

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger

KOM(2005) 391 endg.; Ratsdok. 12125/05

Übermittelt vom Bundesministerium der Finanzen am 26. September 2005 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 5. September 2005 dem Generalsekretär/Hohen Vertreter des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Hinweis: vgl. Drucksache 1114/01 = AE-Nr. 014033
und Drucksache 352/05 = AE-Nr. 051191

BEGRÜNDUNG

1) HINTERGRUND

In ihrer Mitteilung vom 15. November 2001 über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung verwies die Kommission darauf, dass die Rückkehrpolitik ein fester und überaus wichtiger Bestandteil der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist. Die drei Grundvoraussetzungen für eine Rückkehrpolitik sind: gemeinsame Grundsätze, gemeinsame Normen und gemeinsame Maßnahmen. In ihrem Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen vom 10. April 2002 ging die Kommission ausführlicher auf die Frage der Rückführung als festem Bestandteil einer umfassenden Einwanderungs- und Asylpolitik der Gemeinschaft ein. Die Mitgliedstaaten müssten sich in Fragen der Rückführung einander annähern und besser untereinander kooperieren. In dem Grünbuch wurden einige Punkte genannt, die ein künftiger Legislativvorschlag zu gemeinsamen Normen enthalten könnte, um eine breite Debatte unter allen Beteiligten auszulösen.

Die hieran anschließende Mitteilung der Kommission vom 14. Oktober 2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen entwarf unter Berücksichtigung der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung ein konkretes Programm für weitere Aktionen, wobei besonderer Wert auf einen ganzheitlichen Ansatz gelegt wurde. In der Mitteilung heißt es wörtlich: *„Ihre Wirkung wird sie [die Gemeinschaftspolitik] aber nur voll entfalten können, wenn sie sich harmonisch in den Kontext einer echten Steuerung des Migrationphänomens einfügt; dies setzt eine eindeutige Konsolidierung der Kanäle der legalen Einwanderung und der Situation legaler Einwanderer, eine großzügige, effiziente Asylregelung mit raschen Verfahren, die Zugang zu echtem Schutz für die Personen bietet, die ihn brauchen, sowie einen verstärkten Dialog mit den Drittländern voraus, die in Migrationsfragen mehr und mehr in eine Partnerschaft eingebettet werden müssen.“* Auf der Grundlage dieser Mitteilung verabschiedete der Rat dann sein Aktionsprogramm vom 28. November 2002, in dem er eine bessere praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten untereinander, eine engere Kooperation mit Drittstaaten und die Erarbeitung gemeinsamer Normen mit dem Ziel einer leichteren Rückführung einforderte.

Schließlich nahm sich der Europäische Rat auf seiner Tagung in Brüssel am 4./5. November 2004 in dem von ihm verabschiedeten Haager Programm des Themas an; darin wird ausdrücklich die Erarbeitung gemeinsamer Normen gefordert, die gewährleisten, dass die betreffenden Personen unter vollständiger Achtung ihrer Menschenrechte und Menschenwürde zurückgeführt werden. Die Kommission sollte hierzu bis Anfang 2005 einen Vorschlag ausarbeiten.

Mit dem vorliegenden Vorschlag kommt die Kommission dieser Aufforderung nach. Sein Zweck besteht darin, klare, transparente und faire gemeinsame Normen in Fragen der Rückführung und Abschiebung, zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise aufzustellen, die den Menschenrechten und Grundfreiheiten der betroffenen Personen in vollem Umfang Rechnung tragen.

Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten hat dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie sich auf ein gemeinsames Verständnis der Schlüsselfragen stützt. Deshalb sollten gemeinsame Normen erarbeitet werden, durch die die Tätigkeit der beteiligten Dienststellen erleichtert und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten gefördert wird. Langfristig wird damit der Grundstein für eine angemessene und abgestimmte Behandlung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger gelegt, ungeachtet dessen, welcher Mitgliedstaat das Rückführungsverfahren durchführt.

- Bestehende einschlägige Rechtsvorschriften

Im Nachgang zu dem Aktionsplan vom November 2002 wurden zahlreiche legislative und sonstige Maßnahmen verabschiedet¹: Erste Meilensteine auf der gesetzgeberischen Ebene im Bereich der Rückführung sind die Richtlinie 2003/110/EG des Rates vom 25. November 2003 über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg und die Entscheidung 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen.

Die Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen bildet zusammen mit der Entscheidung 2004/191/EG zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte die rechtliche Grundlage für die gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsbeschlüssen.

Was die finanzielle Seite betrifft, hat die Kommission innerhalb des Rahmenprogramms „Solidarität und Steuerung der Migrationsströme“ die Einrichtung eines Europäischen Rückkehrfonds für den Zeitraum 2008-2013 vorgeschlagen - KOM(2005) 123 vom 6. April 2005). Bis dahin soll dieses Finanzinstrument durch vorbereitende Maßnahmen funktionsfähig gemacht werden.

2) ANHÖRUNG BETROFFENER KREISE UND FOLGENABSCHÄTZUNG

Das Grünbuch aus dem Jahr 2002 über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen - KOM(2002) 175 - war Auslöser für eine breite Debatte, die auch eine öffentliche Anhörung mit einschloss, an der über 200 Personen teilnahmen und in deren Verlauf rund dreißig Sachverständige zu Wort kamen. Die Anhörung gab allen Beteiligten Gelegenheit, ihre Meinungen und Standpunkte in dieser Sache kundzutun. Auf der Grundlage der im Grünbuch angestellten Überlegungen wurden dabei die derzeitigen Praktiken der Rückführungspolitik und die Optionen für eine künftige gemeinsame EU-Politik für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger erörtert. Die Anhörung ermöglichte einen offenen Meinungs austausch zwischen allen Beteiligten: europäischen Institutionen, Mitgliedstaaten, Beitrittsländern, Herkunfts- und Transitländern illegaler Migrationsströme, sonstigen Bestimmungsländern, internationalen Organisationen, regionalen und Kommunalbehörden, Nichtregierungsorganisationen und akademischen Kreisen. Die im Zuge des Konsultationsverfahrens eingegangenen schriftlichen Beiträge wurden ins Internet gestellt.

Im zweiten Halbjahr 2004 wurden außerdem Sachverständige aus den Mitgliedstaaten zu dem Vorentwurf für eine Richtlinie über Rückführungsverfahren gehört.

3) RECHTLICHE ASPEKTE

- Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Eine wirkungsvolle Rückführungspolitik ist ein notwendiger Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik. Es bedarf einer Einigung auf klare, transparente und gerechte Vorschriften, die dieser Notwendigkeit Rechnung tragen und zugleich die

¹ Eine erschöpfende Liste dieser Maßnahmen findet sich in dem Arbeitspapier der Kommission “Annual report on the development of a common policy on illegal immigration, smuggling and trafficking of human beings, external borders, and the return of illegal residents” vom 25.10.2004 - SEK(2004) 1349.

Menschenrechte und Grundfreiheiten des jeweiligen Betroffenen achten. Der vorliegende Vorschlag will diese Ziele auf folgende Weise erreichen:

1. Als feste Regel soll gelten, dass der illegale Aufenthalt im Wege eines fairen und transparenten Verfahrens beendet wird.
2. Der Grundsatz der freiwilligen Rückkehr soll dadurch gefördert werden, dass in der Regel eine „Frist für die Ausreise“ eingeräumt wird.
3. Durchweg soll ein harmonisiertes zweistufiges Verfahren gelten: zunächst die Entscheidung über die Rückführung und – sollte dies nicht ausreichen – im zweiten Schritt dann der Erlass einer Abschiebungsanordnung, womit die derzeit divergierenden Verfahrensweisen der Mitgliedstaaten bis zu einem gewissen Grad einander angeglichen würden.
4. Es muss eine Regelung für den Fall gefunden werden, dass sich Personen unrechtmäßig im Land aufhalten, aber (noch) nicht abgeschoben werden können.
5. Es sollen verfahrensrechtliche Mindestgarantien eingeführt werden.
6. Zwangsmaßnahmen sollen mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verknüpft und seltener zum Einsatz kommen; gleichzeitig sollen Mindestverhaltensregeln für den Fall einer erzwungenen Rückkehr aufgestellt werden.
7. Einzelstaatliche Rückführungsmaßnahmen sollen eine europäische Dimension erhalten, indem ein EU-weit gültiges Wiedereinreiseverbot ausgesprochen wird.
8. Kooperatives Verhalten soll belohnt werden (z. B. durch die Aussicht auf Aufhebung eines Wiedereinreiseverbots), während mangelnde Kooperationsbereitschaft sanktioniert werden soll (z. B. durch Verlängerung des Wiedereinreiseverbots).
9. Im Falle einer ernsthaften Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung sind die Interessen des Staates zu wahren (z. B. durch eine mögliche Ausdehnung des Wiedereinreiseverbots).
10. Das Mittel der vorläufigen Gewahrsamnahme soll nur begrenzt zum Einsatz kommen und an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geknüpft werden.
11. Es sollen Mindestverhaltensregeln für den Fall einer vorläufigen Gewahrsamnahme aufgestellt werden.
12. Es sollen die Fälle geregelt werden, in denen ein Drittstaatsangehöriger, der Gegenstand einer Abschiebungsanordnung oder Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats ist, in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wird.

Speziell im Hinblick auf mutmaßliche Terroristen wurde überlegt, ob die Frage der *Ausweisung/Abschiebung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* im Rahmen des vorliegenden Vorschlags behandelt werden soll. Aus drei Gründen verzichtet der Vorschlag jedoch auf eine ausdrückliche Erwähnung dieses besonderen Aspekts:

- Sämtliche Richtlinien im Bereich Asyl und Einwanderung enthalten bereits Vorschriften zur „öffentlichen Ordnung“, die es den Mitgliedstaaten gestatten, Drittstaatsangehörigen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit darstellen, den Aufenthaltstitel zu entziehen und sie auszuweisen. In ihrem Arbeitspapier KOM(2001) 743 vom 5. Dezember 2001, das sich mit den Ereignissen des 11. September beschäftigt, kommt die

Kommission zu dem Schluss, dass *„die genaue Anwendung dieser Klauseln (...) die beste Gewähr zur Verbesserung der Sicherheit [bietet], so dass es keiner grundlegenden Änderung der vorliegenden Vorschläge bedarf.“*

- Es muss nicht immer im Interesse des Staates liegen, einen mutmaßlichen Terroristen auszuweisen. Anstatt einer Ausweisung in ein Drittland kann es bisweilen vorteilhafter sein, gegen eine solche Person Anklage zu erheben oder sie vor Ort observieren zu lassen.
- Selbst wenn es Gründe für eine stärkere Harmonisierung in Fragen der „Ausweisung aus Gründen der öffentlichen Ordnung/Sicherheit“ gäbe, wäre die vorliegende Richtlinie, bei der es um die Beendigung eines illegalen Aufenthalts bzw. um Rückführung geht, nicht der richtige Ort dafür, sondern eher die Richtlinien zur Regelung der Einreise- und Aufenthaltsbedingungen und der Entziehung des Aufenthalts-/Bleiberechts.

Sobald jedoch der legale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung beendet ist, wird diese Person zu einem sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhaltenden Drittstaatsangehörigen im Sinne dieser Richtlinie und die Bestimmungen dieser Richtlinie finden Anwendung auf diese Person.

- Rechtsgrundlage

Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag

- Grundrechte

Der vorliegende Vorschlag war Gegenstand einer ausführlichen Befragung, die sicherstellen sollte, dass seine Vorschriften mit den Grundrechten im Einklang stehen, von denen das Gemeinschafts- und das Völkerrecht geleitet werden. Hierzu gehört auch die in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte. Ein besonderes Augenmerk galt daher den Vorschriften über Verfahrensgarantien, die Einheit der Familie, die vorläufige Gewahrsamnahme und Zwangsmaßnahmen.

- Subsidiaritätsprinzip

Es gilt das Subsidiaritätsprinzip, da der Vorschlag nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fällt. Die Ziele des Vorschlags können von den Mitgliedstaaten aus folgenden Gründen nicht ausreichend erreicht werden:

Der Vorschlag sieht gemeinsame Vorschriften in Fragen der Rückführung, der Abschiebung, der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, der vorläufigen Gewahrsamnahme und der Wiedereinreise vor. Die Vorschriften sollen sicherstellen, dass Personen, die sich illegal in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, überall in der EU angemessen und weitgehend gleich behandelt werden, gleich, in welchem Mitgliedstaat sie aufgegriffen werden. Deshalb können sie nur auf Gemeinschaftsebene beschlossen werden.

Gemeinschaftsvorschriften sind besonders dann unabdingbar, wenn ein Drittstaatsangehöriger, gegen den eine Rückführungsentscheidung, eine Abschiebungsanordnung und/oder ein Wiedereinreiseverbot eines Mitgliedstaats vorliegt, in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wird oder versucht, in einen anderen Mitgliedstaat einzureisen.

Im „Haager Programm“ wird die Kommission ausdrücklich aufgefordert, einen solchen Vorschlag vorzulegen. Die Mitgliedstaaten sind somit selbst zu der Erkenntnis gelangt, dass

sie das Ziel einer wirksamen Rückführungspolitik allein nicht in zufrieden stellender Weise erreichen können und dass dieses Problem auf EU-Ebene besser aufgehoben ist.

- Verhältnismäßigkeitsprinzip

Der Vorschlag entspricht aus folgenden Gründen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit:

Der Richtlinienvorschlag legt die allgemeinen Grundsätze fest, überlässt den Mitgliedstaaten als Adressaten der Richtlinie jedoch die Wahl der geeignetsten Form und Mittel zur Durchführung dieser Grundsätze entsprechend ihren Rechtsordnungen und nationalen Gepflogenheiten.

Zweck des Vorschlags ist es, wirksame einzelstaatliche Abschiebungsbemühungen zu unterstützen und Doppelarbeit zu vermeiden. Sobald die Richtlinie angenommen ist, sollte sich daher der Verwaltungsaufwand für die mit ihrer Umsetzung befassten Behörden verringern.

- Wahl des Rechtsinstruments

Vorgeschlagenes Rechtsinstrument: Richtlinie.

Die Wahl musste auf ein rechtsverbindliches Instrument fallen, das sich leicht in die verschiedenen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten integrieren lässt. Eine Verordnung wäre zu starr, wohingegen bei einer „sanfteren“ Maßnahme (z. B. eine Empfehlung) die erforderliche rechtliche Bindungswirkung gefehlt hätte.

- Beteiligung

Die Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag findet sich in Titel IV des EG-Vertrags. Der Vorschlag stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar, da er auf Drittstaatsangehörige anwendbar ist, die die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht oder nicht mehr erfüllen, und muss daher in Übereinstimmung mit den dem Vertrag von Amsterdam beigefügten Protokollen über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands bzw. über die Position Dänemarks und dem Protokoll über die Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union vorgelegt und angenommen werden. Auch für Island und Norwegen sowie für die Schweiz stellt der Vorschlag aufgrund der mit ihnen abgeschlossenen Übereinkommen in besagtem Sinne eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

4) ZUSÄTZLICHE ANGABEN

- Ausführliche Erläuterung des Vorschlags

Die nachstehenden Erläuterungen konzentrieren sich auf die zentralen Aspekte des Vorschlags. Detailliertere Angaben sind dem Anhang zu entnehmen.

Kapitel I

Anknüpfungspunkt für die Anwendbarkeit der geplanten Richtlinie ist der „illegale Aufenthalt“. Mit dem Vorschlag, der eine Maßnahme zur illegalen Einwanderung im Sinne von Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b EG-Vertrag darstellt, soll eine Reihe von horizontalen Vorschriften eingeführt werden, die auf jede Art von illegalem Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen anwendbar sind (z.B. Ablauf eines Visums, Ablauf eines Aufenthaltstitels, Widerruf oder Rücknahme eines Aufenthaltstitels, endgültige Ablehnung

eines Asylantrags, Aberkennung des Flüchtlingsstatus, illegale Einreise). Nicht Gegenstand dieser Richtlinie sind die Gründe und Verfahren für die Beendigung eines rechtmäßigen Aufenthalts.

Kapitel II

Der Vorschlag sieht ein zweistufiges Verfahren vor, das zur Beendigung des illegalen Aufenthalts führt. Gegen jeden illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen muss eine Rückführungsentscheidung ergehen. Dabei ist der freiwilligen Rückkehr Vorrang einzuräumen. Kehrt der betreffende Drittstaatsangehörige nicht freiwillig zurück, vollstrecken die Mitgliedstaaten die Verpflichtung zur Rückkehr mittels einer Abschiebungsanordnung. Bei den [Vorab-]Konsultationen äußerten die Mitgliedstaaten die Sorge, dass das zweistufige Verfahren zu Verfahrensverzögerungen führen könnte. In dem Vorschlag wird daher ausdrücklich festgehalten, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, die Rückführungsentscheidung und die Abschiebungsanordnung mittels einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung zu erlassen. Die materiellrechtlichen Bestimmungen dieses Kapitels, insbesondere zum Schutz gegen Abschiebung und zur Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr, müssen von den Mitgliedstaaten eingehalten werden ungeachtet dessen, ob die Entscheidung über die Rückführung und die Abschiebung zusammen oder gesondert ergeht.

Der Vorschlag sieht vor, dass gleichzeitig mit der Abschiebungsanordnung ein Wiedereinreiseverbot in das Hoheitsgebiet sämtlicher Mitgliedstaaten ausgesprochen wird. Die "Europäisierung" der Auswirkungen der nationalen Rückführungsmaßnahmen soll präventiv wirken und die Glaubwürdigkeit einer echten europäischen Rückkehrpolitik erhöhen. Die Dauer des Wiedereinreiseverbots wird nach gebührender Berücksichtigung der Situation im jeweiligen Einzelfall festgelegt. Im Regelfall darf das Wiedereinreiseverbot fünf Jahre nicht überschreiten. Nur bei ernsthafter Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann das Verbot über diesen Zeitraum hinaus ausgedehnt werden.

Kapitel III

Der Vorschlag sieht vor, dass gegen Rückführungsentscheidungen und Abschiebungsanordnungen ein wirksamer Rechtsbehelf eingelegt werden kann. Der Rechtsbehelf hat entweder aufschiebende Wirkung oder gibt dem Drittstaatsangehörigen das Recht, die Aussetzung der Rückführungsentscheidung oder der Abschiebungsanordnung zu beantragen, die dann so lange nicht vollstreckt werden, bis sie entweder bestätigt werden oder nicht mehr Gegenstand eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung sind.

Kapitel IV

Ziel dieses Kapitels ist es, den Rückgriff auf das Mittel der vorläufigen Gewahrsamnahme zu begrenzen und an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu knüpfen. Zum Mittel der vorläufigen Gewahrsamnahme soll nur dann gegriffen werden, wenn Fluchtgefahr besteht und weniger drastische Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen. Bei Aufrechterhaltung des vorläufigen Gewahrsams müssen die Gründe hierfür regelmäßig von einer Justizbehörde überprüft werden. Damit die Dauer des vorläufigen Gewahrsams nicht über Gebühr verlängert werden kann, wurde eine zeitliche Obergrenze festgelegt. Mit dieser Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften über den vorläufigen Gewahrsam sollen auch Sekundärbewegungen illegal aufhältiger Personen, die in dieser Richtlinie genannten Maßnahmen unterliegen, zwischen den Mitgliedstaaten vermieden werden.

Kapitel V

Dieses Kapitel enthält eine Reihe von horizontalen Bestimmungen zur Regelung der Fälle, in denen ein Drittstaatsangehöriger, der Gegenstand einer Abschiebungsanordnung oder Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats ist („erster Mitgliedstaat“), in einem anderen Mitgliedstaat („zweiter Mitgliedstaat“) aufgegriffen wird. Entsprechend der Situation im Einzelfall haben die Mitgliedstaaten die Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten.

So kann der zweite Mitgliedstaat die Rückführungsentscheidung oder Abschiebungsanordnung des ersten Mitgliedstaats anerkennen. Auf diese Fälle findet der in der Entscheidung 2004/191/EG vereinbarte Mechanismus zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte Anwendung.

Der zweite Mitgliedstaat kann aber auch den ersten Mitgliedstaat um Rücknahme des illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ersuchen oder er kann beschließen, selbst ein neues Rückführungsverfahren auf der Grundlage seiner eigenen Rechtsordnung einzuleiten.

Verbindung zum Schengener Informationssystem:

Der Austausch von Informationen mit anderen Mitgliedstaaten ist für die effektive und rasche Umsetzung der Bestimmungen dieses Vorschlags von zentraler Bedeutung. Die Mitgliedstaaten benötigen unmittelbaren Zugang zu Informationen über Rückführungsentscheidungen, Abschiebungsanordnungen und Wiedereinreiseverbote anderer Mitgliedstaaten. Dieser Austausch soll in Übereinstimmung mit den Bestimmungen über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) erfolgen.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung
illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN
UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf
Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Kommission²,

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 EG-Vertrag,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Auf seiner Tagung am 4./5. November 2004 in Brüssel forderte der Europäische Rat zur Festlegung einer wirksamen Rückkehr- und Rückübernahmepolitik auf, die auf gemeinsamen Normen beruht, die gewährleisten, dass die betreffenden Personen unter vollständiger Achtung der Grundrechte auf menschenwürdige Weise zurückgeführt werden.
- (2) Eine wirkungsvolle Rückkehrpolitik als Bestandteil einer gut durchdachten Migrationspolitik muss mit klaren, nachvollziehbaren und fairen Vorschriften unterlegt werden.
- (3) Mit der vorliegende Richtlinie soll eine Reihe von horizontalen Vorschriften eingeführt werden, die für sämtliche Drittstaatsangehörige gelten, die die Voraussetzungen für den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat nicht oder nicht mehr erfüllen.
- (4) Die Mitgliedstaaten sollen gewährleisten, dass der illegale Aufenthalt im Wege eines fairen und transparenten Verfahrens beendet wird.
- (5) Durchweg soll ein harmonisiertes zweistufiges Verfahren gelten: zunächst die Entscheidung über die Rückführung und – sollte dies nicht ausreichen – im zweiten Schritt dann der Erlass einer Abschiebungsanordnung. Um eine Verschleppung des Verfahrens zu vermeiden, soll es den Mitgliedstaaten freigestellt werden, die Rückführungsentscheidung und die Abschiebungsanordnung im Wege ein und derselben behördlichen oder richterlichen Entscheidung zu erlassen.

² ABl. C [...] vom [...], S. [...].

- (6) Besteht keine Veranlassung zu der Annahme, dass das Rückführungsverfahren dadurch gefährdet wird, ist die freiwillige Rückkehr der erzwungenen Rückkehr vorzuziehen, wobei eine Frist für die freiwillige Ausreise gesetzt werden sollte.
- (7) Um die Interessen der Betroffenen wirksam zu schützen, sollten für Rückführungs- und Abschiebungsentscheidungen eine Reihe gemeinsamer rechtlicher Mindestgarantien gelten.
- (8) Eine Regelung erfordert ferner die Situation von Personen, die sich unrechtmäßig im Land aufhalten, aber (noch) nicht abgeschoben werden können. Für die auf diesen Personenkreis anwendbaren Aufenthaltsbedingungen sollten unter Bezug auf die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten Mindeststandards eingeführt werden³.
- (9) Der Rückgriff auf Zwangsmaßnahmen sollte ausdrücklich mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verknüpft werden. Für den Fall einer erzwungenen Rückkehr sollten Mindestverhaltensregeln aufgestellt werden. Dabei ist die Entscheidung 2004/573/EG des Rates vom 29. April 2004 betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten zu berücksichtigen⁴.
- (10) Die Wirkung der einzelstaatlichen Rückführungsmaßnahmen sollte durch ein Wiedereinreiseverbot, das die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet sämtlicher Mitgliedstaaten verbietet, europäischen Zuschnitt erhalten.

Die Dauer des Wiedereinreiseverbots sollte individuell in Anbetracht der jeweiligen Umstände festgesetzt werden und im Regelfall fünf Jahre nicht überschreiten. Bei einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sollen die Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten, das Verbot über diesen Zeitraum hinaus auszudehnen.
- (11) Das Mittel der vorläufigen Gewahrsamnahme soll nur begrenzt zum Einsatz kommen und mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verknüpft werden. Zum Mittel der vorläufigen Gewahrsamnahme sollte nur dann gegriffen werden, wenn Fluchtgefahr besteht und weniger drastische Zwangsmaßnahmen ihren Zweck nicht erfüllen.
- (12) Eine Regelung ist für die Fälle zu treffen, in denen ein Drittstaatsangehöriger, der Gegenstand einer Abschiebungsanordnung oder Rückführungsentscheidung eines Mitgliedstaats ist, in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen wird.
- (13) Die vorliegende Richtlinie enthält Vorschriften zur Anerkennung von Rückführungsentscheidungen und Abschiebungsanordnungen, die an die Stelle der Vorschriften der Richtlinie 2001/40/EG des Rates über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen⁵ treten. Diese letztgenannte Richtlinie ist daher außer Kraft zu setzen.

³ ABl. L 31 vom 6.2.2003, S. 18.

⁴ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 28.

⁵ ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 34.

- (14) Die Entscheidung 2004/191/EG des Rates⁶ legt die Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über die Ausweisung von Drittstaatsangehörigen fest, die mutatis mutandis auch für die Anerkennung von Rückführungsentscheidungen oder Abschiebungsanordnungen im Sinne dieser Richtlinie gelten sollen.
- (15) Die Mitgliedstaaten benötigen unmittelbaren Zugang zu Informationen über Rückführungsentscheidungen, Abschiebungsanordnungen und Wiedereinreiseverbote anderer Mitgliedstaaten. Dieser Austausch soll in Übereinstimmung mit [dem Beschluss/der Verordnung ... über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II)]⁷ erfolgen.
- (16) Da das Ziel dieser Richtlinie, nämlich die Festlegung gemeinsamer Vorschriften zu Fragen der Rückführung, der Abschiebung, der Anwendung von Zwangsmaßnahmen, der vorläufigen Gewahrsamnahme und der Wiedereinreise, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht in zufrieden stellender Weise verwirklicht werden kann und aufgrund seiner Tragweite besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen ist, darf die Gemeinschaft im Einklang mit dem in Artikel 5 des EG-Vertrags niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Die vorliegende Richtlinie steht auch im Einklang mit dem in diesem Artikel festgeschriebenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da sie nicht über das für die Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinausgeht.
- (17) Die Mitgliedstaaten wenden die Bestimmungen dieser Richtlinie ohne Rücksicht auf Geschlecht, Rasse, Hautfarbe, ethnische oder soziale Abstammung, genetische Merkmale, Sprache, Religion oder Weltanschauung, politische oder sonstige Überzeugungen, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, Besitzstand, Geburt, das Vorliegen einer Behinderung, Alter oder sexuelle Veranlagung an.
- (18) Im Sinne des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 sollen die Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Richtlinie insbesondere das „Wohl des Kindes“ im Auge behalten. In Übereinstimmung mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte ist bei der Durchführung dieser Richtlinie besonders auf den Schutz des Familienlebens zu achten.
- (19) Die Anwendung dieser Richtlinie erfolgt unbeschadet der Verpflichtungen, die sich aus dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung ergeben.
- (20) Die Richtlinie wahrt die Grundrechte und Grundsätze, die vor allem in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.
- (21) Dänemark beteiligt sich gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über die Position Dänemarks nicht an der

⁶ ABl. L 60 vom 27.2.2004, S. 55.

⁷

Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Die Richtlinie ergänzt jedoch den Schengen-Besitzstand aufgrund von Titel IV im Dritten Teil des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft insofern, als sie auf Drittstaatsangehörige anwendbar ist, die die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen⁸ nicht oder nicht mehr erfüllen. Gemäß Artikel 5 des Protokolls muss Dänemark daher innerhalb von sechs Monaten nach Annahme dieser Richtlinie beschließen, ob es die Richtlinie in innerstaatliches Recht umsetzt.

- (22) Die Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie Island und Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, da sie auf Drittstaatsangehörige anwendbar ist, die die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht oder nicht mehr erfüllen. Es handelt sich dabei um Bestimmungen, die in den Bereich gemäß Artikel 1 Buchstabe C des Beschlusses 1999/437/EG des Rates⁹ zum Erlass bestimmter Durchführungsbestimmungen zu diesem Übereinkommen fallen.
- (23) Die Richtlinie stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 4 Absatz 1 des Beschlusses 2004/860/EG¹⁰ des Rates über die vorläufige Anwendung einiger Bestimmungen dieses Abkommens genannten Bereich gehören.
- (24) Die Richtlinie ist insofern, als sie auf Drittstaatsangehörige anwendbar ist, die die Einreisevoraussetzungen gemäß dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht oder nicht mehr erfüllen, ein auf dem Schengen-Besitzstand aufbauender oder anderweitig damit zusammenhängender Rechtsakt im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 der Beitrittsakte —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Kapitel I

ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1

Gegenstand

Diese Richtlinie enthält gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Einklang mit den Grundrechten als allgemeinen Prinzipien des Gemeinschafts- und des Völkerrechts,

⁸ ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

⁹ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31.

¹⁰ ABl. L 370 vom 17.12.2004, S. 78.

einschließlich der Verpflichtung zum Schutz von Flüchtlingen und zur Achtung der Menschenrechte, anzuwenden sind.

Artikel 2

Anwendungsbereich

1. Diese Richtlinie findet Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältige Drittstaatsangehörige, d. h. diejenigen, die
 - a) die Einreisevoraussetzungen gemäß Artikel 5 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht oder nicht mehr erfüllen oder
 - b) sich aus anderen Gründen unrechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten.
2. Die Mitgliedstaaten können beschließen, diese Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, denen die Einreise in ein Transitgebiet eines Mitgliedstaats verweigert wurde. Allerdings müssen sie sicherstellen, dass diese Drittstaatsangehörigen nicht eine weniger günstige Behandlung erfahren oder ihnen ein geringeres Maß an Schutz gewährt wird als dies in den Artikeln 8, 10, 13 und 15 vorgesehen ist.
3. Diese Richtlinie findet keine Anwendung auf Drittstaatsangehörige, die
 - a) Familienangehörige von Unionsbürgern sind, die ihr Recht auf Freizügigkeit in der Gemeinschaft ausgeübt haben, oder
 - b) aufgrund von Übereinkommen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und den Ländern, deren Staatsangehörigkeit sie besitzen, andererseits eine der Freizügigkeit der Unionsbürger gleichwertige Freizügigkeit genießen.

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnen die Ausdrücke

- a) „Drittstaatsangehöriger“: jede Person, die nicht Unionsbürger im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 EG-Vertrag ist;
- b) „illegaler Aufenthalt“: die Anwesenheit eines Drittstaatsangehörigen, der nicht oder nicht mehr die Voraussetzungen für den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat erfüllt, im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats;
- c) „Rückführung“: freiwillige oder erzwungene Rückkehr in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland;
- d) „Rückführungsentscheidung“: behördliche oder richterliche Entscheidung, mit der der illegale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt wird;

- e) „Abschiebung“: Vollstreckung der Rückkehrverpflichtung, d. h. die tatsächliche Verbringung aus dem Land;
- f) „Abschiebungsanordnung“: behördliche oder richterliche Entscheidung, mit der die Abschiebung angeordnet wird;
- g) „Wiedereinreiseverbot“: behördliche oder richterliche Entscheidung, mit der die Wiedereinreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für einen bestimmten Zeitraum untersagt wird.

Artikel 4

Günstigere Bestimmungen

1. Von dieser Richtlinie unberührt bleiben günstigere Bestimmungen von
 - a) bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen zwischen der Gemeinschaft oder der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten und einem Drittland oder mehreren Drittländern;
 - b) bilateralen oder multilateralen Vereinbarungen zwischen einem Mitgliedstaat oder mehreren Mitgliedstaaten und einem Drittland oder mehreren Drittländern.
2. Von dieser Richtlinie unberührt bleiben möglicherweise günstigere Bestimmungen für Drittstaatsangehörige in Gemeinschaftsvorschriften auf dem Gebiet Asyl und Einwanderung, insbesondere in den nachstehenden Rechtsakten:
 - a) Richtlinie 2003/86/EG des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung¹¹,
 - b) Richtlinie 2003/109/EG des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen¹²,
 - c) Richtlinie 2004/81/EG des Rates über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren¹³,
 - d) Richtlinie 2004/83/EG des Rates über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes¹⁴,
 - e) Richtlinie 2004/114/EG des Rates über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur

¹¹ ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12.

¹² ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44.

¹³ ABl. L 261 vom 6.8.2004, S. 19.

¹⁴ ABl. L 304 vom 30.9.2004, S. 12.

Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst¹⁵,

f) Richtlinie 2005/XX/EG des Rates über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung¹⁶.

3. Diese Richtlinie berührt nicht das Recht der Mitgliedstaaten, Vorschriften zu erlassen oder beizubehalten, die für Personen, auf die die Richtlinie Anwendung findet, günstiger sind, sofern diese Vorschriften mit der Richtlinie im Einklang stehen.

Artikel 5

Familiäre Bindungen und Wohl des Kindes

Bei der Umsetzung dieser Richtlinie berücksichtigen die Mitgliedstaaten in gebührender Weise die Art und die Stärke der familiären Bindungen des Drittstaatsangehörigen, die Dauer seines Aufenthalts in dem betreffenden Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller und sozialer Bindungen zu seinem Herkunftsland. Außerdem tragen sie dem Wohl des Kindes im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 Rechnung.

Kapitel II

BEENDIGUNG DES ILLEGALEN AUFENTHALTS

Artikel 6

Rückführungsentscheidung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen gegen jeden illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen eine Rückführungsentscheidung.
2. Die Rückführungsentscheidung sieht eine angemessene Frist von bis zu vier Wochen für die freiwillige Ausreise vor, außer wenn berechtigterweise anzunehmen ist, dass die betreffende Person in diesem Zeitraum fliehen könnte. Besteht Fluchtgefahr, können dem Betreffenden für die Dauer dieses Zeitraums bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden wie ein regelmäßiges Vorstelligwerden bei den Behörden, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren oder die Verpflichtung, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten.
3. Die Rückführungsentscheidung ergeht als gesonderte Entscheidung oder zusammen mit einer Abschiebungsanordnung.
4. In den Fällen, in denen die Mitgliedstaaten die Grundrechte, die sich insbesondere aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte ergeben, wie das Recht auf Nichtzurückweisung, das Recht auf Bildung und das Recht auf Erhalt der Einheit der Familie beachten müssen, wird

¹⁵ ABl. L 375 vom 23.12.2004, S. 12.

¹⁶ ABl. L XX

keine Rückführungsentscheidung erlassen. Wurde bereits eine Rückführungsentscheidung erlassen, so ist diese zurückzunehmen.

5. Die Mitgliedstaaten können jederzeit beschließen, einem illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältigen Drittstaatsangehörigen aus familiären, humanitären oder sonstigen Gründen einen eigenen Aufenthaltstitel oder eine sonstige Aufenthaltsberechtigung zu erteilen. In diesem Fall wird keine Rückführungsentscheidung erlassen oder wird diese, sofern sie bereits erlassen wurde, zurückgenommen.
6. Wenn ein illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufhältiger Drittstaatsangehöriger im Besitz eines von einem anderen Mitgliedstaat ausgestellten gültigen Aufenthaltstitels ist, erlässt der erste Mitgliedstaat keine Rückführungsentscheidung sofern diese Person freiwillig in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zurückkehrt, der den Aufenthaltstitel ausstellte.
7. Ist ein Verfahren anhängig, in dem über die Verlängerung des Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung eines illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Drittstaatsangehörigen entschieden wird, erlässt dieser Mitgliedstaat keine Rückführungsentscheidung, bis das Verfahren abgeschlossen ist.
8. Ist ein Verfahren anhängig, in dem über die Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung für einen illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhältigen Drittstaatsangehörigen entschieden wird, kann dieser Mitgliedstaat davon absehen, eine Rückführungsentscheidung zu erlassen, bis das Verfahren abgeschlossen ist.

Artikel 7

Abschiebungsanordnung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen gegen einen Drittstaatsangehörigen, gegen den eine Rückführungsentscheidung ergangen ist, eine Abschiebungsanordnung, wenn Fluchtgefahr besteht oder der Betreffende der Rückkehrverpflichtung nicht innerhalb der ihm gemäß Artikel 6 Absatz 2 eingeräumten Frist für die freiwillige Ausreise nachgekommen ist.
2. In der Abschiebungsanordnung werden die Frist für die Vollstreckung der Abschiebung und das Rückkehrland angegeben.
3. Die Abschiebungsanordnung ergeht als gesonderte Entscheidung oder zusammen mit der Rückführungsentscheidung.

Artikel 8

Vertagung

1. Die Mitgliedstaaten können die Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls um einen angemessenen Zeitraum vertagen.
2. Die Mitgliedstaaten vollstrecken eine Abschiebungsanordnung in folgenden Fällen solange nicht, wie folgende Umstände vorliegen:

- a) Unfähigkeit des Drittstaatsangehörigen, in das Rückkehrland zu reisen oder befördert zu werden, aufgrund seiner körperlichen oder seelischen Verfassung;
 - b) technische Gründe wie fehlende Beförderungskapazitäten oder sonstige Schwierigkeiten, die eine humane Vollstreckung der Abschiebung unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde des Drittstaatsangehörigen nicht zulassen;
 - c) unzureichende Gewähr dafür, dass unbegleitete Minderjährige am Ausreiseort oder bei der Ankunft im Rückkehrland einem Familienangehörigen, einem gleichwertigen Vertreter, zum Beispiel einem Vormund des Minderjährigen, oder einem zuständigen Beamten des Rückkehrlandes nach Prüfung der Bedingungen, die die Minderjährigen vor Ort erwarten, übergeben werden können.
3. Wird die Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung oder die Ausführung einer Abschiebungsanordnung gemäß den Absätzen 1 und 2 vertagt, können dem betreffenden Drittstaatsangehörigen, sofern Fluchtgefahr besteht, bestimmte Verpflichtungen auferlegt werden wie ein regelmäßiges Vorstelligwerden bei den Behörden, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren oder die Verpflichtung, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten.

Artikel 9

Wiedereinreiseverbot

1. In Abschiebungsanordnungen ist ein Wiedereinreiseverbot von bis zu fünf Jahren festgelegt.

In Rückführungsentscheidungen kann ein solches Wiedereinreiseverbot festgelegt sein.
2. Die Dauer des Wiedereinreiseverbots richtet sich nach den im Einzelfall relevanten Umständen und insbesondere danach, ob
 - a) gegen den betreffenden Drittstaatsangehörigen erstmals eine Abschiebungsanordnung ergangen ist;
 - b) bereits mehr als eine Abschiebungsanordnung gegen den betreffenden Drittstaatsangehörigen ergangen ist;
 - c) der betreffende Drittstaatsangehörige während des Zeitraums eines Wiedereinreiseverbots in den Mitgliedstaat eingereist ist;
 - d) von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

Das Wiedereinreiseverbot kann für einen Zeitraum von mehr als fünf Jahren ausgesprochen werden, wenn von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen eine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht.

3. Das Wiedereinreiseverbot kann zurückgenommen werden, insbesondere wenn

- a) gegen den betreffenden Drittstaatsangehörigen erstmals eine Rückführungsentscheidung oder eine Abschiebungsanordnung ergangen ist;
 - b) sich der betreffende Drittstaatsangehörige bei einer konsularischen Vertretung eines Mitgliedstaats gemeldet hat;
 - c) der betreffende Drittstaatsangehörige alle Kosten des vorangegangenen Rückführungsverfahrens erstattet hat.
4. Das Wiedereinreiseverbot kann in bestimmten Einzelfällen ausnahmsweise vorläufig ausgesetzt werden.
 5. Die Absätze 1 bis 4 berühren nicht das Recht, in einem der Mitgliedstaaten um Asyl nachzusuchen.

Artikel 10
Abschiebung

1. Machen die Mitgliedstaaten von Zwangsmaßnahmen zur Durchführung der Abschiebung eines Widerstand leistenden Drittstaatsangehörigen Gebrauch, so müssen diese Maßnahmen angemessen sein und dürfen nicht über die Grenzen des Vertretbaren hinausgehen. Sie müssen im Einklang mit den Grundrechten und unter gebührender Berücksichtigung der Menschenwürde des betreffenden Drittstaatsangehörigen angewandt werden.
2. Bei der Durchführung der Abschiebung tragen die Mitgliedstaaten den Gemeinsamen Leitlinien für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg im Anhang zur Entscheidung 2004/573/EG Rechnung.

Kapitel III
VERFAHRENSGARANTIEN

Artikel 11
Form

1. Rückführungsentscheidungen und Abschiebungsanordnungen ergehen schriftlich.

Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die sachlichen und rechtlichen Gründe in der Entscheidung und/oder Anordnung angegeben werden und der betreffende Drittstaatsangehörige schriftlich über mögliche Rechtsbehelfe informiert wird.
2. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass dem Drittstaatsangehörigen auf Wunsch die wichtigsten Elemente der Rückführungsentscheidung und/oder Abschiebungsanordnung schriftlich oder mündlich in eine Sprache übersetzt werden, die er verstehen dürfte.

Artikel 12
Rechtsbehelfe

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der betreffende Drittstaatsangehörige einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen eine Rückführungsentscheidung und/oder Abschiebungsanordnung einlegen oder die gerichtliche Überprüfung einer solchen Entscheidung und/oder Anordnung beantragen kann.
2. Der Rechtsbehelf hat entweder aufschiebende Wirkung oder gibt dem Drittstaatsangehörigen das Recht, die Aussetzung der Rückführungsentscheidung oder der Abschiebungsanordnung zu beantragen, die dann so lange nicht vollstreckt werden, bis sie entweder bestätigt werden oder nicht mehr Gegenstand eines Rechtsbehelfs mit aufschiebender Wirkung sind.
3. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass der betreffende Drittstaatsangehörige eine rechtliche Beratung, Vertretung und – wenn nötig – sprachliche Hilfe in Anspruch nehmen kann. Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten.

Artikel 13
Garantien bis zur Rückführung

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die Aufenthaltsbedingungen für Drittstaatsangehörige, bei denen die Vollstreckung einer Rückführungsentscheidung vertagt worden ist oder die aus den in Artikel 8 dieser Richtlinie genannten Gründen nicht abgeschoben werden können, nicht weniger günstig sind als die Bedingungen gemäß Artikel 7 bis 10, Artikel 15 und Artikel 17 bis 20 der Richtlinie 2003/9/EG.
2. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Personen nach Absatz 1 eine schriftliche Bestätigung erhalten, der zufolge die Vollstreckung der Rückführungsentscheidung um den angegebenen Zeitraum vertagt worden ist oder die Abschiebungsanordnung vorläufig nicht ausgeführt wird.

Kapitel IV
VORLÄUFIGE GEWAHRSAMNAHME ZUM ZWECKE
DER ABSCHIEBUNG

Artikel 14
Vorläufige Gewahrsamnahme

1. Wenn berechtigterweise anzunehmen ist, dass Fluchtgefahr besteht, und weniger drastische Zwangsmaßnahmen wie ein regelmäßiges Vorstelligwerden bei den Behörden, die Hinterlegung einer finanziellen Sicherheit, das Einreichen von Papieren, die Verpflichtung, sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten, oder sonstige Maßnahmen zur Vermeidung dieser Gefahr nicht ausreichend wären, nehmen die Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige, gegen die eine

Abschiebungsanordnung oder eine Rückführungsentscheidung ergangen ist oder ergehen wird, in vorläufigen Gewahrsam.

2. Die vorläufige Gewahrsamnahme wird von einer Justizbehörde angeordnet. In dringenden Fällen kann sie von einer Verwaltungsbehörde angeordnet werden, wobei die Anordnung für die vorläufige Gewahrsamnahme dann binnen 72 Stunden nach der Gewahrsamnahme von einer Justizbehörde zu bestätigen ist.

Die Anordnungen für die vorläufige Gewahrsamnahme werden mindestens einmal monatlich von den Justizbehörden überprüft.

3. Die Dauer des vorläufigen Gewahrsams kann von einer Justizbehörde auf maximal sechs Monate verlängert werden.

Artikel 15

Bedingungen des vorläufigen Gewahrsams

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die in vorläufigen Gewahrsam genommenen Drittstaatsangehörigen eine menschenwürdige Behandlung unter Beachtung der Grundrechte und im Einklang mit dem Völkerrecht und dem innerstaatlichen Recht erfahren. Auf Wunsch wird ihnen unverzüglich gestattet, mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden sowie mit einschlägig tätigen internationalen und Nichtregierungsorganisationen Kontakt aufzunehmen.
2. Die vorläufige Gewahrsamnahme erfolgt in speziell hierfür vorgesehenen Einrichtungen. Wenn in einem Mitgliedstaat keine solchen Gewahrsamseinrichtungen vorhanden sind und eine Einweisung in eine Haftanstalt vorgenommen werden muss, ist sicherzustellen, dass der in vorläufigen Gewahrsam genommene Drittstaatsangehörige ständig räumlich getrennt von den gewöhnlichen Gefängnisinsassen untergebracht ist.

Besondere Aufmerksamkeit gilt der Situation schutzbedürftiger Personen. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass Minderjährige nicht in gewöhnlichen Haftanstalten in vorläufigen Gewahrsam genommen werden. Unbegleitete Minderjährige werden von den Erwachsenen getrennt, es sei denn, das Wohl des Kindes erfordert etwas anderes.

3. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass internationale und Nichtregierungsorganisationen die Gewahrsamseinrichtungen besuchen können, um die Bedingungen des vorläufigen Gewahrsams auf ihre Angemessenheit zu überprüfen. Solche Besuche können von einer Genehmigung abhängig gemacht werden.

Kapitel V

ERGREIFUNG IN ANDEREN MITGLIEDSTAATEN

Artikel 16

Ergreifung in anderen Mitgliedstaaten

Wenn ein Drittstaatsangehöriger, der die Einreisevoraussetzungen gemäß Artikel 5 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen nicht oder nicht mehr erfüllt und gegen den eine in einem Mitgliedstaat („erster Mitgliedstaat“) erlassene Rückführungsentscheidung oder Abschiebungsanordnung ergangen ist, im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats („zweiter Mitgliedstaat“) ergriffen wird, kann der zweite Mitgliedstaat eine der folgenden Maßnahmen treffen:

- a) Anerkennung der vom ersten Mitgliedstaat erlassenen Rückführungsentscheidung oder Abschiebungsanordnung und Durchführung der Abschiebung; in diesem Fall gleichen die Mitgliedstaaten die unter Umständen entstandenen finanziellen Ungleichgewichte untereinander aus, indem sie die Entscheidung 2004/191/EG des Rates sinngemäß anwenden;
- b) Ersuchen des ersten Mitgliedstaats, den betreffenden Drittstaatsangehörigen unverzüglich zurückzunehmen; in diesem Fall ist der erste Mitgliedstaat verpflichtet, dem Ersuchen nachzukommen, außer wenn er nachweisen kann, dass der Betreffende das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nach Erlass der Rückführungsentscheidung oder Abschiebungsanordnung durch den ersten Mitgliedstaat verlassen hat;
- c) Einleitung des Rückführungsverfahrens nach den innerstaatlichen Rechtsvorschriften;
- d) Beibehaltung oder Neuausstellung eines Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung aus schutzbezogenen, familiären, humanitären oder sonstigen Gründen nach Konsultation des ersten Mitgliedstaats im Einklang mit Artikel 25 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen.

Kapitel VI

Schlussbestimmungen

Artikel 17

Berichterstattung

Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten und schlägt gegebenenfalls Änderungen vor.

Erstmals erstattet sie spätestens vier Jahre nach dem in Artikel 18 Absatz 1 genannten Zeitpunkt Bericht.

Artikel 18
Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie spätestens am ... (*24 Monate nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union*) nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit und fügen eine Tabelle der Entsprechungen zwischen diesen Vorschriften und denen der vorliegenden Richtlinie bei.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 19
Beziehung zum Übereinkommen von Schengen

Diese Richtlinie ersetzt die Artikel 23 und 24 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen.

Artikel 20
Aufhebung

Die Richtlinie 2001/40/EG wird aufgehoben.

Artikel 21
Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 22
Adressaten

Diese Richtlinie ist gemäß dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Für das Europäische Parlament
Der Präsident

Für den Rat
Der Präsident