

Beschluss**des Bundesrates**

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU**COM(2016) 467 final; Ratsdok. 11317/16**

Der Bundesrat hat in seiner 950. Sitzung am 4. November 2016 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat steht dem Vorschlag der Kommission, die Asylverfahrensrichtlinie durch eine Verordnung über ein einheitliches gemeinsames Asylverfahren in der EU zu ersetzen, um ein echtes gemeinsames EU-Asylsystem zu erreichen, positiv gegenüber. Er begrüßt ausdrücklich das Ziel, dass Asylsuchende in allen Mitgliedstaaten der EU gleich und in angemessener Weise behandelt werden.
2. Mit den beiden in den BR-Drucksachen 503/16 (sogenannte Verfahrensverordnung) und 499/16 (sogenannte Anerkennungsverordnung) übermittelten Vorschlägen legt die Kommission zwei Rechtsakte vor, die der europaweiten Vereinheitlichung des Asyl- und Asylverfahrensrechts dienen sollen.

Beide miteinander inhaltlich eng verflochtene Verordnungsvorschläge zielen gemäß den Ausführungen in der jeweiligen Begründung im Wesentlichen darauf ab, die formalrechtlichen Voraussetzungen für eine "integrierte, nachhaltige und ganzheitliche EU-Migrationspolitik" zu schaffen. Sie verstehen sich somit als Bausteine des "Gemeinsamen Europäischen Asylsystems".

Durch eine normativ fixierte Vereinheitlichung des Asylverfahrens sollen die bisherigen Unterschiede in der Flüchtlingsaufnahme zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt werden. Die Kommission strebt dadurch insbesondere die

Vermeidung von Anreizen für Geflüchtete an, gezielt dort um Schutz nach-zusuchen, wo sie die für sich günstigsten Aufnahmebedingungen erwarten (sogenannte Pull-Faktoren), was zu einer gleichmäßigeren Lastenverteilung innerhalb der EU beitragen soll.

Der Bundesrat begrüßt die von der Kommission mit diesen Vorschlägen verfolgte Zielsetzung, die Modalitäten der Flüchtlingsaufnahme in den Mitgliedstaaten der EU zu harmonisieren. Er ist allerdings der Auffassung, dass eine abschließende Bewertung der vorliegenden Verordnungsvorschläge eine substantiierte asylrechtliche, asylverfahrens- und aufenthaltsrechtliche Prüfung voraussetzt, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Umsetzung der vorgesehenen Rechtsakte zu gravierenden Veränderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage mit Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung in Ländern und Gemeinden im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schutzsuchenden und Geflüchteten führen kann. Dies betrifft sowohl die Dogmatik des bisher in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Asyl- und Asylverfahrensrechts als auch administrative Aspekte im Hinblick auf die Regelungen zur Ausgestaltung des Antragsverfahrens, etwa bezüglich behördlich verbindlicher Fristen und Rechte von Asylantragstellerinnen und -antragstellern.

Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, eine entsprechende Aufbereitung auszuarbeiten und den Ländern als Grundlage für die Bewertung der Verordnungsvorschläge zu übermitteln. Die Bundesregierung wird zudem um eine Einschätzung gebeten, welche Folgen der geänderten Rechtslage nach Inkrafttreten der Verordnungen für den Asylzugang nach Deutschland erwartet werden.

3. Er begrüßt das Ziel des Verordnungsvorschlags, das Verfahren für die Gewährung und den Entzug internationalen Schutzes in der Union effektiver auszugestalten und in den Mitgliedstaaten anzugleichen. Soweit der Vorschlag auf die Schaffung eines partiell harmonisierten, bereichsspezifischen Rechts für das gerichtliche Verfahren auf Gewährung internationalen Schutzes abzielt, wirft er jedoch im Hinblick auf die Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten die Frage auf, ob die Rechtsetzungskompetenz der EU zur Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems eine derart detaillierte Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens umfasst. Der Vorschlag würde zudem weitere prozessuale Sonderregelungen schaffen, die

die Rechtsanwendung erschweren. Bedenken bestehen daneben gegen einzelne Bestimmungen.

4. Der Bundesrat hält es für geboten, Artikel 7 Absatz 4 des Verordnungsvorschlags dahin abzuändern, dass die Antragstellenden stets ihren Aufenthaltsort und ihre Anschrift (nicht lediglich eine Telefonnummer) mitzuteilen haben, damit im gerichtlichen Verfahren eine ordnungsgemäße Ladung und Zustellung der gerichtlichen Entscheidung gewährleistet sind. Die Vorschrift ist dahingehend zu ergänzen, dass weiterhin öffentliche Zustellungen nach Maßgabe des mitgliedstaatlichen Verfahrensrechts zulässig sind.
5. Er lehnt die in Artikel 8 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags vorgesehene Verpflichtung der Asylbehörde ab, den Antragstellenden einen Dolmetscher auch zur Darlegung ihres Falls vor den Gerichten zur Seite zu stellen. Vielmehr muss durch eine entsprechende Regelung in Kapitel V gewährleistet werden, dass die Bestellung eines Dolmetschers im gerichtlichen Verfahren der Prozessleitung des erkennenden Gerichts zufällt.
6. Der Bundesrat bittet, die Auswirkungen der Regelung in Artikel 13 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags (Aufzeichnung der persönlichen Anhörung mithilfe von audiovisuellen Aufnahmegeräten) auf das gerichtliche Verfahren zu überdenken. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und wie eine audiovisuelle Aufzeichnung der persönlichen Anhörung - gegebenenfalls auf Antrag der Antragstellenden oder des rechtlichen Beistands - als Beweismittel in das gerichtliche Verfahren einzuführen wäre. Unklar ist, in welchem Verhältnis die audiovisuelle Aufzeichnung (Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags) und die objektive Niederschrift oder das Wortprotokoll (Artikel 13 Absatz 1 des Vorschlags) zueinander stehen und wie das Gericht bei der Würdigung des Vorbringens beides zu behandeln hat. Da zudem das Gericht im Verfahren eine umfassende Ex-nunc-Prüfung aller Tatsachen und Rechtsfragen vorzunehmen hat (Artikel 53 Absatz 3 Satz 1 des Vorschlags) und die Antragstellenden ihrerseits nur neue Elemente vorbringen dürfen (Artikel 53 Absatz 3 Satz 2 des Vorschlags), erschiene es wegen des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf jedenfalls problematisch, die audiovisuelle Aufzeichnung nicht in das gerichtliche Verfahren einzuführen, auch wenn dies beantragt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie in der gerichtlichen Praxis häufig - die Richtigkeit der Niederschrift angezweifelt wird.

7. Der Bundesrat hält es für geboten, dass den Antragstellenden qualifizierte Informationen über das Asylverfahren bereitgestellt werden und sie bei der Vorbereitung ihres Antrags und ihrer Anhörung unterstützt werden. Die Möglichkeit der Unterstützung durch einen Rechtsbeistand trägt zu einem fairen Verfahren zur Gewährung internationalen Schutzes bei.

Er sieht es jedoch als erforderlich an, klarer zu definieren, worauf sich dieser Anspruch bezieht und mit welchem Verfahrensschritt er einsetzt. In Artikel 14 Absatz 1 und 2 des Verordnungsvorschlags ist von einem Recht "in allen Phasen des Verfahrens" die Rede. Artikel 15 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags definiert dies näher als "im Verwaltungsverfahren nach Kapitel III und im Rechtsbehelfsverfahren". Das Verwaltungsverfahren nach Kapitel III beginnt nach Artikel 25 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags damit, dass ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser der Asylbehörde oder anderen Behörden nach Artikel 5 Absatz 3 oder 4 gegenüber den Wunsch äußert, internationalen Schutz zu erhalten. Dies könnte so verstanden werden, dass der Anspruch auf Rechtsberatung bereits mit dem Asylgesuch einsetzt. Sinnvoll ist eine über eine Verfahrensberatung hinausgehende Rechtsberatung - die in Deutschland nach dem Rechtsdienstleistungsgesetz nur durch einen eng begrenzten Personenkreis, in der Regel durch Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, geleistet werden darf - jedoch erst ab dem Zeitpunkt der Asylantragstellung. Bezugsgegenstand ist das durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge als Asylbehörde im Sinne der vorgeschlagenen Verordnung durchgeführte und verantwortete Verwaltungsverfahren, nicht hingegen jeglicher sonstiger Verfahrensschritt nach dem Asylgesuch. Hier muss eine klare Abgrenzung sowohl zur unentgeltlichen Rechtsberatung und -vertretung nach dem künftigen Artikel 26 der Aufnahmerichtlinie als auch zwischen der in vielerlei Hinsicht bewährten Verfahrensberatung in den Ländern und der vom Bund zu gewährleistenden Rechtsberatung und -vertretung im Asylverfahren sichergestellt sein.

Der Bundesrat regt daher an, den Anwendungsbereich der Rechtsberatung und Vertretung nach Artikel 14 fortfolgende des Verordnungsvorschlags klarer zu definieren.

8. Der Bundesrat hält im Hinblick auf Artikel 16 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags eine Klarstellung dergestalt für notwendig, dass jedenfalls im gerichtlichen Verfahren nach Kapitel V mitgliedstaatliche

Regelungen des Verwaltungsprozessrechts über die Vorlage von Urkunden oder Akten, die nach ihrem Inhalt geheimhaltungsbedürftig sind, abschließend Anwendung finden.

9. Er spricht sich gegen jede starre Frist in Artikel 22 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags aus. Ein gerichtliches Verfahren auf Vormundbestellung mit entsprechenden Verfahrensgarantien (Anhörung, Dolmetscher) und Ermittlungserfordernissen - etwa zur Frage der Minderjährigkeit, aber auch zu der Frage, ob die Sorgeberechtigten tatsächlich an der Ausübung der elterlichen Sorge gehindert sind, so dass das Ruhen der elterlichen Sorge festgestellt werden kann (§ 1674 BGB) - ist innerhalb dieser Frist nicht durchführbar. Dies gilt umso mehr, wenn der Beginn der Frist bereits an die Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz im Sinne des Artikels 25 Absatz 1 bei einer der dort oder in Artikel 5 Absatz 3 oder 4 des Verordnungsvorschlags genannten Stellen geknüpft wird. Zu diesem Zeitpunkt ist oft weder die Minderjährigkeit offenkundig noch konnte stets schon das Jugendamt eingeschaltet werden und die notwendigen Einschätzungen vornehmen. Solange noch nicht feststeht, ob die Minderjährigen mit Verwandten zusammengeführt werden können und an welchem Ort sie sich im weiteren Verlauf des Verfahrens aufhalten werden, ist auch die Auswahl einer ortsnahen Person als dauerhaftem Ansprechpartner noch nicht möglich. Eine starre Entscheidungsfrist stünde auch im Konflikt mit der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes) und potentiell auch mit dem verfassungsrechtlich geschützten Elternrecht.
10. Der Bundesrat bittet zu gewährleisten, dass in einer Übergangsphase bis zur Bestellung eines Vormunds durch die Gerichte jede geeignete Form einer mitgliedstaatlich vorgesehenen von den Asylbehörden unabhängigen Vertretung, die das Kindeswohl zu schützen vermag und auch kraft Gesetzes berufen sein kann, ausreicht. Zugleich muss durch die Vorgaben zur Stellung eines Antrags auf internationalen Schutz, zur Registrierung sowie zur Einreichung dieses Antrags in den Artikeln 22, 25, 27, 28 und 32 des Verordnungsvorschlags gewährleistet werden, dass für die unbegleiteten Minderjährigen bis zur auf Dauer angelegten Bestellung eines Vormunds und dessen Erstkontakt mit dem Mündel keine Fristen zu laufen beginnen und an Handlungen der Minderjährigen selbst keine Rechtsnachteile für diese geknüpft werden können.

11. Ebenso spricht sich der Bundesrat gegen die zu enge Fassung des Artikels 22 Absatz 4 Satz 2 des Verordnungsvorschlags aus, wonach die als Vormund handelnde Person nicht durch eine andere Person ersetzt werden kann, es sei denn, die zuständigen Behörden sind der Auffassung, dass sie ihre Aufgabe als Vormund nicht ordnungsgemäß erfüllt hat. Daneben muss auch eine Entpflichtung aus weiteren sachlichen oder in der Person des Vertreters liegenden Gründen möglich sein. So kann etwa ein Wechsel auch dann geboten sein, wenn der bisherige Vertreter wegen Krankheit, Umzugs, Arbeitsplatzwechsels oder aus sonstigen gewichtigen Gründen an der weiteren Ausübung der Vertretung gehindert ist. Ebenso kann beispielsweise ein Wechsel des Aufenthaltsorts der oder des unbegleiteten Minderjährigen die Bestellung eines anderen Vertreters vor Ort gebieten.
12. Der Bundesrat begrüßt, dass der Verordnungsvorschlag die Interessen und das Wohl von Minderjährigen grundsätzlich berücksichtigt. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass dieser Grundsatz auch bei den Verfahrensregelungen zur Asylantragstellung (Artikel 31, 32 und 41 des Verordnungsvorschlags), und den Regelungen zur medizinischen Altersfeststellung (Artikel 24 des Verordnungsvorschlags) anzuwenden ist.
13. Der Bundesrat erachtet eine starre Frist von zehn Arbeitstagen ab Erstkontakt gemäß Artikel 32 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags für die Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz für zu kurz, um eine Einarbeitung und vollständige Bewertung der persönlichen Umstände der unbegleiteten Minderjährigen durch den Vormund zu gewährleisten. Die Frist zur Stellung und Einreichung von Anträgen für den Vormund muss so bemessen sein, dass der Vormund den Sachverhalt stets sorgfältig ermitteln und prüfen kann.
14. Der Bundesrat sieht es als erforderlich an, dass unbegleitete Minderjährige zu jedem Verfahrenszeitpunkt rechtlich vertreten werden müssen und stets eine sorgfältige Abwägung des Einzelfalls unter Berücksichtigung des Kindeswohls erfolgen muss. Sicherzustellen ist zudem, dass keine Verfahrenshandlungen ohne die rechtliche Vertretung vorgenommen und Verwaltungsakte grundsätzlich auch gegenüber der rechtlichen Vertretung erklärt werden.

Die Regelung, dass Asylbehörden ohne oder unter Missachtung der rechtlichen Vertretung der oder des unbegleiteten Minderjährigen Anträge für unbegleitete Minderjährige stellen können, wird strikt abgelehnt.

Weiter sind unbegleitete Minderjährige von Grenzverfahren beziehungsweise beschleunigten Verfahren auszunehmen, da unterstellt wird, dass unbegleitete Minderjährige grundsätzlich nicht in der Lage sind, ihre Belange in solch abgekürzten Verfahren ausreichend darzulegen und geltend zu machen.

15. Der Bundesrat hält die Präklusion von Elementen, deren Bedeutung die Antragstellenden fahrlässig verkannt haben (Artikel 53 Absatz 3 Satz 2 des Vorschlags) für zu weitreichend und sehr bedenklich.
16. Er weist darauf hin, dass die Regelung zur Übersetzung sachdienlicher Unterlagen im gerichtlichen Verfahren (Artikel 53 Absatz 5 des Vorschlags) erhebliche Auswirkung auf Kosten und Dauer der gerichtlichen Verfahren haben kann. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Vielzahl sachdienlicher Unterlagen (zum Beispiel Lageberichte von Nichtregierungsorganisationen, nicht übersetzte Berichte der künftigen Europäischen Asylagentur, richterliche Hinweise, behördliche Auskünfte) deren Übersetzung im Verfahren erforderlich sein kann. Die Übersetzung längerer Quellen kann erhebliche Zeit in Anspruch nehmen. Insoweit sollte - insbesondere im Hinblick auf englischsprachige Quellen - eine Klarstellung dahin erfolgen, dass auf eine Übersetzung in die jeweilige nationale Gerichtssprache im Einvernehmen mit den Verfahrensbeteiligten beziehungsweise den Antragstellenden verzichtet werden kann.
17. Der Bundesrat sieht die Regelung in Artikel 53 Absatz 6 Unterabsatz 3 des Verordnungsvorschlags, wonach die Rechtsbehelfsfristen unter anderem ab der Ernennung des rechtlichen Beistands oder Beraters beginnen sollen, als unzureichend an. Die Regelung dürfte dem Grundsatz der Verfahrensbeschleunigung zuwiderlaufen und kann zu Unklarheiten über den Ablauf der Rechtsbehelfsfrist führen. Nicht abgestimmt ist die Regelung insbesondere mit der Konstellation, dass die unentgeltliche Rechtsberatung beantragt wird, der Antrag und die Ernennung des Rechtsbeistands jedoch nach Ablauf der "regulären" Rechtsbehelfsfrist abgelehnt werden. Ein dem nationalen Prozessrecht nachgebildetes Modell der Wiedereinsetzung in den vorigen Stand

würde diese Unklarheiten vermeiden und auch weiteren Gründen einer unverschuldeten Fristversäumnis hinreichend flexibel Rechnung tragen.

18. Der Bundesrat hält eine Überarbeitung von Artikel 54 des Verordnungsvorschlags für geboten. Das Verhältnis der Absätze 1 bis 3 zueinander bedarf der Klarstellung. Normtext und Begründung lassen offen, ob in den in Absatz 2 genannten Fällen eine behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich ist oder ob die aufschiebende Wirkung ipso iure entfällt. Sollte eine behördliche Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich sein, sollte eine entsprechende Ermächtigung für die Behörden in den Vorschlag aufgenommen werden. Die Artikel 35 bis 43 des Verordnungsvorschlags (Entscheidungen über Anträge) enthalten hier, soweit ersichtlich, keine Regelungen. Aus Artikel 54 Absatz 3 geht zudem nicht eindeutig hervor, ob er sich ausschließlich auf einstweilige Verfahren im Sinne des Absatzes 2 bezieht, also die aufschiebende Wirkung beseitigt, oder über Absatz 2 hinaus weitere Fälle der aufschiebenden Wirkung enthält. Ebenso wünschenswert wäre eine Klarstellung, ob ein Antrag im Sinne des Absatzes 2 innerhalb einer bestimmten Frist zu stellen ist oder ob die Fristen des Artikels 53 Absatz 6 auch für Anträge nach Artikel 54 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags gelten.

19. Der Bundesrat bittet darüber hinaus um eine Klarstellung der Regelung in Artikel 54 Absatz 3 Buchstaben a und b des Verordnungsvorschlags:

Die Regelung in Buchstabe a könnte dahin verstanden werden, dass stets ein Dolmetscher und ein rechtlicher Beistand im Sinne eines Anwaltszwangs für die gerichtliche Entscheidung über den Verbleib im Hoheitsgebiet des zuständigen Mitgliedstaats erforderlich sind und gegebenenfalls ein unentgeltlicher Rechtsbeistand auch ohne hinreichende Erfolgsaussichten des gerichtlichen Antrags zu ernennen ist. Dies dürfte nicht beabsichtigt sein und wäre jedenfalls mit Blick auf Artikel 15 Absatz 5 des Vorschlags nicht systemgerecht.

Die Regelung in Buchstabe b, wonach das Gericht die Entscheidung zur Ablehnung des internationalen Schutzes in faktischer und rechtlicher Hinsicht prüft, wirft die Frage auf, ob bei der gerichtlichen Eilentscheidung über den Verbleib im Hoheitsgebiet eine summarische - vorläufige - Prüfung der Sach- und Rechtslage zulässig ist. Es empfiehlt sich die Klarstellung, dass eine

abschließende Prüfung im gerichtlichen Eilverfahren nach Artikel 54 Absatz 2 und 3 des Vorschlags noch nicht erfolgen muss.

20. Der Bundesrat lehnt die Vorgabe von Fristen für die gerichtliche Entscheidung (Artikel 54 Absatz 4 Satz 2, Absatz 5 Satz 2, Artikel 55 Absatz 1 des Vorschlags) ab. Insoweit greifen die gleichen Bedenken, die auch gegen die Entscheidungsfrist nach Artikel 28 Absatz 3 des Vorschlags für eine Neufassung der Dublin-Verordnung (BR-Drucksache 390/16 - dort 15-tägige Entscheidungsfrist) bestehen. Artikel 55 des Vorschlags lässt zudem nicht klar erkennen, ob es sich um verbindliche Entscheidungsfristen oder bloße Regelvorgaben handelt.

Soweit Artikel 54 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags für die (Eil-)Entscheidung des Gerichts eine (starre) Entscheidungsfrist von einem Monat vorsieht, begegnet dies wegen des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und auf effektiven Rechtsschutz (Artikel 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes) sowie der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes) erheblichen Bedenken. Die Vorgabe der Entscheidungsfrist von einem Monat ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen in Artikel 54 Absatz 3 Buchstabe a des Vorschlags (Verdolmetschung, rechtlicher Beistand, ausreichend Zeit für Ausarbeitung) fraglich und dürfte in der gerichtlichen Praxis in vielen Fällen nicht einzuhalten sein.

Soweit Artikel 55 Absatz 1 und 2 des Vorschlags für das Rechtsbehelfsverfahren gestaffelte und detaillierte Fristen vorsieht, gelten diese nur "unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung". Die Bestimmung dürfte danach zwar nur eine Regelvorgabe enthalten. Gleichwohl werden den Gerichten genaue Entscheidungsfristen mit der Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um drei Monate bei komplexen Verfahren vorgegeben. Dies wirft die Frage nach dem Verhältnis des allgemeinen Vorbehalts ("unbeschadet einer angemessenen und vollständigen Prüfung") zu den detailliert vorgegebenen Entscheidungsfristen auf. Die Vorgaben genauer Entscheidungsfristen dürften auch unter diesem Aspekt in einem unlösbaren Spannungsverhältnis zum Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und zur sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte stehen.

Hervorzuheben ist zudem, dass eine gerichtliche Entscheidung über den Rechtsbehelf unter Wahrung der garantierten Verfahrensrechte (Amtsermittlung durch das Gericht, Entscheidung über den Rechtsbehelf aufgrund mündlicher Verhandlung, angemessene Frist zur Ladung, Stellungnahme und Einarbeitung des Rechtsbeistands, vollständige Übersetzung der erforderlichen Unterlagen, vorherige Entscheidung über einen Antrag auf Prozesskostenhilfe, bei dessen Ablehnung auch über etwaige Rechtsmittel) in vielen Fällen innerhalb der vorgegebenen Fristen nicht möglich ist.

21. Der Bundesrat erachtet die Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsrechtsakten als kritisch und hält eine erneute Prüfung für erforderlich, ob mit den Durchführungsrechtsakten nicht doch zentrale - die Länder betreffende - Regelungen getroffen werden, für die es einer weitergehenden Abstimmung mit den Ländern bedarf, um den Verfahrensvollzug zu gewährleisten.
22. Er gibt zu bedenken, dass eine Übergangsfrist von sechs Monaten nach Inkrafttreten (Artikel 62 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags) zu erheblichen Schwierigkeiten in der gerichtlichen Praxis führen wird. Entsprechendes dürfte auch für die Übergangsfrist in der vorgeschlagenen sogenannten Anerkennungsverordnung (BR-Drucksache 499/16) und die Umsetzungsfrist für die neu zu fassende Aufnahmerichtlinie (BR-Drucksache 513/16) gelten. Die weitreichenden Regelungen der genannten Vorschläge werden teils erhebliche Anpassungen des nationalen Asylrechts und Asylverfahrensrechts erfordern. Dies dürfte in einer Übergangszeit von sechs Monaten nicht realisierbar sein. Die Gerichte werden daher - bis zur Anpassung des nationalen Rechts - eine komplexe und unübersichtliche Rechtslage vorfinden, bei der die Bestimmungen des nationalen Rechts mit den Vorgaben des unmittelbar geltenden Unionsrechts abzugleichen sind. Dies dürfte insgesamt die Komplexität der Verfahren erhöhen, vorübergehend zu Rechtsunsicherheit führen und in vielen Fällen die Dauer der gerichtlichen Verfahren erheblich verlängern. Es ist daher eine längere Übergangsfrist von mindestens einem Jahr erforderlich. Zudem wird angeregt, für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits anhängigen Verfahren eine Übergangsregelung vorzusehen.
23. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.