

16.11.20**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - FJ - FS - In - K - R

zu **Punkt ...** der 997. Sitzung des Bundesrates am 27. November 2020

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:
Ein neues Migrations- und Asylpaket
COM(2020) 609 final**A**

Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU)** und
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik (AIS)**

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

EU
AIS

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit ihrem Vorschlag für ein Migrations- und Asylpaket Migration grundsätzlich als gemeinsame europäische Herausforderung begreift und Solidarität innerhalb der EU von den Mitgliedstaaten einfordert.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 3)

2. Der Bundesrat unterstützt das Ziel einer Reform des europäischen Asyl- und Migrationssystems, das unter vollständiger Beachtung der gemeinsamen europäischen Werte und des Völkerrechts zu einer langfristigen, menschenwürdigen und wirksamen Migrationspolitik führt. Er teilt auch das Anliegen der Kommission, reguläre Migration wie Arbeitsmigration und beispielsweise Resettlement (Neuansiedlung) zu stärken und die Integration und Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 2)

3. Der Bundesrat unterstützt das Ziel einer Reform des Europäischen Asyl- und Migrationssystems, unter vollständiger Beachtung der gemeinsamen europäischen Werte und des Völkerrechts zu einer langfristigen, menschenwürdigen und wirksamen Migrationspolitik zu gelangen. Die EU muss ihre Fähigkeit beweisen, auf irreguläre Migration und Flüchtlingsströme zu reagieren. Sie muss gegenüber ihren Bürgerinnen und Bürgern sowie gegenüber dem Rest der Welt ein starkes gemeinsames Signal für eine geordnete Migration setzen.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 5)

4. In ihrem Vorschlag bekennt sich die Kommission zur Vertrauensbildung zwischen den Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerung in die Handlungsfähigkeit der EU im Umgang mit Migration, durch effizientere und schnellere Verfahren sowie durch eine gerechte Aufteilung der Verantwortung und Solidarität. Der Bundesrat unterstützt diese Ziele, wobei in allen Verfahrensstadien die Interessen und Rechte der Schutzsuchenden vollumfänglich berücksichtigt und gewahrt bleiben müssen. Der Bundesrat appelliert mit Nachdruck an die Bundesregierung, sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft für ein faires und solidarisches Asyl- und Migrationssystem einzusetzen.

EU

5. Der Bundesrat sieht die Vorschläge der Kommission daher als eine gute Grundlage für einen Neustart der europäischen Migrations- und Asylpolitik. Zielsetzung muss die Schaffung eines fairen, funktionierenden und umfassenden Systems sein, das praktische Herausforderungen löst, effektivere, schnellere, effizientere und krisenfeste Asylverfahren sicherstellt und gleichzeitig sowohl die elementaren Rechte von Migrantinnen und Migranten sowie 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.

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 20
und
Ziffer 21
und
Ziffer 22
und
Ziffer 23
und
Ziffer 24)

6. Der Bundesrat kommt zu dem Schluss, dass die Vorschläge für ein neues Migrations- und Asylpaket diesen Herausforderungen nicht gerecht werden. Er bedauert insbesondere, dass hierbei das Ziel der Abschottung durch die Ausweitung von Grenzverfahren, die Unterbringung in geschlossenen Lagern und die Beschleunigung von Rückführungen und nicht der effektive Flüchtlingsschutz im Vordergrund steht. Humanität, Solidarität und Verantwortung sollten hingegen die Grundpfeiler eines reformierten gemeinsamen europäischen Asyl- und Migrationspaketes sein.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 25)

7. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, auf eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik auf Grundlage des in Artikel 80 AEUV verankerten Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten hinzuwirken. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag, den Umfang der von den Mitgliedstaaten dazu eingeforderten Beiträge an ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu bemessen.

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 25
und
Ziffer 27)

8. Der Bundesrat begrüßt das Anliegen der Kommission, grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten Solidarität zur Bewältigung der migrationspolitischen Herausforderungen einzufordern. Das vorgeschlagene Konzept von sogenannten „Rückführungsstaaten“ aus der Ferne ist jedoch weder zielführend noch umsetzbar. Der stark bürokratisch ausgestaltete Solidaritätsmechanismus regelmäßiger Neuverhandlungen ist schon grundsätzlich, aber besonders in Ausnahmesituationen nicht praktikabel. Eine aus dem Scheitern der Rückführung nach acht Monaten im Einzelfall resultierende Pflicht zur Übernahme der Person, um vor Ort weiter ihre Rückführung zu betreiben, ist angesichts des bereits geäußerten Widerstands einiger Mitgliedstaaten nicht durchsetzbar, aber auch für die ausreisepflichtige Person nicht zumutbar. Um weitere Lager wie Moria an den europäischen Außengrenzen künftig zu vermeiden, fordert der Bundesrat daher – im Sinne einer echten Solidarität – eine schnelle Verteilung von Asylsuchenden auf andere Mitgliedstaaten. Das Dublin-System, wonach der Mitgliedstaat, dessen Boden eine schutzsuchende Person zuerst betritt, für die Person zuständig ist, muss ersetzt werden durch ein gerechtes und solidarisches Verteilungssystem.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 24)

9. Der Bundesrat bezweifelt, dass rechtsstaatliche Prinzipien in den vorgeschlagenen Verfahren einschließlich des Screenings vor der Einreise und der Grenzverfahren eingehalten werden, und appelliert an die Bundesregierung, sich mit Nachdruck gegenüber der Kommission für eine Überarbeitung der Vorschläge einzusetzen. Er unterstreicht 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 gelten müssen. Eine Politik der Abschreckung dient weder den Schutzsuchenden noch entspricht sie den humanitären Werten und rechtsstaatlichen Verfahren Europas.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 24)

10. Der Bundesrat vermag nicht zu erkennen, dass das vorgeschlagene Screening-Verfahren einen Nutzen erfüllt, der über die von den Mitgliedstaaten bereits durchgeführten Registrierungsverfahren hinausgeht. Er begrüßt das Ziel eines wirksamen Schutzes europäischer Grundrechte auch im Rahmen des Screening-Verfahrens. Der Bundesrat ist besorgt, dass Asylsuchende während des Verfahrens in geschlossenen Unterkünften untergebracht und keinen ausreichenden Zugang zu Beratungsangeboten haben werden. Er bezweifelt, dass eine kurze Dauer des Screening-Verfahrens allein durch die Vorgabe der Verordnung in der Praxis umzusetzen ist, und befürchtet eine zusätzliche Verzögerung des Asylverfahrens. Eine Beschleunigung des Asylverfahrens an der Grenze hängt entscheidend von den personellen Ressourcen der zuständigen Behörden und weniger von legislativen Vorgaben ab. Es bleibt unklar, welche Vulnerabilitäten bereits in diesem Verfahrensabschnitt festgestellt werden sollen; für eine eingehende Prüfung besonderer Schutzbedürftigkeit ist meist ohnehin kein Raum. Im Screening-Verfahren soll vielmehr die Voraussetzung für die Zuteilung der Menschen zum Grenzverfahren qua Schnellprüfung geschaffen werden; diesem Ansatz begegnen erhebliche grund- und menschenrechtliche Bedenken.

EU
AIS

11. Gleichzeitig ist ein effektiver Mechanismus zwingend erforderlich, um besondere Schutzbedarfe (Vulnerabilitäten) möglichst frühzeitig im Verfahren zu erkennen und bei den Verfahrensanforderungen sowie den Aufnahmebedingungen zu berücksichtigen.

Aufgrund der von Gewalt und Diskriminierung geprägten Erfahrungen in den Herkunftsländern und auf der Flucht sind lesbische, schwule, bisexuelle sowie

trans- und intergeschlechtliche Geflüchtete in die Definition der besonders schutzbedürftigen Gruppe mitaufzunehmen.

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 20
und
Ziffer 23
und
Ziffer 24)

12. Der Bundesrat lehnt den Vorschlag der Kommission, dass ein erheblicher Anteil der Asylverfahren in beschleunigten Grenzverfahren bearbeitet werden soll, sowie eine solche auch Deutschland betreffende Verpflichtung ab. Er befürchtet, dass insbesondere auf der Grundlage einer Fiktion der Nichteinreise Betroffene empfindlich in ihren Rechten eingeschränkt werden. Mit der Beschleunigung des Verfahrens ist ein Abfall der Qualität der Prüfung von Asylanträgen aufgrund des Zeitdrucks zu erwarten, zumal innerhalb von zwölf Wochen bereits über ein Rechtsmittel entschieden werden soll. Der faktische Zugang zu rechtlicher Beratung scheint aufgrund der Durchführung der Verfahren an den Außengrenzen in abgelegenen Lagern nicht gesichert. Der Zweck des Asylverfahrens, den Schutzbedarf umfassend zu prüfen, darf nicht zugunsten des europarechtlich legitimen Ziels zügiger und effizienter Asylverfahren zurücktreten.

Die Entscheidung über das anzuwendende Verfahren anhand der Schutzquote stellt eine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit dar, die mit den völkerrechtlichen Vorgaben nicht zu vereinbaren ist. Die Anwendung des Grenzverfahrens auf Asylsuchende aufgrund ihrer Nationalität eines Drittstaats mit einer Anerkennungsquote von 20 Prozent oder weniger führt zwangsläufig zu einer Benachteiligung von verfolgten Minderheiten aus diesen Herkunftstaaten, die es ungleich schwerer haben werden, ihren Schutzanspruch geltend zu machen.

Bedenklich ist zudem der Umfang der Personen, auf die das Grenzverfahren angewendet werden soll. So stellt es die anvisierte Verordnung den Mitgliedstaaten frei, das Verfahren in großem Umfang anzuwenden. Kindern ab zwölf Jahren ist auch gemeinsam mit ihren Familien ein Aufenthalt in Grenzlagern nicht zuzumuten. Die Ausweitung des Grenzverfahrens in Krisensituationen auf Drittstaatsangehörige aus Ländern mit einer Anerkennungsquote von bis zu 75 Prozent erscheint unverhältnismäßig.

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 20
und
Ziffer 23
und
Ziffer 24)

13. Der Bundesrat befürchtet, dass die Menschen während des Grenzverfahrens unter haftähnlichen Bedingungen untergebracht werden. Das Konzept der zügigen Bearbeitung von Anträgen direkt an der Grenze setzt geschlossene Lager geradezu voraus, in denen die Fiktion der Nichteinreise sichergestellt und ein Weiterziehen verhindert werden soll. Bereits der Aufenthalt einer Person in einer eingegrenzten und geschlossenen Transitzone ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs als Haft zu bewerten. Die Verlängerung der haftähnlichen Unterbringung im Grenzverfahren auf zwölf Wochen in den Mitgliedstaaten hält der Bundesrat für nicht gerechtfertigt.

AIS 14. Der Bundesrat bittet um Überprüfung des Kommissionsvorschlags einer erheblichen Einschränkung des Rechtsschutzes im Asylverfahren. 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, Klageverfahren in Grenzverfahren auf eine einzige Instanz zu beschränken sowie diesen Klagen keine aufschiebende Wirkung zukommen zu lassen, nicht tragbar. Auch durch die Verkürzung von Rechtsmittelfristen ist mit einer Behinderung des Zugangs zu Rechtsschutz zu rechnen.

AIS
(bei An-
nahme
entfallen
Ziffer 20
und
Ziffer 24)

15. Die Beschränkung des Asylverfahrens auf eine Vorprüfung der Zulässigkeit des Asylantrags bei Herkunftsländern mit höheren Anerkennungsquoten entleert faktisch das individuelle Asylrecht aus Artikel 18 der Grundrechte-Charta. Durch die Vorschaltung einer Zulässigkeitsprüfung wird Schutzsuchenden der Zugang zum Asylverfahren in der EU in sehr vielen Fällen verweigert und die Prüfung in die Transitländer verlagert. Der Bundesrat lehnt die Absenkung der Anforderungen an die Anerkennung von sicheren Drittstaaten ab. Ein Drittstaat kann nur sicher sein, wenn dort ein den Vorgaben der Genfer Flüchtlingskonvention entsprechender Schutz besteht; allein die Durchreise reicht nicht aus, um eine Verbindung zu einem Drittstaat aufzubauen, die eine Abschiebung dorthin rechtfertigen würde.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 21)

16. Der Bundesrat bewertet die Kopplung von entwicklungspolitischer Zusammenarbeit und mit dem Gemeinsamen europäischen Asylsystem als problematisch. Migrationspolitik und Entwicklungszusammenarbeit haben grundsätzlich unterschiedliche Ziele. Während sich die Entwicklungszusammenarbeit vornehmlich an den Erfordernissen des Herkunftsstaates orientieren sollte, stehen in der Migrationspolitik die Interessen der Aufnahmeländer, hier der EU, im Vordergrund.

AIS

17. Der Bundesrat begrüßt die Vorschläge zum Ausbau der Resettlement-Programme. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich gegenüber der Kommission für einen sehr deutlichen Aufwuchs der EU-Resettlement-Programme und weiterer humanitärer Aufnahmeprogramme einzusetzen.

AIS

18. Der Bundesrat fordert die Kommission auf, Vorschläge zu unterbreiten, um die Rolle der Städte und Regionen bei Relocation (Umverteilung) zu stärken. Er weist darauf hin, dass nicht nur in Deutschland zahlreiche Länder und Kommunen ihre Bereitschaft signalisiert haben, mehr Geflüchtete aufzunehmen.

AIS
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 22)

19. Der Bundesrat sieht die EU ebenfalls in der Pflicht und in der Verantwortung, dem Sterben an den europäischen Außengrenzen ein Ende zu setzen. Die Zusammenarbeit in der Seenotrettung sollte europäisch koordiniert sein und sich zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteuren partnerschaftlich und in gegenseitigem Respekt gestalten. Die zivile Seenotrettung hat wesentlich dazu beigetragen, Menschenleben zu retten und sollte daher von der EU und ihren Mitgliedstaaten unterstützt werden.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 6
oder
Ziffer 12
oder
Ziffer 13
oder
Ziffer 15)

20. Der Bundesrat 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 und eine Stärkung der Beziehungen zu Herkunfts- und Transitländern erfordert. Des Weiteren bedarf es einer wirksamen Kontrolle der EU-Außengrenzen und einer frühzeitigen Unterscheidung zwischen Personen, die die Einreisevoraussetzungen erfüllen oder nicht, und zwischen Antragstellerinnen und Antragstellern, die internationalen Schutzes bedürfen oder offensichtlich keines Schutzes bedürfen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten bekennen sich hierbei uneingeschränkt zu ihren völkerrechtlichen und humanitären Verpflichtungen und stellen diese umfassend sicher. Zu einem nachhaltigen Migrations- und Asylsystem gehören nach Ansicht des Bundesrates auch eine verbesserte

europäische Rückführungspolitik und der Kampf gegen Schleuserkriminalität. Zudem sind die legale Migration und legale Migrationswege für Schutzbedürftige, wie Resettlement, aber auch die Reintegration rückgeführter Personen, integrale Bestandteile eines ausgewogenen Migrationskonzepts.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 6
oder
Ziffer 16)

21. Der Bundesrat begrüßt, dass das neue Migrations- und Asylpaket die externen Aspekte der EU-Migrationspolitik stärken soll. Alle Aspekte von Migration, Flucht und Vertreibung können effektiv nur durch eine bessere Zusammenarbeit mit Drittstaaten angegangen werden. Zu diesem Ansatz gehören die Bekämpfung von Fluchtursachen, der Kampf gegen den Menschensmuggel, ein verbessertes Grenzmanagement, der Schutz von Flüchtlingen, die Unterstützung von Aufnahmeländern, geordnete Möglichkeiten legaler Migration sowie Rückführung und Reintegration. Schüsselemente sind beidseitig gewinnbringende, maßgeschneiderte Partnerschaften mit Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 6
oder
Ziffer 19)

22. Der Bundesrat bekräftigt das Anliegen der Kommission, dass ein effektiver Schutz der EU-Außengrenzen erforderlich ist. Hierzu gehört auch die vollständige Umsetzung der Verordnung zur Europäischen Grenz- und Küstenwache.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 6
oder
Ziffer 12
oder
Ziffer 13)

23. 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 das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Freizügigkeit innerhalb der EU.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 6
oder
Ziffer 9
oder
Ziffer 10
oder
Ziffer 12
oder
Ziffer 13
oder
Ziffer 15)

24. Der Bundesrat begrüßt daher im Grundsatz das von der Kommission vorgeschlagene Verfahren vor der Einreise mit Screening und einer Ausweitung von Asylverfahren an der Grenze. Zur Funktionsfähigkeit dieses Verfahrens 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
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 7
oder
Ziffer 8)

25. Der Bundesrat begrüßt das Ziel der Kommission, durch ihre Vorschläge zu Solidaritätsmechanismen einen Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten zu finden, die sich in den vergangenen Jahren gezeigt und die erforderliche Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems blockiert haben. Der Ansatz einer verpflichtenden Solidarität mit gewisser Flexibilität bei der Art der Solidaritätsbeiträge geht vor diesem Hintergrund in die richtige Richtung. Gleichzeitig muss die Effektivität der Solidaritätsbeiträge für einen unter Druck stehenden Mitgliedstaat sichergestellt sein.

EU

26. Zur Gesamtfunktionsfähigkeit gehört es nach Auffassung des Bundesrats auch, einen Missbrauch des Asylsystems sowie irreguläre Sekundärmigration zu verhindern. Die Vorschläge der Kommission adressieren zwar diese Gesichtspunkte, jedoch müssen hier – wie bereits von einigen Mitgliedstaaten eingebracht – noch weitere Überlegungen erfolgen.

EU
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 8)

27. 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 es der Bundesrat, dass die Kommission auch diesen Bereich in ihr neues Asyl- und Migrationspaket einbezieht. Die vorgeschlagene Nutzung bestehender Instrumente, wie Rückübernahmeabkommen oder Artikel 25a des Visakodexes für eine bessere Rückkehrzusammenarbeit mit Drittstaaten, ist da-

bei ein guter Ansatz, ebenso wie der Vorschlag für einen Ausbau des Bereichs der freiwilligen Rückkehr und Reintegration.

EU
AIS 28. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission die Schlüsselrolle der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften für die Integration von Geflüchteten anerkennt. Er ist der Auffassung, dass umfassende Integration sowohl den Geflüchteten als auch der aufnehmenden Gesellschaft nützt. Mit Verweis auf seine Stellungnahme vom 6. Juli 2018 zum Mehrjährigen Finanzrahmen (vergleiche BR-Drucksache 166/18 (Beschluss)) bekräftigt er seine Erwartung, dass die Integrationskosten bei der Ausgestaltung der europäischen Förderprogramme und insbesondere des Europäischen Sozialfonds angemessen berücksichtigt werden.

EU
AIS 29. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Kommission.

B

30. Der **Ausschuss für Frauen und Jugend**,
der **Ausschuss für Familie und Senioren**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten**,
der **Ausschuss für Kulturfragen** und
der **Rechtsausschuss**
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.