RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

Brüssel, den 4. November 2002 (20.11) (OR. en)

13515/1/02 REV 1

LIMITE

MIGR 104
FRONT 128
VISA 160

PUBLIC

VERMERK DES VORSITZES

für	die Sitzung des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen
am	5./6. November 2002
Betr.:	Vorschlag für ein Rückkehraktionsprogramm

Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 14. und 15. Dezember 2001 in Laeken einen Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung gefordert [1]. Auf seiner Tagung in Sevilla vom 21. und 22. Juni 2002 hat er die Notwendigkeit einer wirksamen Bekämpfung der illegalen Einwanderung als wesentlichen Teil einer umfassenden Einwanderungs- und Asylpolitik bekräftigt und beschlossen, das in Tampere angenommene Programm zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union in all seinen Aspekten rascher durchzuführen.

Auf der Grundlage der Mitteilung der Kommission über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung vom 15. November 2001 [2] hat der Rat "JI" am 28. Februar 2002 einen Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union [3] angenommen. Darin wird betont, dass die Rückübernahme- und Rückkehrpolitik wesentlicher Bestandteil der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist. Die Kommission hat am 10. April 2002 ein Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen [4] unterbreitet.

---

1 Vgl. Nummer 40 der Schlussfolgerungen.
2 KOM(2001) 672 endg.
3 Dok. 6621/1/02 REV 1 JAI 30.
4 KOM(2002) 175 endg.

In Nummer 30 der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Sevilla) heißt es unter anderem:

"(…) *Der Europäische Rat fordert den Rat und die Kommission auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten den folgenden in diesem Plan aufgeführten Maßnahmen oberste Priorität einzuräumen: (…)*

im Rahmen der Ausweisungs- und Rückführungspolitik bis spätestens Ende dieses Jahres Annahme der Elemente eines Rückführungsprogramms auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission; (…)"

Beratungen über die Elemente eines Rückkehraktionsprogramms haben am 22./23. Juli 2002 im Rahmen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen und am 13./14. September 2002 anlässlich der informellen Tagung der für die Bereiche Justiz und Inneres zuständigen Minister in Kopenhagen stattgefunden.

Vor diesem Hintergrund legt der dänische Vorsitz hiermit den eines Rückkehraktionsprogramms vor (siehe Anlage), der auf der Tagung des Rates "JI" am 28./29. November 2002 angenommen werden soll.

ANLAGE

Vorschlag für ein Rückkehraktionsprogramm

Inhaltsverzeichnis

Kurzdarstellung

I. Einleitung

II. Geltungsbereich und Inhalt eines Rückkehraktionsprogramms

III. Bestandteile eines Rückkehraktionsprogramms

IV. Maßnahmen und Aktionen im Hinblick auf eine bessere operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

a) Bessere Kenntnis des Phänomens

b) Austausch von Statistiken

c) Kontaktstellen und regelmäßige Treffen der mit Rückkehrfragen befassten Personen

d) Bewährte Praktiken und Leitlinien in Bezug auf die Erlangung von Reisedokumenten, die Identifizierung usw.

e) Länderspezifische bewährte Verfahren

f) Gemeinsame Ausbildung

g) Amtshilfe durch Verbindungsbeamte für Einwanderung

h) Gemeinsame Rückführungsmaßnahmen

V. Gemeinsame Mindeststandards bzw. Leitlinien für die Rückkehr

a) Abschiebung

b) Bestimmungen über die Rückübernahme unter den Mitgliedstaaten

c) Transitvereinbarungen

d) Voraussetzungen für Ausweisungsentscheidungen

e) Gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsentscheidungen

f) Nachweis der Aus- und der Wiedereinreise

VI. Bestandteile der länderspezifischen Rückkehrprogramme der Gemeinschaft

VII. Finanzielle Unterstützung

VIII. Intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern

Anlage 1 - Definitionen

Anlage 2 - Verzeichnis von Maßnahmen und Aktionen, die im Bereich der Rückkehr anzunehmen und durchzuführen sind

Kurzdarstellung

Die Veranlassung der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen ist oft schwierig und mühsam und umfasst eine große Anzahl von Maßnahmen, die von der Vollstreckung bis hin zur Diplomatie reichen.

Die Ausarbeitung einer wirksamen und umfassenden gemeinsamen Rückkehrpolitik als Teil der Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und stellt so eine der größten Herausforderungen für die Europäische Union im Bereich Justiz und Inneres dar.

Der Europäische Rat hat den Rat und die Kommission auf seiner Tagung in Sevilla aufgefordert, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten mit oberster Priorität darauf hinzuweisen, dass bis Ende 2002 auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission die Bestandteile eines Rückkehr-programms angenommen werden.

Die für die Bereiche Justiz und Inneres zuständigen Minister haben auf ihrer informellen Tagung vom 13./14. September 2002 in Kopenhagen der notwendigen Verbesserung und Intensivierung der praktischen operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Rückkehrfragen sowie der Verstärkung der Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung eindeutig Priorität eingeräumt.

Vor diesem Hintergrund legt der Vorsitz diesen Vorschlag für ein **Rückkehraktionsprogramm** vor.

Das Rückkehraktionsprogramm setzt sich aus den folgenden vier Bestandteilen zusammen:

- sofortige Verstärkung der praktischen Zusammenarbeit, einschließlich des Austauschs von Informationen und bewährten Praktiken, gemeinsame Ausbildungsmaßnahmen, Amtshilfe durch Verbindungsbeamte für Einwanderung und gemeinsame Rückführungsoperationen,

- kurz-, mittel- oder langfristig vorzusehende gemeinsame Mindeststandards für Rückkehrmaßnahmen,

- Bestandteile von länderspezifischen Rückkehrprogrammen;

- verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern in Bezug auf Rückkehrmaßnahmen.

Sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission sind der Ansicht, dass diese Bestandteile für die Schaffung einer wirklich verbesserten gemeinsamen Rückkehrpolitik von entscheidender Bedeutung sind. Der Vorsitz ist deshalb überzeugt, dass sein Vorschlag für ein Rückkehraktionsprogramm effizientere, raschere und nachhaltigere Rückkehrmaßnahmen zur Folge hat und dadurch den hohen Erwartungen des Europäischen Rates entsprechen wird.

I. Einleitung

1. Die Schaffung einer wirksamen und umfassenden gemeinsamen Rückkehrpolitik in Bezug auf Drittstaatsangehörige stellt eine der größten Herausforderungen für die Europäische Union im Bereich Justiz und Inneres dar.

2. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 15. und 16. Oktober 1999 in Tampere darauf hingewiesen, dass im Rahmen der Bemühungen um die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts die Migrationsströme in sämtlichen Phasen effizienter gesteuert werden müssen. Der Europäische Rat zeigte sich entschlossen, die illegale Einwanderung an ihrer Wurzel zu bekämpfen, und forderte dazu auf, dass die Unterstützung der Herkunfts- und Transitländer weiter ausgebaut wird, um die freiwillige Rückkehr zu fördern und um den Behörden dieser Länder zu helfen, ihre Fähigkeit zur wirkungsvollen Bekämpfung des Schlepperunwesens und zur Erfüllung ihrer Rückübernahmeverpflichtungen gegenüber der Union und ihren Mitgliedstaaten zu stärken, und auch andere Aspekte der Einwanderungspolitik zu behandeln. Der Europäische Rat ersuchte ferner den Rat, Rückübernahmeabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und einschlägigen Drittländern oder Gruppen von Drittländern zu schließen oder Standardklauseln in andere Abkommen zwischen diesen Parteien aufzunehmen.

3. Am 14. und 15. Dezember 2001 ist der Europäische Rat in Laeken zusammengetreten. Im Hinblick auf die Verstärkung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat er darauf hingewiesen, dass auf der Grundlage der Schlussfolgerungen von Tampere eine gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik beschlossen werden muss, die das notwendige Gleichgewicht zwischen dem Schutz der Flüchtlinge, dem legitimen Wunsch nach einem besseren Leben und der Aufnahmekapazität der Union und ihrer Mitgliedstaaten wahrt. Zu diesem Zweck erklärte der Europäische Rat unter anderem, dass die Politik zur Steuerung der Wanderungsbewegungen in die Außenpolitik der Europäischen Union einbezogen werden muss. Er rief insbesondere dazu auf, mit den betreffenden Ländern Rückübernahmeabkommen zu schließen und einen Aktionsplan aufzustellen, der sich auf die Mitteilung der Kommission vom 15. November 2001 über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung [5] stützt. Darin erklärt die Kommission, dass eine gemeinsame Rückkehrpolitik erforderlich ist.

---

[5] KOM(2001) 672 endg.

4. Der Rat "Justiz und Inneres" hat am 28. Februar 2002 den vom spanischen Vorsitz erstellten Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels in der Europäischen Union [6] angenommen. Unter Buchstabe E des Gesamtplans (Rückübernahme- und Rückkehrpolitik) heißt es, dass die Rückübernahme- und Rückkehrpolitik wesentlicher Bestandteil der Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung ist. Die Kommission wurde deshalb aufgerufen, ein Grünbuch vorzulegen, in dem mögliche Maßnahmen und Aktionen zur Gestaltung einer gemeinsamen Rückkehrpolitik geprüft werden sollten. In dem Gesamtplan sind ferner zwei Elemente genannt, auf denen eine Rückkehrpolitik der Gemeinschaft basieren sollte: gemeinsame Grundsätze und gemeinsame Maßnahmen. Es wird jedoch betont, dass gemeinsame Maßnahmen und Verordnungen die Zusammenarbeit der Verwaltungen der Mitgliedstaaten, die es zu verbessern und weiterzuentwickeln gilt, nicht behindern dürfen.

5. Die Kommission hat am 10. April 2002 ein Grünbuch über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen [7] vorgelegt und am 16. Juli 2002 eine öffentliche Anhörung veranstaltet, in deren Rahmen Strategien und Optionen für eine künftige gemeinsame Politik der Europäischen Union betreffend die Rückkehr illegal aufhältiger Personen erörtert wurden. Das Grünbuch der Kommission ist ein nützliches Werkzeug, das sich insbesondere auf die künftige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rückkehr illegal aufhältiger Personen und die Ausarbeitung einer Rückübernahmepolitik zusammen mit Drittländern konzentriert.

6. Der Europäische Rat hat auf seiner Tagung vom 21./22. Juni 2002 in Sevilla beschlossen, das in Tampere angenommene Programm zur Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Europäischen Union in all seinen Aspekten, insbesondere in den Bereichen Asyl und Einwanderung, rascher durchzuführen. Der Europäische Rat forderte den Rat und die Kommission deshalb auf, im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten eine Reihe von Maßnahmen durchzuführen und insbesondere bis spätestens Ende dieses Jahres die Elemente eines Rückführungsprogramms auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission anzunehmen.

---

[6] Dok. 6621/1/02 REV 1 JAI 30.
[7] KOM(2002) 75 endg.

7. Die für die Bereiche Justiz und Inneres zuständigen Minister haben auf ihrer informellen Tagung vom 13./14. September 2002 in Kopenhagen auf der Grundlage eines Vermerk des Vorsitzes die Elemente eines künftigen Rückkehrprogramms erörtert. Dabei räumten sie der notwendigen Verbesserung und Intensivierung der praktischen operativen Zusammenarbeit weiterhin den Mitgliedstaaten in Rückkehrfragen sowie der Verstärkung der Zusammenarbeit mit den betreffenden Drittländern bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung den Vorrang ein.

8. Am 14. Oktober 2002 hat die Kommission eine Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen [8] vorgelegt. Diese zielt darauf ab, unter anderem auf der Grundlage der Beiträge und Diskussionen zum Grünbuch, das Schema eines Rückkehraktionsprogramms vorzulegen. Die Mitteilung konzentriert sich auf das erste Element der Forderung des Europäischen Rates von Sevilla, d.h. die konkreten Maßnahmen, die sich aus der allgemeinen, für alle Herkunfts- oder Transitregionen oder -länder geltenden Politik für die Rückkehr illegal aufhältiger Personen ableiten.

9. Unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Sevilla, insbesondere von deren Nummer 30, und entsprechend den von den Ministern in Kopenhagen geäußerten Wünschen legt der Vorsitz hiermit auf der Grundlage des Grünbuchs der Kommission und deren Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen einen Vorschlag für die Elemente **eines Rückkehraktionsplans** vor, den der Rat innerhalb der vom Europäischen Rat festgelegten Frist annehmen sollte.

[8] KOM(2002) 564 endg.

II. Geltungsbereich und Inhalt eines Rückkehraktionsprogramms

10. Das Rückkehraktionsprogramm umfasst sowohl die freiwillige Rückkehr und die Rückführung von Drittlandsstaatsangehörigen als auch die wichtigsten Etappen der Rückkehr, einschließlich der Vorbereitung und des Follow-up.

11. Aufbauend auf dem Ergebnis der informellen JI-Ministertagung in Kopenhagen konzentriert sich das Programm auf die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten sowohl bei der freiwilligen Rückkehr und der Rückführung von illegal aufhältigen Personen als auch bei der freiwilligen Rückkehr von rechtmäßig aufhältigen Personen.

12. Soweit möglich sollte eine freiwillige Rückkehr vorgezogen werden. Es besteht jedoch ganz eindeutig die Notwendigkeit, Rückführungen zu veranlassen, um ein einwandfreies Funktionieren der Einwanderungs- und Asylpolitik der EU und der Einwanderungs- und Asylregelungen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Nur wenn es möglich ist, Rückführungen zu veranlassen, kann deshalb sichergestellt werden, dass diese Politik nicht untergraben wird und dass das Recht auch durchgesetzt wird, was wiederum für die Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unerlässlich ist. Darüber hinaus treten im Zusammenhang mit von den Mitgliedstaaten durchgeführten Rückkehrmaßnahmen vor allem bei Rückführungen Probleme auf. Deshalb bezieht sich das Programm weitgehend auf Maßnahmen zur Erleichterung von Rückführungen; einige der in dem Programm genannten Maßnahmen sind jedoch auch in Bezug auf die freiwillige Rückkehr von Belang.

13. Die Rückkehr von Drittlandsstaatsangehörigen muss natürlich unter Wahrung aller einschlägigen internationalen Verpflichtungen und der Menschenrechtsübereinkommen erfolgen. Mehrere Aspekte der Rückkehr von Drittlandsstaatsangehörigen sind in internationalen Übereinkommen geregelt, beispielsweise in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) von 1950, im Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und dem diesbezüglichen Protokoll von 1967. Was ferner Maßnahmen in Bezug auf Kinder anbelangt, so sieht das VN- Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 vor, dass das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen ist. Die im Dezember 2000 in Nizza verabschiedete Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält ebenfalls mehrere Bestimmungen, die auf ein Rückkehraktionsprogramm angewandt werden können. Ferner hat das Ministerkomitee des Europarates 1999 eine Empfehlung über die Rückkehr abgewiesener Asylbewerber angenommen [9].

14. Es ist ferner zu berücksichtigen, dass die Zusammenarbeit sowohl mit den Herkunfts- als auch mit den Transit-Drittländern in Rückkehr- und Rückübernahmefragen für den Erfolg eines Rückkehraktionsprogramms von wesentlicher Bedeutung ist. Auf ihrer informellen Tagung vom 13. und 14. September 2002 in Kopenhagen haben die für die Bereiche Justiz und Inneres zuständigen Minister erklärt, dass die fehlende Bereitschaft einiger Drittländer, ihre Staatsangehörigen wieder aufzunehmen, eines der größten Hindernisse für eine wirksame Rückkehrpolitik darstellt. In dem Rückkehraktionsprogramm muss deshalb auch geklärt werden, wie die Zusammenarbeit mit Drittländern in Fragen der Rückübernahme sichergestellt werden soll, wobei es nicht nur um die Rückübernahme der illegal in einem Mitgliedstaat aufhältigen eigenen Staatsangehörigen eines Drittlandes geht, sondern auch um die Rückübernahme von Staatsangehörigen anderer Drittländer, die nachweislich durch das betreffende Drittland gereist sind.

[9] Empfehlung Nr. R (99) 12.

15. Es sei darauf hingewiesen, dass vorerst zwar den praktischen operativen Aspekten der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Rückkehrfragen höchste Priorität eingeräumt wird, nach der Bewertung dieser praktischen Zusammenarbeit aber zu prüfen ist, ob auf mittlere oder längere Sicht nicht ein geeigneter Rechtsrahmen geschaffen werden muss. Das Grünbuch und die Mitteilung der Kommission sehen die Annahme gemeinsamer Standards vor und deshalb befasst sich auch das Rückkehraktionsprogramm mit diesem Aspekt der Zusammenarbeit in Rückkehrfragen.

Von der Gemeinschaft getroffene Maßnahmen zielen darauf ab, im Vergleich zu den Bemühungen der einzelnen Mitgliedstaaten einen "zusätzlichen Nutzen" zu bieten, was die Erleichterung der Rückkehr und die Anzahl der Rückkehrer angeht.

Aus Gründen der Klarheit enthält Anlage 2 eine Übersicht über die einzelnen Bestandteile des Rückkehraktionsprogramms. Darin sind die in dem Programm vorgeschlagenen Maßnahmen und Aktionen aufgeführt, die kurzfristig (innerhalb eines Jahres), mittelfristig (innerhalb von drei Jahren) und langfristig angenommen oder durchgeführt werden sollen.

III. Bestandteile eines Rückkehraktionsprogramms

16. Die Hindernisse für eine effiziente und rasche Rückkehr illegal aufhältiger Personen in ihr Herkunftsland sind in allen Mitgliedstaaten gleich: fehlende Bereitschaft zu einer freiwilligen Rückkehr, unbekannter Wohnort oder unbekannte Identität der Person, fehlende Reisedokumente oder Probleme bei der Zusammenarbeit mit bestimmten Staaten im Zusammenhang mit der Ausstellung von Identitäts- oder Reisedokumenten, Weigerung der betreffenden Person, die Rückkehr anzutreten, Fehlen geeigneter Transportmittel. Die Mitgliedstaaten haben deshalb eine Reihe von Praktiken entwickelt, um diese Schwierigkeiten zu überwinden. Mit verschiedenen Konzepten und Rückkehrländern wurden bereits Erfahrungen gesammelt. Die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten auf der Grundlage dieser Erfahrungen ist für die Lösung der praktischen Probleme von wesentlicher Bedeutung.

17. Der erste Schritt einer jeglichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist ganz eindeutig der Informationsaustausch. Deshalb ist die Verbesserung der bestehenden Formen des Informationsaustauschs wichtig und der beste Ausgangspunkt für eine weitere erfolgreiche Zusammenarbeit.

18. Für die operative Zusammenarbeit, d.h. die Amtshilfe in Einzelfällen, wäre es ferner von Vorteil, wenn Regeln, insbesondere in Bezug auf die gegenseitige Unterstützung beim Transit und bei gemeinsamen Operationen, ausgearbeitet und vereinbart würden.

19. Durch die Ermittlung von Maßnahmen, die sofort durchgeführt werden können, sollte die schrittweise Schaffung einer umfassenden Rückkehrpolitik der Gemeinschaft eingeleitet werden. Bei diesen Maßnahmen handelt es sich vor allem um praktische Schritte im Zusammenhang mit der operativen Zusammenarbeit, einschließlich der Annahme bestimmter Mindeststandards, mit denen die Durchführung der Rückkehr von Drittstaatsangehörigen erleichtert werden soll. In dieser Phase ist es ferner von Nutzen, eine Reihe weiterer Leitlinien und Mindeststandards zu prüfen, die auf mittlere und längere Sicht im Anschluss an die Bewertung der mit der operativen Zusammenarbeit gewonnenen Erfahrungen angewandt werden können.

IV. Maßnahmen und Aktionen im Hinblick auf eine bessere operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten

a) Bessere Kenntnis des Phänomens

20. Die Mitgliedstaaten bedienen sich im Zusammenhang mit Rückkehrfragen unterschiedlicher Begriffe, Rechtssysteme und Praktiken. Um den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und die praktische Zusammenarbeit durch ein besseres gegenseitiges Verständnis zu verbessern, sind gemeinsame Definitionen erforderlich. Deshalb sollte über die in Anlage I wiedergegebenen Vorschläge für Definitionen als Teil der Annahme des Rückkehrprogramms Einvernehmen erzielt werden. Die Definitionen, die als Bestandteil des Rückkehrprogramms zu betrachten sind, gelten zwar nur vorläufig und sind rechtlich nicht verbindlich, sollten aber im Hinblick auf die Vereinheitlichung der Terminologie und somit zur Vermeidung sprachlicher Unklarheiten künftigen Dokumenten zugrunde gelegt werden.

b) Austausch von Statistiken

21. Auch der Austausch von statistischen Informationen im Bereich der Rückkehr sollte verbessert werden. In diesem Zusammenhang ist auf die Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2001 über die gemeinsame Analyse und den verbesserten Austausch von Statistiken im Bereich Asyl und Migration [10] zu verweisen, denen zufolge ein umfassender, kohärenter Rahmen für künftige Maßnahmen zur Verbesserung der Statistiken zu Asyl- und Migrationsfragen erforderlich ist. Die Kommission hat Arbeiten zur Veröffentlichung eines umfassenden Jahresberichts über Statistiken im Asyl- und Migrationsbereich eingeleitet. Der erste Bericht, der sich auf die Daten für 2001 bezieht, soll Anfang 2003 veröffentlicht werden. Im Abschnitt über die Rückkehr werden die Angaben die Gesamtzahl der in den einzelnen Mitgliedstaaten abgewiesenen und zurückgekehrten Asylbewerber und der übrigen abgeschobenen Personen umfassen.

Nach der Veröffentlichung des Berichts sollte bewertet werden, welche weiteren Zahlen erfasst werden könnten und wie die Vergleichbarkeit der Angaben über die verschiedenen Formen der Rückkehr verbessert werden kann. In dieser Hinsicht werden gemeinsame Begriffsbestimmungen von großem Nutzen sein.

c) Kontaktstellen und regelmäßige Treffen der mit Rückkehrfragen befassten Personen

22. Zusammenarbeit beginnt mit der Nutzung von Kontakten und einem informellen Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen einzelnen Personen. Eine systematische Übersicht über die Organisation und die Zuständigkeit der in den Mitgliedstaaten für den Vollzug von Rückkehr bzw. Rückführung verantwortlichen Dienststellen, die die Arbeitskontakte zwischen den Beamten der Mitgliedstaaten erleichtert, wurde in Papierform verteilt. Eine derartige Liste muss regelmäßig aktualisiert werden und leicht zugänglich sein. Die Kommission hat mit der Entwicklung eines internetgestützten Informations- und Koordinationsnetzes (ICONet) begonnen, das als sichere Intranet-Webseite für die Dienststellen in den Mitgliedstaaten vorgesehen ist, die für die Migrationssteuerung zuständig sind. Diese Website sollte einen Abschnitt für die mit Rückkehrfragen betrauten Stellen enthalten. Sie wäre leicht zugänglich für die betreffenden Stellen und würde regelmäßig aktualisiert.

---

[10] Vgl. Dok.7973/01 ASIM 10.

23. Aus dem Aktionsplan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen ergibt sich, dass unter der Schirmherrschaft des Rates Sitzungen der mit dem Vollzug der Rückkehr betrauten Personen stattfinden sollten [11]. Derartige Sitzungen sind nützlich, um das gegenseitige Verständnis und die Zusammenarbeit zu verbessern, und sollten regelmäßig auf operativer Ebene veranstaltet werden, um neue Erfahrungen zu erörtern und Programme für Rückkehraktionen zu organisieren. In diesen Sitzungen sollten die Mitgliedstaaten auch statistische Informationen über Rückkehrfragen, bewährte Praktiken betreffend die Rückkehr in bestimmte Länder und die Häufigkeit bilateraler Kontakte beispielsweise im Zusammenhang mit Beförderungsmaßnahmen austauschen. Ferner sollten die Mitgliedstaaten ihre Erfahrungen in Bezug auf die Rückkehr im Zusammenhang mit relevanten Herkunfts- oder Transitländern austauschen. Die Organisation dieser Sitzungen unter der Schirmherrschaft des Rates sollte in dem geeigneten Gremium klar geregelt werden.

d) Bewährte Praktiken und Leitlinien für die Erlangung von Reisedokumenten, die Identifizierung usw.

24. Das größte Hindernis für die tatsächliche Rückkehr sind die Ungewissheit bezüglich der Identität der betreffenden Person und/oder das Fehlen der erforderlichen Reisedokumente. Herkunftsländer verzögern oder verweigern die Ausstellung von Reisedokumenten für die Rückkehr oft, weil Informationen über die Staatsangehörigkeit oder Identität fehlen. Um eine Abschiebung zu verhindern, verbergen oder vernichten daher illegal aufhältige Personen möglicherweise ihre Reisedokumente und geben nicht selten eine völlig falsche Identität und/oder Staatsangehörigkeit an. Infolgedessen sind oft langwierige und kostspielige Verfahren erforderlich, zu denen die Vorstellung des Rückkehrers bei verschiedenen Botschaften benachbarter Drittländer oder eine Sprach- oder Dialektanalyse gehören.

[11] Vgl. Dok. 10019/02 FRONT 58, Nr. 77.

25. Wie in der Mitteilung der Kommission über die Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen dargelegt, wird die Identifizierung eines großen Teils der Personen, die zurückkehren sollen, durch die Schaffung eines Visa-Identifizierungssystems erleichtert werden. Auf Vorschlag der Kommission stimmte der Rat in seinem Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung vom 28. Februar 2002 der Schaffung eines europäischen Online-Visa-Identifizierungssystems [12] zu. Zurzeit prüft die Kommission die technische Durchführbarkeit eines solchen Systems. Eine zentrale Funktion des künftigen Visa-Informationssystems sollte die Rückkehrkomponente sein, die der Identifizierung von den in den Mitgliedstaaten festgenommenen Personen, die über keine Papiere verfügen, anhand von biometrischen Mitteln dient, damit vorhandene personenbezogene Daten, insbesondere eine eingelesene Abbildung des in der Visumstelle vorgelegten Reisedokuments, abgerufen werden können.

[12] Derzeitiger Arbeitstitel der Kommission: "Visa-Informationssystem".

26. Die Identifizierung von Personen, die nicht der Visumpflicht unterliegen oder die unrechtmäßig eingereist sind, ohne ein Visum erhalten zu haben, wird jedoch nicht zu den Funktionen des Visumsystems gehören. Die Schaffung des Visa-Identifizierungssystems kann außerdem aus technischen Gründen nicht kurzfristig erfolgen. In der Zwischenzeit wird daher eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Identifizierung vorgesehen, um die Identifizierung und die Erlangung von Reisedokumenten für illegal aufhältige Personen zu fördern. Vor diesem Hintergrund sollte der Schwerpunkt der ersten Sitzung der mit Rückkehrfragen betrauten Personen auf den Methoden und Verfahren im Hinblick auf eine verbesserte Identifizierung der Personen, die zurückkehren sollen, liegen. Die Mitgliedstaaten sollten mit dem Austausch über die bewährten Praktiken, durch die die operative Zusammenarbeit in diesem Bereich verbessert werden kann, beginnen. Auf der Grundlage der Erfahrungen im Schengen-Bereich haben die Mitgliedstaaten am 28. Februar 2002 bereits einen Katalog mit Empfehlungen und bewährten Praktiken für Rückführung und Rückübernahme angenommen [13]. Am gleichen Tag nahm der Rat Schlussfolgerungen über die Erlangung von Reisedokumenten für die Rückführung von Personen an, die die Einreise- oder Aufenthaltsbedingungen nicht oder nicht mehr erfüllen. Die Mitgliedstaaten haben einen Fragebogen über die Erlangung von Reisedokumenten im Rahmen von Rückkehrmaßnahmen beantwortet, der den Schlussfolgerungen beigefügt ist. Dieser Fragebogen sollte aktualisiert und den Mitgliedstaaten regelmäßig übermittelt werden, damit die Erfahrungen der einzelnen Mitgliedstaaten in diesem Bereich den übrigen zugute kommen. Auf der Grundlage der Antworten auf den Fragebogen soll ein Handbuch bewährter Praktiken erstellt werden.

27. Am 29. November 2000 verabschiedete der Rat Schlussfolgerungen zu den gebotenen Maßnahmen gegenüber Staaten, die Probleme bei der Ausstellung von Dokumenten bereiten. In den Schlussfolgerungen werden die Botschaften der Mitgliedstaaten aufgefordert, bezüglich des Kontakts mit den Behörden von Drittländern, die sich im Hinblick auf Rückkehrfragen nicht kooperationsbereit zeigen, zusammenzuarbeiten. Diese Schlussfolgerungen haben offenbar nicht zu einer bedeutenden Verbesserung der Zusammenarbeit geführt. Eine intensivere Zusammenarbeit der Botschaften hinsichtlich der Erlangung von Reisedokumenten usw. wäre weiterhin von Nutzen und die Vorteile einer derartigen Zusammenarbeit sollten daher Gegenstand von Erörterungen der mit dem Vollzug der Rückkehr befassten Personen sein.

---

[13] Schengen-Katalog der EU über Außengrenzkontrollen, Rückführung und Rückübernahme: Empfehlungen und bewährte Praktiken, Rat der Europäischen Union, 28. Februar 2002.

e) Länderspezifische bewährte Verfahren

28. Bekanntlich wirft die Rückführung in einige Herkunfts- und Durchreiseländer Probleme auf, weil sich die Zusammenarbeit mit den Behörden dieser Länder in Bezug auf die Identifizierung, die Erteilung von Reisedokumenten usw. schwierig gestaltet. Es wäre daher nützlich, wenn bewährte Verfahren für die Rückführung in spezifische Herkunfts- und Durchreisegebiete oder -länder ausgearbeitet würden. Dies sollte auch Informationen über Kontaktstellen in den Mitgliedstaaten sowie in dem/den betreffenden Drittland/-ländern, Methoden zur Identifizierung von Staatsangehörigen dieses Landes/dieser Länder, Methoden für die Erlangung von Reisedokumenten und praktische Aspekte der eigentlichen Rückkehr (Beförderungsmittel, Verfahren bei der Ankunft, Begleitung während der Rückkehr) umfassen. Diese Informationen sollten auch über das vorgenannte ICONet-System veröffentlicht werden.

29. Hierzu sollten spezifische Zielländer oder –regionen ermittelt werden, für die bewährte Verfahren entwickelt werden müssen. Diese Zielländer sollten nach Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten und anhand der Kriterien ausgewählt werden, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom April 2002 zu den Kriterien für die Ermittlung der Drittländer, mit denen neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln sind,[14] festgelegt hat. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es in den laufenden Beratungen der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" um die Zusammenarbeit zwischen der Gemeinschaft und den Drittländern geht, während mit der hier vorgeschlagenen Bestimmung von Zielländern lediglich eine Verbesserung der praktischen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Rückkehr erreicht werden soll.

f) Gemeinsame Ausbildung

30. Die Durchsetzung der Rückkehr ist eine sehr schwierige und anspruchsvolle Aufgabe, die voraussetzt, dass die verantwortlichen Personen über vielfältige Fähigkeiten verfügen, wie beispielsweise die korrekte Kenntnis der rechtlichen Zuständigkeiten, angemessene Behandlung der Rückkehrer, Umgang mit Zwischenfällen, interkulturelles Verständnis und Verhandlungstechniken.

---

[14] Schlussfolgerungen des Rates vom 24. April 2002 zu den Kriterien für die Ermittlung der Drittländer, mit denen neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln sind.

31. Anhand der bisherigen Erfahrungen mit dem gemeinsamen Grundstock für die Grenzschutzausbildung, der gemäß dem Plan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen festgelegt wurde, sollten die Mitgliedstaaten prüfen, ob ein vergleichbarer gemeinsamer Grundstock für die Ausbildung der für Rückkehr verantwortlichen Beamten festgelegt werden kann. Ein gemeinsamer Grundstock für die Ausbildung im Bereich der Rückkehr könnte Themen wie beispielsweise gemeinsame Standards für den Einsatz von Zwangsmitteln im Allgemeinen umfassen. Bei einem solchen Grundstock für die Ausbildung im Bereich der Rückkehr sollte der inhaltliche Schwerpunkt auf praktischen Fragen und auf den Mindeststandards liegen, die im Rahmen dieses Programms zu entwickeln sind.

32. Einstweilen sollten gemeinsame Seminare oder regelmäßige Treffen zwischen den Personen im Vordergrund stehen, die für die Entwicklung der nationalen Ausbildungsmaßnahmen über Fragen im Zusammenhang mit der Rückkehr verantwortlich sind. Die Auswahl der Themen für solche Seminare – z.B. Themen von gemeinsamem Interesse, die nicht auf die besonderen Anforderungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ausgerichtet sind, – sollte im Rahmen der regelmäßigen Treffen erfolgen, die zwischen den Beamten, die in der Praxis mit Rückkehrfragen befasst sind, stattfinden sollen (s. oben Nr. 23). Die Mitgliedstaaten könnten zudem jetzt schon Schulungskurse für Beamte anderer Mitgliedstaaten in ihren Ausbildungseinrichtungen anbieten.

g) Amtshilfe durch Verbindungsbeamte für Einwanderung

33. Es sollte erörtert werden, ob die Verbindungsbeamten für Einwanderung in den Herkunfts- und Transitländern auch für die Rückkehr eingesetzt werden können, um u.a. den Kontakt zu den Behörden der betreffenden Länder zu erleichtern.

34. Der Vorsitz hat ein Projekt für Verbindungsbeamte ins Leben gerufen, mit dem die Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzüberwachung und illegale Einwanderung verbessert werden soll. Eine Reihe ausgewählter Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten haben einen Fragenkatalog beantwortet, in dem es um die Aufgaben der derzeitigen Verbindungsbeamten für Einwanderung sowie um Vorschläge für eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen diesen Beamten ging. Auf Grundlage der Antworten wurde ein Bericht erstellt, in dem auch eine Bewertung der Möglichkeiten für eine bessere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Einwanderung vorgenommen wird.

35. Die Verbindungsbeamten für Einwanderung in den Herkunfts- und Transitländern stehen in ständigem Kontakt mit den Grenzschutz- und Einwanderungsbehörden. Daher sollte bewertet werden, ob diese Arbeitskontakte auch für rückkehrbezogene Aufgaben genutzt werden können. Dabei sollte berücksichtigt werden, über welche Ressourcen und Kapazitäten die Verbindungsbeamten jeweils verfügen. Der Vorsitz wird einen Bericht über die derzeitige und künftige Zusammenarbeit der Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen der Mitgliedstaaten in Drittländern vorlegen.

h) Gemeinsame Rückführungsmaßnahmen

36. Die Abschiebung illegal aufhältiger Personen mit Charter-Flugzeugen ist für die Mitgliedstaaten in der Regel kostspielig. Die Mitgliedstaaten könnten daher die Rückkehr effizienter durchführen, indem sie gegebenenfalls gemeinsame Aktionen durchführen, um die vorhandenen Kapazitäten bei Charterflügen gemeinsam zu nutzen. Unter der Voraussetzung, dass geeignete Transitregelungen geschaffen werden, sollten sich die Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis darum bemühen, gemeinsame Charterflüge für Rückführungen durchzuführen. Gemeinsame Charterflüge sind bereits als Pilotprojekte auf bi- oder trilateraler Basis zwischen Mitgliedstaaten oder anderen Bestimmungsländern organisiert worden. Eine Weiterentwicklung dieser Praxis würde nicht nur finanzielle Vorteile bringen, sondern hätte auch eine stärkere Signalwirkung.

37. Vor diesem Hintergrund hat der Rat ein von Frankreich vorgeschlagenes Projekt zur Einrichtung eines Zentrums für die Rationalisierung der Rückführungsmaßnahmen gebilligt. [15] Mit dem Zentrum soll die Durchführung gemeinsamer Aktionen erleichtert werden, wobei u.a. ein Protokoll ausgearbeitet werden soll, in dem die Verfahren und praktischen Modalitäten für derartige Rückführungen per Flugzeug festgelegt werden.

38. Die Mitgliedstaaten sollten auf Ad-hoc-Basis unverzüglich mit dem Informationsaustausch über Nachfrage und Kapazitäten für gemeinsame Rückführungsmaßnahmen beginnen. Auch könnte das gesicherte, web-gestützte Netz der Kommission (ICONet) in weiterer Zukunft eine Funktion enthalten, mit der sich die gemeinsamen Maßnahmen online koordinieren lassen. Die Mitgliedstaaten könnten so auf einfache Weise ihr Interesse an gemeinsamen Maßnahmen bekunden.

---

[15] Vgl. Dok. 11388/02 FRONT 77 MIGR 72 COMIX 470.

39. Eine Website kann freilich die persönliche Interaktion nicht ersetzen, die unbedingt notwendig ist, um ein hohes Maß an Kooperation zu erreichen. Daher sollten in erster Linie die geplanten Treffen der Beamten, die in der Praxis mit der Rückkehr befasst sind (vgl. oben Nr. 23), genutzt werden, um die Kooperation und die Koordination bei den gemeinsamen Maßnahmen zu verstärken. In dieser Hinsicht könnte auch die Einrichtung einer technischen Unterstützungseinheit ins Auge gefasst werden, wie sie die Kommission kürzlich in ihrer Mitteilung über eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der illegalen Einwanderung [16] sowie in ihrer Mitteilung über eine Gemeinschaftspolitik zur Rückkehr illegal aufhältiger Personen [17] empfohlen hat. Die Mitgliedstaaten sollten gemeinsam mit der Kommission klären, welche besonderen Aufgaben diese Einheit übernehmen und in welcher Weise sie organisiert und finanziert werden soll. Da zunächst die Zweckmäßigkeit einer solchen Unterstützungseinheit unter Beweis gestellt werden muss, sollte diese anfangs aus einem kleinen Sekretariat bestehen, in dem sich verschiedene nationale Experten auf bestimmte vorrangige Tätigkeiten konzentrieren.

V. Gemeinsame Mindeststandards bzw. Leitlinien für die Rückkehr

40. Eine umfassende gemeinschaftliche Rückkehrpolitik sollte schrittweise entwickelt werden, wobei zunächst ermittelt wird, welche Maßnahmen sich unverzüglich umsetzen lassen. Diese Maßnahmen umfassen in erster Linie praktische Schritte im Sinne der operativen Zusammenarbeit; einschließlich der Annahme bestimmter Mindeststandard mit dem Ziel, die Rückkehr von Drittstaatsangehörigen in der Praxis zu erleichtern. Gleichzeitig sollten auf Grundlage einer Bewertung der bisherigen Erfahrungen mit der operativen Zusammenarbeit weitere Leitlinien und Mindeststandards in Betracht gezogen werden, die kurz-, mittel- und langfristig umzusetzen sind. Die Einführung von gemeinsamen Mindeststandards oder Leitlinien für die Rückkehr sind im Zusammenhang mit den Bemühungen der Gemeinschaft um eine europäische Einwanderungs- und Asylpolitik zu sehen.

---

[16] KOM (2001) 672 endg.
[17] KOM (2002) 564 endg.

a) Abschiebung

41. Die Durchführung von Rückkehr- und Abschiebungsmaßnahmen durch die Mitgliedstaaten erfolgt bereits im Einklang mit Menschenrechtsstandards und internationalen Verpflichtungen und sollte natürlich auch weiterhin in dieser Weise erfolgen. Im Hinblick auf eine bessere operative Zusammenarbeit bei Rückkehrmaßnahmen dürften sich gemeinsame Standards für Begleitkräfte als nützlich erweisen, um Sammelflüge und Transitaufenthalte in Mitgliedstaaten zu erleichtern. Erforderlich ist ferner die Festlegung bestimmter gemeinsamer Mindeststandards für Sicherheitsvorschriften und einschränkende Maßnahmen. In diesem Zusammenhang werden die in der französischen Zentralstelle für die rationelle Durchführung von Rückführungsmaßnahmen (vgl. Nummer 37) gewonnenen Erfahrungen nützlich sein. Ferner hat die Kommission angeboten, Experten aus den Mitgliedstaaten zu einer Sitzung einzuladen, auf der Informationen über die bestehenden gesetzlichen Regelungen und Praktiken auf dem Gebiet der Sicherheitsvorschriften ausgetauscht werden sollen. Soweit es um Abschiebungen auf dem Luftweg geht, könnten die IATA/CAWG "Guidelines on Deportation and Escort" als Ausgangsbasis für die Erarbeitung von EU-Vorschriften für den Einsatz von Begleitkräften und Zwangsmitteln herangezogen werden.

42. Die Erfahrungen, die mit einer besseren operativen Zusammenarbeit gemacht werden, sollten herangezogen werden, um zu beurteilen, ob für die Abschiebung, die den Schlusspunkt der erzwungenen Rückkehr bildet, weitere gemeinsame Mindeststandards gelten sollten, die sowohl die Rechte und die Gesundheit des Betroffenen als auch einen effizienten Vollzug der Abschiebung sichern.

43. Daher sollten etwaige Mindeststandards für die Abschiebung einen der wichtigsten diesbezüglichen Grundsätze beinhalten, nämlich die Non-Refoulement-Klausel.

44. Die Mitgliedstaaten nehmen bereits sachgemäße Bewertungen vor, insbesondere hinsichtlich schutzbedürftiger Gruppen wie Minderjährige. Mindeststandards sollten sich auch damit befassen, unter welchen Voraussetzungen eine Familie während des Abschiebeverfahrens getrennt werden kann.

45. Leitlinien oder Mindeststandards könnten auch für die Beurteilung der Frage erwogen werden, ob Abschiebungen in bestimmte Drittländer möglich sind. Damit könnte die Rückführungspraxis der Mitgliedstaaten gegenüber bestimmten Herkunftsländern in Fällen vereinheitlicht werden, in denen Abschiebungen aufgrund der gegebenen Lage aus zwingenden humanitären Gründen fragwürdig sind. Dabei könnten auch Organisationen wie das UNHCR oder VN-Verwaltungen (z.B. UNMIK im Kosovo) oder sonstige relevante Akteure konsultiert werden.

46. Gemäß bereits bestehenden internationalen Übereinkommen müssen Inhaftnahmen mit den geltenden grundlegenden Menschenrechtsnormen in Einklang stehen. Jedoch sollte geprüft werden, ob zur Erleichterung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten nicht bestimmte Mindeststandards für die Abschiebungshaft oder für Transitaufenthalte erforderlich sind.

47. Bei der Festlegung verbindlicher Mindeststandards für die Inhaftnahme ist jedoch dafür Sorge zu tragen, dass ein gewisses Maß an Flexibilität sichergestellt ist, um den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zu belassen, nach eigenem Ermessen zu entscheiden, wie eine sichere Rückkehr unter menschenwürdigen Bedingungen erleichtert werden kann.

b) Regeln für die Rückübernahme zwischen Mitgliedstaaten

48. Im Jahr 1999 legte Finnland eine Initiative für eine Verordnung des Rates zur Bestimmung der gegenseitigen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Rückübernahme von Drittstaatsangehörigen [18] vor. Die Beratungen darüber wurden wegen der Verhandlungen über die Einbeziehung des Verfahrens zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen in das Gemeinschaftsrecht (Dublin II) [19] ausgesetzt. Die finnische Initiative fand jedoch allgemeine Unterstützung, weil die Rückübernahme zwischen Mitgliedstaaten derzeit in bilateralen Vereinbarungen geregelt ist. Da bei den Verhandlungen über die Dublin-II-Verordnung substanzielle Fortschritte festzustellen sind, sollte der allgemeine Regelungsrahmen für die Rückübernahme aller illegal aufhältigen Personen zwischen den Mitgliedstaaten wieder auf die Tagesordnung gesetzt werden. Jedoch sollte sichergestellt werden, dass gemeinsame Regeln über die Rückübernahme zwischen Mitgliedstaaten im Vergleich zu den bereits geltenden bilateralen Vereinbarungen für die Mitgliedstaaten einen "Mehrwert" mit sich bringen. Ferner sollten Regeln über die Rückübernahme zwischen Mitgliedstaaten letztere nicht daran hindern, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in das Herkunftsland oder ein anderes Drittland zurückzuführen.

---

[18] ABl. C 353 vom 7. Dezember 1999, S. 6.
[19] Vgl. KOM(2001) 447 endg.

c) Transitregelungen

49. Gemäß dem Gesamtplan zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des Menschenhandels wie auch dem Plan des Rates für den Grenzschutz an den Außengrenzen sollten die Mitgliedstaaten eine Vereinbarung über gegenseitige Unterstützung und Hilfe bei der Durchsetzung der Rückführungs- und Rückübernahmemaßnahmen während des Transits (Flug- und Seehäfen, Straße und Schiene) schließen.

50. Häufig müssen Flughäfen in anderen Mitgliedstaaten genutzt werden, weil keine direkten Flugverbindungen zum Rückkehrland bestehen. In solchen Fällen ist es wichtig, einen klaren Rechtsrahmen für das Transitverfahren zu schaffen, der u.a. den Einsatz und die Kompetenzen der Begleitkräfte beim Transit regelt und vorgibt, wie zu verfahren ist, wenn die Rückführung scheitert. Hierzu beabsichtigt Deutschland eine Initiative für eine Richtlinie des Rates über Unterstützung beim Transit im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg [20] zu ergreifen. Diese Initiative sollte zügig vorangetrieben werden, mit dem Ziel, die bestehende Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten zu verbessern.

51. Außerdem müssen vor allem im Falle der freiwilligen Rückkehr pragmatische Lösungen für Rückkehrer gefunden werden, welche die Binnengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten. Dieses Problem tritt besonders auf, wenn der Rückkehrer die Staatsangehörigkeit eines Landes besitzt, das unter die Visumspflicht fällt und er daher für den Transit durch das Gebiet der anderen Mitgliedstaaten ein Visum benötigen würde. Hier könnte die Verwendung eines sicheren Standard-Reisedokuments in Betracht gezogen werden, das vom rückführenden Mitgliedstaat ausgestellt, von allen Mitgliedstaaten anerkannt und einem Visum gleichgestellt würde, um die Rückkehr möglichst "unbürokratisch" zu gestalten.

[20] Ein informeller Text ist in Dok. 10386/02 MIGR 60 vom 27. Juni 2002 enthalten.

d) Voraussetzungen für Ausweisungsentscheidungen

52. Ausweisungsentscheidungen werden bislang auf mitgliedstaatlicher Ebene nach innerstaatlichem Recht erlassen. Jedoch hat der Rat erste Normen bereits in der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen [21] erlassen. Sie sieht erste Normen in Bezug auf die erforderlichen Voraussetzungen für Ausweisungsentscheidungen in zwei Arten von Fällen vor, unter anderem die Voraussetzung, dass gegen den Drittstaatsangehörigen eine Rückführungsentscheidung ergeht, wenn eine schwerwiegende und akute Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit besteht. Die Erfahrungen mit der Durchführung der in der Richtlinie vorgesehenen ersten Normen sollten die Grundlage für weiter gehende Überlegungen zu einer Harmonisierung in diesem Bereich bilden.

53. Als Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung des Gedankens der gegenseitigen Anerkennung von Ausweisungsentscheidungen könnte die Unterscheidung nach den Gründen für eine Rückführung dienen: schwerwiegende und akute Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit und sonstige berechtigte Gründe, die in den Mitgliedstaaten normalerweise zu einer Ausweisung führen. Bei dieser Unterscheidung sind die Voraussetzungen und Schutzbestimmungen, die zur Beendigung des rechtmäßigen Aufenthalts bestimmter Gruppen einzuhalten sind, gebührend zu berücksichtigen.

54. Die Ausweisung von Flüchtlingen und anderen Personen, die sonstige Formen des internationalen Schutzes genießen, erfordert besondere Beachtung, denn sie können nur in Einklang mit internationalen Verpflichtungen, wie der Genfer Abkommen aus dem Jahre 1951 und der Europäischen Menschenrechtskonvention abgeschoben werden. Generell sollte eine Ausweisungsentscheidung stets einzelfallbezogen sein. Angemessen zu berücksichtigen ist, ob die Menschenrechte der betroffenen Person gewahrt bleiben und die Maßnahme verhältnismäßig ist. Es muss möglich sein, einen Rechtsbehelf einzulegen.

---

[21] Vgl. ABl. L 149 vom 2. Juni 2001, S. 34.

e) Gegenseitige Anerkennung von Ausweisungsentscheidungen

55. In einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Kontrollen an den Binnengrenzen ist die effiziente Rückführung illegal aufhältiger Personen, die nach einer Ausweisungsverfügung eines Mitgliedstaats untergetaucht sind und in einem anderen Mitgliedstaat aufgegriffen werden, ein entscheidender Aspekt. Hierzu sollte eine Ausweisungsverfügung eines Mitgliedstaats in einem anderen Mitgliedstaat so weit wie möglich und gemäß dem innerstaatlichen Recht vollzogen werden, ohne dass letzterer eine neue Ausweisungsverfügung erlassen muss. Der Rat hat bereits eine erste Maßnahme auf dem Weg zur gegenseitigen Anerkennung von Entscheidungen über die Ausweisung von Drittstaatsangehörigen erlassen (vgl. Richtlinie 2001/40/EG). Die Richtlinie enthält eine Regelung für die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen der Verwaltungsbehörden, belässt den Mitgliedstaaten aber einen gewissen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob die Vorschriften der Richtlinie anzuwenden sind oder nicht.

56. Mit der Umsetzung der bereits erlassenen Richtlinie 2001/40/EG werden die Mitgliedstaaten die nötigen Erfahrungen sammeln können, so dass erwogen werden kann, ob gegebenenfalls Änderungen an der Richtlinie vorgenommen werden müssen.

f) Nachweis der Ausreise und Wiedereinreise

57. Da Rückzuführende zur freiwilligen Rückkehr ermuntert werden sollen, könnte erwogen werden, freiwilligen Rückkehrern eine Vorzugsbehandlung zukommen zu lassen. Sollte der Schluss gezogen werden, dass dies ein geeigneter Weg ist, müsste ein Mechanismus zum Nachweis der Ausreise festgelegt werden, damit freiwillig zurückkehrenden Personen nicht eine spätere legale Wiedereinreise verweigert wird, weil sie die vorherige freiwillige Ausreise nicht belegen können.

58. Falls der Grundsatz, dass der freiwilligen Rückkehr der Vorzug zu geben ist, gelten soll, müsste geprüft werden, wie sich die freiwillige Rückkehr oder die Rückführung auf die Beantragung einer späteren Wiedereinreise rechtlich auswirken. So könnte gemeinsam festgelegt werden, unter welchen Umständen die erneute Beantragung eines Visums oder eines Aufenthaltstitels ausgeschlossen werden sollte, z.B. mögliche Beschränkungen für die Beantragung eines Visums oder eines Aufenthaltstitels im Falle der Rückführung. Zu diesem Zweck könnten die Einreiseverweigerungsliste des SIS gemäß Artikel 96 des Schengener Durchführungsübereinkommens oder das künftige Visa-Informationssystem herangezogen werden.

VI. Bestandteile länderspezifischer Rückkehrprogramme

59. Das Ziel von länderspezifischen Rückkehrprogrammen sollte in der Sicherstellung einer tatsächlichen und fristgerechten Rückkehr bestehen. Außerdem sollte die Frage geprüft werden, wie nachhaltige Lösungen gefunden werden können, um bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung anzusetzen, unter anderem etwa durch angemessene Unterstützung für Rückkehrer und Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in den Herkunftsländern.

60. Länderspezifische Rückkehrprogramme sollten auf das jeweilige Land zugeschnitten sein und dementsprechend die besondere Situation im Land, einschließlich der Bedürfnisse des Landes, sowie die Zahl der Fälle berücksichtigen. In einer frühen Phase sollten potenzielle Rückkehrer über die Möglichkeiten der freiwilligen Rückkehr in das Herkunftsland informiert werden. Solche Informationen könnten Angaben über Rückkehrprogramme, berufliche oder sonstige Ausbildungsangebote, die Lage im Rückkehrland und die Chancen für ein neues Leben umfassen. Eine berufliche oder sonstige Ausbildung, die im Rückkehrland von Nutzen ist, könnte entweder vor der Rückkehr oder im Rückkehrland angeboten werden. In allen Phasen des Rückkehrprozesses, angefangen von der frühen Aufenthaltsphase im Mitgliedstaat bis einige Zeit nach Ankunft im Bestimmungsland, sollte eine Betreuung und Beratung stattfinden, um eine dauerhafte Rückkehr zu gewährleisten. Generell wären Anreize zu prüfen, die potenzielle Rückkehrer zur freiwilligen Rückkehr ermutigen.

61. Das Rückkehrprogramm für Afghanistan [22] ist das erste länderspezifische Rückkehrprogramm, das der Rat annehmen wird. Es enthält mehrere Bestandteile, die auch für andere künftige länderspezifische Rückkehrprogramme relevant sein könnten.

62. Ausgehend von der bereits geleisteten Arbeit zum Rückkehrprogramm für Afghanistan könnten die nachstehend aufgelisteten Bestandteile Eingang in die länderspezifischen Rückkehrprogramme finden:

---

[22] Dok. 12605/1/02 REV 1 MIGR 87.

Allgemeine Bestimmungen:

- Geltungsbereich und Inkrafttreten des Programms
- Zu benutzender Rückführungsmodus
- Programmteilnehmer
- Zielgruppe des Programms
- Weitere in das Programm einbezogene Partner
- Geteilte Verantwortung und Umsetzung zwischen den Beteiligten
- Schutzbedürftige Gruppe innerhalb der Zielgruppe

Phase vor der Abreise:

- Auswahl der Rückkehrer und Zeitfolge der Rückführungen
- Unterrichtung der Rückkehrer
- Beschaffung von Reisedokumenten für Rückkehrer
- Unterstützung für Rückkehrer, einschließlich Berufsausbildung

Reisephase:

- Beförderungskosten
- Vorkehrungen für Sammelflüge und Transitaufenthalte

Phase nach der Ankunft:

- Koordinierung mit den einschlägigen Stellen und Einrichtungen in der Phase nach der Ankunft
- Betreuungsbedingungen bei der Ankunft
- Unterrichtung der Rückkehrer nach der Ankunft
- Weiterbeförderung der Rückkehrer nach der Ankunft
- Wiedereingliederungshilfe für Rückkehrer, einschließlich Berufsausbildung nach der Ankunft. Eine derartige Ausbildung könnte allerdings auch in der Phase vor der Abreise durchgeführt werden (vgl. weiter oben).

63. Die Erfahrung mit dem Rückkehrprogramm für Afghanistan wird natürlich bei der Planung ähnlicher künftiger länderspezifischer Rückkehrprogramme genutzt werden.

64. Es wird eine Liste von Ländern erstellt werden, für die gezielt länderspezifische Rückkehrprogramme auszuarbeiten wären und die nach den in den Schlussfolgerungen des Rates vom 25.-26. April 2002 [23] enthaltenen Kriterien für die Ermittlung der Drittländer, mit denen neue Rückübernahmeabkommen auszuhandeln sind, auszuwählen wären.

VII. Finanzielle Unterstützung

65. Für den Erfolg von Rückkehrprogrammen ist natürlich die Kostenfrage von entscheidender Bedeutung. Die Rückkehrförderung sollte daher sowohl die freiwillige Rückkehr als auch die Rückführung umfassen. Außerdem sollte erwogen werden, ob auch eine rückkehrbezogene finanzielle Unterstützung für Transitländer darin einbezogen werden könnte.

66. Bislang wurden die Gemeinsamen Maßnahmen von 1997 und 1999 (Haushaltslinien B7-6008 und B-5-803), der Europäische Flüchtlingsfonds und die Haushaltslinie für die Tätigkeiten der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" (B7-667) für rückkehrspezifische Maßnahmen in Anspruch genommen. In den Schlussfolgerungen von Sevilla wird die Kommission aufgefordert, einen Bericht über die auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Mittel für unter anderem die Rückführung von Einwanderern und abgelehnten Asylbewerbern vorzulegen (vgl. Nummer 38 der Schlussfolgerungen). Der Bericht der Kommission zu den Haushaltsaspekten wird voraussichtlich Ende November 2002 dem Rat vorgelegt werden. Ausgehend vom Bericht der Kommission könnte die Schaffung eines Finanzierungsinstruments für rückkehrbezogene Ausgaben erwogen werden, damit den Forderungen des Europäischen Rates von Sevilla für die Rückführung effektiv entsprochen werden kann. Ein solches Gemeinschaftsinstrument könnte unter anderem auch für die Finanzierung einer etwaigen technischen Unterstützungseinheit eingesetzt werden (vgl. Nummer 39).

67. Bei der freiwilligen Rückkehr könnte die finanzielle Unterstützung die Kosten für die Rückkehr und Wiedereingliederung rückkehrwilliger illegal und legal aufhältiger Personen abdecken, wenn ein öffentliches Interesse daran besteht, diese Bereitschaft zu fördern. Dabei könnten z.B. die Reisekosten des Betreffenden, die Kosten für die Beförderung seiner persönlichen Habe, die ersten Ausgaben nach der Rückkehr und eine begrenzte Starthilfe in Betracht gezogen werden.

---

[23] Dok. 7990/02 MIGR 32.

68. Als weiteres Element könnten Vollzugsmaßnahmen zur Rückführung illegal aufhältiger Personen aus einem gemeinschaftlichen Finanzierungsinstrument für Rückkehrmaßnahmen abgedeckt werden. Dadurch würde die Notwendigkeit der Solidarität und Lastenteilung zwischen den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Reisekosten für die Rückzuführenden und die Begleitkräfte unterstrichen.

69. Das dritte Element eines gemeinschaftlichen Finanzierungsinstruments für Rückkehrmaßnahmen könnte sich auf die Unterstützung für das Aufgreifen von Personen konzentrieren, die sich im Transit in Drittländern mit dem Ziel der illegalen Einreise in die EU befinden. Drittländer könnten so bei der Rückführung illegaler Migranten unterstützt werden, sofern diese nicht die Einreisebedingungen für das betreffende Land erfüllen und keinen internationalen Schutz benötigen.

VIII. Intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern

70. Wie in den Schlussfolgerungen von Sevilla festgehalten, ist eine intensivere Zusammenarbeit mit Drittländern, die bei den tieferen Ursachen der illegalen Einwanderung ansetzt, von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Bemühungen der Europäischen Union zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung und muss daher das konstante langfristige Ziel bleiben. Außerdem sollte in alle künftigen Kooperations- oder Assoziationsabkommen bzw. vergleichbaren Abkommen, die die Europäische Union oder die Europäische Gemeinschaft mit gleich welchem Land schließt, eine Klausel über die gemeinsame Steuerung der Migrationsströme sowie über die obligatorische Rückübernahme im Falle der illegalen Einwanderung aufgenommen werden.

71. Im Bereich Asyl und Einwanderung ist für die Zusammenarbeit mit Drittländern die Hochrangige Gruppe "Asyl und Migration" zuständig. Aufgrund der Schlussfolgerungen von Sevilla wurde diese Gruppe beauftragt, einen Entwurf von Schlussfolgerungen zur systematischen Bewertung der Beziehungen zu ausgewählten Drittländern im Hinblick auf die Intensivierung der Zusammenarbeit bei der Steuerung der Migrationsströme vorzulegen, der vom Rat im November 2002 angenommen werden soll.

72. Die Kommission wird Ende Oktober 2002 einen Bericht über die Wirksamkeit der auf Gemeinschaftsebene verfügbaren finanziellen Mittel für Projekte im Asyl- und Migrationsbereich in Drittländern vorlegen, in dem unter anderem auch auf die technische und finanzielle Unterstützung eingegangen wird, mit der die Möglichkeiten dieser Länder zur Zusammenarbeit insbesondere im Hinblick auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gestärkt werden sollen.

73. Außerdem muss großer Nachdruck auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen gelegt werden. Entsprechend der Bewertung des Sachstands bei den Verhandlungen über Rückübernahmeabkommen durch die Kommission muss der Rat geeignete Maßnahmen im Hinblick auf relevante Drittländer ergreifen. In dieser Hinsicht ist es ferner wichtig, dass die Europäische Union den Einsatz aller geeigneten, im Rahmen der Außenbeziehungen der Union verfügbaren Instrumente in Betracht zieht, um die Verhandlungen mit Drittländern voranzubringen; dabei darf aber nicht von dem grundlegenden Rechtsstandpunkt abgewichen werden, wonach die Rückübernahme eigener Staatsangehöriger eine nicht verhandelbare Verpflichtung jeden Staates darstellt.

74. In Bezug auf den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittländern ist auf die folgenden Entwicklungen hinzuweisen: Der Beschluss zur Ermächtigung der Kommission, ein Rückübernahmeabkommen mit der Sonderverwaltungsregion Hongkong zu unterzeichnen, wurde am 23. September 2002 vom Rat angenommen. Ein Rückübernahmeabkommen mit Sri Lanka wurde im Mai 2002 paraphiert. Zudem wird damit gerechnet, dass am 18. Oktober 2002 das Rückübernahmeabkommen mit der Sonderverwaltungsregion Macau paraphiert wird, während die Verhandlungen mit Marokko, Pakistan, Russland und der Ukraine fortgesetzt werden müssen. Neue Mandate für Verhandlungen mit Albanien, Algerien, der Türkei und China wurden von der Kommission vorgelegt, damit sie vom Rat auf seiner Tagung am 28.-29. November 2002 angenommen werden können.

75. Schließlich ist zu erwägen, Transit- und Aufnahmeregelungen mit anderen Drittländern als den Herkunftsländern zu vereinbaren, da eine unmittelbare Rückkehr nicht immer machbar ist. Daher sollten in Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft systematisch Transitbestimmungen aufgenommen werden. Sind keine solche Abkommen in Kraft oder im Verhandlungsstadium, sollten gegebenenfalls gesonderte Transitregelungen vereinbart werden. Ferner sollte eine Zusammenarbeit mit anderen Zielländern außerhalb der EU über Transitregelungen eingerichtet werden, soweit dies erforderlich ist.

ANHANG I DER ANLAGE - Definitionen

Begriff	Definition
Rückkehr	Deckt die Vorbereitung und Durchführung der Rückreise in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland ab. Dabei kann es sich um eine freiwillige oder erzwungene Rückkehr handeln
Illegal aufhältige Person	Jede Person, die die Voraussetzungen für die Anwesenheit oder den Aufenthalt im Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft nicht oder nicht mehr erfüllt
Illegal einreisende Person	Jede Person, die die Voraussetzungen für die Einreise in das Gebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nicht erfüllt
Freiwillige Rückkehr	Die Ausreise - mit oder ohne Unterstützung - in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland basierend auf dem Willen des Rückkehrers
Rückführung	Erzwungene Rückkehr in das Herkunfts-, Transit- oder ein anderes Drittland auf Grundlage eines Verwaltungs- und Gerichtsakts
Rückübernahme	Die Zulassung der Wiedereinreise von Personen (eigene Staatsbürger, Drittstaatsangehörige oder Staatenlose), die illegal in einen anderen Staat eingereist sind oder sich dort illegal aufgehalten haben.
Rückübernahmeabkommen	Abkommen, das die gegenseitigen Verpflichtungen der Vertragsparteien sowie die administrativen und operationellen Verfahren im Einzelnen regelt, um die Rückkehr und den Transit von Personen zu erleichtern, die die Voraussetzungen für Einreise, Anwesenheit oder Aufenthalt in dem ersuchenden Staat nicht oder nicht mehr erfüllen.
Ausweisung	Verwaltungs- oder Gerichtsakt, mit dem die illegale Einreise oder der illegale Aufenthalt festgestellt wird bzw. ein zuvor legaler Aufenthalt beendet wird (z.B. bei Vorliegen einer Straftat).
Ausweisungsverfügung	Verwaltungs- oder Gerichtsakt, die die rechtliche Grundlage für die Ausweisung schafft
Abschiebungshaft	Vollstreckungsmaßnahme, Entzug der persönlichen Freiheit und Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung zum Zwecke der Rückführung.
Abschiebungshaftanordnung	Verwaltungs- oder Gerichtentscheidung, welche die rechtliche Grundlage für die Abschiebungshaft schafft.
Abschiebung	Vollstreckungsmaßnahme, welche die tatsächliche Verbringung aus dem Land bedeutet.
Abschiebungsanordnung	Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidung, mit der die rechtliche Grundlage für die Abschiebung geschaffen wird (in einigen Rechtssystemen sind die Begriffe 'Abschiebungsanordnung' und 'Ausweisungsverfügung' synonym).
Legale Wiedereinreise	Zulassung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union nach einer früheren Ausreise.
Zurückweisung	Verweigerung der Einreise in einen Staat.
Transit	Durchreise durch ein Land auf dem Weg vom Ausreiseland ins Bestimmungsland.

ANZUNEHMENDE BZW. DURCHZUFÜHRENDE MASSNAHMEN UND AKTIONEN IM BEREICH DER RÜCKKEHR				
Bereich	**Maßnahmen**	**bereits erfolgt**	**steht noch aus**	**(indikativer Zeitplan)**
Operative Zusammenarbeit	Bewertung des Austauschs von Statistiken	Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2001 zu den Statistiken, Überarbeitung der Definitionen im Anhang zum Grünbuch, vgl. Anhang I	Ausarbeitung von Jahres-berichten über die Statistiken durch die Kommission, vgl. Schlussfolgerungen des Rates vom Mai 2001; auf der Grundlage dieses Jahresberichts feststellen, welche anderen Zahlen über die Rückkehr erhoben und abgeglichen werden können.	kurzfristig kurzfristig
	Netz von nationalen Kontakt-stellen	Verzeichnis der für Rückkehr zuständigen Kontaktstellen, im Oktober 2002 verteilt	Aufnahme der verfügbaren Kontaktinformationen in das gesicherte web-gestützte Informations- und Koordinierungsnetz der Kommission (ICONet)	kurzfristig
	Treffen von in der Praxis mit der Rückkehr befassten Beamten der Mitgliedstaaten	Einigung vom 13.6.02 über den Plan für die Verwaltung der Außengrenzen	Beratungen im SAEGA über die Arbeit der zuständigen Ratsgruppe und Billigung durch den AStV	kurzfristig
	Einrichtung einer technischen Unterstützungseinheit für die Koordinierung		Prüfung der Einrichtung einer technischen Unterstützungs-einheit auf Grundlage eines Kommissionsvorschlags	mittelfristig

	Leitfaden über bewährte Praktiken (z.B. bei der Identifizierung und der Dokumentenbeschaffung von Drittstaatsangehörigen + bewährte Praktiken bei der Rückkehr in spezifische Regionen oder Länder	Verzeichnis bewährter Praktiken bei der Abschiebung/Rückübernahme vom 28.2.02; Schlussfolgerungen des Rates vom 28.2.02 betreffend die Erlangung von Reisedokumenten (Fragenkatalog)	- Leitfaden über bewährte Praktiken in Bezug auf die Erlangung von Reisedokumenten erstellen - Erstellung eines Leitfadens über generell bewährte Praktiken prüfen - Erstellung eines Leitfadens über bewährte Praktiken bei stimmten Regionen und/oder Ländern prüfen	kurzfristig mittelfristig mittelfristig
	gemeinsame Ausbildung von für die Rückführung zuständigen Beamten	am 22.7.02 Billigung eines Entwurfs betreffend einen gemeinsamen Grundstock für die Grenzschutzausbildung durch den SAEGA+	- gemeinsame Seminare/Lehrgänge - im Lichte des SAEGA+Entwurfs für einen gemeinsamen Grundstock für die Ausbildung bewerten, ob ein ähnlicher Entwurf für die Ausbildung im Bereich Rückkehr erstellt werden sollte	kurzfristig mittelfristig
	Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsbeamten für Einwanderung verstärken	weitere Beratungen im SAEGA+ über den Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten	Bewertung der geplanten Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen den Verbindungsbeamten für Einwanderung im Rahmen des SAEGA+	kurzfristig
	gemeinsame Rückführungsmaßnahmen	bilaterale Zusammenarbeit; am 16.9.02 Billigung eines französischen Vorschlags für ein Zentrum zur Rationalisierung der Rückführungsmaßnahmen durch den SAEGA+ - erstes Treffen fand am 24.9.02 statt	Ausarbeitung eines Protokolls zur Förderung gemeinsamer Maßnahmen	kurzfristig

Gemeinsame Mindeststandards	Mindeststandards für Rückkehrverfahren entwerfen		- Prüfung von Mindeststandards für Rückkehrverfahren im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag, einschließlich bestimmter Mindeststandards für die Abschiebungshaft - gemeinsame Sicherheitsstandards für Rückführungsmaßnahmen - gemeinsame Standards für die Begleitung	mittelfristig mittelfristig kurzfristig
	Rückübernahmepflichten zwischen den Mitgliedstaaten	erste Lesung eines finnischen Vorschlags für eine Richtlinie des Rates (1999) über die Rückübernahmepflichten zwischen den Mitgliedstaaten	Annahme eines allgemeinen Rahmens für die Rückübernahme zwischen den Mitgliedstaaten	mittelfristig
	Verbesserung der Transitmöglichkeiten	Prüfung eines deutschen Vorschlags für eine Richtlinie des Rates (2002) betreffend die Unterstützung beim Transit auf dem Luftwege	- Annahme des deutschen Vorschlags für eine Richtlinie über den Transit auf dem Luftweg - einen Rechtsrahmen für den Transit auf dem Landweg einführen	kurzfristig mittelfristig
	Mindeststandards für Ausweisungsverfügungen	Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung	Umsetzung der Richtlinie 2001/40/EG zum 2.12.02	kurzfristig
	Rechtsrahmen für die gegenseitige Anerkennung von Rückführungsentscheidungen	Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung	Kommissionsvorschlag über Vereinbarungen betreffend die Kosten; Umsetzung der Richtlinie 2001/40/EG zum 2.12.02	kurzfristig kurzfristig
länderspezifische Rückkehrprogramme	Elemente für integrierte Rückkehrprogramme der Gemeinschaft	Beratungen im SAEGA, im AStV und im Rat (JI) über das Rückkehrprogramm für Afghanistan	Annahme des Rückkehrprogramms für Afghanistan am 28.11.00 Festlegung der Zielländer für weitere Rückkehrprogramme	kurzfristig kurz- und mittelfristig

Verstärkung der Zusammenarbeit mit Drittländern	Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Behörden der Drittländer	bilaterale Zusammenarbeit	Annahme von Schlussfolgerungen der Hochrangigen Gruppe "Asyl und Migration" betreffend die Zusammenarbeit mit Drittländern am 28.11.02	kurz- und mittelfristig
	Aufnahme von Transitbestimmungen in alle Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft bzw. Rückübernahme, falls keine Rückübernahme-Abkommen geschlossen wurden, Abschluss von Transitvereinbarungen	Die Kommission verhandelt derzeit über eine Reihe von Rückübernahmeabkommen, einschließlich Transitvereinbarungen	Erteilung neuer Mandate für Rückübernahmeabkommen	kurzfristig
	Rückübernahmeabkommen der Gemeinschaft	Annahme der Mandate zur Aushandlung von Rückübernahmeabkommen mit Hong Kong, Pakistan, Russland, Marokko, Macau, Sri Lanka und der Ukraine Paraphierung der Rückübernahmeabkommen mit Hong Kong Sri Lanka Kommissionsvorschläge für neue Mandate zur Aushandlung von Rückübernahmeabkommen mit Albanien, Algerien, China und der Türkei	Beratungen im Rat über Anreize für Drittländer zum Abschluss von Rückübernahmeabkommen Ausarbeitung operativer Schlussfolgerungen des Rates für die Tagungen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und JI) im November 2002	kurz-/mittelfristig