



Brüssel, den 1. Juni 2018
(OR. en)

9643/18

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0186 (CNS)

COCON 9
VISA 134
FREMP 90

VORSCHLAG

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	31. Mai 2018
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.:	COM(2018) 358 final
Betr.:	Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument **COM(2018) 358 final**.

Anl.: **COM(2018) 358 final**



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2018
COM(2018) 358 final

2018/0186 (CNS)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

**zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses
96/409/GASP**

{SEC(2018) 263 final} - {SWD(2018) 272 final} - {SWD(2018) 273 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Das Recht auf Gleichbehandlung hinsichtlich des konsularischen Schutzes gehört zu den besonderen Rechten, die den EU-Bürgern durch die Verträge auf der Grundlage ihrer Unionsbürgerschaft verliehen werden. Die Bürgerinnen und Bürger der EU sind berechtigt, bei der Botschaft oder dem Konsulat eines jeden EU-Mitgliedstaats um Hilfe zu ersuchen, wenn sie außerhalb der EU Hilfe benötigen und es dort keine Botschaft und kein Konsulat ihres eigenen Mitgliedstaats gibt, um ihnen zu helfen (d. h. wenn sie „nicht vertreten“¹ sind). Die Mitgliedstaaten müssen Bürger nicht vertretener EU-Mitgliedstaaten unter denselben Bedingungen wie ihre eigenen Staatsangehörigen unterstützen. Dieses Recht, das in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 23 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und in Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) verankert ist, ist Ausdruck der Solidarität innerhalb der Union und einer der praktischen Vorteile, die mit der Unionsbürgerschaft verbunden sind. Es ist ein gutes Beispiel dafür, wie die EU ihren Bürgern näher gebracht werden kann, was ein zentrales Anliegen der Kommission ist.²

Eine Form der Hilfe für nicht vertretene Bürger ist die Ausstellung von Rückkehrausweisen. Diese Dokumente werden für Bürger ausgestellt, deren Pässe oder Reisedokumente verloren gegangen, gestohlen oder vernichtet worden sind oder vorübergehend nicht verfügbar sind. Mit dem Beschluss 96/409/GASP³ wurde im Jahr 1996 ein einheitlicher Rückkehrausweis geschaffen, den die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern (d. h. Ländern außerhalb der EU) ausstellen.

Der Rückkehrausweis ist die häufigste Art der Hilfestellung, die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Bürgern bei Notlagen in Drittländern gewähren,⁴ und ist unverzichtbar, um ihnen eine sichere Heimkehr zu ermöglichen. In solchen Fällen können die Unionsbürger sich darauf verlassen, dass sie als Unionsbürger in Drittländern Schutz erhalten.

Da inzwischen 20 Jahre seit der Einführung der EU-Rückkehrausweise vergangen sind, müssen die Vorschriften des Beschlusses 96/409/GASP und das Modell der EU-Rückkehrausweise aktualisiert werden. Die jüngsten Änderungen der EU-Vorschriften über den konsularischen Schutz sind im Beschluss 96/409/GASP nicht enthalten, und in

¹ Siehe auch Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1).

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_de.pdf

³ Beschluss 96/409/GASP der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1996 zur Ausarbeitung eines Rückkehrausweises (ABl. L 168 vom 6.7.1996, S. 4).

⁴ Im Bericht über die Unionsbürgerschaft von 2017 (COM(2017) 30 final/2) heißt es: „In der Praxis ist die Ausstellung von Rückkehrausweisen die häufigste Art der Hilfestellung, die Mitgliedstaaten nicht vertretenen EU-Bürgern gewähren (in mehr als 60 % der Fälle).“ In absoluten Zahlen ist die Zahl der ausgestellten EU-Rückkehrausweise relativ gering. Schätzungen zufolge wurden jährlich rund 320 Rückkehrausweise außerhalb der EU und weitere 250 innerhalb der EU ausgestellt; zudem wurden rund 400-500 nicht vertretenen Bürgern nationale Rückkehrausweise anstelle der EU-Rückkehrausweise ausgestellt. Die Zahlen für die EU-Rückkehrausweise liegen jedoch nicht vollständig vor und sind wahrscheinlich zu niedrig angesetzt, da derzeit nicht alle Mitgliedstaaten genaue statistische Daten zu EU-Rückkehrausweisen sammeln (weitere Informationen finden Sie in der Bewertung, die diesem Vorschlag beigelegt ist).

seiner derzeitigen Form ist der EU-Rückkehrausweis nicht an das heutige globale Sicherheitsumfeld angepasst.

Besonders problematisch ist, dass das derzeitige Modell für EU-Rückkehrausweise nicht ausreichend zukunftsfähig ist, da keine Verbesserungen hinsichtlich der Sicherheit von Reisedokumenten eingeflossen sind und es nicht genügend Schutz gegen Betrug und Fälschungen bietet. Dies hat zu einer uneinheitlichen Nutzung von EU-Rückkehrausweisen in der Union geführt. Einige Mitgliedstaaten verwenden das gemeinsame Modell für Rückkehrausweise nicht mehr, weil sie Bedenken hinsichtlich seiner Sicherheitsmerkmale hegen.

Zudem steht der Beschluss 96/409/GASP nicht mit der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates⁵ im Einklang. Diese Richtlinie, die die Mitgliedstaaten bis zum 1. Mai 2018 umsetzen mussten, regelt den konsularischen Schutz nicht verteilter Bürger und enthält folglich auch die Vorschriften über die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen. Das gemeinsame Modell für EU-Rückkehrausweise weist aber auch bestimmte Gestaltungsmerkmale auf, die die Wahrscheinlichkeit, dass Drittländer es akzeptieren, verringern (beispielsweise ist zu wenig Platz für etwaige notwendige Transitvisa von Drittländern).

Dieser Vorschlag folgt der Aufforderung des Rates, einen Vorschlag für die Entwicklung eines neuen EU-Rückkehrausweises vorzulegen, dessen Sicherheitsmerkmale der mittlerweile üblichen Praxis entsprechen, wobei die in dem Beschluss 96/409/GASP beschriebenen Merkmale entsprechend zu aktualisieren sind.⁶

In ihrem Aktionsplan 2016 zur Dokumentensicherheit vom Dezember 2016⁷ und ihrer Mitteilung aus dem Jahr 2016 mit dem Titel „Mehr Sicherheit in einer von Mobilität geprägten Welt: Besserer Informationsaustausch bei der Terrorismusbekämpfung und ein stärkerer Schutz der Außengrenzen“⁸ befasste sich die Kommission mit dem Reisedokumentenbetrug. Sie betonte die Notwendigkeit sicherer Reisedokumente und verpflichtete sich, die Möglichkeiten zur Verbesserung der Sicherheitsmerkmale von EU-Rückkehrausweisen zu untersuchen. Im Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017⁹ verpflichtete sich die Kommission, Möglichkeiten zur Modernisierung der Bestimmungen über Rückkehrausweise für nicht vertretene EU-Bürger, einschließlich der Sicherheitsmerkmale der einheitlichen Rückkehrausweise der EU, zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Bürgerinnen und Bürger ihr Recht auf konsularischen Schutz wirksam ausüben können.

Der Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen zum Aktionsplan¹⁰ und zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017¹¹, dass fälschungssichere Reise- und Identitätsdokumente bei der

⁵ Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1).

⁶ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5287-2011-INIT/de/pdf>

⁷ COM(2016) 790 final.

⁸ COM(2016) 602 final.

⁹ COM(2017) 30 final/2.

¹⁰ Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan der Kommission für ein wirksameres europäisches Vorgehen gegen Reisedokumentenbetrug, angenommen am 27. März 2017 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7696-2017-INIT/de/pdf>).

¹¹ Schlussfolgerungen des Rates zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017 vom 11. Mai 2017 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9080-2017-INIT/de/pdf>).

Bekämpfung des Phänomens des Reisedokumentenbetrugs von entscheidender Bedeutung sind. In den Schlussfolgerungen forderte er die Kommission zudem auf, für angemessene Folgemaßnahmen zu sorgen.

Das Europäische Parlament forderte die Kommission in seiner Entschließung zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017¹² auf, einen Vorschlag für ein neues und sichereres Format des EU-Rückkehrausweises vorzulegen.

Das Arbeitsprogramm der Kommission für 2018¹³ sieht eine Überarbeitung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Ersetzung des Beschlusses zur Ausarbeitung eines Rückkehrausweises (REFIT) vor. Im Rahmen dieser Überarbeitung sollen die Vorschriften über Rückkehrausweise für nicht vertretene EU-Bürger, einschließlich der Sicherheitsmerkmale der einheitlichen Rückkehrausweise der EU, modernisiert werden, damit die Bürgerinnen und Bürger ihr Recht auf konsularischen Schutz wirksam ausüben können. Durch die Verbesserung der Sicherheitsmerkmale der EU-Rückkehrausweise würden das Nachahmungs- und Fälschungsrisiko gesenkt und auf diese Weise Betrug und der Missbrauch von Reisedokumenten bekämpft. Dies wiederum sollte die Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität unterstützen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger genießen im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, den konsularischen Schutz eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaats.

Im Jahr 2015 verabschiedete der Rat die Richtlinie (EU) 2015/637, um die zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Bürgern erforderlichen Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen festzulegen. Die Richtlinie (EU) 2015/637 enthält allgemeine Bestimmungen zu Maßnahmen, mit denen der konsularische Schutz nicht verteilter Bürgern erleichtert werden soll. In Artikel 9 Buchstabe f der Richtlinie wird ausdrücklich festgestellt, dass dies auch die Ausstellung von Rückkehrausweisen umfasst.

Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen unter anderem die spezifischen Vorschriften für EU-Rückkehrausweise vollständig an die Richtlinie (EU) 2015/637 angeglichen werden. Soweit erforderlich, werden zudem die allgemeinen Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2015/637 präzisiert (z. B. die Bestimmungen über die Kooperation und Koordinierung zwischen Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung eines Antrags auf Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises). Die vorgeschlagene Richtlinie lässt die mit der Richtlinie (EU) 2015/637 festgelegten Rechte unberührt.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Sichere und zuverlässige Dokumente sind ein wichtiger Bestandteil des Grenzmanagements.

¹² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2017 zum Bericht über die Unionsbürgerschaft 2017: Stärkung der Bürgerrechte in einer Union des demokratischen Wandels (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0487&language=DE&ring=A8-2017-0385>).

¹³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_ii_de.pdf

- **Rechtsgrundlage**

Dieser Vorschlag stützt sich wie die Richtlinie (EU) 2015/637 über den konsularischen Schutz auf Artikel 23 AEUV. Nach Absatz 2 des genannten Artikels kann der Rat gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Richtlinien zur Festlegung der notwendigen Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von Bürgern nicht vertretener Mitgliedstaaten erlassen. Diese Bestimmung gilt für alle Mitgliedstaaten.

Mit dem Vorschlag sollen die notwendigen Maßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes für nicht vertretene Bürger in seiner häufigsten Form, d. h. durch Ausstellung von Rückkehrausweisen, festgelegt werden. Zu diesem Zweck soll ein standardisiertes Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Ausstellung von Rückkehrausweisen in einem einheitlichen Format mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen festgelegt werden. Dies wird den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit bieten, ihr Recht auf konsularischen Schutz wirksam und in einem sichereren Umfeld auszuüben.

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen hat eine grenzüberschreitende Dimension, da es hier um Schutz geht, den ein Mitgliedstaat Bürgern eines anderen Mitgliedstaats bietet.

Das derzeitige Modell für EU-Rückkehrausweise gemäß dem Beschluss 96/409/GASP muss aktualisiert werden. Änderungen dieses Modells können nur von der Kommission vorgeschlagen werden. Ein EU-Rückkehrausweis mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen trägt generell zu mehr Sicherheit in der EU bei, da die Inhaber dieser Dokumente damit EU-Grenzen überschreiten können. Eine stärkere Nutzung des einheitlichen Modells und die harmonisierten Sicherheitsmerkmale werden die Anerkennung dieser Dokumente durch Drittländer fördern. Diese Ziele können von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden.

Ohne ein aktualisiertes und einheitliches Modell für EU-Rückkehrausweise würden die Mitgliedstaaten in zunehmendem Maße auf nationale Rückkehrausweise zurückgreifen, um ihre vertragliche Verpflichtung, nicht vertretenen EU-Bürgern unter denselben Bedingungen wie ihren eigenen Staatsangehörigen konsularischen Schutzes zu gewähren, zu erfüllen. Dies könnte zu einer starken Uneinheitlichkeit zwischen den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Dokumente und Verfahren führen. Zudem besteht das Risiko, dass die Bürger den günstigsten Gerichtsstand wählen und Rückkehrausweise gezielt bei bestimmten Mitgliedstaaten beantragen, weil deren Dokumente in mehr Ländern anerkannt werden oder billiger oder einfacher zu erlangen sind als jene anderer Mitgliedstaaten.

- **Verhältnismäßigkeit**

Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union besagt, dass die Maßnahmen der Union nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen dürfen. Die Form einer solchen EU-Maßnahme muss gewährleisten, dass das angestrebte Ziel mit ihr erreicht wird und sie sich so effektiv wie möglich umsetzen lässt.

Dieser Vorschlag sieht vor, dass für Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten außerhalb der Union EU-Rückkehrausweise verwendet werden müssen. Die Mitgliedstaaten wären verpflichtet, nicht vertretenen Bürgern, die die Voraussetzungen erfüllen,

EU-Rückkehrausweise auszustellen. Dies gilt für Situationen, in denen bereits die rechtliche Verpflichtung besteht, konsularischen Schutz zu gewähren.

Mit dem Vorschlag werden die Sicherheitsmerkmale der EU-Rückkehrausweise verbessert, sodass der von den Mitgliedstaaten und Drittländern erwartete Standard erreicht wird. Dies geschieht unter Rückgriff auf bestehende Standards, die im Zusammenhang mit der einheitlichen Visumgestaltung festgelegt wurden.¹⁴ Der Vorschlag bietet somit die Möglichkeit, in den Botschaften und Konsulaten der Mitgliedstaaten bereits verfügbare Geräte für die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen zu verwenden, sodass der Bedarf an neuer Ausrüstung und Schulungsmaßnahmen begrenzt ist.

- **Wahl des Instruments**

Im Einklang mit Artikel 23 Absatz 2 AEUV wird eine Richtlinie als Instrument vorgeschlagen.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Bewertung des Beschlusses 96/409/GASP ergab, dass die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen ein wirksames Mittel zur Unterstützung von Unionsbürgern ist, die sich in Drittländern in einer Notlage befinden. Die EU-Rückkehrausweise haben die Vorteile der Unionsbürgerschaft in der Praxis gezeigt und werden voraussichtlich auch in Zukunft eine wichtige Rolle spielen.

Gleichwohl sollte der Rechtsrahmen für EU-Rückkehrausweise angepasst werden, damit die bei der Bewertung festgestellten Umsetzungsprobleme behoben werden können. Diese Anpassungen sollten insbesondere auf die Gewährleistung der Kohärenz mit der Richtlinie (EU) 2015/637 und die Verbesserung der Sicherheitsmerkmale der EU-Rückkehrausweise angesichts der veränderten Sicherheitsanforderungen abzielen. Die wichtigsten in der Bewertung ermittelten Probleme sind die uneinheitliche Vorgehensweise bei der Ausstellung von Rückkehrausweisen (nicht alle Mitgliedstaaten verwenden das mit dem Beschluss 96/409/GASP festgelegte Modell) und der Eindruck, dass sie nicht weithin anerkannt sind, die Rechtsunsicherheit, die Vollstreckbarkeit und Bedenken in Bezug auf die Sicherheit des einheitlichen Modells der EU-Rückkehrausweise. Dieser Vorschlag zielt darauf ab, die bei der Bewertung des Beschlusses 96/409/GASP festgestellten Probleme zu beheben.

- **Konsultation der Interessenträger**

Im Rahmen des Konsultationsprozesses wurden allgemeiner ausgerichtete Instrumente wie eine öffentliche Konsultation mit gezielteren Konsultationen der Mitgliedstaaten und Interessengruppen kombiniert. Zu den befragten Interessenträgern zählten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, Vertretungen der Mitgliedstaaten in Drittländern, Behörden von Drittländern, Berufsverbände (einschließlich Reiseveranstaltern, Luftverkehrsgesellschaften und Versicherungsgesellschaften), Bürgerinnen und Bürger, Bürgervereinigungen sowie Sachverständige der Europäischen Kommission, des

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung, geändert durch die Verordnung (EU) 2017/1370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung.

Europäischen Auswärtigen Dienstes und des Generalsekretariats des Rates. Die Ansichten der Interessenträger wurden bei der Ausarbeitung des vorliegenden Vorschlags berücksichtigt.

Genauere Informationen zu den Ergebnissen des Konsultationsprozesses sind Anhang 2 der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag zu entnehmen.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die Kommission hat auf der Grundlage des entsprechenden Rahmenvertrags eine Studie zur Bewertung eines bestehenden Instruments der EU für EU-Rückkehr ausweise und Folgenabschätzung in Auftrag gegeben.

- **Folgenabschätzung**

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle hat zu der Folgenabschätzung zu diesem Vorschlag eine befürwortende Stellungnahme mit einigen Verbesserungsvorschlägen abgegeben.¹⁵ Bei der Folgenabschätzung wurden mehrere politische Optionen geprüft. Diese bestanden darin, den Status quo beizubehalten, ausschließlich nicht bindende Maßnahmen anzunehmen, den Beschluss 96/409/GASP aufzuheben und die EU-Rückkehr ausweise abzuschaffen, die EU-Rückkehr ausweise durch neue Rechtsvorschriften für alle Bürger der Europäischen Union verbindlich vorzuschreiben, durch neue Rechtsvorschriften EU-Rückkehr ausweise mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen einzuführen und durch neue Rechtsvorschriften EU-Rückkehr ausweise mit biometrischen Merkmalen einzuführen.

Die Beibehaltung des Status quo und die Abschaffung der EU-Rückkehr ausweise wurden als nicht zufriedenstellende Optionen erachtet, mit denen die verfolgten Ziele nicht erreicht werden könnten. Die Vorgabe, für alle EU-Bürger EU-Rückkehr ausweise verbindlich vorzuschreiben, wurde als unverhältnismäßig angesehen. Weiche, nicht bindende Maßnahmen allein wurden ebenfalls als nicht zufriedenstellend erachtet. Sie könnten jedoch die Umsetzung der letztlich gewählten Option unterstützen.

Was die beiden mit der Einführung neuer Rechtsvorschriften verbundenen Optionen anbelangt, wurde EU-Rückkehr ausweisen mit verbesserten Sicherheitsmerkmalen gegenüber EU-Rückkehr ausweisen mit biometrischen Merkmalen der Vorzug gegeben, in erster Linie aus Gründen der Kosteneffizienz und der Verhältnismäßigkeit. Während bei der ersten Option bestehende, für den Druck der einheitlichen Visummarke verwendete Geräte genutzt würden, müssten bei der zweiten Option Geräte installiert werden, die biometrische Daten drucken können. Für die Mitgliedstaaten und Bürger wäre dies wahrscheinlich mit erheblichen Kosten verbunden.

Die bevorzugte Option dürften in mehreren Bereichen Vorteile bringen: Nicht vertretene Bürger der Union könnten EU-Rückkehr ausweise von den Konsulaten aller Mitgliedstaaten nach einem gestrafften Verfahren auf der Grundlage der Richtlinie (EU) 2015/637 erhalten. Sie hätten in mehr Situationen als nach dem geltenden Beschluss über EU-Rückkehr ausweise Anspruch auf die Ausweise. Außerdem bestünde mehr Klarheit hinsichtlich der Ausstellungsverfahren und -fristen.

Für die Mitgliedstaaten und die Union wären die verbesserten Sicherheitsmerkmale der neuen EU-Rückkehr ausweise von Nutzen. Bei einer häufigeren Verwendung der neuen Dokumente könnte ihre Anerkennung durch Drittländer steigen, und die Annahme aktueller Standards für

¹⁵ Die Stellungnahme des Ausschusses für Regulierungskontrolle ist verfügbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

die Maschinenlesbarkeit könnte die Verarbeitung der entsprechenden Daten an den Grenzen erleichtern. Eine stärkere Anerkennung durch Drittländer würde nicht vertretenen Bürgern Geld sparen, da weniger zusätzliche Übernachtungen und alternative Reisearrangements erforderlich wären. Sicherere, mehrsprachige und auf EU-Ebene hergestellte EU-Rückkehrausweise können auch eine kostenwirksame Alternative für die Mitgliedstaaten darstellen, die veraltete nationale Rückkehrausweise ersetzen wollen. Die Kommission könnte die neuen Rechtsvorschriften über EU-Rückkehrausweise durchsetzen und ihre Umsetzung überwachen.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Die Initiative wurde als REFIT-Initiative in dem auf gegenseitigem Vertrauen basierenden Raum des Rechts und der Grundrechte in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2018 aufgenommen.¹⁶ In diesem Zusammenhang hat die Kommission Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Verringerung des Verwaltungsaufwands geprüft.

Der Vorschlag zielt auf eine Straffung des Verfahrens für die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen und damit auf einen geringeren Aufwand für Behörden und Bürger ab, die durch den Verlust von Reisedokumenten in eine Notlage geraten sind. Gleichzeitig werden mit dem Vorschlag die Sicherheitsmerkmale der EU-Rückkehrausweise verbessert, da diese Dokumente für die Einreise in das Hoheitsgebiet der EU verwendet werden können. Zu diesem Zweck stützt sich der Vorschlag auf die Ausrüstungen und Fachkenntnisse, die im Zusammenhang mit der Visummarke erworben wurden. Einheitliche, sicherere EU-Rückkehrausweise können zu geringeren Kosten und weniger Unannehmlichkeiten für Bürger und Unternehmen (z. B. Fluggesellschaften) führen, da die Anerkennung durch Drittländer steigen und die Verarbeitung der entsprechenden Daten an den Außengrenzen der EU verbessert würde.

Die Bürgerinnen und Bürger der Union können aufgrund der Vereinfachungen schätzungsweise auf 93 000 EUR jährlich einsparen. Die möglichen Einsparungen für Unternehmen und Behörden wurden nicht quantifiziert, da nicht genügend zuverlässige Daten vorliegen.

- **Grundrechte**

Mit diesem Vorschlag wird das in Artikel 46 der Charta garantierte Grundrecht der Unionsbürger auf diplomatischen und konsularischen Schutz umgesetzt.

Der Vorschlag wirkt sich auch auf Artikel 7 der Charta über die Achtung des Privatlebens und Artikel 8 über das Recht auf Schutz personenbezogener Daten aus. Die Verarbeitung personenbezogener Daten von Bürgern, einschließlich der Erfassung und Nutzung personenbezogener Daten sowie des Zugriffs auf diese Daten, berührt die in der Charta niedergelegten Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf Schutz personenbezogener Daten. Ein Eingriff in diese Grundrechte ist zu rechtfertigen.¹⁷

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2018_annex_ij_de.pdf

¹⁷ Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Kriterien für die Rechtfertigung eines solchen Eingriffs vor dem Hintergrund der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates in der Rechtssache C-291/12 *Schwarz/Stadt Bochum*, ECLI:EU:C:2013:670, dargelegt. Er erinnerte daran, dass Einschränkungen der in der Charta verankerten Rechte nur zulässig sind, „sofern sie gesetzlich vorgesehen sind und den Wesensgehalt dieser Rechte achten. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit müssen sie erforderlich sein und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer

In Bezug auf das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten und den Datenschutz einschließlich der Datensicherheit finden die einschlägigen EU-Vorschriften¹⁸ Anwendung. Es ist keine Ausnahmeregelung hinsichtlich der Datenschutzvorschriften der Union vorgesehen. Die Mitgliedstaaten müssen klare Regeln, Bedingungen und solide Garantien im Einklang mit den entsprechenden EU-Datenschutzvorschriften anwenden. Diese Initiative stellt keine Rechtsgrundlage für die Speicherung von in ihrem Rahmen erfassten Daten oder für die Nutzung dieser Daten für andere Zwecke als die Überprüfung der Identität des Antragstellers, den Druck der EU-Rückkehrausweismarke und die Erleichterung der Reisen der betreffenden Person dar. Jede solche Speicherung von Daten müsste den in der Verordnung (EU) 2016/679 festgelegten Datenschutzvorschriften entsprechen. Die obligatorische Angabe der personenbezogenen Daten des Antragstellers, einschließlich seines Gesichtsbilds, auf der Marke und die Weitergabe dieser Daten an den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, zum Zweck der Überprüfung der Identität des Antragstellers wird mit angemessenen Schutzmaßnahmen umgesetzt.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Unionshaushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

In Anbetracht der begrenzten Zahl der EU-Rückkehrausweise, die von EU-Mitgliedstaaten ausgestellt werden, ist es wichtig, bei der Überwachung der Umsetzung des Vorschlags einen realistischen Ansatz zu verfolgen und die nationalen Behörden nicht übermäßig zu belasten. Die Mitgliedstaaten werden gebeten, der Kommission jährlich Angaben zu einer begrenzten Zahl von Schlüsselindikatoren zu übermitteln. Im Bedarfsfall kann beschlossen werden, zusätzliche Informationen einzuholen. Nach fünf Jahren wird die Kommission die Anwendung der Richtlinie evaluieren.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

In Kapitel I (Artikel 1 und 2) werden der Gegenstand des Vorschlags beschrieben und eine Reihe von Begriffsbestimmungen festgelegt. In dem Vorschlag werden die Bedingungen, unter denen nicht vertretene Bürger einen EU-Rückkehrausweis erhalten können, das Verfahren hierfür und ein einheitliches Format dieser Dokumente festgelegt. Die Definition des Begriffs „nicht vertretener Bürger“ ist dieselbe wie in der Richtlinie (EU) 2015/637.

In Kapitel II werden in Artikel 3 die Bedingungen dargelegt, unter denen ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt werden kann. In der Regel sollte ein EU-Rückkehrausweis nicht vertretenen Bürgern ausgestellt werden, deren Reisepass oder Reisedokument aus unterschiedlichen Gründen nicht verfügbar ist; er sollte nur für eine einzige Reise in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der betreffende Bürger besitzt oder in dem er

tatsächlich entsprechen.“ Ferner befand er, dass das angestrebte Ziel, nämlich der „Schutz vor Fälschung von Pässen und zweitens die Verhinderung der betrügerischen Verwendung von Pässen“, diese Kriterien erfüllt.

¹⁸ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

ansässig ist, gelten. Das Dokument sollte erst ausgestellt werden, nachdem der Hilfe leistende Mitgliedstaat den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Bürger besitzt, konsultiert hat.

Artikel 4 regelt das Verfahren für die Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises einschließlich der Konsultation zwischen dem Mitgliedstaat, der dem nicht vertretenen Bürger Hilfe leistet, und dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Bürger besitzt, sowie die geltenden Fristen. Ferner werden in Artikel 4 Ausnahmeregelungen in hinreichend begründeten Fällen oder Krisensituationen sowie Sicherheitsmaßnahmen festgelegt.

Gemäß Artikel 5 sollte ein EU-Rückkehrausweis nur um wenig länger gültig sein als die für die Rückreise erforderliche Mindestzeit.

Artikel 6 sieht vor, dass die Mitgliedstaaten günstigere Bestimmungen einführen oder beibehalten können, sofern diese mit der Richtlinie vereinbar sind.

In Artikel 7 werden insbesondere zusätzliche Situationen beschrieben, in denen Mitgliedstaaten einen EU-Rückkehrausweis ausstellen können. Neben nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern können zum Beispiel begleitende Familienangehörige, eigene Staatsangehörige oder Einwohner eines Mitgliedstaats sowie vertretene Staatsbürger eines anderen EU-Mitgliedstaats einen EU-Rückkehrausweis erhalten. Ferner können Mitgliedstaaten beschließen, EU-Rückkehrausweise auch innerhalb der EU auszustellen.

In Kapitel III ist in Artikel 8 das aus einem einheitlichen Formular und einer einheitlichen Marke bestehende einheitliche Format der EU-Rückkehrausweise dargelegt. Die relevanten Daten über die Person, der der EU-Rückkehrausweis ausgestellt wird, werden auf die Marke gedruckt, die dann auf dem Formular angebracht wird.

Artikel 9 regelt das Verfahren für die Festlegung zusätzlicher technischer Spezifikationen für EU-Rückkehrausweise. Diese Spezifikationen können erforderlichenfalls geheim gehalten werden.

Artikel 10 betrifft die Stellen der Mitgliedstaaten, die für den Druck der EU-Rückkehrausweise zuständig sind. Diese Stellen müssen der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitgeteilt werden.

Artikel 11 enthält Vorschriften über den Ausschuss zur Unterstützung der Kommission bei der Umsetzung der Richtlinie.

In Artikel 12 werden die Delegationen der Union in Drittländern beauftragt, die Drittländer über das einheitliche Format der EU-Rückkehrausweise zu informieren und ihnen ein Muster eines EU-Rückkehrausweises bereitzustellen.

Kapitel IV enthält eine Reihe von Schlussbestimmungen.

Artikel 13 legt den rechtlichen Rahmen für den Datenschutz fest.

In Artikel 14 werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Anwendung der Richtlinie zu überwachen und der Kommission jährlich die entsprechenden Informationen zukommen zu lassen.

Artikel 15 sieht vor, dass die Kommission eine Evaluierung der Richtlinie vornimmt und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die wichtigsten Ergebnisse vorlegt.

Mit Artikel 16 wird der Beschluss 96/409/GASP aufgehoben.

In Artikel 17 wird das Datum festgelegt, bis zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umzusetzen haben.

Artikel 18 legt fest, dass die Richtlinie am zwanzigsten Tag nach dem Tag ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft tritt.

Nach Artikel 19 ist die Richtlinie an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

Die Anhänge I und II enthalten die Spezifikationen für das einheitliche EU-Rückkehrausweisformular und die einheitliche EU-Rückkehrausweismarke.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES RATES

zur Ausarbeitung eines EU-Rückkehrausweises und zur Aufhebung des Beschlusses 96/409/GASP

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 23 Absatz 2,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments¹,

gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Unionsbürgerschaft ist der grundlegende Status der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Sie verleiht allen Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern das Recht, im Hoheitsgebiet eines Drittlands, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, den Schutz durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines anderen Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates zu genießen. Mit der Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates² wird dieses Recht durch die Festlegung der Kooperations- und Koordinierungsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern konkret ausgestaltet.
- (2) In der Richtlinie (EU) 2015/637 werden Rückkehrausweise als eine Art der konsularischen Hilfe genannt, welche die Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten für nicht vertretene Bürger leisten. Ein Rückkehrausweis ist ein für eine einzige Reise gültiges Dokument, das dem Inhaber ermöglicht, nach Hause oder – in Ausnahmefällen – an einen anderen Ort zurückzukehren, wenn er keinen Zugang zu seinen regulären Reisedokumenten hat, etwa weil sie gestohlen wurden oder verloren gegangen sind.
- (3) Mit dem Beschluss 96/409/GASP der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten³ wurde ein einheitlicher Rückkehrausweis geschaffen, der Unionsbürgern im Hoheitsgebiet der Länder, in denen der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit die betreffenden Bürger besitzen, keine ständige diplomatische oder konsularische Vertretung unterhält, ausgestellt werden kann. Es ist nunmehr notwendig, die Bestimmungen des genannten Beschlusses zu aktualisieren und ein

¹ ABl. C vom , S. .

² Richtlinie (EU) 2015/637 des Rates vom 20. April 2015 über Koordinierungs- und Kooperationsmaßnahmen zur Erleichterung des konsularischen Schutzes von nicht vertretenen Unionsbürgern in Drittländern und zur Aufhebung des Beschlusses 95/553/EG (ABl. L 106 vom 24.4.2015, S. 1).

³ Beschluss 96/409/GASP der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. Juni 1996 zur Ausarbeitung eines Rückkehrausweises (ABl. L 168 vom 6.7.1996, S. 4).

modernisiertes und sichereres Format für den EU-Rückkehrausweis festzulegen. Es sollte für Kohärenz zwischen den spezifischen Bedingungen und Verfahren für die Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises und den allgemeinen Vorschriften über den konsularischen Schutz gemäß der Richtlinie (EU) 2015/637 gesorgt werden, da diese Richtlinie einschließlich des in Artikel 14 vorgesehenen Finanzverfahrens für die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen für nicht vertretene Bürger gilt. Die vorliegende Richtlinie sollte zusätzliche Vorschriften enthalten, die im Bedarfsfall zusätzlich zu denen der Richtlinie (EU) 2015/637 anzuwenden sind.

- (4) Auf seinen Antrag hin sollte jedem nicht vertretenen Bürger, dessen Pass oder Reisedokument verloren gegangen, gestohlen worden oder vernichtet worden ist, vorübergehend nicht verfügbar oder abgelaufen ist oder aus anderen Gründen nicht innerhalb einer angemessenen Zeit beschafft werden kann, beispielsweise bei während einer Reise geborenen Neugeborenen, ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt werden, sobald der Mitgliedstaat, der dem nicht vertretenen Bürger Hilfe leistet, von dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Bürger besitzt, die Bestätigung der Staatsangehörigkeit des Bürgers erhält.
- (5) Da der Verlust eines Passes oder Reisedokuments für Bürger in Drittländern eine erhebliche Belastung bedeuten kann, sollte ein vereinfachtes Verfahren für die Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen dem Hilfe leistenden Mitgliedstaat und dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der nicht vertretene Bürger besitzt, eingerichtet werden. Gleichzeitig ist es notwendig, in Ausnahmefällen eine ausreichende Flexibilität sicherzustellen. In Krisensituationen sollte der Hilfe leistende Mitgliedstaat EU-Rückkehrausweise ohne vorherige Konsultation des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, ausstellen dürfen. In diesen Fällen sollte der Hilfe leistende Mitgliedstaat den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, so bald wie möglich von der in seinem Namen gewährten Hilfe unterrichten, um sicherzustellen, dass der letztgenannte Mitgliedstaat angemessen informiert wird.
- (6) Aus Sicherheitsgründen sollten Personen, denen ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt wird, diesen nach ihrer sicheren Rückkehr nach Hause zurückgeben. Zudem sollte eine Kopie jedes ausgestellten EU-Rückkehrausweises bei der ausstellenden Behörde des Hilfe leistenden Mitgliedstaats aufbewahrt werden, und eine weitere Kopie sollte dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, übermittelt werden. Die zurückgegebenen EU-Rückkehrausweise und die aufbewahrten Kopien sollten nach einem bestimmten Zeitraum vernichtet werden.
- (7) Nicht vertretene Bürger sollten einen EU-Rückkehrausweis bei der Botschaft oder dem Konsulat eines jeden Mitgliedstaats beantragen können. Nach Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/637 können die Mitgliedstaaten praktische Vereinbarungen treffen, um sich die Verantwortung für die Ausstellung von EU-Rückkehrausweisen für nicht vertretene Bürger zu teilen. Mitgliedstaaten, bei denen ein Antrag auf einen EU-Rückkehrausweis eingeht, sollten von Fall zu Fall prüfen, ob die Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises angemessen ist oder ob der Fall an die Botschaft oder das Konsulat weitergeleitet werden sollte, die bzw. das gemäß einer bereits getroffenen Vereinbarung als zuständig benannt wurde.
- (8) Seinem Zweck als für eine einzige Reise gültiges Reisedokument entsprechend sollte der EU-Rückkehrausweis nur für die Dauer dieser einen bestimmten Reise gültig sein. Angesichts der heutigen Reisemöglichkeiten und -geschwindigkeit sollte die

Gültigkeitsdauer eines EU-Rückkehrausweises nur in Ausnahmefällen 15 Kalendertage überschreiten.

- (9) Die vorliegende Richtlinie sollte günstigere nationale Bestimmungen unberührt lassen, sofern sie mit dieser Richtlinie vereinbar sind.
- (10) Die vorliegende Richtlinie sollte die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, unter Berücksichtigung des nationalen Rechts und nationaler Gepflogenheiten EU-Rückkehrausweise in anderen Situationen auszustellen. Zudem sollten die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Bürgern im Gebiet der Union, vertretenen Bürgern und ihren eigenen Staatsangehörigen oder Gebietsansässigen EU-Rückkehrausweise ausstellen dürfen. Dabei sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen treffen, um Missbrauch und Betrug zu verhindern.
- (11) Gemäß Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2015/637 und um das in Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe c AEUV verankerte Recht sowie das in Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannte Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens wirksam zu gewährleisten, sollte jeder Hilfe leistende Mitgliedstaat unter Berücksichtigung seines nationalen Rechts und seiner nationalen Gepflogenheiten je nach den Umständen des Einzelfalls den die Staatsangehörigkeit eines Drittlandes besitzenden Familienangehörigen von Unionsbürgern EU-Rückkehrausweise ausstellen dürfen.
- (12) Der EU-Rückkehrausweis besteht aus einem Formular und einer Marke und sollte alle notwendigen Informationen enthalten und hohen technischen Anforderungen, insbesondere hinsichtlich des Schutzes vor Fälschungen und Verfälschungen, genügen. Er sollte zur Verwendung durch alle Mitgliedstaaten geeignet sein und von jedermann erkennbare und mit bloßem Auge wahrnehmbare Sicherheitsmerkmale aufweisen.
- (13) Das einheitliche EU-Rückkehrausweisformular sollte leere Seiten enthalten, damit im Bedarfsfall Transitvisa direkt auf dem Formular angebracht werden können. Die EU-Rückkehrausweismarke, die die relevanten Angaben zu dem Antragsteller enthält, sollte auf dem Formular angebracht werden. Als Vorlage für die Marke sollte die einheitliche Visummarke gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates⁴ dienen; dementsprechend sollte die Marke gleichwertige Sicherheitsmerkmale enthalten. Für die Personalisierung der EU-Rückkehrausweismarke in der Botschaft oder dem Konsulat des Hilfe leistenden Mitgliedstaats sollten dieselben Drucker verwendet werden wie für Visa.
- (14) Zur Erhöhung der Sicherheit und Schnelligkeit des Ausstellungsverfahrens sollte das für den EU-Rückkehrausweis verwendete Gesichtsbild des Antragstellers direkt in der Botschaft oder dem Konsulat mit einer Digitalkamera oder einem gleichwertigen Gerät aufgenommen werden. Dasselbe Gesichtsbild sollte dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, zur Bestätigung der Identität des Bürgers übermittelt werden.
- (15) Mit dieser Richtlinie sollten Spezifikationen festgelegt werden, die nicht geheim gehalten werden sollten. Gegebenenfalls sollten diese Spezifikationen durch weitere, geheime Spezifikationen ergänzt werden, um Fälschungen und Verfälschungen zu verhindern.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung (ABl. L 164 vom 14.7.1995, S. 1).

- (16) Zur Gewährleistung der Geheimhaltung etwaiger zusätzlicher technischer Spezifikationen sollten der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden. Diese Befugnisse sollten im Einklang mit der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁵ ausgeübt werden.
- (17) Um sicherzustellen, dass die Informationen über zusätzliche technische Spezifikationen nicht mehr Personen als notwendig zugänglich gemacht werden, sollte jeder Mitgliedstaat eine einzige Stelle benennen, die für das Drucken des einheitlichen EU-Rückkehrausweises zuständig ist. Die Mitgliedstaaten sollten diese Stelle erforderlichenfalls wechseln dürfen. Aus Sicherheitsgründen sollte jeder Mitgliedstaat den Namen der zuständigen Stelle der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten mitteilen.
- (18) Um die Akzeptanz der EU-Rückkehrausweise zu erhöhen, sollten die Delegationen der Union in Drittländern die einschlägigen Behörden von Drittländern über das einheitliche Format der EU-Rückkehrausweise und etwaige spätere Änderungen informieren und dessen Verwendung fördern.
- (19) Im Einklang mit den Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁶ sollte die Kommission diese Richtlinie insbesondere auf der Grundlage der Informationen bewerten, die im Rahmen spezifischer Monitoring-Regelungen eingeholt werden, um die Auswirkungen der Richtlinie zu beurteilen und zu prüfen, ob es weiterer Maßnahmen bedarf.
- (20) Die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Richtlinie. Das EU-Rückkehrausweissystem erfordert die Verarbeitung der personenbezogenen Daten, die für die Überprüfung der Identität des Antragstellers, den Druck der EU-Rückkehrausweismarke und die Erleichterung der Reisen der betroffenen Person notwendig sind. Es sollte weiter präzisiert werden, welche Garantien für die verarbeiteten personenbezogenen Daten gelten, beispielsweise die maximale Speicherfrist der erhobenen personenbezogenen Daten. Um Missbräuchen vorzubeugen, ist eine Speicherfrist von maximal drei Jahren erforderlich. Die Löschung der personenbezogenen Daten von Antragstellern sollte nicht die Fähigkeit der Mitgliedstaaten zur Überwachung der Anwendung dieser Richtlinie beeinträchtigen.
- (21) Da die Ziele dieser Richtlinie von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern aufgrund der Notwendigkeit, eine Fragmentierung und die daraus resultierende geringere Akzeptanz von Rückkehrausweisen, die Mitgliedstaaten nicht vertretenen Bürgern ausstellen, zu verhindern, auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

⁵ Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13).

⁶ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

⁷ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

geht diese Richtlinie nicht über das für die Erreichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

- (22) Die Richtlinie zielt darauf ab, den in Artikel 46 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union garantierten konsularischen Schutz zu fördern. Sie steht im Einklang mit den Grundrechten und Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta anerkannt wurden, insbesondere dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens sowie dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten. Diese Richtlinie sollte im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen ausgelegt und angewandt werden.
- (23) Der Beschluss 96/409/GASP sollte aufgehoben werden —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

KAPITEL I

GEGENSTAND UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Artikel 1 *Gegenstand*

In dieser Richtlinie werden Vorschriften für die Bedingungen und das Verfahren für die Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises für Bürger nicht vertretener Mitgliedstaaten sowie ein einheitliches Format für derartige Ausweise festgelegt.

Artikel 2 *Begriffsbestimmungen*

Für die Zwecke dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

- (1) „nicht vertretener Bürger“ jeden Bürger, der die Staatsangehörigkeit eines im Sinne von Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2015/637 nicht in einem Drittstaat vertretenen Mitgliedstaates besitzt;
- (2) „Antragsteller“ eine Person, die einen EU-Rückkehrausweis beantragt;
- (3) „Hilfe leistender Mitgliedstaat“ den Mitgliedstaat, an den der Antrag auf Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises gerichtet wird;
- (4) „Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt“ den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller beansprucht;
- (5) „EU-Rückkehrausweis“ ein Reisedokument, das ein Mitgliedstaat einem Bürger eines nicht vertretenen Mitgliedstaats in einem Drittland auf dessen Antrag für eine einzige Reise in den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Bürger besitzt oder in dem er seinen Wohnsitz hat, oder – in Ausnahmefällen – für eine einzige Reise in ein anderes Land ausstellt.

KAPITEL II

DER EU-RÜCKKEHRAUSWEIS

Artikel 3 *Der EU-Rückkehrausweis*

Die Mitgliedstaaten stellen nach dem in Artikel 4 beschriebenen Verfahren EU-Rückkehrausweise für Bürger eines nicht vertretenen Mitgliedstaats in Drittländern aus, deren Pässe oder Reisedokumente verloren gegangen sind, gestohlen oder vernichtet wurden, vorübergehend nicht verfügbar oder abgelaufen sind oder sonst nicht binnen angemessener Zeit beschafft werden können.

Artikel 4 *Verfahren*

1. Sobald bei einem Mitgliedstaat ein Antrag auf einen EU-Rückkehrausweis eingeht, konsultiert dieser binnen 24 Stunden den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, nach Maßgabe von Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2015/637 zwecks Überprüfung der Staatsangehörigkeit des Antragstellers.
2. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat stellt dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, alle sachdienlichen Informationen zur Verfügung, d.h.
 - a) die vorliegenden Daten über den Antragsteller, die gemäß Anhang II auf der EU-Rückkehrausweismarke zu vermerken sind, sowie
 - b) ein Gesichtsbild des Antragstellers, das – außer unter ungewöhnlichen Umständen – von den Behörden des Hilfe leistenden Mitgliedstaats am Tag der Antragstellung aufgenommen wurde.
3. Der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, übermittelt binnen 36 Stunden nach Erhalt der in Absatz 2 genannten Informationen eine Antwort gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2015/637, in der er bestätigt, ob der Antragsteller einer seiner Staatsangehörigen ist. Sobald die Staatsangehörigkeit des Antragstellers bestätigt ist, stellt der Hilfe leistende Mitgliedstaat dem Antragsteller spätestens an dem Arbeitstag, der auf den Arbeitstag folgt, an dem die Antwort des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, ergangen ist, den betreffenden Rückkehrausweis aus.
4. In ordnungsgemäß begründeten Ausnahmefällen dürfen die Mitgliedstaaten die in den Absätzen 1 und 3 festgelegten Fristen überschreiten.
5. In Krisensituationen kann der Hilfe leistende Mitgliedstaat einen EU-Rückkehrausweis ohne vorherige Konsultation des Mitgliedstaats, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, ausstellen. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat teilt dem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, so rasch wie möglich mit, dass und welcher Person ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt wurde. Diese Benachrichtigung schließt den Namen der Person und sämtliche auf dem EU-Rückkehrausweis aufgeführten Daten ein.
6. Die zuständige Behörde des den EU-Rückkehrausweis ausstellenden Mitgliedstaats speichert von allen ausgestellten EU-Rückkehrausweisen eine Kopie und übermittelt jeweils eine Kopie an den Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt. Die Kopien werden binnen 60 Tagen nach Ablauf der Gültigkeit des

betreffenden EU-Rückkehrausweises vernichtet, sofern sie nicht für die Ausstellung eines neuen Reisepasses oder Reisedokuments benötigt werden.

7. Personen, denen ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt wird, werden angehalten, den EU-Rückkehrausweis bei der etwaigen Beantragung eines neuen Reisepasses oder Reisedokuments unabhängig davon, ob er abgelaufen ist oder nicht, zurückzugeben. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle zurückgegebenen EU-Rückkehrausweise zeitnah und auf sichere Weise vernichtet werden.
8. Für Anträge auf Ausstellung eines EU-Rückkehrausweises gilt der Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2015/637.

Artikel 5 Gültigkeit

Jeder EU-Rückkehrausweis gilt bis zum Abschluss der Reise, für die er ausgestellt wurde. Bei der Berechnung dieses Zeitraums sind etwaige notwendige Übernachtungsaufenthalte und für das Erreichen von Anschlüssen notwendige Zeiten zu berücksichtigen. Die Gültigkeitsdauer schließt zudem eine „Gnadenfrist“ von zwei zusätzlichen Tagen ein. Außer unter ungewöhnlichen Umständen darf die Gültigkeitsdauer eines EU-Rückkehrausweises 15 Kalendertage nicht überschreiten.

Artikel 6 Günstigere Behandlung

Die Mitgliedstaaten können günstigere Bestimmungen als jene dieser Richtlinie einführen oder beibehalten, sofern sie mit dieser Richtlinie vereinbar sind.

Artikel 7 Weitere Personen, denen ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt werden kann

Falls der Reisepass oder der Personalausweis des Antragstellers verloren gegangen, gestohlen oder vernichtet worden, vorübergehend nicht verfügbar oder abgelaufen ist oder sonst nicht binnen angemessener Zeit beschafft werden kann, kann ein Mitgliedstaat folgenden Personen EU-Rückkehrausweise ausstellen:

- a) nicht die Unionsbürgerschaft besitzenden Familienmitgliedern von nicht vertretenen Bürgern, die nicht vertretene Bürger in Übereinstimmung mit Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2015/637 begleiten;
- b) eigenen Staatsangehörigen oder Personen, die ihren Wohnsitz in diesem Mitgliedstaat haben;
- c) Staatsangehörigen eines anderen Mitgliedstaats, der in dem Land, dessen Staatsangehörige den EU-Rückkehrausweis beantragt haben, vertreten ist;
- d) EU-Bürgern und ihren Familienangehörigen im Gebiet der Union;
- e) sonstigen Personen, die mit diesem Mitgliedstaat verbunden sind und denen dieser Mitgliedstaat die Einreise zu genehmigen bereit ist.

KAPITEL III

EINHEITLICHES FORMAT FÜR EU-RÜCKKEHRAUSWEISE

Artikel 8

Einheitliches Format für EU-Rückkehrausweise

1. Die EU-Rückkehrausweise bestehen aus einem einheitlichen Formular und einer einheitlichen Marke. Das Formular und die Marke müssen den Spezifikationen entsprechen, die in den Anhängen I und II gemäß dem Durchführungsbeschluss C(2018) 674 der Kommission vom 9. März 2018 über weitere technische Spezifikationen für die einheitliche Visagegestaltung und zur Aufhebung des Beschlusses C(2010) 319 der Kommission festgelegt sind.
2. Auf der EU-Rückkehrausweismarke sind die in Anhang II genannten Eintragungsfelder und der maschinenlesbare Bereich nach Maßgabe des ICAO-Dokuments 9303, Teil 2, auszufüllen.
3. Im Eintragungsfeld „Bemerkungen“ der EU-Rückkehrausweismarke können die Mitgliedstaaten etwaige erforderliche besondere Angaben für ihr Land hinzufügen. Diese besonderen Angaben dürfen sich nicht mit den Angaben in den in Anhang II genannten Eintragungsfeldern überschneiden.
4. Alle Angaben sind auf die EU-Rückkehrausweismarke aufzudrucken. Auf einer bereits bedruckten EU-Rückkehrausweismarke dürfen keine handschriftlichen Änderungen vorgenommen werden.
5. Ein handschriftliches Ausfüllen der EU-Rückkehrausweismarken ist nur bei technischen Problemen aufgrund höherer Gewalt zulässig. Auf einer handschriftlich ausgefüllten EU-Rückkehrausweismarke dürfen keine Änderungen vorgenommen werden.
6. Wird auf einer EU-Rückkehrausweismarke vor deren Anbringen auf dem EU-Rückkehrausweisformular ein Irrtum festgestellt, so wird die EU-Rückkehrausweismarke ungültig gemacht. Wird auf einer EU-Rückkehrausweismarke nach deren Anbringen auf dem EU-Rückkehrausweisformular ein Irrtum festgestellt, so werden sowohl die Marke als auch das Formular vernichtet, und es werden eine neue Marke und ein neues Formular erstellt.
7. Die gedruckte EU-Rückkehrausweismarke mit den ausgefüllten Eintragungsfeldern wird gemäß den Angaben in Anhang I auf dem EU-Rückkehrausweisformular angebracht.
8. In Krisensituationen kann ein anderes als das in diesem Artikel vorgesehene Format verwendet werden, sofern dieses sämtliche in Anhang II vorgesehenen und auszufüllenden Eintragungsfelder enthält.

Artikel 9

Zusätzliche Spezifikationen

Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte mit zusätzlichen technischen Spezifikationen für EU-Rückkehrausweise, in denen Folgendes festgelegt wird:

- a) die Gestaltung, die Größe und die Farben der einheitlichen EU-Rückkehrausweisformulare und -marken;

- b) zusätzliche Sicherheitsmerkmale und -anforderungen, einschließlich höherer Normen zum Schutz vor Fälschung, Nachahmung und Verfälschung;
- c) sonstige Vorschriften für das Ausfüllen und die Ausstellung des EU-Rückkehrausweises.

Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 11 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Es kann beschlossen werden, dass diese Spezifikationen geheim sind und nicht veröffentlicht werden. In diesem Falle werden sie ausschließlich den von den Mitgliedstaaten für den Druck der EU-Rückkehrausweise bestimmten Stellen sowie Personen zugänglich gemacht, die von einem Mitgliedstaat oder der Kommission hierzu ordnungsgemäß ermächtigt worden sind.

Artikel 10 *Druck der EU-Rückkehrausweise*

Jeder Mitgliedstaat bestimmt eine einzige für das Drucken der EU-Rückkehrausweise zuständige Produktionsstätte. Er teilt der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten den Namen dieser Stelle mit. Eine Stelle kann von zwei oder mehr Mitgliedstaaten gleichzeitig benannt werden. Wechselt ein Mitgliedstaat die benannte Stelle, so setzt er die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten davon in Kenntnis.

Artikel 11 *Ausschussverfahren*

1. Die Kommission wird von einem Ausschuss unterstützt. Dieser Ausschuss ist ein Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.
2. Wird auf diesen Absatz Bezug genommen, so gilt Artikel 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011.

Artikel 12 *Mitteilung an Drittländer*

1. Spätestens 21 Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie legt der Mitgliedstaat, der gemäß Artikel 16 Absatz 9 des Vertrags über die Europäische Union den Vorsitz im Rat innehat, der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst ein Originalmuster des einheitlichen EU-Rückkehrausweisformulars und ein Originalmuster der einheitlichen EU-Rückkehrausweismarke vor.
2. Der Europäische Auswärtige Dienst leitet die beiden Originalmuster an die Delegationen der Union in Drittländern weiter.
3. Die Delegationen der Union in Drittländern informieren die zuständigen Behörden in den Drittländern über das einheitliche Format des EU-Rückkehrausweises und dessen Hauptsicherheitsmerkmale und übermitteln ihnen zu diesem Zweck als Bezugsmuster ein Originalmuster des einheitlichen EU-Rückkehrausweisformulars und ein Originalmuster der einheitlichen EU-Rückkehrausweismarke. Die Delegationen der Union in Drittländern stellen den diplomatischen oder konsularischen Vertretungen der Mitgliedstaaten zu Schulungszwecken oder als Bezugsmuster Originalmuster des einheitlichen EU-Rückkehrausweisformulars und der einheitlichen EU-Rückkehrausweismarke zur Verfügung.
4. Bei jeder Änderung des einheitlichen EU-Rückkehrausweisformulars oder der einheitlichen EU-Rückkehrausweismarke wird das in den Absätzen 1 bis 3

beschriebene Verfahren wiederholt. Die in Absatz 1 genannte Frist beträgt 3 Monate nach Annahme des geänderten Formats.

KAPITEL IV

SCHLUSSBESTIMMUNGEN

Artikel 13

Schutz personenbezogener Daten

1. Die für die Zwecke dieser Richtlinie verarbeiteten personenbezogenen Daten einschließlich des gemäß Artikel 4 Absatz 2 aufgenommenen Gesichtsbildes des Antragstellers dürfen ausschließlich für die Überprüfung der Identität des Antragstellers nach dem in Artikel 4 beschriebenen Verfahren, für das Drucken der EU-Rückkehrausweismarke und zur Erleichterung der Reise der betroffenen Person verwendet werden. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat und der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, sorgen für die angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten.
2. Unbeschadet der Anwendung der Verordnung (EU) 2016/679 hat jeder Antragsteller, dem ein EU-Rückkehrausweis ausgestellt wird, das Recht, die personenbezogenen Daten auf dem EU-Rückkehrausweis zu überprüfen und diese gegebenenfalls berichtigen zu lassen.
3. Der EU-Rückkehrausweis enthält keine maschinenlesbaren Informationen, die nicht auch in den in Anhang II unter den Nummern 6 bis 14 beschriebenen Angabefeldern genannt werden.
4. Der Hilfe leistende Mitgliedstaat und der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit der Antragsteller besitzt, speichern die personenbezogenen Daten der Antragsteller maximal drei Jahre. Nach Ablauf der Speicherfrist werden die personenbezogenen Daten der Antragsteller gelöscht.

Artikel 14

Überwachung

1. Die Mitgliedstaaten überwachen die Anwendung dieser Richtlinie anhand folgender Indikatoren:
 - Zahl der nach Maßgabe von Artikel 3 ausgestellten EU-Rückkehrausweise,
 - Zahl der nach Maßgabe von Artikel 7 ausgestellten EU-Rückkehrausweise,
 - Zahl der Fälle von Betrug und Fälschung im Zusammenhang mit EU-Rückkehrausweisen.
2. Die Mitgliedstaaten organisieren die Erstellung und die Erhebung der erforderlichen Daten für die Messung etwaiger Veränderungen bei den in Absatz 1 genannten Indikatoren und übermitteln die betreffenden Informationen alljährlich der Kommission.
3. Die Kommission kann in Übereinstimmung mit dem in Artikel 11 Absatz 2 genannten Prüfverfahren Durchführungsrechtsakte zur Einführung zusätzlicher Indikatoren zu den in Absatz 1 genannten Indikatoren erlassen.

Artikel 15
Evaluierung

1. Frühestens fünf Jahre nach dem Datum der Umsetzung dieser Richtlinie führt die Kommission eine Evaluierung dieser Richtlinie durch und übermittelt dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die wichtigsten Ergebnisse einschließlich einer Einschätzung der Angemessenheit des Sicherheitsniveaus der personenbezogenen Daten.
2. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle erforderlichen Angaben zur Ausarbeitung des Berichts.

Artikel 16
Aufhebung

1. Der Beschluss 96/409/GASP wird mit Wirkung vom [24 Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie] aufgehoben.
2. Bezugnahmen auf den aufgehobenen Beschluss gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Richtlinie.
3. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass alle gemäß dem Beschluss 96/409/GASP erstellten Rückkehrausweisformulare spätestens bis zu dem in Absatz 1 genannten Zeitpunkt vernichtet werden.

Artikel 17
Umsetzung

1. Die Mitgliedstaaten erlassen und veröffentlichen spätestens am [zwölf Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie] die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Vorschriften mit.

Sie wenden diese Vorschriften ab dem [24 Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie] an.

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 dieser Bezugnahme.
2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten nationalen Vorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 18
Inkrafttreten

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

*Artikel 19
Adressaten*

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*