Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 30. November 2018
(OR. en)

14859/18

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0329(COD)

MIGR 206
COMIX 655
CODEC 2135

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Nr. Komm.dok.:	12099/18 + ADD1
Betr.:	Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung) – Sachstandsbericht

Eine effektive Rückkehr/Rückführung ist entscheidende Voraussetzung für eine effiziente und ganzheitliche Politik der Migrationssteuerung. Daher zählt die Rückkehr/Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal in der EU aufhalten, zu den Prioritäten der Migrationspolitik der Union. Die Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG wurde 2008 erlassen, um gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten für die Rückkehr/Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger unter Achtung ihrer Grundrechte und des Grundsatzes der Nichtzurückweisung festzulegen. Seit Erlass der Rückführungsrichtlinie im Jahr 2008 haben sich die Herausforderungen für die Rückkehrpolitik der EU stark verändert und vermehrt. Obwohl die Kommission, die Mitgliedstaaten und die Agenturen bereits erhebliche Anstrengungen unternommen haben, lässt die Gesamtzahl der Rückkehrer/rückgeführten Personen immer noch zu wünschen übrig und muss daher spürbar gesteigert werden.

Die Kommission hat am 12. September 2018 einen Vorschlag für eine überarbeitete Rückführungsrichtlinie (Neufassung) vorgelegt, der einige gezielte Änderungen enthält, die jedoch nicht den Anwendungsbereich der ursprünglichen Rückführungsrichtlinie betreffen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen sollen einige der rechtlichen und praktischen Probleme, die sich zuweilen aus unterschiedlichen Auslegungen der geltenden Rückführungsrichtlinie ergeben, behoben werden. Die überarbeitete Rückführungsrichtlinie dürfte die Wirkung der EU-Rückkehrregeln erhöhen und dafür sorgen, dass sie in den Mitgliedstaaten einheitlicher angewandt werden, ohne die Grundrechte und den Grundsatz der Nichtzurückweisung zu missachten.

Die Kommission hat folgende Änderungen an der EU-Rückführungsrichtlinie vorgeschlagen: beschleunigte Verfahren an den Grenzen, klarere und schnellere Verfahren für den Erlass von Rückkehrentscheidungen einschließlich der Pflicht zum Erlass einer Rückkehrentscheidung bei Beendigung des legalen Aufenthalts, gestraffte Rechtsbehelfsverfahren, eine Kooperationspflicht für Personen, gegen die ein Rückkehrverfahren läuft, ein strikteres Vorgehen bei freiwilligen Ausreisen, klarere Regeln für die Inhaftnahme, eine gemeinsame und nicht abschließende Aufzählung objektiver Kriterien, anhand deren zu bestimmen ist, ob Fluchtgefahr besteht, ein Rückkehrmanagementsystem sowie die Möglichkeit, bei der Ausreise an den Außengrenzen ein Einreiseverbot zu verhängen. Eine der wichtigsten Neuerungen ist die Einrichtung eines Verfahrens an der Grenze, das dafür sorgen wird, dass Personen, die internationalen Schutz beantragt haben und deren Antrag im Rahmen des Asylverfahrens an der Grenze gemäß Artikel 41 der Asylverfahrensverordnung abgelehnt wurde, zügig rückgeführt werden können, um Lücken zwischen den Verfahren zu verhindern und die Komplementarität der Verfahren sicherzustellen.

Seit der Vorlage des Vorschlags ist vom Vorsitz für die überarbeitete Rückführungsrichtlinie eine erhebliche Anzahl von Beratungen in verschiedenen Formaten organisiert worden.

Der erste Gedankenaustausch über die Rückführungsrichtlinie hat bereits in der informellen Sitzung des SAEGA am 20./21. September 2018 stattgefunden. Auf der Oktobertagung des Rates "Justiz und Inneres" haben die Ministerinnen und Minister ebenfalls ihre allgemeinen Ansichten zu dem Vorschlag ausgetauscht. Die Gruppe "Integration, Migration und Rückführung" hat in ihren Sitzungen vom 9. Oktober, 9. November und 3. Dezember 2018 ausführlich über sämtliche Artikel der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie beraten. Zur Gewährleistung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Dossiers und zur weiteren Beschleunigung der Verhandlungen hat der Vorsitz mehrere horizontale Beratungen organisiert: SAEGA hat am 23./24. Oktober 2018 und die JI-Referenten haben am 20. und am 29. November 2018 über die Verfahren an der Grenze, wie in der Asylverfahrensverordnung, der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen, dem Schengener Grenzkodex und der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie dargelegt, und über die Rechtsbehelfe in Artikel 16 beraten. Für die weitere Prüfung der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie ist noch eine Sitzung der JI-Referenten für den 12. Dezember 2018 geplant.

Die bisherigen Beratungen weisen darauf hin, dass bei der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie ein weitgehender Konsens im Hinblick auf ein strengeres Rückführungsvorgehen gefunden werden kann. Erhebliche Fortschritte wurden bei folgenden Punkten im Hinblick auf eine Einigung erzielt: die Liste der Faktoren, anhand deren zu bestimmen ist, ob Fluchtgefahr besteht, die Pflicht für Drittstaatsangehörige, mit den nationalen Behörden zusammenzuarbeiten, sowie die Konsequenzen einer Verweigerung der Zusammenarbeit, die Annahme einer Rückkehrentscheidung, die Gewährung einer freiwilligen Ausreise, die mögliche Verhängung eines Einreiseverbots ohne Erlass einer Rückkehrentscheidung, Gestaltung und Modalitäten des Rückkehrmanagementsystems sowie nationale Programme für die freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung.

Gleichzeitig muss über einige Fragen noch ausführlich beraten werden, um in Richtung einer Einigung voranzukommen. So sollte noch über die Möglichkeit beraten werden, einen Drittstaatsangehörigen in ein beliebiges sicheres Drittland rückzuführen und nicht nur in das Herkunfts- oder Transitland. Diese Option wurde bereits in der Konsultationsphase im Juli wiederholt von einigen Mitgliedstaaten gefordert, würde den Anwendungsbereich der überarbeiteten Rückführungsrichtlinie erheblich ausweiten und ist im Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete Rückführungsrichtlinie nicht enthalten.

Eine andere, nicht im Kommissionsvorschlag für eine überarbeitete Rückführungsrichtlinie enthaltene Möglichkeit, die ebenfalls von einigen Delegationen angesprochen wurde, ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung der durch andere Mitgliedstaaten ausgestellten Rückkehrentscheidungen. Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, dass das geltende EU-Recht dies bereits ermöglicht. Darüber hinaus wird die anstehende Überarbeitung des Schengener Informationssystems den Mitgliedstaaten die Einsicht der durch andere Mitgliedstaaten ausgestellten Rückkehrentscheidungen ermöglichen. Es könnte sinnvoll sein, vor Ergreifen der nächsten Schritte den Mehrwert dieser neuen Möglichkeiten zu prüfen.

Artikel 16 (Rechtsbehelfe) und Artikel 22 (Verfahren an der Grenze) erfordern ebenfalls noch weitere eingehende Beratungen. Im Kommissionsvorschlag wird für Artikel 16 ein komplexes System von Rechtsbehelfen gegen Rückkehrentscheidungen dargelegt, um die sehr unterschiedlichen gegenwärtig in den verschiedenen Mitgliedstaaten geltenden Rechtsbehelfe in gewisser Weise zu vereinheitlichen. Es haben bereits intensive Beratungen zu verschiedenen Bestimmungen dieses Artikels stattgefunden, darunter über die Möglichkeit, bei einem Verwaltungsgericht einen Rechtsbehelf gegen eine Rückkehrentscheidung einzulegen, den Rechtsbehelf durch mehr als nur eine Stufe der Rechtsbehörde prüfen zu lassen, aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen sowie die Fristen für das Einlegen von Rechtsbehelfen.

Artikel 22 bezüglich des Grenzverfahrens für die Rückkehr/Rückführung hat viele Fragen aufgeworfen, insbesondere in Bezug auf die Art und den Umfang der Anwendung dieses neuen Verfahrens. Ungeachtet der laufenden Beratungen über die Asylverfahrensverordnung scheint man sich auf eine gemeinsame Auslegung geeinigt zu haben, dass der Anwendungsbereich des in Artikel 22 der Rückführungsrichtlinie genannten Verfahrens dem Anwendungsbereich des Artikels 41 der Asylverfahrensverordnung folgen sollte. Einige Delegationen waren der festen Überzeugung, dass dieses Verfahren dafür angewendet werden sollte, um zu entscheiden, ob Drittstaatsangehörigen, die internationalen Schutz suchen, Zugang zum Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten gewährt werden sollte.

In Bezug auf die überarbeitete Rückführungsrichtlinie ist der österreichische Vorsitz entschlossen, bis zum Ende seiner Vorsitzzeit möglichst viele Fortschritte zu erzielen, um ein wirklich belastbares und effektives Migrationssystem der EU zu schaffen.