

02.06.25**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - Fz - In - R

zu **Punkt ...** der 1055. Sitzung des Bundesrates am 13. Juni 2025

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines gemeinsamen Systems für die Rückkehr von illegal in der Union aufhältigen Drittstaatsangehörigen und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinie 2001/40/EG des Rates und der Entscheidung 2004/191/EG des Rates

COM(2025) 101 final; Ratsdok. 6917/25**A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**,
der **Ausschuss für Frauen und Jugend (FJ)**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In)** und
der **Rechtsausschuss (R)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Zum Verordnungsvorschlag insgesamtEU
AIS

1. Der Bundesrat begrüßt die Zielsetzung der Kommission, die Grundrechte von Rückkehrenden durch klare Verfahrensgarantien, mit denen sichergestellt wird, dass Rückkehrentscheidungen einer Kontrolle unterliegen, einschließlich des Rechts auf einen Rechtsbehelf und des Verbots der Zurückweisung zu wahren

sowie schutzbedürftigen Personen und dem Wohl des Kindes gebührend Rechnung zu tragen.

- EU
AIS
2. Der Bundesrat betont, dass die Europäische Union sich als Wertegemeinschaft, wie in Artikel 2 des Vertrags von Lissabon und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben, auf die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören, gründet.
- EU
AIS
3. Der Bundesrat stellt fest, dass in der Folge die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen voraussetzt, dass die Aufnahmebedingungen und Verfahrensgarantien in allen Mitgliedstaaten einheitlich umgesetzt und ein hinreichendes Schutzniveau in allen Verfahrensabschnitten sichergestellt werden müssen.
- EU
AIS
4. Der Bundesrat setzt sich dafür ein, dass der Vorrang der freiwilligen Rückkehr gewahrt wird. Dies setzt sowohl eine vertrauensvolle und ergebnisoffene Beratung, auf welche sich Bund und Länder im Handlungsleitfaden für bundesweite einheitliche Standards in der Rückkehrberatung geeinigt haben als auch die Gewährung einer angemessenen Frist zur freiwilligen Ausreise voraus.
- EU
In
5. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die mit der Verordnung einhergehende starre Vereinheitlichung des Rückführungs- beziehungsweise Rückkehrgeschehens den bestehenden nationalen Unterschieden und Besonderheiten bei der Durchführung von Rückführungen in den Mitgliedstaaten wenig gerecht wird und die Vielzahl an Regelungen in der Verordnung (52 Artikel) dem Geist des Subsidiaritätsgrundsatzes widerspricht.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass am bisherigen Instrument einer Richtlinie festgehalten wird. Für die Details der Durchsetzung der Ausreisepflicht durch den einzelnen Mitgliedstaat besteht keine Regelungsnotwendigkeit durch die EU. Daher sollte der EU-Gesetzgeber sich auf die Grundsätze beschränken und die Details den Mitgliedstaaten überlassen. Strikter Maßstab sollte sein, ob die Regelungen im Sinne einer einheitlichen Handhabung im Schengenraum Voraussetzung für

eine schengenweite Freizügigkeit sind. Regelungsbedarf besteht daher beispielsweise bei der Verpflichtung, illegal aufhältige Drittstaatsangehörige konsequent und beschleunigt zurückzuführen (derzeit Artikel 8 Rückführungsrichtlinie), oder der Verpflichtung, Einreiseverbote zum Schutz der Sicherheit und Ordnung für den gesamten Schengenraum (Artikel 11 Rückführungsrichtlinie, 14. Erwägungsgrund) zu verhängen.

EU*
AIS
FJ
In*

6. a) Der Bundesrat begrüßt die Vereinheitlichung der Rückführungen in den 27 Mitgliedstaaten. Insbesondere unterstützt der Bundesrat die Berücksichtigung vulnerabler Personen und Minderjähriger im Rahmen von Rückführungen.
- b) Gegen den Vorschlag der Kommission bestehen allerdings insoweit Bedenken, als zu befürchten ist, dass durch geplante neue Regelungen der Rückkehrverordnung die bisherigen nationalen Vorschriften deutlich beschränkt werden.
- c) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass eine Vereinheitlichung der Rückführungen in Form einer Verordnung nicht zu effektiveren und schnelleren Rückführungen führt. Der Bundesrat bittet somit die Bundesregierung, gegenüber der Kommission anzuregen, den Vorschlag in Form einer Richtlinie erneut vorzulegen.

EU
AIS

7. Der Bundesrat unterstreicht, dass eine Angleichung des europäischen Asylsystems nicht dahin führen darf, dass das nationale Schutzniveau faktisch abgesenkt wird. Den Mitgliedstaaten muss hinreichender Entscheidungsspielraum verbleiben, um die Belange der betroffenen Personen in ausreichendem Maße berücksichtigen zu können.

EU
In
R

8. Der Bundesrat stellt fest, dass einige Forderungen zum Reformbedarf der Rückführungsrichtlinie in der vorgeschlagenen Rückführungsverordnung zwar aufgegriffen wurden und zu begrüßen sind, insgesamt aber zu konstatieren ist, dass eine Vielzahl der neuen Regelungen Erschwernisse und Probleme für die einzelnen Mitgliedstaaten bei der Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht mit sich bringen kann. Daher sieht der Bundesrat folgenden Änderungsbedarf.

* Hilfsempfehlung des EU und des In zu Ziffer 5

- EU
R
9. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass der deutsche Verordnungstext durchgängig den mehrdeutigen Begriff „Justizbehörden“ verwendet, und zwar auch dann, wenn eindeutig ein „Gericht“ adressiert ist. So legt der Wortlaut des Artikels 25 des Verordnungsvorschlags (unentgeltliche Rechtberatung) zunächst nahe, dass sowohl ein behördliches Rechtsbehelfs- oder Überprüfungs- als auch das gerichtliche Verfahren gemeint ist; erst Absatz 10 stellt klar, dass das Verwaltungsverfahren nicht erfasst werden soll. Hier sollte durchgängig von „Gerichten“ statt „Justizbehörden“ gesprochen werden. Auch Artikel 26, 27 und 31 Absatz 5 beziehen sich ausschließlich auf gerichtlichen Rechtsschutz.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene darauf hinzuwirken, dass nach dem Vorbild der Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensverordnung) eine deutliche Unterscheidung zwischen gerichtlichen und sonstigen Verfahren stattfindet und der Begriff „Justizbehörde“ nur dort verwendet wird, wo neben den Gerichten entweder die Staatsanwaltschaft oder die Justizverwaltungen adressiert sein können.

Zu den Artikeln 3 und 16

- EU
In
R
10. Gefährder, Extremisten und Straftäter sollten nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen beziehungsweise von deren Anwendung ausgenommen werden können (sogenannte Opt-Out-Möglichkeit).

Aktuell können die Mitgliedstaaten die Geltung der Rückführungsrichtlinie nur bei verurteilten Straftätern ausschließen, dadurch Rückführungen vereinfachen und insbesondere Wiedereinreiseversuche wirksam unterbinden. Personen, gegen die keine rechtskräftige Verurteilung ergangen ist, die aber gleichwohl die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden – etwa aus dem terroristischen und extremistischen Spektrum – unterfallen dagegen vollumfänglich den Regelungen der Rückführungsrichtlinie.

Der Vorschlag der Kommission sieht weder eine Opt-Out-Möglichkeit für Personen mit strafrechtlicher Verurteilung noch für solche, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden, vor. Es wurden lediglich in Artikel 16 verschärfte Regelungen aufgenommen, die Verordnung findet aber im Übrigen Anwendung.

Zu Artikel 5

EU
In
R

11. Es sollte entgegen der Regelung in Artikel 5 des Verordnungsvorschlags die Klarstellung aufgenommen werden, dass der Grundsatz der Nichtzurückweisung verpflichtend vor dem Vollzug der Rückführung zu berücksichtigen ist und nicht bereits vor Erlass einer Rückkehrentscheidung, um erhebliche zeitliche Verzögerungen bei der Rückführung nicht bleibeberechtigter Ausländer zu verhindern. Die Mitgliedstaaten müssen (spätestens) beim Vollzug einer Rückführungsentscheidung die genannten Normen berücksichtigen, was durch die Regelungen in Artikel 12 und 14 der vorgeschlagenen Rückführungsverordnung, die noch durch die Nennung aller weiteren einschlägigen Grundrechte (wie zum Beispiel das Kindeswohl im Sinne des Artikel 24 GrC) ergänzt werden sollten, bereits sichergestellt ist. Es sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, wie und in welchem Verfahrensstadium sie ihren entsprechenden Pflichten nachkommen. Dies hätte eine dringend notwendige Entlastung der Ausländerbehörden unter vollständiger Berücksichtigung der in Artikel 5 genannten Belange zur Folge, da in jedem Einzelfall im Zusammenhang mit der konkreten Planung der zwangsweisen Durchsetzung der vollziehbaren Ausreisepflicht eine derartige Überprüfung stattfindet.

Zu Artikel 8

EU
In
R

12. Das Verfahren, auf das in Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a Bezug genommen wird, sollte so ausgestaltet werden, dass Zurückweisungen an den Binnengrenzen bei illegalen Grenzübertrittsversuchen praktisch möglich werden. Zudem sollten Asylbewerber in den Anwendungsbereich der Regelung einbezogen werden.

Zu Artikel 9

- EU
In
R
13. Um im Fall der Anerkennung von Rückkehrentscheidungen gemäß Artikel 9 des Verordnungsvorschlags ein schnelles Verfahren zu gewährleisten, sollte in der Verordnung selbst eine Regelung aufgenommen werden, dass im vollziehenden Mitgliedstaat kein Rechtsmittelverfahren gegen die Rückkehrentscheidung mehr zulässig ist. (Bislang heißt es lediglich im 18. Erwägungsgrund: „Der Rechtsbehelf gegen die Rückkehrentscheidungen sollte im Entscheidungsmitgliedstaat eingelegt werden.”)

Zu den Artikeln 10 und 16

- EU
AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 15)
14. Der Bundesrat betont, dass der Anwendungsbereich der Rückkehrverordnung geändert werden muss. Abweichend von Artikel 10 Absatz 6 dieses Verordnungsvorschlags sollen Drittstaatsangehörige, die in den Anwendungsbereich dieses Artikels fallen, einem unbefristeten Einreiseverbot unterliegen. Durch Artikel 16 Absatz 3 Buchstabe a des Vorschlags kann für Personen, die ein Sicherheitsrisiko im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 darstellen, im Rahmen einer Ermessensentscheidung ein Einreise- und Aufenthaltsverbot von höchstens 20 Jahren angeordnet werden. Der Vorschlag läuft dem geltenden nationalen Recht zuwider. Bei Personen, die in die Anwendung des Artikel 16 Absatz 1 fallen, sollte der Erlass eines unbefristeten Einreise- und Aufenthaltsverbotes auch nach europäischen Grundsätzen vorgesehen und eine Abweichung hiervon allenfalls in atypischen Fällen möglich sein. Ein unbefristetes Einreise- und Aufenthaltsverbot ist bei den genannten Fallgruppen des Artikel 16 Absatz 1 auch angemessen, da schwerwiegende Sicherheitsinteressen der Mitgliedstaaten betroffen sind.
- In
R
15. Es sollten, anders als in Artikel 10 vorgesehen, längere und aus Praktikabilitätsgründen feste Regelfristen für Einreiseverbote geregelt werden. Bei schweren Straftätern und Top-Gefährdern sollten im Einzelfall entsprechend der aktuellen nationalen Regelungen (§ 11 Absatz 5b AufenthG) auch unbefristete Einreiseverbote möglich sein.

EU
In
R

16. Entgegen Artikel 16 muss der Sofortvollzug bei Straftätern und Gefährdern immer angeordnet werden können. Es sollte außerdem klargestellt werden, dass Einreiseverbote erst dann gelöscht werden können, wenn der Ausländer alle ausstehenden öffentlichen Forderungen, insbesondere die Abschiebungskosten, beglichen hat.

Zu Artikel 12

EU
In
R

17. In Artikel 12 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags sollte eine Verfahrensvorschrift vorgesehen werden, die im Hinblick auf die Rechtsprechung des EuGH (Urteil vom 17.10.2024, C-156/23) und des EGMR (Urteil vom 04.02.2025, N. 2559/23) klarstellt, dass der Ausländer im Rahmen seiner Mitwirkungspflicht beim Vorbringen von neuen Tatsachen, die sich auf einen Sachverhalt beziehen, der im Asylverfahren geprüft worden ist, auf die Stellung eines Asylfolgeantrages zu verweisen ist, damit sichergestellt wird, dass die Prüfung nur nach Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle erfolgt (Artikel 40 Absatz 2 Richtlinie 2013/32/EU; Artikel 55 Verordnung (EU) 2024/1348, 77. Erwägungsgrund zur Verordnung (EU) 2024/1348) und die Prüfung eine (Asyl-)Behörde vornimmt, die mit der entsprechenden Expertise hinsichtlich der zielstaatsbezogenen Verhältnisse ausgestattet ist (Primat des Gesetzgebers).

Zu den Artikeln 15 und 48

EU
In
R

18. Vom Verordnungsvorschlag zu detaillierteren Regelungen zum Rückführungsmonitoring und umfangreichen Berichts-/Statistikpflichten in den Artikeln 15 und 48 sollte abgesehen werden. Eine bestehende mitgliedstaatliche Fachaufsicht ist ein ausreichend wirksames Verfahren zur Überwachung und es bedarf keiner weiteren Berichtspflichten, die letztlich zu einem erheblichen Aufwand der Behörden führen und dort Kapazitäten binden werden, die für effektive Rückführungen verwendet werden sollten.

Zu Artikel 18

- EU
AIS
FJ
19. Der Bundesrat begrüßt den in Artikel 18 geregelten Vorrang des Kindeswohls bei der Anwendung der Verordnung und unterstreicht, dass in jedem Verfahrensabschnitt eine rechtliche Vertretung der Minderjährigen und eine kindgerechte Durchführung des Verfahrens als solches sichergestellt werden müssen.
- AIS
FJ
20. Der Bundesrat betont, dass die Voranstellung des Kindeswohlbegriffs als Handlungsmaxime für das Rückführungsverfahren minderjähriger Personen grundsätzlich zu begrüßen ist. Allerdings erfordert die Bestimmung und einheitliche Handhabung der Feststellung des Kindeswohls eine Konkretisierung. Dies gilt umso mehr, als es sich bei dem Kindeswohlbegriff um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt. Vor diesem Hintergrund erscheint es zielführend, wenn im Rahmen des Artikel 18 ausdrücklich auf Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention (VN-KRK) rekuriert würde. Dies würde die, je nach Reifegrad und persönlicher Entwicklung, angemessene Beteiligung junger Menschen zur Bestimmung des Kindeswohls hervorheben (Artikel 12 VN-KRK). Weiterhin erscheint es sachdienlich, im Sinne einer Verhältnismäßigkeitserwägung ausdrücklich auf den Vorrang einer freiwilligen Ausreise zu verweisen, die unter Zuhilfenahme von Reintegrationsmaßnahmen dem Rückführungsverfahren regelmäßig vorzuziehen wäre. Dies würde der besonderen Situation unbegleiteter Minderjähriger ausreichend Rechnung tragen.

Zu Artikel 19

- AIS
FJ
21. Der Bundesrat macht deutlich, dass zur Bestimmung der sogenannten zuständigen Behörde auf die bereits im Verfahren befindlichen, jeweiligen Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe abgestellt werden könnte. Dies würde mit Blick auf die Grundrechtssensibilität der in Rede stehenden Regelung zu einer Bestimmtheit und Rechtsklarheit der Regelung beitragen.

Artikel 25 Verordnung (EU) 2024/1348 gilt in seiner direkten Anwendung gemäß Artikel 2 Verordnung (EU) 2024/1348, wenn ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt worden ist. Das dürfte indes für Minderjährige nicht immer erfolgen.

Zumindest bei unbegleiteten minderjährigen Geflüchteten dürfte bereits eine Altersfeststellung gemäß § 42f des Achten Buches Sozialgesetzbuch (SGB VIII) durchgeführt worden sein. Sachgerecht dürfte sein, die entsprechende Anwendung des Artikel 25 der Verordnung (EU) 2024/1348 zu konkretisieren und zu normieren, dass bereits durchgeführte Altersfeststellungsverfahren zu berücksichtigen sind.

Zu Artikel 20

- EU
In
R
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 23
und
Ziffer 24
und
Ziffer 25
und
Ziffer 26
und
Ziffer 27
und
Ziffer 28
und
Ziffer 29)
22. Auf die Regelung des Verordnungsvorschlags in Artikel 20 zu neuen und weitergehenden Pflichten bei der Rückführung von unbegleiteten minderjährigen Ausländern und Familien sollte verzichtet werden.
- AIS
FJ
23. Der Bundesrat begrüßt Artikel 20 Absatz 1, vor Erlass einer Rückkehrentscheidung eine Unterstützung für die unbegleiteten Minderjährigen durch geeignete Stellen festzuschreiben und dass diese nicht mit der Vollstreckungsbehörde zusammenfallen soll. Der Bundesrat hebt hervor, dass die Regelung zu unbestimmt ist. Mit Blick auf die besondere Vulnerabilität unbegleiteter Minderjähriger sollte die Ausweitung des Verfahrens auf weitere neu hinzutretende Beteiligte vermieden werden. Der Bundesrat empfiehlt, hier auf die bereits im Verfahren beteiligten nationalen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen abzustellen und diese ausdrücklich zu benennen. Diese bauen, als am Verfahren bereits Beteiligte, auf einen gewissen Wissens- und Vertrauensbestand auf.
- AIS
FJ
24. Der Bundesrat merkt zu Artikel 20 Absatz 2 an, dass in Bezug auf die Geeignetheit der hier genannten Person die Formulierung zu unbestimmt ist. Abge-

stellt wird auf Kenntnisse zu altersgerechter Sprache und Kommunikation. Dies scheint mit Blick auf die besondere Schutzbedürftigkeit der Gruppe der unbegleiteten Minderjährigen als nicht ausreichend. Eine bloße Schulung zu den genannten Bereichen erscheint fachlich nicht ausreichend. Sofern das Kindeswohl, wie in Artikel 18 ausdrücklich festgelegt, die vorrangig zu beachtende Handlungsmaxime bei der Durchführung des Rückführungsverfahrens darstellt, sollte die Qualifizierung der einzubeziehenden Person entsprechende Konkretisierungen erfahren. Aufgrund der umfassenden fachlichen Expertise empfiehlt der Bundesrat auf die Qualifizierung einer insoweit fachlichen Fachkraft abzustellen.

R*)
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 22;
bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 26)

25. Der Bundesrat bittet um Prüfung der Verpflichtung aus Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Verordnungsvorschlags zur Bestellung eines Vertreters oder einer Person für den unbegleiteten Minderjährigen im Rückkehrverfahren, der eine Sprache spricht, die der Minderjährige versteht. In der Praxis dürfte es regelmäßig unmöglich sein, einen Vertreter zu finden, der dieser Anforderung gerecht wird. Dem offenbar mit dieser Vorgabe verfolgten Zweck, die Kommunikation zwischen unbegleiteten Minderjährigen und dem Vertreter sicherzustellen, kann auch durch einen Dolmetscher ausreichend Rechnung getragen werden.

AIS
FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 22)

26. Ferner kann nicht sichergestellt werden, dass der Vertreter/die Vertreterin des/der Minderjährige/n eine Sprache spricht, die der/die Minderjährige versteht. Hier erscheint es geboten, die Erforderlichkeit einer Sprachmittlung festzulegen.

R*)
(entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 22)

27. Der Bundesrat bittet um Klarstellung des Verhältnisses zwischen den Anforderungen an den Vertreter des unbegleiteten Minderjährigen nach Artikel 20 Absatz 2 Satz 1 und 2 des Verordnungsvorschlags und der nach Artikel 27 der Richtlinie (EU) 2024/1346 benannten Person. Widersprüche ergeben sich insbesondere, wenn die bereits nach Artikel 27 der Richtlinie (EU) 2024/1346 benannte Person nicht über die vom Verordnungsvorschlag vorgesehenen Kenntnisse und Fähigkeiten verfügt oder für das Rückkehrverfahren nicht mehr zur Verfügung steht.

*) Hilfsempfehlung des R zu Ziffer 22

AIS
FJ
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 22)

28. Der Bundesrat betrachtet die Regelung in Artikel 20 Absatz 3 ebenfalls aufgrund ihrer Unbestimmtheit kritisch. Der Bundesrat empfiehlt, explizit auf die in den jeweiligen Mitgliedstaaten bereits im Verfahren beteiligten zuständigen Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen Bezug zu nehmen. Diese verfügen über entsprechende Sachverhaltskenntnisse und weisen grundsätzlich ein für die Anhörung von Kindern erforderliches Vertrauensverhältnis auf.

R*)
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 22)

29. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene Sorge dafür zu tragen, dass die obigen Bedenken geprüft werden und gegebenenfalls diesbezügliche Klarstellungen erfolgen.

Zu den Artikeln 21 fortfolgende

EU
In
R
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 31)

30. Die Regelungen in den Artikeln 21 fortfolgende zu den Mitwirkungspflichten und den Konsequenzen bei fehlender Mitwirkung sollten so ausgestaltet sein, dass die in dem Verordnungsvorschlag benannten Pflichten und Maßnahmen nur ein Mindestmaß darstellen und die Mitgliedstaaten weitere Maßnahmen im nationalen Recht vorsehen können. Andernfalls steht daher zu befürchten, dass die künftigen Regelungen hinter den bisherigen Regelungen des Aufenthaltsgesetzes zurückbleiben und aktuell noch zur Verfügung stehende Instrumente nicht länger genutzt werden können. Das betrifft insbesondere die Mitwirkungspflichten ausreisepflichtiger Ausländer in Artikel 21, die unter anderem hinter § 60a Abs. 2c und 2d AufenthG zurückbleiben. Weiterhin fehlt es an einer Rechtsgrundlage zum Betreten und Durchsuchen der (eigenen oder fremden) Wohnungen bei Ausländern, die keinen gültigen Pass vorweisen, sowie zur Datenträgerauswertung.

AIS
FJ

31. Der Bundesrat betont, dass die Änderungen in der Rückkehrverordnung in Bezug auf die Umsetzbarkeit von Rückführungen nicht weit genug gehen. So sollten aus den Pflichten zur Zusammenarbeit aus Artikel 21 die Formulierung der Mitwirkungspflichten gewählt werden. Die Wortwahl suggeriert ein Handeln auf Augenhöhe, insbesondere da die Begrifflichkeit „Zusammenarbeit“ in Artikel 44 auf die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten abstellt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in Artikel 21 eine andere Form der Zu-

*) Hilfsempfehlung des R zu Ziffer 22

sammenarbeit („obligation to cooperate“) zu verstehen ist als bei der aus Artikel 44 („cooperate“), ist der Übersetzung „Mitwirkungspflicht“ der Vorzug zu geben.

Zu Artikel 25

- EU
In
R
32. Auf die dezidierten Regelungen zur Verpflichtung einer Rechtsberatung/Vertretung auf Staatskosten sollte verzichtet werden, da die Regelungen in Deutschland zur Prozesskostenhilfe zur Gewährleistung der Rechte der Betroffenen ausreichend sind.

Zu Artikel 27 Absatz 4

- EU
R
33. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Regelung in Artikel 27 Absatz 4 Satz 1 des Verordnungsvorschlags zu überflüssigen Gerichtsverfahren führen kann. Hiernach ist stets eine einheitliche Anfechtung der Rückkehrentscheidung nach Artikel 7 des Verordnungsvorschlags und eines Einreiseverbots nach Artikel 10 des Verordnungsvorschlags erforderlich, wenn beide Entscheidungen zusammen erlassen wurden. Nach Artikel 27 Absatz 4 Satz 1 des Verordnungsvorschlags wäre es nicht möglich, die Rückkehrentscheidung zu akzeptieren und sich nur gegen das Einreise- und Aufenthaltsverbot zu wenden. Da zum Zeitpunkt der Rückkehrentscheidung weder eine freiwillige Ausreise nach Artikel 13 des Verordnungsvorschlags noch eine Abschiebung nach Artikel 12 des Verordnungsvorschlags erfolgt sein kann, kommt eine gleichzeitig und einheitlich ergehende Rückkehrentscheidung nebst Einreiseverbot nur nach Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c des Verordnungsvorschlags (Sicherheitsrisiko) oder Absatz 2 (Ermessensentscheidung) in Betracht. Diese Umstände sind indes gesonderter Überprüfung zugänglich. Auch kann ein Einreiseverbot allein mit der Begründung angegriffen werden, dass die Befristung hinsichtlich der Länge ermessensfehlerhaft ist. Nach Artikel 27 Absatz 4 Satz 1 des Verordnungsvorschlags ist es aber nicht möglich, die Rückkehrentscheidung zu akzeptieren und nur das Einreiseverbot anzugreifen.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass Artikel 27 Absatz 4 Satz 1 des Verordnungsvorschlags auf den sinnvollen Kern reduziert

wird, einen einheitlichen Rechtsweg und dieselben Rechtsbehelfsfristen vorzusehen.

Zu Artikel 27 Absatz 5

EU
R

34. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass Artikel 27 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags klarstellungsbedürftig ist. Die Vorschrift entspricht Artikel 67 Absatz 6 Verordnung (EU) 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung). Da indes Artikel 67 Absatz 5 und Artikel 34 Absatz 4 Asylverfahrensverordnung nicht übernommen oder in Bezug genommen wurden, ist die Vorschrift sowohl hinsichtlich der erfassten Schriftstücke als auch im Hinblick auf die Verantwortlichkeit für die Übersetzung unverständlich.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass Artikel 27 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags klargestellt und der Anwendungsbereich verständlich gefasst wird.

EU
R

35. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich die in Artikel 27 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Präklusionsregelung lediglich auf Schriftstücke (und nicht auf sonstige Erklärungen und Beweismittel) bezieht. Wie bei der Parallelvorschrift des Artikels 67 Absatz 6 der Asylverfahrensverordnung stellt sich die Frage, ob die Regelung im Verhältnis zum Recht der Mitgliedstaaten abschließend ist oder ob es sich um eine Einzelregelung ohne Sperrwirkung handelt.
- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass – gegebenenfalls in den Erwägungsgründen – klargestellt wird, ob und gegebenenfalls inwieweit Artikel 27 Absatz 5 des Verordnungsvorschlags den Mitgliedstaaten Raum für weitergehende Präklusionsregelungen in ihrem nationalen Recht (wie zum Beispiel § 87b VwGO) belässt.

Zu Artikel 28 Absatz 2

EU
R

36. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass sich das Drittstaatsangehörigen in Artikel 28 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags eingeräumte Recht, vor Ablauf der Frist, innerhalb deren sie ihr Recht auf einen wirksamen gerichtli-

chen (Hauptsache-) Rechtsbehelf ausüben können, einen Antrag auf Aussetzung der Vollstreckung zu stellen, lediglich auf die Rückkehrentscheidung (Artikel 7 des Verordnungsvorschlags) bezieht. Nach der Systematik des Artikels 28 des Verordnungsvorschlags entfalten allerdings auch Rechtsbehelfe gegen das Einreiseverbot (Artikel 10 des Verordnungsvorschlags) sowie gegen eine separate Abschiebungsanordnung (Artikel 12 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags) keine aufschiebende Wirkung. Mit Blick auf die Pflicht zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes (Artikel 47 der Grundrechte-Charta) sollten Drittstaatsangehörige auch gegen diese Entscheidungen gerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch nehmen können. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass Artikel 28 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags in dem vorstehenden Sinne angepasst wird.

- b) Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich für eine Klarstellung dahingehend einzusetzen, dass im Falle der Eilantragstellung die Vollstreckung bis zur gerichtlichen Entscheidung über den Eilantrag ausgesetzt ist (vergleiche auch Artikel 68 Absatz 5 Buchstabe d Doppelbuchstabe ii Asylverfahrensverordnung, Artikel 43 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 3 Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (AsylMM-VO)).

Zu Artikel 28 Absatz 4

- EU
R
37. a) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Einhaltung der unmittelbar geltenden Vorgabe des Artikels 28 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags, über Eilanträge gegen die Rückkehrentscheidung grundsätzlich innerhalb von 48 Stunden zu entscheiden, die zuständigen Gerichte auch in rechtlich und tatsächlich einfach gelagerten Fällen vor erhebliche Herausforderungen stellen wird. Ein Verstoß gegen Entscheidungsfristen kann grundsätzlich Entschädigungsansprüche der Betroffenen auslösen. Die kurze Frist dürfte daher zur Folge haben, dass andere Verfahren zurückgestellt werden müssen. Denkbar ist auch, dass die Gerichte, um die kurze Entscheidungsfrist zu wahren, den Eilanträgen mit Blick auf die gravierenden Folgen, die mit der Vollstreckung der Entscheidung für den Drittstaatsangehörigen verbunden sind, in einer Vielzahl von Fällen stattgeben werden. Dies würde das Ziel des Verordnungsvorschlags, die Rückführung zu effektivieren, in Frage

stellen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass ein Bereitschaftsdienst über das gesamte Wochenende (über am Freitag eingehende Eilanträge müsste spätestens am Sonntag entschieden werden) jedenfalls in der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit gegenwärtig nicht besteht. Zu beachten ist schließlich, dass die AsylMM-VO den Gerichten in Eilverfahren, die die Bestimmung des für die Durchführung eines Asylverfahrens zuständigen Mitgliedstaats zum Gegenstand haben, immerhin eine Frist von einem Monat einräumt (Artikel 43 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 4 AsylMM-VO).

- b) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür Sorge zu tragen, dass Artikel 28 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags nach dem Vorbild des Artikels 27 Absatz 1 Satz 1 des Verordnungsvorschlags so gefasst wird, dass die Bestimmung die Festlegung angemessener Entscheidungsfristen den Mitgliedstaaten überlässt.

Zu Artikel 29

EU
AIS

38. Der Bundesrat unterstreicht, dass die Haft als schwerwiegender Grundrechtseingriff nur als ultima ratio eingesetzt werden darf, stets mildere Mittel zu prüfen sind und die Verhältnismäßigkeit beachtet werden muss. Die Haftdauer und Unterbringungsmodalitäten müssen die vollständige Einhaltung der Charta gewährleisten. Ein effektives Rechtsschutzsystem muss sichergestellt sein.

EU
In
R

39. Die Begrenzung auf die Sicherungshaft ist zu eng. Es besteht andernfalls die Befürchtung, dass etwa die Vorbereitungs- oder Mitwirkungshaft künftig nicht länger möglich sein werden. Auch der Ausreisegewahrsam könnte vor diesem Hintergrund kritisch gesehen werden. Ebenso wären weitergehende Haftformen wie dauerhafter „Ausreisetarrest“ für ausreisepflichtige Gefährder und Täter schwerer Straftaten nach Haftverbüßung bis zur freiwilligen Ausreise oder Abschiebung (vergleiche zum Ganzen BT-Drucksache 20/1175), der nunmehr ausdrücklich auch im Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“ vorgesehen ist (vergleiche Seite 94), gegebenenfalls nicht mehr realisierbar.

Den Mitgliedstaaten sollte diese Möglichkeit in der Rückführungsverordnung daher ausdrücklich eingeräumt oder jedenfalls sichergestellt sein, dass diese nicht faktisch ausgeschlossen wird.

- EU
AIS
FJ
40. Der Bundesrat unterstreicht, dass unter Beachtung von Artikel 18 eine Inhaftierung Minderjähriger zur Vorbereitung einer Rückführung regelmäßig nicht verhältnismäßig ist und eine Verhältnismäßigkeit nur dann vorliegt, wenn die rückzuführende Person ein Sicherheitsrisiko nach Artikel 16 darstellt. Der Bundesrat betont, dass in Artikel 29 Absatz 3 dieser Verordnungsvorschlag eine entsprechende Klarstellung aufgenommen werden muss.

Zu Artikel 30

- EU
In
R
41. Die Fluchtgefahr als Haftgrund der Abschiebungshaft wird nur in wenigen Konstellationen widerleglich vermutet. Der Haftgrund der illegalen Einreise ist nicht aufgeführt. In allen übrigen Fällen ist das Risiko der Flucht anhand einer Gesamtbeurteilung der spezifischen Umstände des Einzelfalls zu bestimmen und soweit eines der Kriterien bezüglich des betroffenen Drittstaatsangehörigen erfüllt ist. Im Vorschlag für eine Richtlinie zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung) von Juli 2019 (Ratsdokument vom 13.06.2019, 10144/19, Seite 46 fortfolgende) war vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten auch in weiteren als derzeit in Absatz 1 geregelten Fällen vorsehen müssen oder können, dass die Fluchtgefahr widerleglich vermutet wird. Eine Ausweitung der Vermutungstatbestände wird für erforderlich erachtet, um das Instrument der Inhaftierung wirksam anwenden zu können.

Zu Artikel 31

- EU
In
R
42. Von einer Regelung möglicher Maßnahmen als „echte“ Alternativen zur Inhaftierung, ohne dass zugleich klargelegt ist, dass mildere Mittel als Alternativen zur Abschiebungshaft gleich effektiv sein müssen, um die Abschiebung sicherzustellen, sollte abgesehen werden.

Sofern eine Fluchtgefahr vorliegt, gibt es keine realistischen Alternativen zur Abschiebungshaft. Die aufgeführten Maßnahmen, wie beispielsweise Meldeauflagen oder selbst die elektronische Aufenthaltsüberwachung, sind nicht geeignet, das Untertauchen eines Ausländers hinreichend sicher zu verhindern.

Mit der im Verordnungsvorschlag vorgesehenen Regelung wird der Begründungsaufwand für eine Inhaftierung erhöht und diese letztlich erschwert.

Zu den Artikeln 33 und 35

- EU
AIS
FJ
43. Artikel 33 des Verordnungsvorschlags normiert, dass die Inhaftnahme unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter mindestens alle drei Monate überprüft wird. Das ist aus kinder- und jugendhilferechtlicher Sicht ein zu langer Zeitraum. Der Bundesrat betont, dass eine Kürzung des Zeitraums der Überprüfung der Inhaftierung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter geboten ist.
- AIS
FJ
44. Der Bundesrat betont, dass die in Artikel 33 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags vorgesehene regelmäßige Überprüfung von Haftanordnungen dem Zeitempfinden Minderjähriger nicht entspricht und der Zeitabstand deshalb auf einen Monat verkürzt werden muss.
- AIS
FJ
45. Artikel 17 des Verordnungsvorschlags formuliert, dass die Haft „nur im äußersten Falle“ eingesetzt werden darf. Artikel 35 des Verordnungsvorschlags formuliert hingegen, dass die Haft nur als „letztes Mittel“ eingesetzt werden darf. Diese Entschärfung der Formulierung wird durch den Bundesrat aus kinder- und jugendhilferechtlicher Sicht nicht begrüßt.
- EU
AIS
FJ
46. Der Bundesrat betont, dass eine vermehrte Inhaftnahme zur Vorbereitung einer Rückführung zu einem erheblichen personellen und finanziellen Mehraufwand der Länder führt, da die Unterbringung in gesonderten Einrichtungen oder gesonderten Bereichen bestehender Einrichtungen erfolgen muss.
- EU
AIS
FJ
47. Der Bundesrat begrüßt den Willen der Bundesregierung, die Zuständigkeit für die Durchführung aller Überstellungen nach der Dublin- beziehungsweise der Asyl-Migrationsmanagementverordnung zu zentralisieren, gegebenenfalls durch Bundesausreisezentren, die der Bund gemeinsam mit den Ländern einrichtet.
- EU
AIS
FJ
48. Der Bundesrat betont abschließend, dass eine mögliche Verschärfung des nationalen Rechtsrahmens insbesondere im Bereich der Inhaftierung zur Vorbereitung einer Rückführung aufgrund des gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Bezug auf Minderjährige und vulnerable Gruppen sehr kritisch gesehen wird.

Zu den Artikeln 39 fortfolgende

- EU
In
R 49. Die umfangreichen Regelungen zur Datenübermittlung, die potentiell zu Problemen führen, sollten möglichst reduziert werden.
- In
R 50. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich im weiteren Verlauf der Rechtssetzung auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die in der Stellungnahme genannten Regelungen entsprechend angepasst werden.
- EU
AIS
FJ
In 51. Der Bundesrat weist darauf hin, dass für die Länder und ihre Kommunen von den Vorgaben des Verordnungsvorschlags jedenfalls zusätzliche Belastungen ausgehen werden, deren Finanzierung ungeklärt ist. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, die Bereitstellung von Bundesmitteln für die Umsetzung der Verordnung zu prüfen.

Vorlagenbezogene Vertreterbenennung

- EU
In 52. Der Bundesrat benennt für die Beratungen der Vorlage in den Gremien des Rates gemäß § 6 Absatz 1 EUZBLG in Verbindung mit Abschnitt I der Bundesländer-Vereinbarung
- einen Vertreter des
- Freistaates Bayern,
- Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
- (MR Martin Schuster).

Direktzuleitung

- EU
AIS
FJ 53. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

54. Der **Finanzausschuss**

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.