheinlichkeit der Verelendung nach diesem Zeitraum sein, denn bei einem längeren durch Rückkehrhilfen abgesicherten Zeitraum sei die Chance größer, dass die betroffene Person sich selbst in der Zwischenzeit ein Existenzminimum aufbauen könne.¹⁶⁶

Andererseits weist das BVerwG darauf hin, dass die Berücksichtigung finanzieller Rückkehrhilfen nicht dazu führen dürfe, den mit Art. 3 EMRK intendierten Schutz durch eine starre zeitliche Bestimmung seiner Reichweite – und gegebenenfalls durch entsprechend bemessene Rückkehrhilfen – zu beeinträchtigen.¹⁶⁷

Kritisch sieht diese Rechtsprechung etwa *Feneberg* im Hinblick auf die Freiwilligkeit der Rückkehrentscheidung: „Von Asylsuchenden wird damit erwartet, dass sie an ihrer eigenen ‚Ab-schiebbarkeit‘ (‚deportability‘) mitwirken“.¹⁶⁸ Wie dies im Lichte der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 3 EMRK zu bewerten ist, erscheint bislang unklar.

5.2. Rückkehr- und Reintegrationsprogramme des Bundes

Im Folgenden werden Rückkehr- und Reintegrationsprogramme des Bundes (z. T. in Zusammenarbeit mit den Ländern) dargestellt. Programme, welche der kommunalen, der Landes- oder EU-Ebene zuzuordnen sind, sowie Programme nichtstaatlicher Organisationen werden nicht behandelt.¹⁶⁹ Rückkehrprogramme und Reintegrationsprogramme unterscheiden sich insoweit, als erstere die Rückkehr an sich und letztere die Zeit nach der Rückkehr ins Herkunftsland betreffen.¹⁷⁰

165 BVerwG, Urteil vom 21. April 2022 - 1 C 10.21, Rn. 25.

166 BVerwG, Urteil vom 21. April 2022 - 1 C 10.21, Rn. 25 m.w.N.

167 BVerwG, Urteil vom 21. April 2022 - 1 C 10.21, Rn. 21 mit Verweis auf VG Freiburg, Urteil vom 5. März 2021 - A 8 K 3716/17, Rn. 67 f.

168 Feneberg, Geld statt Schutz: Wie Rückkehrhilfen Asylentscheidungen beeinflussen, [Netzwerk Fluchtforschung](#) vom 26. Februar 2025; Feneberg, Geförderte Rückkehr, [bpb.de](#) vom 4. September 2025.

169 Zu den Programmen der Bundesländer siehe Returning from Germany, Programme, [Programme der Bundesländer](#).

170 Zur Unterscheidung siehe Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Informationen zur Freiwilligen Rückkehr, [Informationsblatt](#).

5.2.1. Rückkehrprogramm REAG/GARP

Das Bund-Länder-Programm REAG/GARP (dazu bereits Ziff. 2.1.2.) ist ein bundesweites Förderprogramm des BAMF, welches durch finanzielle Zuschüsse Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr ins Heimatland oder der Weiterwanderung in ein anderes Land bietet. Das BAMF hat die Zuständigkeit für die Umsetzung des Programms zum 1. Januar 2024 von der Internationalen Organisation für Migration übernommen.¹⁷¹

Die Förderbedingungen für das Programm legt die Förderrichtlinie „Förderprogramm zur Gewährung von Rückkehr- und Starthilfen ‚REAG/GARP 2.0‘ Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany (REAG) Government Assisted Repatriation Programme (GARP) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Kooperation mit den Bundesländern“ fest.

Antragsberechtigt sind Personen aus Nicht-EU-Ländern, die ein Asylbegehren geäußert, aber noch keinen rechtswirksamen Asylantrag gestellt haben, Personen, die sich im Asylverfahren befinden, Personen deren Asylantrag abgelehnt wurde und die vollziehbar ausreisepflichtig sind, Personen die asylberechtigt sind oder eine Duldung besitzen, Personen die im Wege des Familiennachzugs nach Deutschland zu einer förderfähigen Person eingereist sind, aber selbst nicht zum förderfähigen Personenkreis gehören, sowie Personen, die von Menschenhandel oder Zwangsprostitution betroffen sind. Unionsbürgerinnen und -bürger können keine Unterstützungsleistungen aus dem REAG/GARP-Programm bei einer freiwilligen Rückkehr in einen anderen EU-Mitgliedstaat bzw. Drittstaat erhalten, es sei denn, sie sind Opfer von Menschenhandel oder Zwangsprostitution geworden und möchten freiwillig in ihren EU-Mitgliedstaat zurückkehren.¹⁷²

Im Rahmen des Programms werden geförderte Personen bei der Organisation der Reise unterstützt und die Kosten für die Reise übernommen. Dies umfasst je nach Umständen des Einzelfalls das Flug- oder Busticket sowie die Fahrtkosten vom Wohnort zum Flughafen oder (Bus-)Bahnhof, eine Reisebeihilfe, die in der Regel¹⁷³ 200 Euro pro Person, bei Personen unter 18 Jahren 100 Euro pro Person beträgt, eine einmalige Förderung in Höhe von 1.000 Euro pro Person bzw. 500 Euro für Personen unter 18 Jahre und pro Familie maximal 4.000 Euro sowie gegebenenfalls die Kosten medizinischer Unterstützung während der Reise (zum Beispiel Rollstuhlservice oder medizinische Begleitpersonen) sowie im Zielland (maximal 2.000 Euro für bis zu drei Monate nach Ankunft).¹⁷⁴ Bei einer frühzeitigen Ausreise bis zu zwei Monate nach Erstellung eines negativen

171 BAMF, Zahlen zur freiwilligen Rückkehr, [Freiwillige Ausreisen](#) vom 2. Februar 2026.

172 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Förderdatenbank Bund, Länder und EU, Förderprogramme, Bundesweite finanzielle Unterstützung freiwillig Rückkehrender ([REAG/GARP-Programm](#)).

173 Personen aus Ländern, die ohne Visum nach Deutschland einreisen konnten, erhalten eine verminderte Reisebeihilfe, siehe dazu: Auswärtiges Amt, [Übersicht](#) zur Visumpflicht bzw. -freiheit bei Einreise in die Bundesrepublik Deutschland vom 10. März 2025.

174 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Förderdatenbank Bund, Länder und EU, Förderprogramme, Bundesweite finanzielle Unterstützung freiwillig Rückkehrender ([REAG/GARP-Programm](#)).

Asylbescheids kann zudem unter Umständen ein Sonderbetrag in Höhe von 500 Euro gewährt werden.¹⁷⁵

5.2.2. Reintegrationsprogramme

Reintegrationsprogramme sollen der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wiedereingliederung der Rückkehrenden in ihrem Herkunftsland dienen.¹⁷⁶

5.2.2.1. StarthilfePlus (SHP)

Seit 2017 wird das REAG/GARP Programm durch das Programm „StarthilfePlus“ (SHP) ergänzt, das Rückkehrenden in über vierzig Zielländern eine Reintegrationsunterstützung gewährt.¹⁷⁷ Personen, die über REAG/GARP gefördert ausreisen, können abhängig vom Zielland ergänzende Unterstützungsleistungen erhalten.¹⁷⁸ Rückkehrer in Zielländer, in denen eine Unterstützung durch andere Programme möglich ist, erhalten eine reduzierte Förderung.¹⁷⁹ Die Festsetzung der SHP-Leistungen erfolgt zusammen mit den REAG/GARP-Leistungen durch das BAMF.¹⁸⁰ Durchgeführt wird das Programm durch die IOM.¹⁸¹

Das Programm bietet insbesondere eine finanzielle Unterstützung im Zielland (2. Starthilfe) in Form einer regulären Unterstützung in Höhe von 1.000 Euro pro Person und maximal 2.000 Euro pro Familie oder einer reduzierten Unterstützung in Höhe von 400 Euro pro Person und maximal 800 Euro pro Familie. Für Rückkehrer nach Aserbaidschan, Iran und Libanon ist eine ergänzende Unterstützung im Bereich Wohnen möglich, die je nach Bedarf als Sach- oder Geldleistung bis zu 1.000 Euro für Einzelpersonen und bis zu 3.000 Euro für Familien erfolgen kann.¹⁸² Personen aus Albanien, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien, bei denen eine Langzeitduldung von mindestens zwei Jahren besteht, können ergänzende

175 Returning from Germany, Programme, Rückkehrprogramme, [REAG/GARP-Programm](#).

176 Feneberg, Geförderte Rückkehr, [bpb.de](#) vom 4. September 2025 m.w.N.

177 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [StarthilfePlus](#), Ergänzende Reintegrationsunterstützung im Herkunftsland vom 8. April 2024.

178 Eine Liste findet sich auf dem Portal Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [StarthilfePlus](#) - Ergänzende Reintegrationsunterstützung im Herkunftsland.

179 Dies betrifft vor allem Zielländer, die über das EU Reintegration Programme (EURP) gefördert werden können, wobei wiederum Rückkehrenden, die als vulnerabel gelten oder bei denen ein Aufenthaltstitel nach §§ 22 - 26 oder § 104c AufenthG vorliegt, die volle StarthilfePlus-Förderung gewährt werden kann, siehe Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, IOM UN Migration, [Informationen zum StarthilfePlus \(SHP\)-Programm 2026](#), Stand: Januar 2026, S. 1.

180 Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [StarthilfePlus](#) - Ergänzende Reintegrationsunterstützung im Herkunftsland.

181 Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme [StarthilfePlus](#) - Ergänzende Reintegrationsunterstützung im Herkunftsland.

182 Im Einzelnen dazu: Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, IOM UN Migration, [Informationen zum StarthilfePlus \(SHP\)-Programm 2026](#), Stand: Januar 2026, S. 2.

Reintegrationsleistungen in Form einer einmaligen finanziellen Unterstützung, unter Umständen auch in Form von Sachleistungen im Bereich Wohnen und/oder für medizinische Kosten erhalten.¹⁸³

5.2.2.2. Nationales Reintegrationsprogramm Syrien (NRP SYR) und Nationales Reintegrationsprogramm Afghanistan (NRP AFG)

Das Nationale Reintegrationsprogramm Syrien (NRP SYR) und das Nationale Reintegrationsprogramm Afghanistan (NRP AFG) bieten individuelle Reintegrationshilfen für Personen, die in ihr Herkunftsland zurückkehren. Eine Antragsstellung ist vorerst bis zum 31. Dezember 2026 möglich.¹⁸⁴ Die Programme werden vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Zusammenarbeit mit dem European Technology and Training Centre (ETTC) durchgeführt.¹⁸⁵ Förderfähige Personen sind mittellose Drittstaatsangehörige mit legalem Aufenthalt in der Bundesrepublik, die über eine gültige Aufenthaltserlaubnis verfügen, denen ein internationaler oder vorübergehender Schutz in Deutschland gewährt wurde und die nicht über REAG/GARP ausreisen.

NRP SYR und NRP AFG unterscheiden zwischen einer Kurzzeit- und einer Langzeitunterstützung: Die Kurzzeit-Unterstützung („Post Arrival Package“, PAP) wird für bis zu vierzehn Werktagen nach der Ankunft gewährt, kann als Sach- oder Geldleistung erfolgen (beim NRP AFG grundsätzlich nur als Sachleistung) und beinhaltet die Flughafenabholung, den Weitertransport zum Zielort, eine vorübergehende Unterkunft, sofortige medizinische Unterstützung nach der Ankunft sowie die Familienzusammenführung für unbegleitete Minderjährige. Die Höhe der Leistungen orientiert sich an einem Betrag von 615 Euro pro Person.

Die Langzeit-Unterstützung („Post Return Package“, PRP) wird bis zu zwölf Monate nach der Ausreise und grundsätzlich nur als Sachleistung gewährt und beinhaltet Wohnungsunterstützung, medizinischen Bedarf bei schweren Erkrankungen, schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen, Beratungen zu Arbeitsmöglichkeiten und Hilfestellungen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, Unterstützung bei der Gründung eines (eigenen) Geschäftes, die Familienzusammenführung, rechtliche und administrative sowie psychosoziale Unterstützung. Die Höhe der Unterstützung orientiert sich an einem Betrag von 2.000 Euro für jede freiwillig zurückkehrende Person sowie 1.000 Euro für jedes weitere Familienmitglied.

5.2.2.3. URA

Das vom Bund und den Ländern finanzierte Projekt URA (albanisch: Brücke) bietet Rückkehrenden aus dem Kosovo mit dem Ziel, den Menschen eine nachhaltige Wiedereingliederung in ihr

183 Zu den einzelnen Leistungen: Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, IOM UN Migration, [Informationen zum StarthilfePlus \(SHP\)-Programm 2026](#), Stand: Januar 2026, S. 3; siehe auch Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [StarthilfePlus](#) - Ergänzende Reintegrationsunterstützung im Herkunftsland.

184 Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [Nationales Reintegrationsprogramm Syrien \(NRP SYR\)](#); [Nationales Reintegrationsprogramm Afghanistan \(NRP AFG\)](#).

185 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/European Technology and Training Centre, [National Reintegration Programme Syria \(NRP SYR\) for Voluntary Returnees](#).

Herkunftsland zu ermöglichen, Beratungsleistungen und Angebote zu Reintegration und Unterstützung an. Das Projekt wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des BAMF umgesetzt.¹⁸⁶ Die Unterstützung richtet sich nach den jeweiligen individuellen Bedarfen und kann sowohl Beratungs- und Betreuungsleistungen wie Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlungsmaßnahmen und psychologische Betreuung als auch finanzielle Unterstützungsleistungen vor allem in Form von Sachleistungen beinhalten. Zudem gibt es spezielle Angebote für Kinder.¹⁸⁷

Die kostenlosen Beratungs- und Betreuungsleistungen können alle kosovarischen Staatsangehörigen in Anspruch nehmen, die freiwillig oder zwangsweise aus Deutschland zurückgekehrt sind. Die finanziellen Unterstützungsangebote stehen ausschließlich mittellosen Rückkehrenden zur Verfügung, die aus den projektbeteiligten Bundesländern zurückgekehrt sind, wobei bei einer Rückkehr aus Nordrhein-Westfalen und Thüringen nur die freiwillige Rückkehr gefördert wird. Zudem bedarf es für die finanzielle Förderung einen ununterbrochenen Mindestaufenthalt von sechs Monaten in Deutschland sowie einer persönlichen Registrierung im URA-Rückkehrzentrum in Pristina innerhalb von acht Wochen nach der Rückkehr.¹⁸⁸

5.2.2.4. Brückenkomponente Albanien

Das ebenfalls von Bund und Ländern finanzierte Reintegrationsprogramm „Brückenkomponente Albanien“ unterstützt seit April 2021 Rückkehrende nach ihrer Ankunft in Albanien. Die Unterstützungsleistungen richten sich ebenfalls nach dem individuellen Bedarf und kann Beratungs- und Sachleistungen enthalten. Für Kinder und besonders vulnerable Personen ist eine Sonderförderung möglich. Seit dem 1. Januar 2026 ist das Unterstützungsangebot um eine Arbeitsmarktkomponente erweitert worden, welche eine nachhaltige wirtschaftliche Reintegration ermöglichen soll.¹⁸⁹

Die kostenlosen Beratungs- und Betreuungsleistungen können alle albanischen Staatsangehörigen ohne Langzeitduldung¹⁹⁰ in Anspruch nehmen, die freiwillig oder zwangsweise aus Deutschland zurückgekehrt sind. Die finanziellen Unterstützungsangebote stehen nur mittellosen Rückkehrenden zur Verfügung, die aus den projektbeteiligten Bundesländern zurückgekehrt sind, wobei bei einer Rückkehr aus Bayern, Nordrhein-Westfalen und Thüringen nur die freiwillige Rückkehr gefördert wird. Zudem bedarf es für die finanzielle Förderung eines ununterbrochenen Mindestaufenthalts von drei Monaten in Deutschland sowie einer Anmeldung mindestens fünf Tage vor der

186 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Kosovo: Rückkehr und Reintegration mit URA](#) vom 9. Februar 2026.

187 Zu den möglichen Leistungen siehe: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Kosovo: Rückkehr und Reintegration mit URA](#) vom 9. Februar 2026.

188 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Kosovo: Rückkehr und Reintegration mit URA](#) vom 9. Februar 2026.

189 Zu den Einzelheiten: Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [Brückenkomponente Albanien](#).

190 Für Personen mit Langzeitduldung steht die Reintegrationsunterstützung des EU Reintegration Programme (EURP) zur Verfügung, daher sind diese im Rahmen der Brückenkomponente Albanien ausgeschlossen, siehe: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, [Brückenkomponente Albanien](#) vom 5. Januar 2026.

Ausreise über eine Vorabanmeldung oder im Büro der Brückenkomponente in Tirana innerhalb von acht Wochen nach der Rückkehr.¹⁹¹

5.2.2.5. Zentren für Migration und Entwicklung

Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) betreibt die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH in verschiedenen Ländern so genannte „Zentren für Migration und Entwicklung“, die Rückkehrende bei ihrer Reintegration begleiten sollen. Die Beratung ist kostenlos und erfolgt zum Beispiel dazu, wie man nach der Rückkehr einen Job findet oder ein Unternehmen gründet. Zudem vermitteln die Zentren Weiterbildungen, Trainings oder Angebote zur psychosozialen Unterstützung.¹⁹²

* * *

191 Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [Brückenkomponente Albanien](#).

192 Returning from Germany, Programme, Reintegrationsprogramme, [Zentren für Migration und Entwicklung](#); siehe auch: <https://www.startfinder.de>.