

12.02.21**Beschluss**
des Bundesrates

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung (EU) XXX/XXX (Asyl- und Migrationsfonds)**COM(2020) 610 final**

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

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement Migration grundsätzlich als gemeinsame europäische Herausforderung begreift und Solidarität innerhalb der EU von allen Mitgliedstaaten einfordert.

Er ist der Auffassung, dass die Funktionsfähigkeit eines umfassenden europäischen Migrations- und Asylsystems starke und effektive Systeme in jedem Mitgliedstaat, sinnvolle solidarische Unterstützung stark betroffener Mitgliedstaaten sowie eine Stärkung der Beziehungen zu Herkunfts- und Transitländern erfordert.

Der Bundesrat begrüßt die Vision der Kommission einer solidarischen Verteilung der Verantwortung für die Durchführung von Asylverfahren unter den Mitgliedstaaten anhand der jeweiligen Aufnahmekapazitäten im Rahmen einer gemeinschaftlichen Asyl- und Migrationspolitik. Er teilt das Anliegen, den Zugang zum Verfahren für Schutzberechtigte zu gewährleisten und die Verfahren an rechtsstaatlichen Grundsätzen zu orientieren.

2. Der Bundesrat bedauert, dass in Artikel 8 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags weiterhin die Begrifflichkeit der „systemischen Schwachstellen“ verwendet wird, ohne typisierend zu definieren, unter welchen Voraussetzungen von einer Gefahr einer unmenschlichen oder entwürdigenden Behandlung auszugehen ist. Eine solche Definition wäre zur Vermeidung beziehungsweise Reduzierung einer in dieser Frage wiederholt festgestellten Zersplitterung der Rechtsprechung und einer hieraus folgenden Ungleichbehandlung von Antragstellerinnen und Antragstellern wünschenswert. Es wird hierzu auf Ziffer 5 der Stellungnahme des Bundesrates vom 4. November 2016 (BR-Drucksache 390/16 (Beschluss)) verwiesen, der diesen Mangel bereits beim Vorschlag der Kommission zur Neufassung der Dublin-III-Verordnung aufgegriffen hat.
3. Der Bundesrat regt eine Konkretisierung der Regelung in Artikel 30 Absatz 8 des Verordnungsvorschlags an, in der die Fiktion der Annahme eines Aufnahmegesuches geregelt wird. Diesbezüglich wird sich bei der praktischen Anwendung der Norm aber die Frage stellen, wann die Voraussetzungen für das Eintreten dieser Fiktion vorliegen. Denn der Regelungsvorschlag knüpft die vorgenannte Rechtsfolge daran, dass der ersuchte Mitgliedstaat das Gesuch nicht „mit einer umfassend und ausführlich begründeten Antwort“ ablehnt. In welchem Fall eine solche umfassende und ausführliche Antwort angenommen werden kann beziehungsweise welche Bestandteile diese enthalten muss, bleibt unklar und birgt in der praktischen Handhabung Konfliktpotenzial.
4. Er nimmt den vorliegenden Kommissionsvorschlag zur Kenntnis und stellt mit Bedauern fest, dass insbesondere die darin enthaltenen Vorschläge zur Sekundärmigration hinter den Erwartungen zurückbleiben.

Die Kommission beabsichtigt, ihren Vorschlag von 2016 zur Änderung der Dublin-Verordnung zurückzuziehen und durch ein neues, umfassenderes Instrument für einen gemeinsamen Rahmen zum Asyl- und Migrationsmanagement zu ersetzen, nämlich durch den vorliegenden Verordnungsvorschlag. Nicht überzeugend sind die darin enthaltenen Vorschläge zur Sekundärmigration. Insbesondere zum Dublin-Verfahren wird das bestehende System weitgehend beibehalten und eine notwendige grundlegende Reform ausbleiben. Darüber kann auch die neue Verortung im vorliegenden Verordnungsvorschlag nicht hinwegtäuschen.

5. Der Bundesrat sieht die Relevanz der in Artikel 32 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags normierten Frist für den Erlass einer Überstellungsentscheidung als fraglich an, da keine Rechtsfolgen bei fehlender Einhaltung dieser Frist ersichtlich sind. Weder ist diese nach Maßgabe des Artikels 33 Absatz 1 Unterabsatz 2 justiziabel noch soll nach Artikel 35 ihre Nichtbeachtung zum Übergang der Zuständigkeit führen.
6. Er bewertet die in Artikel 33 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags vorgesehene inhaltliche Beschränkung der gerichtlichen Prüfung bei Überstellungsentscheidungen entsprechend seiner Stellungnahme vom 4. November 2016 (BR-Drucksache 390/16 (Beschluss), Ziffer 14) nach wie vor kritisch und hält jedenfalls eine Klarstellung im Hinblick auf die Gewährleistungen des Artikels 35 Absatz 1 Unterabsatz 3 des Verordnungsvorschlags für erforderlich. Die gerichtliche Prüfung einer Überstellungsentscheidung mit der Festlegung der Art ihres Vollzugs (kontrollierte Ausreise oder Ausreise in Begleitung) muss im Hinblick auf das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 47 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes) und das Recht von Flüchtlingen auf freien Zugang zu den Gerichten (Artikel 18 der Charta der Grundrechte der EU in Verbindung mit Artikel 16 des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951) grundsätzlich alle subjektiven Rechte der Betroffenen umfassen, die durch eine Überstellungsentscheidung oder deren Vollzug verletzt sein können. Im Rahmen des Rechtsbehelfs gegen die Überstellungsentscheidung oder deren Vollzug ist daher etwa auch zu prüfen, ob eine Überstellung im Einzelfall und unabhängig von systemischen Schwachstellen aus humanitären Gründen oder wegen einer drohenden Selbstverletzung oder wesentlichen Verschlechterung des Gesundheitszustands ausscheidet. Soweit Artikel 33 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags dagegen lediglich dahin zu verstehen sein sollte, dass die Verletzung anderer als der ausdrücklich in der Vorschrift genannten Zuständigkeits- und Verfahrensbestimmungen der Dublin-Verordnung als objektive Verfahrensregelungen keine subjektiven Rechte der Betroffenen begründet und deshalb im Rechtsbehelfsverfahren nicht zu prüfen ist, müsste dies im Verordnungstext deutlicher als bislang Ausdruck finden.
7. Der Bundesrat sieht die Festlegung einer starren Klagefrist von zwei Wochen in Artikel 33 Absatz 2 des Verordnungsvorschlags kritisch. Den Mitgliedstaaten

sollte – entsprechend Artikel 27 Absatz 2 der derzeitigen Dublin-III-Verordnung – weiterhin ein Umsetzungsspielraum verbleiben. In Deutschland würde die vorgesehene Regelung die Notwendigkeit einer Anpassung der bisherigen Wochenfrist (§ 74 Absatz 1 Halbsatz 2 in Verbindung mit § 34a Absatz 2 Satz 1 des Asylgesetzes) nach sich ziehen. In Zusammenschau mit dieser starren Klagefrist ist es im Übrigen nicht nachvollziehbar, warum es für den einstweiligen Rechtsschutz bei der Rahmenregelung einer „angemessenen Frist“ verbleibt (Artikel 33 Absatz 3 Unterabsatz 1 des Verordnungsvorschlags). Da auch eine Frist von weniger als zwei Wochen als „angemessen“ gelten dürfte (vergleiche die bisherige Wochenfrist in § 34a Absatz 2 Satz 1 des Asylgesetzes oder die nunmehr vorgesehene Mindestfrist von fünf Tagen in Artikel 54 Absatz 5 Buchstabe a des geänderten Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung), besteht hier wie auch bei den geänderten Vorschlägen zur Asylverfahrensverordnung in Artikel 53 Absatz 7 Buchstabe a und Artikel 54 Absatz 5 Buchstabe a die Möglichkeit, dass die nationalen Gesetzgeber unterschiedliche Klage- und Antragsfristen für die Hauptsache und den Eilrechtsschutz vorsehen. Dies wiederum führt absehbar zu Streitigkeiten über die Fristenregelung, insbesondere mit Blick auf die korrekte Formulierung von Rechtsbehelfsbelehrungen.

8. Der Bundesrat lehnt die Normierung einer strikten Entscheidungsfrist von einem Monat für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes (Artikel 33 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 3 des Verordnungsvorschlags) ab. Er weist unter Bezugnahme auf seine Stellungnahme vom 4. November 2016 (BR-Drucksache 390/16 (Beschluss), Ziffer 12) erneut darauf hin, dass eine starre Frist 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 der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte (Artikel 47 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der EU, Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes) erheblichen Bedenken begegnet. Sie kann zudem zu einer zwingenden Priorisierung dieser Verfahren gegenüber anderen, ebenfalls eilbedürftigen gerichtlichen Verfahren führen, die im Einzelfall nicht gerechtfertigt erscheint. Insofern wird die Umgestaltung zu einer Soll- oder Regelfrist oder die Normierung von Verlängerungsoptionen, wie etwa in § 36 Absatz 3 Sätze 5 bis 7 des Asylgesetzes vorgesehen, für zielführender gehalten. Hiermit könnte das unbestreitbar anzuerken-

nende Interesse an einer zeitnahen gerichtlichen Entscheidung mit den vorbenannten Gesichtspunkten in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden.

9. Zudem erachtet der Bundesrat die Regelung in Artikel 33 Absatz 3 Unterabsatz 4 des Verordnungsvorschlags für überflüssig, wonach sich das Gericht bei Zuerkennung der aufschiebenden Wirkung bemüht, innerhalb eines Monats nach Zuerkennung über den Rechtsbehelf zu entscheiden. Ungeachtet des Umstands, dass eine Einhaltung der Frist in der Praxis kaum möglich sein dürfte, dürften an die Nichteinhaltung der Frist angesichts der Formulierung „bemüht“ keinerlei Rechtsfolgen anknüpfen.
10. Er regt an, die Terminologie „keine greifbaren Erfolgsaussichten“ in Artikel 33 Absatz 5 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags und die Formulierungen in Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe b, Absatz 5 Unterabsatz 1 Buchstabe b und Unterabsatz 2 des Vorschlags für eine Asylverfahrensverordnung („keine konkreten Erfolgsaussichten“) zu vereinheitlichen.
11. Der Bundesrat hält Artikel 35 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 1 des Verordnungsvorschlags, der die Frist für eine Überstellung von Antragstellerinnen und Antragstellern in den zuständigen Mitgliedstaat regelt, für überprüfungsbedürftig. Die Überstellungsfrist knüpft unter anderem an den Zeitpunkt der „endgültigen Entscheidung über einen Rechtsbehelf oder eine Überprüfung, wenn nach Artikel 33 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags eine aufschiebende Wirkung zuerkannt wurde“ an. Hiervon nicht erfasst werden dürfte danach die gesetzlich vorgesehene aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen, wie sie Artikel 33 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags für den Zeitraum eines anhängigen Eilrechtsschutzantrags vorsieht. Der derzeitige Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 1 Dublin-III-Verordnung ist hingegen so formuliert, dass die Überstellungsfrist (auch) dann (erneut) zu laufen beginnt, wenn in dem Fall, dass ein Eilrechtsschutzantrag aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Überstellung entfaltet, dieser Antrag durch das Gericht abgelehnt wurde. Nach der Formulierung in Artikel 35 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 1 des aktuellen Verordnungsvorschlags liefere die Überstellungsfrist hingegen während eines anhängigen Eilrechtsschutzverfahrens weiter, obwohl die Überstellung gemäß Artikel 33 Absatz 3 Unterabsatz 1 Satz 2 des Verordnungsvorschlags „ausgesetzt“ wäre. Insoweit bittet der Bundesrat um eine Klarstellung.

12. Er sieht insbesondere den Wegfall der Option einer Verlängerung der Überstellungsfrist bei „Flüchtigsein“ eines Antragstellers in Artikel 35 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags kritisch. In diesem Fall soll nicht mehr, wie derzeit nach Artikel 29 Absatz 2 Satz 2 der geltenden Dublin-III-Verordnung, die Verlängerung der Überstellungsfrist auf einen achtzehnmonatigen Zeitraum möglich sein, sondern der überstellende Staat hat – lediglich – die Befugnis, die Überstellung „innerhalb der verbleibenden Zeit“ durchzuführen. Hierdurch entfielen aus Sicht der befassen Verwaltungsgerichte zwar teils aufwändige Sachverhaltsaufklärungen in Klageverfahren, die bislang zum Teil wegen der Frage der Verlängerung der Frist auf 18 Monate erforderlich sind. Jedoch wird die Regelung nach den bisherigen Erfahrungen in der verwaltungsgerichtlichen Praxis nicht zu einer signifikanten Zahl an Überstellungen nach einem „Wiederauftauchen“ der flüchtigen Personen führen, da es sich gezeigt hat, dass eine Person in der Regel (erst) am Tag der geplanten Überstellung flüchtig ist. Die Überstellung wird durch die zuständige Behörde jedoch häufig höchstens 14 bis 21 Tage vor dem Ablauf der Überstellungsfrist terminiert. Die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, einen erneuten Überstellungsversuch in diesem kurzen Zeitraum nach einem Wiederauftauchen der flüchtigen Person zu unternehmen, wird voraussichtlich nicht dazu führen, dass eine signifikante Anzahl der flüchtigen Personen in der Folgezeit noch überstellt wird. Dies dürfte zur Folge haben, dass in einer höheren Anzahl an Verfahren die Überstellungsfrist abläuft. Da hiermit die Zuständigkeit auf den ersuchenden Mitgliedstaat übergeht (vergleiche Artikel 35 Absatz 2 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 27 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags), wird eine Anreizfunktion für das „Flüchtigsein“ geschaffen und die Gefahr des Missbrauchs, die durch den Zuständigkeitsübergang eröffnet wird, erhöht. Damit steht mittelbar auch eine Zunahme der Gerichtsverfahren zu befürchten.
13. Der Bundesrat bittet außerdem um eine Überprüfung der Vorschriften des Artikels 35 Absatz 2 Unterabsatz 1 und des Artikels 27 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags. Gemäß Artikel 35 Absatz 2 Unterabsatz 1 des Verordnungsvorschlags geht die Zuständigkeit auf den ersuchenden oder die Mitteilung übermittelnden Mitgliedstaat über, wenn die Überstellung nicht innerhalb der sogenannten Überstellungsfrist durchgeführt wird. Entsprechendes sieht auch Artikel 27 Absatz 1 Unterabsatz 1 Satz 1 des Verordnungsvorschlags vor. Die Einschränkung in Artikel 27 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Verordnungsvorschlags, wonach Unterabsatz 1 nicht gilt, wenn der Person bereits von dem zuständigen

Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt worden ist, findet sich in Artikel 35 des Verordnungsvorschlags jedoch nicht. Artikel 27 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags erweist sich im Übrigen als unvollständig, da er nicht alle Fälle des Zuständigkeitsübergangs aufführt. So fehlt insbesondere der Verweis auf die Fristüberschreitung nach Artikel 29 Absatz 1 Unterabsatz 3 des Verordnungsvorschlags.

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