



Brüssel, den 3. Oktober 2025
(OR. en)

9205/25

**Interinstitutionelles Dossier:
2025/0059 (COD)**

LIMITE

**JAI 647
MIGR 183
COMIX 150**

**CH
IS
LI
NO**

VERMERK

Absender:	Vorsitz
Empfänger:	Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat
Betr.:	Papier des Vorsitzes über die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten

In den letzten Jahren stand eine wirksamere Rückkehrpolitik ganz oben auf unserer Agenda. Es ist nach wie vor von entscheidender Bedeutung, dass wir über eine wirksame Politik verfügen und es gelingt, die Zahl der Rückführungen aus der EU in Drittländer zu erhöhen, damit sich unsere Gesellschaften auf die Fähigkeit der Regierungen verlassen können, die Migration zu steuern und Ressourcen denjenigen Personen bereitzustellen, die internationalen Schutz benötigen. Eine wirksame Rückkehrpolitik wird auch allen Drittstaatsangehörigen, die keinen Schutz benötigen, die klare Botschaft vermitteln, sich nicht auf die gefährliche Reise in die Europäische Union zu begeben, sowie die Gefährdung von Menschenleben verhindern.

Es gibt keine Sofortlösung, um eine wirksame Rückkehrpolitik zu verwirklichen. Es handelt sich vielmehr um einen komplexen und zeitaufwändigen Prozess, an dem mehrere Stellen/Behörden in den Mitgliedstaaten sowie in Drittländern beteiligt sind.

Für eine wirksame Rückkehrpolitik benötigen wir in erster Linie einen aktuellen Rechtsrahmen, der den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten gerecht werden und es uns ermöglichen sollte, Rückkehraktionen rasch und effizient durchzuführen. Die Europäische Kommission ist der Forderung unserer Staats- und Regierungschefs, rasch einen Vorschlag für neue Vorschriften für die Rückkehr vorzulegen, nachgekommen und hat diesen im März vorgelegt. Seitdem haben unsere Expertinnen und Experten den Vorschlag der Kommission für eine Rückkehrverordnung, mit der ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem geschaffen und sichergestellt werden soll, dass die Behörden durch die Vorschriften der Verordnung rasch und effizient Rückkehraktionen durchführen können, sehr ausführlich erörtert.

Der Vorschlag ist sehr komplex und detailliert und erfordert Zeit für Beratungen. Dennoch sind wir der Ansicht, dass dringend aktualisierte und zeitgemäße Vorschriften für die Rückkehr illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger bestehen müssen. Wir sind davon überzeugt, dass wir dank unserer Entschlossenheit, intensiv daran zu arbeiten, und dank der kontinuierlichen Bemühungen der Mitgliedstaaten, bis zum Ende des dänischen Ratsvorsitzes unseren Standpunkt zu der vorgeschlagenen Rückkehrverordnung festlegen können. Wir zählen auf die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei diesem anspruchsvollen Unterfangen.

Die vorgeschlagene Rückkehrverordnung bringt verschiedene Neuerungen mit sich. Bei den anstehenden Beratungen auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Oktober möchten wir uns auf eine der wichtigsten Neuerungen konzentrieren – die vorgeschlagene verpflichtend gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten.

Gegenseitige Anerkennung

In den letzten Jahren wurde die Frage der gegenseitigen Anerkennung auf höchster Ebene zur Sprache gebracht, wobei der Europäische Rat die Mitgliedstaaten ersuchte, ihre Rückkehrentscheidungen gegenseitig anzuerkennen.¹ Die gegenseitige Anerkennung ist kein neues Instrument und wurde bereits 2001 als optionales Instrument vereinbart. Die Debatten über dieses Instrument wurden erstmals im Rahmen des Mandats des Rates für die Neufassung der Rückführungsrichtlinie im Zeitraum 2018-2019 wieder aufgenommen. Das Mandat des Rates für dieses Instrument wurde um einige strengere Bestimmungen erweitert, aber einige Mitgliedstaaten bedauerten, dass es in der Neufassung keine substantielle Lösung für die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen gibt.

In ihrem Vorschlag für die Rückkehrverordnung hat die Kommission die gegenseitige Anerkennung erheblich gestärkt, indem die Anerkennung von Rückkehrentscheidungen, die von anderen Mitgliedstaaten erlassen wurden, nach einer Übergangszeit verpflichtend vorgeschrieben wird. Die Kommission betrachtet die verpflichtende gegenseitige Anerkennung als einen der wichtigsten Bestandteile des von der Kommission vorgeschlagenen gemeinsamen europäischen Rückkehrsystems.

Die Absicht der Kommission besteht darin, mit der verpflichtenden gegenseitigen Anerkennung nicht nur allen illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, sondern auch unseren Bürgerinnen und Bürger die klare Botschaft zu vermitteln, dass eine Rückkehrentscheidung, sobald sie in einem der Mitgliedstaaten ergangen ist, im gesamten Schengen-Raum umgesetzt wird. Nach Ansicht der Kommission sollte sie auch von einer Flucht abhalten und der Sekundärmigration entgegenwirken, was nach wie vor große Herausforderungen sind, sowie zu einer verstärkten freiwilligen Rückkehr führen. In der Praxis sollte die gegenseitige Anerkennung, die durch eine Europäische Rückkehranordnung erleichtert wird, welche der Kommission zufolge die nationalen Rückkehrentscheidungen ergänzen und deren Kernelemente enthalten wird, eine Vereinfachung der Verfahren bewirken, Doppelarbeit verhindern und es den Mitgliedstaaten ermöglichen, das Rückkehrverfahren nicht neu einzuleiten, sondern es ab dem Zeitpunkt weiterzuführen, an dem sie die Rückkehrentscheidung vollstrecken.

¹ z. B. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 9. Februar 2023 (EUCO 1/23).

Während der Beratungen über die vorgeschlagene Rückkehrverordnung in den Sitzungen der Gruppe „Integration, Migration und Rückführung“ (IMEX Rückführung) haben viele Mitgliedstaaten deutlich gemacht, dass Flexibilität erforderlich ist und auf das Risiko eines Verwaltungsaufwands hingewiesen, auch in Bezug auf die gegenseitige Anerkennung und die Europäische Rückkehranordnung. Viele Mitgliedstaaten sind der Ansicht, dass unterschiedliche rechtliche, praktische und operative Fragen dazu führen werden, dass der Erlass einer nationalen Rückkehrentscheidung mit weniger Aufwand verbunden, schneller und wirksamer ist als die Anerkennung einer von einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Entscheidung.

Der Vorsitz ist sich der Bedeutung des Signals bewusst, das von der verpflichtenden gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen ausgehen würde, er nimmt aber auch die nachdrückliche Forderung der Mitgliedstaaten nach Flexibilität zur Kenntnis. Wir sind der Ansicht, dass diese Flexibilität durch bestimmte Änderungen der von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen über die verpflichtende gegenseitige Anerkennung erreicht werden könnte.

Daher hat der Vorsitz in seinem Kompromissvorschlag ***zusätzliche Ausnahmen*** in Bezug auf die verpflichtende gegenseitige Anerkennung hinzugefügt. Vor allem in Fällen, in denen der Erlass einer neuen Rückkehrentscheidung zu einer schnelleren und wirksameren Rückkehr oder Abschiebung führen würde, sollte es den Mitgliedstaaten gestattet sein, diese zu erlassen, um eine rasche Rückkehr zu gewährleisten. Dies gilt auch, wenn Drittstaatsangehörige gemäß Artikel 23a des Schengener Grenzkodexes oder aufgrund bilateraler Abkommen oder Vereinbarungen in einen anderen Mitgliedstaat überstellt werden. Im Kompromissvorschlag wird zudem klargestellt, dass Dublin-Fälle nicht abgedeckt sind.

Darüber hinaus sollte den ***Mitgliedstaaten mehr Zeit eingeräumt werden, bevor die gegenseitige Anerkennung verpflichtend wird***, um eine bessere Vorbereitung auf diesen wichtigen Schritt zu gewährleisten. Die gegenseitige Anerkennung wird drei Jahre nach Inkrafttreten des Pakets verpflichtend, statt nach einem Jahr, wie von der Kommission vorgeschlagen.

Weitere Elemente des Kompromissvorschlags des Vorsitzes bestehen darin, die Anwendung der Europäischen Rückkehranordnung nicht verpflichtend zu machen, wodurch den Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Vermeidung unnötigen Verwaltungsaufwands Rechnung getragen wird, und den komplexen Entschädigungsmechanismus für die Erstattung von Kosten im Zusammenhang mit der Rückkehr bei der Umsetzung der von einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Rückkehrentscheidung abzuschaffen.

Diese Elemente **sorgen ebenfalls für die** von den Mitgliedstaaten gewünschte **notwendige Flexibilität**.

Schließlich dürfte unser Vorschlag für eine **künftige Überprüfung der Wirksamkeit der verpflichtenden gegenseitigen Anerkennung durch die Kommission** und die Möglichkeit, gezielte Änderungen vorzuschlagen, dazu beitragen, einen zukunftssicheren Mechanismus zu erhalten.

Der Vorsitz ist der Auffassung, dass alle oben genannten Elemente, die den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität bieten, es uns in naher Zukunft ermöglichen sollten, die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen in der Europäischen Union verpflichtend vorzuschreiben, was das starke Signal senden würde, dass Rückführungen nicht einfach durch Flucht in einen anderen Mitgliedstaat vermieden werden können und gleichzeitig sicherstellen würde, dass die Rückkehraktionen so schnell wie möglich erfolgen. Dies ist auch ein Aspekt der Verordnung, bei dem es für die Mitgliedstaaten von wesentlicher Bedeutung sein wird, Kompromissbereitschaft zu zeigen, um Fortschritte bei dem Vorschlag zu erzielen.

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, auf der nächsten Tagung des Rates (Justiz und Inneres) im Oktober der oben genannten Lösung hinsichtlich einer verpflichtenden gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen anderer Mitgliedstaaten zuzustimmen.

Die Ministerrunde wird ferner ersucht, sich zu Umfang und Art der zusätzlichen Ausnahmen in Bezug auf die verpflichtende gegenseitige Anerkennung zu äußern, um das richtige Gleichgewicht zwischen der Ausschöpfung des vollen Potenzials der gegenseitigen Anerkennung bei gleichzeitiger Wahrung der Flexibilität zu finden.