

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Manuel Sarrazin, Alexander Bonde, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
– Drucksache 16/9872 –**

### **Umsetzung der so genannten Rückführungsrichtlinie der Europäischen Union**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Am 18. Juni 2008 hat das Europäische Parlament die Annahme der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger beschlossen (<http://www.europarl.europa.eu>).

Am Rande des vorangegangenen Treffens der Innen- und Justizministerinnen und -minister der Europäischen Union am 5. und 6. Juni 2008 hatte der Bundesminister des Innern, Dr. Wolfgang Schäuble, verkündet, dass sich „an der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland durch die Richtlinie nichts ändern [wird]“ (FAZ, 6. Juni 2008).

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Fragesteller nehmen in verschiedenen Fragen Bezug auf die Ratsdokumente 6541/08 ADD 1 MIGR 12 und 7919/08 MIGR 21. In beiden Fällen handelt es sich um „Vermerke des Vorsitzes“, die in Zusammenarbeit zwischen dem slowenischen Ratsvorsitz und dem Generalsekretariat des Rates erstellt worden sind. Soweit in diesen Dokumenten Positionen der Mitgliedstaaten in den Fußnoten vermerkt sind, sind diese vom Generalsekretariat des Rates aufgezeichnet worden. Diese Aufzeichnungen liegen in der ausschließlichen Verantwortung des Generalsekretariats des Rates, sind teilweise verkürzt oder wegen Übersetzungsfehlern missverständlich und nicht mit den Mitgliedstaaten abgestimmt. Sie bieten keine Gewähr für bestimmte Positionen der Mitgliedstaaten.

1. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung – als einziger Mitgliedstaat – bereits im Februar 2008 einen Vorbehalt gegen die Vorschrift über die kostenlose Prozesskostenhilfe eingelegt hatte – unmittelbar nachdem dies im Rat als Entgegenkommen gegenüber den Änderungswünschen des Europäischen Parlamentes vorgeschlagen wurde (vgl. EU-Ratsdokument 6541/08 ADD 1, S. 22, Fußnote 72), und wenn ja, wie ist dies begründet?

Nein

2. Welche Folgen ergeben sich im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 13 Abs. 4 aus der im Anhang der Richtlinie enthaltenen, erfreulichen Ankündigung der EU-Kommission, 75 Prozent der sich aus dieser kostenlosen Prozesskostenhilfe ergebenden Auslagen eines Mitgliedstaates aus dem Europäischen Rückkehrfonds kofinanzieren?

Keine

3. Warum hatte die Bundesregierung – als einziger Mitgliedstaat – einen Vorbehalt bezüglich des damaligen Artikel 15a (jetzt Artikel 17) der Richtlinie eingelegt (vgl. EU-Ratsdokument 7919/08, S. 26, Fußnote 60), in dem gefordert wurde, unbegleitete Minderjährige und Familien mit Minderjährigen „nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer“ in Abschiebehaft zu nehmen, in Abschiebehaft genommene Familien in gesonderten Einrichtungen unterzubringen (die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleisten), in Abschiebehaft genommenen Minderjährigen (je nach Dauer ihres Aufenthalts) u. a. Zugang zur Bildung zu gewährleisten bzw. unbegleitete Minderjährige – so weit wie möglich – in Einrichtungen unterzubringen, die personell und materiell in der Lage sind, deren altersgemäße Bedürfnisse zu berücksichtigen?

Die deutsche Position zu Artikel 15a (jetzt Artikel 17) ist verkürzt dargestellt (s. Vorbemerkung). Der deutsche Vorbehalt richtete sich allein gegen die zwingende getrennte Unterbringung und geht insoweit zurück auf einen Beschluss des Bundesrates (Bundestagsdrucksache 07/05-1-05 817-Beschluss) – vom 25. November 2005. Die Länder hatten hier Bedenken geltend gemacht.

- a) Inwiefern ergeben sich aus dem jetzigen Artikel 17 der Rückführungsrichtlinie neue, zusätzliche Ansprüche für Minderjährige in der Abschiebehaft, nachdem die Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geantwortet hatte, für Minderjährige im Abschiebungsgewahrsam fänden die Vorschriften der sog. Flüchtlingsaufnahmerichtlinie „keine Anwendung“ (Bundestagsdrucksache 16/9273, S. 11)?

Die Antwort der Bundesregierung zu der Kleinen Anfrage Bundestagsdrucksache 16/9173 enthält die Klarstellung, dass die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen keine Anwendung auf Personen in Abschiebungsgewahrsam findet. Aus Artikel 17 der Richtlinie erwachsen den Betroffenen unmittelbar neue Ansprüche nicht; Normadressaten sind die Mitgliedstaaten.

- b) Inwiefern sind in der Bundesrepublik Deutschland Änderungen rechtlicher Vorschriften bzw. Veränderungen beim Vollzug der Abschiebehaft im Hinblick auf die Unterbringung von unbegleiteten Minderjährigen sowie von Familien mit minderjährigen Kindern erforderlich, nachdem in Artikel 17 der Rückführungsrichtlinie der deutsche Vorbehalt nicht aufgegriffen worden ist?

Für den Vollzug der Abschiebehaft sind die Länder zuständig. Die Bundesregierung wird während des Laufs der Umsetzungsfrist der Richtlinie prüfen, ob und inwieweit Änderungen des geltenden Rechts erforderlich werden.

4. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung – als einziger Mitgliedstaat – einen Vorbehalt eingelegt hatte, weil aus Artikel 8a (jetzt Artikel 10) der Richtlinie (der die Mitgliedstaaten verpflichtete, dafür Sorge zu tragen, dass minderjährige Kinder nach ihrer Abschiebung im Herkunftsland entweder von ihrer Familie oder einer offiziell ernannten Fürsorgeperson empfangen bzw. dort in einer adäquaten Einrichtung untergebracht werden) angeblich „zusätzlicher Verwaltungsaufwand entstehen“ würde (zit. nach: EU-Ratsdokument 7919/08, S. 17, Fußnote 32)?
- a) Ist ein solcher – selbst dem damaligen Einwand der Bundesregierung zufolge – regelmäßig vermutlich noch nicht einmal signifikant höhere Verwaltungsaufwand im Interesse des Kindeswohls nicht nur verhältnismäßig, sondern auch sachgerecht?

Der Vorbehalt geht zurück auf die o. a. Empfehlung des Bundesrates. Das Interesse des Kindes bei Abschiebungsmaßnahmen ist gegenüber Fragen des Verwaltungsaufwandes vorrangig zu berücksichtigen.

- b) Inwiefern sind in der Bundesrepublik Deutschland nunmehr tatsächlich Änderungen der Behördenpraxis im Hinblick auf die Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen erforderlich, nachdem in Artikel 10 der Rückführungsrichtlinie der deutsche Vorbehalt nicht aufgegriffen wurde?

Artikel 10 wird durch die Länder umzusetzen sein. Inwieweit dies erfolgt, liegt in der Entscheidung der Länder.

5. Ist es zutreffend, dass die Bundesregierung – als einziger Mitgliedstaat – eine grundsätzlich lebenslange Wiedereinreisesperre gefordert hatte (vgl. EU-Ratsdokument 7919/08, S. 18, Fußnote 36), und wenn ja, hätte die deutsche Rechtspraxis nicht auch anhand der damals von allen anderen Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Fassung des damaligen Artikel 9 (jetzt Artikel 11) der Richtlinie unverändert fortgeführt werden können?

Wenn nein, inwiefern sind in der Bundesrepublik Deutschland nun Änderungen rechtlicher Vorschriften bzw. Veränderungen bei der Behördenpraxis im Hinblick auf den Vollzug von Wiedereinreisesperren erforderlich, nachdem in Artikel 11 der Rückführungsrichtlinie der deutsche Vorbehalt nicht aufgegriffen wurde?

Die Bundesregierung hatte auf der Basis der derzeitigen deutschen Rechtslage (§ 11 Aufenthaltsgesetz) ein unbefristetes Wiedereinreiseverbot gefordert, da die in den verschiedenen Entwurfsversionen der Richtlinie für Ausnahmefälle enthaltenen längeren Wiedereinreiseverbote nicht alle Fälle abdeckten, in denen eine Wiedereinreise unerwünscht sein könnte.

Die Bundesregierung hält im Hinblick auf die jetzt einvernehmlich erzielte Regelung eine Anpassung der nationalen Regelung für erforderlich.

6. Ist es zutreffend, dass – anders als noch im April 2008 vom Rat vorgeschlagen – die Verlängerung einer Wiedereinreiseperrre über die grundsätzliche Fünf-Jahres-Frist hinaus jetzt nicht mehr damit begründet werden kann, dass die betroffene Person „wiederholt und vorsätzlich gegen einzelstaatliche Rechtsvorschriften [verstoßen] oder Entscheidungen der zuständigen einzelstaatlichen Behörden wiederholt und vorsätzlich missachtet“ hat (vgl. EU-Ratsdokument 7919/08, S. 18), und wenn nein, warum nicht?

Die in der Frage enthaltene wörtlich wiedergegebene Formulierung war ein Vorschlag des Vorsitzes an den Rat (nicht vom Rat). Diese Formulierung fand bei den weiteren Beratungen nicht die Zustimmung der Mitgliedstaaten.

7. Warum hatte die Bundesregierung – als einziger Mitgliedstaat – einen Vorbehalt bezüglich Artikel 4 Abs. 4 der Richtlinie eingelegt (vgl. EU-Ratsdokument 7919/08, S. 12, Fußnote 19), in dem vorgeschlagen wurde, dass auch bei denjenigen Drittstaatsangehörigen – auf die der Artikel 2 Abs. 2a der Rückführungsrichtlinie eigentlich nicht angewandt werden soll – einige grundlegende Schutzbestimmungen dieser Richtlinie dennoch gewährleistet werden müssten (z. B. die Beachtung der Grundrechte und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs beim Vollzug von Abschiebungen (Artikel 8 Abs. 4 und 5), die Sicherstellung einer notfallmedizinischen Betreuung und die Berücksichtigung der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen (Artikel 14) oder das Non-Refoulement-Gebot)?

Inwiefern sind in der Bundesrepublik Deutschland diesbezüglich Änderungen rechtlicher Vorschriften bzw. Veränderungen bei dem Vollzug von Zurückweisungen bzw. Rückschiebungen erforderlich, nachdem in Artikel 4 Abs. 4 der Rückführungsrichtlinie der deutsche Vorbehalt nicht aufgegriffen wurde?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es für die Behandlung des in Betracht kommenden Personenkreises ausreichende international anerkannte Schutzstandards gibt, die in Deutschland auch angewendet werden. Daher sieht die Bundesregierung insoweit keinen Veränderungsbedarf bei dem Vollzug von Zurückweisungen. Im Übrigen hält es die Bundesregierung für systemwidrig, einen bestimmten Personenkreis aus dem Anwendungsbereich einer Richtlinie auszunehmen, für diesen gleichen Personenkreis aber wiederum Regelungen in dieser Richtlinie zu treffen.

8. Enthalten die deutschen „Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best-Rück Luft)“ aus dem Jahr 1999 bessere bzw. präzisere Schutzvorschriften, als die Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg (vgl. 2004/573/EG), auf die Artikel 8 Abs. 5 der Rückführungsrichtlinie Bezug nimmt, und wenn ja, welche?

Die „Bestimmungen über die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger auf dem Luftweg (Best-Rück Luft)“, die eine interne Verwaltungsvorschrift für die Bundespolizei darstellen, dienen als Grundlage für die Erstellung der „Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (2004/573/EG)“. Insoweit sind die jeweiligen Regelungen im Wesentlichen inhaltsgleich. Insbesondere der Schutzstandard für den Rückzuführenden ist gleich. Unterschiede ergeben sich u. a. daraus, dass in der Best-Rück Luft als interner Dienstvorschrift der Bundespolizei auch die Verfahrensabläufe in der Bundespolizei bzw. zwischen Bundespolizei und Ausländerbehörden geregelt werden, während die Gemeinsamen Leitlinien die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei bi- und multilateralen Rückführungsflügen regeln.

9. Hatte die Bundesregierung im Zuge der Beratungen des Rates vorgeschlagen, die Schutzvorschriften der „Best-Rück Luft“ in der Rückführungsrichtlinie zu verankern?

Wenn ja, in welchem Dokument des Rates sind derartige Bemühungen der Bundesregierung dokumentiert?

Wenn nein, warum nicht?

Die Gemeinsamen Leitlinien der EU basieren weitgehend auf den deutschen Bestimmungen zu Rückführungen auf dem Luftwege und gewährleisten einen ausreichenden Schutzstandard für Rückzuführende. Es bestand daher kein Bedarf, auf diese Bestimmungen zu verweisen. Ein solches Vorgehen wäre auch nicht auf die Zustimmung anderer Mitgliedstaaten, die über eigene Bestimmungen verfügen, gestoßen.

10. Enthalten die – im Erwägungsgrund Nr. 3 erwähnten – 20 Leitlinien des Europarates aus dem Jahr 2005 zur Frage der obligatorischen Rückkehr (CM(2005)40) bessere bzw. präzisere Schutzvorschriften, als die Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungen auf dem Luftweg (2004/573/EG) auf die Artikel 8 Abs. 5 der Richtlinie Bezug nimmt, und wenn ja, welche?

Und welche Folgen ergeben sich dann aus der Erwähnung dieser Leitlinien im Erwägungsgrund Nr. 3 im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie z. B. in die deutsche Praxis des Vollzugs von Abschiebungen?

Die 20 Leitlinien des Europarates enthalten keine präziseren Bestimmungen als die Gemeinsamen Leitlinien der EU.

Die „20 Leitlinien des Europarates zur obligatorischen Rückkehr (CM(2005)40“ und die „Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (2004/573/EG)“ verfolgen jeweils unterschiedliche Zielrichtungen. Die „Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (2004/573/EG)“ enthalten Regelungen für die operative Durchführung von bi- und multilateralen Rückführungsmaßnahmen und beziehen sich speziell auf die Zeit kurz vor, während und in der Ankunftsphase einer Rückführungsmaßnahme.

Hingegen betreffen die „20 Leitlinien des Europarates zur obligatorischen Rückkehr (CM(2005)40“ den Vorgang der Rückführung in seiner Gesamtheit einschließlich des ausländerrechtlichen Verfahrens. Die darin enthaltenen Vorschriften zur operativen Durchführung von Rückführungen sind inhaltsgleich mit den Regelungen der „Gemeinsamen Leitlinien der EU für Sicherheitsvorschriften bei gemeinsamen Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg (2004/573/EG)“.

In den Erwägungsgründen wird auf die Leitlinien des Europarats Bezug genommen, da sie in anderen Bereichen als Vorbild dienen (z. B. bei der Unterbringung von Minderjährigen). Rechtliche Folgen für die Umsetzung ergeben sich aus den Leitlinien des Europarates nicht.

11. Hat sich die Bundesregierung in den Verhandlungen des Rates dafür eingesetzt, in Artikel 8 der Rückführungsrichtlinie den Änderungsvorschlag Nr. 47 des Europäischen Parlamentes zu übernehmen, in dem vorgeschlagen wird, dass bei Zwangsmaßnahmen bei Rückführungen die o. g. 20 Richtlinien des Europarates „angewandt“ werden sollen, bzw. dass Zwangsmaßnahmen bei der Abschiebung schutzbedürftiger Personen „vermieden“ werden sollten?

Wenn ja, in welchem Dokument des Rates sind derartige Bemühungen der Bundesregierung dokumentiert?

Wenn nein, warum nicht?

Beratungsgrundlage für den Rat und seine Gremien waren der Vorschlag der Kommission vom 1. September 2005 sowie die von dem jeweiligen Vorsitz eingebrachten Formulierungsvorschläge. Soweit bei den abschließenden Beratungen Vorschläge des Europäischen Parlaments aufgegriffen und im Kreise der Mitgliedstaaten erörtert wurden, geschah dies auf Initiative der Präsidentschaft.

12. Inwiefern soll das „wirksame System für die Überwachung von Rückführungen“, das die Mitgliedstaaten nach Artikel 8 Abs. 6 der Richtlinie einrichten sollen – wie vom Europäischen Parlament gefordert – den o. g. Leitlinien des Europarates entsprechen?

Artikel 8 Abs. 6 der Richtlinie enthält keinen Hinweis auf die 20 Leitlinien des Europarates.

- a) Wann ist mit der Einrichtung dieses Überwachungssystems zu rechnen?

Solche Überwachungssysteme, sofern sie nicht bereits vorhanden sind, werden von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie einzurichten sein.

- b) Inwiefern soll ein solches Überwachungssystem auch ein Monitoring in den Ländern umfassen, in die Abschiebungen erfolgten?

Über den Umfang und die Ausgestaltung eines Monitorings in Drittstaaten wird im Rahmen des Umsetzungsprozesses zu entscheiden sein.

- c) Soll es sich hierbei – wie vom Europarat gefordert – um eine unabhängige Überwachung handeln (wenn ja, wie soll dies gewährleistet werden, wenn nein, warum nicht)?
- d) Inwiefern sollen die Kirchen bzw. Menschenrechtsorganisationen in die Ausarbeitung bzw. den Betrieb eines solchen Überwachungssystems einbezogen werden?

Siehe Antwort zu Frage 12b.



