

13.06.25**Beschluss**
des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 1055. Sitzung am 13. Juni 2025 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Verordnungsvorschlag insgesamt

1. 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.
2. 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.

3. 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.
-
4. 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.

5. 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.
6. 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

7. 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 den Artikeln 10 und 16

8. 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.
9. 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

10. 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

11. 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

12. 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.

Zu Artikel 20

13. Mit Blick auf Artikel 20 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags kann es 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.
14. Der Bundesrat bittet ferner 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.
15. 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

16. 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.

Zu Artikel 27 Absatz 4

17. 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

18. 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 so-

wohl 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.
19. 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 4

20. 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

- 21. 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.

Zu den Artikeln 33 und 35

- 22. 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.

23. 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.

Zu den Artikeln 39 fortfolgende

24. Die umfangreichen Regelungen zur Datenübermittlung, die potentiell zu Problemen führen, sollten möglichst reduziert werden.

Sonstige Anliegen

25. 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.
26. 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

27. 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

28. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.