

01.02.21

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - In - R

zu **Punkt ...** der 1000. Sitzung des Bundesrates am 12. Februar 2021

Geänderter 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(2020) 611 final; Ratsdok. 11202/20**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)** undder **Rechtsausschuss (R)**

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

EU
In

1. Der Bundesrat begrüßt das Vorhaben der Kommission, im Bereich der Migration einen Neuanfang zu wagen, der auf einem umfassenden Ansatz für das Migrationsmanagement beruht.

EU
In

2. Der vorliegende Vorschlag der Kommission gehört zu diesem neuen „Migrations- und Asylpaket“.

- EU
In
3. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission ein neues verpflichtendes Asylverfahren an den europäischen Außengrenzen für bestimmte Fallgruppen einführen will. Die EU muss ihre Fähigkeit beweisen, auf irreguläre Migration und Flüchtlingsströme zu reagieren und sich gleichzeitig uneingeschränkt zu ihren völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtungen zu bekennen sowie diese umfassend sicherzustellen. Dazu gehört auch, Asylanträge mit geringen Erfolgsaussichten möglichst rasch zu identifizieren und zu prüfen.
- EU
In
4. Geordnete und gesteuerte Migration an den EU-Außengrenzen ist Ausdruck einer starken gemeinsamen Migrations- und Asylpolitik. Sie trägt dazu bei, irreguläre Primär- und Sekundärmigration zu verhindern und ist damit ebenso wesentlich für die Sicherheit des Schengen-Raums wie auch das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Freizügigkeit innerhalb der EU.
- EU
In
5. Zielsetzung muss die Schaffung eines fairen, funktionierenden und umfassenden Systems sein, das praktische Herausforderungen löst, effektivere, schnellere, effizientere und krisenfeste Asylverfahren sicherstellt sowie gleichzeitig sowohl die elementaren Rechte von Migrantinnen und Migranten und Antragstellerinnen und Antragstellern achtet als auch die besondere Schutzbedürftigkeit vulnerabler Personen, wie zum Beispiel unbegleiteter Minderjähriger, berücksichtigt. Der Bundesrat appelliert mit Nachdruck an die Bundesregierung, sich für ein solches System einzusetzen.
- EU
In
6. Zur Funktionsfähigkeit des Asylverfahrens an der Grenze müssen dessen Praktikabilität, die maßgeschneiderte und verlässliche Unterstützung durch die EU-Agenturen, ausreichende Fördermittel, die schutzwürdigen Interessen vulnerabler Personen, eine adäquate Unterbringung und Betreuung sowie die Wahrung elementarer Rechte der betroffenen Personen sichergestellt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, diese Gesichtspunkte bei den weiteren Verhandlungen der komplexen Vorschläge einzubringen.
- EU
In
7. Die Zielsetzung des Vorschlags, verpflichtende Asylgrenzverfahren für bestimmte Fallgruppen einzuführen und damit die Asylumigration effizienter zu steuern, ist sowohl auf der Ebene der EU als auch innerstaatlich von hoher politischer Bedeutung.

- EU
In
8. Dies gilt insbesondere für den Teilvorschlag, Rückführungen bei erfolglosem Schutzersuchen im Grenzbereich durchzuführen.
- EU
In
9. Ein funktionierendes Asylsystem braucht schließlich eine verbesserte und effektive Rückführungspolitik auf Unionsebene. Zum Asylrecht gehört auch, dass nach sorgfältiger Prüfung des Asylbegehrens nach Recht und Gesetz eine Ablehnung erfolgen kann und damit eine vollziehbare Ausreisepflicht entsteht. Daher begrüßt der Bundesrat, dass die Kommission auch diesen Bereich in ihren Änderungsvorschlag zur Asylverfahrensordnung einbezieht und das Asylgrenzverfahren mit einem Rückführungsgrenzverfahren verbindet.
- EU
In
10. Gerade dieser Vorschlag wirft allerdings die Frage auf, welche Auswirkungen die Annahme des Migrations- und Asylpakets auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Rückführung haben würde.
- EU
In
11. Der Bundesrat appelliert daher an die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen über die komplexen Vorschläge des Migrations- und Asylpakets darauf hinzuwirken, dass mögliche neu erwachsende Vollzugsaufgaben, sollten solche künftig die Länder betreffen, klar zuordnungsfähig, realistisch und erfüllbar bleiben.
- AIS
FJ
12. Der Bundesrat unterstützt das Ziel der Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Bevölkerungen in die Handlungsfähigkeit der EU im Umgang mit Migration durch effizientere und schnellere Verfahren. Dabei müssen jedoch in allen Verfahrensstadien die Interessen und Rechte der Schutzsuchenden vollumfänglich berücksichtigt und gewahrt bleiben.
- AIS
FJ
13. Der Bundesrat unterstreicht daher die Bedeutung von menschenrechtlichen und rechtsstaatlichen Prinzipien (zum Beispiel freier Zugang zu unabhängigen Asylverfahrensberatungen oder zu Anwältinnen und Anwälten, Zugang von Nichtregierungsorganisationen und effektiver Rechtsschutz), die auch an den Außengrenzen von Europa uneingeschränkt gelten müssen.
- AIS
FJ
14. Der Bundesrat befürchtet, dass insbesondere auf der Grundlage einer Fiktion der Nichteinreise Betroffene empfindlich in ihren Rechten eingeschränkt wer-

den. Der faktische Zugang zu rechtlicher Beratung scheint aufgrund der Durchführung der Verfahren an den Außengrenzen in abgelegenen Aufnahmeeinrichtungen nicht gesichert.

AIS
FJ
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 22)

15. Die Fiktion der Nichteinreise und die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Weiterreise während des Screenings und gegebenenfalls des Grenzverfahrens zu verhindern, wird de facto zu einer Ausweitung von Inhaftierungen führen. Dies ist, insbesondere im Hinblick auf Kinder und Jugendliche, abzulehnen. Der Bundesrat bittet darum die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass Asylverfahren grundsätzlich nicht unter der Fiktion der Nichteinreise durchgeführt werden.

EU
In

16. Darüber hinaus begrüßt der Bundesrat im Grundsatz das Ziel, im Rahmen dieses Vorschlags den Rechtsschutz zu harmonisieren und insbesondere – wie nach deutscher Rechtslage – die Überprüfung einer ablehnenden Asylentscheidung gemeinsam mit der Rückkehrentscheidung in einem gerichtlichen Verfahren vorzusehen.

EU
R

17. Der Bundesrat begrüßt, dass in den Neufassungen der Artikel 53 und 54 des geänderten Verordnungsvorschlags mehreren Bedenken Rechnung getragen wurde, die auch Gegenstand seiner Stellungnahme vom 4. November 2016 zur vormaligen Version dieser Regelungen waren (vergleiche BR-Drucksache 503/16 (Beschluss), dort Ziffern 15 fortfolgende). Dies gilt etwa für das Entfallen des alternativen Beginns von Rechtsbehelfsfristen ab dem Zeitpunkt, zu dem der rechtliche Beistand oder Berater ernannt wird (Artikel 53 Absatz 6 Unterabsatz 3 Alternative 2 des vormaligen Vorschlags) und die vom Bundesrat geforderte Überarbeitung von Artikel 54 Absätze 1 bis 3 des vormaligen Vorschlags.

EU
R

18. Der Bundesrat begrüßt ferner, dass Artikel 53 Absatz 7 und Artikel 54 Absatz 5 des geänderten Verordnungsvorschlags lediglich Mindestfristen für die Einreichung von Rechtsbehelfen festlegen. Dies erhöht die Flexibilität der Umsetzung der Regelungen in die nationalen Rechtsordnungen. Problematisch erscheint jedoch, dass die Mindestfrist für die Einlegung des Rechtsbehelfs in Eilrechtsschutzverfahren auf fünf Tage bestimmt wurde (vergleiche Artikel 54 Absatz 5 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags), diejenige für den parallelen Hauptsacherechtsbehelf hingegen auf mindestens eine Woche (vergleiche Artikel 53

Absatz 7 Buchstabe a des Verordnungsvorschlags). Eine solche Differenzierung birgt – sofern vom nationalen Gesetzgeber entsprechend umgesetzt – die Gefahr von Streitigkeiten über die Fristenregelung, insbesondere bezüglich der korrekten Formulierung der Rechtsbehelfsbelehrungen.

EU
R

19. Der Bundesrat bedauert, dass die vormalige Forderung, auch in Artikel 55 des Verordnungsvorschlags auf die Formulierung detaillierter Entscheidungsfristen zu verzichten, nicht aufgegriffen wurde. Er weist unter Bezugnahme auf seine Stellungnahme vom 4. November 2016 zum ursprünglichen Verordnungsvorschlag (BR-Drucksache 503/16 (Beschluss), Ziffer 20 Absatz 3) erneut darauf hin, dass die genauen Fristen für die gerichtliche Entscheidung sowohl hinsichtlich des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf beziehungsweise des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Artikel 47 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes) als auch hinsichtlich der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes) erheblichen Bedenken unterliegen.

EU
R

20. Der Bundesrat gibt, wiederum unter Bezugnahme auf seine Stellungnahme vom 4. November 2016 (BR-Drucksache 503/16 (Beschluss), Ziffer 22), erneut zu bedenken, dass die unveränderte Übergangsfrist von sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung (Artikel 62 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags) zu erheblichen Schwierigkeiten in der gerichtlichen Praxis führen wird. Die Übergangsfrist ist zu kurz bemessen, um den durch die vorgesehenen Rechtsänderungen erforderlich werdenden nationalen Anpassungsprozess vollziehen zu können. Die Gerichte werden daher 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. Eine (klarstellende) Regelung, dass das neue Unionsrecht nur für Verfahren gilt, bei denen der Antrag auf Asyl beziehungsweise Flüchtlingsschutz nach Inkrafttreten der EU-Regelungen gestellt wurde, erscheint sachdienlich.

- AIS
FJ
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 22)
21. Der Bundesrat hat auch Bedenken hinsichtlich des Vorschlags der erheblichen Einschränkung des Rechtsschutzes im Grenzverfahren. Er hält es für notwendig, die Geltung der Verfahrensgarantien, insbesondere der des effektiven Rechtsschutzes, in jedem Verfahren zu gewährleisten. Angesichts der ohnehin bereits begrenzten Möglichkeiten der Asylsuchenden, effektiven Rechtsschutz zu erhalten, ist der Vorschlag nicht tragbar, Klageverfahren in Grenzverfahren auf eine einzige Instanz zu beschränken sowie diesen Klagen keine aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen. Auch durch die Verkürzung von Rechtsmittelfristen ist mit einer Behinderung des Zugangs zu Rechtsschutz zu rechnen.
- EU
In
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 15
oder
Ziffer 21)
22. Der Bundesrat sieht den Verordnungsvorschlag als einen wesentlichen und sinnvollen Bestandteil des Migrations- und Asylpakets an.
- AIS
FJ
23. Der Bundesrat begrüßt, dass das Grenzverfahren für unbegleitete Minderjährige sowie Familien mit Kindern unter zwölf Jahren keine Anwendung finden soll. Er hält die Altersgrenze von zwölf Jahren jedoch für zu niedrig und spricht sich vor dem Hintergrund der besonderen Schutzbedürftigkeit Minderjähriger dafür aus, Personen unter 18 Jahren grundsätzlich vom Grenzverfahren auszunehmen.
- FJ
24. Der Bundesrat teilt die Auffassung, dass in allen Verfahrensschritten, denen Personen im Asylverfahren oder im Falle einer unerlaubten Einreise in den Mitgliedstaaten unterworfen sind, kontinuierlich die Erkennung besonderer Aufnahme- und Verfahrensbedürfnisse sicherzustellen ist und diese besonderen Bedürfnisse in allen Verfahrensschritten angemessen berücksichtigt werden müssen.
- FJ
25. Er bezweifelt jedoch, dass in dem Screening-Verfahren, das in kurzer Zeit an der Grenze durchgeführt wird und die Unterbringung in weitgehend geschlossenen Einrichtungen bedingt, die besonderen Bedürfnisse effektiv erkannt werden können. Das gilt vor allem für die Erkennung von nicht offensichtlichem

Bedarf, etwa bei Personen, die Opfer des Menschenhandels geworden sind, Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben. Ebenso gilt dies für Personen, die aufgrund ihrer sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität besondere Aufnahme- oder Verfahrensbedürfnisse haben.

- AIS
FJ
26. Der Bundesrat hegt im Besonderen die Sorge, dass die besonderen Bedürfnisse weiterer besonders schutzbedürftiger Gruppen wie lesbische, schwule, bisexuelle sowie trans- und intergeschlechtliche Geflüchtete auch im weiteren Verfahren unerkannt bleiben werden, wenn dieses als beschleunigtes Verfahren oder Verfahren an der Grenze durchgeführt wird und deshalb vordringlich der Beschleunigungsmaxime unterliegt. Diese Personen sollen grundsätzlich nicht den beschleunigten Verfahren oder Verfahren an der Grenze unterworfen werden.
- FJ
27. Der Bundesrat ist zudem der Auffassung, dass die sexuelle Orientierung und die Geschlechtsidentität als Indikatoren für besondere Bedürfnisse in der Aufnahme und dem Verfahren ausdrücklich benannt werden sollten.
- FJ
28. Die Bundesregierung wird daher gebeten, sich dafür einzusetzen, dass Personen mit besonderem Schutzbedarf effektiv erkannt und in allen Verfahrensschritten eine ihren Bedürfnissen angemessene Unterbringung und Betreuung sichergestellt wird. Diese Personen sollten grundsätzlich nicht besonders beschleunigten Verfahren wie dem beschleunigten Prüfungsverfahren nach Artikel 40 des Verordnungsvorschlags oder Verfahren an den Grenzen nach Artikel 41 und Artikel 41a des Verordnungsvorschlags unterworfen werden.
- EU
FJ
29. Der Bundesrat nimmt den vorliegenden Verordnungsvorschlag zur Kenntnis und begrüßt einerseits, dass im Zuge des neu einzuführenden Grenzverfahrens den Belangen von Minderjährigen genauso Rechnung getragen wird wie den Anforderungen an die Familienzusammenführung. Umso mehr ist auch vor dem Hintergrund der EU-Gleichstellungsstrategie zu bedauern, dass nicht auch die Belange von Frauen im gleichen Maße berücksichtigt worden sind. Hier sind vor allem Frauen zu nennen, die im Herkunftsland wie auch auf der Flucht geschlechtsspezifischer Gewalt ausgesetzt waren sowie Schwangere und Frauen im Wochenbett.

- EU
FJ
30. Der Bundesrat ruft in Erinnerung, dass sowohl die Bundesrepublik Deutschland als auch die EU selbst das Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (sogenannte Istanbul-Konvention) unterzeichnet und sich damit verbindlich zur Einhaltung der dort genannten Ziele verpflichtet haben. Der Vorschlag der Kommission bleibt auch nach seiner Anpassung deutlich hinter den Anforderungen der Istanbul-Konvention hinsichtlich Migration und Asyl zurück.
- EU
FJ
31. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass der Verordnungsvorschlag um einen Hinweis auf die Geltung des Übereinkommens des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt ergänzt wird, und insbesondere sicherzustellen, dass Opfer von Gewalt gegen Frauen, die des Schutzes bedürfen, unabhängig von ihrem Status oder Aufenthalt unter keinen Umständen in einen Staat zurückgewiesen werden, in dem ihr Leben gefährdet wäre oder in dem sie der Folter oder einer unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder Strafe unterworfen werden könnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gewalterfahrungen auch während der Flucht zu lebensgefährdender und erniedrigender Behandlung im Herkunftsland führen können, falls die Folgen der Gewalt bei Rückkehr in das Herkunftsland sichtbar werden. Der Bundesrat spricht sich dafür aus, dass diese Aspekte bei der Ausgestaltung des Grenzverfahrens verbindlich berücksichtigt werden.
- EU
FJ
32. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass die vorgeschlagene Verordnung um Klarstellungen ergänzt wird, dass die enthaltenen Ausnahmen von der Anwendung des Grenzverfahrens in jedem Fall schwangere Frauen und Frauen bis zu zwölf Wochen nach einer Geburt umfassen.
- EU
FJ
33. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner darauf hinzuwirken, dass in die vorgeschlagene Verordnung geeignete Diagnoseverfahren aufgenommen werden, die mit Hilfe einer auf Vulnerabilität spezialisierten Beratung erfolgen müssen. Es muss dafür Sorge getragen werden, dass durch diese besondere Ansprache die Identifizierung besonders schutzbedürftiger Antragstellerinnen, wie zum Beispiel Opfer des Menschenhandels, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, stattfindet.

EU
AIS
FJ
In
R

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