



Brüssel, den 7.3.2017
C(2017) 1600 final

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 7.3.2017

**für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der
Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates**

EMPFEHLUNG DER KOMMISSION

vom 7.3.2017

für eine wirksamere Gestaltung der Rückkehr im Rahmen der Durchführung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 292,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹ enthält gemeinsame Normen und Verfahren, die in den Mitgliedstaaten bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger anzuwenden sind.
- (2) Der Schengen-Evaluierungsmechanismus² und die über das Europäische Migrationsnetzwerk³ erfassten Informationen haben eine umfassende Bewertung der Art und Weise ermöglicht, wie die Mitgliedstaaten die Unionspolitik im Bereich der Rückkehr umsetzen.
- (3) Aus den Bewertungen geht hervor, dass der den Mitgliedstaaten in der Richtlinie 2008/115/EG zugestandene Ermessensspielraum zu einer uneinheitlichen Umsetzung in nationale Rechtsvorschriften geführt hat, wodurch die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik der Union beeinträchtigt wird.
- (4) Seit Inkrafttreten der Richtlinie 2008/115/EG und vor dem Hintergrund des zunehmenden Migrationsdrucks auf die Mitgliedstaaten sind die Herausforderungen, denen die Rückkehrpolitik der Union gerecht werden muss, gewachsen, womit dieser Aspekt der umfassenden Migrationspolitik Europas in den Vordergrund gerückt ist. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. Oktober 2016⁴ wurden die Mitgliedstaaten ersucht, ihre Verwaltungsverfahren für Rückführungen auszubauen.
- (5) In der Erklärung von Malta⁵, die die Staats- und Regierungschefs am 3. Februar 2017 abgegeben haben, wurde hervorgehoben, dass die Rückkehrpolitik der EU überprüft werden müsse; dies solle auf der Grundlage einer objektiven Analyse der Art und Weise geschehen, wie die auf Unionsebene und auf nationaler Ebene verfügbaren

¹ 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 vom 24.12.2008, S. 98).

² Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen (ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27).

³ Entscheidung 2008/381/EG des Rates vom 14. Mai 2008 zur Einrichtung eines Europäischen Migrationsnetzwerks (ABl. L 131 vom 21.5.2008, S. 7).

⁴ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20./21. Oktober 2016 (EUCO 31/16).

⁵ Pressemitteilung 43/17 des Europäischen Rates vom 3. Februar 2017.

rechtlichen, operativen, finanziellen und praktischen Instrumente angewendet werden. Darüber hinaus wurde in der Erklärung die Absicht der Kommission begrüßt, rasch einen aktualisierten EU-Aktionsplan für die Rückkehr vorzulegen und Orientierung vorzugeben, um mehr operative Rückführungen durch die EU und die Mitgliedstaaten und eine wirksame Rückübernahme auf der Grundlage des bestehenden Besitzstands zu erreichen.

- (6) Angesichts der derzeit wachsenden Zahl der Drittstaatsangehörigen, die illegal in die EU einreisen und sich illegal in den Mitgliedstaaten aufhalten, und um zu gewährleisten, dass für den Schutz von Menschen in Not angemessene Kapazitäten vorhanden sind, ist es erforderlich, die in der Richtlinie 2008/115/EG vorgesehene Flexibilität in vollem Umfang auszuschöpfen. Eine wirksamere Umsetzung der Richtlinie würde die Möglichkeiten des Verfahrensmissbrauchs verringern, Ineffizienzen beseitigen und gleichzeitig den Schutz der in der Grundrechte-Charta der Europäischen Union verankerten Grundrechte sicherstellen.
- (7) In dieser Empfehlung wird eine Orientierungshilfe gegeben, wie die Bestimmungen der Richtlinie 2008/115/EG angewandt werden sollten, um die Rückkehrverfahren wirksamer zu gestalten, und die Mitgliedstaaten werden ersucht, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, damit die der Rückkehr entgegenstehenden rechtlichen und praktischen Hindernisse beseitigt werden.
- (8) Eine wirksame Rückkehrpolitik der Union erfordert effiziente und angemessene Maßnahmen für die Festnahme und Identifizierung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, eine rasche Bearbeitung der einschlägigen Fälle und angemessene Kapazitäten, die sicherstellen, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen sich nicht der Rückkehr entziehen.
- (9) Rückkehraktionen erfordern eine gestraffte und gut integrierte Organisation der multidisziplinären Befugnisse auf nationaler Ebene. Darüber hinaus sind Verfahren und Instrumente notwendig, die ermöglichen, dass den zuständigen Behörden umgehend Informationen zur Verfügung gestellt werden und sämtliche an den verschiedenen Verfahren beteiligten Akteure zusammenarbeiten.
- (10) Um sicherzustellen, dass die nationalen Behörden in der Lage sind, auf die Bedürfnisse zu reagieren, insbesondere in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Pflicht zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger einer erheblichen Belastung ausgesetzt sind, ist multidisziplinär geschultes und befähigtes Personal erforderlich, das über alle einschlägigen Befugnisse verfügt. Zur Gewährleistung dieses integrierten und koordinierten Ansatzes sollten die Mitgliedstaaten die im Bereich der Rückkehr verfügbaren Finanzinstrumente, Programme und Projekte der Union, insbesondere den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, vollumfänglich nutzen. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten auch den Migrationsdruck berücksichtigen, dem die zuständigen Behörden ausgesetzt sind.
- (11) Im Einklang mit Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG sollten die Mitgliedstaaten systematisch Rückkehrentscheidungen gegen Drittstaatsangehörige erlassen, die sich illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten. Dieser Verpflichtung wird in den Rechtsvorschriften und der Praxis in den Mitgliedstaaten nicht unter allen Umständen uneingeschränkt Rechnung getragen, was wiederum die Wirksamkeit des Rückkehrsystems der Union schwächt. So wird in bestimmten Mitgliedstaaten nach der Ablehnung eines Asylantrags oder der Verweigerung einer Aufenthaltserlaubnis keine Rückkehrentscheidung erlassen, oder solche Entscheidungen werden nicht gegen

illegal aufhältige Drittstaatsangehörige erlassen, die über kein gültiges Identitätspapier oder Reisedokument verfügen.

- (12) Je nach den institutionellen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten, insbesondere dann, wenn verschiedene Behörden am Verfahren beteiligt sind, folgt auf eine Rückkehrentscheidung nicht unbedingt oder unmittelbar ein Ersuchen an die betreffenden Drittstaatsbehörden, die Identität des illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen festzustellen und ein gültiges Reisedokument auszustellen.
- (13) Im Einklang mit Artikel 13 des Schengener Grenzkodexes⁶ sind Personen, die eine Grenze unerlaubt überschritten haben und die über kein Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaates verfügen, aufzugreifen und Verfahren zu unterziehen, die mit der Richtlinie 2008/115/EG in Einklang stehen.
- (14) In der Richtlinie 2008/115/EG ist festgelegt, dass bei der Umsetzung der Richtlinie der Gesundheitszustand der betroffenen Drittstaatsangehörigen zu berücksichtigen ist und bis zur Rückkehr eine medizinische Notversorgung und die unbedingt erforderliche Behandlung von Krankheiten gewährt werden müssen. Es muss jedoch unbedingt sichergestellt werden, dass die Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger vollstreckt wird und Maßnahmen ergriffen werden, um Handlungen zu verhindern, durch die eine Rückkehr erschwert oder umgangen werden soll, etwa die Verwendung falscher neuer medizinischer Angaben. Darüber hinaus müssen Maßnahmen getroffen werden, um auf effiziente Weise das Problem anzugehen, dass Asylanträge lediglich gestellt werden, um die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen zu verzögern oder zu vereiteln.
- (15) Die Richtlinie 2008/115/EG verpflichtet illegal aufhältige Drittstaatsangehörige dazu, die Europäische Union zu verlassen, sieht aber vor, dass eine Rückkehrentscheidung lediglich durch den Mitgliedstaat vollstreckt wird, der die Entscheidung erlassen hat. Ein Rückkehrverfahren kann in jedem Mitgliedstaat eingeleitet werden, in dem der betreffende illegal aufhältige Drittstaatsangehörige aufgegriffen wird. Die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen gemäß der Richtlinie 2001/40/EG des Rates⁷ und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates⁸ würde das Rückkehrverfahren beschleunigen und unerlaubte Sekundärmigration innerhalb der Union verhindern.
- (16) Die Inhaftnahme kann ein wichtiges Element sein, um die Wirksamkeit des Rückkehrsystems in der Union zu verbessern; sie sollte lediglich dann eingesetzt werden, wenn im Einklang mit Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG keine anderen ausreichenden, jedoch weniger intensiven Zwangsmaßnahmen wirksam angewandt werden können. Eine Inhaftnahme kann dazu beitragen, dass eine Rückkehraktion erfolgreich vorbereitet und organisiert wird, insbesondere dann, wenn bei Bedarf sicherzustellen ist, dass sich illegal aufhältige Drittstaatsangehörige nicht der Rückkehr entziehen.

⁶ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

⁷ Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. L 149 vom 2.6.2001, S. 34).

⁸ Entscheidung 2004/191/EG des Rates zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (ABl. L 60 vom 27.2.2004, S. 55).

- (17) Die Höchstdauer der Inhaftnahme unterschreitet derzeit in mehreren Mitgliedstaaten erheblich die nach der Richtlinie 2008/115/EG zulässige Dauer, die für den erfolgreichen Abschluss des Rückkehrverfahrens erforderlich ist. Eine solche kurze Dauer der Inhaftnahme steht wirksamen Abschiebungen entgegen.
- (18) Die Fristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen gegen rückkehrbezogene Entscheidungen unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich voneinander und reichen von wenigen Tagen bis zu einem oder mehreren Monaten. Im Einklang mit den Grundrechten sollte die Frist ausreichen, um Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf zu gewährleisten, wobei zu berücksichtigen ist, dass lange Fristen sich nachteilig auf Rückkehrverfahren auswirken können.
- (19) Illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen sollte das Recht auf Anhörung bei den zuständigen Behörden gewährt werden, bevor eine individuelle Maßnahme getroffen wird, die sich auf die Betroffenen auswirken würde.
- (20) Nach der Richtlinie 2008/115/EG sollten Rechtsbehelfe gegen Rückkehrentscheidungen automatisch eine aufschiebende Wirkung haben, wenn die Gefahr besteht, dass die betreffenden Drittstaatsangehörigen im Falle einer Rückkehr einem tatsächlichen Risiko von Misshandlungen ausgesetzt wären, die gegen Artikel 19 Absatz 2 und Artikel 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in der Auslegung durch den Gerichtshof der Europäischen Union⁹ verstoßen.
- (21) Viele Mitgliedstaaten führen wiederholt Bewertungen der Gefahr der Zurückweisung in den verschiedenen Phasen des Asyl- und Rückkehrverfahrens durch, wodurch unnötige Verzögerungen bei der Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger verursacht werden können.
- (22) Die Rückführung eines unbegleiteten Minderjährigen in das Herkunftsland und die Wiedervereinigung mit seiner Familie können mitunter dem Kindeswohl dienen. Das in den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedstaaten vorgesehene Verbot, Rückkehrentscheidungen gegen unbegleitete Minderjährige zu erlassen, verleiht der Pflicht der Mitgliedstaaten, das Kindeswohl gebührend zu berücksichtigen und besonderes Augenmerk auf die Umstände des Einzelfalles zu richten, nicht uneingeschränkte Wirksamkeit. Solche Verbote können unbeabsichtigte Folgen für die illegale Einwanderung nach sich ziehen und Anreize für unbegleitete Minderjährige setzen, sich auf eine gefährliche Reise zu begeben, um in die Europäische Union zu gelangen.
- (23) Entscheidungen über die Rechtsstellung und die Rückkehr unbegleiteter Minderjähriger sollten stets auf der Grundlage individueller, multidisziplinärer und aussagekräftiger Bewertungen im Zusammenhang mit dem Kindeswohl – einschließlich der Suche nach Familienangehörigen und einer Bewertung der häuslichen Situation – erlassen werden. Solche Bewertungen sollten angemessen dokumentiert werden.
- (24) Im Einklang mit Artikel 17 der Richtlinie 2008/115/EG, in dem die Bedingungen festgelegt werden, unter denen die Mitgliedstaaten bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen eine Inhaftnahme nur im äußersten Falle und für die kürzestmögliche angemessene Dauer einsetzen dürfen, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Alternativen zur Inhaftnahme von Kindern verfügbar sind. Ist dies allerdings nicht der Fall, könnte ein absolutes Verbot der Inhaftnahme in solchen Fällen der Pflicht, alle erforderlichen Maßnahmen zur Gewährleistung der Rückkehr

⁹ Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in der Rechtssache C-562/13 vom 18. Dezember 2014.

zu ergreifen, nicht uneingeschränkt Wirksamkeit verleihen und dazu führen, dass Rückkehrmaßnahmen aufgehoben werden, wenn sich Betroffene einer Rückführung entziehen.

- (25) In Erwartung der Annahme des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Nutzung des Schengener Informationssystems für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger¹⁰ sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vollumfänglich nutzen, ein Einreiseverbot im Einklang mit Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung 1987/2006¹¹ auszuschreiben.
- (26) Diese Empfehlung ist an alle Mitgliedstaaten zu richten, die durch die Richtlinie 2008/115/EG gebunden sind.
- (27) Die Mitgliedstaaten sollten ihre für die Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben zuständigen nationalen Behörden anweisen, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben diese Empfehlung anzuwenden.
- (28) Die vorliegende Empfehlung steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden. Sie zielt insbesondere darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde und die Anwendung der Artikel 1, 4, 14, 18, 19, 24 und 47 der Charta zu gewährleisten; sie muss entsprechend umgesetzt werden —

HAT FOLGENDE EMPFEHLUNG ABGEGEBEN:

Verstärkte und bessere Kapazitäten für die Rückkehr

1. Um die verfahrenstechnischen, technischen und operationellen Hindernisse zu beseitigen, die einer wirksameren Rückkehr entgegenstehen, sollten die Mitgliedstaaten bis 1. Juni 2017 ihre Kapazitäten für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger verstärken, indem ein integrierter und koordinierter Ansatz gewährleistet wird.
2. Die Ziele eines solchen integrierten und koordinierten Ansatzes im Bereich der Rückkehr sollten sein:
 - a) Gewährleistung zügiger Rückkehrverfahren und eine deutliche Erhöhung der Rückkehrquote;
 - b) bei Bedarf Mobilisierung der Strafverfolgungs- und Einwanderungsbehörden sowie Koordinierung von Maßnahmen mit den Justizbehörden, Haftanstalten, Vormundschaftssystemen sowie den medizinischen und sozialen Diensten, um eine zügige und angemessene multidisziplinäre Reaktion aller an den Rückkehrverfahren beteiligten Behörden sicherzustellen;
 - c) Gewährleistung, dass eine ausreichende Anzahl ausgebildeter und befähigter Mitarbeiter aus allen Behörden mit Zuständigkeiten im Rahmen der Rückkehrverfahren erforderlichenfalls rund um die Uhr verfügbar ist, um rasch zu reagieren, insbesondere dann, wenn sie mit bei der Umsetzung ihrer Pflicht zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger wachsenden Belastungen ausgesetzt sind;

¹⁰ COM (2016) 881 final.

¹¹ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

- d) in Abhängigkeit von der spezifischen Situation des Mitgliedstaats Entsendung zusätzlicher Mitarbeiter an die Außengrenzen der Union, die befähigt und befugt sind, unverzüglich Maßnahmen zu ergreifen, um die Identität und Rechtsstellung von Drittstaatsangehörigen festzustellen und zu überprüfen und denjenigen, die kein Recht auf Einreise oder Aufenthalt in der Union haben, unmittelbar die Einreise zu verweigern oder eine Rückkehrentscheidung zu erlassen.
3. Der integrierte und koordinierte Ansatz im Bereich der Rückkehr sollte insbesondere für Folgendes sorgen:
 - a) zügige Durchführung ärztlicher Untersuchungen, um möglichen Missbrauch in Fällen im Sinne von Nummer 9 Buchstabe b zu unterbinden;
 - b) Kontakte zu anderen Mitgliedstaaten und zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sowie Austausch einschlägiger Informationen mit den Mitgliedstaaten und der Agentur, damit deren Ziele und Aufgaben umgesetzt werden;
 - c) vollumfängliche Nutzung der einschlägigen IT-Systeme wie Eurodac, Schengener Informationssystem (SIS) und Visa-Informationssystem (VIS), um aktuelle Informationen über die Identität und die Rechtsstellung des betreffenden Drittstaatsangehörigen zu erhalten.
 4. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass den Stellen, die damit befasst sind, einen integrierten und koordinierten Ansatz zu gewährleisten, alle erforderlichen personellen, finanziellen und materiellen Ressourcen zugewiesen werden.

Systematische Rückkehrentscheidungen

5. Um sicherzustellen, dass gegen Drittstaatsangehörige, die in der Europäischen Union nicht oder nicht mehr aufenthaltsberechtigt sind, systematisch Rückkehrentscheidungen erlassen werden, sollten die Mitgliedstaaten
 - a) Maßnahmen zur wirksamen Auffindung und Festsetzung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger einführen;
 - b) Rückkehrentscheidungen unabhängig davon erlassen, ob der illegal aufhältige Drittstaatsangehörige ein Identitäts- oder Reisedokument besitzt;
 - c) die in Artikel 6 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG vorgesehene Möglichkeit, die Entscheidung über die Beendigung eines legalen Aufenthalts und die Rückkehrentscheidung in einem Akt oder gleichzeitig zu erlassen, sofern die einschlägigen Garantien und Bestimmungen bei jeder Entscheidung für sich genommen beachtet werden.
6. Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Rückkehrentscheidungen unbefristet gelten, damit sie jederzeit vollstreckt werden können, ohne dass die Rückkehrverfahren nach gewisser Zeit erneut in Gang gesetzt werden müssen. Unbeschadet dessen sollte die Verpflichtung fortbestehen, etwaige Veränderungen der persönlichen Situation der betroffenen Drittstaatsangehörigen, insbesondere auch die Gefahr der Zurückweisung, zu berücksichtigen.
7. Die Mitgliedstaaten sollten in den Rückkehrentscheidungen systematisch darüber informieren, dass die Drittstaatsangehörigen aus dem Hoheitsgebiet des betreffenden

Mitgliedstaats in ein Drittland ausreisen müssen, um unerlaubter Sekundärmigration entgegenzuwirken und diese zu verhindern.

8. Die Mitgliedstaaten sollten von der Ausnahmeregelung nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2008/115/EG Gebrauch machen, wenn dadurch wirksamere Verfahren ermöglicht werden können, insbesondere wenn sie unter erheblichem Migrationsdruck stehen.

Wirksame Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen

9. Um eine rasche Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten
 - a) nach Maßgabe der Richtlinie 2013/32/EU¹² Modalitäten für die zügige Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz in einem beschleunigten Verfahren oder, sofern angebracht, einem Verfahren an der Grenze festlegen, insbesondere auch für den Fall, dass ein Asylantrag nur gestellt wird, um die Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung zu verzögern oder zu vereiteln;
 - b) Schritte gegen potenziellen Missbrauch durch falsche neue Angaben zum Gesundheitszustand unternehmen, mit denen eine Abschiebung verhindert werden soll, beispielsweise indem sie sicherstellen, dass von der zuständigen nationalen Behörde bestelltes medizinisches Fachpersonal für eine objektive und unabhängige Begutachtung zur Verfügung steht;
 - c) sicherstellen, dass das für die Rückübernahme vorgesehene Drittland nach einer Rückkehrentscheidung unverzüglich aufgefordert wird, gültige Reisedokumente auszustellen oder das gemäß der Verordnung 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates¹³ für die Rückkehr ausgestellte europäische Reisedokument anzuerkennen;
 - d) das in der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates vorgesehene Instrument der gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen nutzen.
10. Um eine tatsächliche Abschiebung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten
 - a) in den in Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2008/115/EG vorgesehenen Fällen bei Bedarf und soweit angemessen Inhaftierungen vornehmen, insbesondere bei Fluchtgefahr im Sinne der Nummern 16 und 17;
 - b) in den nationalen Rechtsvorschriften eine anfängliche Höchsthaftdauer von sechs Monaten vorsehen, die von den Justizbehörden nach den jeweiligen Umständen des Falls angepasst und in den in Artikel 15 Absatz 6 der Richtlinie 2008/115/EG genannten Fällen weiter auf bis zu 18 Monate verlängert werden kann;

¹² Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung) (ABl. L 180 vom 29.6.2013, S. 60).

¹³ Verordnung (EU) 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über die Einführung eines europäischen Reisedokuments für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger und zur Aufhebung der Empfehlung des Rates vom 30. November 1994 (ABl. L 311 vom 17.11.2016, S. 13).

- c) die Inhaftierungskapazitäten dem tatsächlichen Bedarf anpassen, erforderlichenfalls auch indem sie von der in Artikel 18 der Richtlinie 2008/115/EG vorgesehenen Ausnahmeregelung für Notlagen Gebrauch machen.
11. Wird die Rückkehr durch illegal aufhältige Drittstaatsangehörige vorsätzlich behindert, sollten die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften Sanktionen erwägen. Diese Sanktionen sollten wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein und der Verwirklichung des mit der Richtlinie 2008/115/EG verfolgten Ziels nicht zuwiderlaufen.

Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe

12. Die Mitgliedstaaten sollten
- a) die Anhörungen, die von den zuständigen Behörden für verschiedene Zwecke, beispielsweise im Hinblick auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, die Rückkehr oder die Inhaftierung durchgeführt werden, soweit wie möglich in einem Verfahrensschritt zusammenfassen. Auch sollten neue Wege für die Durchführung solcher Anhörungen von Drittstaatsangehörigen entwickelt werden, etwa die Nutzung von Videokonferenzen;
 - b) für Rechtsbehelfe gegen Rückkehrentscheidungen die kürzestmögliche Frist setzen, die das nationale Recht für vergleichbare Situationen vorsieht, um den Missbrauch von Rechten und Verfahren und insbesondere das Einlegen von Rechtsbehelfen kurz vor dem geplanten Abschiebetermin zu verhindern;
 - c) sicherstellen, dass die automatische aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Rückkehrentscheidungen nur dann gewährt wird, wenn dies erforderlich ist, um Artikel 19 Absatz 2 und Artikel 47 der Charta Genüge zu tun;
 - d) eine wiederholte Abschätzung der Gefahr, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung verletzt wird, vermeiden, wenn die Einhaltung dieses Grundsatzes bereits in anderen Verfahren bewertet wurde, die Bewertung endgültig ist und sich die persönliche Situation der betreffenden Drittstaatsangehörigen nicht verändert hat.

Familie und Kinder

13. Um die Achtung der Kinderrechte zu gewährleisten, sollten die Mitgliedstaaten unter uneingeschränkter Berücksichtigung des Kindeswohls und der familiären Bindungen gemäß Artikel 5 der Richtlinie 2008/115/EG
- a) klare Regeln für die Rechtsstellung unbegleiteter Minderjähriger aufstellen, die entweder eine Rückkehrentscheidung und Rückführung oder die Gewährung eines Aufenthaltsrechts gestatten;
 - b) sicherstellen, dass Entscheidungen über die Rechtsstellung unbegleiteter Minderjähriger stets auf einer individuellen Beurteilung des Kindeswohls beruhen. Bei dieser Beurteilung sollte systematisch berücksichtigt werden, ob die Rückkehr eines unbegleiteten Minderjährigen in sein Herkunftsland und die Zusammenführung mit seiner Familie in seinem Wohl liegen;

- c) gezielte Wiedereingliederungsmaßnahmen für unbegleitete Minderjährige einführen;
 - d) sicherstellen, dass die Beurteilung des Kindeswohls von den zuständigen Behörden systematisch nach einem multidisziplinären Ansatz durchgeführt, der unbegleitete Minderjährige gehört und ein Vormund in angemessener Weise beteiligt wird.
14. Unter Achtung der Grundrechte und der in der Richtlinie 2008/115/EG festgelegten Bedingungen sollten die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Rechtsvorschriften nicht ausschließen, dass Minderjährige inhaftiert werden können, sofern dies unabdingbar ist, um die Durchführung einer endgültigen Rückkehrentscheidung sicherzustellen, und den Mitgliedstaaten keine weniger zwingenden Maßnahmen als die Inhaftierung zur Verfügung stehen, um die tatsächliche Rückkehr sicherzustellen.

Fluchtgefahr

15. Von bestehender Fluchtgefahr sollte als widerlegbare Annahme dann ausgegangen werden, wenn einer der folgenden objektiven Umstände vorliegt:
- a) Verweigerung der Kooperation bei der Identitätsfeststellung, Verwendung falscher oder gefälschter Ausweisdokumente, Vernichtung oder anderweitige Beseitigung vorhandener Dokumente, Verweigerung von Fingerabdrücken;
 - b) gewaltsame oder betrügerische Widersetzung gegen die Rückführung;
 - c) Nichterfüllung einer nach Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 2008/115/EG zur Fluchtverhinderung verhängten Auflage, wie etwa Verletzung der Pflicht, sich bei den zuständigen Behörden zu melden oder sich an einem bestimmten Ort aufzuhalten;
 - d) Verstoß gegen ein bestehendes Einreiseverbot;
 - e) unerlaubte Sekundärmigration in einen anderen Mitgliedstaat.
16. Die Mitgliedstaaten sollten vorsehen, dass die folgenden Kriterien als Hinweis auf eine bei einem illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen bestehende Fluchtgefahr gebührend berücksichtigt werden:
- a) ausdrücklich geäußerte Absicht, einer Rückkehrentscheidung nicht Folge zu leisten;
 - b) Nichteinhaltung einer Frist für die freiwillige Ausreise;
 - c) bestehende Verurteilung wegen einer schweren Straftat in den Mitgliedstaaten.

Freiwillige Ausreise

17. Die Mitgliedstaaten sollten die freiwillige Ausreise nur auf Antrag des betreffenden Drittstaatsangehörigen genehmigen, wobei sicherzustellen ist, dass der Drittstaatsangehörige hinreichend über die Möglichkeit eines solchen Antrags informiert ist.
18. In der Rückkehrentscheidung sollten die Mitgliedstaaten für die freiwillige Ausreise die kürzestmögliche Frist vorsehen, die notwendig ist, um die Rückkehr zu organisieren und durchzuführen, wobei die jeweiligen Umstände des Falls zu berücksichtigen sind.

19. Bei der Bemessung der Frist für die freiwillige Ausreise sollten die Mitgliedstaaten die jeweiligen Umstände des Falls prüfen, insbesondere die Rückkehraussichten und die Bereitschaft des illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, im Hinblick auf die Rückkehr mit den zuständigen Behörden zu kooperieren.
20. Eine Frist von mehr als sieben Tagen sollte nur dann eingeräumt werden, wenn der illegal aufhältige Drittstaatsangehörige im Hinblick auf die Rückkehr aktiv kooperiert.
21. Keine Frist für die freiwillige Ausreise sollte in den in Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 2008/115/EG genannten Fällen gewährt werden, namentlich wenn bei einem illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen Fluchtgefahr im Sinne der Nummern 16 und 17 besteht oder eine Verurteilung wegen schwerer Straftaten in anderen Mitgliedstaaten vorliegt.

Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr

22. Bis 1. Juni 2017 sollten die Mitgliedstaaten Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr in Gang gesetzt haben, die mit den gemeinsamen Standards für die Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und der Wiedereingliederung in Einklang stehen, die von der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entwickelt und vom Rat¹⁴ gebilligt wurden.
23. Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen ergreifen, um illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Zusammenarbeit mit den nationalen Bildungs-, Sozial- und Gesundheitseinrichtungen besser über die freiwillige Rückkehr und die Programme zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr zu informieren.

Einreiseverbote

24. Um die Einreiseverbote voll auszuschöpfen, sollten die Mitgliedstaaten
 - a) sicherstellen, dass die Einreiseverbote ab dem Tag gelten, an dem die Drittstaatsangehörigen die EU verlassen, damit ihre tatsächliche Dauer nicht über Gebühr verkürzt wird; dies sollte in allen Fällen sichergestellt werden, in denen den nationalen Behörden der Ausreisezeitpunkt bekannt ist, namentlich bei Abschiebungen und bei der Ausreise in Verbindung mit einem Programm zur Unterstützung der freiwilligen Rückkehr;
 - b) die Voraussetzungen dafür schaffen, dass nachgeprüft werden kann, ob ein illegal in der Europäischen Union aufhältiger Drittstaatsangehöriger tatsächlich innerhalb der für die freiwillige Ausreise gesetzten Frist ausgereist ist, und dass andernfalls wirksame Folgemaßnahmen, unter anderem in Form eines Einreiseverbots, getroffen werden;
 - c) in das Schengener Informationssystem der zweiten Generation in Anwendung von Artikel 24 Absatz 3 der Verordnung 1987/2006 systematisch Ausschreibungen in Bezug auf bestehende Einreiseverbote eingeben;
 - d) ein System für die Ausstellung von Rückkehrentscheidungen für Fälle einrichten, in denen ein illegaler Aufenthalt bei der Ausreisekontrolle entdeckt wird. In begründeten Fällen sollte nach einer Einzelfallprüfung und unter

¹⁴ Schlussfolgerungen des Rates vom 9. und 10. Juni 2016.

Achtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ein Einreiseverbot erteilt werden, um die Gefahr eines künftigen illegalen Aufenthalts abzuwenden.

Brüssel, den 7.3.2017

Für die Kommission
Dimitris AVRAMOPOULOS
Mitglied der Kommission

