



POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Innenministerien und
Senatsverwaltungen für Inneres
der Länder

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Abteilung 4
über
Referat M I 4
im Hause

Bundespolizeipräsidium
über
Referat B 3
im Hause

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin

POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-2181

FAX +49 (0)30 18 681-2246

BEARBEITET VON

E-MAIL

INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, 16. Dezember 2010

AZ M I 3 – 215 734/25

BETREFF **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. EU Nr. L 348 vom 24. Dezember 2008, S. 98ff.)**

HIER Vorläufige Anwendungshinweise zur einstweiligen Umsetzung

ANLAGE 1

Die Bundesrepublik Deutschland ist nach Artikel 20 Absatz 1 der im Betreff genannten und als **Anlage 1** beigefügten Richtlinie (im Folgenden: RL) verpflichtet, bis spätestens **24. Dezember 2010** die zur Umsetzung der RL erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen.

Die RL findet nach Artikel 2 Absatz 1 Anwendung auf illegal im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhältige Drittstaatsangehörige. Als illegal aufhältig sind Drittstaatsangehörige anzusehen, die sich ohne erforderliches Aufenthaltsrecht in Deutschland aufhalten.

Wie Ihnen bekannt ist, befindet sich ein Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union und zur Anpassung nationaler Rechtsvorschriften an den EU-Visakodex (so genanntes 2. Richtlinienumsetzungsgesetz) derzeit in Ab-



stimmung (ein aktueller Entwurf wird Ihnen in Kürze übermittelt werden). Dieser dient auch der Umsetzung der hier gegenständlichen RL. Bis zum Inkrafttreten des vorgesehenen Gesetzes gelten die Grundsätze der Direktwirkung von Richtlinien, die die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat, also auch die Länder und ihre Behörden verpflichten.

Hiernach ist insbesondere von Folgendem auszugehen:

- Die für den Vollzug des Aufenthaltsrechts zuständigen Behörden sind verpflichtet, innerstaatliches Recht richtlinienkonform auszulegen. Ab dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Rückführungsrichtlinie ist das innerstaatliche Recht daher so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen, um so die mit der Richtlinie festgelegten Ziele zu erreichen.
- Soweit die in der Rückführungsrichtlinie enthaltenen Vorgaben hinreichend bestimmt und unbedingte sind, sind diese unmittelbar und vorrangig vor entgegenstehenden nationalen Regelungen zugunsten der Betroffenen anzuwenden.

Damit Deutschland die Verpflichtungen aus dem Europäischen Unionsrecht so weit wie möglich erfüllt, rege ich an, die Ausländerbehörden Ihres jeweiligen Landes anzuweisen, ab dem 24. Dezember 2010 nach den o.g. Grundsätzen der Direktwirkung von Richtlinien zu verfahren. Die folgenden Anwendungshinweise bitte ich bei der Direktanwendung der RL zu beachten:

1. Erlass einer Rückkehrentscheidung

Nach Artikel 6 Absatz 1 der RL erlassen die Mitgliedstaaten gegen illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige eine Rückkehrentscheidung. Unter einer „Rückkehrentscheidung“ ist jede behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme zu verstehen, mit der der illegale Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Artikel 3 Nummer 2 der RL). Rückkehrentscheidungen im Sinne der RL unterliegen Form- und Verfahrensvorschriften, die z.T. über die im Aufenthaltsgesetz normierten Anforderungen hinausgehen bzw. hiervon abweichen (vgl. insbesondere Artikel 7 und 12 der RL). Die entsprechenden Bestimmungen der RL bezwecken, dass der Ausländer rechtzeitig über seine Ausreisepflicht informiert wird, in die Lage versetzt wird, vor Ausreise seine persönlichen Angelegenheiten zu regeln und ggf. Rechtsbehelfe gegen die Rückkehrentscheidung einzulegen.

a. Welche aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sind Rückkehrentscheidungen im Sinne der RL?



Als Rückkehrentscheidung im Sinne der Richtlinie sind zunächst alle Verwaltungsakte anzusehen, die eine Ausreisepflicht begründen (Rücknahme oder Widerruf des Aufenthaltstitels, Ausweisung des Ausländers, Abschiebungsanordnung nach § 58a AufenthG (vgl. § 51 Absatz 1 Nummer 3 bis 5a AufenthG), Versagung eines erforderlichen Aufenthaltstitels i.V.m. Abschiebungsandrohung nach § 59 AufenthG).

Im Falle des gesetzlichen Erlöschens eines Aufenthaltstitels (z.B. Eintritt einer auflösenden Bedingung, Ablauf der Geltungsdauer) liegt zunächst keine Rückkehrentscheidung vor. In diesem Fall übernimmt die Abschiebungsanordnung bzw. die Abschiebungsandrohung nach § 59 AufenthG die Funktion einer Rückkehrentscheidung, sofern der Ausländer nicht bei früherer Gelegenheit auf das Bestehen der Ausreisepflicht behördlich hingewiesen wurde. Vor diesem Hintergrund gelten für sie im Vergleich zur geltenden Rechtslage erweiterte Form- und Verfahrensvorschriften (siehe dazu sogleich).

b. Welche neuen Form- und Verfahrensvorschriften sind zu beachten?

aa. Ausreisefrist

Artikel 7 Absatz 1 der RL sieht vor, dass eine Rückkehrentscheidung mit einer angemessenen Ausreisefrist zwischen sieben und 30 Tagen verbunden wird. Fristverlängerungen um einen angemessenen Zeitraum sind nach Artikel 7 Absatz 2 unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls (wie etwa Aufenthaltsdauer, Vorhandensein schulpflichtiger Kinder und das Bestehen anderer familiärer wie sozialer Bindungen) vorgesehen.

Dem entsprechend ist spätestens mit der Abschiebungsandrohung eine entsprechende Ausreisefrist zu verbinden. Die Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 1 und 2 der RL zu Dauer und Verlängerung der Ausreisefrist sind im Verhältnis zu § 50 Absatz 2 Satz 2 und 3 AufenthG (Höchstfrist von sechs Monaten nach Unanfechtbarkeit, Verlängerung darüber hinaus in besonderen Härtefällen) vorrangig anzuwenden.

Die Ausreisefrist kann nur dann kürzer als sieben Tage sein oder ist nur dann verzichtbar, wenn Fluchtgefahr besteht oder wenn von dem Ausländer eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit ausgeht (Artikel 7 Absatz 4 der RL). Fluchtgefahr im Sinne der RL ist dann gegeben, wenn der begründete Verdacht besteht, dass der Ausländer sich der Abschiebung entziehen will.

Nach Artikel 14 Absatz 2 der RL ist den betreffenden Personen eine schriftliche Bestätigung über die Verlängerung der Ausreisefrist zur Verfügung zu stellen. Dem wird mit der Ausstellung einer Grenzübertrittsbescheinigung Genüge getan.

bb. Schriftformerfordernis und Begründungspflicht



Artikel 12 Absatz 1 der RL sieht vor, dass Rückkehrentscheidungen sowie Entscheidungen über ein Einreiseverbot oder eine Abschiebung schriftlich ergehen und eine sachliche und rechtliche Begründung sowie Informationen über mögliche Rechtsbehelfe enthalten.

Dem entsprechend bedürfen über den gegenwärtigen Regelungsgehalt des § 77 AufenthG hinaus auch Abschiebungsanordnungen nach § 58a AufenthG, Abschiebungsandrohungen und Entscheidungen über ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG der Schriftform und sind zu begründen. Sämtliche Akte, mit denen eine Ausreisepflicht begründet wird oder – soweit solche Akte nicht zuvor ergangen sind - die Abschiebungsandrohung sind mit einer Rechtsbehelfsbelehrung zu versehen. Gleiches gilt für die Entscheidung über ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG.

cc. Übersetzungspflicht

Nach Artikel 12 Absatz 2 der RL stellen die Mitgliedstaaten den mit einer Rückkehrentscheidung belegten Ausländern auf Wunsch eine schriftliche oder mündliche Übersetzung der wichtigsten Elemente der Entscheidung einschließlich von Informationen über mögliche Rechtsbehelfe in einer Sprache zur Verfügung, die die Drittstaatsangehörigen verstehen oder bei der vernünftigerweise davon ausgegangen werden kann, dass sie sie verstehen.

Entscheidungsformel und Rechtsbehelfsbelehrung der o.g. aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bzw. der Entscheidung über ein Ausreise- und Aufenthaltsverbot nach § 11 AufenthG sind dem entsprechend auf Antrag des Ausländers zu übersetzen. Die Übersetzungspflicht gilt nach Sinn und Zweck der Richtlinienbestimmung nicht, wenn der Betreffende anwaltlich vertreten ist oder selbst der deutschen Sprache in ausreichendem Maße mächtig ist.

c. Welche Ausnahmen gelten?

aa. Zurückschiebung/Zurückweisung

Unter den nachfolgend genannten Voraussetzungen kann das Institut der Zurückschiebung (§ 57 AufenthG), d.h. einer von den o.g. Form- und Verfahrensgarantien unberührten Durchsetzung der Ausreisepflicht, europarechtskonform aufrecht erhalten werden:

- Der Ausländer wird in Verbindung mit der unerlaubten Einreise über eine Außengrenze im Sinne des Artikels 2 Nummer 2 der Verordnung (EG) 562/2006 aufgegriffen (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe a der RL).
- Der Ausländer wird von einem anderen Mitgliedstaat aufgrund von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der RL (13. Januar 2009) geltenden bilateralen Übereinkommen oder



Vereinbarungen wieder aufgenommen (Artikel 6 Absatz 3 der RL). Zum Stichtag bestanden entsprechende Rückübernahmeabkommen mit Belgien, den Niederlanden, Luxemburg, Bulgarien, Dänemark, Estland, Frankreich, Lettland, Litauen, Norwegen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Schweiz, Slowakei, Tschechien und Ungarn. Dies gilt auch für den Fall, dass der Ausländer auf Grundlage einer Vereinbarung oder eines Abkommens aus einem anderen Staat – sei es ein Mitgliedstaat oder ein Drittstaat – in das Bundesgebiet aufgenommen worden ist (so genannte Kettenrückführung).

- Der Ausländer wird in unmittelbarem zeitlichem Zusammenhang mit einer unerlaubten Einreise von der Grenzbehörde im grenznahen Raum angetroffen und es liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass ein anderer Staat aufgrund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständig ist und ein Auf- oder Wiederaufnahmeverfahren eingeleitet wird. In diesen Fällen ist die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 vorrangig anzuwenden.

Eine Zurückweisung ist mangels Anwendungsbereichs der RL (Artikel 2) unverändert unter den in § 15 AufenthG normierten Voraussetzungen möglich.

bb. Illegale Einreise

Die Übersetzungspflicht nach Artikel 12 Absatz 2 der RL kann auf Beschluss der Mitgliedstaaten dann entfallen, wenn der Drittstaatsangehörige illegal in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates eingereist ist und in der Folge nicht die Genehmigung oder das Recht erhalten hat, sich weiterhin dort aufzuhalten. Im Entwurf des Richtlinienumsetzungsgesetzes ist eine entsprechende Regelung vorgesehen (§ 77 Absatz 3 Satz 4 des Entwurfs).

Entsprechend Artikel 12 Absatz 3 Unterabsatz 3 der Richtlinie sind in diesen Fällen allgemeine Informationsblätter mit Erläuterungen zu den Hauptelementen von Rückkehrentscheidungen in mindestens fünf Sprachen bereitzuhalten, die von illegal eingereisten Migranten am häufigsten verwendet oder verstanden werden.

2. Abschiebung unbegleiteter Minderjähriger

Die RL sieht in Artikel 10 Absatz 1 vor, dass vor der Ausstellung einer Rückkehrentscheidung für unbegleitete Minderjährige unter gebührender Berücksichtigung des Kindeswohls Unterstützung durch geeignete Stellen gewährt wird, bei denen es sich nicht um die für die Vollstreckung von Rückkehrentscheidungen zuständigen Behörden handelt. Nach hiesiger Auffassung sieht § 42 SGB VIII bereits eine entsprechende Unterstützung durch die Jugend-



ämter vor. Es wird insoweit um Beachtung und ggf. Information der zuständigen Landesbehörden gebeten, dass die RL insoweit ein spezifisches Unterstützungsgebot im Vorfeld aufenthaltsbeendender Maßnahmen statuiert.

Artikel 10 Absatz 2 der RL sieht vor, dass vor Abschiebung von unbegleiteten Minderjährigen aus dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates dessen Behörden sich vergewissern, dass der Minderjährige einem Mitglied seiner Familie, einem offiziellen Vormund oder einer geeigneten Aufnahmeeinrichtung im Rückkehrstaat übergeben wird. Es ist sicherzustellen, dass die Ausländerbehörde oder eine andere hierfür bestimmte Behörde die entsprechenden Erkundigungen vornimmt und sich über die genannten Umstände Klarheit verschafft.

3. Einreise- und Aufenthaltsverbot

Artikel 11 Absatz 2 der RL sieht vor, dass die Dauer des Einreiseverbots grundsätzlich fünf Jahre nicht überschreitet. Abweichungen nach oben sind nur zulässig, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt.

Eine Befristung aufenthaltsbeendender Maßnahmen von Amts wegen ist nach wie vor regelmäßig nicht erforderlich. Es hat allerdings auf Antrag zwingend (und nicht wie bislang regelmäßig) eine Befristung zu erfolgen.

Die Höchstfrist für das Einreise- und Aufenthaltsverbot beträgt regelmäßig fünf Jahre. Überschreitungen der Fünfjahresfrist sind in den in Artikel 11 Absatz 2 der RL genannten Ausnahmefällen (vom Drittstaatsangehörigen ausgehende schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit) möglich.

Nach Artikel 11 Absatz 4 der RL hat die zuständige Behörde vor Erteilung eines Aufenthaltstitels oder einer sonstigen Aufenthaltsberechtigung andere Mitgliedstaaten mit Blick auf mögliche dort bestehende Einreiseverbote zu konsultieren und deren Interessen gemäß Artikel 25 SDÜ zu berücksichtigen. Um Beachtung in der ausländerbehördlichen Praxis wird gebeten.

4. Haftbedingungen

a. Haftort bzw. Unterbringung

Nach Artikel 16 Absatz 1 der RL erfolgt die Inhaftierung grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind solche nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht.



Sind demnach spezielle Hafteinrichtungen in einem Bundesland nicht vorhanden, kann die Abschiebungshaft in sonstigen Haftanstalten vollzogen werden. In diesem Fall hat jedoch eine getrennte Unterbringung von Strafgefangenen zu erfolgen.

b. Recht auf Kontaktaufnahme, Besuchsrecht einschlägig tätiger Hilfs- und Unterstützungsorganisationen

Nach Artikel 16 Absatz 2 der RL wird in Haft genommenen Drittstaatsangehörigen auf Wunsch gestattet, zu gegebener Zeit mit Rechtsvertretern, Familienangehörigen und den zuständigen Konsularbehörden Kontakt aufzunehmen. Einschlägig tätigen zuständigen nationalen und internationalen Organisationen sowie nichtstaatlichen Organisationen wird nach Artikel 16 Absatz 4 ermöglicht, Hafteinrichtungen zu besuchen, in denen Abschiebungshaft vollzogen wird; entsprechende Besuche können von einer Genehmigung abhängig gemacht werden.

Dies bedeutet, dass einschlägig tätigen Organisationen auf Antrag gestattet werden kann, in Haft genommene Drittstaatsangehörige in Hafteinrichtungen zu besuchen.

c. Informationspflichten

In Haft genommene Drittstaatsangehörige müssen nach Artikel 16 Absatz 5 der RL systematisch Informationen erhalten, in denen die in der Einrichtung geltenden Regeln erläutert und ihre Rechte und Pflichten dargelegt werden. Dies schließt eine Unterrichtung über den Anspruch des Ausländers auf Kontaktaufnahme mit den in Artikel 16 Absatz 4 genannten Organisationen und Stellen ein.

5. Besondere Bestimmungen für die Inhaftierung von Minderjährigen und Familien

Bei unbegleiteten Minderjährigen und Familien mit Minderjährigen wird Haft nur im äußersten Falle und nur für die kürzestmögliche Dauer eingesetzt, Artikel 17 Absatz 1 der RL.

Bis zur Abschiebung in Haft genommene Familien müssen eine gesonderte Unterbringung erhalten, die ein angemessenes Maß an Privatsphäre gewährleistet (Artikel 17 Absatz 2 der RL). Werden also mehrere Angehörige einer Familie inhaftiert, so sind diese getrennt von den übrigen Abschiebungsgefangenen und unter Gewährleistung eines angemessenen Maßes an Privatsphäre unterzubringen.

In Haft genommene Minderjährige müssen die Gelegenheit zu Freizeitbeschäftigungen einschließlich altersgerechter Spiel- und Erholungsmöglichkeiten, und, je nach Dauer ihres Aufenthalts, Zugang zur Bildung erhalten (Artikel 17 Absatz 3 der RL). Unbegleitete Minderjährige müssen so weit wie möglich in Einrichtungen untergebracht werden, die personell und



SEITE 8 VON 8 materiell zur Berücksichtigung ihrer altersgemäßen Bedürfnisse in der Lage sind (Artikel 17 Absatz 4 der RL).

Im Auftrag

Dr. Burbaum