

12.02.21**Beschluss**
des Bundesrates

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 Bundesrat hat in seiner 1000. Sitzung am 12. Februar 2021 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

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. Der vorliegende Vorschlag der Kommission gehört zu diesem neuen „Migrations- und Asylpaket“.
2. 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 beziehungsweise 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.
3. 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.

4. Der Verordnungsvorschlag 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. 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.
5. Er 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.
6. 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.

7. 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.
8. 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.
9. Er 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.

10. Der Bundesrat nimmt den vorliegenden Verordnungsvorschlag zur Kenntnis und begrüßt, dass im Zuge des neu einzuführenden Grenzverfahrens den Belangen von Minderjährigen genauso Rechnung getragen wird wie den Anforderungen an die Familienzusammenführung. Umso mehr ist aber 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.
11. Er 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.
12. 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.
13. Er bittet die Bundesregierung ferner 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.

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