



Unterrichtung 19/315

der Landesregierung

Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 16. bis 18. Juni 2021 in Rust (BW)

Die Landesregierung unterrichtet den Schleswig-Holsteinischen Landtag gemäß § 8 Abs. 1 Parlamentsinformationsgesetz.

Federführend ist das Ministerium für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung.

Zuständiger Ausschuss: Innen- und Rechtsausschuss

Ministerium für Inneres, ländliche Räume,
Integration und Gleichstellung | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ministerin

An den
Präsidenten des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Klaus Schlie
Landeshaus
24105 Kiel

24. Juni 2021

**Beschlüsse der 214. Innenministerkonferenz vom 16. – 18. Juni 2021
in Rust, Baden-Württemberg**

Sehr geehrter Herr Präsident,

beigefügte veröffentlichte Beschlüsse der 214. Innenministerkonferenz übersende ich
gem. § 8 Abs. 1 PIG zur Kenntnis.

Ich weise darauf hin, dass die freigegebenen Berichte / Anlagen nur in elektronischer
Form übersandt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

**Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung
der Ständigen Konferenz der Innenminister
und -senatoren der Länder**

am 16. bis 18. Juni 2021 in Rust (BW)

Hinweise:

Sofern im Folgenden Beschlüsse oder andere Dokumente von Arbeitskreisen und anderen Gremien der IMK bzw. von Bund und Ländern nicht ausdrücklich als zur Veröffentlichung freigegeben gekennzeichnet sind, wird darum gebeten, von Nachfragen abzusehen, da diese Unterlagen nicht an die Öffentlichkeit weitergegeben werden.

Für Beschlüsse anderer Fachministerkonferenzen gelten die dortigen Vorgaben zur Handhabung dieser Unterlagen.

TOP 2: Ganzheitliche Fallbearbeitung im Umgang mit islamistisch radikalisierten Personen in der Praxis

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den "Sachstandsbericht der GTAZ-AG Deradikalisierung: Überarbeitung der Leitlinien zum ganzheitlichen Umgang mit Rückkehrerinnen und Rückkehrern aus jihadistischen Kampfgebieten -VS-NfD-" (Stand: 05.03.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet die AG Deradikalisierung, zur Herbstsitzung 2021 erneut über den Stand der Bearbeitung zu berichten.

TOP 4: Angriffe und Anfeindungen gegen haupt- und ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker

Beschluss:

1. Die jüngste Vergangenheit hat gezeigt, dass besonders auch haupt- und ehrenamtliche Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker, welche das Rückgrat der Demokratie in Deutschland sind, immer wieder Opfer von Hass und Gewalt in der digitalen und analogen Welt werden. Sie stehen für Bürgernähe, sind erster Ansprechpartner für unser gesellschaftliches Zusammenleben und übernehmen tagtäglich für unser Gemeinwesen Verantwortung vor Ort. Sie verdienen für ihr freiwilliges Engagement höchste Anerkennung, Respekt und Schutz.
2. Berichte über Übergriffe und Anfeindungen gegen kommunale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger haben in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Umfragen legen nahe, dass die überwiegende Mehrheit von ihnen schon einmal beleidigt, bedroht oder tätlich angegriffen worden ist. Oftmals werden Taten jedoch nicht zur Anzeige gebracht oder die betroffenen Personen ziehen sich aus der Kommunalpolitik zurück. Es ist daher Aufgabe aller staatlichen und gesellschaftlichen Akteure, sich entschieden gegen solche Anfeindungen zu stellen.
3. Die IMK begrüßt, dass in Folge des auf der 211. Sitzung vom 04. bis 06.12.19 in Lübeck unter TOP 2 gefassten Beschlusses zur Intensivierung und Ausweitung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus/Antisemitismus in Deutschland bereits umfangreiche gesetzliche Optimierungen zum konsequenten Vorgehen unter anderem gegen Hass und Gewalt und damit auch zum Schutz von Amts- und Mandatsträgern verabschiedet wurden.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 4

4. Sie stellt zudem fest, dass die Polizeien des Bundes und der Länder bereits vielfältige Maßnahmen sowohl im Bereich der Repression als auch der Prävention treffen, um konsequent gegen Straftaten zum Nachteil von Amts- und Mandatsträgern vorzugehen. Hierzu zählen beispielsweise die Erfassung entsprechender Fälle im Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierter Kriminalität (KPMD-PMK), polizeiliche Präventionsangebote zu verhaltensorientierten beziehungsweise technischen Möglichkeiten oder polizeiliche Schutzmaßnahmen im konkreten Einzelfall.
5. Die IMK betont die Bedeutung des wirksamen Schutzes und konsequenter Verfolgung entsprechender Straftaten. Sie unterstreicht darüber hinaus das Erfordernis eines umfassenden Lagebildes, welches zudem Ansätze für eine bessere Prävention, Beratung und mögliche Schutzmaßnahmen aufzeigen soll.
6. Die IMK erachtet es für notwendig, auch zum Schutz von politischen Amts- und Mandatsträgern vor Hass und Gewalt im digitalen Raum die überschießenden Anforderungen an die Beauskunftung von telemedienrechtlichen Nutzungs- und Bestandsdaten an die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässigen Grenzen anzupassen und die Bemühungen dahingehend weiter zu forcieren.
7. Sie beauftragt den AK II, ein entsprechendes Lagebild über Übergriffe auf politische Amts- und Mandatsträger zu erstellen, weitere Optimierungspotentiale zur Bekämpfung solcher Straftaten zu prüfen, gegebenenfalls konkrete Empfehlungen hierzu zu erarbeiten und der IMK zur Herbstkonferenz 2021 vorzulegen.
8. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, im Hinblick auf zu erwartende Handlungsempfehlungen zur Bewältigung der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe des Schutzes von politischen Amts- und Mandatsträgern die ASMK, die KMK sowie JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

TOP 5: Früherkennung von und Umgang mit Personen mit Risikopotential außerhalb der PMK

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des Vertreters des Landes Nordrhein-Westfalen zu dem sich in Entwicklung befindlichen "Handlungs- und Prüffallkonzept zur Früherkennung von und dem Umgang mit Personen mit Risikopotenzial (PeRisikoP)" sowie dem derzeit laufenden Pilotprojekt in Nordrhein-Westfalen zur Kenntnis.
2. Sie erkennt, dass schwere Gewalttaten möglicherweise besser zu verhindern sind, wenn personenbezogene Verhaltensmuster und potentielle Risiken rechtzeitig erkannt, bewertet und ihnen mit einem gezielten und ganzheitlichen Ansatz begegnet wird.
3. Die IMK bittet Nordrhein-Westfalen nach Abschluss des Pilotprojekts um ergänzende Berichterstattung und Vorschläge zur weiteren Bearbeitung des Themas zu ihrer Herbstkonferenz 2021.

TOP 6: Bekämpfung von Kindesmissbrauch

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht "Weiterentwicklung der Kipo-Hinweisbearbeitung -VS-NfD-" (Stand: 07.04.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stimmt den darin enthaltenen Ausführungen zu den Hintergründen und dem Ablauf der Prozess- und Bewertungsumstellung, den daraus folgenden quantitativen und qualitativen Ermittlungslasten für das BKA und die Länder sowie den notwendigen Ableitungen zu technischen und organisatorischen Konsequenzen und personellen Verstärkungen zu.
3. Die IMK beauftragt den AK II, länderübergreifende Standards für Sicherstellungen von IT-Asservaten sowie zur Sicherung, Aufbereitung und Auswertung von digitalen Daten unter Berücksichtigung der kriminalistischen Auswerteanforderungen hinsichtlich Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu prüfen, entsprechende Empfehlungen auszusprechen und der IMK zu ihrer Frühjahrsitzung 2022 zu berichten.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren und darum zu ersuchen, sich im Rahmen einer länder- und ressortübergreifenden Bund-Länder-Arbeitsgruppe an der Entwicklung der unter Ziffer 3 genannten Standards zu beteiligen.

TOP 7: Identifizierungspflicht in sozialen Netzwerken

Beschluss:

1. Die IMK begrüßt die beschlossenen Änderungen im Netzwerkdurchsetzungsgesetz. Es ist ein wichtiger Schritt, dass Anbieter sozialer Netzwerke ab dem 1. Februar 2022 in schweren Fällen verpflichtend strafbare Postings an das Bundeskriminalamt melden müssen.
2. Sie stellt jedoch fest, dass es nach wie vor an gesetzlichen Vorgaben fehlt, um strafrechtlich Verantwortliche, die im Internet - insbesondere in sozialen Netzwerken und auf Spieleplattformen - (Hass-)Kriminalität verbreiten, eindeutig identifizieren zu können. Für eine effektive Strafverfolgung ist daher die Schaffung solcher Vorgaben unabdingbar.
3. Die IMK bekräftigt in diesem Zusammenhang den Beschluss ihrer Frühjahrskonferenz 2020 zu TOP 24 zur Einführung einer Identifizierungspflicht in sozialen Netzwerken.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren und darum zu ersuchen, in ihrer Zuständigkeit gesetzgeberische Handlungsmöglichkeiten zur Erreichung einer eindeutigen Identifizierbarkeit strafrechtlich Verantwortlicher im Bereich der (Hass-)Kriminalität im Internet zu prüfen und über das Ergebnis zu berichten. Die IMK bittet, in die Prüfung auch den in der Gesetzesinitiative der Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern (BR-Drs. 70/20) geäußerten Vorschlag zu einer verpflichtenden Identifizierung durch die Anbieter sozialer Netzwerke und von Spieleplattformen mittels Erhebung von Name, Anschrift und Geburtsdatum ihrer Nutzerinnen und Nutzer bei der Registrierung einzubeziehen.

TOP 8: Nationales Waffenregister (NWR) - Betrieb und Ausbau zum NWR II - Sachstandsbericht

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den "10. Sachstandsbericht zum Betrieb und zum Ausbau des Nationalen Waffenregisters (NWR I und NWR II) an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK), Version 1.0" (Stand: 22.02.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis. Vor dem Hintergrund der Aufnahme des Wirkbetriebes des ausgebauten NWR-IT-Gesamtsystems am 01.09.20 stellt dieser Bericht bezogen auf die Förderung aus dem Europäischen Fonds für die Innere Sicherheit (EU-ISF) den Abschluss für das Ausbauprojekt NWR II dar.

2. Die IMK beauftragt die BL AG NWR, weiterhin alle erforderlichen Maßnahmen zu prüfen und zu ergreifen, um notwendige Anpassungen (Änderungsmanagement) am föderalen Gesamtsystem des NWR (NWR I und NWR II) vorzunehmen. Ferner beauftragt sie die BL AG NWR, weiterhin anlass- und themenbezogen über den Sachstand des NWR zu berichten.

TOP 12: Anpassung der Lenk- und Ruhezeiten von Güterkraftfahrzeugen bis 3,5 Tonnen Gesamtmasse im Güterverkehr und Erhöhung der Sanktionsrahmen für besonders gefährliche Verkehrsverstöße

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass Verkehrsverstöße durch Güterkraftfahrzeuge bis 3,5 Tonnen Gesamtmasse im Güterverkehr ein hohes Gefährdungspotential für die Verkehrssicherheit darstellen.

2. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die VMK und die ASMK über diesen Beschluss zu informieren, und bittet die ASMK, die bereits bestehenden Vorgaben und zahlreichen Ausnahmeregelungen im Bereich der Lenk- und Ruhezeiten dahingehend zu überprüfen, ob diese aufgrund der hohen Beteiligung und des Gefahrenpotentials dieser Fahrzeugklasse bei Verkehrsunfällen noch vertretbar sind.

TOP 13: Erweiterung des Sanktionsrahmens des § 111 OWiG (Falsche Namensangabe)

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass die vorsätzliche Verschleierung der eigenen Identität gegenüber den in § 111 OWiG genannten Amtsträgern durch Manipulation körperlicher Identifizierungsmerkmale seitens des Täters eine Qualifizierung des Tatbestands gegenüber der unrichtigen Angabe der Personalien oder der Verweigerung ihrer Angabe darstellt.
2. Sie stellt überdies fest, dass die gegenwärtige Ausgestaltung des § 111 OWiG nicht geeignet ist, die unter Ziffer 1 genannte Manipulation im Verhältnis zu ihren Auswirkungen auf die Gewährleistung rechtsstaatlicher Durchsetzungsansprüche zu sanktionieren und hält daher eine Erweiterung und Erhöhung des Sanktionsrahmens des § 111 OWiG in diesen Fällen für erforderlich.
3. Darüber hinaus ist die IMK der Auffassung, dass zur effektiven Gewährleistung und Durchsetzung des Strafverfolgungsinteresses des Staates in eng umgrenzten Ausnahmefällen, in denen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass vorsätzlich eine Identitätsfeststellung innerhalb von zwölf Stunden verhindert worden ist, um sich einem Strafverfahren zu entziehen, eine Rechtsgrundlage für eine Freiheitsentziehung zum Zwecke der Identitätsfeststellung von mehr als zwölf Stunden erforderlich ist.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren und darum zu ersuchen, die Erweiterung und Erhöhung des Sanktionsrahmens des § 111 OWiG sowie die Erweiterung der Höchstdauer einer Freiheitsentziehung nach § 163c StPO in ihrer Zuständigkeit zu betrachten und zu bewerten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 13

Protokollnotiz NW:

Für den Bereich der Gefahrenabwehr hat der BGH die von Nordrhein-Westfalen im Jahre 2018 eingeführte Höchstdauer für eine Ingewahrsamnahme von sieben Tagen bei vorsätzlicher Verhinderung der Identitätsfeststellung gemäß § 38 Absatz 2 Nummer 5 Satz 2 PolG NRW als verfassungsgemäß erachtet (vgl. BGH, Beschluss vom 17. Dezember 2020 - 3 ZB 8/19 -, Rn. 22 ff., juris).

Protokollnotiz BY:

Nach Ansicht Bayerns sind die angeführten Manipulationshandlungen derzeit noch nicht von den in § 111 Absatz 1 OWiG genannten Varianten erfasst.

TOP 14: Verkehrssicherheitsarbeit auf europäischer Ebene

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Sachstandsbericht 2020 "Europäische Verkehrssicherheitsarbeit und Koordinierung mit dem BMVI" (Stand: 09.12.20) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie sieht in der Zusammenarbeit mit dem europäischen Netzwerk ROADPOL e.V. eine tragfähige Basis für die operative Vernetzung der polizeilichen Verkehrssicherheitsarbeit in Europa und betont die Zuständigkeit des Bundes für die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in allen strategischen Fragen der Verkehrssicherheitsarbeit auf europäischer Ebene.
3. Die IMK befürwortet die vom AK II geplante Vorgehensweise der Einrichtung eines Single Point of Contact (SPoC) zur Gewährleistung der fachlichen Beteiligung der Länder bei Bearbeitung strategischer Fragen der europäischen Verkehrssicherheitsarbeit.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die VMK über diesen Beschluss und den Bericht zu unterrichten.

TOP 16: Bericht aus der Expertengruppe Führung des UA FEK

Beschluss:

1. Die IMK nimmt das "Positionspapier des Vorsitzenden des UA FEK zur Einrichtung einer ständigen Arbeitsgemeinschaft (AG) Führung im UA FEK" (Stand: 03.03.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass sich Führungsthemen in der polizeilichen Organisation analog zum gesamtgesellschaftlichen Wandel zunehmend komplexer und schnelllebig entwickeln und somit weiter an Bedeutung gewinnen. Dabei stehen Führungskräfte in der Verantwortung, auf diese Veränderungen und Anforderungen angemessen zu reagieren und den Mitarbeitenden Orientierung zu geben. Hierbei sind auch Aspekte der demokratischen Resilienz einzubeziehen. Um diese Herausforderungen bewältigen zu können, ist zur Vermeidung von Informationsdefiziten eine kontinuierliche Befassung unter Beteiligung aller Länder und des Bundes unerlässlich.
3. Vor diesem Hintergrund stimmt die IMK zu, dass der UA FEK ein ständiges Untergremium mit der Bezeichnung "Arbeitsgemeinschaft Führung" einrichtet.
4. Sie beauftragt den AK II, die neu geschaffene Struktur nach zwei Jahren zu evaluieren.

TOP 17: Musterpolizeigesetz (MPolG)

Weitere Verfahrensweise zur Finalisierung des Projekts

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht "Musterpolizeigesetz (MPolG) - Sachstandsbericht des UA RV zur Vorlage an die IMK" (Stand: 17.03.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie dankt dem AK II für die intensive Bearbeitung der Thematik und sieht den ursprünglichen Auftrag als erledigt an.
3. Die IMK stellt fest, dass Bund und Länder ihre Polizeigesetze vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung weiterentwickelt haben.
4. Sie begrüßt, dass die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags zur wissenschaftlichen Polizeiforschung die Polizeigesetze des Bundes und der Länder im Blick hat und dabei auch auf Grundlage der bisherigen Erarbeitung einen Baukasten an Regelungsmöglichkeiten wissenschaftlich erarbeitet.

Protokollnotiz NW:

Nordrhein-Westfalen weist darauf hin, dass es sich bei den Formulierungsmustern um nicht abgestimmte Entwürfe handelt und mit der Kenntnisnahme keine inhaltliche Zustimmung verbunden ist.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 19: Schulung EU Datenbanken (EES, ETIAS, ECRIS und VIS)

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass die zuständigen Behörden mit der anstehenden Implementierung der EU-Datenbank "Entry and Exit System (EES)" mit einer Vielzahl neuer Aufgaben befasst sein werden.
2. Sie stellt fest, dass die Mitarbeitenden der betroffenen Behörden Schulungen benötigen, um die für die umfassenden neuen Aufgaben notwendige Wissensvermittlung zu erhalten.
3. Die IMK bittet das BMI, sie darüber zu informieren, in welcher Form die notwendige Wissensvermittlung erfolgen soll.

TOP 21: Zusammenarbeit zwischen Polizei und Bundeswehr - GETEX 2020

Beschluss:

1. Die IMK sieht aufgrund der CoVid-19-Pandemie derzeit keine Möglichkeit, die notwendigen weiteren Planungen für eine GETEX-Übung fortzuführen.
2. Sie dankt dem Bund und den Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland für die beabsichtigte Teilnahme und deren signalisierte Unterstützungsbereitschaft bei der Übungsvorbereitung und dem Land Schleswig-Holstein für die bisherigen Übungsvorbereitungen für die GETEX 2020.
3. Die IMK wird nach dem Ende der Pandemie über den zeitlichen Ansatz und den Umfang einer beabsichtigten GETEX-Übung erneut beraten und strebt eine Umsetzung 2024, spätestens 2025 an.

TOP 23: Schutz der Pressefreiheit insbesondere in Versammlungslagen

Beschluss:

1. Die IMK beobachtet mit Sorge, dass es in den letzten Jahren - insbesondere am Rande von Demonstrationen - verstärkt zu gewalttätigen Übergriffen und Einschüchterungsversuchen gegen Journalistinnen und Journalisten gekommen ist. Die Corona-Pandemie hat dieses Phänomen weiter verstärkt, wobei die Angriffe vielfach von Personen mit extremistischer Ideologie begangen werden.
2. Die Innenministerin, die Innenminister und -senatoren sind sich einig, dass Gewalt und Einschüchterungsversuche gegen Journalistinnen und Journalisten in unserer freiheitlichen demokratischen Grundordnung keinen Platz haben. Zur Wahrung der Pressefreiheit in Deutschland ist es daher erforderlich, dass Journalistinnen und Journalisten frei von Einschüchterungsversuchen ihre Arbeit ausüben. Die IMK beauftragt den AK II zu prüfen, inwieweit hierzu weitere Maßnahmen zu treffen sind und zur Herbstsitzung 2021 zu berichten.
3. Die IMK unterstützt den aktuellen Abstimmungsprozess über eine Novelle der Verhaltensgrundsätze für Polizei und Medien aus 1993. Angesichts der seitdem eingetretenen Veränderungen erscheint die Überarbeitung der Regeln zum Umgang zwischen Polizei und Medien erforderlich.
4. Die IMK beauftragt den AK II, bis zur Herbstkonferenz 2021 die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Neufassung der "Verhaltensgrundsätze Presse/Rundfunk und Polizei" vorzulegen.

TOP 24: Bekämpfung von gezielt gegen Frauen gerichteten Straftaten

Beschluss:

1. Die Innenministerin, die Innenminister und -senatoren zeigen sich besorgt über die feststellbare Gewalt durch männliche Täter gegenüber Frauen und eine sich ausprägende Form der Hasskriminalität, die sich beispielsweise durch schwerste Straftaten in Form von Gewaltanwendungen, aber ebenso durch Drohungen, Beleidigungen oder Nötigungen im digitalen Raum zeigen.
2. Die IMK misst der nachhaltigen Bekämpfung gezielt gegen Frauen gerichteter Straftaten wie zum Beispiel Hasskriminalität gegen Frauen in Anbetracht der mit solchen Delikten für die Opfer verbundenen Folgen sowie der gesellschaftspolitischen Bedeutung dieser Kriminalitätsphänomene auch weiterhin eine besondere Bedeutung zu.
3. Sie hält, neben einer nachhaltigen Gefahrenabwehr, auch die konsequente Verfolgung und schuldangemessene Bestrafung von Straftaten gegen Frauen für erforderlich. In diesem Zusammenhang sind die Strafvorschriften daraufhin zu überprüfen, ob sie besser auf eine schuldangemessene Bestrafung von Straftaten gegen Frauen ausgerichtet werden können. In Betracht kommt insbesondere die Aufnahme geschlechtsspezifischer Motive als Strafzumessungsgrund in § 46 StGB. Es sollte außerdem sichergestellt werden, dass das Mordmerkmal der niedrigen Beweggründe nicht deshalb ausgeschlossen werden kann, weil eine Tat im sozialen Nahbereich durch Trennungsabsichten des Opfers motiviert wird.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 24

4. Die IMK erachtet es als erforderlich, gegebenenfalls unter Berücksichtigung von Expertenwissen aus der Wissenschaft und Zivilgesellschaft, zunächst eine bundeseinheitliche Begriffsdefinition sowie entsprechende Fallgruppen zu entwickeln, die eine noch aussagekräftigere Zu- und Einordnung von Delikten als geschlechtsspezifische Straftaten gegen Frauen in der polizeilichen Erfassung ermöglichen. Diese soll auch Fälle über die Definitionen im KPMD-PMK hinaus, im Rahmen auch gegebenenfalls weiterer Erfassungsmöglichkeiten in der PKS, besonders in den Blick nehmen und damit eine verbesserte Zu- und Einordnung von entsprechenden Delikten ermöglichen. Ziel ist die Sicherstellung einer differenzierteren polizeilichen Erfassung, da aussagekräftige Daten die Grundlage für gezielte Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen bilden.

5. Sie sieht zudem das Erfordernis, in einem ersten Schritt im Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität (KPMD-PMK), basierend auf der dortigen im Kontext stehenden Definition, Tathandlungen nach den Merkmalen "Geschlecht/sexuelle Identität" weiter auszudifferenzieren, um damit die bundesweit einheitliche automatisierte Auswertung über die Gewaltkriminalität hinaus, einschließlich beispielsweise Hasspostings, zu optimieren und die Transparenz zu dieser Kriminalität zu verbessern.

Sie sieht darüber hinaus die Notwendigkeit zu prüfen, ob und wie eine differenziertere Erfassung gegen Frauen gerichteter Straftaten beispielsweise im Rahmen einer möglichen Erweiterung der Polizeilichen Kriminalstatistik sachgerecht erfolgen kann.

6. Die IMK begrüßt die vorgesehene Durchführung einer geschlechtervergleichenden Opferbefragung zu Gewalterfahrungen des BMI, in Kooperation mit BKA und BMFSFJ, als gute Ergänzung zu Hellfelddaten wie der kriminalstatistischen Auswertung von Partnergewalt ebenso wie die Durchführung vielfältiger Präventionsmaßnahmen verschiedenster Akteure zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen im sozialen Nahfeld sowie Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 24

7. Sie sieht daneben das Erfordernis zu prüfen, welche Konzepte oder Handlungsempfehlungen dazu beitragen könnten, der Begehung solcher Straftaten zukünftig noch nachdrücklicher zu begegnen. Dabei erachtet sie es insbesondere für zielführend,
 - bereits vorhandene Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen sowie -schwerpunkte der Polizeien des Bundes und der Länder darzustellen sowie
 - kurz- und langfristig umsetzbare Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen inklusive etwaigen Forschungsbedarfs zu formulieren und diesbezüglich konkrete Handlungsempfehlungen vorzulegen.

8. Die IMK beauftragt den AK II, hierzu eine BLAG "Bekämpfung von geschlechtsspezifisch gegen Frauen gerichteten Straftaten" einzurichten und zur Herbstsitzung 2021 einen ersten Sachstandsbericht vorzulegen. Hierbei sind auch die Ergebnisse der BLAG "Gewalt im familiären Umfeld" des AK II sowie gegebenenfalls vorhandene Erkenntnisse bundesweiter und landesweiter Dunkelfeld-Opferbefragungen themenspezifisch mit einzubeziehen.

9. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die GFMK, die JuMiKo und die IntMK über diesen Beschluss zu unterrichten und eine geeignete strukturierte Form der Zusammenarbeit bei den oben genannten Handlungsaufträgen abzustimmen.

TOP 25: Keine Waffen in den Händen von Extremisten

Beschluss:

1. Die IMK erachtet es als wichtig, sämtliche rechtlichen und verfahrenstechnischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um zu verhindern, dass Extremisten Zugang zu Waffen erhalten.
2. Sie hält es daher für erforderlich, dass die Verfassungsschutz- und Waffenbehörden im Rahmen der waffenrechtlichen Regelüberprüfungen alle vorhandenen Maßnahmen weiter ausschöpfen, um Extremisten die Waffen entziehen zu können. Dazu gehören insbesondere eine enge Vernetzung und regelmäßige Nachermittlungen der Behörden sowie auch regelmäßige Rückmeldungen der Erfolge der Maßnahmen.
3. Die IMK betrachtet den vom Bundeskabinett am 13.04.21 beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung waffenrechtlicher Personenüberprüfungen als Arbeitsgrundlage für die Verhinderung des Besitzes von Waffen durch gefährliche und dafür ungeeignete Personen.
4. Sie betont, dass die unter Ziffer 2 vorgeschlagene Verfahrensweise auch auf den Bereich der jagd- und sprengstoffrechtlichen Erlaubnisse übertragbar ist. Sie empfiehlt daher, diese in die Überlegungen miteinzubeziehen.
5. Die IMK beauftragt den AK IV, unter Beteiligung des AK II zur Herbstsitzung 2021 über die Zusammenarbeit der Verfassungsschutz- und der Waffenbehörden zu berichten, dabei die unter Ziffer 2 genannten Bedarfe zu berücksichtigen und zu prüfen, inwieweit ein institutionalisierter Austausch insbesondere zu länderübergreifenden Sachverhalten eingerichtet werden kann.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 25

Protokollnotiz BW:

Baden-Württemberg hält es darüber hinaus für erforderlich, dass die Verfassungsschutzbehörden im Rahmen der waffenrechtlichen Regelüberprüfung die Herabstufung von als Verschlussachen eingestuften Erkenntnissen kritisch und intensiv prüfen. Das gilt umso mehr, als der alleinige Beweisantritt der für den Entzug oder die Nichterteilung waffenrechtlicher Erlaubnisse notwendigen Tatbestandsvoraussetzungen durch schlichte Behördenzeugnisse seitens der Rechtsprechung regelmäßig für nicht ausreichend erachtet wird.

**TOP 28: Sachstand der AG Breitband für den breitbandigen Datenfunk der BOS
in Verbindung mit**

**TOP 29: Strategie der BDBOS und der Bundeswehr künftiger gemeinsamer Nutzung
von Frequenzen zur Breitbandkommunikation**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Beschluss der 37. Sitzung des Verwaltungsrats der Bundesanstalt für den Digitalfunk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben am 16.12.20 zu TOP 6 b "Abschlussbericht AG GAN 2.0 -VS-NfD-" (*nicht freigegeben*) und den "Abschlussbericht der AG GAN 2.0" (Stand: 01.12.20) nebst Anlagen (*nicht freigegeben*) sowie den Abschlussbericht "AG Breitband-Test -VS-NfD-" (Stand: 11.03.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie erkennt die Notwendigkeit eines dedizierten Kernnetzes für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und die Bundeswehr als Grundlage des stufenweisen Aufbaus eines einheitlichen Breitbandnetzes.
Dafür bittet sie den Bund,
 - a) die BDBOS zu beauftragen, gemeinsam mit Bund und Ländern die Strategie zu einem stufenweisen Vorgehen, ausgehend von der heutigen heterogenen Breitband-Landschaft der BOS, hin zu einem einheitlichen, eigenbeherrschten Funknetz, fortzuschreiben, dabei die Auswirkungen auf die Finanzplanungen in Bund und Ländern darzustellen und zur Herbstsitzung 2021 der IMK vorzulegen und
 - b) alle Voraussetzungen für die Errichtung und den Betrieb eines dedizierten Kernnetzes bei der BDBOS zu schaffen.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die FMK über diesen Beschluss und die in Ziffer 1 aufgeführten Unterlagen zu informieren und zu bitten, sich im Schulterschluss von Bund und Ländern mit der IMK für die Zuteilung eines geeigneten Frequenzspektrums von 60 MHz an die BDBOS einzusetzen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 28 i. V. m. TOP 29

Protokollnotiz A-Länder:

Die A-Länder (Berlin, Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Thüringen) weisen auf Ziffer 3 des AK II-Beschlusses der 261. Sitzung vom 28.04.21 zu TOP 12 hin, wonach die Beschlussfassung keine direkten oder indirekten Finanzierungsverpflichtungen auslöst.

TOP 30: Einführung einer modular aufgebauten Präventions- und Warn-App für die Polizeien des Bundes und der Länder

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den "BLAG-Bericht zur Einführung einer modular aufgebauten Präventions- und Warn-App für die Polizeien des Bundes und der Länder" (Stand: 26.03.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie dankt dem Land Hessen und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für die Bereitschaft, ihr Wissen und ihre jeweilige App zur Verwendung beziehungsweise für den Ausbau um eine polizeiliche Komponente zur Verfügung zu stellen.
3. Es obliegt den Ländern, eine Entscheidung entweder für einen Beitritt zur App NINA des BBK zu treffen oder die hessenWARN-App auf die Bedürfnisse ihres Landes anzupassen.
4. Die IMK beauftragt den AK II, unter seinen Mitgliedern zu erheben, welche Entscheidung welches Land weiterverfolgen will. Dabei ist sicherzustellen, dass die etablierten Prozesse berücksichtigt werden und der Abgleich mit dem Programm Polizei 2020 durchgeführt wird, um Parallelentwicklungen zu vermeiden. Das Ergebnis der Rückmeldungen soll mitgeteilt werden
 - a. dem AK V,
 - b. dem Land Hessen, damit dieses mit den interessierten Ländern einen Prozess aufsetzen kann, um diese in die Lage zu versetzen, hessenWARN für das jeweilige Land anzupassen und mit diesen gegebenenfalls eine Verwaltungsvereinbarung über gemeinschaftlich zu tragende Kosten abzuschließen und

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 30

- c. dem BMI und dem BBK, damit das BMI eine Verwaltungsvereinbarung zur polizeilichen Mitnutzung von NINA mit den Ländern abschließen und das BBK die entsprechenden Anpassungen der App NINA vornehmen kann.
5. Sie beauftragt den AK II, zu ihrer Herbstsitzung 2021 über den Stand der Fortentwicklung der Apps zu berichten.

**TOP 31: Erfahrungen aus der Corona-Krise zur Verbesserung des
Krisenmanagements bei Bund und Ländern**

Beschluss:

1. Die Aufbau- und Ablauforganisation des Krisenmanagements muss von den Kommunen über die Länder bis hin zum Bund auf einer einheitlichen Basis und auf Bund- und Länderebene unter Einbeziehung aller Ressorts gestärkt werden. Hierzu sind die kooperativen Prozesse unverzüglich zu verbessern, um präventiv ein effizientes Risikomanagement zu betreiben, Krisenmanagement vorzubereiten und im Krisenfall der Motor des Krisenmanagements zu sein. Hierbei geht es nicht um voreilige Forderungen nach Kompetenzverlagerungen zwischen Ländern, Bund und EU, die durch die IMK abgelehnt werden.
2. Die Schnittstelle zwischen Bund und Ländern sowie zwischen den beteiligten Ressorts muss im Sinne eines bidirektionalen Krisenmanagements unter Beachtung der veränderten Bedrohungslage verbessert werden. Die Einrichtung eines Bund-Länder-Kompetenzzentrums beim Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe kann hierbei eine wesentliche Rolle spielen.
3. Die Möglichkeiten der Digitalisierung und die Grenzen des Datenschutzes sind unter dem Blickwinkel des Krisenmanagements zu beleuchten. IT-Systeme, die auf verschiedenen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden, sollen einen schnellen Datenaustausch gewährleisten. Einschränkungen des Datenaustausches sind auf ihre Notwendigkeit hin zu prüfen.
4. Ressourcenvorhaltung für Krisensituationen ist sowohl von staatlicher als auch von privatwirtschaftlicher Seite verantwortungsvoll zu betreiben. Hierzu müssen Staat und Privatwirtschaft entsprechende Notfallreserven vorhalten oder deren zeitnahe Produktion gewährleisten. Hierzu gilt es gegebenenfalls auch die rechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 31

5. Europa muss sich beim Krisenmanagement stärker vernetzen, um beispielsweise einen schnellen Informationsaustausch über Schadenentwicklungen und möglichst abgestimmte Verfahrensweisen und einen bestmöglichen Schutz der Bevölkerung sicher zu stellen sowie Grenzbeschränkungen, soweit möglich, zu vermeiden. Bei Regelungen auf Ebene der Mitgliedstaaten sind die Besonderheiten der Grenzregionen zu betrachten und zu berücksichtigen.

TOP 32: Nationaler Waldbrandschutz - Fähigkeitsmanagement (FäM) von Bund und Ländern, Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie

Beschluss:

1. Die IMK nimmt die Sachstandsinformation des Ländervertreters Mecklenburg-Vorpommerns über den Fortgang der Beratung in der länderoffenen Arbeitsgruppe Nationaler Waldbrandschutz (LOAG NatWBrSch) und über den Stand der Umsetzung in deren acht Unterarbeitsgruppen (Stand: 22.03.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie nimmt den Bericht "Evaluation des Fähigkeitsmanagements von Bund und Ländern 2020" (Stand: 14.12.20) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
3. Sie beauftragt den AK V, ihr einen Bericht zum Stand der fortlaufenden Umsetzung der jeweiligen Themenblöcke sowie über die weitere Arbeit der Arbeitsgruppe Nationaler Waldbrandschutz vorzulegen.

TOP 33: Länderoffene Bund-Länder-Kommission "Stärkung des Bevölkerungsschutzes"

Beschluss:

1. Die IMK hat mit Beschluss vom 10.12.20 zu TOP 36 einen Strategie- und Konzeptrahmen für die Entwicklung des staatlichen Krisen- und Informationsmanagements zur Kenntnis genommen. Sie sieht hierin eine geeignete Arbeitsgrundlage für einen gemeinsamen Diskussionsprozess im Bereich des Bevölkerungsschutzes und des Krisenmanagements.

2. Die IMK ist der Auffassung, dass Ziel einer solchen Reform sein muss,
 - das fachliche und politische Krisenmanagement Ebenen übergreifend zu vernetzen und die Einbindung der Ressorts in den Entscheidungsprozess zu verbessern (zu prüfen ist insbesondere, wie die in der sogenannten interministeriellen Koordinierungsgruppe angelegten Formen der Zusammenarbeit verstetigt und für außergewöhnliche Ereignisse von nationaler Tragweite effektiver ausgestaltet werden können),
 - die fachlichen Aufgabenverantwortungen und Ressortzuständigkeiten im Bevölkerungsschutz zu identifizieren und zu stärken,
 - eine arbeitsmarktbezogene Unterstützung von krisenbedingten Personalengpässen in den Verwaltungen sicherzustellen,
 - eine Unterstützung und Entlastung der kommunalen Aufgabenträger durch gute Krisenvorsorge und Stärkung kritischer Infrastrukturen zu erreichen,
 - angesichts geänderter Gefahrenlagen die Möglichkeit des Bundes zur Unterstützung im Bevölkerungs- und Katastrophenschutz zu erweitern
 - und die Leistungsfähigkeit des Katastrophenschutzes durch Konzentration auf die Kernaufgaben der allgemeinen Gefahrenabwehr zu erhalten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 33

3. Die IMK nimmt das Konzept "Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe" (Stand: März 2021) *freigegeben*) zur Kenntnis.

4. Sie hält es für erforderlich, dass die vom Bund gewünschte Entwicklung eines Kompetenzzentrums zu einer gemeinsamen Einrichtung von Bund und Ländern gleichberechtigt von Beginn an gemeinsam gestaltet wird. Eine solche neue Kooperationsplattform muss von den originären Aufgabenträgern im Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement, also von Bund und Ländern, partnerschaftlich getragen werden und kann nicht einseitig durch nachträgliche Einbindung der Länder in eine bestehende Bundeseinrichtung gelingen. Gleiches gilt für eine frühzeitige Beteiligung der Kommunen. Die Herausforderung wird darüber hinaus sein, die nichtbehördlichen Akteure sowie die allgemeinen und fachlichen Kompetenzen im Bevölkerungsschutz in eine arbeitsfähige Struktur einzubinden.

5. Die IMK schlägt vor, auf Basis ihres Strategie- und Konzeptrahmens unter Berücksichtigung der Vorschläge des Bundes gemeinsam Handlungs- und Maßnahmenerfordernisse zu entwickeln.

6. Sie hält dazu eine länderoffene Bund-Länder-Kommission für erforderlich und bittet das BMI, sie in Abstimmung mit dem AK V einzurichten, eine gemeinsame Leitung zu bestimmen und themenbezogen die Fachministerkonferenzen einzubeziehen.

7. Die Kommission soll zunächst den Auftrag haben, bis zum Jahresende ein Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz als gemeinsame Bund-Länder-Einrichtung auf Basis einer Vereinbarung zu entwickeln und Vorschläge zu Aufgaben, Rolle und Ausstattung vorzulegen. Auftrag der Kommission wäre auch, die notwendigen rechtlichen und ressourcenbezogenen Erfordernisse zu beschreiben. Weitere Themen zur Entwicklung des Bevölkerungsschutzes, wie unter anderem im oben genannten Beschluss der IMK dargestellt, sollen im Einvernehmen später zum Gegenstand der Kommission gemacht werden können.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 33

8. Die IMK beauftragt den AK V, der IMK über den Fortgang der Arbeiten zur Reform des Bevölkerungsschutzes bis zur Frühjahrskonferenz 2022 zu berichten.

TOP 34: Erster bundesweiter Warntag am 10. September 2020: Auswertebereich von Bund und Ländern

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bund-Länder Abschlussbericht "Bundesweiter Warntag 2020 -VS-NfD-" (Stand: 07.04.21) (*nicht freigegeben*) und die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zur Kenntnis.

2. Sie begrüßt die Umsetzung der Maßnahmen für die Planung des nächsten Warntages entsprechend der Schlussfolgerungen des Auswertebereichs von Bund und Ländern.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 35: Rückführung nach Afghanistan

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des BMI zum Stand der Rückführungen nach Afghanistan zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 36: Austausch zur aktuell veränderten Sicherheitslage in Afghanistan

Beschluss:

Die IMK bittet das BMI, eine Prognose zur Entwicklung der Sicherheitslage in Afghanistan sowie der daraus gegebenenfalls resultierenden weiteren Fluchtbewegungen und - auch im Lichte der aktuellen Rechtsprechung - Auswirkungen auf die (noch) verbliebenen Rückführungsmöglichkeiten vorzulegen.

**TOP 38: Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Verbots missbräuchlicher
Vaterschaftsanerkennungen (BR-Drs. 586/20)**

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass hinsichtlich der Vorschriften zum Verbot missbräuchlicher Vaterschaftsanerkennungen gemäß § 1597a BGB in Verbindung mit § 85a AufenthG ein dringender Änderungsbedarf besteht, um die Ziele der Regelungen in der Praxis auch tatsächlich zu erreichen.
2. Sie bittet daher das BMI, im Zusammenwirken mit dem BMJV und im Anschluss an den bereits erfolgten Beschluss zu TOP I.7 der Frühjahrskonferenz der JuMiKo 2021, einen eigenen Gesetzentwurf zu erstellen, um hier zeitnah Abhilfe zu schaffen.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo, über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz SH:

Schleswig-Holstein erachtet es für unabdingbar, die im Gesetzentwurf vorgesehene Neuaufnahme einer Bußgeldvorschrift in § 98 AufenthG zu streichen. Der Tatbestand ist sachlich nicht gerechtfertigt und fügt sich nicht in die sonstigen Pflichten der beurkundenden Stellen ein. Für Standesbeamte ist kein anderer Fall einer fehlerhaften Beurkundung oder gar nur eines fehlerhaften Verfahrens bußgeldbewehrt. Generell wird Verfehlungen von Amtswaltern mit Mitteln des Dienst- und Disziplinarrechts begegnet. Es ist nicht bekannt, dass dies nicht ausreichend wäre. Neben der Strafbewehrung als Falschbeurkundung im Amt gemäß § 348 StGB und dem Disziplinarrecht ist kein Raum für einen Bußgeldtatbestand für Verfahrensverstöße.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 39: Bericht aus dem IT-Planungsrat

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht des Ansprechpartners der IMK über die Sitzung des IT-Planungsrats am 17.03.21 (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

**TOP 40: Bericht aus dem Nationalen Cyber-Sicherheitsrat und der
Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den "Bericht aus dem Nationalen Cyber-Sicherheitsrat (NCSR) und der Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit (LAG)" (Stand: 25.05.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und bittet Hessen, zur Herbstsitzung 2021 erneut zu berichten.
2. Sie nimmt die "Leitlinie zur Entwicklung föderaler Cybersicherheitsstrategien - Version 1.0" (Stand: 22.04.21) zur Kenntnis.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die enge Abstimmung mit der Arbeitsgruppe Informationssicherheit des IT-Planungsrates fortzusetzen.

**TOP 41: Bessere Koordinierung und Abstimmung von Maßnahmen von Bund und
Ländern im Bereich IT-Sicherheit**

Beschluss:

Die IMK nimmt den "Sachstandsbericht Konzept zur künftigen Koordinierung der Maßnahmen von Bund und Ländern im Bereich Cybersicherheit" (Stand: 25.05.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und beauftragt die Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit (LAG) zur Koordinierung der Maßnahmen von Bund und Ländern im Bereich Cybersicherheit, die Umsetzung weiter zu begleiten und in regelmäßigen Abständen darüber zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 42: Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung - Registermodernisierungsgesetz

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Sachstandsbericht zur Planung und Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements (Stand: 09.03.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, zur Frühjahrssitzung 2022 einen Bericht zum aktuellen Sachstand vorzulegen.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK sowie den IT-Planungsrat über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

**TOP 44: Jahresbericht des Ländervertreters im Strategischen Ausschuss für
Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA)**

Beschluss:

Die IMK nimmt den "Bericht des Ländervertreters im Strategischen Ausschuss für
Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA), Berichtszeitraum: 09.04.19 bis 16.04.21"
(*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 45: Bericht des Ländervertreeters im JI-Rat der EU

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht des Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres an die IMK über den Zeitraum November 2020 bis April 2021 (Stand: 11.05.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

**TOP 46: Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021
 (VwV GlüStV 2021)**

Beschluss:

Die Innenministerkonferenz stimmt der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Stand: 20.01.21) (*freigegeben*) mit der Maßgabe zu, dass § 1 wie folgt gefasst wird:

"Dem Glücksspielkollegium nach § 27p Absatz 6 GlüStV 2021 obliegt die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse in den Verfahren nach § 27p Absatz 1 GlüStV 2021 sowie aller Fragen der Glücksspielaufsicht nach § 27p Absatz 2 bis 4 GlüStV 2021 von nicht unerheblicher Bedeutung."

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 47: Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder

Beschluss:

Die IMK nimmt den "Bericht zum Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder durch das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt an die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 16. bis 18. Juni 2021" (*freigegeben*) zum Sachstand des Aufbaus der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder zur Kenntnis.

TOP 48: Geldwäscheprävention (Finanzunternehmen)

Beschluss:

1. Die IMK sieht vor dem Hintergrund des 3. Untersuchungsausschusses der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages "Wirecard" die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) als geeignetere Aufsichtsbehörde für Finanzunternehmen des sogenannten Nichtfinanzbereichs nach § 2 Absatz 1 Nummer 6 GwG in Verbindung mit § 1 Absatz 24 GwG an, da sie als deutsche Bankenaufsicht weit eher als die Landesaufsichtsbehörden über das entsprechende "Know-How" für die Beaufsichtigung von Finanztransaktionen verfügt.

2. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die FMK und die WMK über diesen Beschluss zu informieren. Die IMK bittet die FMK und die WMK, sich zeitnah dieses Themas anzunehmen und im Sinne des Beschlusses zu unterstützen.

TOP 49: Personalausstattung der Geldwäscheaufsichtsbehörden

Beschluss:

1. Die IMK begrüßt, dass das Phänomen der Geldwäscheprävention bundesweit verstärkt in den Fokus rückt.
2. Sie stellt fest, dass aufgrund der Struktur der jeweiligen Branchen im Nichtfinanzsektor (Immobilien Sektor, Güterhandel, Dienstleister für Gesellschaften und Treuhandvermögen sowie Treuhänder etc.) die Aufsicht über die Verpflichteten teilweise mit spezifischen Herausforderungen verbunden ist. In den meisten Bereichen ist etwa eine abschließende Liste aller Verpflichteten nicht verfügbar. Ausschlaggebend sind weiterhin etwa die große Anzahl von tausenden verpflichteten Unternehmen pro Land sowie deren branchenmäßig breite Auffächerung mit für eine effektive Aufsicht notwendigen sehr spezifischen Fachkenntnissen.
3. Die IMK hält es für erforderlich, wegen der besonderen Herausforderungen im Nichtfinanzsektor eine Aufstockung des Personals bei den Aufsichtsbehörden der Länder zu prüfen.
4. Sie erkennt neben ihrer eigenen Zuständigkeit auch die Zuständigkeit der FMK und der WMK.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die FMK und die WMK über diesen Beschluss zu informieren. Sie bittet die FMK und die WMK, sich zeitnah dieses Themas anzunehmen und im Sinne des Beschlusses zu unterstützen.

TOP 50: Auslegung des § 2b Umsatzsteuergesetz

Bewertung des Beschlusses der Finanzministerkonferenz vom 28.01.21

Beschluss:

1. Die IMK bedauert den ablehnenden Beschluss der FMK vom 28.01.21 zu ihrer Bitte, den verlängerten Übergangszeitraum zur Entwicklung einer kommunalverträglichen Auslegung von § 2b UStG in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe unter Einbeziehung der kommunalen Spitzenverbände und mittels eines Projekts zur unverbindlichen Vorprüfung der Umsatzsteuerpflichten in Modellkommunen zu nutzen.
2. Sie stellt die besondere Verantwortung und Zuständigkeit der FMK und des Bundesministeriums der Finanzen für den Erlass von abstrakt-generellen Richtlinien zum Umsatzsteuerrecht nicht in Frage. Sie erwartet allerdings die Erarbeitung von sachangemessenen Lösungen, die den kommunalen Realitäten und ihren spezifischen Gegebenheiten gerecht werden.
3. Die IMK weist darauf hin, dass die restriktive Auslegung des § 2b UStG durch die Finanzressorts von Bund (siehe insbesondere die im Erlass des Bundesministeriums der Finanzen vom 14.11.19 (GZ III C 2 - S 7107/19/10005:011) vertretene Rechtsauffassung) und Ländern in einem Spannungsverhältnis zu Wortlaut und Intentionen des Gesetzgebers bei der Schaffung des § 2b UStG steht. Dementsprechend finden sich in der wissenschaftlichen Literatur ernst zu nehmende Stimmen, die rechtliche Bedenken gegen die vorgenannte restriktive Auslegung des § 2b UStG geltend machen (siehe zum Beispiel Prof. Dr. Englisch in Eildienst LKT NRW 2/2021 auf Seiten 76 ff.).

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 50

4. Sie befürchtet, dass die von den Finanzressorts des Bundes und der Länder zu verantwortende genannte restriktive Auslegung des § 2b UStG zahlreiche derzeit existierende interkommunale Kooperationen in ihrem Bestand gefährdet, neue verhindert und dementsprechend zu finanziellen Belastungen für die kommunalen Haushalte und damit einhergehenden nachvollziehbaren Forderungen der kommunalen Ebene nach finanzieller Kompensation führen wird.

5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK über diesen Beschluss unter Hinweis darauf zu unterrichten, dass es sich vorliegend um eine Problematik mit schwerwiegenden Auswirkungen auf die Staatsorganisation handelt, deren Behandlung, da die FMK an ihrer Auffassung festhält, in der MPK auch mit Blick darauf geboten ist, notwendigenfalls eine bundesgesetzliche Regelung anzustoßen.

TOP 51: Schreckschusswaffen: Verschärfung des Waffenrechts

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den "Bericht des BMI zum Thema 'Schreckschusswaffen: Verschärfung des Waffenrechts'" (Stand: 26.02.21) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.

2. Sie bittet das BMI unter Bezugnahme auf die in dem Bericht dargestellten Handlungsoptionen, geeignete gesetzliche Verschärfungen des Waffenrechts in Bezug auf Schreckschuss- und Signalwaffen vorzunehmen, mit denen künftig dem Erwerb und Besitz von Schreckschuss- und Signalwaffen besser begegnet werden kann und gleichzeitig das Führen dieser Waffen erschwert wird.

TOP 53: Europäischer Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit (EU Police Cooperation Code (PCC))

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass in einem vereinten Europa die Zusammenarbeit der Polizei in einem klaren, einheitlichen Rahmen geregelt werden soll.

2. Sie begrüßt daher grundsätzlich die bereits bestehenden Beschlüsse, Abkommen und Vereinbarungen, wie das Schengener Durchführungsübereinkommen, den Prüm-Beschluss, den Rahmenbeschluss 2006/960/JHA zur Vereinfachung des Informationsaustausches oder die bilateralen Polizeiverträge der Mitgliedstaaten.

3. Die IMK weist jedoch darauf hin, dass die Grundzüge für den Entwurf der bestehenden Rechtsrahmen bereits circa 30 Jahre zurückliegen und ein komplexes Geflecht aus bilateralen Abkommen der Mitgliedstaaten darstellt.

4. Die IMK sieht das Erfordernis, die polizeilichen Befugnisse, unter Wahrung des Datenschutzes und der Grundrechte, vor allem in den Bereichen des Informations- und Datenaustauschs, gemeinsam geführter Einsätze, Einsatz technischer Mittel sowie bei der grenzüberschreitenden Observation und Nacheile zu vereinheitlichen und gegebenenfalls auszuweiten. Die bisherigen Regelungen sollen vereinfacht und praxisgerechter ausgestaltet sowie an den aktuellen Kriminalitätsphänomenen und Entwicklungen ausgerichtet werden.

5. Die IMK bittet Baden-Württemberg, eine länderoffene Arbeitsgruppe mit dem Auftrag einzurichten, Vorschläge/Anregungen und Bedarfe der Länder abzustimmen und gebündelt auf EU-Ebene einzubringen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 53

6. Sie bittet das BMI, die Länder, insbesondere auch innerhalb der länderoffenen Arbeitsgruppe, regelmäßig über das angekündigte Rechtssetzungsvorhaben zu informieren.

TOP 55: Abgabe der Erklärung zur Organ- und Gewebespende bei den Pass-, Personalausweis- und eID-Karte-Behörden - Umsetzung des § 2 Absatz 1 Satz 7 Transplantationsgesetz - neu

Beschluss:

- 1 Die IMK nimmt zur Kenntnis, dass die beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte eingerichtete Projektgruppe mit Unterstützung von Experten der Innenministerien Schleswig-Holstein und Brandenburg Vorschläge zur technischen Umsetzung der ab 1. März 2022 geltenden Verpflichtung der für die Ausstellung und die Ausgabe von Personalausweisen, Pässen oder Passersatzpapieren sowie von eID-Karten zuständigen Stellen des Bundes und der Länder, die Abgabe einer Erklärung zur Organ- und Gewebespende vor Ort sicherzustellen, in Zusammenarbeit mit den Fachverfahrensherstellern entwickelt hat und diese mittlerweile einen weit fortgeschrittenen Entwicklungsstand aufweisen.
2. Sie vertritt die Auffassung, dass die Schaffung der erforderlichen rechtlichen, technischen und organisatorischen Voraussetzungen zur Umsetzung des § 2 Absatz 1 Satz 7 TPG den für die Umsetzung des Transplantationsgesetzes fachlich zuständigen Gesundheitsressorts des Bundes und der Länder obliegt.
3. Die IMK stellt fest, dass eine rechtliche Verpflichtung der Kommunen zur technischen Umsetzung mittels eines elektronischen Verfahrens nicht besteht. Sie sieht es als Aufgabe der Gesundheitsressorts des Bundes und der Länder an, eine termingerechte Umsetzung für die elektronische Abgabe einer Erklärung zur Organ- und Gewebespende bei den Kommunen sicherzustellen. Die Innenressorts sind bereit, die Gesundheitsressorts weiterhin zu unterstützen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 55

4. Die IMK bittet die GMK, die weiteren notwendigen Schritte zur Umsetzung der Verpflichtung nach § 2 Absatz 1 Satz 7 TPG durch die zuständigen Gesundheitsressorts der Länder zu veranlassen oder selbst in die Wege zu leiten.

5. Sie bittet die GMK, anhand der bereits vorliegenden Erkenntnisse eine Kostenschätzung zu veranlassen. Die IMK bittet außerdem dafür Sorge zu tragen, dass die Kommunen durch die Umsetzung der genannten Verpflichtung nicht mit konnexitätsrelevanten Kosten belastet werden.

6. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die GMK über diesen Beschluss zu informieren.

TOP 57: Anti-israelische Versammlungen im Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen Einrichtungen

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass Antisemitismus, egal in welcher Form, in Deutschland keinen Platz haben darf.
2. Wenn Versammlungen, die sich gegen die Politik des Staates Israel richten, im Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen Einrichtungen durchgeführt werden, ist dies in aller Regel nicht als legitime ortsbezogene Bekräftigung der Meinungskundgabe zu verstehen. Vielmehr können solche Versammlungen auf den Aufbau einer Drohkulisse gegenüber den die Synagogen oder jüdischen Einrichtungen besuchenden Personen gerichtet sein. In solchen Fällen können und sollten Versammlungen nach Auffassung der IMK so beschränkt und örtlich verlegt werden, dass das Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen Einrichtungen nicht beeinträchtigt wird.
3. Hierzu beauftragt die IMK den AK I unter Beteiligung des AK II, bis spätestens Ende Oktober unter Berücksichtigung der in den Ländern bestehenden Erlasse eine Handreichung mit Hinweisen zum Umgang mit und möglichen Beschränkungen von anti-israelischen Versammlungen im Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen Einrichtungen unter Beachtung der geltenden Rechtslage zu entwickeln.

TOP 58: Pönalisierung rassistischer, antisemitischer oder fremdenfeindlicher Inhalte in geschlossenen Kommunikationsgruppen bei dienstlichem Bezug

Beschluss:

1. Obgleich die IMK überzeugt ist, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes sich in ihrer täglichen Arbeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung einsetzt, nimmt sie mit Sorge zur Kenntnis, dass in letzter Zeit vermehrt Fälle aufgedeckt worden sind, in denen durch Beamtinnen und Beamte in geschlossenen Kommunikationsgruppen rassistische, antisemitische und fremdenfeindliche Inhalte ausgetauscht wurden.
2. Die IMK hält eine konsequente Verfolgung dieser Fälle für dringend geboten. In diesem Zusammenhang hält sie eine Prüfung für sinnvoll, ob über die disziplinarrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten in solchen Fällen hinaus aus generalpräventiven Gründen die Schaffung eines neuen Straftatbestands angezeigt ist, mit dem die Äußerung volksverhetzender Inhalte oder das Zeigen oder Verwenden von Kennzeichen verbotener Parteien oder Vereinigungen durch einen Amtsträger unabhängig von einer Öffentlichkeitswirkung unter Strafe gestellt werden.
3. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren und gleichzeitig zu bitten, die Erforderlichkeit eines neuen Straftatbestands zu prüfen.

TOP 59: Koordinierung der Abstimmung des Vorschlages der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen in Bund und Ländern

Beschluss:

1. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die Fachministerkonferenzen darüber zu unterrichten, dass die Verhandlungen über den Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen (CER-Richtlinie) derzeit in der Unterarbeitsgruppe ProCiv-CER der Rats-Arbeitsgruppe "Katastrophenschutz" (ProCiv) erfolgen.
2. Sie nimmt die Protokollnotiz des BMI zu TOP 19 der AK V-Sitzung vom 21./22.04.21 zur Kenntnis, nach der die Frage der Ressort-Koordinierung bezogen auf die CER-Richtlinie als eine formale (Verfahrens-) Frage des Umfangs der Koordinierungsaufgaben angesehen wird, die der Bund mangels Zuständigkeit nicht regeln oder festlegen könne.
3. Die IMK bittet daher die Fachministerkonferenzen, zum Zwecke der Abstimmung der CER-Richtlinie mit entsprechenden Stellungnahmen an die jeweiligen Bundesressorts heranzutreten. Gleichzeitig bittet sie die Fachministerkonferenzen, dieser Verfahrensweise auch in zukünftigen vergleichbaren komplexen Koordinierungsfällen zuzustimmen.
4. Sie bittet das BMI, in entsprechenden Abstimmungsprozessen die Ressorts auf Bundesebene zu informieren.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die Fachministerkonferenzen über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 59

Protokollnotiz BMI:

Das BMI weist darauf hin, dass das EUZBLG als Gesetz die maßgebliche Grundlage für das Beteiligungsverfahren ist. Auf Ebene des Bundes stimmt sich das BMI mit den fachlich betroffenen (Bundes-) Ressorts ab und holt deren Positionen ein. Auf Ebene der Länder ist eine entsprechende Abstimmung mit den betroffenen (Länder-)Fachressorts durch die Länder sicherzustellen.

TOP 60: Erweiterungen des Sanktionsrahmens des § 130 StGB (Volksverhetzung) sowie des § 125a StGB (besonders schwerer Fall des Landfriedensbruchs) bei Handlungen gegen Religionsgemeinschaften

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass antisemitische Straftaten in jüngster Vergangenheit weiter angestiegen sind und Antisemitismus in Deutschland, egal in welcher Form, keinen Platz haben darf. Verunglimpfenden und hetzenden Handlungen und Äußerungen, welche sich gegen Religionsgemeinschaften im Allgemeinen und gegen die israelitische Religionsgemeinschaft im Besonderen richten, muss daher verschärft durch das Strafrecht begegnet werden.
2. Sie begrüßt daher das aktuelle Vorhaben zur Einführung des § 192a StGB-E (verhetzende Beleidigung), sowie die bereits erfolgte Anpassung der Strafzumessungsregelungen des § 46 Absatz 2 StGB betreffend die ausdrückliche Aufnahme von antisemitischen Beweggründen.
3. Die IMK sieht das Erfordernis, die bestehenden Regelungen und Strafraumen des Strafgesetzbuches betreffend antisemitische Taten sowie Handlungen gegenüber Anhängern jeglicher Religionsgemeinschaften weitergehend zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss der JuMiKo zur Kenntnisnahme verbunden mit der Bitte zuzuleiten, das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz zu bitten, den Strafraumen des § 130 Absatz 1 StGB dahingehend zu prüfen, ob dieser eine tat- und schuldangemessene Bestrafung entsprechender Taten ermöglicht sowie um Prüfung der Einführung eines Regelbeispiels in § 125a StGB für Fälle, in denen sich ein Landfriedensbruch gegen öffentliche Gebäude, Liegenschaften und Einrichtungen von Religionsgemeinschaften richtet, zu bitten.

TOP 61: Statistische Erfassung von fremdenfeindlichen und antisemitischen Straftaten - KPMD PMK

Beschluss:

1. Die IMK verurteilt die besorgniserregende Zunahme antisemitischer Straftaten mit rechtsextremistischer, islamistischer oder linksextremistischer Motivationslage.
2. Eine zielgerichtete Bekämpfung erfordert eine bundesweit einheitliche, präzisere Erfassung und Zuordnung der Motivationslage.
3. Die IMK ist sich einig, wenn eine eindeutige Zuordnung nicht möglich ist, muss dies auch künftig flächendeckend und bundeseinheitlich entsprechend festgehalten werden.
4. Es steht aber außer Zweifel, dass der Rechtsextremismus die häufigste Motivationslage für Antisemitismus ist.
5. Die IMK beauftragt den AK II, auf Basis des Sonderlagebildes und der Aussage in Ziffer 3 zu überprüfen, wie eine Anpassung der Ausfüllanleitung zur Kriminaltaktischen Anfrage in Fällen Politisch Motivierter Kriminalität (KTA-PMK) (Stand 21.04.21) in Punkt 12 fachlich ausgestaltet werden kann.
6. Sie beauftragt AK II und AK IV, ein Sonderlagebild Antisemitismus zu erstellen, um darüberhinausgehende Erkenntnisse für Bekämpfungsansätze zu erlangen sowie Prävention und Repression zielgenauer auszurichten.

TOP 62: Wirksame Bekämpfung von Hass und Hetze in Messenger-Diensten wie Telegram durch Anpassung des Netzwerkdurchsetzungsgesetzes (NetzDG)

Beschluss:

1. Die IMK bekräftigt, dass die effektive Bekämpfung von Hass und Hetze auch im digitalen Raum eine elementare Aufgabe ist, um die freiheitliche demokratische Grundordnung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt wirksam zu schützen.
2. Sie stellt fest, dass die Verpflichtungen, die Anbieter sozialer Netzwerke nach dem Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG) treffen, wie zum Beispiel die Berichtspflicht und der Umgang mit Beschwerden über rechtswidrige Inhalte, geeignete Maßnahmen zur effektiven Bekämpfung von Hasskriminalität und weiteren Straftaten im Internet sind.
3. Plattformen, die zur Individualkommunikation oder zur Verbreitung spezifischer Inhalte bestimmt sind, unterfallen dem Anwendungsbereich des NetzDG aktuell nicht. Die IMK hält es aber für zwingend notwendig, dass auch Messenger-Dienste wie Telegram, die sich - zumindest rein faktisch - von einer Plattform für Individualkommunikation zunehmend zu einem sozialen Netzwerk mit Massenkommunikation entwickeln, dem NetzDG und den dortigen Verpflichtungen unterfallen.
4. Die IMK bittet vor diesem Hintergrund die Bundesregierung zur Herbstkonferenz 2021 zu berichten, ob Messenger-Dienste wie Telegram, die nicht nur Individualkommunikation ermöglichen, von der Berichts- und Meldepflicht des NetzDG umfasst sind und ob bestehende Pflichten konsequent durchgesetzt werden. Erforderlichenfalls ist zu prüfen, wie Hass und Hetze auf derartigen Messengerdiensten konsequent unterbunden und geahndet werden.

TOP 63: Fehlende Kooperationsbereitschaft anderer Staaten bei der Rücknahme eigener, in Deutschland ausreisepflichtiger, Staatsangehöriger

Beschluss:

1. Die IMK stellt unter Bezugnahme auf TOP 52 der 213. IMK vom 10.12.20 fest, dass hinsichtlich ihrer damaligen Aufforderung an das BMI keine nachhaltige Verbesserung hinsichtlich der Kooperationsbereitschaft der Regierungen einiger Staaten zu verzeichnen ist, eigene ausreisepflichtige Staatsangehörige zurückzunehmen.
2. Auch weiterhin zeigen Staaten - zum Teil unter Missachtung ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen - kaum oder nur wenig Entgegenkommen beim Versuch, eine Rückübernahme ihrer in Deutschland aufhältigen, ausreisepflichtigen Staatsangehörigen zu erreichen. Bestehende Rückübernahmeabkommen werden zum Teil einseitig nicht eingehalten.
3. Das Ziel einer konsequenten Rückführung wird indes auch nicht erreicht, wenn der Herkunftsstaat zwar bei der Identitätsklärung und Passersatzpapierbeschaffung kooperiert, aber Rückführungen nicht oder nur in geringer Anzahl mit Linienflügen akzeptiert, sie mittels Charter jedoch ablehnt. Dies erschwert insbesondere die Rückführung von Straftätern.
4. Die IMK stellt in diesem Zusammenhang häufig ein auffälliges Missverhältnis zwischen der defizitären Kooperationsbereitschaft auf der einen und der Annahme deutscher Unterstützungsleistungen auf der anderen Seite fest.
5. Die IMK bittet das BMI, zur kommenden Herbstsitzung zu den Fortschritten zu berichten.

TOP 64: Aufnahme von afghanischen Ortskräften des deutschen Polizeiprojekts aus Anlass der Beendigung des Afghanistan-Einsatzes der Bundeswehr in 2021

Beschluss:

1. Die IMK begrüßt, dass im Rahmen des sogenannten Ortskräfteverfahrens (ehemaligen) afghanischen Ortskräften aus dem deutschen Polizeiprojekt gleichrangig zu (ehemaligen) afghanischen Ortskräften der Bundeswehr bei individueller Gefährdung mit ihren Kernfamilien die Aufnahme nach § 22 Satz 2 AufenthG ermöglicht wird. Die Verteilung in der Bundesrepublik Deutschland erfolgt nach dem Königsteiner Schlüssel.
2. Sie erwartet, dass aus humanitären Gründen die Aufnahmezusage alle Kinder der Kernfamilie, das heißt nicht nur Minderjährige, umfasst, soweit diese als Ledige dem Hausstand der Eltern angehören.
3. Die IMK begrüßt die Entscheidung der Bundesregierung, diese Regelung auf alle seit 2013 für Polizeiemissionen und Bundeswehr mitarbeitenden afghanischen Ortskräfte anzuwenden.
4. Sie erwartet, dass alle Vorkehrungen für eine beschleunigte und flexible Bearbeitung der Gefährdungsanzeigen und des Visumverfahrens getroffen werden, um den Ortskräften eine schnelle Ausreise nach Deutschland zu ermöglichen. Die IMK bittet den Bund zu prüfen, ob eine Verschlinkung und Beschleunigung des Verfahrens dadurch erreicht werden könnte, dass die Visa – unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland – erst bei Ankunft in Deutschland erteilt werden ("Visa on arrival").
5. Die IMK fordert die Bundesregierung auf, die Kosten für die Ausreisen in die Bundesrepublik Deutschland aus Fürsorgegründen zu übernehmen.

TOP 65: Event-Data-Recorder (EDR)

Beschluss:

1. Die IMK nimmt die Managementfassung "Event-Data-Recorder" (Stand: 28.04.21) (*freigegeben*) zur Kenntnis. Sie spricht sich dafür aus, im Event-Data-Recorder Ort, Datum und Uhrzeit zu speichern, da es sich hierbei um eine Grundvoraussetzung für die polizeiliche Verkehrsunfallanalyse handelt. Ohne eindeutige Zuordnung der ausgelesenen Daten zu einem konkreten Ereignis wird der Beweiswert des Event Data Recorders deutlich geschmälert. Aus verkehrspolizeilicher Sicht sollte daher der Entwurf der delegierten Verordnung angepasst werden.
2. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die delegierte Verordnung vergleichbar mit einer deutschen Rechtsverordnung ist und von der Europäischen Kommission ohne Beteiligung der nationalen Parlamente erlassen wird. Insofern liegt die Kompetenz zur Einflussnahme auf die delegierte Verordnung ausschließlich beim BMVI.
3. Die IMK kommt nach Bewertung der vorliegenden Fakten und aller eingegangenen Stellungnahmen zu dem Ergebnis, dass eine Änderung des Entwurfs der delegierten Verordnung derzeit noch möglich ist und deshalb eine Anpassung im Sinne der Erfüllung der polizeilichen Forderungen herbeigeführt werden sollte.
4. Sie hält die hierzu erforderliche Einflussnahme des BMVI im zuständigen EU-Gremium für geboten. Die IMK begrüßt daher die Fortsetzung der engen Zusammenarbeit der AG VPA mit dem BMVI. Sie begrüßt ferner das Angebot des UA FEK, das BMVI durch eine Expertengruppe der Innenressorts unter Federführung der AG VPA bei der Findung von Argumenten für die Datenverarbeitung von Ort, Datum und Uhrzeit im Event-Data-Recorder zu unterstützen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

noch TOP 65

5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, das BMVI über diesen Beschluss und die Managementfassung "Event-Data-Recorder" (Stand: 28.04.21) zu informieren und ihm für die Unterstützung zu danken.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 214. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 16. bis 18.06.21 in Rust (BW)

TOP 66: Aktueller Sachstand zum Deutschen Polizeiprojekt Afghanistan (GPPT)

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht "Aktueller Sachstand zum Deutschen Polizeiprojekt Afghanistan (GPPT)" (Stand: 03.06.21) (*nicht freigegeben*) zur Evaluierung des bisherigen Einsatzes in Afghanistan zur Kenntnis.

TOP 67: Parlamentarisches Kontrollgremium für Frontex

Beschluss:

1. Die IMK spricht sich dafür aus, das auf EU-Ebene bestehende parlamentarische Kontrollgremium für die Europäische Agentur für Grenzschutz und Küstenwache, Frontex, in Anlehnung an das Kontrollgremium von Europol um Vertreterinnen und Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten zu erweitern.

2. Vor dem Hintergrund, dass ein erheblicher Teil der bei Frontex eingesetzten deutschen Polizeikräfte aus den Länderpolizeien stammt, plädiert die IMK ausdrücklich dafür, ein solches Gremium auch mit Mitgliedern des Bundesrates zu besetzen.

3. Die IMK bittet die Bundesregierung, sich auf EU-Ebene für eine entsprechende Besetzung des Frontex-Kontrollgremiums einzusetzen.

TOP 68: Linksextremistische Gewalt in Berlin gegen Polizei und Feuerwehr

Beschluss:

1. Die IMK zeigt sich bestürzt über die jüngsten Gewalteskalationen der linksextremistischen Szene in der Rigaer Straße in Berlin und verurteilt aufs Schärfste das Maß der Ausschreitungen, gerade gegen Einsatzkräfte von Polizei und Feuerwehr.
2. Sie betont, dass die Durchsetzung von Demokratie und Rechtsstaat oberste Priorität hat und zeigt sich solidarisch mit den Einsatzkräften vor Ort.
3. Die Innenministerkonferenz tritt für ein frühzeitiges und entschlossenes Einschreiten gegen Rechtsverletzungen ein. Zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung darf es keine rechtsfreien Räume geben.

TOP 69: Handlungsbedarf aufgrund zunehmender antisemitischer und antiisraelischer Hetze vor dem Hintergrund des Nahost-Konflikts

Beschluss:

1. Die IMK betont insbesondere vor dem Hintergrund des Völkermords des nationalsozialistischen Unrechtsregimes an Juden in Europa die besondere Verantwortung Deutschlands für das Land Israel und seine Menschen. Zudem bekräftigt sie die Garantie des Existenzrechts Israels und verurteilt jegliche Form von antisemitischen Anfeindungen und Bedrohungen gegen jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürger auf das Schärfste.
2. Die Innenministerkonferenz betrachtet mit Sorge, dass Antisemitismus und antiisraelische Hetze zunehmend auch im Rahmen von Solidaritätsbekundungen zu Gunsten der Palästinensischen Bevölkerung auf deutschen Straßen zu sehen ist. So werden der Staat Israel und mit ihm die israelische Bevölkerung für die zweifellos komplexe Lage im anhaltenden Nahostkonflikt alleinverantwortlich gemacht, das Existenzrecht Israels in Frage gestellt und die demokratisch legitimierte israelische Regierung zum Teil mit dem nationalsozialistischen Unrechtsregime gleichgesetzt.
3. Sie spricht sich dafür aus, zu jeder Zeit entschieden gegen alle Formen des Antisemitismus einzutreten - sowohl mit den Mitteln der Strafverfolgung als auch mittels Prävention. Dabei müssen die den Vorurteilen zugrundeliegenden politischen Ursachen besonders in den Blick genommen werden. Diese dürfen aber niemals als Rechtfertigung für antisemitische Agitationen missbraucht werden.
4. Die IMK beauftragt den AK II unter Beteiligung des AK IV und Einbeziehung der Antisemitismusbeauftragten von Bund und Ländern, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die die bisherigen Präventionsmaßnahmen beim Bund und in den Ländern erhebt und Ansätze für eine Weiterentwicklung aufzeigt.

Musterpolizeigesetz (MPolG)
– Sachstandsbericht des UA RV zur Vorlage an die IMK –
(Stand: 17.03.2021)

Inhalt:

I. Auftragslage, Gang und <i>Status Quo</i> des Projekts „Musterpolizeigesetz“	1
II. Weiterentwicklung der Polizeigesetze des Bundes und der Länder.....	3
III. Entwurfsstand des MPolG.....	4
IV. Ergebnisse aus den Rückmeldungen der Länder und des Bundes	9
V. Bewertung zum weiteren Vorgehen	12
Anhang – Inhaltsverzeichnis des MPolG-Arbeitsentwurfs.....	14

I. Auftragslage, Gang und *Status Quo* des Projekts „Musterpolizeigesetz“

Aufgrund des Beschlusses zu TOP 52 der 206. IMK-Sitzung vom 12. bis 14.06.2017 in Dresden wurde der AK II mit Schreiben vom 04.07.2017 beauftragt, zur Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes (MPolG) eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Beteiligung des BMI einzurichten, „um hohe gemeinsame gesetzliche Standards und eine effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit zu erreichen“ (Punkt 4 der Beschlussniederschrift). Mit Schreiben vom 14.07.2017 wurde der UA RV (unter Beteiligung von AG Kripo / UA FEK) durch den AK II zur Umsetzung dieses Auftrags betraut. Es wurden Beschlüsse dahingehend gefasst, das MPolG im Gremium zu erarbeiteten, wobei die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol das Projekt wissenschaftlich begleiten sollte.

Die Beauftragung von AK II und UA RV erfolgte auf der einen Seite vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Der Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz (19.12.2016) hatte als bislang schwerster islamistischer Terrorakt in Deutschland Handlungsbedarfe bei der Schaffung gesetzlicher Regelungen zur effektiven Bekämpfung des islamistischen Terrorismus, auch und gerade im länderübergreifenden Agieren offengelegt. Auf der anderen Seite hatte das BVerfG in seinem Urteil vom 20.04.2016 (BVerfGE 141, 220 – 378) entschieden, dass die Ermächtigung des BKA zum Einsatz von heimlichen Überwachungsmaßnahmen zur Abwehr von Gefahren des internationalen

Terrorismus in verschiedener Hinsicht nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genüge. Das Urteil betraf dabei sowohl die Voraussetzungen für die Durchführung solcher Maßnahmen als auch die Übermittlung der Daten zu anderen Zwecken an dritte Behörden sowie die Weiterleitung von Daten an ausländische Behörden. Der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des UA RV (unter Beteiligung der AG Kripo / des UA FEK) zu „Gesetzgeberischen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“ (Stand: 11.05.2017) kam dabei zu dem Schluss, dass zur „Ertüchtigung“ der Polizeien einheitliche Eingriffsbefugnisse in den Gefahrenabwehrgesetzen des Bundes und der Länder, vor allem hinsichtlich elektronischer Aufenthaltsüberwachung, präventive Telekommunikationsüberwachung, Online-Durchsuchung und bei der Erhebung von Telekommunikationsverkehrsdaten, erforderlich seien. Parallel dazu empfahl der Beschluss der IMK, den o.g. Bericht des UA RV in die eigene Ländergesetzgebung einzubeziehen (Punkt 3 der Beschlussniederschrift).

In ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 stellte die IMK erneut die „hohe politische Priorität“ des MPoIG für einheitliche Standards und eine zeitnahe, effektive Erhöhung der öffentlichen Sicherheit fest (siehe Punkt 2 der Beschlussniederschrift). Zur Beschleunigung der Projektarbeit und Straffung des Zeitplans wurde der AK II bis zur Frühjahrs-IMK 2019 mit der Erstellung eines Sachstandsberichts beauftragt. Das zu diesem Bericht des UA RV und der GSt-MPoIG (Stand: 16.05.2019) eingeleitete Umlaufbeschlussverfahren scheiterte im AK II jedoch im Juni 2019. Nach den Kamingesprächen der IMK vom 04. bis 06.12.2019 folgten keine weiteren Beschlüsse im AK II. Gleichwohl wurden die Arbeiten am MPoIG mit weiteren Abstimmungen innerhalb des UA RV und Konsolidierung seitens der DHPol vorangetrieben.

Ursprünglich (vgl. das Protokoll der Tagung der Arbeitsgruppe „Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes“ vom 26. bis 27.04.2018 an der DHPol, unter TOP 6) waren durch die übergreifende Arbeitsgruppe des UA RV insgesamt 16 Arbeitspakete definiert worden, welche in ihrer Gesamtheit den wesentlichen Inhalt eines MPoIG ergeben sollten. Im Zuge der über die gesamte Projektlaufzeit auf verschiedensten Ebenen intensiv geführten Besprechungs-, Abstimmungs- und Überarbeitungsprozesse und auf Grundlage der ausführlichen Vorarbeiten von vier durch Bund und Länder bestückte Arbeitsgruppen des UA RV hat die DHPol einen ersten konsolidierten Arbeitsentwurf des MPoIG (Stand: 19.09.2020) erstellt und dem UA RV zur weiteren Prüfung übermittelt (zum Inhaltsverzeichnis dieses MPoIG-Arbeitsentwurfs siehe im Anhang dieses Berichts).

II. Weiterentwicklung der Polizeigesetze des Bundes und der Länder

Die Entwicklung der Polizeigesetze im Gefüge des Rechts der inneren Sicherheit von Bund und Ländern ist seit der Beauftragung von AK II und UA RV 2017 – wie auch die Entwicklung entsprechender Diskussionen in der Rechtswissenschaft und die Rechtsprechung – von einer hohen Dynamik gekennzeichnet. Intention von Reformdiskursen und Novellierungsbestrebungen ist es, den Normbestand sowohl an fortschreitende technologische Entwicklungen als auch an neue Bedrohungsszenarien unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung anzupassen.

Vor dem Hintergrund des BKAG-Urteils des BVerfG (2016), der Vorgaben des novellierten europäischen Datenschutzregimes, insbesondere der RL 2016/680/EU (sog. „JI-Richtlinie“) und neuer Sicherheitsbedrohungen haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern reagiert:

- Baden-Württemberg (2017/2021),
- Bayern (2017/2018/2019),
- Berlin (2021),
- Brandenburg (2019),
- Bremen (2020),
- Hamburg (2019),
- Hessen (2018),
- Mecklenburg-Vorpommern (2018/2020),
- Niedersachsen (2018/2019),
- Nordrhein-Westfalen (2018/2019),
- Rheinland-Pfalz (2020),
- Sachsen-Anhalt (2018/2019/2020),
- Sachsen (2019/2020),
- das Saarland (2020),
- Schleswig-Holstein (2021),
- Thüringen (2018) und
- der Bund (2018/2020)

haben ihre Polizeigesetze umfänglich überarbeitet bzw. novelliert, um bestehende Sicherheitslücken zu schließen und die Handlungsfähigkeit der Polizeien auch bei wachsender Gefahr durch Terror und Kriminalität sicherzustellen sowie die Gesetzeslage an die Rechtsprechung des BVerfG und das europäische Datenschutzrecht anzupassen. Weitere Anpassungen bzw. Weiterentwicklungen der Polizeigesetze fanden und finden laufend statt.

Das Recht der (polizeilichen) Gefahrenabwehr wird neben der ständigen rechtspolitischen Diskussion und dem gesetzgeberischen Tätigwerden auch und insbesondere durch die Rechtsprechung geprägt. Auf verwaltungsgerichtlicher ebenso wie auf verfassungsgerichtlicher Ebene gerät gerade auch die rechtliche Beurteilung der zunehmenden Präventionsorientierung in neueren Sicherheitsgesetzen des Bundes und der Länder in den Fokus. Nach wie vor gibt der Gefahrenbegriff Anlass zu Klärungen (vgl. BVerfG, Beschluss v. 27.5.2020, 1 BvR 1873/13, 1 BvR 2618/13, sog. „Bestandsdaten II“, hier vor allem Rn. 147 ff.). Unter Bezugnahme auf Formulierungen im BKAG-Urteil des BVerfG haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern unterschiedliche Lösungsansätze gewählt, um die Anforderungen an die Konkretisierung des Schadensereignisses zurückzunehmen. Daneben steht das polizeiliche Informationsrecht im Zentrum gerichtlicher Befassung; jüngere Entscheidungen des OVG Lüneburg (14.01.2020, NVwZ-RR 2020, 973) zur Löschung personenbezogener Daten aus dem polizeilichen Vorgangs- und Bearbeitungssystem VBS NIVADIS, des VGH München (20.8.2019, NVwZ-RR 2019, 999) zum „Doppeltürmodell“ beim Austausch personenbezogener Daten, des EGMR (24.1.2019, NVwZ 2020, 377 – Catt ./ UK) zur Sammlung von Informationen für die Extremistendatei, und des BVerfG zur automatisierten Erfassung von Kennzeichen (18.12.2018, NJW 2019, 842), und zur Elektronischen Aufenthaltsüberwachung 01.12.2020, 2 BvR 916/11, 2 BvR 636/12) verdeutlichen dies exemplarisch. Ebenfalls deutlich wird, dass wichtige polizeirechtliche Fragestellungen mittlerweile durch die europäische Rechtsprechung begleitet werden (vgl. etwa EuGH, Ur. v. 02.10.2018 – C-207/16 – [Ministerio Fiscal], NJW 2019, 655 ff.).

Die jüngsten Entwicklungen im Polizeirecht finden damit nicht nur im Bereich der „Standardthemen“ statt, sondern betreffen zugleich seine dogmatischen Grundstrukturen. Vor dem Hintergrund der hohen Frequenz gesetzgeberischer Tätigkeit und Entscheidungen der Rechtsprechung erscheint auch künftig eine stetige Anpassung und Weiterentwicklung des MPoIG erforderlich, um seine Aktualität und Flexibilität langfristig zu erhalten und seinem Charakter als praktisch nutzbarem Bau- oder Werkzeugkasten gerecht zu werden.

III. Entwurfsstand des MPoIG

Der Auftrag zur Erstellung eines MPoIG wurde durch AK II und UA RV in Rücksprache mit dem IMK-Vorsitz dahingehend konkretisiert, die Terrorismusbekämpfung in ein ganzheitliches und umfassendes Regelungs- und Maßnahmenkonzept zu integrieren. Gleichwohl kann und soll das MPoIG nicht der Vorstellung einer vollständigen Vereinheitlichung der Polizeigesetze von Bund und Ländern folgen, wie sie etwa noch dem ersten „Musterentwurf“ der 1970er Jahre zugrunde gelegen hatte. Hatte das „Programm für die innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ 1972 mit Blick auf die Zusammenarbeit der Polizeien von Bund und Ländern

angestrebt, den „schon jetzt inhaltlich nahezu übereinstimmenden Polizeigesetzen der Länder, einschließlich des Rechts der Zwangsmittel eine einheitliche Fassung zu geben“ und hierfür vorgesehen, dass der Musterentwurf eines Polizeirechts „von allen Ländern übernommen werden sollte“ (Abschnitt V Nr. 3.2 der Fassung von Juni 1972, Abschnitt X Nr. 2 der Fassung von Februar 1974; zitiert nach Heise/Riegel, Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes, 2. Aufl. 1978, S. 13), soll das MPoIG nunmehr lediglich als „Bau- oder Werkzeugkasten“ verstanden werden, welcher von den Ländern individuell als Vorlage für die eigene Gesetzgebungstätigkeit verwendet werden kann.

Der jetzt erreichte Stand des Arbeitsentwurfs zum MPoIG ist gemäß dem Auftrag des AK II als „Vollgesetz“ im o.g. Sinne konzipiert. Dabei hat sich der UA RV dazu entschieden, dass Auswahl und Ausgestaltung der Vorschriften zu den Eingriffsbefugnissen unter Ausnutzung des an der höchstrichterlichen und obergerichtlichen Rechtsprechung orientierten vertretbaren verfassungsrechtlichen Spielraums erfolgen (vgl. etwa das Protokoll der Tagung der Arbeitsgruppe „Erarbeitung eines Musterpolizeigesetzes“ vom 26. bis 27.04.2018 an der DHPol).

Systematisch gliedert sich der Arbeitsentwurf in folgende 13 Abschnitte:

- Allgemeine Vorschriften (§§ 1-9)
- Datenerhebung (§§ 10-14)
- Datenweiterverarbeitung (§§ 15-15.1)
- Datenübermittlung (§§ 16-21)
- Verfahrensregeln zum Datenschutz (§§ 22-26)
- Besondere Maßnahmen zur Datenerhebung (§§ 27-44)
- Aufenthaltsbestimmende Maßnahmen (§§ 45-49)
- Identitätsfeststellung, Erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung (§§ 50-52)
- Sicherstellung und Verwahrung (§§ 53-58)
- Durchsuchungen (§§ 59-62)
- Ingewahrsamnahme (§§ 63-66)
- Zwang (§§ 67-84)
- Vollzugshilfe (§§ 85-87).

Der Arbeitsentwurf enthält damit – neben allgemeinen Vorschriften und Abschnitten zur Vollzugshilfe und zum unmittelbaren Zwang – bewährte polizeiliche Befugnisse ebenso wie solche, die etwa im Bereich der Informationserhebung und -verarbeitung auf die Erfordernisse der Gefahrenvorsorge und vorbeugenden Verbrechensbekämpfung reagieren.

Um eine effektive Gefahrenabwehr insbesondere im Bereich des internationalen Terrorismus leisten zu können, müssen der Polizei die hierfür erforderlichen Instrumente an die Hand gegeben werden. Der Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe des UA RV (unter Beteiligung der AG Kripo / des UA FEK) zu „Gesetzgeberischen Handlungsempfehlungen im Zusammenhang mit islamistischem Terrorismus“ hatte 2017 angesichts der akuten terroristischen Bedrohungslage gesetzgeberischen Handlungsbedarf vor allem in drei Bereichen präventiv-polizeilicher Befugnisse identifiziert: Erstens im Bereich der Telekommunikationsmaßnahmen, zweitens bei den aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen und drittens im Bereich sog. „flankierender“ Regelungen, die, wie die längerfristige Observation, besonders dazu geeignet sind, Personen von der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge abzuhalten. Darüber hinaus sollten gerade die terrorismusrelevanten Befugnisse für das Vorfeld einer konkreten Gefahr ertüchtigt werden. Insoweit spiegeln die während des Gestaltungsprozesses des Arbeitsentwurfs in den UA RV-Arbeitsgruppen diskutierten Rechtsgrundlagen vornehmlich die Regelungs- bzw. Ausgestaltungsbedarfe in den drei o.g. Bereichen der Terrorismusbekämpfung wider:

In den „allgemeinen Vorschriften“ des Arbeitsentwurfs (§§ 1-9) wurde durch möglichst eindeutige Begriffsbestimmungen versucht, zunehmenden terminologischen Unklarheiten, vor allem hinsichtlich der Gefahrenbegriffe und -kategorien, zu begegnen. Die Regelungen zur Vollzugshilfe (§§ 85-87) berücksichtigen angesichts der überregionalen, zumeist internationalen Dimension islamistischer Netzwerke das Erfordernis einer intensiven Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern.

Im Bereich des internationalen Terrorismus ist zu beobachten, dass sich Personen moderner Technologien bedienen, um bei ihren Vorhaben einer Entdeckung zu entgehen und damit eine wirksame Gefahrenabwehr durch die Sicherheitsbehörden zu vereiteln. Die rasante technische Entwicklung im Bereich der Informationstechnik führt dazu, dass die Sicherheitsbehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben beträchtliche und kontinuierlich steigende Ressourcen benötigen. Der Ausgestaltung von Regelungen und Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der präventivpolizeilichen verdeckten Informationserhebungseingriffe widmen sich mit „Datenerhebung“ (§§ 10-14), „Datenweiterverarbeitung“ (§§ 15-15.1), „Datenübermittlung“ (§§ 16-21), „Verfahrensregeln zum Datenschutz“ (§§ 22-26) und „Besondere Maßnahmen zur Datenerhebung“ (§§ 27-44) daher gleich vier Abschnitte des Arbeitsentwurfs. Insbesondere die Ermächtigungsgrundlagen im Telekommunikationsbereich als „Schlüsselbefugnisse“ zur Terrorabwehr rezipieren die umfangreichen technologischen Entwicklungen und sollen angesichts Bedrohung durch den internationalen Terrorismus die Handlungsfähigkeit und Durchschlagskraft polizeilichen Handelns sicherstellen. So ist bei der Aufdeckung von Anschlagplanungen oder von Befehls- oder Nachrichtenketten die Verifizierung von

Gefährdungshinweisen maßgeblich vom Zugang zu Informationen aus dem Kommunikationsaufkommen abhängig.

Die präventive Telekommunikationsüberwachung (TKÜ und Quellen-TKÜ) gestatten der Polizei das Mitlesen bzw. Mithören und Aufzeichnen laufender Telekommunikation sowie durch Infiltration informationstechnischer Systeme die Erhebung von Kommunikationsinhalten vor einer Verschlüsselung (Quellen-TKÜ). Im Hinblick auf das BKAG-Urteil des BVerfG wird bei der (Quellen-)TKÜ die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr abgesenkt, wenn Tatsachen lediglich den Schluss auf ein wenigstens der Art nach konkretisiertes und zeitlich absehbares Geschehen sowie auf die Beteiligung bestimmter Personen, die gezielt Adressaten einer Überwachungsmaßnahme sein können, zulassen und mit Leib, Leben oder Freiheit einer Person, dem Bestand oder der Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder Sachen, deren Erhaltung und Schutz im besonderen öffentlichen Interesse liegt, Rechtsgüter von bedeutendem Wert gefährdet werden. Detaillierte Vorgaben zur Erhebung und Speicherung der Daten, zum Vorgehen bei Gefahr in Verzug, zur Anordnungsbefugnis und zu Form und Befristung der Maßnahme dienen angesichts der Schwere des Eingriffs der rechtsstaatlichen Sicherung, der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und dem Schutz des Kernbereichs privater Lebensgestaltung.

Zur effektiven Bekämpfung des Terrorismus ebenfalls im Arbeitsentwurf geregelt wird die Maßnahme des verdeckten Eingriffs in informationstechnische Systeme. Bei den Eingriffsschwellen entsprechend strukturiert, zielt die sog. „Online-Durchsuchung“ wie die Quellen-TKÜ darauf, gespeicherte Daten und Abläufe der Polizei im Gefahrenvorfeld, unter Umgehung kryptografischer Verfahren und ohne Kenntnis des Nutzers verfügbar zu machen. Namentlich den Vorschriften zur Quellen-TKÜ und zur Online-Durchsuchung kommt die Aufgabe zu, den Entwicklungen der Informationstechnik zu folgen und eine Telekommunikationsüberwachung dort zu ermöglichen, wo dies mittels „klassischer“ Überwachungstechniken nicht (mehr) möglich ist. Beide Befugnisse versetzen Polizeibehörden in die Lage, auf die Bedrohungen des internationalen Terrorismus angemessen und durch frühzeitige Datenerhebung zu reagieren. Der hohen Intensität der Grundrechtseingriffe durch (Quellen-)TKÜ und Online-Durchsuchung wird – ebenfalls mit Blick auf das BKAG-Urteil des BVerfG – durch Vorschriften zum Kernbereichsschutz, bei der Online-Durchsuchung zusätzlich durch eine Sichtung der erhobenen Daten bei einer unabhängigen Stelle begegnet.

Die präventiv-polizeiliche Bekämpfung des Phänomens des islamistischen Terrorismus kann es wegen der hohen Mobilität und der hohen Anzahl an Reisebewegungen von Personen, die unter hinreichend bestimmten Umständen im Verdacht stehen, terroristische Straftaten zu

begehen, erforderlich machen, diese bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr zu überwachen und ihre Handlungsmöglichkeiten einzuschränken. Die Befugnis der Polizei, den Aufenthaltsort mittels „elektronischer Fußfessel“ überwachen zu können, war bislang im Wesentlichen ein im Rahmen der Führungsaufsicht (§§ 68b StGB i. V. m § 463a StPO) genutztes Instrument. Im Arbeitsentwurf sieht der Abschnitt zu den „aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen“ (§§ 45-49) die Befugnis der elektronischen Aufenthaltsüberwachung (EAÜ) vor. Durch die EAÜ kann der Aufenthaltsort einer Person ständig überwacht werden; diese ist dazu verpflichtet, die elektronische Fußfessel in betriebsbereitem Zustand bei sich zu führen und ihre Funktionsfähigkeit nicht zu beeinträchtigen. Bei der Anordnung der EAÜ ist es ausreichend, wenn sich die Polizei auf bestimmte Tatsachen stützt, welche die Annahme rechtfertigen, dass eine Person innerhalb eines übersehbaren Zeitraums auf eine zumindest ihrer Art nach konkretisierte Weise eine terroristische Straftat begehen wird. Wie schon bei den Informationserhebungsbefugnissen muss damit unter bestimmten Voraussetzungen auch bei der EAÜ die Schwelle der konkreten Gefahr nicht erreicht werden.

Im Rahmen der „aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen“ des Arbeitsentwurfs erscheint ferner die „Ausschreibung zur gezielten Kontrolle“ besonders zur vorbeugenden Terrorismusbekämpfung geeignet: Längerfristig angelegt, dient sie dem Zweck, dass weitergehende Maßnahmen zur Identitätsfeststellung sowie der Personen- und Sachdurchsuchung getroffen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse an die ausschreibende Polizeidienststelle übermittelt werden. Die Möglichkeit, wichtige Informationen, etwa über Personenzusammenhänge und den Organisationsgrad terroristischer Gruppierungen, potenzielle Anschlagziele oder -vorbereitungen erheben zu können, korrespondieren damit, in der offenen Ermittlungsphase den Druck zu erhöhen, den Gefahrenverursacher zu verunsichern und ggf. von seinem Tun abzubringen. Wie bei der EAÜ muss auch bei der Ausschreibung zur gezielten Kontrolle unter hinreichend bestimmten Voraussetzungen die Eingriffsschwelle der konkreten Gefahr nicht erreicht werden.

Weitere Formulierungsvorschläge zu aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen enthält der Arbeitsentwurf in den Vorschriften zur „Bereichsverweisung“ und zu Annäherungs- bzw. Kontaktverboten.

Zuletzt verdeutlichen flankierende Vorschriften in sämtlichen Abschnitten des Arbeitsentwurfs die Integration der Terrorismusbekämpfung in ein ganzheitliches Regelungskonzept. So kann in den Fällen, in denen eine Ingewahrsamnahme dem Ziel der Verhinderung einer terroristischen Straftat dient, eine, dem überkommenen Verständnis des Polizeigewahrsams entsprechende Höchstfrist von wenigen Tagen als unzureichend erscheinen. Angesichts der besonderen planerisch-konspirativen und zeitlichen Umstände solcher Taten, welche – wie

beim Anschlag auf den Berliner Breitscheidplatz – gerade bei längerfristigen öffentlichen Veranstaltungen stattgefunden haben, sieht der Arbeitsentwurf in den Regelungen zur Ingewahrsamnahme (§§ 63-66) eine Höchstfrist von bis zu einem Monat mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit um einen weiteren Monat vor. Weitere Formulierungsvorschläge von Maßnahmen, die geeignet erscheinen, terrorismusrelevante Informationen zu gewinnen und Personen von der Planung und Durchführung terroristischer Anschläge abzuhalten, enthält der Arbeitsentwurf etwa mit den Regelungen zur längerfristigen Observation oder zur Meldeanordnung.

Der Arbeitsentwurf hält bereichsspezifische und hinreichend bestimmte Normangebote als Grundlage für polizeiliches Handeln in den Ländern bereit. Auf diese Weise als umfassender und vielseitig nutzbarer gesetzlicher „Bau- oder Werkzeugkasten“ konzipiert, kann der Arbeitsentwurf im Sinne des ursprünglichen Auftrags der IMK bzw. des AK II einen Beitrag zu einer möglichen Harmonisierung des an vielen Stellen divergenten Normbestandes in Bund und Ländern und zur Zurüstung des Polizeirechts für die Zukunft, namentlich mit Blick auf die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus, leisten.

IV. Ergebnisse aus den Rückmeldungen der Länder und des Bundes

Die im Zuge der Prüfung des konsolidierten MPoIG-Arbeitsentwurfs der DHPol übermittelten Stellungnahmen des Bundes und der Länder enthalten umfangreiche, bei manchen Regelungen z.T. auch inhaltlich sehr weitgehende Änderungsvorschläge.

Vorab ist als Befund zu konstatieren, dass sich im Arbeitsentwurf ein Bestand an Regelungen und Befugnissen ausmachen lässt, der trotz zahlreicher Anmerkungen nicht im Kern umstritten ist. Dieser Bestand wird auf der einen Seite gebildet durch Normen des „Allgemeinen Teils“ des Arbeitsentwurfs (Aufgaben, Verantwortlichkeit, u.a.), Grundsätze der Datenerhebung und Datenweiterverarbeitung, auf der anderen Seite durch Befugnisse im Bereich der aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen, der Identitätsfeststellung, der erkennungsdienstlichen Behandlung und molekulargenetischen Untersuchung, Sicherstellung und Verwahrung, Durchsuchung, der Ingewahrsamnahme, des Zwangs und der Vollzugshilfe. Neben den „klassischen“ Bestandteilen eines Polizeigesetzes finden sich bei den weniger umstrittenen Normen also auch „moderne“ Eingriffsbefugnisse und Regelungen. Dazu gehören im Grundsatz auch die oben unter II. vorgestellten Normen.

Bei den Anmerkungen der Länder zum Arbeitsentwurf lassen sich drei Kategorien ausmachen. Die erste Kategorie betrifft Anmerkungen und Korrekturen ausschließlich redaktioneller Natur. Die zweite Kategorie beinhaltet durch tieferegehende formale und begriffliche Anmerkungen.

Dies betrifft Klarstellungen in den Formulierungen (etwa bezüglich der Überschriften der einzelnen Abschnitte), die systematische Stellung von Normen oder Hinweise auf widersprüchliche Ausführungen im Normtext bzw. in den umfangreichen Begründungen. Beispielsweise wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, die Norm des § 20 (Datenübermittlung an die Polizei) sei systemfremd, da sie sich nicht an die Polizei, sondern an eine andere öffentliche Stelle wende. Eine dritte und letzte, dabei aber sehr umfangreiche Kategorie, betrifft mannigfaltige inhaltliche Anmerkungen zum Arbeitsentwurf. Einige Anmerkungen spiegeln die unterschiedliche „Kultur“ der Länderpolizeigesetze wider. Die Übernahme dieser inhaltlichen Anmerkungen wird hinsichtlich des übergeordneten Zwecks des MPoIG als „Bau- oder Werkzeugkasten“ geprüft werden. Einige dieser Anmerkungen, wie z.B. die Aufnahme des Nichtstörers in § 4 (Polizeiliche Verantwortlichkeit), sind dabei fakultativer Natur.

Viele Anmerkungen betreffen allerdings umstrittene Kerngehalte des Entwurfs. Beim „allgemeinen Teil“ des Polizeirechts konzentrierten sich diese Anmerkungen im Wesentlichen auf drei Punkte, zunächst auf die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Mehrfach angemerkt und damit im Detail noch klärungsbedürftig ist beispielsweise, inwieweit mit Blick auf BVerfGE 113, 348 ff. bei der Verhütung und vorbeugende Bekämpfung von Straftaten die Strafverfolgungsvorsorge von der Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst ist. Zweitens ist weiter strittig, ob dem Arbeitsentwurf ein rechtsgutsbezogener oder straftatenbezogener Ansatz zugrunde liegen sollte. Besonders deutlich wird das „Nebeneinander“ beider Ansätze in der Entwurfsfassung in den „Begriffsbestimmungen“, hier vor allem in § 3 Nr. 4 und Nr. 5, aber auch in den Maßnahmen zur Datenerhebung (§§ 27 ff.). Für einen rechtsgutsbezogenen Ansatz wurde in den Rückmeldungen insbesondere auf Aussagen aus dem BKAG-Urteil des BVerfG und die Praktikabilität des rechtsgutsbezogenen Ansatzes (einschränkender und praxisferner Charakter eines Straftatenkatalogs) verwiesen, für den straftatenbezogenen Ansatz die Normbestimmtheit angeführt. Einen dritten Punkt stellen weiterhin die Gefahrenbegriffe dar. Nahezu einhellig geht aus den Rückmeldungen der Wunsch hervor, die Definition der „dringenden Gefahr“, wie er dem Arbeitsentwurf gegenwärtig zugrunde liegt, zu modifizieren. Ein Bedürfnis, mit der „drohenden Gefahr“ eine neue Gefahrkategorie in den Arbeitsentwurf zu übernehmen, kam hingegen nur sehr vereinzelt zum Ausdruck.

Der Fokus der inhaltlichen Anmerkungen zum Arbeitsentwurf liegt indessen auf dem polizeilichen Informationsrecht. Während im Bereich der Datenerhebung, beispielsweise bei der Problematik einer „Einwilligung“ (§§ 10 und 11) in die Erhebung personenbezogener Daten in Bezug auf Erwägungsgrund Nr. 35 der JI-Richtlinie weitreichender Konsens bzw. jedenfalls Konsenspotenzial besteht, ist der Abschnitt, zu dem am weitreichendsten und

kontroversesten, dabei z.T. bis ins Detail kommentiert wurde, jener zu den Verfahrensregeln zum Datenschutz (§§ 22-26) sowie den besonderen Maßnahmen der Datenerhebung (§§ 27-44). Überaus divergierende Auffassung kommen beispielsweise bei der Datenerhebung durch Observation (§ 27) zum Ausdruck; bei dieser Norm reichen die Anmerkungen zu den einzelnen Absätzen vom Hinweis auf eine atypische Reihenfolge und eine Unbestimmtheit des Wortlauts über den Hinweis, Teile könnten gestrichen oder vereinheitlicht werden, bis hin zu Dissensen bei Verfahrensregelungen (vor allem der Richtervorbehalt, aber auch das Entscheidungserfordernis durch den Behördenleiter), bei den Eingriffsschwellen und beim Kernbereichsschutz. Ähnliche Kontroversen bestehen etwa bei der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen (§ 29), bei der Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in und aus Wohnungen (§ 30) oder der Datenerhebung durch verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme (§ 34). Von erheblicher Bedeutung für die Kontroversen in diesen Abschnitten dürfte sein, dass die Regelungen zum einen z.T. stark durch die Vorgaben des BVerfG geprägt sind; so wurde bei § 37, der die Bestandsdatenabfrage regelt, mehrfach angemerkt, dass dieser nicht allen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus der Entscheidung des BVerfG v. 27.05.2020 gerecht werde. Zum anderen ist die JI-Richtlinie in den Ländern sehr heterogen umgesetzt worden. Besonders gravierende inhaltliche Divergenzen bestehen ferner bei der Befugnis zum Einsatz körpernah getragener Aufzeichnungsgeräte (§ 40). Streitig sind hier nicht nur die Umsetzung grundlegender Fragen, wie z.B. der Kernbereichsschutz (etwa zu Art. 13 GG) und die rechtliche Einordnung des Pre-Recording, sondern z.T. sogar die Verwendung einzelner (Rechts-)begriffe.

Auch die aufenthaltsbestimmenden Maßnahmen (§§ 45-49) – insbesondere die EAÜ (§ 48) mit Blick auf den Schutz vor Nachstellungen – werden teilweise als zu einschränkend formuliert bewertet; z.T. besteht auch hier Dissens über die Ausgestaltung von Verfahrensvorschriften. Anmerkungen zu den Abschnitten Identitätsfeststellung, erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung, Sicherstellung und Verwahrung, Durchsuchungen, Ingewahrsamnahme und Zwang sind zwar ebenfalls umfangreich. Diese betreffen jedoch, beispielsweise mit der Höhe des Zwangsgeldes (§ 70 des Arbeitsentwurfs), nicht (mehr) den Regelungskern der dort geregelten Vorschriften.

Deutlich wird auf der einen Seite, dass ein erheblicher Teil des Regelungsgehalts des Arbeitsentwurfs im Wesentlichen Zustimmung findet, und dass sich diese Zustimmung nicht nur auf die bereits etablierten Regelungen eines Polizeigesetzes bezieht. Auf der anderen Seite ist jedoch hinsichtlich des Auftrags des AK II, das MPolG als Vollgesetz zu entwerfen, gerade im Bereich der besonderen Maßnahmen der Datenerhebung, hier insbesondere hinsichtlich der Ausgewogenheit der Ausgestaltung der Befugnisse (Abgleich und Anpassung

der Eingriffstiefen und -schwellen) und der Verfahrensvorgaben (z. B. das Erfordernis des Richtervorbehalt) insgesamt eine weitergehende Vereinheitlichung und fachliche Prüfung des Entwurfs erforderlich. Aber auch mit Blick auf den „Allgemeinen Teil“ des Arbeitsentwurfs und hinsichtlich der Frage der (landes-)kompetenzrechtlichen Problematik und der Frage nach einem rechtsgutsbezogener/straftatbezogener Ansatz, besteht weiter Abstimmungsbedarf.

Hinzu kommt die Einarbeitung von Vorschlägen, welche – beispielsweise die Einrichtung von Daten- und Übermittlungssperren (vgl. § 4 ZSHG), die automatisierte Kennzeichenerfassung, oder die optische und akustische Überwachung von Gewahrsamsräumen – noch nicht im Arbeitsentwurf enthalten sind, sowie die Einarbeitung formaler und begrifflicher Anmerkungen.

V. Bewertung zum weiteren Vorgehen

Mit der Vorlage eines ersten vollständigen Arbeitsentwurfs zum MPoIG ist ein wichtiger Meilenstein für die Erstellung eines MPoIG erreicht. Die weitergehende Konsolidierung des Arbeitsentwurfs erfordert mit Blick auf den Auftrag der IMK allerdings weiterhin eine vertiefte Befassung mit dem gesamten Entwurf und bedarf deshalb weiter eines ganz erheblichen Ressourceneinsatzes in allen Ländern. Es ist außerdem absehbar, dass alle weiteren Abstimmungen unter der ganz erheblichen Herausforderung politischer Vorfestlegungen und bereits umgesetzter Gesetzgebungsvorhaben in den Ländern stehen werden. Die jetzt noch offenen Fragen sind von den meisten Ländern bereits in eigenen Gesetzgebungsverfahren behandelt und – nicht selten nach aufwändigen politischen Abstimmungen und mit erheblicher Öffentlichkeitswirkung – in unterschiedliche Richtungen entschieden worden. Selbst bei einem ausdrücklichen Verständnis des MPoIG als Ideenpool und „Bau- oder Werkzeugkasten“ mit Lösungsvorschlägen ohne Regelungsauftrag an die Länder erschwert dies die Findung gemeinsamer Ergebnisse.

Eine Möglichkeit, die aufwändigen bisherigen Arbeiten zeitnah und ohne die Gefahr ergebnisloser (rechts- und sicherheits-) politischer Diskussionen zu einem Ergebnis zu bringen, könnte es sein, die weitere Finalisierung aus einer Hand, mit wissenschaftlicher Expertise und ungebunden von widerstreitenden Länderinteressen erfolgen zu lassen. Die DHPol war bislang durch die Beauftragung durch AK II und UA RV mit der wissenschaftlichen Begleitung betraut. Auf Basis der bisherigen Arbeiten und der Rückmeldungen der Länder könnte die DHPol den Arbeitsentwurf weitergehend und in Eigenregie konsolidieren.

Angesichts der rasanten Entwicklungen im technologischen Bereich ebenso wie in der Gesetzgebung und Rechtsprechung und mit Blick auf das Erfordernis, auf neue Bedrohungsszenarien möglichst schnell gesetzgeberisch reagieren zu können, erscheint

ferner eine stetige Fortschreibung des MPoIG sinnvoll. Diese Fortschreibung des MPoIG könnte ebenfalls durch die DHPol erfolgen.

Anhang – Inhaltsverzeichnis des MPoIG-Arbeitsentwurfs

Allgemeine Vorschriften

- § 1 Aufgaben der Polizei
- § 2 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit
- § 3 Begriffsbestimmung
- § 4 Polizeiliche Verantwortlichkeit
- § 5 Verantwortlichkeit für das Verhalten von Personen
- § 6 Verantwortlichkeit für das Zustand von Sachen
- § 7 Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen
- § 8 Einschränkungen von Grundrechten
- § 9 Generalklausel

Datenerhebung

- § 10 Datenerhebung
- § 11 Einwilligung
- § 12 Grundsätze der Datenerhebung
- § 13 Befragung und Auskunftspflicht
- § 14 Vorladung und Vorführung

Datenweiterverarbeitung

- § 15 Weiterverarbeitung und Zweckbindung und hypothetische Datenneuerhebung
- § 15.1 Datenabgleich

Datenübermittlung

- § 16 Allgemeine Regeln der Datenübermittlung
- § 17 Datenübermittlung im innerstaatlichen Bereich
- § 18 Datenübermittlung im Bereich der Europäischen Union und deren Mitgliedsstaaten
- § 19 Datenübermittlung im internationalen Bereich
- § 20 Datenübermittlung an die Polizei
- § 21 Rasterfahndung

Verfahrensregeln zum Datenschutz

- § 22 Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Weiterverarbeitung von Daten
- § 23 Benachrichtigung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen
- § 24 Benachrichtigung im Falle der Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten
- § 25 Protokollierung bei verdeckten und eingriffsintensiven Maßnahmen
- § 26 Datenschutzkontrolle

Besondere Maßnahmen der Datenerhebung

- § 27 Datenerhebung durch Observation
- § 28 Datenerhebung durch offene Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen
- § 29 Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel außerhalb von Wohnungen
- § 30 Datenerhebung durch den verdeckten Einsatz technischer Mittel in und aus Wohnungen
- § 31 Datenerhebung durch den Einsatz verdeckt ermittelnder Personen
- § 32 Datenerhebung durch den Einsatz von Vertrauenspersonen
- § 33 Telekommunikationsüberwachung, Quellen-Telekommunikationsüberwachung
- § 34 Datenerhebung durch verdeckte Eingriffe in informationstechnische Systeme („Online-Durchsuchung“)
- § 35 Identifizierung und Lokalisierung von Mobilfunkkarten und -endgeräten
- § 36 Erhebung von Verkehrs- und Nutzungsdaten
- § 37 Bestandsdatenabfrage
- § 38 Unterbrechung und Verhinderung von Telekommunikationsverbindungen
- § 39 Aufzeichnung behördlicher Kommunikation
- § 40 Einsatz körpernah getragener Aufzeichnungsgeräte
- § 41 Datenerhebung durch den Einsatz fahrzeuggebundener Aufnahme-geräte
- § 42 Datenerhebung durch den Einsatz unbemannter Fahrzeugsysteme
- § 43 Ausschreibung zur polizeilichen Beobachtung und gezielten Kontrolle
- § 44 Meldeauflage

Aufenthaltsbestimmende Maßnahmen

- § 45 Platzverweisung
- § 46 Wohnungsverweisung, Rückkehrverbot
- § 47 Bereichsverweisung, Aufenthaltsvorgabe und Kontaktverbot
- § 48 Elektronische Aufenthaltsüberwachung
- § 49 Strafvorschrift

Identitätsfeststellung, Erkennungsdienstliche Behandlung und molekulargenetische Untersuchung

- § 50 Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen
- § 51 Erkennungsdienstliche Behandlung
- § 52 Molekulargenetische Untersuchung

Sicherstellung, Verwahrung

- § 53 Sicherstellung
- § 54 Verwahrung
- § 55 Verwertung, Vernichtung, Einziehung
- § 56 Herausgabe sichergestellter Sachen oder des Erlöses, Kosten
- § 57 Sicherstellung von Vermögensrechten
- § 58 Aussonderung, Aushändigung, Öffnung und Verwertung von Postsendungen

Durchsuchungen

- § 59 Durchsuchung von Personen
- § 60 Durchsuchung von Sachen
- § 61 Betreten und Durchsuchung von Wohnungen
- § 62 Verfahren bei der Durchsuchung von Wohnungen

Ingewahrsamnahme

- § 63 Ingewahrsamnahme
- § 64 Dauer der Freiheitsentziehung
- § 65 Richterliche Entscheidung
- § 66 Behandlung festgehaltener Personen

Zwang

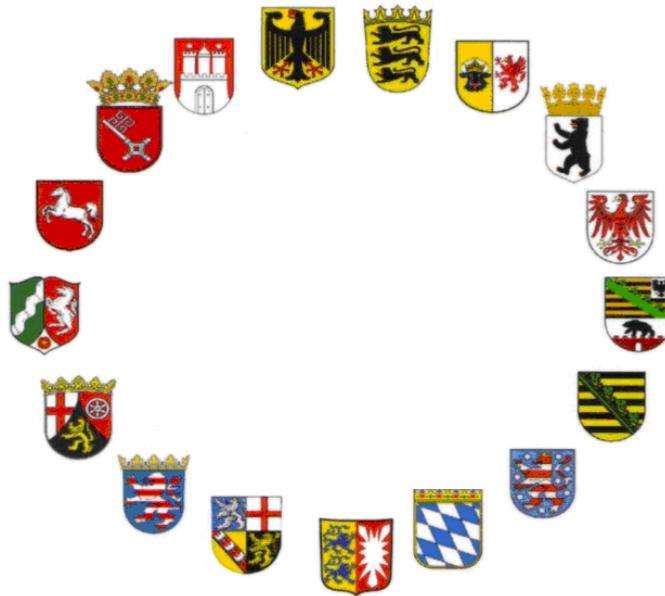
- § 67 Rechtliche Grundlagen
- § 68 Zwangsmittel
- § 69 Ersatzvornahme
- § 70 Zwangsgeld
- § 71 Ersatzzwangshaft
- § 72 Unmittelbarer Zwang
- § 73 Androhung
- § 74 Festsetzung
- § 75 Zulässigkeit des unmittelbaren Zwangs
- § 76 Begriffsbestimmung, zulässige Waffen
- § 77 Handeln auf Anordnung
- § 78 Hilfeleistung für Verletzte
- § 79 Androhung unmittelbaren Zwanges
- § 80 Fesselung von Personen
- § 81 Allgemeine Vorschriften für den Schusswaffengebrauch
- § 82 Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch gegen Personen
- § 83 Besondere Vorschriften für den Schusswaffengebrauch gegen Personen in einer Menschenmenge
- § 84 Einsatz besonderer Waffen

Vollzugshilfe

- § 85 Vollzugshilfe
- § 86 Verfahren
- § 87 Vollzugshilfe bei Freiheitsentziehung.



BLAG-BERICHT ZUR EINFÜHRUNG EINER MODULAR AUFGEBAUTEN PRÄVENTIONS-UND WARN-APP FÜR DIE POLIZEIEN DES BUNDES UND DER LÄNDER



26. MÄRZ 2021

BUNDESMINISTERIUM DES INNERN, FÜR BAU UND HEIMAT

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
1.1. Beschluss IMK vom 04.-06. Dezember 2019 zu Top 40.....	3
1.2. Auftrag AK V an BMI vom 24. Februar 2020.....	3
1.3. Beschluss HH-Ausschuss am 14. November 2019 zu Top 32.....	3
2. Methodische Vorgehensweise zur Umsetzung des Auftrags	4
3. Übersicht vorhandener Warnsysteme.....	5
3.1. Allgemeines.....	5
3.2. MoWaS.....	5
3.3. NINA.....	6
3.3.1. <i>NINA - allgemein</i>	7
3.3.2. <i>NINA - Absetzung einer Warnung</i>	8
3.3.3. <i>NINA - zukünftige Funktionen</i>	9
3.4. Katwarn (KATWARN international / corporate / EUWARN).....	9
3.4.1. <i>KATWARN-App</i>	10
3.4.2. <i>KATWARN - Informationslogistics Engine</i>	10
3.4.3. <i>KATWARN-Redaktionssystem</i>	10
3.4.4. <i>Weiterentwicklung</i>	11
3.5. Warnsysteme der Länder - hessenWARN.....	11
3.5.1. <i>hessenWARN - allgemein</i>	11
3.5.2. <i>hessenWARN – Absetzung einer Warnmeldung</i>	13
3.5.3. <i>hessenWARN – zukünftige Funktionen</i>	13
4. Anforderungen an die App.....	14
4.1. Anforderungen aus polizeifachlicher und kriminalpräventiver Sicht	14
4.2. Allgemeine Anforderungen	16
5. Abgleich der Anforderungen mit Möglichkeiten vorhandener Warnsysteme.....	17
5.1. NINA/MoWaS.....	17
5.1.1. <i>Bestehende Schnittstellen zu anderen Warn-Apps</i>	17
5.1.2. <i>Verfügbarkeit bundesweit/Verbreitung als Ist-Zustand</i>	17
5.1.3. <i>Anzahl Nutzerinnen und Nutzer</i>	17
5.1.4. <i>Nutzerfreundlichkeit für die Endanwender</i>	17
5.1.5. <i>Nutzerfreundlichkeit für die Eingabestellen/Warnenden</i>	18
5.1.6. <i>Betriebssystemübergreifende Bereitstellung</i>	19
5.2. hessenWARN	19
5.2.1. <i>Bestehende Schnittstellen zu anderen Warn-Apps</i>	19
5.2.2. <i>Verfügbarkeit bundesweit/Verbreitung als Ist-Zustand</i>	20
5.2.3. <i>Anzahl Nutzerinnen und Nutzer</i>	20

5.2.4.	<i>Nutzerfreundlichkeit für die Endanwender</i>	20
5.2.5.	<i>Nutzerfreundlichkeit für die Eingabestellen/Warnenden</i>	21
5.2.6.	<i>betriebssystemübergreifende Bereitstellung</i>	22
5.3.	Übersicht zu den Merkmalen/Funktionen der beiden Apps	22
6.	Anpassungsbedarf (rechtlich, technisch, haushalterisch).....	23
6.1.	Datenschutzkonformität gemäß der DSGVO.....	23
6.1.1.	<i>NINA</i>	23
6.1.2.	<i>hessenWARN</i>	23
6.2.	Barrierearmut / Barrierefreie Gestaltung.....	24
6.2.1.	<i>NINA</i>	24
6.2.2.	<i>hessenWARN</i>	24
6.3.	Kosten.....	24
6.3.1.	<i>NINA</i>	24
6.3.2.	<i>hessenWARN</i>	25
6.4.	Informationssicherheit.....	25
6.4.1.	<i>NINA</i>	25
6.4.2.	<i>hessenWARN</i>	27
7.	Rechtlicher Anpassungsbedarf	28
7.1.	<i>NINA</i>	28
7.2.	<i>hessenWARN</i>	28
8.	Fazit/Empfehlung zum weiteren Vorgehen/Beschlussvorschlag Gremien	29

1. Ausgangslage

1.1. Beschluss IMK vom 04.-06. Dezember 2019 zu Top 40

In der 211. IMK vom 4. bis 6. Dezember 2019 zu TOP 40 nahm diese den mündlichen Bericht des Vertreters des Landes Hessen zur Kenntnis.

Sie beauftragte den AK V unter Beteiligung des AK II, die Möglichkeiten der Einführung einer Bundes-Warn-App, die durch modulare Bausteine der jeweiligen Spezifikation der Länder und des Bundes gerecht wird, unter Einbeziehung bereits vorhandener Systeme zu prüfen. Sie bat das BMI, dieses Thema bei der weiteren Ausgestaltung des Programms "Polizei 2020" zu berücksichtigen und in weitere Entwicklungsplanungen einzubeziehen.

1.2. Auftrag AK V an BMI vom 24. Februar 2020

BMI hatte gegenüber dem Vorsitzenden des AK II den Vorschlag gemacht, dass das BMI federführend den Auftrag für den Arbeitskreis V übernehmen könne. Nach Absprache mit dem Vorsitzenden des AK II wurde der Vorschlag angenommen. BMI wurde sodann vom Vorsitzenden des AK V mit Schreiben vom 24. Februar 2020 gebeten, in Umsetzung des IMK-Beschlusses eine länderoffene Arbeitsgruppe des AK V unter Beteiligung des AK II sowie dem BBK und Hessen einzuberufen.

1.3. Beschluss HH-Ausschuss am 14. November 2019 zu Top 32

Am 14. November 2019 fasste der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zum Tagesordnungspunkt Thema „Bereinigungssitzung zum Bundeshaushaltsentwurf 2020; hier: Beratung der bisher zurückgestellten bzw. noch nicht abschließend beratenen Kapitel und Titel (ohne Personaltitel) sowie Einzelplan übergreifender Maßnahmen BMF-V 165/19; Ausschussdrucksache 19(8)4600; hier: Einzelplan 06 – Kapitel 0612 Titel 532 02 und Kapitel 0628 Titel 532 01“ folgenden Beschluss:

1. In der Sitzung des Haushaltsausschusses vom 8. November 2018 hat der Haushaltsausschuss die Entwicklung der App „Die Polizei warnt“ (A-Drs. 19(8)2749) beschlossen, um die Bürgerinnen und Bürger insbesondere vor Trickbetrügern und organisierten Banden zu warnen und Aufklärung zu leisten. In seiner Sitzung vom 10. Oktober 2018 hat der Haushaltsausschuss außerdem den Weiterbetrieb und die Weiterentwicklung der Warn-App „NINA“ (A-Drs. 19(8)1859) beschlossen.
2. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat wird aufgefordert, in Zusammenarbeit mit dem Bundeskriminalamt und der Bundespolizei die Erweiterung beider Apps auf den Bereich der Personenfahndung und Vermisstensuche zu prüfen.
3. Der Bericht soll vor allem Aussagekraft haben zur rechtlichen Einschätzung und etwa entstehender Zusatzkosten; beides getrennt nach den Apps.
4. Dem Haushaltsausschuss ist bis zum 26. Juni 2020 zu berichten.

2. Methodische Vorgehensweise zur Umsetzung des Auftrags

Mit Schreiben vom 3. März 2020 hat BMI die Länder aufgefordert, ihr Interesse an der offenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu bekunden. Nach entsprechender Rückmeldung setzte sich die Arbeitsgruppe wie folgt zusammen:

- Baden-Württemberg (für den AK II)
- Freie Hansestadt Hamburg (für den AK V)
- Hessen (für den AK V)
- Brandenburg (für den AK V)
- Niedersachsen (für den AK II)
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) (für den AK V)
- Bundespolizei (für den AK II)
- Bundeskriminalamt (für den AK II)
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (für den AK II und den AK V)
- Zentrale Geschäftsstelle Polizeiliche Kriminalprävention der Länder und des Bundes.

Nach einer coronabedingten Verzögerung im Frühjahr und Sommer 2020 konstituierte sich die Bund-Länder-Arbeitsgruppe am 27.08.2020. In dieser ersten Sitzung wurden Anforderungen an die App erörtert, die beiden Apps hessenWARN und NINA vorgestellt und das weitere Vorgehen abgestimmt. Auf Grundlage dieses ersten Meinungsaustausches fertigte BMI den ersten Berichtsentwurf.

Nachdem alle Kommentierungen bis zum 17.02.2021 in den Berichtsentwurf eingepflegt wurden, ging der Bericht allen BLAG-Teilnehmenden zur Abnahme zu. Die Finalisierung erfolgte in einer virtuellen BLAG-Sitzung am 04.03.2021. In der BLAG wurden weitere Änderungen besprochen. Der hier vorliegende Bericht wurde in einer letzten Abstimmungsrunde, die per E-Mail in der Zeit vom 17. – 26.03.2021 durchgeführt wurde, finalisiert.

3. Übersicht vorhandener Warnsysteme

3.1. Allgemeines

Derzeit gibt es in der Bundesrepublik Deutschland mehrere Warn- und Informations-Smartphone-Applikationen. Die am weitesten in der Bevölkerung verbreiteten davon sind NINA (Notfall- Informations- und Nachrichten-App), KATWARN und BIWAPP (Bürger Info- und Warn-App). Weiterhin gibt es eine Vielzahl von weiteren Warn-Apps, welche in der Regel auf ein spezielles Themenfeld, z.B. die Verbreitung von Unwetterwarnungen, spezialisiert sind. NINA wurde zur Warnung der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren im Spannungs- und Verteidigungsfall entwickelt. Es besteht ein wechselseitiger Warnmeldungs austausch mit den Apps KATWARN und BIWAPP. KATWARN und BIWAPP wurden für die Übermittlung von Warnungen in Katastrophenfällen oder allgemeinen Gefahrenlagen konzipiert. NINA steht gem. § 12 ZSKG den Ländern ebenfalls für diese Zwecke zur Verfügung.

Eine ausschließlich für Bedürfnisse der Polizei entwickelte Applikation, welche über georeferenzierte Warnfunktionen verfügt, ist nach derzeitigem Kenntnisstand nicht vorhanden und nach dem Bericht der Bund-Länder-Projektgruppe zur Nutzung von Systemen zur Warnung der Bevölkerung durch die Polizei bei Gefahrenlagen (vom 20.02.1017) ohne Anbindung an nichtpolizeiliche Gefahrenabwehrbehörden auch nicht zielführend. Aufgrund des Verbreitungsgrades (mindestens eine Million Nutzer, Stand:16.02.2017) geht der folgende Bericht auf die bestehenden Applikationen NINA und KATWARN bzw. die vom Bundesland Hessen darauf aufbauende Applikation hessenWARN näher ein und beleuchtet die mögliche Nutzung als Warn-Apps für die Polizei(en).

3.2. MoWaS

Während die Länder in Deutschland für die Warnung bei Katastrophen und allgemeinen Gefahrenlagen zuständig sind, obliegt die Warnung vor den besonderen Gefahren eines Verteidigungsfalls dem Bund. Bund und Länder arbeiten in beiden Tätigkeitsfeldern eng zusammen und nutzen in vielen Fällen die gleiche Warnungsinfrastruktur. Die Aufgaben der Warnung der Bevölkerung vor den besonderen Gefahren eines Verteidigungsfalls werden für den Bund durch das BBK wahrgenommen und bundesweit koordiniert. Grundlage hierfür ist § 6 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG). Die mit Warnungsaufgaben befassten Behörden in Deutschland arbeiten kooperativ und eng zusammen. Für die Warnung der Bevölkerung nutzt und betreibt das BBK das hochverfügbare satellitenbasierte und redundant kabelgebundene Modulare Warnsystem (MoWaS). Bei Fragen zur IT-Sicherheit für die Warnmittel des Bundes wird das BBK durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) unterstützt. Das Warnsystem MoWaS steht zugleich den Ländern zur Warnung vor Katastrophen und anderen Gefahren in eigener Zuständigkeit zur Verfügung. Mit ihm können Behörden des Bundes und der Länder Warnungen an unterschiedliche Warnmultiplikatoren und -kanäle absetzen, sodass Behörden und Medien die Bevölkerung warnen können. MoWaS ist neben den Dienststellen des BBK in allen Lagezentren der Landesregierungen und deren Redundanzstandorten, sowie in allen Integrierten Leitstellen in Nordrhein-Westfalen, Brandenburg und Schleswig-Holstein verfügbar.

Den Ländern und unteren Katastrophenschutzbehörden steht MoWaS zur Verbreitung von Warnungen oder als redundanter Kommunikationskanal über 113 satellitengestützten Sende- und Empfangsstationen (Vollstationen: kurz S/E-Stationen), sowie 250 webbasierte Zugänge (vorlageerstellende Sende- und Empfangsstationen bzw. vS/E-Stationen) zur Verfügung. Darüber hinaus gibt es mit der MoWaS-Academy eine gesonderte Schulungsumgebung, die es den Nutzern und Nutzerinnen von MoWaS jederzeit gestattet Übungen abzuhalten. Handbücher und spezielle

MoWaS-Schulungen an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) runden das Lehrangebot für den Umgang mit dem System ab. Gewarnt wird z.B. bei Großbränden, dem Austritt gefährlicher Stoffe oder bei Naturgefahren. Über die mittels Usability-Tests evaluierte Oberfläche von MoWaS 2.0 wird eine breite Palette unterschiedlichster Warnmultiplikatoren und Warnmittel angesteuert. Zu diesen Warnmultiplikatoren gehören u.a. Rundfunk- und Telemedienbetreiber, Kommunikationsmittelanbieter wie Ströer und Wall, Betreiber Kritischer Infrastrukturen wie die Deutsche Bahn, oder verschiedene privatwirtschaftliche Betreiber von Warn-Apps (z.B. BIWAPP und Katwarn). Perspektivisch sollen Navigations- und Telematiksysteme angeschlossen werden. Grundgedanke der Struktur von MoWaS ist, dass mit einem einzigen Tastendruck alle Warnmittel und Multiplikatoren zeitgleich ausgelöst werden können. Für den Betrieb der Vollstationen (S/E-Stationen) entfallen jährliche Kosten i.H.v. 25.000 € und für den Betrieb der webbasierten Stationen (vS/E-Stationen) entfallen jährliche Kosten i. H.V. 2.200 €. Die Verfügbarkeit der MoWaS Infrastruktur zeichnet sich durch eine mehrfache Redundanz durch terrestrische und satellitengestützte Stationen sowie eine redundante Serverstruktur aus. In NRW sind flächendeckend Vollstationen installiert, da der damalige Pilot dort ausgerollt wurde. Künftig wird es weitere Kanäle für MoWaS geben – z.B. DAB+-Radios, die dezentral aus ihrer Stand-by-Funktion „geweckt“ werden können.

3.3. NINA

Zur Kommunikation von Gefahrenhinweisen und Warnungen über Smartphones betreibt der Bund die Warn-App NINA – die Notfall-Informationen- und Nachrichten-App, die von über 8,8 Mio. Menschen genutzt wird (Stand Februar 2021). Sie ist für die Betriebssysteme Android und iOS verfügbar und über deren, sowie den Huawei- App Store kostenlos beziehbar. Für andere Betriebssysteme und Geräte steht die Website www.warnung.bund.de zur Verfügung. Neben Warnmeldungen des Bevölkerungsschutzes durch die zuständigen Behörden können mit der Warn-App NINA Wetterwarnungen des Deutschen Wetterdienstes (DWD) und Hochwasserinformationen vom Länderübergreifenden Hochwasserportal (LHP) empfangen werden. Hinzu kommen Warnmeldungen aus den privatwirtschaftlichen Warnsystemen Katwarn / EUwarn und BIWAPP. Dabei können Warnmeldungen für einzelne Orte und auf Wunsch für den aktuellen Standort abonniert werden. Eine Kartenansicht macht die Gefahrenbereiche sichtbar. Zusätzlich gibt es den Bereich „Notfalltipps“, in dem Empfehlungen und Checklisten zur Notfallvorsorge und zum empfohlenen Handeln in Notfällen aufgerufen werden können. So stehen beispielsweise auch „Allgemeine Hinweise bei einem terroristischen Anschlag“ in der Rubrik Besondere „Gefahrenlagen“ auf der Basis des von der Polizeilichen Kriminalprävention bundesweit abgestimmten Faltblattes „Flüchten. Verstecken. Alarmieren.“ zur Verfügung. Damit wird eine durchgängig einheitliche Kommunikation der entsprechenden Tipps sichergestellt. Im Rahmen der Bewältigung der COVID-19-Pandemie wurde die App als Krisenkommunikationskanal der Bundesregierung ausgebaut. Dieser Bereich stellt einen allgemeinen Kanal für aktuelle Krisen dar und kann nach Beendigung der Pandemie für künftige Krisen vorgehalten werden.

In Zusammenarbeit zwischen BBK und Bundesministerium des Innern (BMI) mit dem Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), dem Bundesministerium für Gesundheit (BMG), dem Robert-Koch-Institut (RKI), der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sowie der Zentralen Geschäftsstelle der Polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes (ProPK) ist ein umfassender Corona-Kanal eingerichtet worden. In dem Bereich finden sich neben allgemeinen Informationen zu allen wichtigen Themen rund um die aktuelle Situation auch „Aktuelle

Informationen“ in Gestalt eines Newstickers, der seit dem 20.11.2020 redaktionell durch die Deutsche Presseagentur betreut wird. Für diese können Nutzerinnen und Nutzer der Warn-App NINA auch Push-Benachrichtigungen abonnieren, die sie auf neu eingestellte Beiträge aufmerksam machen. Die weiteren Bereiche enthalten wichtige und nützliche Informationen, u.a. zum Selbstschutz, zur Vorsorge oder zum richtigen Verhalten beim Verdacht einer Infektion. Enthalten sind zudem Kontaktadressen und Hotline-Nummern des Bundes und der Länder. Des Weiteren wurde Ende 2020, bedingt durch Corona, ein Aktualitätsbereich in die App integriert, der den Nutzerinnen und Nutzern Auskunft über die kreisspezifischen Verordnungen und Allgemeinverfügungen, bspw. zum Umgang mit Corona, gibt. Zudem wurde die App im gleichen Atemzug in sieben Sprachen sowie in Leichter Sprache veröffentlicht.

3.3.1. NINA - allgemein

Betreiber der App ist das BBK. Technische Dienstleister sind derzeit die Deutsche Telekom Business Solutions für die Rechenzentren und Materna für die Entwicklung der App und des Backends. Das Modulare Warnsystem wird durch die Firma mecom GmbH im Auftrag des BBK betrieben.

Die App NINA

- verbreitet über das Modulare Warnsystem (MoWaS) Warnmeldungen des Bundes, der Länder und Kreise sowie kreisfreien Städte zu unterschiedlichsten Lagen und in verschiedenen Warnstufen
- verbreitet zudem Warnungen von DWD, LHP sowie Katwarn und BIWAPP
- bietet an, dass alle Warnkanäle von den Nutzerinnen und Nutzern individuell ein- und ausgeschaltet sowie weitergehend konfiguriert werden können
- bietet an, beliebig viele Orte als Favoriten auf Kreis- oder Gemeindeebene sowie für einen 9 km²- oder 1 km²-Bereich zu abonnieren
- zeigt auf einer Karte die georeferenzierten bewarnten Gebiete an
- verfügbar in den Sprachen Englisch, Französisch, Spanisch, Arabisch, Türkisch, Polnisch und Russisch (weitere bereits in Planung) und leichter Sprache
- Möglichkeit zur Nutzung behördlicher Krisenkommunikation, z.B. in aktueller Pandemielage bietet die App eine Informationsplattform zum Coronavirus und der Pandemiebewältigung (incl. Push-Funktion und Fallzahldarstellung auf Kreisebene in der Kartenansicht)
- bietet durch speziell entwickelte und evaluierte Piktogramme eine Unterstützung zum Verständnis von Warnmeldungen, speziell für Menschen mit Wahrnehmungseinschränkungen
- beinhaltet Notfalltipps zu unterschiedlichsten Themen
- können die Nutzerinnen und Nutzer auf individuelle Bedürfnisse anpassen (z.B. Warnkanäle, Warnstufen, Töne etc.)
- bietet Informationen zum Datenschutz sowie ein FAQ zu den häufigsten Nutzerfragen
- wird durch einen HelpDesk für die technische und inhaltliche Unterstützung der Nutzerinnen und Nutzer begleitet
- und der HelpDesk berücksichtigen alle Regelungen des Datenschutzes. Hierzu ist ein regelmäßiger Austausch mit BfDI etabliert
- erhebt und speichert keine personen- oder standortgebundenen Daten der Nutzerinnen und Nutzer
- beinhaltet einen Einführungsdiallog, in dem die wesentlichen Funktionen der App erklärt werden, der auch jederzeit erneut aufgerufen werden kann sowie ein FAQ für die Beantwortung der am häufigsten gestellten Fragen. Weiterhin bietet die begleitende Webseite auch Erklärvideos zu ihren Funktionen in Gebärdensprache.

- zeigt die Herausgeber einer Warnmeldungen an (z.T. sogar mit Wappen); dies wird durch die Signatur der jeweilig automatisiert mitgesendeten MoWaS-Stationen im CAP-Format sichergestellt.

Der Bund nutzt die App im Rahmen der Erfüllung des in § 6 des Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetzes (ZSKG) geregelten Auftrages für die Warnung der Bevölkerung im Zivilschutzfall. § 12 ZSKG gestattet dem Bund aber auch die Verfügbarmachung des Systems für die Länder zur Erfüllung ihres eigenen Warnauftrages, wie z.B. im Katastrophenfall, oder Gefahren wie Brände, Bombenfunde incl. Evakuierungen, Ausfall von Notrufnummern etc. Darüber hinaus wurde die App auch bereits für polizeiliche Lagen genutzt, wie die Lebensmittelvergiftung 2017 oder der Terroranschlag in Halle 2019. Nicht zuletzt erfuhr die App auch eine starke Nutzung für kreisweite, landesweite oder sogar bundesweite Informationen im Zuge der Corona-Lage.

MoWaS wird genutzt von:

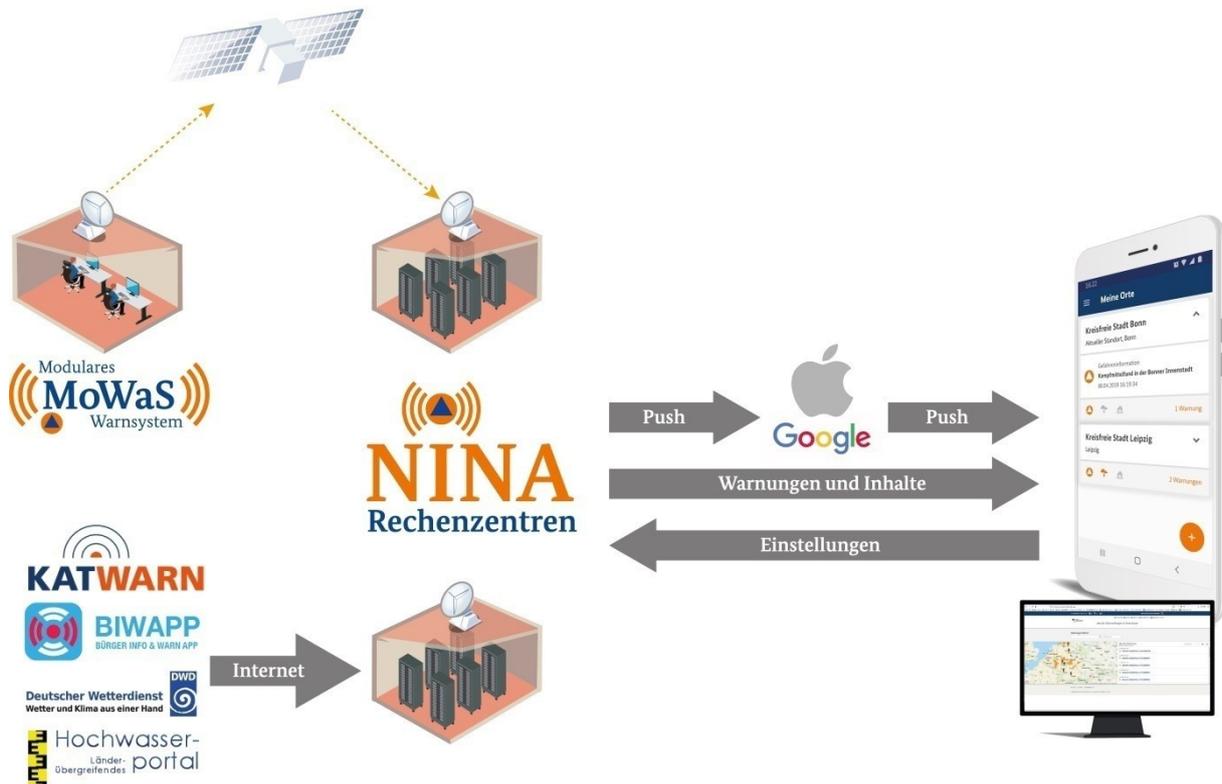
- Verschiedenen Ressorts des Bundes (BMI, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, beim DWD sowie im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (hier im Bundesamt für Strahlenschutz bzw. im radiologischen Lagezentrum).
- Landesinnenministerien (in den dortigen Lagezentren)¹.
- (Integrierten) Leitstellen in Kreisen und kreisfreien Städten.

Darüber hinaus werden über NINA Meldungen von Länderübergreifenden Hochwasserportal sowie Katwarn / EUwarn und BIWAPP versendet.

3.3.2. NINA - Absetzung einer Warnung

Eine Meldung des Bevölkerungsschutzes wird über das Eingabesystem von MoWaS S/E oder vS/E eingegeben. Wahlweise können auch beliebig viele zeitsparende Vorlagen erstellt werden, die bei einem eingetretenen Szenario ausgewählt, noch einmal geringfügig angepasst und versendet werden können. Anschließend wählt ein Disponent eine Warnstufe und die Multiplikatoren aus, über die die Meldung verbreitet werden soll. Die Kategorie App ist dabei das am häufigsten genutzte Warnmedium. Nachdem ein Disponent auf „Senden“ gedrückt hat wird die Meldung bei den Vollstationen über das hochverfügbare Satellitensystem an die MoWaS-Zentrale gesendet, die die Meldungen an die Multiplikatoren weiterleitet, im Fall von NINA an die redundant ausgelegten Rechenzentren der App. Auch diese Weiterleitung erfolgt im Fall von NINA über die Satellitenstrecke. Hinzu kommt eine Übermittlung über eine redundante terrestrische Verbindung. Über die webbasierten-Stationen werden die Meldungen per Internet an das MoWaS-Rechenzentrum gesendet und anschließend per Satellit ebenfalls an NINA. In beiden Fällen wird die Meldung im CAP-Format (Common Alerting Protocol) versendet. In den NINA-Rechenzentren werden die Meldungen anschließend innerhalb weniger Sekunden verarbeitet und daraufhin an Google und Apple als weitere Distributoren versendet. Die beiden Distributoren leiten die Meldungen anschließend weiter an die jeweiligen Smartphones der Nutzerinnen und Nutzer. Es können also auch bei fehlender Internetverbindung Warnmeldungen an NINA über MoWaS versandt werden, soweit die Endgeräte über eine bestehende Datenverbindung verfügen.

¹ Allerdings wird MoWaS in Hessen ausschließlich für den Katastrophenschutzfall vorgehalten. Eine Nutzung erfolgte bislang nur im Rahmen einer polizeilichen Erpressungslage.



3.3.3. NINA - zukünftige Funktionen

- Anschluss weiterer warnender Stellen an NINA
- Neue Version der Webseite (u.a. mit Website-Pushes, DarkMode und verbesserter Barrierearmut)
- Neue Versionen der App (u.a. mit Erweiterung der Mehrsprachigkeit, DarkMode und verbesserter Barrierearmut, weitere Individualisierungsoptionen für das Dashboard (Sortierfunktion in der Übersicht „Meine Orte“))

3.4. Katwarn (KATWARN international / corporate / EUWARN)

KATWARN ist ein als Gemeinwohlbeitrag für die deutsche Bevölkerung entwickeltes und betriebenes Warn- und Informationssystem und seit 2011 im Einsatz. Es wird in Städten, Landkreisen und Stadtstaaten bzw. auf Bundesland- sowie auf Bundesebene eingesetzt. Betreiber des KATWARN-Systems und -App ist die CombiRisk GmbH - eine Tochter der SV Sparkassenversicherung und der Versicherungskammer Bayern. Technischer Entwickler ist die Fraunhofer-Gesellschaft. EUWARN (auch KATWARN international) bezeichnet den Einsatz von KATWARN im europäischen bzw. internationalen Kontext.

Bei KATWARN handelt es sich um ein Bevölkerungswarn und -informationssystem, aufbauend auf einem Multi-Hazard- sowie Multi-Channel-Ansatz mit drei Modulen: 1) KATWARN-App (sowie alternativ SMS) als proprietärer Empfangskanal neben weiteren Multiplikationskanälen; 2) Informationslogistics Engine (Verteiler-System); 3) Redaktionssystem für Leitstellen sowie Schnittstellen für externe Systeme.

3.4.1. KATWARN-App

- Kostenloser Download für iOS (iPhone), Android, HUAWEI
- Bietet Warnungen zum aktuellen Standort an (Schutzengel) und beliebige Orte als Favoriten per Adresseingabe oder Ortsmarke
- Bietet individuell konfigurierbare Themenabonnements als präventive Infokanäle an, die von Behörden inhaltlich vielfältig genutzt werden können (z.B. Großveranstaltungen)
- Zeigt auf einer Karte die georeferenzierten bewarnten Gebiete an (Warnübersicht)
- Bietet als Alternative SMS- und E-Mail-Versendung für Nutzer ohne Smartphone für vom Nutzer ausgewählte Postleitzahlbereiche
- Verbreitet zudem Warnungen von Deutschem Wetterdienst, Hochwassermelddienste, Landesamt für Geologie und Bergbau RLP, Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Betreiber kritischer Infrastrukturen (z.B. Flughafen Düsseldorf DUS, Messe Berlin), Einbruchsradar der Polizei NRW
- Ermöglicht eine Ansteuerung über MoWaS
- Ist hoch Akku-schonend durch Ortung über Basisstationen und WLAN-Zugangspunkte
- Bietet durch speziell entwickelte und evaluierte Piktogramme eine Unterstützung zum Verständnis von Warnmeldungen, speziell für Menschen mit Wahrnehmungseinschränkungen
- Bietet Informationen zum Datenschutz sowie Zugang zum datenschutzkonformen Helpdesk für Nutzerinnen und Nutzer
- Nutzt kein Tracking oder Analyse und ist technisch und organisatorisch datenschutzkonform (alle Mitarbeitenden offiziell zertifiziert)
- Bietet auf der Webseite eine Warnübersicht, FAQ zu den häufigsten Nutzerfragen, animierte Kurzanleitung, News (Twitter / Aktuelles), Informationen zum vernetzten Warnen.

3.4.2. KATWARN - Informationslogistics Engine

Die hochmoderne Microservice-Architektur sorgt technisch für Performanz, Zuverlässigkeit und Skalierbarkeit des KATWARN-Systems.

3.4.3. KATWARN-Redaktionssystem

Die Schnittstelle des KATWARN-Systems (Redaktionssystem) ist eine Benutzeroberfläche für autorisierte Personen. Die Plattform ist durch einen Registrierungsprozess gesichert, der vor unbefugtem Zugriff schützt. Es gibt zwei Möglichkeiten, auf die Plattform zuzugreifen: als Anwender/Anwenderin oder als Administrator/Administratorin.

Anwender/Anwenderin sind Mitarbeitende, die berechtigt sind, offizielle Warnungen sowie Gruppennachrichten an ausgewählte Gruppenmitglieder, z.B. Mitarbeitende der Leitstelle, auszustellen. Die Anwender/Anwenderinnen haben auch Zugriff auf die Warnhistorie in ihrem Zuständigkeitsbereich, z.B. Bezirke, kreisfreie Städte oder Polizeieinsatzgebiete.

Für das Erstellen von Warnungen nutzt das System:

- Kartenansicht
- Polygone zur Festlegung des Warngbietes
- Alternativ: Layer (z.B. Gemeindegrenzen, Gefahrengebiete, individuell festgelegte Alarmierungszonen)
- Mehrsprachige Templates für Ereignisse (z.B. Großbrand, Bombenfund - derzeit 26 Kategorien mit Untergruppen) und Freitext-Auswahlfelder

- Weitere Ereignistypen (>100), die von KATWARN unterstützt werden gemäß internationalem CAP-Standard (common alerting protocol)
- Voransicht
- Aktualisierung sowie Entwarnungsoptionen (still und laut)
- Sicherheitscheck
- In Usability-Test für responsive Nutzung optimiert (Desktop-Rechner, Laptop, Tablet, Smartphone)

Darüber hinaus gibt es:

- Optionen für interne Gruppenwarnungen innerhalb der Behörden (nicht öffentliche Meldungen für geschlossene Gruppen) inkl. Lesebestätigung
- Optionen für Themenwarnungen an die Infokanäle.

Administratoren und Administratorinnen sind Mitarbeitende mit Zugriffsrechten auf die Benutzerverwaltung und die Empfängerverwaltung für Gruppenregistrierungen. Pro Verantwortungsbereich gibt es nur einen Administrator. Die Einführung des browserbasierten Systems (keine besondere Hardware nötig) beträgt pro Gebietskörperschaft eine einmalige Gebühr von 15.000€ (zzgl. MwSt.). Es können beliebig viele dezentrale Zugänge eingerichtet werden. Weitere 3.000€ im Jahr (zzgl. MwSt.) fallen für Wartungskosten an. Für die Verwendung des SMS-Kanals fallen die üblichen Kommunikationskosten (derzeit 0,06€) pro SMS-Warnung an.

3.4.4. Weiterentwicklung

International:

- Seit 2017 ist KATWARN als nationales Warnsystem der Bundesrepublik Österreich im Einsatz. Durch die KATWARN-Roaming-Technologie erhalten Nutzerinnen und Nutzer der deutschen App bei entsprechender Gefährdung auch Warnungen der ausländischen Apps und andersherum. Alle nationalen Apps stehen selbst auch weltweit in den App-Stores für iPhone, Android und HUAWEI zur Verfügung und können daher auch von Ausländern in Deutschland verwendet werden. KATWARN bietet Mehrsprachigkeit (je nach Standardeinstellung im Smartphone) für beliebig viele Sprachen.
- Seit 2019 setzt die Europäische Kommission EUWARN ein, um ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der Kommissionsliegenschaften in Brüssel und Luxemburg zu warnen. Eine Ausweitung auf andere Standorte ist in Planung. Ebenso sollen perspektivisch auch die Besucher der EU-Liegenschaften über KATWARN die versandten Meldungen erhalten.
- KATWARN wurde in weiteren internationalen Projekten eingesetzt und getestet, z.B. im Rahmen eines Projektes zur Hurrikan-Warnung der Dominikanischen Republik sowie als einzige Warn-App bei einer Tsunami-Großübung der EU-Kommission in Griechenland.

3.5. Warnsysteme der Länder - hessenWARN

In diesem Kontext wurde in der BLAG die Lösung des Landes Hessen (hessenWARN) beschrieben und erläutert.

3.5.1. hessenWARN - allgemein

hessenWARN ist die App für die Sicherheit der hessischen Bevölkerung. Durch Schnittstellen zu Katwarn / EUwarn und darüber derzeit auch zu MoWaS warnt sie die Nutzenden zuverlässig im gesamten Bundesgebiet und in Österreich. Über die Verbindung zu Katwarn / EUwarn werden auch die Meldungen weiterer Behörden, wie z.B. des DWD, der Hochwasserämter oder der

Erdbebendienste automatisiert integriert. Eine eigene Multiplikatorenvereinbarung für hessenWARN über eine MoWaS-Schnittstelle befindet sich derzeit noch in der Abstimmung. hessenWARN stellt der Bevölkerung ministeriums- und behördenübergreifende Warnungen und Informationen mittels einer einzigen, innovativen App zur Verfügung. Derzeit beteiligen sich bereits vier hessische Ministerien und deren nachgeordnete Behörden an hessenWARN. Derzeit sind in Hessen über 450 Personen am System eingabeberechtigt. Es ist jederzeit möglich, über die bestehende Lizenz kostenfrei weitere Behörden zu berechtigen.

Die Kernfunktionalität des Bevölkerungswarnsystems Katwarn ist in hessenWARN integriert und um Mehrwertfunktionen modular erweitert worden. Die Nutzenden können sich die Applikation nach eigenen Wünschen personalisieren, um beispielsweise über aktuelle Betrugsdelikte (z.B. Enkeltrick oder falsche Polizeibeamte), Cybersicherheitswarnungen oder Vermisstenfälle informiert zu werden. Mit Ausnahme der Kernwarnungen, beispielsweise in lebensbedrohlichen Einsatzlagen oder bei Katastrophen, werden grundsätzlich nur die Funktionalitäten und Informationen zur Verfügung gestellt, welche zuvor durch den Nutzenden ausgewählt und aktiviert wurden. Die Funktionalitäten der App werden durch einen Notruf mit Positionsübermittlung, Präventionstipps der Polizei sowie einen Wildwarner, der zeit- und ortsabhängige Warnungen vor erhöhter Wildwechselgefahr zur Vermeidung von Verkehrsunfällen versendet, abgerundet.

In der behördlichen App werden den Bürgerinnen und Bürgern möglichst viele Informationen zu verschiedenen Themenkomplexen zur Verfügung gestellt, ohne die App jedoch zu überfrachten. Durch die opt-in-Funktionen wird der Nutzer nur zu den von ihm gewünschten Themen informiert bzw. gewarnt. Durch den örtlich begrenzbaren Warnbereich erhalten nur Nutzerinnen und Nutzer mit einem örtlichen Bezug zum Warnggebiet die Informationen. Warnungen und Informationen werden an den aktuellen Aufenthaltsort (wenn gewünscht) oder für einen Ortsfavoriten versandt. Die App basiert auf funkzellengenauen Ortungsdiensten. Dies garantiert ein hohes Maß an Datenschutz im Einklang mit den entsprechenden Regelungen sowie einen effizienten Energieverbrauch. Lediglich für die Wildwarner-Funktion und den georeferenzierten Notruf wird optional, temporär und selbstverständlich datenschutzkonform auf GPS-Daten zurückgegriffen. hessenWARN übermittelt Warnungen zu lebensbedrohlichen Lagen, Gefahrensituationen und Katastrophen an die Nutzenden. Diese werden ebenfalls über Katwarn und durch die beschriebene Schnittstelle auch in NINA² veröffentlicht. Die Nutzerinnen und Nutzer können zudem den Empfang der folgenden Kategorien individuell aktivieren:

- Meldungen und Informationen im Zusammenhang mit polizeilichen Einsatzlagen,
- Cybersicherheit,
- Betrugsdelikte,
- Vermisstenfahndungen,
- Produktrückrufe,
- Hochwassermeldungen,
- Erdbebenmeldungen und
- Wetterwarnungen.

Zudem werden in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Kultusministerium alle Schulschließungen mit und ohne Zusammenhang mit der aktuellen Corona-Pandemie über hessenWARN veröffentlicht. Weiterhin nutzen auch Kommunen im Rahmen der Corona-Pandemie hessenWARN, um ihren Bürgern aktuelle Informationen ortsgenau zur Verfügung zu stellen.

Die Nutzung von hessenWARN im Kontext von Vermisstensuchen hat sich aus Sicht von Hessen bewährt. Regelmäßig gehen Hinweise aus der Bevölkerung zu den gesuchten Personen ein, welche

² Katwarn liefert hierbei nicht an MoWaS, sondern direkt an NINA.

einen ressourcenschonenden und zielgerichteten Einsatz von Hilfs-, Rettungs- und Polizeikräften ermöglichen. Daneben führt die im Vergleich zur Suche mit Hilfe von Rundfunkwarnmeldungen zu höherem Schutz der Persönlichkeitsrechte der vermissten Person. Seit Oktober 2020 können sich die hessenWARN-Nutzer mittels eines Wildwarners über Gefahren von Wildwechsel zur Erhöhung der Verkehrssicherheit warnen lassen. Ebenso können Meldungen an vordefinierte, geschlossene Benutzergruppen versandt werden.

3.5.2. hessenWARN – Absetzung einer Warnmeldung

Die Eingabe von Meldungen erfolgt durch ein nutzerfreundliches und vor allem stressresistentes Redaktionssystem, welches über alle gängigen Internetbrowser erreichbar ist. Ein Zugriff ist daher grundsätzlich mit jedem internetfähigen Endgerät möglich. Die örtlichen und sachlichen Zuständigkeiten werden in einem Handbuch beschrieben und bilden die bereits vorhandenen Vorschriften ab. Da im Redaktionssystem für die Polizei Hessen erstellte Vorlagen für die unterschiedlichsten Vorgänge hinterlegt sind, werden Fehleingaben auf das mögliche Minimum reduziert. Durch eine doppelte Passwort-Authentifizierung und ein strenges Rollen- und Rechtekonzept wird die Gefahr einer unbeabsichtigten Meldung nahezu vollständig ausgeschlossen. Betreiber des Systems ist die Firma TURMsolutions im Auftrag des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport. Die fachliche Weiterentwicklung wird verantwortlich durch das Fraunhofer Institut für offene Kommunikationssysteme vorgenommen.

3.5.3. hessenWARN – zukünftige Funktionen

Weitere Warnmultiplikatoren wie smarte Lampen, Fahrzeugentertainmentssysteme oder digitale Fahrplananzeigen und Werbemonitore der Stadtmöblierung können bereits heute technologisch angesteuert werden.

Die Kategorien werden fortlaufend erweitert, in der konkreten Planung und Umsetzung sind Warnungen zu Waldbrandgefahren, Trinkwasserverunreinigungen und -knappheiten sowie Stromausfällen. Aus der App heraus ist es bereits jetzt möglich, einen georeferenzierten Notruf abzusetzen (110 und 112), der die Standortdaten des Gerätes fortlaufend übermittelt und perspektivisch mit der Advanced Mobile Location (AML)-Datenbank verschnitten werden soll. Dies ermöglicht Rettungsleitstellen und Einsatzzentralen der Polizei, noch schneller Hilfe zu leisten. Zusätzlich soll die Präventions- und Warn-App an das Notruf-App-System, soweit technisch möglich, angebunden werden, bzw. über eine entsprechende Schnittstelle aktiv dieses System ansteuern. Durch den modularen Aufbau von hessenWARN könnte das System durch die einzelnen Bundesländer und den Bund über die o.g. Kategorien hinaus nach eigenen Wünschen und Bedürfnissen modifiziert und erweitert werden. Dabei könnten die Entwicklungskosten gemeinsam getragen werden.

4. Anforderungen an die App

In der BLAG wurden verschiedene Anforderungen an die App besprochen. Die Ergebnisse werden zur Übersichtlichkeit in die Gruppen „Anforderungen aus polizeifachlicher und kriminalpräventiver Sicht“ (4.1) und „Allgemeine Anforderungen“ (4.2) gegliedert.

4.1. Anforderungen aus polizeifachlicher und kriminalpräventiver Sicht

- Die Einbindung **lokaler Gefährdungen** ist erforderlich.
- Informationen zu den nächsten **Polizeidienststellen** sind nicht erforderlich. Diese können, wenn es sich nicht um einen Notfall handelt, über den etablierten Bürgerservice 115 abgefragt werden.
- Ein **Alarmknopf** wird als fachlich sinnvoll angesehen. Die Teilnehmer verständigten sich darauf, dass BMI sowohl die AG zur Gestaltung des barrierefreien Notrufs als auch die EGLN (Expertengruppe Leitstellen und Notruf) abfragt.
Diesbezüglich hat die Geschäfts- und Koordinierungsstelle Notruf-App-System ergänzend mitgeteilt, dass die mit allen Ländern abgestimmte und mittlerweile beauftragte Einführung des bundesweiten **Notruf-App-Systems** sich in drei Phasen gliedert und auch so bereits vertraglich mit einem Generalunternehmer vereinbart wurde:
 1. Bereitstellung, Veröffentlichung des Notruf-App-Systems mit App, Serverinfrastruktur und Notrufabfrageanwendung für die Leitstellen als Web-Anwendung.
 2. Bereitstellung einer einheitlichen Schnittstelle zum Notruf-App-System, an die sich die Leitstellen mit ihren Einsatzleitsystemen anbinden können.
 3. **Bereitstellung einer einheitlichen Schnittstelle zum Notruf-App-System, an die sich Drittanbieter von Apps oder anderen Anwendungen zur Auslösung von Notrufen, die direkt die Leitstellen erreichen sollen anschließen können.** Es wird eine definierte Schnittstelle für Drittanbieter-Lösungen entwickelt und bereitgestellt, wie z. B. ein Notruf-Knopf wie diese BLAG ihn mitdenkt, und daran angeschlossene Systeme/Endgeräte/Apps können dann durch sie ausgelöste Notrufe direkt in die jeweils zuständige Leitstelle transportieren. Der Anschluss an das System ist lediglich ein Angebot. Die Nutzung der durch das Notruf-App-System vorgegebenen Schnittstelle wird kostenfrei sein, unterliegt aber drei wesentlichen Bedingungen:
 - a. Es ist eine vorgegebene, nicht individualisierbare Schnittstelle.
 - b. Ein Set von strukturierten Mindestinformationen muss mindestens durch die sendende Warn-App geliefert werden.
 - c. Die sendende Warn-App muss eine Chat-Funktion zur weiteren Bearbeitung des Notrufes zur Verfügung stellen.
 4. Es wird den Anbietern ein Software-Developer-Kit (SDK) bereitgestellt. Der Aufwand auf der Seite des Anbieters der Drittanbieter-Lösung, z. B. für Programmierungen zum Anschluss an die Schnittstelle wird von diesem selbst zu tragen sein. Das noch zu konzipierende aber erforderliche Zertifizierungsverfahren für Interessenten sollte für die durch diese BLAG angedachte Lösung weniger ein Problem darstellen.

An der unter Punkt 3. beauftragten Leistung ist erkennbar, dass die technische Basis für die Anbindung von Notruf-Knöpfen, anderen Apps mit Notruf-Funktionen geschaffen wird. Diese Vorgehensweise hat folgende Vorteile:

- Zukunftsfähigkeit schaffen durch einheitliche Schnittstelle für verschiedene Anwendungen

- Erhöhung der Geschwindigkeit bei der Einführung für das eigentliche Projekt Notruf-App-System (nicht alles gleichzeitig)
- Nutzung vorhandener serverseitiger Funktionalitäten (Notruflenkung örtlich und fachlich, Registrierung usw.)
- Eigene Herstellung, Beschaffung von Hardware oder Software ist für die Lösung nicht zwingend erforderlich, bei Bedarf aber möglich
- Nutzung vorhandener Notrufabfrageanwendung, Prozesse und Kontakte in den Leitstellen.

Das Notruf-App-System ist so konzipiert, dass die zuständige Leitstelle bundesweit anhand der GPS-Geoposition des Mobilfunkgerätes der notrufenden Person ermittelt wird und der Notruf-Inhalt sowie die GPS-Position des Mobilfunkgerätes, soweit sie vom Notrufenden nicht manuell geändert wurde, an die zuständige Leitstelle gesendet wird. Die Leitstelle kann dann den Einsatz disponieren und per Chat in Kontakt mit der notrufenden Person treten. Letztendlich ist ein dem Sprachnotruf gleichwertiger Notruf-Kanal (für 110 und 112) über eine App beabsichtigt.

- **Integration der App in Einsatzleitstellensysteme.**
- Das Thema „Notruf“ ist insgesamt fachlich und prozessual völlig getrennt von der „Warnung“ zu betrachten. Der Alarm-Knopf wird zur Präzision der Formulierung daher als ein Notruf-Knopf konzipiert werden. Dazu soll die Präventions- und Warn-App über eine entsprechende Schnittstelle Notrufe an das Notruf-App-System leiten. Auf diese Weise ausgelöste Notrufe werden durch das Notruf-App-System direkt in die jeweils zuständige Leitstelle transportiert. Wie oben beschrieben, wird die entsprechende Schnittstelle bereitgestellt. Damit entfällt die Integration in die Einsatzleitstellensysteme, da die Weiterleitung anhand des Gerätestandortes erfolgen kann.
- **Polizeiliche Präventionsangebote** sollen dosiert und wählbar inkludiert werden. So könnte beispielsweise bei dem Phänomen „falscher Polizist“, das sich in Wellenbewegung durch verschiedene Städte bewegt, eine konkrete Warnung inklusive Präventionshinweisen gezielt in das betroffene Stadtgebiet versandt werden. Insgesamt ist es sachgerecht, ein Auswahlmenü anzubieten, welche Präventionsbereiche gewünscht werden vom Nutzer und für diese Bereiche geo-lokalisierte Push-Nachrichten versandt werden sollen. Zusätzlich könnten, neben konkreten polizeilichen Präventionsthemen auch solche im Bereich der **Cybersicherheit** (in Absprache mit BSI) und in begrenzten Einzelfällen Verkehrsunfallprävention bereitgestellt werden.
- Spezifische Erreichbarkeiten von **Krisentelefonen** werden nicht eingefügt. Sofern es eine spezifische Anlaufstelle gibt, wird dieser in der jeweiligen Warnmeldung bereits benannt.
- Hinsichtlich **Fahndungs-/Vermisstennachrichten** einigte sich die BLAG darauf, dass Vermisstenfahndungen bei Gefahr im Verzug in der App erforderlich sind. Bei polizeilichen Sofortfahndungsmaßnahmen / Gefährdungssachverhalten (z.B. Anschlag auf Breitscheidplatz oder Halle) sollte die Warn-App als zusätzlicher Kanal genutzt werden, um Hinweise zu generieren.
- Für herausragende Öffentlichkeitsfahndungen wird eine Linklösung angestrebt. Wie auch bei Sozialen Netzwerken praktiziert, soll hierbei durch Verlinkung mit den Fahndungsseiten der Polizei gearbeitet werden, um dem Datenschutz gerecht zu werden. Damit der Nutzer nicht mit ungewünschten Öffentlichkeitsfahndungen überfrachtet wird, soll der Nutzer die Möglichkeit erhalten, diese ein- oder auszuschalten.

- Öffentlichkeitsfahndungen, die nach Einschätzung der einstellenden Polizeibehörde mit einer **konkreten** Gefahr für Leib und Leben für die Bevölkerung verbunden sind³, werden nicht abwählbar sein (analog zu Warnstufe 1 bei MoWaS).
- **Für mögliche Zeugenaufrufe** wird eine Lösung wie bei der Öffentlichkeitsfahndung angeboten. Der Nutzer erhält die Möglichkeit, Zeugenaufrufe ein- oder auszuschalten. Dies wird kombiniert mit einer Regionalisierung der Meldungen.

4.2. Allgemeine Anforderungen

- Anhand der angestrebten **Flächendeckung** wird das Spannungsfeld zwischen dem Wunsch, eine einzige App bundesweit anzubieten (Bürgerinnen und Bürger nicht verwirren durch Überangebot; möglichst keine Konkurrenz zwischen Ländern und verschiedenen Systemen) und dem Bedürfnis einzelner Länder, gewisse Länderspezifika durch eigene Lösungen abzubilden, deutlich. Als erster Zwischenschritt hin zu einer möglichst umfassenden Flächendeckung wird eine Lösung mit einem zentralen Datentopf implementiert. Schlussendlich wird die Entscheidung durch jedes einzelne Land individuell getroffen werden müssen. Ausschlaggebend werden ohnehin die Bürgerinnen und Bürger sein, die durch ihr Nutzverhalten entscheiden, welche App sinnvoll und effektiv ist.
- **Nutzerfreundlichkeit**, speziell die **intuitive Bedienbarkeit**, ist nicht nur für Endnutzerinnen und Endnutzer, sondern auch für die Einstellung von Warnungen/Nachrichten der Behörden essentiell.
- Für Warnmeldungen der Stufe 1 wird eine **Hochverfügbarkeit** angestrebt. Hier sollten die Vorgaben von MoWaS der Maßstab sein. Hinsichtlich der **Verfügbarkeit** von Serviceleistungen für die Endnutzerinnen und Endnutzer sind normale Bürozeiten ausreichend. Die technische Hotline für die Behörden sollte jedoch möglichst hoch verfügbar sein, weil gerade im Warnfall (z.B. großflächiger Stromausfall, terroristischer Anschlag) der Warnfunktion eine hohe Bedeutung zukommt.
- Meldungen sollen jeweils kurzfristig in 5-6 **Sprachen** rausgeschickt werden können. Dazu müssen alle vordefinierten Texte (wie z.B. Vermisstenanzeige) in diesen Sprachen vorgehalten werden. Es gilt für die Mehrsprachigkeit zu beachten, dass im Bereich der Prävention teils andere Sprachen auch andere Bilder erforderlich machen könnten (z.B. beim Thema Gewalt in der Familie).

³ Gemeint sind hier u.a. dynamischen Lagen mit flüchtigen Straftätern, z.B. AMRI in der Nachtatphase beim Anschlag Breitscheidplatz in Berlin 2016.

5. Abgleich der Anforderungen mit Möglichkeiten vorhandener Warnsysteme

5.1. NINA/MoWaS

Im folgenden Kapitel wird auf die Verbreitung der App sowie die aktuelle Nutzung von MoWaS und NINA eingegangen.

5.1.1. Bestehende Schnittstellen zu anderen Warn-Apps

Über die Warn-App NINA werden auch Meldungen der Warn-Apps BIWAPP (Marktplatz GmbH) und Katwarn (CombiRisk GmbH) wechselseitig verbreitet. D.h. über NINA werden zusätzlich zu den Meldungen der eigenen Infrastruktur auch die Meldungen der anderen Anbieter angezeigt. (Ein Austausch der Meldungen zwischen BIWAPP und Katwarn findet nicht statt.) Somit ist lediglich in der Warn-App NINA das vollständige Warnlagebild ersichtlich. Der Austausch der Warnmeldungen ist mit einer Kooperationsvereinbarung vertraglich vereinbart.

Auch dem Hessischen Innenministerium als dem Betreiber von hessenWARN liegt eine Einladung zur Kooperation, d.h. zu einem wechselseitigen Austausch von Warnmeldungen vor. Eine Kontaktaufnahme zur wechselseitigen Vereinbarung musste jedoch im letzten Jahr aufgrund des Arbeitsaufkommens durch die Corona-Pandemie verschoben werden. Eine Kontaktaufnahme des BBK ist jedoch spätestens im März 2021 geplant.

5.1.2. Verfügbarkeit bundesweit/Verbreitung als Ist-Zustand

MoWaS ist ein bundesweites, hochverfügbares System, Warnmeldungen mit einem Umfang von 1 MB sind innerhalb einer Minute auszuliefern. NINA verfügt derzeit noch über eine vertraglich vereinbarte Verfügbarkeit von 99,975 %. Diese wird ab 2021 aber auf 99,999 % erhöht. MoWaS steht auf Bundesebene in zahlreichen Ministerien und Behörden bundesweit und redundant zur Verfügung. Darüber hinaus verfügen alle Landesinnenministerien über MoWaS-Vollstationen sowie eine Redundanz. In allen Bundesländern gibt es überdies in vielen Leitstellen sowohl S/E- als auch vS/E-Stationen. Die Warn-App NINA steht allen Bürgerinnen und Bürgern im gesamten Bundesgebiet über die einschlägigen App-Stores von Google und Apple, sowie Huawei kostenlos zur Verfügung. Des Weiteren bietet das BBK für Android auch einen Download der App auf der eigenen Webseite an.

5.1.3. Anzahl Nutzerinnen und Nutzer

Vom Modularen Warnsystem stehen derzeit 113 S/E- und rund 250 vS/E-Stationen bundesweit zur Verfügung. Die Warn-App NINA wird von über 8,8 Mio. (Stand Februar 2021) Bürgerinnen und Bürgern verwendet und damit von rund 11 % der Bevölkerung in Deutschland. Es handelt sich dabei nicht um die Download-Zahl, sondern um die Zahl der tatsächlich in der Datenbank hinterlegten Nutzerinnen und Nutzer.

5.1.4. Nutzerfreundlichkeit für die Endanwender

5.1.4.1. Mehrsprachigkeit

Die in MoWaS gewählten Einstellungen zu fremdsprachigen Textbausteinen werden in den Systemen der Multiplikatoren angezeigt. Aktuell sind die Arbeiten zur Mehrsprachigkeit der Warn-App NINA abgeschlossen. Die Warn-App zeigt die Inhalte damit in sieben Sprachen (Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Polnisch, Arabisch) an. Darüber hinaus ist auch eine Darstellung in Leichter Sprache möglich, um den Ansprüchen an die Barrierearmut Genüge zu leisten.

Berücksichtigt werden muss allerdings, dass die Meldungen, die durch die Leitstellen eingegeben werden, nicht in die jeweiligen Sprachen übersetzt werden können. Eine Live-Übersetzung durch Übersetzungsprogramme ist qualitativ noch nicht ausreichend und eine Übersetzung und Eingabe von Meldungen durch Leitstellenpersonal in die geforderten Sprachen oder auch nur in einige Sprachen ist aufgrund der engen Zeitfenster zur Verbreitung der Warnmeldungen nicht zumutbar. Daher wird über ein System automatisch eingeblendeter Textbausteine gearbeitet, die auch der fremdsprachigen Bevölkerung Hinweise auf eine mögliche Gefahr geben und sie auffordern, weitere Informationen über ihnen bekannte Personen zu bekommen.

5.1.4.2. Individualisierungsmöglichkeit

Die Warn-App NINA bietet ein breites Spektrum an Individualisierungsoptionen. Hierzu gehört beispielsweise, dass gewünschte Kanäle (z.B. DWD, Hochwasser) ein- und ausgeschaltet werden können. Für jeden Kanal kann aber auch die Warnstufe individuell angepasst werden. Nicht zuletzt können die Nutzerinnen und Nutzer auch Warntöne nach ihren Wünschen einstellen. Zusätzlich wird es in Kürze einen Dark-Mode geben, der z.B. in der Nacht die Warnmeldungen in einer entsprechend reduzierten Farbskala anzeigt. Hierbei werden auch die Anforderungen der Barrierearmut berücksichtigt. Während Orte im Dashboard heute schon in der Reihenfolge verschoben werden können, ist darüber hinaus auch die Anzeige der Warnungen durch eine Sortierfunktion individualisierbar.

5.1.4.3. Anzahl zu abonnierender Standorte

Die Anzahl abonnierbarer Orte ist in der Warn-App NINA unbegrenzt.

5.1.4.4. Benutzerservice / Unterstützung bei Fragen/technischen Problemen/ Helpdesk

Für die Warn-App NINA steht ein HelpDesk mit ca. acht Personen zur Verfügung. Der HelpDesk betreut Anfragen in den Kommentarfunktionen der App-Stores, per E-Mail und via Telefon (im Zuge des Warntages wurden z.B. per Mail über 1.000 E-Mails, in den Stores rund 500 Kommentare und rund 100 Anrufe innerhalb von 48 Stunden beantwortet). Der NINA-HelpDesk des BBK beantwortet die Anfragen von Nutzerinnen und Nutzern innerhalb von 24 Stunden an den üblichen Wochentagen. Bei auftretenden technischen Problemen steht er darüber hinaus an 24 Stunden am Tag zur Verfügung. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können bei Ihrer Arbeit sowohl auf die Unterstützung der 24/7 verfügbaren NINA-Technik-Rufbereitschaft zurückgreifen sowie auf ein breites Portfolio an Anleitungen für unterschiedlichste Geräte bei auftretenden Schwierigkeiten, die an die Nutzerinnen und Nutzer versendet werden. Zudem besitzt das BBK einen umfangreichen und beständig erweiterten Fundus an unterschiedlichsten Smartphones, die in speziellen Ladeschränken stets für Tests zur Verfügung stehen.

5.1.5. Nutzerfreundlichkeit für die Eingabestellen/Warnenden

Für das Thema der Nutzerfreundlichkeit auf der Eingabeseite werden im Weiteren die Themen eines ServiceDesk bzw. Benutzerservice sowie Schulungsangebote erläutert.

5.1.5.1. Benutzerservice bei Fragen/technischen Problemen für die Warnenden

Wie schon in der gesamten Darstellung muss auch hier zwischen MoWaS und NINA unterschieden werden. Bei Problemen in der Verwendung von MoWaS steht den Anwenderinnen und Anwendern der ServiceDesk des Dienstleisters in einem 24/7-Betrieb zur Verfügung.

Für NINA steht ebenfalls 24/7 eine Technikhotline zur Verfügung, die von den Mitarbeitern des BBK geleistet wird. Hinter der Technik-Rufbereitschaft stehen zugleich die für den Betrieb der Warn-App verantwortlichen Dienstleister, die ebenfalls einen 24/7-Service haben. Somit ist sichergestellt, dass auch bei der Verwendung von NINA stets fachliche Unterstützung gegeben ist.

5.1.5.2. Schulungsangebote für die Eingabe von Warnmeldungen für Neuanwender zur Eingabe von Nachrichten in die App

Für Neuanwender von MoWaS sind Schulungen obligatorisch. Die Schulung dauert ca. drei Stunden. Je nach Aufwand können diese als Multiplikatoren Schulungen oder direkt für die Zielgruppe der Anwender durchgeführt werden. Weiterhin werden diese als Online-Schulung oder Anwesenheitsschulungen angeboten. Darin enthalten ist neben dem technischen Umgang mit MoWaS und einem Segment zur Warn-App sowie ein Themenbereich zu *Do's and Don'ts* bei der inhaltlichen Aufbereitung von Warnmeldungen. Die Umsetzung fachspezifischer Fragestellungen in Schulungen (landesspezifische Rechtslage, Umsetzung von Warnerlassen, etc.) wird durch die jeweiligen Dienststellen geschult. Für den technischen Support stehen für MoWaS jederzeit die Technikhotline des Betreibers mecom zur Verfügung sowie die Zivilschutzverbindungsstellen, die ebenfalls 24/7 technische Unterstützung leisten.

Für die Verwendung der Warn-App NINA sind keine speziellen Schulungen nötig, da eine Verwendung intuitiv stattfinden kann bzw. die Nutzerinnen und Nutzer durch einen Einführungsdialog die Funktionen der App kennenlernen. Sollten dennoch Fragen entstehen bietet die App unter dem Menüpunkt „Mehr“ z.B. eine Hilfe bzw. ein FAQ sowie eine Legende für verwendete Piktogramme. Darüber hinaus steht immer der HelpDesk zur Verfügung. Bei technischen Fragen zu NINA können die Dienststellen sich zudem jederzeit an die NINA Technik-Rufbereitschaft wenden.

5.1.6. Betriebssystemübergreifende Bereitstellung

Die Warn-App NINA gibt es aktuell in den App-Stores von Google, Apple und HUAWEI. Da es sich bei der HUAWEI-Version im weitesten Sinne um eine Kopie der Google-Version handelt, HUAWEI aber derzeit sein eigenes Betriebssystem Harmony vorbereitet und der Marktanteil von HUAWEI-Geräten derart bedeutsam in Deutschland ist (ca. 12 %) prüft das BBK derzeit die Entwicklung einer HUAWEI-Version der Warn-App, auch in Abstimmung mit dem Cyber-AZ. Für Smartphone Systeme über Android, iOS und ggf. zukünftig Harmony hinaus stellt das BBK die Webseite warnung.bund.de (in Kürze mit Web-Push) zur Verfügung, über die sich Nutzerinnen und Nutzer auch über Gefahren informieren können.

5.2. hessenWARN

Im folgenden Kapitel wird auf die Verbreitung der App sowie die aktuelle Nutzung von hessenWARN eingegangen.

5.2.1. Bestehende Schnittstellen zu anderen Warn-Apps

Zur Wahrung der Kompatibilität ist eine Schnittstelle zum bestehenden Bevölkerungswarnsystem Katwarn und darüber auch an MoWaS und dadurch NINA implementiert. Die Kernfunktionalitäten bei lebensbedrohlichen Einsatzlagen, Gefahrensituationen und Katastrophen sind für hessenWARN Nutzerinnen und Nutzer somit in ganz Deutschland und Österreich verfügbar, es bedarf keiner weiteren Warnapplikation. Weiterhin werden perspektivisch alle EU-Liegenschaften weltweit auf Basis der gleichen Technik mit EUWARN bewarnt. Aufgrund des geringen Verbreitungsgrades der

Warn-App BIWAPP in Hessen, wurde bislang auf eine vertragliche Vereinbarung zum gegenseitigen Austausch von Warnmeldungen zwischen dem HMdIS und der Firma Marktplatz verzichtet. Selbstverständlich besteht jedoch technisch jederzeit die Möglichkeit, bei Bedarf auch eine bidirektionale Schnittstelle zwischen hessenWARN und BIWAPP zu implementieren.

5.2.2. Verfügbarkeit bundesweit/Verbreitung als Ist-Zustand

Das webbasierte Redaktionssystem ist von allen gängigen Internet-Browsern ansteuerbar und auch im Responsive Design von Mobilien Endgeräten zur Eingabe von Warnmeldungen nutzbar. Insofern steht das Eingabesystem weltweit bei vorhandenem Internetanschluss zur Verfügung. Das System ist redundant ausgelegt und verfügt über zwei identische, jedoch voneinander unabhängige Redaktionssysteme. In Hessen wird KATWARN / hessenWARN derzeit von 20 Landkreisen, deutschlandweit von ca. 90 Landkreisen, Bundesländern und Städten genutzt. In Österreich ist KATWARN bundesweit im Einsatz.

5.2.3. Anzahl Nutzerinnen und Nutzer

In ganz Deutschland nutzen aktuell ca. 4 Millionen Bürgerinnen und Bürger die Warnapp Katwarn, in Österreich weitere 400.000 Personen. In diesen Zahlen enthalten sind die Nutzerinnen und Nutzer von hessenWARN, wobei hier aktuell ca. 308.000 Personen über die App erreichbar (Stand 10.12.2020). Bezogen auf die Einwohnerzahl Hessens können somit ca. 4,9 % der Bürgerinnen und Bürger über hessenWARN erreicht und in lebensbedrohlichen Situationen gewarnt werden. Da Katwarn und hessenWARN über eine bidirektionale Schnittstelle verfügen, werden in Hessen in lebensbedrohlichen polizeilichen Einsatzlagen sowie solchen des Brand- und Katastrophenschutzes aktuell zusätzlich ca. 508.000 Personen über Katwarn erreicht. Dies entspricht ca. 8,1% der hessischen Bevölkerung. Über 790.000 Personen und somit über 13% der hessischen Bevölkerung können mittels hessenWARN und Katwarn im Falle einer lebensbedrohlichen Einsatzlage in Hessen erreicht werden.

5.2.4. Nutzerfreundlichkeit für die Endanwender

5.2.4.1. Mehrsprachigkeit

Die App orientiert sich an der im Smartphone eingestellten Sprache und bildet die Überschriften und Kategorien in dieser Sprache ab. Vordefinierte Templates, bei welchen durch den Warnenden nur noch ein Ort eingegeben werden muss, werden ebenfalls in der Systemsprache übersandt. Weitere durch die Warnenden eingegebene Freitextmeldungen werden in der Regel in Deutsch verfasst und auch in dieser Sprache versendet. Bei planbaren Lagen können zudem fremdsprachige Texte durch die Eingabestellen vorbereitet und veröffentlicht werden.

5.2.4.2. Individualisierungsmöglichkeit

hessenWARN kann durch das Auswählen bzw. Abwählen von einzelnen Meldungskategorien individuell gemäß den Wünschen der Nutzerinnen und Nutzer personalisiert werden. Die Notruffunktion bietet dem Nutzer die Wahlmöglichkeiten, seinen aktuellen Standort dauerhaft oder nur einmalig über GPS ermitteln zu lassen und an die Leitstellen der Polizei oder Feuerwehr zu senden. Ebenso wird die zuständige Polizeidienststelle für den Aufenthaltsort mit Anschrift und Telefonnummer angezeigt. Weiterhin werden die Rufnummern des ärztlichen Bereitschaftsdienstes sowie der Kartensperrnummer angezeigt. Hier erfolgt keine Übermittlung des Standortes. Das App-Design wurde bewusst übersichtlich gehalten und ist intuitiv zu bedienen. Die Notruf-Funktion und Anschrift sowie Telefonnummer der örtlich zuständigen Polizeidienststelle kann ebenso über ein auf

dem Startbildschirm des Smartphones, wenn gewünscht über ein Widget angezeigt und genutzt werden.

5.2.4.3. Anzahl zu abonnierender Standorte

Es ist möglich, bis zu sieben relevante Orte frei zu definieren. Dies wird aus Sicht Hessens als ausreichend angesehen, da dadurch jeder nur Informationen und Warnungen für die Gebiete erhält, zu denen er einen örtlichen Bezug hat und eine "Abstumpfung" des Nutzers mit zu vielen Warnmeldungen zu vermeiden. Technologisch wäre eine Ausweitung auf eine unbegrenzte Anzahl von Orten jederzeit möglich.

Über die sogenannte Schutzengel-Funktion (soweit verwendet) erhält der Nutzer jederzeit zusätzlich Meldungen für den Bereich, in dem er sich gerade aufhält.

5.2.4.4. Benutzerservice / Unterstützung bei Fragen/technischen Problemen/ Helpdesk

Die Nutzerinnen und Nutzer haben die Möglichkeit, über eine Feedback-Funktion aus der App heraus Anregungen zu geben oder um Unterstützung zu bitten. Über ein Ticketsystem werden die Supportanfragen zeitnah bearbeitet. Ein 24/7-Support wäre jederzeit umsetzbar, ist jedoch derzeit aufgrund der geringen Anfragen nicht erforderlich.

Die Nutzerfreundlichkeit wird in Kooperation mit der TU Darmstadt fortlaufend überprüft und weiterentwickelt werden. Hierfür sind unter anderem qualitative Studien mit sogenannten Klick-Tests geplant. Auf der Homepage hessenwarn.de sind FAQ einzusehen.

5.2.5. Nutzerfreundlichkeit für die Eingabestellen/Warnenden

Die Eingabe von Meldungen erfolgt durch ein webbasiertes Redaktionssystem, welches über alle gängigen Browser ansteuerbar ist. Zusätzlich steht das Redaktionssystem im Responsive Design für mobile Endgeräte zur Verfügung. Die jeweiligen Eingabemasken sind bewusst einfach gehalten, um bei einer Eingabe maximal stressresistent, intuitiv und nutzerfreundlich zu sein. Die Einteilung der Warnoptionen in verschiedene Meldungsarten, durch die hinterlegten, an die Polizei Hessen angepassten Vorlagen und den Aufbau der Meldungseingabe nach dem Wizzard-Prinzip (Schritt-für-Schritt), sind Fehleingaben minimiert.

5.2.5.1. Benutzerservice bei Fragen/technischen Problemen für die Warnenden

Für weitergehende Fragen oder technische Probleme stehen eine Stabsstelle im Innenministerium sowie eine Betriebsleitung bei der hessischen Polizei zur Verfügung.

Umfangreiches Schulungsmaterial sowie ein unabhängiges Testsystem stehen den Warnenden zur Verfügung. Weiterhin sind in jedem Polizeipräsidium namentlich benannte Ansprechpartner für hessenWARN vorhanden, welche für die Bediensteten bei technischen und fachlichen Fragen zur Verfügung stehen. Außer zwei Mitarbeitern der Stabsstelle im Innenministerium werden diese Funktionen im Nebenamt ausgeführt. Der ServiceDesk im Hessischen Polizeipräsidium für Technik ist bezüglich technischer Probleme des Systems 24/7 verfügbar. Durch das Vorhalten von mehreren Redundanzsystemen, die bei einem Ausfall der Systeminfrastruktur zum Einsatz kommen, wird einem potentiellen Systemausfall vorgebeugt.

5.2.5.2 Schulungsangebote für die Eingabe von Warnmeldungen für Neuanwender zur Eingabe von Nachrichten in die App

Durch die Einfachheit des Systems gestaltet sich die Schulung neuer Mitarbeiter ohne großen Aufwand. Hierfür stehen den Warnenden umfangreiches Schulungsmaterial sowie ein unabhängiges Testsystem zur Verfügung. Aufgrund eines dezentral angelegten Rollen- und Rechtekonzepts können warnende Anwender durch örtliche Multiplikatoren am System eingewiesen werden.

5.2.6. betriebssystemübergreifende Bereitstellung

Die hessenWARN App kann kostenlos auf mobilen Endgeräten der beiden gängigen Betriebssysteme, iOS (ab iOS 9) und Android (ab 4.3 Jelly Bean) installiert werden. Die Bereitstellung erfolgt dabei über den jeweiligen Plattformstandard: Apple App Store bzw. Google Play Store. Für Nutzerinnen und Nutzer von neueren HUAWEI-Geräten (Android), die über keine Google Play Dienste verfügen, ist eine Portierung auf Huawei Mobile Services und Bereitstellung über die HUAWEI App Gallery möglich. Eine Erweiterung auf Harmony OS befindet sich derzeit in der Prüfung.

5.3. Übersicht zu den Merkmalen/Funktionen der beiden Apps

	NINA	hessenWARN
Betriebssysteme	App-Stores von Google, Apple und HUAWEI www.warnung.bund.de	App-Stores von Google, Apple und HUAWEI www.polizei.hessen.de / www.katwarn.de / www.hessenWARN.de
Bestehende Schnittstellen	BIWAPP, Katwarn / EUwarn (Einladung an hessenWARN)	Katwarn / EUwarn, MoWaS und dadurch NINA
Verfügbarkeit	Bund, Länder, Nutzerinnen und Nutzer über App-Stores, Webseite	Bund, Länder, Nutzerinnen und Nutzer über App-Stores, Webseite
Nutzerinnen/Nutzer	8,8 Mio. (Stand Februar 2021) Somit rd. 11 % der Bevölkerung Deutschlands.	314.000 (Stand 11.03.2021) in Hessen. Somit 5 % der Bevölkerung Hessens
Mehrsprachigkeit der App	Systemsprache: wie Hersteller der Smartphones.	Systemsprache: wie Hersteller der Smartphones.
Mehrsprachigkeit der Meldungen	9 Sprachen: Deutsch, Englisch, Französisch, Spanisch, Russisch, Polnisch, Arabisch, Türkisch + Leichte Sprache	gemäß der eingestellten Systemsprache mittels Templates, Deutsch, weitere Sprachen der Templates (keine technische, zahlenmäßige Beschränkung)
Abonierbare Standorte	Unbegrenzt und aktueller Standort	7 zzgl. (wenn gewünscht) eigener aktueller Standort
Benutzerservice	NINA-Helpdesk 24/7 sowie per E- Mail	24/7 Support denkbar, aber derzeit laut HE nicht erforderlich - insofern derzeit 8/5
Kosten	Grundausrüstung je Bundesland: zwei MoWaS-Vollstationen (vom BBK finanziert) Jeder weitere Vollstation 25.000 € / Jahr MoWaS vS/E je Station 2.200 € / Jahr	Einführungskosten von 0,06 – 0,08 € je Einwohner Laufende Systemkosten ca. 55.000 € / Jahr, darin enthalten: Wartungskosten des Dienstleisters sowie Serverkosten

6. Anpassungsbedarf (rechtlich, technisch, haushalterisch)

6.1. Datenschutzkonformität gemäß der DSGVO

6.1.1. NINA

Durch eine spezielle Zustellungsweise der Warnmeldungen an die Geräte der Nutzerinnen und Nutzer der Warn-App entstehen keine personenbezogenen Informationen, die in den Datenbanken des Backend der Warn-App NINA gespeichert werden. Auch für die standort-bezogene Zustellung von Warnmeldungen werden keine Standorte der Nutzerinnen und Nutzer gespeichert, da die Berechnung, ob ein Gerät sich gerade in einem bewarnten Gebiet befindet, durch das Gerät selbst durchgeführt wird.

Lediglich bei der Kontaktaufnahme der Nutzerinnen und Nutzer mit dem HelpDesk des BBK treten personenbezogene Daten auf. Für den Umgang mit diesen Daten ist das BBK entsprechend aufgestellt. In den E-Mails des HelpDesk ist standardmäßig ein Footer mit Hinweisen zum Datenschutz enthalten. Darüber hinaus besteht ein schriftlich dargelegtes Löschkonzept der personenbezogenen Daten. Alle diese Maßnahmen sind durch den Datenschutzbeauftragten des BBK abgenommen. Darüber hinaus befindet sich das BBK im Austausch mit dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) zur beständigen Prüfung und Verbesserung der getroffenen Maßnahmen. Die Zusammenarbeit mit dem BfDI ist zudem auf Dauer ausgelegt, da sich durch beständige Veränderungen an der App oder den Prozessen und Strukturen ständig Sachverhalte ändern können, die BBK einer dauerhaften Kontrolle unterzieht und auf ihre Rechtmäßigkeit hin prüfen lässt. Insgesamt wird die Warn-App NINA und die Nutzung der Seite warnung.bund.de somit den strengen Anforderungen der gesetzlichen Grundlagen gemäß DSGVO und BDSG gerecht.

6.1.2. hessenWARN

Bei der Konzeption des hessenWARN-Systems wurde die personenbezogene Datenverarbeitung unter anderem an den gesetzlichen Grundlagen der europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO), des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG), der Bausteine „Datenschutz“ des IT-Grundschutzes sowie dem Hessischen Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) ausgerichtet. hessenWARN liegt ein an den Grundsätzen „Privacy by design“ und „Privacy by default“ orientiertes Gesamtkonzept zugrunde, das mit dem Hessischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit abgestimmt ist. „Privacy by design“ (Datenschutz durch Technikgestaltung) und „Privacy by default“ (Datenschutz durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen) bedeutet, dass die Hard- und Softwarekomponenten von Grund auf so konzipiert und entwickelt werden, dass relevante Datenschutzmaßnahmen von Anfang an berücksichtigt werden. Das technische Konzept der App räumt damit dem Datenschutz höchste Priorität ein. Es erfolgt keine Verknüpfung der App-ID mit personenbezogenen Daten, wie zum Beispiel der ggfs. im Notrufmodul hinterlegten Mobilfunknummer. Es werden nur Daten erhoben, die für den jeweiligen Zweck unbedingt nötig sind und die der Nutzer aktiv bereitgestellt hat. Die hessenWARN-App greift auf keine Einstellungen bzw. Dienste des Smartphones ohne eigenes Zutun und/oder Wissen der Nutzerinnen und Nutzer zu. Die „Schutzengel-Funktion“ kann jederzeit vom Nutzer aktiviert und deaktiviert werden. Im Rahmen der eingeschalteten „Schutzengel-Funktion“ wird nur die jeweils aktuelle Funkzelle auf den Servern der Warninfrastruktur gespeichert. Die zuvor erhobene Position wird im Kontext der fortlaufenden Aktualisierung immer durch die jeweils neueste überschrieben. Eine ständige Übertragung der Geräteposition erfolgt nicht. Durch einen ‚intelligenten‘ Algorithmus wird die Geräteposition ausschließlich bei einer signifikanten Ortsänderung übertragen, so dass die Positionsübertragung an

die Warninfrastruktur nur bei Notwendigkeit und nicht permanent erfolgt. Der Nutzende kann im Einzelfall durch Wählen des Notrufs zudem seinen Standort über GPS übermitteln. Die Standortdaten werden nicht dauerhaft übertragen, sondern erst zu dem Zeitpunkt, wenn der Nutzer in der App die Notruf-Funktion wählt.

6.2. Barrierearmut / Barrierefreie Gestaltung

6.2.1. NINA

Das Thema der Barrierearmut wird im Zuge der Entwicklung der Warn-App NINA und der Webseite www.warnung.bund.de beständig berücksichtigt. So werden bei allen Veränderungen an beiden Warnungsmedien die Auswirkungen auf die Barrierearmut berücksichtigt indem z.B. auf Farbkontraste, verwendete Schriftschnitte, Schriftgrößen, verwendete Icons, Abstände gestalterischer Elemente usw. geachtet wird. Neben diesen Anforderungen an das Design steht natürlich auch die Sprachausgabe der App. So lassen sich alle Menüpunkte der App auch über die Sprachausgabe der App vorlesen und bedienen. Weitere Optimierungen sind aktuell in der Vorbereitung und werden mit einer der nächsten Veröffentlichung live gehen. Als Maßgaben für die Anforderungen an die Barrierearmut dienen die WCAG- bzw. BITV-Vorgaben. Weiterhin geplant ist die Einbeziehung von Verbänden von Menschen mit besonderen Bedürfnissen, die die App auf ihre Usability und User Experience untersuchen. Die App ist in sieben Sprachen (Englisch, Französisch, Spanisch, Türkisch, Russisch, Arabisch, Polnisch) sowie in Leichter Sprache verfügbar. Damit wird ein weiterer Meilenstein für die Barrierearmut erreicht.

6.2.2. hessenWARN

Mit der Ausrichtung auf erweiterte Text- und Bildinformationen, stellt hessenWARN für Gehörlose eine wichtige Verbesserung zu traditionellen, rein akustischen Warnsystemen dar. Blinde und Nutzerinnen und Nutzer mit eingeschränktem Sehvermögen werden derzeit über die iOS Plattform, die bevorzugt von dieser Nutzergruppe verwendet wird, durch die Verwendung der Voice-Over Funktionalität unterstützt. Die Unterstützung umfasst hier den Großteil der Warn-Funktionalität. Für Android ist die Unterstützung der äquivalenten Talk-Back Funktion noch nicht umfassend umgesetzt. Ziel ist es, eine vollständige barrierefreie Nutzung beider Betriebssysteme entsprechend der rechtlichen Vorgaben bis Mitte 2021 umzusetzen.

6.3. Kosten

6.3.1. NINA

Einführungskosten:

Sollten über die zahlreichen bestehenden MoWaS-Stationen weitere Eingabestellen notwendig sein, können S/E-Stationen für 25.000 EUR p.a. und vS/E-Stationen für 2.200 EUR p.a. gewählt werden. Für die Warn-App NINA und die Webseite warnung.bund.de werden einmalige Kosten in Höhe von ca. 60.000 EUR für die Integration eines weiteren Kanals, etwa für polizeiliche Nachrichten, entstehen. Diese Kosten trägt der Bund. Weitere Kosten sind nicht absehbar. Sollten weitere Kanäle gewünscht sein, können die Kosten aus der vorhergehenden Frage entnommen werden. Eine Regionalisierung der Warn-App NINA für einzelne Bundesländer ist nicht vorgesehen, weshalb auch keine weiteren Kosten für die Länder entstehen. Die Warn-App NINA ist für Länder und Kommunen kostenfrei. Die Implementierungskosten können dem obigen Absatz entnommen werden. Die Anbindung weiterer Apps wirft keine größeren Kosten auf. Die regelmäßige Belieferung von anderen App-Anbietern mit Meldungen aus MoWaS kostet als terrestrische Anbindung via SFTP-Belieferung monatlich 25 EUR zzgl. USt. Diese Kosten wären durch einen anzuschließenden weiteren

Multiplikator zu tragen. Die Kosten für eine ggf. erforderliche wechselseitige Anbindung an NINA werden im Rahmen der normalen Weiterentwicklungsarbeiten durch das BBK getragen.

Betriebskosten:

Die laufenden Betriebs- und Entwicklungskosten für die Infrastrukturen von MoWaS und NINA werden vom Bund getragen. Der Bund stellt den Ländern, Kreisen und kreisfreien Städten seine Warninfrastruktur gem. § 6 ZSKG für die Zwecke des Katastrophenschutzes zur Verfügung.

6.3.2. hessenWARN

Einführungskosten:

Genaue Kosten konnten von der BLAG nicht ermittelt werden, da diese davon abhängen, welche Funktionalitäten/Anpassungen das jeweilige Bundesland für seine Warn-App wünscht. Ein Land, welches analog zu hessenWARN eine App einführen möchte, könnte jedoch von den Erfahrungen profitieren, die Hessen in der Zusammenarbeit mit Turm Solutions und Fraunhofer gesammelt hat. Nachfolgend werden deshalb als Orientierungshilfe die Kosten dargestellt, die das Land Hessen seinerzeit aufgewandt hat:

Für das Gesamtprojekt hessenWARN wurden bislang Mittel im mittleren sechsstelligen Bereich aufgewandt. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass hierin der größte Teil der Kosten für einmalige Modulentwicklungen sowie Mittel für den laufenden Betrieb enthalten sind.

Eine vorläufige Schätzung des Lizenzinhabers kommt zu dem Ergebnis, dass die Einführung von hessenWARN in weiteren Bundesländern einen Mittelbedarf von ca. 0,06€ bis 0,08€ pro Einwohner verursachen würde.

Betriebskosten:

Jährliche Kosten entstehen lediglich im Rahmen der Wartung sowie für die Bereitstellung der erforderlichen IT-Infrastruktur. Das Land Hessen benötigt für den laufenden Betrieb jährliche Mittel in Höhe von ca. 55.000€. Die Pflege der Software erfolgt durch den Lizenzgeber im Rahmen eines Wartungsvertrags, dessen Kosten in dem o.g. Mittelbedarf eingerechnet sind.

Hierbei sind ebenso die Kosten für die Einrichtung weiterer Eingabestellen inkludiert. Kosten für Weiterentwicklungen sind durch die Auftraggeber zu tragen und könnten sich im Rahmen von einzugehenden Partnerschaften geteilt werden. Die Einführung weiterer Meldungskategorien liegt pro Kategorie bei ca. 10.000€, wobei in hessenWARN eine Kategorie "Polizeiliche Meldungen" bereits besteht und somit nicht neu entwickelt werden müsste. Ebenso ist ein Bereich für (polizeiliche) Präventionsthemen bereits verfügbar.

Das Lizenzierungsmodell sieht keine jährlich wiederkehrenden Lizenzgebühren vor. Die bestehende technische Infrastruktur in Hessen kann von anderen Ländern im Rahmen einer Kooperation ggf. kostenfrei mit genutzt werden.

Sollte ein 24/7-Helpdesk gewünscht sein, würde dies Kosten in noch nicht bezifferbarer Höhe auslösen, die von den nutzenden Ländern gemeinschaftlich zu tragen wären. Hierfür wird in Hessen derzeit kein Bedarf gesehen.

6.4. Informationssicherheit

6.4.1. NINA

Auch in diesem Bereich ist zwischen MoWaS als Infrastruktur und NINA als daran angeschlossenes Warnmittel zu unterscheiden. Der Austausch von Warnungen und Kommunikationsmeldungen über das Modulare Warnsystem funktioniert einerseits über eine hochverfügbare Satellitenverbindung. Die übrige Kommunikation innerhalb von MoWaS liegt in einem eigenen und abgeschlossenen Netzwerk. Die Rechenzentren von MoWaS sind aktuell redundant und in Kürze auch georedundant ausgelegt.

Sollte eine Übertragung einmal über die Satellitenverbindungen nicht zur Verfügung stehen gibt es noch eine terrestrische Verbindung, über die Warnungen und Kommunikationsmeldungen versendet werden können.

Die Warn-App NINA ist derzeit auch redundant und ab 2021 ebenfalls georedundant ausgelegt. Zudem entsprechen die getroffenen Sicherheitsvorkehrungen dem IT-Grundschutz-Standard gemäß BSI. Unter anderem als Schutz vor DDoS-Attacken wurde vor Kurzem auch ein sog. Content Delivery Network (CDN) in die Infrastruktur der Warn-App integriert. Damit ist es möglich, die entstehende Last auf eine Infrastruktur durch DDoS-Attacken auf eine Vielzahl von Standorten zu verteilen, was dazu führt, dass ein System seine Kernaufgabe weiter ausführen kann.

Nicht zuletzt werden die Rechenzentren von sowohl MoWaS als auch NINA regelmäßigen Prüfungen durch das BSI sowie der BNetzA unterzogen. Dies schließt z.B. eine Prüfung der Gebäudesicherheit, der Zugangsmodalitäten oder auch der IT-Sicherheit ein. So werden in diesem Zusammenhang ebenfalls Pentests und Webchecks durch das BSI durchgeführt, die die Sicherheit der IT-Infrastrukturen auf Herz und Nieren prüfen. Festgestellte Mängel werden umgehend durch die Dienstleister behoben.

Und schließlich wird auch die App selbst regelmäßigen Tests durch das BSI unterzogen. Dabei werden mögliche Schwachstellen, die übertragenen Daten oder auch die verwendeten Bibliotheken untersucht. Sollten hier Mängel festgestellt werden, werden diese umgehend an den Entwicklungsdienstleister kommuniziert und durch diesen behoben. Die Rechenzentren sind durch bauliche und organisatorische Maßnahmen gegen unberechtigten Zutritt sowie nach dem Stand der Technik gegen andere Gefahren (z.B. Feuer) geschützt. Personal der Betriebsdienstleister ist verpflichtet, eine Ü2 nach SÜG vornehmen zu lassen. Die ServiceDesks des Dienstleisters beobachten überdies 24/7 die Infrastruktur auf Unregelmäßigkeiten und melden Auffälligkeiten umgehend dem BBK. Das BBK steht hierfür ebenfalls mit einer 24/7-Technik-Rufbereitschaft zur Verfügung. Für einen solchen Fall sind Prozesse und Strukturen etabliert, die ein schnelles Eingreifen erlauben und zu einer Bewältigung der Lage beitragen sollen. Aktuell werden sowohl die Infrastruktur von MoWaS als auch NINA bereits redundant vorgehalten. Eine georedundante Abbildung im Sinne der technischen Richtlinien des BSI wird bis September 2021 umgesetzt. MoWaS verfügt im Fall des Ausfalls der eigentlich hochverfügbaren Kommunikationsstrecke über eine weitere terrestrische Verbindung. Diese ist ebenfalls für den Ausfall von Warn- und Kommunikationsmeldungen geeignet. Durch die bundesweite Verbreitung von MoWaS-Stationen ist es bei Teilausfällen auch immer möglich, Warnungen über eine Kommunikation von Station zu Station per Telefon, E-Mail oder FAX durch eine andere Station einstellen zu lassen. Sollten darüber hinaus einzelne an MoWaS angeschlossene Multiplikatoren ausfallen, besteht die Stärke des Systems in seinem modularen Aufbau. So können andere Multiplikatoren (z.B. Digitale Anzeigen in Städten, Anzeigetafeln der Deutschen Bahn, Radio, Fernsehen oder auch zukünftig Autonavigationsgeräte oder digitale Radios etc.) Warnmeldungen empfangen und ausstrahlen (z.T. sogar mit „Weckeffekt“).

Sollte es zu einem Ausfall der Warn-App NINA kommen (beispielsweise durch einen Ausfall der Mobilfunksysteme) steht noch immer die Webseite warnung.bund.de als Informationsquelle zur Verfügung. Durch eine Pseudonymisierung der App-Nutzerdaten ist kein Rückschluss auf die Identität der Bürger und Bürgerinnen möglich. Zudem werden die Daten in Rechenzentren der Telekom auf deutschem Hoheitsgebiet gespeichert und verarbeitet. Das BBK hat keinerlei Zugang zu diesen Daten. Lediglich die Dienstleister haben zum Zweck der Sicherstellung des Betriebes einen Zugang zu den Informationen, können diese aber aufgrund der getroffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen nicht missbrauchen, manipulieren oder löschen. Ausgeschlossen ist auch eine Weitergabe der Daten an Dritte.

6.4.2. hessenWARN

Die durch die zufällig erzeugte App-ID pseudonymisierten Daten der App-Nutzer sind in deutschen Rechenzentren durch den beauftragten Betreiber, der TURMsolutions GmbH (Spin-off von Fraunhofer FOKUS), auf dedizierten Servern gespeichert. Einen Zugriff auf diese Daten haben ausschließlich Mitarbeiter der TURMsolutions GmbH. Die Daten und Server sind nach neuestem Stand der Informationssicherheit durch technische und organisatorische Maßnahmen gegen Missbrauch, Verlust und Manipulation abgesichert. Ein Zugriff auf diese Daten erfolgt ausschließlich zur Sicherstellung des technischen Betriebes und zur Beantwortung von etwaigen Support-Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat keinerlei Zugang zu diesen Daten. Es erfolgt keine Weitergabe oder andere Verwendung der Daten. Das Redaktionssystem zum Eingeben der Warnungen liegt auf dedizierten Servern der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung, dem zentralen IT-Dienstleister für das Land Hessen, der dem Hessischen Ministerium der Finanzen untersteht. Dort wird ebenso ein Redundanzsystem vorgehalten, auf welches unabhängig zugegriffen werden kann und die gleichen Leistungen zur Verfügung stellt. Sollten das Haupt- und Redundanzsystem gleichzeitig ausfallen, ist weiterhin eine Warnung über die Infrastruktur von Katwarn möglich, entsprechende Zugangsdaten sind an zentralen Stellen hinterlegt. Alle Eingebenden erhalten einen persönlich zugewiesenen Zugang mit Passwort. Die Anmeldeseite des Redaktionssystems ist über gängige Suchmaschinen nicht auffindbar, den Eingebenden muss die Adresse bekannt sein. Über den ServiceDesk ist eine 24/7-Bereitschaft abgedeckt, die Hessische Zentrale für Datenverarbeitung sowie der Entwickler, das Fraunhofer Institut für Offene Kommunikationssysteme, stehen zur Problembehebung 8/5 zur Verfügung.

7. Rechtlicher Anpassungsbedarf

7.1. NINA

Die Mitnutzung von MoWaS und NINA durch die Länder für polizeiliche Zwecke wäre durch eine entsprechende vertragliche Vereinbarung (Verwaltungsvereinbarung) zwischen Bund und Ländern zu regeln.

7.2. hessenWARN

Es besteht kein rechtlicher Anpassungsbedarf, da:

Die Warnung der Bevölkerung obliegt der Polizei gem. § 1 des Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz sowie den Brand- und Katastrophenschutzbehörden gem. §§ 3 und 4 des Hessischen Gesetzes über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG). Die Übermittlung von Warnmitteilungen des Brandschutzes, der allgemeinen Hilfe und des Katastrophenschutzes an Mobilfunkendgeräte ist im § 34a geregelt. Die bestehenden Warnmöglichkeiten wie Sirenen, Rundfunkmeldungen oder Lautsprecherdurchsagen werden durch hessenWARN ergänzt. Darüber hinaus wird Zeitverlusten und Informationsdefiziten entgegengewirkt. Weitergehende gesetzliche Informationspflichten können durch Einbindung der entsprechenden Behörden erfüllt werden. Der Personalaufwand wird durch den Einsatz von vollautomatisierten Schnittstellen möglichst geringgehalten. Vermisstensuchen und Zeugenaufrufe werden durch die eingebundenen Stellen auf Rechtmäßigkeit geprüft, dies ist in der Regel dann gegeben, wenn die Voraussetzungen für eine Öffentlichkeitsfahndung vorliegen. Da es sich bei hessenWARN um ein landeseigenes System handelt, besteht im Gegensatz zu Social-Media-Kanälen die völlige Kontrolle über die Dauer der Veröffentlichung von Meldungen.

Länder, die sich für den Aufbau einer polizeilichen Warn-App nach dem Muster von hessenWARN entscheiden, müssten entsprechende Verträge mit TURMSolutions/Fraunhofer abschließen. Sofern Kosten gemeinschaftlich getragen werden sollen, wäre eine Verwaltungsvereinbarung zwischen den Ländern abzuschließen.

8. Fazit/Empfehlung zum weiteren Vorgehen/Beschlussvorschlag Gremien

Nach der erfolgten Gegenüberstellung beider Anwendungen ist die BLAG der Meinung, dass beide Anwendungen grundsätzlich geeignet sind, die von der BLAG gewünschten polizeilichen und allgemeinen Funktionen zu erfüllen. Wesentliche Unterschiede ergeben sich beispielsweise in der Funktionalität dahingehend, dass derzeit hessenWARN bereits über spezifische polizeiliche und andere Informationen verfügt. Diese wären von NINA noch zu programmieren. Dafür verfügt NINA über bedeutend mehr Nutzerinnen und Nutzer im gesamten Bundesgebiet – dieser zahlenmäßige Vorsprung könnte aufgeholt werden, falls eine beträchtliche Anzahl der Länder sich für Landesadaptationen von hessenWARN entscheiden sollten.

Zusätzlich entstehen bei beiden Anwendungen Kosten, die für einen App-Betrieb als üblich angesehen werden können. Allerdings entstünden für die Länder Adaptionkosten für eine Anpassung von hessenWARN auf ihre Bedürfnisse – diese würden auf der Habenseite kompensiert durch Vorteile, die sich aus einer jeweils regionalisierten Anpassung der App ergäben. Vom Datenschutzniveau und bei der Barrierearmut liegen die Apps nahezu gleichauf. Bei der Verfügbarkeit und Ausfallsicherheit sowie durch das Angebot eines 24/7 Helpdesks bietet die App NINA Vorteile im Vergleich zu hessenWARN.

Letztendlich liegt es im Ermessen und in der Entscheidungsgewalt jedes Landes, sich dafür zu entscheiden, welcher App es den Vorzug geben will.

Die Bund-Länder-AG schlägt den Arbeitskreisen II und V deshalb folgende Beschlüsse vor:

1. Der AK II/V nimmt den Bericht der Bund-Länder-AG „Einführung einer modular aufgebauten Präventions- und Warn-App für die Polizeien des Bundes und der Länder“ (Stand 26.03.2021) zur Kenntnis.
2. Er dankt dem Land Hessen und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für deren Bereitschaft, ihr Wissen und ihre jeweilige App zur Verwendung bzw. für den Ausbau um eine polizeiliche Komponente zur Verfügung zu stellen.
3. Die jeweilige App soll einen Notruf-Knopf erhalten. Dazu soll das in der Entwicklung befindliche Notruf-App-System in NINA und hessenWARN eingebunden werden. Zur Zielerreichung wird die Geschäfts- und Koordinierungsstelle Notruf-App-System in die weitere Umsetzung eingebunden.
4. Es obliegt den jeweiligen Innenministerien bzw. den Innensenaten der Länder, eine Entscheidung für entweder einen Beitritt zur App NINA des BBK zu treffen oder die hessenWARN-App auf die Bedürfnisse seines Landes anzupassen.
5. Der Vorsitzende des AK II/V wird gebeten, den Vorsitzenden des AK V/II über diesen Beschluss zu unterrichten.
6. Der AK II/V bittet die IMK, wie folgt zu beschließen:
 1. Die IMK nimmt den Bericht der Bund-Länder-AG „Einführung einer modular aufgebauten Präventions- und Warn-App für die Polizeien des Bundes und der Länder“ (Stand 26.03.2021) zur Kenntnis.
 2. Sie dankt dem Land Hessen und dem Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) für deren Bereitschaft, ihr Wissen und ihre jeweilige App zur Verwendung bzw. für den Ausbau um eine polizeiliche Komponente zur Verfügung zu stellen.
 3. Es obliegt den jeweiligen Innenministerien bzw. den Innensenaten der Länder, eine Entscheidung für entweder einen Beitritt zur App NINA des BBK zu treffen oder die hessenWARN-App auf die Bedürfnisse seines Landes anzupassen.

4. Die IMK bittet den AK II, unter seinen Mitgliedern zu erheben, welche Entscheidung ihr Land weiterverfolgen will. Das Ergebnis der Rückmeldungen soll
 - a. dem AK V mitgeteilt werden,
 - b. dem Land Hessen mitgeteilt werden, damit dieses mit den interessierten Ländern einen Prozess aufsetzen kann, um diese in die Lage zu versetzen, hessenWARN für das jeweilige Land anzupassen und mit diesen gegebenenfalls eine Verwaltungsvereinbarung über gemeinschaftlich zu tragende Kosten abzuschließen und
 - c. dem BMI und dem BBK mitgeteilt werden, damit eine Verwaltungsvereinbarung vom BMI mit den Ländern zur polizeilichen Mitnutzung von NINA abgeschlossen und die entsprechenden Anpassungen durch BBK an der App NINA vorgenommen werden können.
5. Die IMK bittet den AK II um Bericht zum Stand der jeweiligen Fortentwicklungen der Apps zu seiner Herbstsitzung 2021.



Bundesministerium
des Innern, für Bau
und Heimat



Bundesamt
für Bevölkerungsschutz
und Katastrophenhilfe

Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Neuausrichtung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

Berlin, im März 2021

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Ausgangslage und Herausforderungen	3
3. Wesentliche Kernelemente der strategischen Neuausrichtung	4
3.1. Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes	4
3.2. Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz	7
3.3. Evaluation von Krisenlagen	8
3.4. Warnung der Bevölkerung	9
3.5. Trinkwassernotversorgung	10
3.6. Ehrenamt stärken, Spontanhelfer gewinnen, Selbstschutz verbessern.....	11
3.7. BBK als Dienstleister	13
3.8. Nationale Resilienzstrategie – Resilienz Kritischer Infrastrukturen	15
4. Ausblick und weiteres Vorgehen.....	16

1. Einleitung

Bundesminister Seehofer beauftragte im Herbst 2020 das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK), konkrete Vorschläge zur Stärkung des Risiko- und Krisenmanagements im Bevölkerungsschutz vorzulegen.

Die COVID-19-Pandemie hat uns ins Bewusstsein gerufen, wie wichtig gut aufgestellte Strukturen und eine gut vorbereitete Bevölkerung sind. Aber nicht nur die Pandemie, sondern auch Dürren, Waldbrände, Hochwasser und Stürme gefährden uns alle ebenso wie mögliche Ausfälle unserer Kritischen Infrastrukturen, z.B. durch Cyberangriffe, sonstige hybride Aktivitäten, Terrorismus oder Industrieausfälle. Diese exemplarische Darstellung der vielfältigen Herausforderungen und Risiken zeigt die Notwendigkeit für eine umfassende und breit angelegte Stärkung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland.

Der Bevölkerungsschutz umfasst alle nicht-polizeilichen und nicht-militärischen Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung und ihrer Lebensgrundlagen vor Katastrophen und Unglücksfällen. Bevölkerungsschutz bedeutet damit insbesondere die Vermeidung, Begrenzung und Bewältigung von Gefahren, wie sie z.B. durch Waldbrände, Hochwasser, Terroranschläge oder auch aktuell durch die Corona-Pandemie drohen sowie der Schutz vor den Gefahren und Folgen von Kriegen und bewaffneten Konflikten. Es handelt sich dabei um Aufgaben aller Verwaltungsebenen: der Katastrophenschutz liegt in der Zuständigkeit der Länder und Landkreise, der Brandschutz in der Zuständigkeit der Kommunen und der Zivilschutz in der Zuständigkeit des Bundes. Im Zusammenwirken mit den überwiegend ehrenamtlichen Kräften der Feuerwehren, des THW und der Hilfsorganisationen existiert in Deutschland ein einzigartiges und vielfach krisenbewährtes System.

Innerhalb dieses Systems ist das BBK die zentrale Behörde des Bundes im Bevölkerungsschutz und nimmt hierdurch eine herausgehobene Stellung ein. Eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes setzt aus Perspektive des Bundes folglich zuvorderst auch eine **Neuausrichtung des BBK** und seiner Aufgabenwahrnehmung voraus.

Das BBK hat zur Umsetzung des Auftrages in einem Prozess

- zunächst fachliche – mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat abgestimmte
- Themenfelder in behördeninternen Workshops intensiv bearbeitet,
- im Anschluss daran Vertreterinnen und Vertreter von insgesamt 40 Institutionen, Bundesministerien, Bundesoberbehörden einschließlich Bundeswehr, Länderministerien, Feuerwehren, Hilfsorganisationen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie

Fachverbänden in strukturierten Interviews und Fachgesprächen nach Verbesserungspotentialen befragt und um ihre Empfehlungen zur Neuausrichtung gebeten. Die jetzt vorliegenden Ergebnisse basieren auf der durchgeführten internen und externen Analyse und Bewertung der aktuellen Lage im Bevölkerungsschutz sowie künftiger Bedarfe.

2. Ausgangslage und Herausforderungen

Krisen- und Katastrophenursachen machen vor Ländergrenzen nicht Halt. Dies zeigen uns deutlich der Klimawandel oder die veränderte sicherheitspolitische Bedrohungslage und damit einhergehende Aktivitäten wie Cyberangriffe, Desinformationskampagnen und Anschläge mit biowaffenfähigen Substanzen bzw. anderen toxischen Wirkstoffen. Darüber hinaus haben regionale Kriege und militärisch ausgetragene Konflikte in anderen Teilen Europas und der Welt Auswirkungen auf die Bevölkerungsschutzlage hierzulande.

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung ist der Bund für den Schutz der Bevölkerung vor kriegsbedingten Gefahren - den Zivilschutz - zuständig, während die Länder für die Bewältigung von Krisen und Katastrophen Verantwortung tragen. Beide Aufgabenbereiche sind durch die Aufwuchsfähigkeit des Gesamtsystems, den „Doppelnutzen“ der Ressourcen (sowohl für den Zivilschutz wie auch den Katastrophenschutz) und die gegenseitige Amts- und Katastrophenhilfe miteinander verzahnt.

Zur Bewältigung der Herausforderungen im Bereich des Bevölkerungsschutzes bietet das BBK bereits jetzt eine gebündelte Fach- und Beratungskompetenz. Hinzu kommt ein umfangreiches Instrumentarium zur operativen Unterstützung von Lagen, wie z.B. das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern (GMLZ), das Warnsystem, die Psychosoziale Notfallversorgung und die ergänzende Ausstattung im Katastrophenschutz. Ebenfalls hervorzuheben ist die Akademie des BBK, an der die Führungskräfte des Bevölkerungsschutzes im Risiko- und Krisenmanagement aus-, fort- und weitergebildet werden.

Gleichwohl hat die Bewältigung der Corona-Pandemie in bestimmten Bereichen Verbesserungsbedarf offenbart. Für ein effektives und effizientes Risiko- und Krisenmanagement ist ein deutlich frühzeitigeres und intensiveres gesamtstaatliches Zusammenwirken im Rahmen der vorhandenen und ggf. noch zusätzlich zu schaffenden Instrumentarien dringend geboten. Gemeinsam erarbeitete aktuelle Analysen und Bewertungen von Risiken, Bedrohungen und Gefahren, querschnittlich-vernetztes Denken und daraus abgeleitete Pläne für die Krisenvorsorge sind notwendig. Fest vereinbarte Wege des Informations- und Datenaustausches müssen evaluiert und verbessert werden. Gleiches gilt für Prognoseverfahren und Unterstützungswerkzeuge, die einen wesentlichen Beitrag zur Entscheidungsunterstützung leisten können. Es fehlt mitunter an leistungsstarken und sicheren IT-gestützten Kommunikationsverbindungen zwischen den unterschiedlichen Akteuren der Gefahrenabwehr.

3. Wesentliche Kernelemente der strategischen Neuausrichtung

Die notwendige Neuausrichtung des BBK vollzieht sich entlang der nachfolgenden acht Kernelemente, die sich wechselseitig beeinflussen und die in enger Kooperation mit den Partnern in Bundes- und Landesressorts, den Feuerwehren und Hilfsorganisationen sowie weiteren Partner des Bevölkerungsschutzes auszugestalten sind.

3.1. Stärkung des gesundheitlichen Bevölkerungsschutzes

Die gegenwärtig bestehenden Herausforderungen mit der Covid-19 Pandemie zeigen, dass im gesundheitlichen Bevölkerungsschutz z.T. erheblicher Handlungsbedarf besteht. Das BBK verfügt über besondere Potenziale, um den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz nachhaltig und sichtbar zu stärken, die im Rahmen der Neuausrichtung intensiver genutzt werden sollen.

Das BBK wird das federführende Bundesministerium der Gesundheit bei der Aufstellung der nationalen Reserve Gesundheitsschutz (NRGS) unterstützen und so dafür sorgen, dass Deutschland grundsätzlich auf gesundheitliche Lagen von nationaler Tragweite künftig besser vorbereitet ist (weitere Informationen zum Thema nationale Reserven siehe Punkt 3.7). Gleichzeitig wird das BBK mit Mitteln aus dem Konjunkturprogramm dafür Sorge tragen, dass seine eigene Sanitätsmaterialbevorratung, die es auf Grundlage von § 23 Zivilschutz und Katastrophenhilfegesetz (ZSKG) betreibt, deutschlandweit flächendeckend verfügbar ist. Dadurch wird die Behandlung von chirurgischen Verletzungen (z.B. Knochenbrüche, Brand- und Schusswunden bzw. Polytrauma nach Einwirkung von Kriegswaffen) und Erkrankungen durch chemische, biologische oder radioaktive Substanzen von bis zu 25.000 Patienten bei Massenanfällen von Verletzten (MANV) sichergestellt.

Das BBK stärkt die ergänzende Ausstattung des Bundes für den Katastrophenschutz der Länder durch die Bereitstellung von derzeit insgesamt 5.421 Einsatzfahrzeugen sowie die dazugehörige Sicherheitsforschung zur Unterstützung der Bundesländer bei der Bewältigung von Krisenfällen. Im BBK wird dazu ein Entwicklungs- und Erprobungszentrum aufgebaut, das die realitätsnahe Erprobung von Ausrüstung und Einsatztaktiken insbesondere für CBRN-Gefahrenlagen ermöglicht. Der Bund hat in den zurückliegenden Jahren mit dem Aufbau der Medizinischen Task Forces (MTF) an 61 Standorten in den Ländern einen entscheidenden Beitrag geleistet, Kapazitäten zur Bewältigung großer Massenanfälle von Verletzten (MANV) zu schaffen. Der Fähigkeitsausbau dieser einsatztaktischen Verbände wird mit Priorität vorangebracht, damit die Einheiten künftig logistisch autark agieren und auch MANV in einer CBRN Gefahrenlage

bewältigen können. Nach Abschluss dieser Maßnahmen werden die MTF deutschlandweit 1.586 Einsatzfahrzeuge umfassen und befähigt sein, Verletzte zu dekontaminieren und so eine geordnete Weiterversorgung in medizinischen Einrichtungen ermöglichen. Mit 30 Mio. Euro aus dem Konjunkturprogramm wird zudem die Beschaffung von geländegängigen Krankentransportwagen umgesetzt.

Ebenfalls ausgebaut werden die Fähigkeiten der acht Analytischen Task Forces (ATF) - disloziert bei Berufsfeuerwehren und dem LKA Berlin. Als anerkannte und bundesweit einzigartige Spezialressource dienen sie zur Detektion und Identifikation von Gefahrensituationen im chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen Bereich, wie z.B. der Freisetzung von Rizin oder Nowitschok-Substanzen. Zur Bewältigung aktueller und künftiger Herausforderungen werden die ATF für den Umgang mit biologischen Stoffen gezielt gestärkt und ergänzt.

Der Massenanfall von Verletzten und Erkrankten führt insbesondere bei schweren, lange anhaltenden und flächendeckenden Schadenslagen sowie im Verteidigungsfall zu extremen Überlastungen der Krankenhäuser, des medizinischen Personals und der vorhandenen Ausstattung. Das BBK wird im Rahmen seiner Zuständigkeiten konzeptionelle Grundlagen zur Entlastung bestehender Krankenhausinfrastrukturen erstellen und so zum Aufbau katastrophenmedizinischer materieller und personeller Vorsorge beitragen.

Darüber hinaus wird das BBK die Förderung der Ausbildung der Bevölkerung zu Pflegehilfskräften auf Grundlage von § 24 ZSKG wiederaufnehmen und sein Engagement zur Förderung der Ausbildung in Erster Hilfe mit Selbstschutzzinhalten verstärken. Die Durchführung dieser Maßnahmen durch die anerkannten Hilfsorganisationen ermöglicht zugleich die Gewinnung zusätzlicher Ehrenamtlicher für den gesundheitlichen Bevölkerungsschutz (zum Thema Ehrenamt siehe Abschnitt 3.6). Aufbauend auf den genannten Ausbildungsformaten wird langfristig eine darüberhinausgehende, breit angelegte Ausbildung der Bevölkerung angestrebt, die es ermöglicht, sie vielseitig als Spontanhelfer im Bevölkerungsschutz einzusetzen.

Mit dem Handbuch zur Krankenhausalarm- und Einsatzplanung (KAEP) gibt das BBK den Krankenhäusern in Deutschland eine umfassende und fachlich fundierte Unterstützung, um entlang der örtlichen Gegebenheiten eine angemessene Vorbereitung auf größere Krisen und Katastrophen zu gewährleisten. Mit der Veröffentlichung einer aktualisierten Fassung nebst Checklisten im April 2020 hat das BBK frühzeitig wertvolle Fachempfehlungen gegeben, die den Krankenhäusern auch bei der Bewältigung der Corona-Pandemie helfen. Unter Einbeziehung der

Länder sowie medizinischer Fachgesellschaften wie der DAKEP (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Krankenhauseinsatzplanung) und der DGU (Deutsche Gesellschaft für Unfallchirurgie) wird die Fortschreibung der Dokumente entlang der aktuellsten wissenschaftlichen Erkenntnisse gewährleistet.

3.2. Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz

Die große Vielfalt an fachlichen Kompetenzen und Akteuren im Bevölkerungsschutz Deutschlands erfordert einen kontinuierlichen und institutionalisierten Informations- und Fachaustausch in der unmittelbaren Krisenbewältigung oder zu Analysen und Prognosen von nationalen Schadensereignissen und deren Auswirkungen.

Beim BBK wird daher ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz eingerichtet. In einem ersten Schritt wird das BBK analog zum Gemeinsamen Analyse- und Strategiezentrum irreguläre Migration (GASIM) dieses Kompetenzzentrum zunächst mit Bundesbehörden unter der Beteiligung der Hilfsorganisationen aufbauen und mit der Arbeit umgehend beginnen. In einem zweiten Schritt wird den Ländern zeitnah ein Angebot zur Mitwirkung unterbreitet, um eine mit dem Gemeinsamen Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) vergleichbare Kooperationsplattform für den Bevölkerungsschutz zu schaffen. Hierdurch werden der Informationsaustausch verbessert, die Koordinierung verstärkt und Impulse für die Weiterentwicklung des Bevölkerungsschutzes in Deutschland gesetzt.

Diese übergreifende Kooperation und Kommunikation ist erforderlich, um silohafte Strukturen in unseren Zuständigkeiten zu überwinden und in komplexen Lagen den erforderlichen Austausch zu gewährleisten. In der Covid 19 Pandemie können so beispielsweise best-practice-Verfahren für Planung, Aufbau und Betrieb von Impf- oder Behandlungszentren ausgetauscht werden. Als Netzwerk-Knoten und Kooperations-Plattform wird das Gemeinsame Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz alle bevölkerungsschutzrelevanten Themen des Risiko- und Krisenmanagements konzentriert in den Blick nehmen und Informationen aus den jeweiligen Zuständigkeitsgebieten der Akteure austauschen. Gemeinschaftlich können so neue Impulse für zukunftsfähige Lösungen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen gesetzt werden. Gleichzeitig bietet sich eine solche Kooperations- und Kommunikationsplattform als Frühwarnsensorik und zur zügigen Risiko- und Bedrohungseinschätzung an. Gemeinsam mit den beteiligten Akteuren sollen auch Melde- und Informationswege verbessert werden, um sukzessive ein 360°-Lagebild zu realisieren. Dafür wird das BBK seine Fähigkeiten im Bereich Geokompetenz weiter ausbauen. Mit seinen Geokompetenzen ist das BBK in der Lage, die Entscheidungsfindung in Krisenstäben auf allen Ebenen sichtbar zu unterstützen.

3.3. Evaluation von Krisenlagen

Die Corona-Pandemie ist global und betrifft nahezu alle Lebensbereiche. Um gestärkt aus einer Krise hervorzugehen, müssen die richtigen Schlüsse gezogen werden. Dies gilt zum einen für die eigenen, internen Verfahren und Prozesse, zum anderen aber auch in der Zusammenarbeit von Behörden, Wissenschaft, Organisationen und (KRITIS-) Unternehmen - mithin: aller Beteiligten im nationalen Krisenmanagement. Die Prozesse und Verfahren im Krisenmanagement zur Bewältigung der Corona-Pandemie müssen strukturiert ausgewertet werden, um hieraus für kommende Herausforderungen zu lernen und Verbesserungen für die Bewältigung zukünftiger Krisen umzusetzen. Das BBK wird gemeinsam mit dem RKI einen detaillierten „lessons learned“-Prozess der Bewältigung der Corona-Pandemie durchführen, bei dem die „Risikoanalyse Pandemie“ von 2012, die Erkenntnisse der LÜKEX 2007 und weitere relevante Unterlagen zugrunde gelegt werden.

In diesem Prozess soll näher beleuchtet werden, welche Verfahren und Maßnahmen sich bewährt haben, um diese für zukünftige Krisenlagen zu erhalten bzw. auszubauen. Ebenso werden Verfahren und Maßnahmen identifiziert, die optimierungsbedürftig sind. Damit wird die Grundlage für entsprechend nachhaltige Verbesserungen geschaffen. Nur durch einen solchen „lessons learned“- Prozess können die belastbaren und guten Krisenmanagement-Verfahren in Deutschland noch besser gemacht werden. Er bildet die Grundlage für eine nachhaltige Stärkung des nationalen Krisenmanagements.

3.4. Warnung der Bevölkerung

Das BBK stärkt den Ausbau und die Verknüpfung von analogen mit digitalen Warnmedien.

Die BBK-eigene Warn-App NINA wird für die Risiko- und Krisenkommunikation der Bundesregierung ressortübergreifend ausgeweitet. Bereits in der Corona-Lage wurde die Warn-App NINA vom BBK in Kooperation mit dem BMG und dem Bundespresseamt auf 40 Mio. potentielle Nutzer ausgebaut. Für immer mehr Menschen ist NINA in der Pandemie eine Quelle verlässlicher und authentischer Informationen geworden. Die BBK-eigene Warn-App NINA wird daher zur Bundes-Warn-App weiter ausgebaut. Die Fähigkeiten des BBK zur Warnung und Information der Bevölkerung müssen der Bundesregierung auch nach Bewältigung der Corona-Lage und außerhalb des Verteidigungsfalles uneingeschränkt zur Verfügung stehen, um den Bürgern passgenaue Notfallinformationen zu liefern. Notfallinformationen und Warnmeldungen von nationaler Bedeutung müssen länder- und ressort- übergreifend gesteuert werden. Die Erkenntnisse aus dem bundesweiten Warntag zur Verbesserung des Warnsystems werden konsequent umgesetzt. Auch die zusätzliche Nutzung von Cell Broadcasting wird aktuell geprüft.

Ungeachtet der Möglichkeiten, die sich aus der fortschreitenden Digitalisierung ergeben, ist auch der Ausbau und Betrieb analoger Warnmedien, wie z.B. ein modernes Sirennetz, wichtig. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass Sirenen mit ihrem Weckeffekt sicherstellen können, auch die Teile der Bevölkerung zügig und zuverlässig zu warnen, die zum Ereigniszeitpunkt keinen Zugriff auf andere Warnmittel haben. Daher werden die Länder und Kommunen durch das BBK mit zunächst bis zu 88 Millionen Euro beim Ausbau ihres Sirennetzes unterstützt. In Zusammenarbeit von Ländern und Kommunen soll zudem ein bundesweites Warnmittelkataster entstehen.

Der Bund stellt den Ländern sein für den Zivilschutz vorgehaltenes Warnsystem (Modulares Warnsystem – MoWaS) zur Mitnutzung in der Gefahrenabwehr zur Verfügung. Über MoWaS wird eine breite Palette unterschiedlichster Warnmultiplikatoren und Warnmittel angesteuert. Hierzu gehören u.a. Rundfunk und Telemedienbetreiber. Auch die Sirenen sollen künftig über MoWaS digital angesteuert werden können. Hierdurch ist es möglich, die Warnung der Bevölkerung auch bei Ausfall einzelner Übertragungswege sicherzustellen.

3.5. Trinkwassernotversorgung

Das BBK wird die auf der Grundlage des Wassersicherungsgesetzes (WasSiG) basierende Trinkwassernotversorgung zur Bewältigung von zukünftigen Krisen überprüfen und resilienter ausgestalten. Trinkwasser ist das wichtigste Lebensmittel. Die für eine Trinkwassernotversorgung erforderliche Vorsorge- und Standortplanung ist jedoch nicht (mehr) aktuell. Sie entstammt einer Zeit im Fokus eines möglichen Verteidigungsfalls im Ost-West-Konflikt. Neue Rahmenbedingungen bzw. veränderte Bedrohungslagen, z.B. gewandelte Bevölkerungszahlen, klimawandelbedingte Wetterextreme, hybride Angriffe auf Wasserversorgungsunternehmen oder schwere Unfallereignisse, müssen berücksichtigt werden. Zur Sicherstellung einer resilienten Wasserversorgung der Bevölkerung wird das BBK:

1. das Trinkwassernotbrunnensystem insbesondere in den neuen Ländern sanieren und dort, wo es nötig ist, ausbauen. Hierzu hat das BBK im Jahr 2020 rund 25 Mio. € in bauliche Maßnahmen und zur Verbesserung der Notstromversorgung investiert. Im Jahr 2021 wird dieser Prozess fortgesetzt und ein Betrag in Höhe von ca. 38 Mio. € investiert.
2. das Gesamtkonzept Trinkwasserversorgung überprüfen und an die geänderte Bedrohungslage anpassen. Dabei werden Aspekte des Klimawandels, z.B. Trinkwasserversorgungsengpässe durch anhaltende Dürren, ebenfalls berücksichtigt.
3. die Beratung zur Steigerung der Resilienz der Bevölkerung (Was kann jeder selbst tun?) intensivieren. Parallel dazu werden Vorschläge unterbreitet, mit welchen Maßnahmen die Betreiber die Ausfallsicherheit von kritischen Infrastrukturen im Bereich der Wasserversorgung erhöhen können.

Die einschlägige Rechtsgrundlage für die o.g. Umsetzungsvorhaben ist das Wassersicherungsgesetz (WasSiG) aus dem Jahr 1965. Sie stellt zwar auch heute noch geeignete Instrumente zur Sicherstellung der Trinkwassernotversorgung zur Verfügung. Grundsätzlich gilt sie jedoch nur für den Verteidigungsfall – eine Nutzung für nicht-kriegsbedingte Krisenszenarien ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich. Eine Anpassung der Rechtsgrundlage unter Berücksichtigung eines ursachenunabhängigen Vorsorgeansatzes ist dabei vor dem Hintergrund der hohen Bedeutung des Schutzgutes Trinkwasser angezeigt.

3.6. Ehrenamt stärken, Spontanhelfer gewinnen, Selbstschutz verbessern

Um in großen und langanhaltenden Krisenfällen professionellen Kräften die bestmögliche Unterstützung zukommen zu lassen, wird das BBK ein neues Helfergewinnungs- und Qualifizierungsprogramm in Zusammenarbeit mit den Hilfsorganisationen für spontan hilfswillige Menschen aus der Bevölkerung erarbeiten. Dieses ermöglicht einen strukturierten Einsatz von Freiwilligen bei der Bewältigung von Schadenslagen, entlastet andere Akteure wie z.B. die gegenwärtig besonders geforderten Gesundheitsämter und die Bundeswehr und kann langfristig auch dazu beitragen, mehr Menschen für ein Ehrenamt in den Organisationen des Bevölkerungsschutzes zu gewinnen.

Zusammen mit den Hilfsorganisationen, dem Feuerwehrverband und dem THW wird das BBK vor allem neue Fördermöglichkeiten und Förderkonzepte zur Stärkung des Ehrenamtes und der freiwilligen zivilgesellschaftlichen Strukturen im Bevölkerungsschutz entwickeln.

Die ehrenamtlichen Strukturen im Bevölkerungsschutz und die rund 1,7 Mio. aktiver und gut ausgebildeter Helferinnen und Helfer stellen ein riesiges Wertschöpfungspotential dar. Gleichzeitig haben die mitunter flächendeckenden und langanhaltenden Krisen und Katastrophen der zurückliegenden Jahre gezeigt, dass es im Bevölkerungsschutz mehr denn je auf die Stärkung der Durchhaltbarkeit des ehrenamtlichen Systems ankommt. Zentrales Element zur Stärkung des Ehrenamtes wird der Aufbau und Betrieb einer webbasierten Plattform durch das BBK sein, die die regionalen Angebote und Ansprechpartner von Feuerwehren, Hilfsorganisationen und THW transparent und leicht zugänglich darstellt und so für interessierte Bürgerinnen und Bürger die Schwelle für die Aufnahme eines ehrenamtlichen Engagements im Bevölkerungsschutz deutlich reduziert.

Das Ehrenamt im Bevölkerungsschutz ist eng verknüpft mit dem Thema Selbstschutz und Selbsthilfe der Bevölkerung. In dem Wissen, dass die Kräfte des Bevölkerungsschutzes bei einem flächendeckenden Ereignis nicht alle Menschen zeitnah und umfassend versorgen können, ist der Selbsthilfe der Bevölkerung ein besonderer Stellenwert beizumessen.

Die Bevölkerung kann in Gefahrensituationen durch richtiges Verhalten einen erheblichen Eigenanteil zur Sicherheit und zur Bewältigung eines Ereignisses leisten. Dieses Verhalten kann erlernt werden und stärkt die gesamtgesellschaftliche Resilienz. Eine in der Breite selbsthilfefähige Bevölkerung trägt maßgeblich zu deren Widerstandsfähigkeit gegenüber

Gefahren bei. Neben dem unmittelbaren Schutzeffekt in akuten Situationen können Selbsthilfefähigkeiten Schäden reduzieren und Menschenleben retten. Darüber hinaus stärkt eine in der Breite selbsthilfefähige Bevölkerung das Selbstbewusstsein, das gerade in Krisenlagen einen wichtigen stabilisierenden Faktor beinhaltet und Panikverhalten sowie Irrationalitäten verhindern helfen kann.

Das BBK wird daher sein Engagement als unmittelbarer Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes für Selbstschutz- und Selbsthilfethemen ausbauen. Hierzu gehört unter anderem das Angebot eines Servicetelefons und einer Bürger-Hotline, zu Auskünften über Selbstschutz- und Selbsthilfe-Angebote des Bundes, der Länder, der Kommunen und der Hilfsorganisationen. Zudem werden die Kommunen zukünftig umfangreicher beim Aufbau des Selbstschutzes beratend unterstützt.

3.7. BBK als Dienstleister

Das BBK wird die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen künftig noch stärker als bislang nutzen, um als Dienstleister des Bundes Aufgaben und Kompetenzen im Bevölkerungsschutz wahrzunehmen und zu bündeln.

Nicht zuletzt hat die aktuelle Pandemie gezeigt, dass kritische Ressourcen als Folge von Lieferkettenausfällen und fehlenden Produktionskapazitäten nicht immer in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Solche Engpässe müssen in Krisenfällen abgedeckt werden können. Es bedarf dazu eines zentralen und vorausschauenden Bevorratungskonzeptes. Hilfsweise müssen Strategien und Systeme etabliert werden, die auch eine zügige Behebung einer unerwarteten Mangellage erlauben.

Neben der Unterstützung bei der Einrichtung der nationalen Reserve Gesundheit (vgl. Nr. 3.1.) wird das BBK deshalb die zentrale strategische Koordinierung und den Auf-/Ausbau von nationalen Reserven insgesamt unterstützen. Deutschland hält bereits verschiedene Bundesreserven bereit oder baut solche auf, z.B. in den Bereichen Ernährung, Erdöl, Gasspeicher sowie Betreuung (Versorgung, Verpflegung und Notunterkunft). Die nationalen Reserven der Bundesrepublik dienen als Grundstock für Versorgungsengpässe und Krisenlagen. Durch eine einheitliche und risikobasierte Bedarfsabschätzung für nationale Reserven für unterschiedliche Szenarien wird eine fachübergreifende Härtung der Bundesvorhaltung und -bevorratung erreicht. Fachliche Zuständigkeiten und etablierte Verfahren werden dadurch nicht berührt. Das BBK wird seine Erkenntnisse regelmäßig mit den Betreibern der jeweiligen Reserven austauschen, diese beratend begleiten und durch ein zentrales Monitoring eine jederzeit aktuelle Informationslage für die Bundesregierung gewährleisten.

Für die Bewältigung von Krisen und Katastrophen kommt es jedoch nicht nur darauf an, materielle Reserven anzulegen. Ebenso wichtig ist die Bildung personeller Reserven, konkret die Befähigung von Entscheidungsträgern sowie Fach- und Führungskräften zur Bewältigung von komplexen Krisenlagen. Die BBK-eigene Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ), deren Angebote jährlich bereits von 10.000 Akteuren im Bevölkerungsschutz genutzt werden, wird ihre Bildungsangebote zielgerichtet ausbauen und zu der ressort- und organisationsübergreifenden Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung (BABZ) weiterentwickelt. Schlüsselpersonal auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene muss im Vorfeld einer Krise auf Grundlage abgestimmter Aus- und Fortbildungspläne geschult werden,

um in Krisen sicher handeln zu können.

Die Qualifizierung der Führungskräfte der mitwirkenden Organisationen im Bevölkerungsschutz erfolgt derzeit überwiegend und notwendigerweise fachspezifisch orientiert durch die Organisationen. Es gibt jedoch zu entwickelnde Kompetenzen, die organisationsunabhängig sind. Die neue BABZ wird hierzu kontinuierlich in Abstimmung mit den beteiligten Organisationen und Akteuren solche übergreifenden Qualifikationen und Kompetenzen fortentwickeln und anbieten.

Zielgruppen für die Aus- und Fortbildung sind politische Verantwortungsträger, Entscheider, Führungskräfte und Experten für Krisenlagen im Bevölkerungsschutz. Als Resultat der Umsetzung werden künftig alle Führungskräfte und Verantwortliche für staatliches Krisenmanagement aller Ebenen dieselbe Aus- und Fortbildung in einer zentralen Bildungseinrichtung der Bundesregierung durchlaufen. Verbindliche Ausbildungen und Teilnahmen qualifizieren zukünftig zentral Schlüsselpersonal des Bundes für den Einsatz im ressortübergreifenden Krisenmanagement. Dies trägt bereits in der Aus- und Fortbildung den notwendigen vernetzten und integrierten Ansätzen in der Sicherheitsarchitektur Rechnung. Um diesen zusätzlichen Schulungsbedarf langfristig abzudecken, ist ein zweiter Standort der AKNZ im Osten Deutschlands eine wertvolle Entwicklungsperspektive.

In komplexen Lagen wird das BBK auf Anforderung mit Beratungs-, Unterstützungs- und Coaching-Angeboten für Bund, Länder und Kommunen zur Verfügung stehen.

Katastrophen machen nicht vor Grenzen halt. Das Katastrophenschutz-Verfahren der EU hat sich zwischen den Mitgliedsstaaten bewährt. Das BBK wird seine Rolle als nationaler Koordinator für die EU und den Aufbau des europäischen Wissensnetzwerkes im Bevölkerungsschutz für Bund, Länder und Kommunen stärken.

3.8. Nationale Resilienzstrategie - Resilienz Kritischer Infrastrukturen

Deutschland hat sich zur Umsetzung des „Sendai Rahmenwerk für Katastrophenvorsorge (2015 – 2030)“ der Vereinten Nationen verpflichtet. Ziel des Rahmenwerkes ist es, das Katastrophenrisiko zu verringern, Menschenleben, Gesundheit und Existenzgrundlagen zu erhalten, sowie die Bevölkerung, das Gemeinwesen und Versorgungsleistungen vor ausufernden Schäden zu bewahren.

Die Kontaktstelle beim BBK koordiniert den Umsetzungsprozess in Deutschland und die Erstellung einer nationalen Resilienzstrategie. Diese Strategie wird Bund, Ländern und Kommunen sowie auch Unternehmen und Einrichtungen Kritischer Infrastrukturen eine Orientierungshilfe geben, warum, wie und auf welchen Wegen Katastrophenvorsorge in Deutschland auf allen Ebenen betrieben werden soll.

Über die nationale Resilienzstrategie hinaus wird das BBK speziell für den Bereich der Kritischen Infrastrukturen (KRITIS) (z. B. in den Sektoren Energie, Ernährung und Transport und Verkehr):

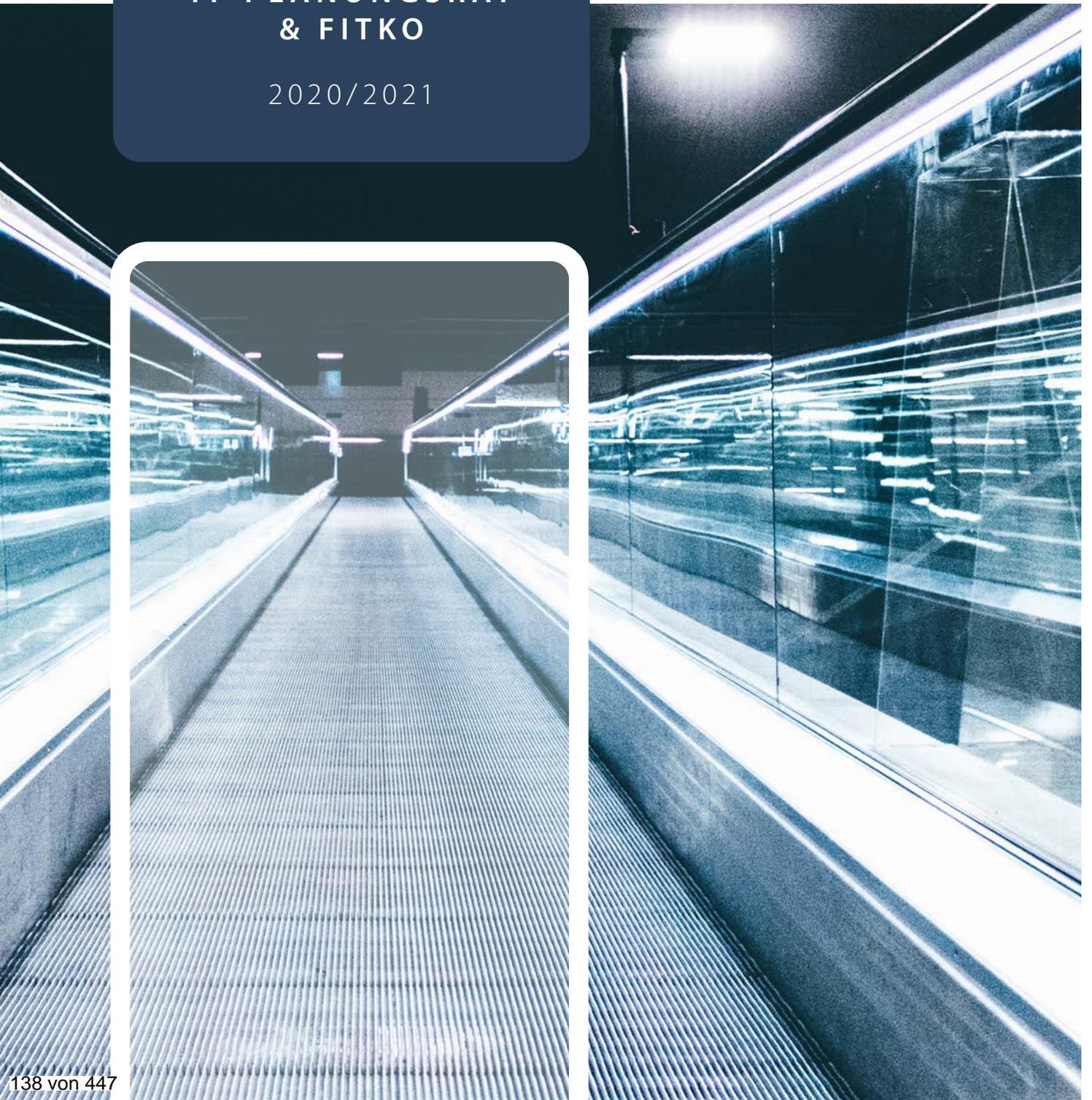
1. als Berater KRITIS-Betreiber in allen Sektoren ansprechen und Vorschläge zur Steigerung der Resilienz erarbeiten und zur Verfügung stellen. Die Kompetenz des BBK für die Erarbeitung von Musterempfehlungen für das Risiko- und Krisenmanagement sowie von Notfallplänen für Behörden und KRITIS-Unternehmen wird ausgebaut und durch geeignete Kommunikations- und Verteilforen in die Fläche gebracht.
2. zentrale Anlaufstelle und zuständige Behörde für die im Zuge der Verhandlungen der EU-Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen ergebenden Vorschriften sowie deren Durchsetzung auf nationaler Ebene sein. Hiermit verbunden ist die Gewährleistung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit den Behörden der EU-Mitgliedstaaten.
3. das Konzept Notstromversorgung weiterentwickeln. Neben den einzelnen Fachkonzepten, die sich an Unternehmen, Behörden und die Bevölkerung zum Aufbau einer wirkungsvollen Notstromversorgung richten, wird das BBK zusammen mit anderen Akteuren des Bevölkerungsschutzes den Aufbau einer strategischen Notfallreserve Notstrom planen.

4. Ausblick und weiteres Vorgehen

Das BBK wird mit Unterstützung des BMI und unter enger Einbindung der Partner in den Bundes- und Landesressorts sowie den Feuerwehren und Hilfsorganisationen mit der Umsetzung der skizzierten Kernelemente umgehend beginnen. Ziel ist es, noch in dieser Legislaturperiode die entsprechenden Detailkonzepte mit den zu beteiligenden Partnern abzustimmen und erste sichtbare Veränderungen hin zu einer Neuausrichtung zu erreichen. Diese soll dann in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode abgeschlossen werden. Im Zuge dieses Prozesses sowie des fortwährenden Dialoges zwischen den beteiligten Akteuren des Bevölkerungsschutzes ist zu erwarten, dass die in diesem Papier skizzierten Maßnahmen weiter ausgebaut und ggf. zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden.

JAHRESBERICHT
IT-PLANUNGSRAT
& FITKO

2020/2021



VORWORTE



Markus Richter

DR. MARKUS RICHTER

Bundes-CIO und Staatssekretär im
Bundesministerium des Innern,
für Bau und Heimat, Vorsitzender des
IT-Planungsrats im Jahr 2020

Als ich im Mai 2020 von meinem Vorgänger Klaus Vitt den IT-Planungsratsvorsitz übernommen habe, stand die Republik im Zeichen des Lockdowns. Ämter wurden für den Besucherverkehr geschlossen, tausende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung arbeiteten plötzlich mobil und nutzten verstärkt digitale Arbeitsmethoden. Eine immense Herausforderung für unsere Systeme, die die Bedeutung digitaler Prozesse für einen funktionierenden Staat aufgezeigt hat.

Angesichts der Covid-19-Pandemie lag ein besonderer Schwerpunkt meines Vorsitzes auf der OZG-Umsetzung. Die Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sind gerade in Krisenzeiten auf flächendeckende digitale Angebote angewiesen. Der IT-Planungsrat hat hier schnell reagiert und setzt bei der Verwaltungsdigitalisierung auf ein tragfähiges Nachnutzungskonzept nach dem „Einer für alle“-Prinzip. Vor dem Hintergrund des Corona-Konjunkturpakets beschäftigte sich der IT-Planungsrat unter dem Bundesvorsitz auch mit der Frage, wie die zusätzlichen Mittel am besten in Ländern und Kommunen wirken können und unsere Infrastruktur schnell modernisiert werden kann.

Außerdem hat sich der IT-Planungsrat in 2020 mit der Informationssicherheit und digitaler Souveränität befasst. Beide Themen sind von strategischer Bedeutung für die Verwaltung. Wenn wir uns für künftige Krisen besser aufstellen wollen, darf es keine Abhängigkeiten von einzelnen großen Anbietern geben.

Zu diesen und vielen weiteren Themen hat der IT-Planungsrat eine Reihe von Projekten angestoßen, die in diesem Bericht vorgestellt werden. Ich wünsche Ihnen spannende Erkenntnisse und eine gute Lektüre!

Die Pandemie hat gezeigt, welche Chancen die Digitalisierung bei der Bewältigung der Herausforderungen bietet. Kommunikation und Interaktion sind auf ein neues digitales Level gehoben worden. So wird vieles vereinfacht oder manches erst ermöglicht. Aus der Gesellschaft kommen zahlreiche Impulse zur weiteren Digitalisierung, aber auch als Verwaltung haben wir bewiesen, im Krisenmodus handlungsfähig zu sein.

Auch im kommenden Jahr steht die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) im Zentrum unseres Handelns. Mit dem Konjunkturpaket hat der Bund allen Beteiligten die Möglichkeit eröffnet, große Vorhaben zu intensivieren und die OZG-Umsetzung zu beschleunigen. Unser Zielbild ist das Modell „Einer für Alle“ (EFA). Es muss jetzt verfeinert und so konsolidiert werden, dass es zu einer geeigneten Grundlage für unsere gemeinsamen Aktivitäten wird. Wir sind in diesem Prozess schon sehr gut vorangekommen, aber müssen dies jetzt auch engagiert weiterführen.

Aus Hamburger Sicht ist daher die Realisierung und Erprobung des FIT-Stores als Plattform für rechtskonforme Mit- und Nachnutzungsvorhaben ein prioritäres Anliegen, das wir eng begleiten und unterstützen wollen. Klar ist: Die Funktionsfähigkeit des FIT-Stores und noch zu entwickelnder vergleichbarer Infrastrukturen für die Kommunen wird sich zentral auf die (quantitative) Nachnutzbarkeit von Online-Diensten auswirken.

Neben den administrativen Prozessen müssen wir mit der FITKO (Föderale IT-Kooperation) die FIT-Connect-Plattform als das strategische Ökosystem für den Aufbau der föderalen IT-Architektur im kommenden Jahr maßgeblich weiterentwickeln und in den Ländern und Kommunen an den Start bringen.

Im Jahr 2021 wollen wir in die konkrete Umsetzungsphase zur Modernisierung der deutschen Registerlandschaft eintreten. Nur so können wir das „once-only-Prinzip“ in Deutschland wirksam umsetzen und erreichen, dass für Bürgerinnen und Bürger einfachere und schnellere Verfahren entstehen.



JAN PÖRKSEN

Staatsrat, Vorsitzender
des IT-Planungsrats im Jahr 2020

Je mehr wir die Digitalisierung vorantreiben, desto wichtiger wird die Frage, ob die öffentliche Verwaltung ihre Rolle als Nutzerin, Bereitstellerin und Auftraggeberin von digitalen Technologien souverän wahrnehmen kann. Wir müssen auf Augenhöhe mit Technologieanbietern die IT-Nutzung gestalten. Standards und klare Rahmenbedingungen werden uns helfen reibungsloser zusammenzuarbeiten. So machen wir die Verwaltung für innovative Anbieter attraktiver und erreichen letztlich eine erhöhte technische und fachliche Qualität der Anwendungen.

Die Zusammenarbeit von Verwaltung und externen, innovativen Dienstleistern und Startups ist ein weiteres Themenfeld, das Hamburg sich für den Vorsitz des IT-Planungsrates vorgenommen hat. Dafür werden wir die Möglichkeiten des aktuellen Vergaberechts ausloten, schauen welche zusätzlichen Rahmenbedingungen für eine bessere Integration und Vergabe geschaffen werden müssen und ein entsprechendes Informationsangebot für die Fachbereiche bereitstellen. Die betreffenden Startups und Initiativen wollen wir einbeziehen und eine bessere Vernetzung ermöglichen. Mit einer stärkeren Kooperation kann es uns gelingen, schnellere und agilere Lösungen für Bürgerinnen und Bürger, aber auch für verwaltungsinterne Abläufe zu finden.

Als Vorsitzender des IT-Planungsrates freue ich mich, gemeinsam mit allen Partnern im Jahr 2021 die Digitalisierung weiter deutlich voranzubringen.

Liebe Leser:innen,

mit dem vorliegenden Jahresbericht informieren der IT-Planungsrat und die FITKO (Föderale IT-Kooperation) über ihre Arbeit im Jahr 2020 und bieten einen Ausblick auf das Jahr 2021. Für mich als Präsidentin der FITKO war das Jahr 2020 geprägt durch den Aufbau der FITKO, die am 1. Januar 2020 als eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts ihre Arbeit offiziell aufnahm. Mit 14 Beschäftigten starteten wir in ein Jahr der Konsolidierung der bestehenden Strukturen des IT-Planungsrates, der internen und externen Prozessgestaltung und vor allem des internen Wachstums. Bis zum Jahresende konnte die Beschäftigtenzahl auf 32 Mitarbeiter:innen ausgebaut werden.

Das von der Pandemie gezeichnete Jahr 2020 stellte für alle gesellschaftlichen Bereiche eine Zäsur dar – auch, was die Arbeitswelt betrifft. Für die FITKO als gerade neu gegründete Organisation – mit dem im personellen und inhaltlichen Wachstum – ergaben sich jedoch ganz besondere Herausforderungen: Wir mussten die Einarbeitung der neuen Mitarbeiter:innen sowie unsere Prozess- und Organisationsentwicklung komplett neu denken und an die aktuelle Situation anpassen. Dass wir diese Herausforderung gemeistert haben, verdanken wir nicht zuletzt dem Engagement aller Mitarbeiter:innen und ihrem festen Willen, trotz der außergewöhnlichen Umstände als Team zusammenzuwachsen und die FITKO „zum Laufen zu bringen“.

Um auch in Zeiten der Pandemie den für die Arbeit der FITKO so wichtigen Austausch und die Vernetzung aller beteiligten Akteur:innen zu ermöglichen, haben wir schnell dazugelernt und eine Balance zwischen analogen und digitalen Austauschformaten geschaffen: Die Auftaktveranstaltung des Kommunalgremiums etwa, bei dem die FITKO den Vorsitz innehat, fand im Sommer mit begrenzter Teilnehmer:innenzahl in den Räumen der FITKO in Frankfurt statt. Den gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) veranstalteten OZG-Erfahrungsaustausch haben wir hingegen erstmals virtuell stattfinden lassen.

Austausch und Kooperation spielte auch eine wichtige Rolle bei allen Themen und Projekten, die wir im Jahr 2020 bearbeitet haben. Hier seien nur als Beispiele der FIT-Store oder FIT-Connect genannt – beides Projekte, die wichtige Grundlagen für eine nachhaltige Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) liefern und die 2021 Fahrt aufnehmen werden. Weitere Aktivitäten und Planungen des IT-Planungsrates und der FITKO zur Digitalisierung der Verwaltung sind ebenso wie der Jahresabschluss 2020 den folgenden Kapiteln zu entnehmen.



A. Schmidt

DR. ANNETTE SCHMIDT

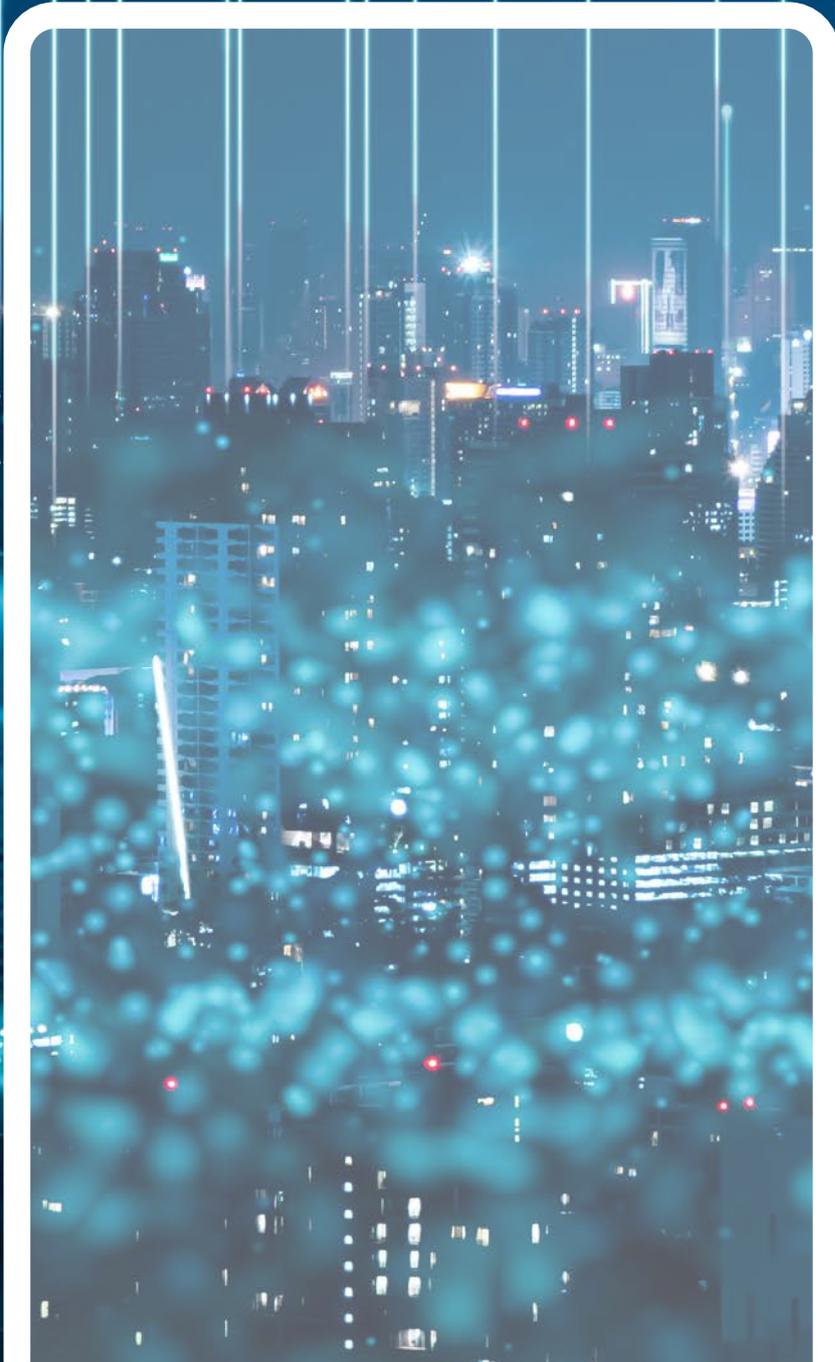
Präsidentin der FITKO
(Föderale IT-Kooperation)

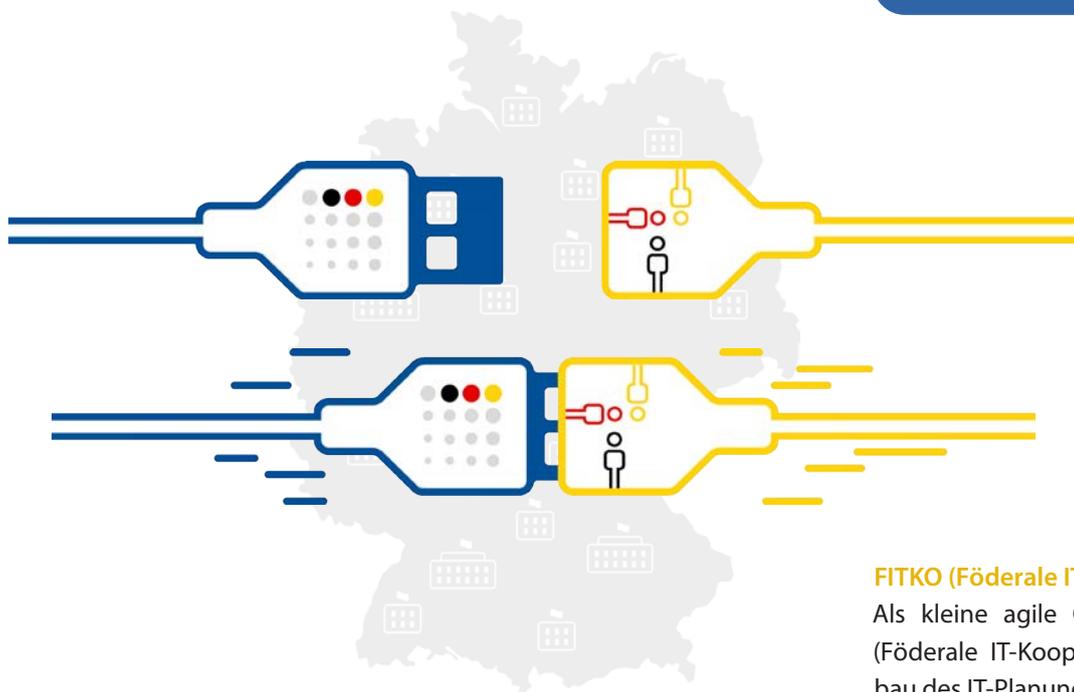
INHALT

IT-PLANUNGSRAT & FITKO	8	STANDARDS	42
SCHWERPUNKTTHEMEN IT-PLANUNGSRAT	10	XÖV-Standardisierungsrahmen	44
IM DIALOG	14	XÖV-Standardisierung	45
PROJEKTE, PRODUKTE, STANDARDS DES IT-PLANUNGSRATES	18	OSCI 1.2	46
PROJEKTE	20	XTA	46
Umsetzung der Leitlinie für Informationssicherheit	22	XRechnung	47
eID-Strategie	23	PEPPOL Authority	47
Interoperable Servicekonten.	23	XVergabe.	48
Unternehmenskonto/-en.	24	Digitalisierung der Beschaffung.	49
Online-Gateway Portalverbund (PVOG).	24	XFall	50
Durchführung von Digitalisierungslaboren	25	DCAT-AP.de	51
Referenzimplementierung	26	xdomea.	51
Registermodernisierung	26	FIM-Standards.	52
Aufbau eines föderalen IT-Architekturmanagements.	27	XBau / XPlanung	52
xdomea Regierung	28	Begleitung der Standardisierung und Umsetzung eines einheitlichen Zeichensatzes.	53
Forschungs-, Entwicklungs- und Umsetzungsprojekt für die Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors (Qualifica Digitalis)	29	FINANZEN	54
Bildungsplattform eGovernment (eGov-Campus)	30	Abkürzungen & Glossar	60
PRODUKTE	32	Impressum	62
Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV 2.0)	34		
Föderales Informationsmanagement (FIM)	35		
Das Datenportal für Deutschland (GovData)	36		
Einheitliche Behördennummer 115	37		
Online-Sicherheitsprüfung (OSiP)	39		
Governikus	40		
Governikus MultiMessenger (GMM)	41		
Behördenfinder Deutschland (BFD)	42		



IT-PLANUNGSRAT UND FITKO





IT-Planungsrat

Als politisches Steuerungsgremium unterstützt der IT-Planungsrat die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik und der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen. Durch die Förderung und Entwicklung gemeinsamer nutzungsorientierter Lösungen ebnet er den Weg für eine effiziente, sichere und gut vernetzte digitale Verwaltung.

Die Aufgaben des IT-Planungsrates:

- Koordinierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Informationstechnik
- Beschluss fachunabhängiger und fachübergreifender IT-Interoperabilitäts- und IT-Sicherheitsstandards
- Koordinierung und Unterstützung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Fragen der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen
- Steuerung von Projekten und Produkten des digital unterstützten Regierens und Verwaltens
- Koordinierungsgremium für das Verbindungsnetz zwischen den informationstechnischen Netzen des Bund und der Ländern

FITKO (Föderale IT-Kooperation)

Als kleine agile Organisation bildet die FITKO (Föderale IT-Kooperation) den operativen Unterbau des IT-Planungsrates. Auf Basis einer Änderung des IT-Staatsvertrages* wurde sie am 1. Januar 2020 als eigenständige Anstalt des öffentlichen Rechts in Trägerschaft aller Länder und des Bundes in Frankfurt am Main errichtet. Im Auftrag des IT-Planungsrates bündelt sie die nötigen Ressourcen und Kompetenzen unter einem Dach, um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung zielgerichtet voranzutreiben. Sie koordiniert und vernetzt Akteure, fördert und entwickelt gemeinsame Lösungen und Kooperationen und bietet Raum für neue Wege der Zusammenarbeit.

Die Aufgaben der FITKO:

- Organisatorische und fachliche Unterstützung des IT-Planungsrates bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben
- Bündelung föderaler Aktivitäten zur Digitalisierung der Verwaltung im Zuständigkeitsbereich des IT-Planungsrates
- Erarbeitung und Umsetzung der föderalen IT-Strategie
- Konzeption und Weiterentwicklung der föderalen IT-Architektur
- Koordinierung und operative Steuerung der Produkte und Projekte des IT-Planungsrates
- Bewirtschaftung des Digitalisierungsbudgets

* Vertrag über die Errichtung des IT-Planungsrates und über die Grundlagen der Zusammenarbeit beim Einsatz der Informationstechnologie in den Verwaltungen von Bund und Ländern – Vertrag zur Ausführung von Artikel 91c GG

ORGANIGRAMM FITKO (FÖDERALE IT-KOOPERATION)



SCHWERPUNKT-
THEMEN
IT-PLANUNGSRAT



Die Schwerpunktthemen des IT-Planungsrates standen 2020 ganz im Zeichen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Auch 2021 wird sich der IT-Planungsrat schwerpunktmäßig mit Themen beschäftigen, die eine nachhaltige OZG-Umsetzung voranbringen. Zusammenfassung der Schwerpunktthemen des IT-Planungsrates 2020/2021:

Konjunkturpaket

Infolge der Corona-Pandemie hat die Bundesregierung im Juni 2020 ein umfangreiches Konjunkturpaket beschlossen. Die Digitalisierung der deutschen Verwaltung wurde als wichtiges Zukunftsthema mit 3 Milliarden Euro bis Ende 2022 bedacht. In diesem Kontext unterstützte der IT-Planungsrat, koordiniert durch den Bund, die Abstimmung von Verteilungsmechanismen und Förderungskriterien zwischen Ländern und Bundesressorts. Für 2021 hat sich der IT-Planungsrat im Rahmen seines Schwerpunktthemas „OZG-Umsetzung“ zum Ziel gesetzt, die Bereitstellung und Nachverfolgung der Mittel aus dem Konjunkturpaket rechtssicher und mit geringstmöglichem Aufwand zu ermöglichen.

Nachnutzungsmodell FIT-Store

Ein erklärtes Ziel des OZG ist es, die Nachnutzung von einmal entwickelten Lösungen durch möglichst viele Akteure der Verwaltung zu erreichen. Aufgrund vergaberechtlicher Vorgaben sind die Modalitäten der Nachnutzung von Lösungen zwischen Ländern meist komplex und mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden. Um durch einen schlanken Nachnutzungsmechanismus die Umsetzung des OZG zu beschleunigen, wurde 2020 im Auftrag des IT-Planungsrates der FIT-Store konzipiert. Ziel des FIT-Stores ist es, die Bedingungen, zu denen

Softwarelösungen auf Länderebene nachgenutzt werden können, zu vereinfachen und zu standardisieren. Im Jahr 2021 wird der IT-Planungsrat die Realisierung des FIT-Stores als Plattform für rechtskonforme Nachnutzungsvorhaben unterstützen.

Unternehmenskonto

Ein möglichst reibungsloses, digitales Zusammenspiel zwischen der freien Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung ist ein wichtiger Faktor für den Wirtschaftsstandort Deutschland und daher auch ein Schwerpunkt der Arbeit des IT-Planungsrates. Unter der Regie des Themenfeldführers Hamburg steht der IT-Planungsrat im engen Austausch mit verschiedenen Wirtschaftsverbänden. Ziel ist es, die Anforderungen der Wirtschaft möglichst früh in die Entwicklungsprozesse von OZG-Leistungen einzubeziehen. Ein konkretes Projekt ist das Unternehmenskonto, welches es Unternehmen ermöglichen soll, Verwaltungsprozesse länderübergreifend abzuwickeln. Das Unternehmenskonto bildet somit den Grundstein für eine ganzheitliche Digitalisierung von Business-to-Government-Beziehungen.

Registermodernisierung

Die Registermodernisierung ist ein wesentlicher Bestandteil der Digitalisierung der Verwaltung. Durch moderne, vernetzte Register soll der Datenaustausch ermöglicht werden, so dass Daten, die bereits in den Behörden vorliegen, von Bürger:innen nicht erneut vorgelegt werden müssen. Dafür bedarf es zum einen einer generellen Architektur, wie dieser Abruf erfolgen soll und zum anderen einer Ertüchtigung der Register. Die Konzeption einer bundesweiten Architektur wird aktuell im Projekt des IT-Planungsrates erarbeitet.



IM DIALOG



Die föderale Zusammenarbeit im Bereich IT und digitaler Verwaltung lebt von weitreichenden Dialogstrukturen, die alle relevanten Stakeholder aktiv miteinbezieht und gut miteinander vernetzt. Auswahl an Austausch- und Dialogformaten, die von der FITKO (Föderale IT-Kooperation) im Jahr 2020 begleitet wurden:

Unterstützte Gremienarbeit der FITKO 2020



5 IT-Planungsratssitzungen
(davon 3 regulär, 2 außerordentlich) – davon 5 virtuell



23 Mitglieder
(17 davon feste Mitglieder, 6 beratende Mitglieder)



89 Tagesordnungspunkte



60 Beschlüsse

Errichtung eines Kommunalgremiums

Um einen organisierten Austausch mit den Kommunen über deren verschiedene IT-Bedarfe zu ermöglichen, hat der IT-Planungsrat in seiner 30. Sitzung (23. 10. 2019) die Errichtung eines Kommunalgremiums beschlossen. Die erste Sitzung des neuen Gremiums fand am 26. 8. 2020 unter Vorsitz der FITKO statt. Die Mitglieder wurden von den kommunalen Spitzenverbänden benannt und setzen sich aus je drei Vertreter:innen der Landkreise, der Städte, der Gemeinden, der VITAKO sowie zwei Vertreter:innen der KGSt zusammen. Für den weiteren Austausch wurden auf ein monatliches virtuelles Format sowie zwei Präsenzsitzungen im Jahr vereinbart. Ziel ist es, die Belange der Kommunen durch direkte Kommunikation aufzunehmen und an den IT-Planungsrat adressieren zu können.

OZG-Erfahrungsaustausch

Am 22. und 23. September 2020 veranstaltete die FITKO gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) in ihrer Funktion als OZG-Programmmanagement nach der positiven Resonanz aus dem Vorjahr erneut einen OZG-Erfahrungsaustausch. Coronabedingt fand dieser Austausch ausschließlich virtuell statt. Insgesamt 160 Teilnehmer:innen – unter ihnen OZG-Koordinator:innen, Vertreter:innen sowohl der Themenfeld-Federführung als auch aus Bund, Ländern und Kommunen – nutzten die beiden Tage, um sich zu aktuellen Fragestellungen zum OZG auszutauschen und untereinander zu netzwerken.

Vernetzung über alle Ebenen – Unterstützung des NEXt-Netzwerkes

NEXt e.V. ist eine parteipolitisch unabhängige Organisation, die die Vernetzung von Verwaltungsmitarbeiter:innen über alle Ebenen hinweg verfolgt. Der IT-Planungsrat und die FITKO unterstützen das NEXt-Netzwerk auf verschiedenen Ebenen: Der Vorsitzende des IT-Planungsrats für das Jahr 2020, Dr. Markus Richter, ist gleichzeitig auch Schirmherr von NEXt e.V. – Dr. Annette Schmidt, Präsidentin der FITKO, ist persönliches Mitglied. Darüber hinaus unterstützt die FITKO das NEXt-Netzwerk als Partner-Organisation.

Einbindung der Fachministerkonferenzen

Die Fachministerkonferenzen sind bei der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung wertvolle Partner. Der IT-Planungsrat besetzt wichtige Querschnittskompetenzen im Bereich Digitalisierung, doch die Fachressorts sind gefragt, wenn es zum Beispiel um Gesetzesänderungen bei Fachverfahren geht. Großangelegte Digitalisierungsvorhaben können daher nur im Zusammenspiel gelingen. Aus diesem Grund bestimmen die Fachministerkonferenzen jeweils Ansprechpartner:innen, die als Schnittstelle zum IT-Planungsrat fungieren.

Diskussionsrunde mit Wirtschaftsverbänden

Eines der erklärten Ziele von Staatssekretär im BMI, Dr. Markus Richter, gleichzeitig Bundes-CIO und Vorsitzender des IT-Planungsrates 2020, war es, die Vernetzung mit externen Stakeholdern voranzutreiben. Ein erster konkreter Schritt in diese Richtung bildete der informelle Austausch mit Vertreter:innen großer deutscher Wirtschaftsverbände, der im Oktober 2020

IM DIALOG

stattfind. In der vom IT-Planungsrat und der FITKO gemeinsam organisierten Diskussionsrunde nahmen verschiedene Vertreter:innen des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK), des Zentralverbands des Deutschen Handwerks (ZDH), des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDA) und des Bundesverbands mittelständische Wirtschaft (BVMW) teil. Als ein Schwerpunkt wurde unter anderem die OZG-Umsetzung aus der Perspektive der Wirtschaft beleuchtet.

Einbindung der Geodateninfrastruktur Deutschland (GDI-DE) in die OZG-Umsetzung

Auf Basis einer Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern zum gemeinsamen Aufbau und Betrieb der deutschen Geodateninfrastruktur berichtet das Lenkungs-gremium GDI-DE dem IT-Planungsrat regelmäßig über den aktuellen Umsetzungsstand. Die Einbindung der GDI-DE in die OZG-Umsetzung hat sich vielfach als wertvoll erwiesen (beispielsweise bei der Standortanalyse zum Ausbau des Glasfasernetzes). Aus diesem Grund wurde 2020 ein Eckpunktepapier zur Einbindung der GDI-DE im Umsetzungsprozess des OZG erarbeitet und dem IT-Planungsrat vorgestellt. Ein regelmäßiger Jour Fixe findet zwischen GDI-DE (Vorsitz) und der FITKO statt.

Fachkongress des IT-PLR 2020 und 2021

Der für den 25. und 26. März 2020 geplante 8. Fachkongress des IT-Planungsrates musste aufgrund der Corona-Pandemie leider vom Gastgeberland Sachsen-Anhalt abgesagt werden. Der 9. Fachkongress findet am 17. und 18. März 2021 zum ersten Mal rein virtuell statt und wird vom Gastgeberland Sachsen und der FITKO organisiert. Das Programm fokussiert sich auf die Schwerpunktthemen „Onlinezugangsgesetz“, „Digital Souverän“ und „Zukunft des öffentlichen Dienstes“ mit Beiträgen von der Verwaltung für die Verwaltung.

Teilnehmer:innen Wirtschaftsverbände

DIHK

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK) vertritt die gesamte gewerbliche Wirtschaft in Deutschland. Seine Mitglieder sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) mit mehreren Millionen Unternehmen aus Industrie, Handel und Dienstleistungen – vom Kiosk-Besitzer bis zum Großkonzern

DR. ILJA NOTHNAGEL | Mitglied Hauptgeschäftsführung

ZDH

Zentralverband des Deutschen Handwerks

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von 1 Mio. Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5,5 Mio. Beschäftigten, ca. 368.000 Auszubildenden und einem Jahresumsatz von rund 612 Mrd. Euro.

DIRK PALIGE | Geschäftsführung

BDI

Bundesverband der Deutschen Industrie

Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Millionen Beschäftigten im Inland. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

IRIS PLÖGER | Mitglied Hauptgeschäftsführung

BDA

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeber

Die BDA setzt sich dafür ein, dass Unternehmen in Deutschland investieren, Innovationen vorantreiben, Arbeits- und Ausbildungsplätze schaffen können. Sie besteht aus 48 Bundesfachverbänden sowie 14 Landesverbänden. Die BDA vertritt als Interessenverband aller Branchen der privaten gewerblichen Wirtschaft in Deutschland die Arbeitgeberseite von ca. 70 % der Beschäftigten

ALEXANDER GUNKEL | Mitglied Hauptgeschäftsführung

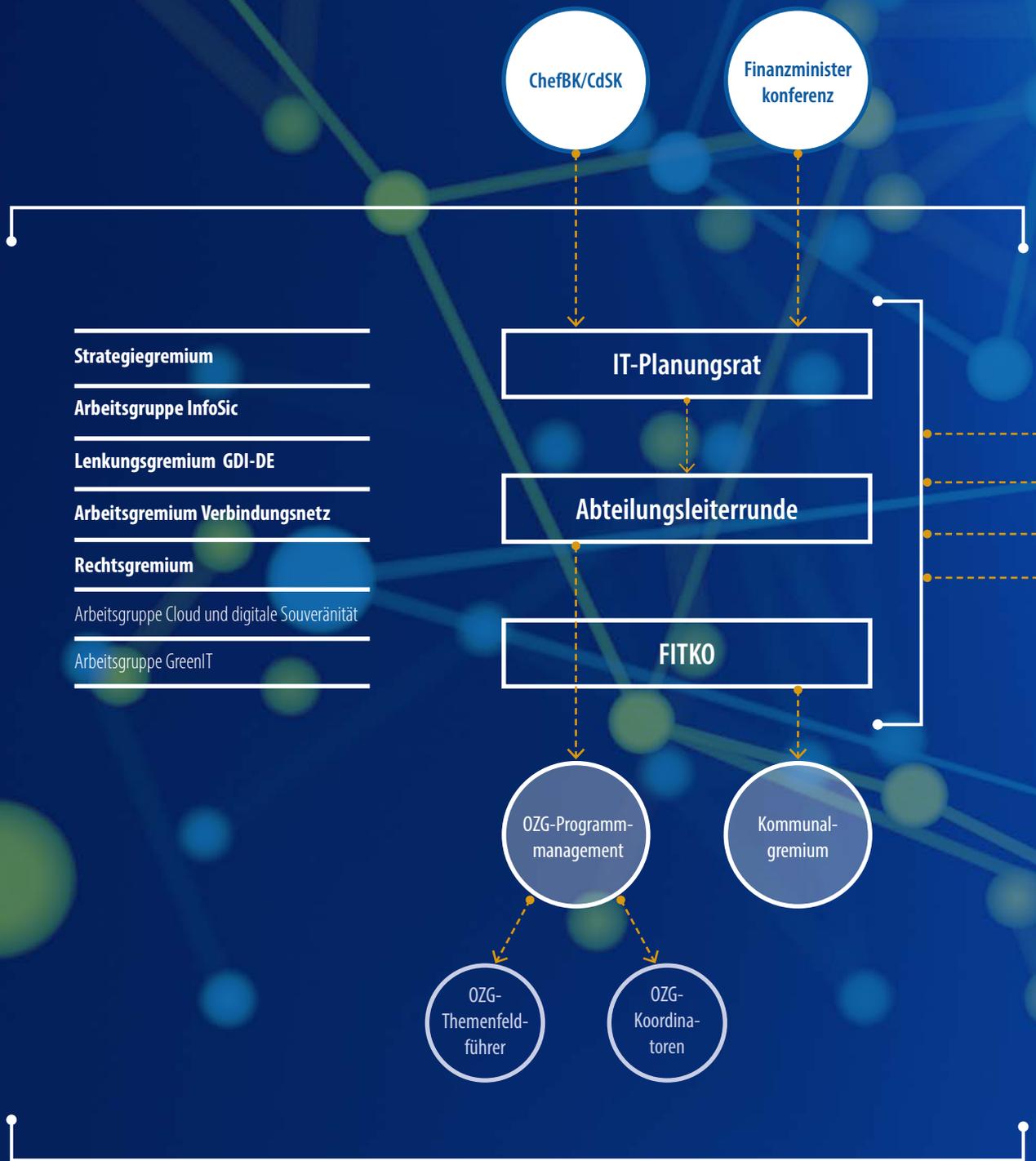
BVMW

Bundesverband Mittelständischer Wirtschaft

Der BVMW ist eine branchen-neutrale Interessenvertretung der mittelständischen Wirtschaft in Deutschland und vertritt kleine und mittlere Unternehmen und Selbständige. Der Verband vertritt, unter Einbeziehung der Mitglieder der rund 30 kooperierenden Fach- und Branchenverbände in der Mittelstandsallianz, die Interessen von über 900.000 Stimmen.

JÜRGEN VOGLER | Geschäftsführer Procilon IT-Solutions GmbH

PROJEKTE, PRODUKTE, STANDARDS DES IT-PLANUNGSRATES



FACHMINISTERKONFERENZ

Projekte IT-PLR

Umsetzung Leitlinie für Informationssicherheit

eID-Strategie

Online-Gateway

xDomea Regierung

Produkte IT-PLR

Behördenfinder Deutschland (BFD)

Deutsches Verwaltungsverfahrenverzeichnis (DVDV)

Online-Sicherheitsprüfung (OSiP)

Einheitliche Behördennummer 115

Datenportal für Deutschland (GovData)

Föderales Informationsmanagement (FIM)

Governikus

Governikus MultiMessenger (GMM)

Standards IT-PLR

DCAT-AP.de

XRechnung

XProzess

OSCI-Transport

XÖV-Standardisierung

XFall

XZuFi

XBau / XPlanung

XÖV-Standardisierungsrahmen

XDomea

XDatenfelder

XProzess

XVergabe

Projekte Digitalisierungsbudget

Registermodernisierung

Digitale Hochschulplattform

Interoperable Servicekonten für Bürger:innen

Föderales IT-Architekturmanagement

Portalverbund

Digitalisierungslabore

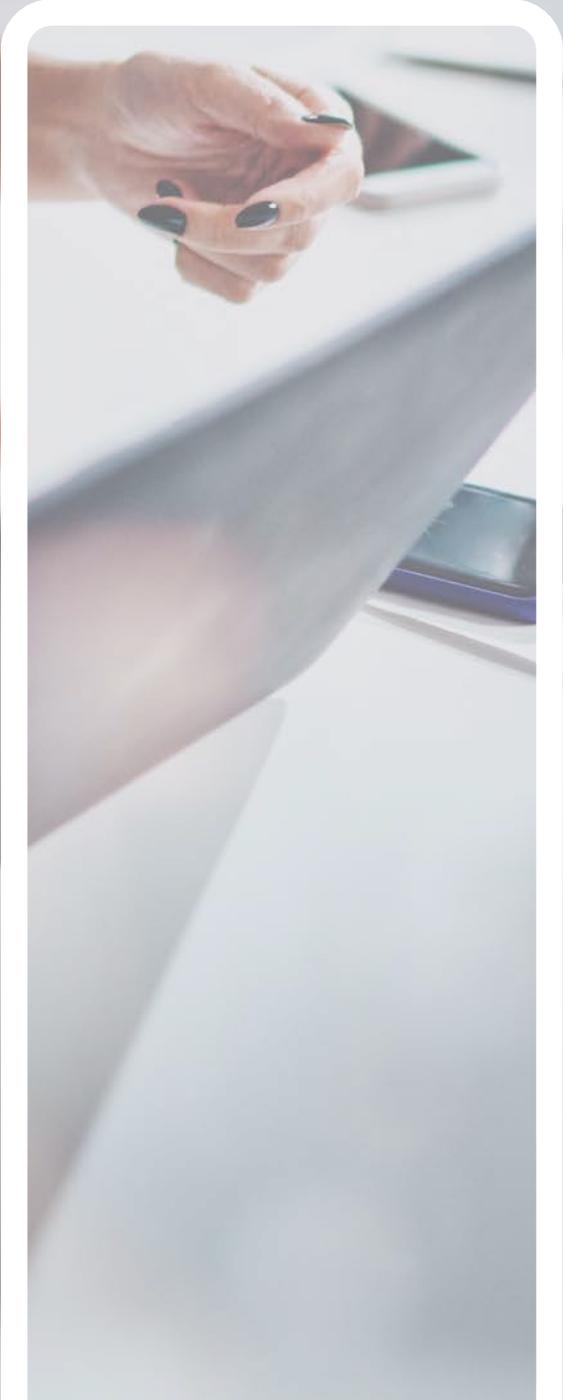
Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors

Referenzimplementierung

Unternehmenskonto/-en



PROJEKTE



PROJEKTE

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 des Staatsvertrages zur Ausführung von Art. 91c des Grundgesetzes steuert der IT-Planungsrat „Projekte und Produkte des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens“.

Projekte sind zeitlich befristete Vorhaben, die dem im Staatsvertrag genannten Zweck dienen müssen. Aufgrund dieser allgemein gehaltenen Definition können Projekte des IT-Planungsrates sehr unterschiedliche Vorhaben umsetzen: sie reichen u.a. vom Aufbau technischer Systeme über Lernplattformen bis hin zu Standardisierungsvorhaben.

Der Bund, ein Land oder auch ein Konsortium mehrerer Länder bzw. von Bund und Ländern erklären sich bereit, die Federführung von Projekten zu übernehmen. Bei der Steuerung der Projekte wird der IT-Planungsrat von der FITKO unterstützt. Mit einem von der FITKO entwickelten Projektvorgehensmodell werden Controlling-Daten erhoben, die eine Steuerung des Projektportfolios auch aus einer politisch-strategischen Sicht ermöglichen.

Umsetzung der Leitlinie für Informationssicherheit

Im März 2013 hat der IT-Planungsrat die Leitlinie „Informationssicherheit für die öffentliche Verwaltung“ verabschiedet und damit zwischen Bund und Ländern ein verbindliches Mindestsicherheitsniveau der IT-gestützten ebenenübergreifenden Zusammenarbeit vereinbart. Nach Auslaufen des fünfjährigen Umsetzungsplanes zur Leitlinie Ende 2018 – für die zuletzt ein Umsetzungsstand von 67 Prozent ermittelt werden konnte – wurde die Leitlinie überarbeitet und die fortgeschriebene Fassung in der



28. Sitzung des IT-Planungsrates im März 2019 beschlossen. Die aktualisierte Fassung konkretisiert die Sicherheitsziele und die dazu notwendig umzusetzenden Maßnahmen. Sie zielt verstärkt auf die Wirkung von Sicherheitsmaßnahmen ab; insbesondere auf eine lückenlose Umsetzung von Sicherheitskonzepten und deren Messbarkeit.

Der vom IT-Planungsrat im März 2020 verabschiedete neue Umsetzungsplan unterlegt die Vorgaben der Leitlinie mit konkreten Maßnahmen und messbaren Zielen, die stufenweise bis zum Jahr 2025 umgesetzt werden. Ein jährliches Berichtswesen mit 26 Kenn-

zahlen bietet dem IT-Planungsrat transparent Überblick zum Umsetzungsfortschritt.

Der Umsetzungsplan zur Leitlinie schreibt die stufenweise Umsetzung der Vorgaben. Für 2022 ist z. B. die flächendeckende Erstellung der Sicherheitskonzepte für geschäftskritische oder für OZG-Verfahren als Ziel vorgegeben. Parallel dazu wird jährlich die Fortbildung der Informationssicherheitsbeauftragten und die Durchführung von Sensibilisierungsveranstaltungen für die Beschäftigten durch den IT-Planungsrat gefördert. Die Förderung wird im Rahmen der ständigen Arbeitsgruppe Informationssicherheit des IT-Planungsrates zwischen Bund und Ländern abgestimmt.

eID-Strategie

Der Fokus der Projektgruppe eID-Strategie liegt auf der Umsetzung der Interoperabilität der Nutzer:innenkonten. Ziel ist es, dass Nutzer:innen mit einem einmal eingerichteten Nutzer:innenkonto jeden im Portalverbund angebotenen Online-Dienst abwickeln können.

Die Projektgruppe hat im Jahr 2020 die interoperablen Nutzer:innenkonten ausgestaltet und Standards für die Interoperabilität erarbeitet. Mehrere nicht-technische Herausforderungen konnten gelöst werden. Die Umsetzung der Arbeiten der Projektgruppe eID erfolgt im Rahmen des Projekts „Interoperable Servicekonten“.

Interoperable Servicekonten

Im Vorhaben „Interoperable Servicekonten“ wurden im Jahr 2020 die Grundlagen für die Interoperabilität der Nutzer:innenkonten im Portalverbund in Deutschland geschaffen – eine Forderung, die sich aus dem Onlinezugangsgesetz ergibt. Hierbei wird das Ziel verfolgt, dass Bürger:innen zukünftig nur noch ein Nutzer:innenkonto benötigen, um Verwaltungsleistungen deutschlandweit in Anspruch zu nehmen. In Bayern wurden die technischen Komponenten und die organisatorischen Rahmenbedingungen für dieses Vorhaben umgesetzt. Der Produktivstart für die Interoperabilität der Nutzer:innenkonten kann somit ab dem 1.1.2021 erfolgen.



„Um die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes zu erfüllen, muss die Interoperabilität aller Servicekonten bis spätestens Ende 2022 hergestellt sein. Nach derzeitiger Planung wird das Initialprojekt trotz seiner hohen Komplexität bei Bund und allen 16 Ländern ein Jahr vor offiziellem Ende abgeschlossen.“

MARTIN KIRSCHENBAUER | Projektleiter und stellvertretender Referatsleiter Onlinezugangsgesetz, Identitätsmanagement

Darüber hinaus haben der Bund und die Länder eine Rollout-Planung für die Interoperabilität der Servicekonten erarbeitet. Diese gilt es im Jahr 2021 aktiv umzusetzen.

Das Initialprojekt zum Aufbau der Interoperabilität wird nach derzeitiger Planung zum 31.12.2021 abgeschlossen. Für das Jahr 2022 ist der Beginn des regulären Betriebes des aus dem Vorhaben „Interoperable Servicekonten“ hervorgehenden Produktes FINK - Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzer:innenkonten vorgesehen.

Unternehmenskonto/-en

Der IT-Planungsrat greift das Bedürfnis der deutschen Unternehmen nach einfachen und schnellen Onlinediensten auf und stellt dieses Ziel in das Zentrum der Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes. Die Wirtschaft hat in zahlreichen Stellungnahmen betont, wie wichtig es sei, dass Verwaltungsleistungen deutschlandweit mit nur einem Konto abgewickelt werden können. Das Projekt „Unternehmenskonto/-en“ hat den Auftrag, die Anforderungen der Unternehmen zu erheben und mit den bestehenden technischen Lösungen abzugleichen. Dabei soll die Konvergenz der Unternehmenskonten gewährleistet werden.

Der IT-Planungsrat hat Bayern und Bremen beauftragt, das digitale Unternehmenskonto für alle Bundesländer auszurollen. Bayern schafft die technischen und praktischen Voraussetzungen für die Umsetzung auf ELSTER-Basis. Bremen prüft die Module „Funktionspostfach“ und „Autorisierung im Unter-

nehmen“ als weitere mögliche Komfortfunktionen für das Unternehmenskonto.

Die aktuelle Zeitplanung sieht erste Funktionen bereits für das Jahr 2021 vor. Ab Mitte 2022 kann das bundeseinheitliche Unternehmenskonto bundesweit ausgerollt werden.

Online-Gateway Portalverbund (PVOG)

Ziel des Online-Gateways Portalverbund (PVOG) ist die Verbindung der Verwaltungsportale der Länder sowie des Verwaltungsportals des Bundes. Durch Basiskomponenten und unter Verwendung eines zentralen Datenspeichers findet der Austausch und die Aktualisierung der Datenbestände über alle Portale statt. So können über jedes Portal bundesweit alle verfügbaren Online-Dienste erreicht werden.

Mit der Freigabe der Software „Suchen & Finden“ und der Produktivsetzung der PVOG-Komponenten Sammlerdienst, Bereitstellendienst, Suchdienst und Suchclient im Jahr 2020 konnten die grundlegenden Voraussetzungen zur Erreichung dieses Ziels geschaffen werden. Den Teilnehmer:innen des Portalverbundes wird damit größtmögliche Flexibilität zum Anschluss an das PVOG geboten.

Im Frühjahr 2021 soll die Anbindung aller Verwaltungsportale von Bund und Ländern abgeschlossen sein. Bürger:innen oder Unternehmen werden dann zum ersten Mal deutschlandweit alle Verwaltungsleistungen des Bundes und der Länder im Portalverbund erreichen – unabhängig davon, auf welchem Verwaltungsportal sie einsteigen. Darüber hinaus liegt der Fokus des Projekts PVOG für 2021 in der Umstellung des Betriebs auf den Standard XZuFi 2.2. Das Online-Gateway soll dadurch befähigt werden, nicht nur die Umsetzung des OZG zu unterstützen, sondern auch alle durch die EU-Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG) geforderten Informationen zu Verwaltungsleistungen bereitzustellen. Um die Nutzungsfreundlichkeit der Software „Suchen & Finden“ zu erhöhen, wird des Weiteren das UX-Design des Suchclients fortlaufend angepasst. Zudem werden ein neutrales visuelles Design sowie ein Styleguide erstellt und umgesetzt.

Einen weiteren Schwerpunkt des Projekts PVOG bildet die geordnete Übergabe des PVOG an die FITKO (Föderale IT-Kooperation) zum Regelbetrieb in 2021.

Durchführung von Digitalisierungslaboren

Bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen spielt die Nutzer:innenzentrierung eine wichtige Rolle. Nur wenn digitale Verwaltungsangebote einen echten Mehrwert für die Nutzer:innen darstellen, werden sie auch genutzt. Deswegen wird im Rahmen der OZG-Umsetzung im föderalen Programmteil mit der innovativen Methode Digitalisierungslabor gearbeitet. Im Zuge der Themenfeldarbeit priorisierten die beteiligten Akteur:innen solche Verwaltungsleistungen, die besonders gut geeignet sind, bei der Erarbeitung digitaler Lösungen, die Methodik der Digitalisierungslabore einzusetzen. Jedes der 14 Themenfelder hat mindestens zwei Labore durchgeführt.

Im Digitalisierungslabor arbeiten interdisziplinäre Teams in Design-Thinking-Workshops zusammen. In diesen Workshops dreht sich alles um die Fragen, wie die digitalen Leistungsanträge aussehen können und auf welche Weise die Komplexität der zukünftigen digitalen Prozesse vereinfacht werden können. Die Bedürfnisse der Bürger:innen und Unternehmen sowie der Beschäftigten in den Verwaltungen stehen dabei im Mittelpunkt.

Um von Anfang an verschiedene Blickwinkel auf den Digitalisierungsprozess einzubinden, werden die Teilnehmenden möglichst divers zusammengesetzt: Beschäftigte von Bundes- und Landesministerien sowie der vollziehenden Behörden, Fachleute für Rechtsfragen und IT, User-Experience-Designer sowie Agile Coaches. Dazu „echte“ Nutzer:innen, die die Leistungen beziehen und die Anträge bereits gestellt haben.

Vorgehen im Digitalisierungslabor

Zunächst wird im Labor der Ist-Zustand der jeweiligen Verwaltungsleistungen analysiert. Dabei werden existierende Anträge und Formulare geprüft. In Interviews und Nutzer:innentests zeigen sich dabei die Hürden und Verbesserungsmöglichkeiten. Anhand dieser Ergebnisse wird in den Workshops ein Soll-Prozess entwickelt. Dieser Soll-Prozess berücksichtigt die identifizierten Herausforderungen und lässt alle Beteiligten zu Wort kommen.

Ergebnisse aus den Laboren

Die in den Digitalisierungslaboren erarbeiteten Ergebnisse werden in ein Konzeptpaket und ein Um-

„Im März 2020 hat der IT-Planungsrat eine Vereinfachung der Architektur für das Online-Gateway beschlossen. Diese zum damaligen Projektstand nicht leicht zu treffende Entscheidung gepaart mit der Umstrukturierung der Projektorganisation ist rückblickend als ein wichtiger und richtiger Schritt zu werten. Trotz der technischen Komplexität, der Vielzahl an Schnittstellen und Abhängigkeiten zu anderen Projekten ist es allen Projektbeteiligten gelungen, weiter gemeinsam konzentriert und mit hoher Einsatzbereitschaft daran zu arbeiten, die für 2020 gesteckten Ziele zu erreichen.“

DANIELA CRONE | Projektverantwortliche Online-Gateway Portalverbund, BMI

setzungsplan unterteilt, zusammengefasst und als Grundlage für die Umsetzung in Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt: Das Konzeptpaket enthält einen Klick-Prototypen sowie FIM Stamm- und OZG-Referenzinformationen. Der Umsetzungsplan enthält Verbesserungsmöglichkeiten der bestehenden Prozesse und Empfehlungen für die Referenzimplementierung sowie für die bundesweite Nachnutzung.

Zur Übersicht über die laufenden und stattgefundenen Labore:



Folgende Digitalisierungslabore werden zurzeit über das Digitalisierungsbudget finanziert:

- **Fischereischein** genehmigt am 23. 6. 2020
Laufzeit: 1. 7. 2020 – 15. 3. 2021
 - **Sorgerechtsregister** genehmigt am 8. 12. 2020
Laufzeit: 15. 12. 2020 – 30. 6. 2021
-

Referenzimplementierung

Im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) erfolgt ein Teil der Digitalisierung der über 4000 OZG-Leistungen durch entsprechende Referenzimplementierungen

Aufbauend auf den Ergebnissen der Digitalisierungslabore sollen Praxistauglichkeit, Nutzungsorientierung und Nachnutzbarkeit von digitalisierten und priorisierten Verwaltungsleistungen aus dem föderalen Digitalisierungsprogramm möglichst schnell durch Referenzimplementierungen geprüft und erste Umsetzungsmöglichkeiten erprobt werden. Als Anreiz für eine länderübergreifende Umsetzung des OZG können für Referenzimplementierungen vom jeweils umsetzenden Bundesland Mittel aus dem Digitalisierungsbudget über die FITKO (Föderale IT-Kooperation) beantragt werden. Voraussetzung für die Bereitstellung von Mitteln ist die Einhaltung von Kriterien, die eine hohe Nachnutzbarkeit der entwickelten Lösungen sicherstellen sollen.

Nach Prüfung durch die FITKO sowie einer positiven Entscheidung zur Mittelvergabe durch die Abteilungsleiterrunde des IT-Planungsrates werden die entsprechenden Gelder zur Verfügung gestellt. Mit Stand Dezember 2020 wurde in zwölf Projekten mit Referenzimplementierungen mit einem Gesamtvolumen von rund 47 Mio. EUR mit der Umsetzung der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen begonnen.

-
- **Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen**
 - **Erteilung Aufenthaltstitel**
 - **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Bereich Bergbau**
 - **Digitalisierung von wirtschaftsbezogenen Verwaltungsleistungen**
 - **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen im Bereich Anlagenbetrieb und -prüfung**
 - **Ummeldung Einwohnermeldeamt**
 - **Zahlung Unterhaltsvorschuss**
 - **Corona-Expressumsetzung „Hilfe zum Lebensunterhalt“**
 - **Corona-Expressumsetzung „Infektionsschutzgesetz“**

- **Digitales Schulzeugnis**
 - **Ehrenamtskarten-App**
 - **Elektronischer Heilberufsausweis (eHBA)**
-

Registermodernisierung

Um die Verwaltungsdigitalisierung auf die nächste Qualitätsstufe zu heben und aus Nutzer:innensicht „nachweisfreie“ Verwaltungsleistungen anbieten zu können, braucht es eine moderne Registerlandschaft. Solch eine Registerlandschaft stellt Verwaltungsdaten in hoher Qualität bereit und ermöglicht einen einfachen und sicheren elektronischen Datenaustausch unter Einhaltung höchster Datenschutzstandards.

Es gibt in Deutschland über 350 verschiedene Registertypen, verteilt über alle föderalen Ebenen. Um Bürger:innen sowie Unternehmen und die Verwaltung zügig und nachhaltig zu entlasten, bedarf es eines systematischen Vorgehens. Dafür hat der IT-Planungsrat das Projekt Registermodernisierung eingerichtet. Das unter der Federführung des Bundes und der Länder Bayern und Hamburg stehende Projekt hat eine Vielzahl von Stakeholdern der „Register-Community“ eingebunden und ein Zielbild für eine modernisierte Registerlandschaft sowie eine Umsetzungsplanung über die nächsten fünf Jahre entwickelt. Das Zielbild beschreibt erstens ein technisches System zur Umsetzung des Once-Only-Datenaustausches in Deutschland sowie grenzüberschreitend innerhalb der EU; zweitens die Anforderungen an moderne interoperable Register auf Seiten der registerführenden Stellen; drittens die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen sicheren und datenschutzkonformen Datenaustausch sowie viertens die Aufgaben einer künftigen Governance.

Im Jahr 2021 sollen die wesentlichen Grundlagen für eine nachhaltige Realisierung des Zielbildes geschaffen werden. Zugleich soll der Einstieg in die agile Umsetzung erfolgen: Wesentliche Elemente des Zielbildes werden erprobt („Proof of Concept“) und dann schrittweise umgesetzt. Die Modernisierung von Registern und die Schaffung einer künftigen Organisationsstruktur werden systematisch vorangetrieben. Bei der Umsetzung werden auch für die

„Wir geben es offen zu: Angesichts der Dimensionen hat uns im Projektverlauf an der ein oder anderen Stelle durchaus mal ein Schwindelgefühl ergriffen. Doch mit der nötigen Portion Humor, gesundem Pragmatismus und natürlich viel fachlicher Arbeit haben wir uns bisher stets wieder Boden unter den Füßen verschafft. Ganz besonders haben wir uns über die Unterstützung und kollegiale wie konstruktive Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen bei Bund, Ländern und Kommunen gefreut. Herzlichen Dank dafür! Die ‚Welt der Register‘ ist voller engagierter Kolleginnen und Kollegen und wir freuen uns darauf, gemeinsam die Modernisierung der deutschen Registerlandschaft weiter voranzutreiben!“

PHILIPP KEUCH | Referent im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

grenzüberschreitende Beförderung des Once-Only-Prinzips relevante Durchführungsrechtsakte der Europäischen Kommission im Rahmen der Verordnung zum SDG (Single Digital Gateway) berücksichtigt.

Das Jahr 2022 steht ganz im Zeichen einer konzentrierten Umsetzung. Es erfolgt die flächendeckende Einführung der technischen und organisatorischen Maßnahmen sowie die Herstellung von Anschlussfähigkeit an das europäische System. Relevante Register werden durch eine erprobte Methodik bei der Weiterentwicklung unterstützt. Notwendige Gesetzesvorhaben werden weiter vorangetrieben.

Aufbau eines föderalen IT-Architekturmanagements

Eine moderne digitale Verwaltung kann nur erfolgreich sein, wenn die IT-Landschaften aller Verwaltungsebenen optimal zusammenspielen. Deshalb hat der IT-Planungsrat die FITKO im Rahmen einer

föderalen Digitalisierungsstrategie damit beauftragt, in Kooperation mit Bund und Ländern federführend eine föderale IT-Architektur zu erarbeiten.

Dazu müssen

1. **bereits bestehende Infrastrukturelemente, die es zu integrieren gilt, zunächst festgestellt werden (IST-Architektur), um darauf aufbauend**
2. **zusätzlich benötigte Infrastruktur auf Basis strategischer Ziele und externer Anforderungen zu identifizieren, wodurch schließlich**
3. **eine entsprechende SOLL-Architektur erarbeitet werden kann.**

Dabei muss gewährleistet werden, dass sich insbesondere neuzuschaffende Infrastrukturelemente in die bestehende IT-Landschaft einfügen und für alle Anwendungen einen hohen Mehrwert bieten. Für

dieses Vorhaben ist ein föderales IT-Architekturmanagement notwendig. Das föderale IT-Architekturmanagement der FITKO (Föderale IT-Kooperation) umfasst sowohl die fachlichen (organisatorischen) als auch die technischen Strukturen der deutschen Verwaltung und dient als Bindeglied zwischen Strategie und Umsetzung.

Aus technisch-organisatorischer Perspektive erstreckt sich das föderale IT-Architekturmanagement über mehrere architektonische Schichten auf allen föderalen Ebenen:

-
1. **Facharchitektur: Leistungen, Prozesse und Verantwortlichkeiten**
 2. **Informationssystemarchitektur: Anwendungen, Daten und Schnittstellen**
 3. **Technologiearchitektur: Hardware, Middleware und IT-Infrastruktursysteme**
-

Standardisierte Datenaustauschformate sind für die ebenenübergreifende Kommunikation essentiell. Daher stellt die Entwicklung und Optimierung standardisierter Schnittstellen auf der Basis fachlicher Bedarfe einen Schwerpunkt des IT-Architekturmanagements dar.

Das IT-Architekturmanagement der FITKO legt den Schwerpunkt zunächst auf hoch priorisierte Anwendungsbereiche des Onlinezugangsgesetzes (OZG). Damit soll ein Beitrag zu einer schnellen und gleichzeitig nachhaltigen sowie wirtschaftlichen OZG-Umsetzung geleistet werden.

xdomea Regierung

Ziel von xdomea Regierung ist es, einen medienbruchfreien und strukturierten Dokumentenaustausch zwischen Behörden zu ermöglichen. Statt E-Mails mit Unterlagen zu verschicken oder von Dokumentenservern herunterzuladen, sollen Dokumente direkt zwischen den elektronischen Akten-systemen ausgetauscht werden. Folgende Ziele sollen im Rahmen des Projektverlaufs erreicht werden:



-
1. **Fachliche Ausprägung des verbindlichen Standards XDomea**
 2. **Entwicklung eines Betriebskonzepts zur Einbindung in das Deutsche Verwaltungsverfahrensteuerverzeichnis (DVDV)**
 3. **Erstellung eines Leitfadens**
-

Während der Projektverlauf bis zum Ende des Jahres 2019 planmäßig war, konnten die Arbeiten aufgrund des Ausscheidens der Projektleitung im Jahr 2020 nicht wie geplant weitergeführt werden. Es ist nicht gelungen, den Weggang zu kompensieren, so dass die für 2020 geplanten Ziele nicht erreicht werden



konnten. Durch die Beauftragung von externem Personal sollen eine aktualisierte Projektplanung erstellt und Maßnahmen zum weiteren Vorgehen erarbeitet werden.

Forschungs-, Entwicklungs- und Umsetzungsprojekt für die Qualifizierung des digitalisierten öffentlichen Sektors (Qualifica Digitalis)

Die notwendige Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen kann nur gelingen, wenn alle Verwaltungsmitarbeiter:innen über entsprechende berufliche Handlungskompetenzen und Qualifikationen verfügen. Benötigte Kompetenzen und Qualifikationen für die Arbeit in der Verwaltung 4.0 müssen durch systematische, den veränderten Anforderun-

„Wichtig für den weiteren Fortgang des Projektes ‚Qualifica Digitalis‘ wird es sein, Kooperation und Austausch zwischen Wissenschaft, Verwaltungspraxis, Gewerkschaften, Interessenvertretungen und Bildungseinrichtungen fortzuführen und zu vertiefen. Ohne die Expertise und Erfahrungen aller Beteiligten wird es nur schwer gelingen können gute, bedarfsorientierte und breit nutzbare Ergebnisse zu erzielen. Die konkrete Gestaltung dieses Prozesses wird eine Herausforderung für die weitere Projektarbeit in 2021 und 2022 sein.“

KATJA LESSING | Projektleiterin beim Senator für Finanzen Bremen

gen angepasste Qualifizierungsarbeit der Bildungsträger und öffentlichen Arbeitgeber erworben und weiterentwickelt werden. Zweck des Projektes Qualifica Digitalis ist es, hierzu einen Beitrag zu leisten.

Im Projekt werden die Auswirkungen der Digitalisierung des öffentlichen Sektors auf berufliche Anforderungen, Kompetenzen und Qualifikationen der Beschäftigten in Bund, Ländern und Kommunen untersucht. Aus den gewonnenen Erkenntnissen sollen dann Qualifizierungsmaßnahmen und Handlungsempfehlungen für die Aus-/Fortbildung und die Personalentwicklung entwickelt werden. Die erarbeiteten Vorschläge für Anpassungen von Ausbildungsordnungen, für konkrete Konzepte/Curricula für Fort- und Weiterbildungsangebote werden interessierten Behörden als Blaupausen zur Verfügung gestellt. Flankierend wird es Vorschläge für mögliche Rechtsanpassungen im Beamten- und Tarifrecht geben.

In der ersten Projektphase steht die Erfassung veränderter beruflicher Anforderungen und Kompetenzbedarfe durch wissenschaftliche Analyse und Aufbereitung im Vordergrund. Im Juli 2020 wurde hierzu in einem ersten Baustein mit der Metastudie „Kompetenzen, Perspektiven und Lernmethoden im digitalisierten öffentlichen Sektor“ der aktuelle Diskussionsstand in der Literatur erhoben und zusammengeführt. In einem weiteren Baustein werden ab Ende 2020 mittels standardisierter Online-Befragungen in den Fachaufgabenbereichen Sozial-, Justiz-, Steuerverwaltung, IT-Steuerung/IT-Service, Zentral- und Bildungsverwaltung sowie weiterer bürgernahe Dienste in Behörden von Bund, Ländern und Kommunen Erhebungen durchgeführt. Fortgeführt werden die Erhebungen bis Mitte 2021 durch qualitative Befragungen.

„Die Ausrichtung der Projektumsetzung auf die schnelle Erarbeitung erster Ergebnisse ohne lange Abstimmungsrunden am Anfang hat zu einer hervorragenden Motivation der beteiligten Partner geführt. Führende Hochschullehrer und ihre Teams arbeiten vertrauensvoll und offen zusammen. Mit dem parallel laufenden Projekt KI-Campus hat sich eine sehr gute Zusammenarbeit entwickelt, von der das Projekt eGov-Campus sehr profitiert.“

MIRCO SANDER | Referatsleiter IT-Planungsrat und ebenenübergreifende Zusammenarbeit in der Hessischen Staatskanzlei – Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung

Parallel wird in der zweiten Projektphase ab Januar 2021 mit der Entwicklung von Qualifizierungsmaßnahmen begonnen. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Analysen fließen dann ab Mitte 2021 in die Konzeptentwicklung ein.



Im Jahr 2022 steht die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen einschließlich konkreter Umsetzungsvorschläge im Vordergrund. Hier soll es vor allem Empfehlungen für Personalentwicklungsmaßnahmen, Kompetenzprofile und Unterrichtsentwürfe geben. Angedacht ist außerdem die Pilotierung einzelner Maßnahmen in interessierten Bildungseinrichtungen und Behörden.

Bildungsplattform eGovernment (eGov-Campus)

Der eGov-Campus ist eine Lernplattform für digitale Lehrangebote auf dem Gebiet eGovernment/Verwaltungsinformatik. Die Lernplattform wird sowohl von Hochschulen für das eigene Studienangebot als auch zur Weiterbildung von Mitarbeiter:innen des öffentlichen Dienstes genutzt werden. Nur durch eine fokussierte Förderung und Erarbeitung digitaler Lehrangebote kann erreicht werden, dass die für die



Umsetzung der Digitalisierung der öffentlichen Hand erforderlichen Mitarbeiter:innen mit den notwendigen Digitalkompetenzen zur Verfügung stehen. Der eGov-Campus macht das vorhandene Lehrangebot zugänglich und unterstützt die Hochschulen in der Erarbeitung von zusätzlichem digital verfügbarem Lehrmaterial sowohl durch finanzielle Förderung als auch durch Workshops und Leitlinien zum Ausbau der Kompetenzen in der digitalen Lehre. Führende Hochschullehrer:innen sowie Mitarbeiter:innen ihrer Lehrstühle sind engagiert, gemeinsam neue Standards im Lehren und Lernen zu setzen.

Die Plattform nutzt erprobte Software, die gemeinsam mit dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Projekt zur Schaffung einer Lernplattform für künstliche Intelligenz (KI-Campus) weiterentwickelt wird. Weitere Synergien mit dem KI-Campus werden umgesetzt.

Anfang 2021 wird das Webportal mit den ersten beiden Lehrmodulen zur Verfügung stehen. Dann wird auch eine auf den Inhalten des eGov-Campus basierende Zertifikatsweiterbildung E-Government der Universität Münster beginnen. In der ersten Hälfte von 2021 folgen weitere drei Module. Bis Ende der geplanten Projektlaufzeit im Dezember 2021 sollen etwa 15 Module freigeschaltet sein.

Im Jahr 2022 soll die Bildungsplattform eGov-Campus in den Regelbetrieb übergehen. Weiterhin soll das Lehrangebot mit ca. zehn zusätzlichen Lehrmodulen weiter ausgebaut werden. Durch geeignete Kommunikationsmaßnahmen ist die Nutzung des Weiterbildungsangebots durch die zuständigen Stellen des öffentlichen Dienstes in signifikantem Umfang sicherzustellen.



PRODUKTE



PRODUKTE

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 4 des Staatsvertrages zur Ausführung von Art. 91c des Grundgesetzes steuert der IT-Planungsrat „Projekte und Produkte des informations- und kommunikationstechnisch unterstützten Regierens und Verwaltens“.

Produkte sind dauerhaft betriebene Dienste, die den im Staatsvertrag genannten Zweck erfüllen. Hierzu zählen u.a. technische Schnittstellen, Kommunikationsdienste, zentrale Anwendungen und Methoden.

Alle Produkte des IT-Planungsrates werden zukünftig von der FITKO (Föderale IT-Kommunikation) gebündelt koordiniert. Dabei steht eine bedarfsorientierte Betreuung der Produkte im Vordergrund, die ihre nachhaltige Weiterentwicklung sicherstellt. Ermöglicht wird dies durch eine interdisziplinäre Vernetzung mit den FITKO-Arbeitsfeldern IT-Architekturmanagement, Standardisierung und Steuerung Einzelprojekte.

DVDV 2.0

Das Deutsche Verwaltungsdienstverzeichnis (DVDV) bildet eine fach- und ebenenübergreifende Infrastrukturkomponente für das E-Government in Deutschland. In diesem nicht öffentlichen Verzeichnisdienst werden jene technischen Verbindungsdaten von Online-Diensten hinterlegt, die zu ihrer Nutzung von anderen im Netzwerk verbundenen Einrichtungen benötigt werden. Auskunftssuchende und Nutzer:innen des DVDV sind Applikationen (Fachverfahren) und nicht natürliche Personen.

Das DVDV ermöglicht eine rechtsverbindliche elektronische Kommunikation von und mit Behörden über die vorhandenen Fachverfahren auf höchstem Sicherheitsniveau. Seit Oktober 2019 wird die Produktversion DVDV 2.0 erfolgreich genutzt. Neben der Vielzahl der bisher etablierten Fachstandards wurden jüngst weitere Standards wie z. B. XBau und XWaffe integriert. DVDV 2.0 ist bewusst darauf ausgerichtet, möglichst viele weitere Fachstandards aufzunehmen. Zur Erreichung dieses Ziels sind umfangreiche Beratungsleistungen und Anpassungen bzw. Erweiterungen der Funktionalitäten erforderlich.

Präsente Themen, die auch im Jahr 2021 umfangreichen Handlungsbedarf erfordern werden, sind die Registermodernisierung und die Nutzung des DVDVs im Kontext der OZG-Umsetzung. Für die breite Etablierung des DVDVs als Quelle technischer Verbindungsparameter zur Erfüllung hoheitlicher Aufgaben bzw. Aufgaben zur Umsetzung von öffentlichen Verwaltungsdiensten, wird der Verzeichnisdienst auch für verwaltungsexterne Institutionen geöffnet. Diese Öffnung erfordert eine grundlegende Anpassung der aktuell verwendeten Schlüssel-systematik, da die Authentizität der beteiligten Kommunikationspartner von entscheidender Bedeutung ist.

Im Hinblick auf die Registermodernisierung ist das DVDV bei Themen wie „Fortschreibung der Register“, „Abruf von Daten aus Registern“ sowie „Lieferung von Nachweisen“ (OZG/SDG) vorgesehen.



Im Jahr 2022 werden der Rollout mit Fokus auf OZG-Leistungen und das Datencockpit weiter vorangetrieben. Auch die Tätigkeiten in Bezug auf die Registermodernisierung werden im Jahr 2022 weiterhin Ressourcen benötigen. Darüber hinaus ist es im Jahr 2022 essenziell, Vorbereitungen für das Jahr 2023 zu treffen um sicherzustellen, dass die SDG-Umsetzung/Anbindung reibungslos funktioniert. Hierzu ist eine ständige Analyse des erforderlichen Funktionsumfangs von DVDV 2.0 zwingend notwendig, um den daraus resultierenden Weiterentwicklungsbedarf zu identifizieren und entsprechende Maßnahmen umzusetzen. Diesem Erfordernis dient bereits jetzt das in Vorbereitung befindliche Life-Cycle-Management-System.

Föderales Informationsmanagement (FIM)

Das Föderale Informationsmanagement (FIM) liefert standardisierte Informationen für Verwaltungsleistungen. Nach einheitlicher Methodik werden komplizierte Gesetzestexte von Leistungen in allgemein verständliche Sprache übersetzt, die zugehörigen Prozesse entwickelt und universelle Datenfelder für Online-Formulare erstellt. Ein wesentlicher Meilenstein für die Akzeptanz und die Nutzungsfreundlichkeit von FIM ist die Verfügbarkeit von Datenübertragungsschnittstellen, die den einfachen Austausch sowie die Suche und Filterung von FIM-Stamminformationen zwischen den zentralen und dezentralen FIM-Repositorys ermöglicht. Diese werden im Jahr 2021 implementiert. Parallel werden die organisatori-

„Ein besonderes Highlight in 2020 war der #WirVsVirus-Hackathon der Bundesregierung, bei dem sich die GovData-Mannschaft aktiv und nachhaltig zum Beispiel im Bereich der Öffnung und Verfügbarmachung von Daten für den Hackathon aber auch darüber hinaus einbringen konnte. Es war beeindruckend, wie mit einem klassischen Instrument aus der OpenData Welt (einem Hackathon) über 27.000 aktive Teilnehmer an einem Wochenende mehr als 1.500 Lösungen im Kampf gegen die Pandemie entwickelt haben.“

CHRISTIAN HORN | Leiter Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData, Freie und Hansestadt Hamburg, Senatskanzlei

schen Abläufe in dem Redaktionsprozess sowohl innerhalb der Verwaltungsebenen als auch übergreifend konzipiert, erprobt und eingeführt. Zum weiteren Aufbau der Methodenkompetenz bei Bund, Ländern und Kommunen werden die Schulungsangebote auf virtuelle Formate umgestellt. Für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes ist geplant, die Themenfelder durch eine zentrale Erstellung/Modellierung von FIM-Stamminformationen zu unterstützen.

Im Jahr 2022 liegt der Fokus auf folgenden Themen:

- Fortführung der Unterstützung der Themenfelder bei der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes durch zentrale Erstellung von FIM-Stamminformationen (Beschreibung der Verwaltungsleistungen in den drei FIM-Bausteinen „Prozesse“, „Datenfelder“ und „Leistungen“ durch externe Dienstleister)
- Optimierung der Abläufe in den Redaktionsprozessen
- Ausbau der Kommunikationsmaßnahmen zu Bund, Ländern und Kommunen
- Aufbau und Optimierung der technischen Vernetzung der Redaktionen untereinander

- Entwicklung von Standards zur Automatisierung von Qualitätssicherungsmaßnahmen
- Evaluierung der bisherigen Ergebnisse verbunden mit der Konzeption und Umsetzung des identifizierten Optimierungspotentials
- Konzeptionelle und technische Anbindung/Berücksichtigung von thematischen Schnittstellen
- Identifizierung und Umsetzung von Synergien
- Entwicklung von FIM zu einem Informationsmanagementsystem für Verwaltungsleistungen

Das Datenportal für Deutschland (GovData)

GovData ist das nationale Metadatenportal für die Veröffentlichung von Daten der Verwaltung als „Open Data“. In dem Portal sind die offenen Verwaltungsdaten aus den Open Data Portalen aller föderalen Ebenen zentral an einer Stelle auffindbar.

2021 wird der bereits im Jahr 2020 eingeschlagene Weg der Portalentwicklung zu einem modernen Open Data Portal weitergegangen. Ziel ist es, den Anschluss an die führenden Länder in Europa wiederherzustellen, nachdem Deutschland bei der jährlichen Erhebung der Europäischen Union über die Entwicklung im Bereich Public Sector Information (PSI) in den letzten Jahren im Mittelfeld gelandet ist. Neben Arbeiten im Backoffice-Bereich (im Wesentlichen Softwareupdates) werden zukünftig

- eine Visualisierung der Daten angeboten,
- ein neuer Bereich erstellt, in dem positive Beispiele von Datennutzung aufbereitet werden („Showroom“),
- das Portal fit gemacht für neue zukunftsweisende „Linked Open Data“-Anwendungen
- und vieles mehr.

Neben den dargestellten Portalentwicklungen hat die Geschäfts- und Koordinierungsstelle GovData bereits im Jahr 2020 intensiv an der Förderung von Open Data in Deutschland gearbeitet. In diesem Zusammenhang finden regelmäßige und institutionalisierte Austausche mit Interessenverbänden und anderen Organisationen der Wirtschaft (z. B. Bitkom)

und der Zivilgesellschaft (Open Knowledge Foundation, CodeforDE etc.) statt. Die Geschäftsstelle ist auch regelmäßig in einschlägigen Projektbeiräten oder Arbeitsgruppen aktiv, um dort die Expertise aus dem Bereich der offenen Daten einzubringen.

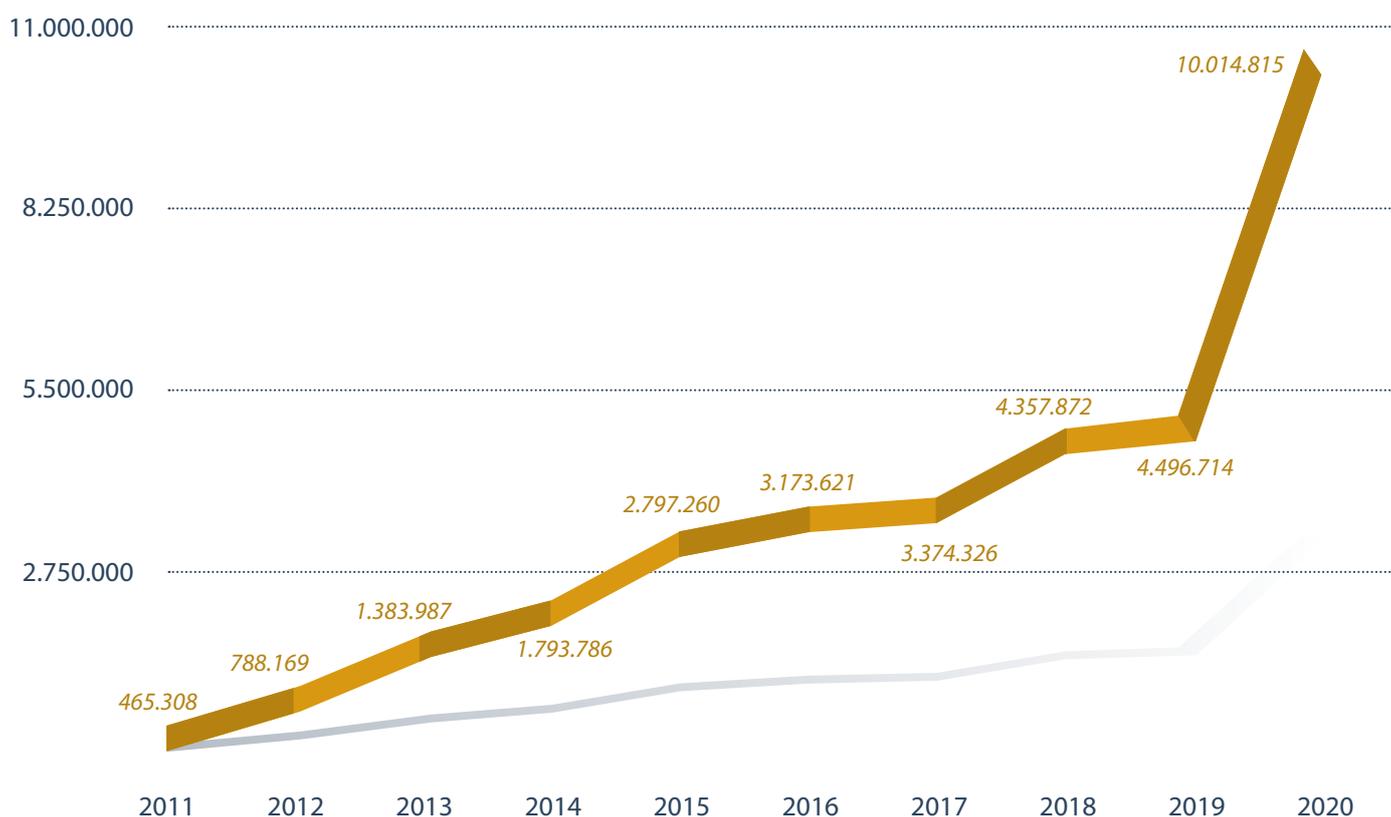
Auch im Jahr 2022 wird das GovData Portal technisch weiterentwickelt. Wichtig ist es hierbei, die vorhandenen Ansätze weiterzuentwickeln und neue Entwicklungen aufzugreifen. Ziel wird es sein, das nationale Open Data Portal auf dem hohen technischen Niveau zu halten, das mit der im Jahr 2021 eingeleiteten Modernisierung erreicht werden wird. Hier ist es von großer Wichtigkeit, auch weiterhin in

der derzeitigen Größenordnung zu investieren, damit Deutschland mit dem nationalen Portal nicht wieder den Anschluss an die anderen europäischen Länder verliert.

Einheitliche Behördennummer 115

Die Behördennummer 115 ist die erste Anlaufstelle für Verwaltungsfragen aller Art. Sie steht für innovativen Bürgerservice und ist Vorbild für die partnerschaftliche Zusammenarbeit und die intelligente Vernetzung von Kommunen, Ländern und Bundesbehörden. Die 115 ist deutschland- und unter +49 115 auch weltweit erreichbar, um Auskünfte zu Verwaltungsleistungen des Bundes sowie der teilneh-

115-Anrufe aus Voll- und Basisabdeckung innerhalb der Servicezeit (2011–2020)



„Zusammen mit dem 115-Verbund und der FITKO hat die GK 115 im Jahr 2020 intensiv an einem Konzept zur Weiterentwicklung der Behördennummer 115 gearbeitet. Der Verbund strebt eine fachlich-inhaltliche und eine technische Weiterentwicklung der 115 an, so werden die Weichen für eine kontinuierliche Weiterentwicklung auch nach Aufgabenübergang von der GK 115 zur AÖR FITKO gestellt.“

MARTIN MOHNS | Leiter Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115, BMI

menden Länder und Kommunen zu geben. In Deutschland erhalten circa 34 Millionen Menschen den vollen Auskunftsservice der 115. Über 560 Kommunen, 14 Länder und die gesamte Bundesverwaltung haben sich dem föderalen Vorhaben bereits angeschlossen.

2021 feiert die 115 das zehnjährige Jubiläum ihres Regelbetriebs. Mit ihren vielen Verbundteilnehmenden hat sie sich im Laufe der Jahre als ein zuverlässiger und komfortabler Zugangskanal zur Verwaltung etabliert. Mit den bewährten Strukturen, Prozessen und dem Kern der telefonischen Beauskunftung soll die 115 in den kommenden Jahren zu einer unverzichtbaren Komponente im Gefüge der ab 2023 verpflichtenden Online-Verwaltungsservices weiterentwickelt werden. Dabei steht die Implementierung einer Lotsenfunktion sowie die Einführung zusätzlicher zentraler Technologien wie Chatbot und Sprachdialogsystem für den 115-Verbund im Vordergrund. Die 115 soll künftig Bürger:innen sowie Unternehmen durch die Vielzahl der Online-Leistungen „lotsen“, d. h. beim Auffinden und der Nutzung der Online-Leistungen unterstützen. Darüber hinaus werden die zusätzlichen Technologien dabei





Legende Einheitliche Behördennummer 115

- teilnehmende Kommunen und Stadtstaaten
- teilnehmende Länder
- Gebiete in denen die 115 erreichbar ist

helfen, die absehbar weiter steigenden Anrufzahlen bei gleichzeitig hohen Servicestandards zu bewältigen.

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeit im 115-Verbund bildet die geordnete Überführung der Aufgaben der Geschäfts- und Koordinierungsstelle der 115 im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zur AÖR FITKO (Föderale IT-Kooperation) zum Jahresende 2021.

Online-Sicherheitsprüfung (OSiP)

Die Frage der Zuverlässigkeit von Personen in unterschiedlichen sicherheitskritischen Anwendungsbereichen (Luftsicherheit, Waffenbesitz etc.) nimmt an Bedeutung zu. Mit der Anwendung „Online-Sicherheitsprüfung (OSiP)“ steht eine Lösung zur Verfügung, die eine weitestgehend medienbruchfreie Durchführung von personenbezogenen Zuverlässigkeitsüberprüfungen in unterschiedlichen Anwendungsbereichen unterstützt. Dabei zeichnet sich OSiP insbesondere durch das Zusammenspiel von Wirtschaft/Bürger:innen mit Verwaltung inklusive Sicherheitsbehörden und Bundesregistern in einem gemeinsamen elektronischen Prozess aus.



Der IT-Planungsrat hat die Bedeutung von OSiP durch den Beschluss unterstrichen: Er „... bittet den Bund und die Länder, beim Entwurf von Gesetzen und Verordnungen, die die Zuverlässigkeitsprüfung von Personen betreffen, die OSiP-Architektur zu berücksichtigen.“

Im Jahr 2020 ist das Land Brandenburg der Kooperation beigetreten. Mit Bayern, Berlin, Thüringen und Niedersachsen planen weitere Interessenten für das Jahr 2021 die Einführung, sodass dann insgesamt neun Länder OSiP einsetzen werden. Mit Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern wurden Gespräche geführt. Ziel ist es, dass alle Länder OSiP einsetzen.

Für das Jahr 2021 ist organisatorisch die Überführung der Steuerung an die FITKO (Föderale IT-Kooperation) geplant. Inhaltlich wird die Anbindung an das Polizeisystem beim BKA (XPS3) sowie die Erstellung des XÖV-Standards XZSÜ (Zuverlässigkeits- und Sicherheitsüberprüfung) Schwerpunkt sein, so dass auch die Anforderungen des OZG zeitnah umgesetzt werden können.

Für das Jahr 2022 ist die Pflege- und Weiterentwicklung von OSiP gemäß den Anforderungen, insbesondere für neue Anwendungsbereiche (z.B. Akkreditierung bei Großveranstaltungen gemäß Empfehlung der Innenministerkonferenz) und auch im Hinblick auf das OZG geplant.

Governikus

Der weitere Ausbau serviceorientierter, intelligent vernetzter Verwaltungsdienste erfordert ein hohes Maß an sicheren und vertrauenswürdigen Basisdiensten. Hier liefert Governikus relevante Grundfunktionalitäten im Kontext eID-Systeme (fördert, interoperabel), Anbindung von Signatur-/Siegeldiensten (inkl. Brokerage-Funktion für Remote-Dienste) und der Einwilligungen zum Abruf von Fachregister-Daten für Antragsverfahren. Ein Fokus wird die breite Unterstützung von schriftformwahrenden Diensten im Kontext der Antragsdatenübermittlung sein. Dabei werden auch OpenSource-Pakete und Schnittstellen-API zur leichteren Nutzung der Basis-Module bereitgestellt, um die Konsumierbarkeit zu erleichtern sowie Automatisierung und Nachnutzung in plattformorientierten Architekturen zu ermöglichen. Unter Berücksichtigung internationaler Standards und Gesetzgebungen (EU-Richtlinien und -Verordnungen, DIN- und ETSI-Standards, Ableitungen aus XTA/XÖV-Standards sowie technische Richtlinien des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)) wird das Produktportfolio konsequent (weiter-)entwickelt und sukzessive in eine Lösungsplattform mit leistungsfähiger und flexibel skalierender Architektur umgebaut. Dabei werden Anforderungen aus der eIDAS-Verordnung durch die modularisierten Komponenten unterstützt. Die Grundfunktionen der Behörden-/Justizkommunikationen (inkl. ID-Funktionalität) werden gemäß den Aktualisierungen im Elektronischen Rechtsverkehr auch in relevanten XÖV-Verfahren angepasst.

Für das Jahr 2022 werden die Bedarfe von Bund, Ländern und Kommunen adressiert. Dabei liegt der Fokus auf Anpassungsarbeiten an den Basis-Modulen XTA/OSCI und den eIDAS-Authentisierungssystemen.

men/Servicekonten, um Grundfunktionen bei der OZG-Umsetzung mit Blick auf SDG-Anschlussfähigkeit zu gewährleisten. Zudem wird die Unterstützung von EFA-Maßnahmen und die Einbettung in die föderale Gesamtarchitektur adressiert. Aus Erprobungsphasen (im Kontext der Registermodernisierung) abgeleitete Änderungsbedarfe an bestehenden/neuen Modulen werden sukzessive zu standardisierten Bausteinen weiterentwickelt.

Governikus MultiMessenger (GMM)

Der Governikus MultiMessenger (GMM) ist eine zentrale Multikanalkommunikationsplattform, die als virtuelle Poststelle für den Transport von Nachrichten fungiert und dazu verschiedene zusätzliche Funktionalitäten bereitstellt. Sowohl unter technischen als auch juristischen Gesichtspunkten können alle relevanten nationalen Transportsysteme und notifizierte elektronischen Einschreib-Zustelldienste (u. a. De-Mail) gemäß eIDAS-Verordnung (eIDAS-VO) verarbeitet werden.

In den vergangenen Jahren sind in Deutschland verschiedene Transportkanäle neben oder auf der Basis von E-Mail entstanden, die neben einer Vertraulichkeit durch zumeist starke Verschlüsselung zudem Authentifizierung und Verbindlichkeit in unterschiedlicher Qualität bieten. Diese Transportkanäle werden in einer Vielzahl verschiedener Lösungsszenarien und Digitalisierungsvorhaben in der öffentlichen Verwaltung mittels der Anwendung GMM eingebunden. Der GMM berücksichtigt hierbei die individuellen Anforderungen der einzelnen Transport- und Infrastrukturkanäle und sichert eine vereinheitlichte Anbindung an die eigentlichen Fachsysteme z. B. eAkten, Dokumentenmanagementsysteme (DMS) und Verwaltungsportale). So werden u. a. etwa eRechnungen über den europäischen eDelivery-Standard OpenPEPPOL/AS4, EGVP/OSCI-Nachrichten im elektronischen Rechtsverkehr sowie XTA-Nachrichten mit Web- & Serviceportalen mit dem GMM realisiert. Alle Schnittstellen des GMM sind an offenen nationalen und internationalen Standards ausgerichtet, die den breiten Einsatz in den zuneh-

mend konsolidierten Betriebsszenarien ermöglichen. Zudem weisen diese Standards eine hohe Flexibilität hinsichtlich Anbindung und Integration in die verschiedenen Lösungsszenarien mit ihren eigenen Fachsystemen auf.

Der GMM ist seit Januar 2017 ein Produkt des IT-Planungsrats. Dieses wird stetig von der Pflegegemeinschaft des GMM, bestehend aus dem Bund und zehn Ländern, weiterentwickelt. Die Weiterentwicklung nimmt hierbei nicht nur die Bedarfe aus den zunehmend vernetzten Infrastrukturen auf. Auch die Anforderungen, die sich aus dem stetigen Ausbau digitaler Verwaltungsdienstleistungen ergeben, werden bei der Weiterentwicklung berücksichtigt. Für das Jahr 2021 werden Schwerpunkte in Anpassungen an die aktualisierten Anforderungen des elektronischen Rechtsverkehrs zwischen Verwaltung und Justiz (beBPo = besondere Behördenpostfächer) erfolgen. Des Weiteren wird vor dem Hintergrund zunehmender OZG-Umsetzungen, die den Transport größerer eAkten notwendig machen, ein Fokus auf erweiterte Unterstützung und Automatisierung in der Anbindung von Fachsystemen und Portalen gesetzt.

Behördenfinder Deutschland (BFD)

Der Behördenfinder Deutschland (BFD) verbindet seit über 10 Jahren die Zuständigkeitsfinder aller Länder. Über das Portal „www.behördenfinder.de“ können Suchanfragen nach Verwaltungsdienstleistungen mit regionalem Bezug gestellt werden. Durch eine entsprechende Logik im Hintergrund erfolgt die direkte Zuordnung zu den Verwaltungsportalen von Bund und Ländern sowie die Weiterleitung an die korrekte zuständige Stelle. Alle Bundesländer nutzen den BFD.

Mit den aktuellen Entwicklungen zum Portalverbund im Rahmen der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes wird der BFD obsolet. Daher erfolgt zurzeit nur der Erhalt der Arbeitsfähigkeit der Dienste und keine Weiterentwicklung. Mit der Umsetzung der Portalverbund-Technologie wird der BFD eingestellt.



STANDARDS



Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Staatsvertrages zur Ausführung von Art. 91c des Grundgesetzes beschließt der IT-Planungsrat fachunabhängige und -übergreifende IT-Interoperabilitätsstandards und IT-Sicherheitsstandards.

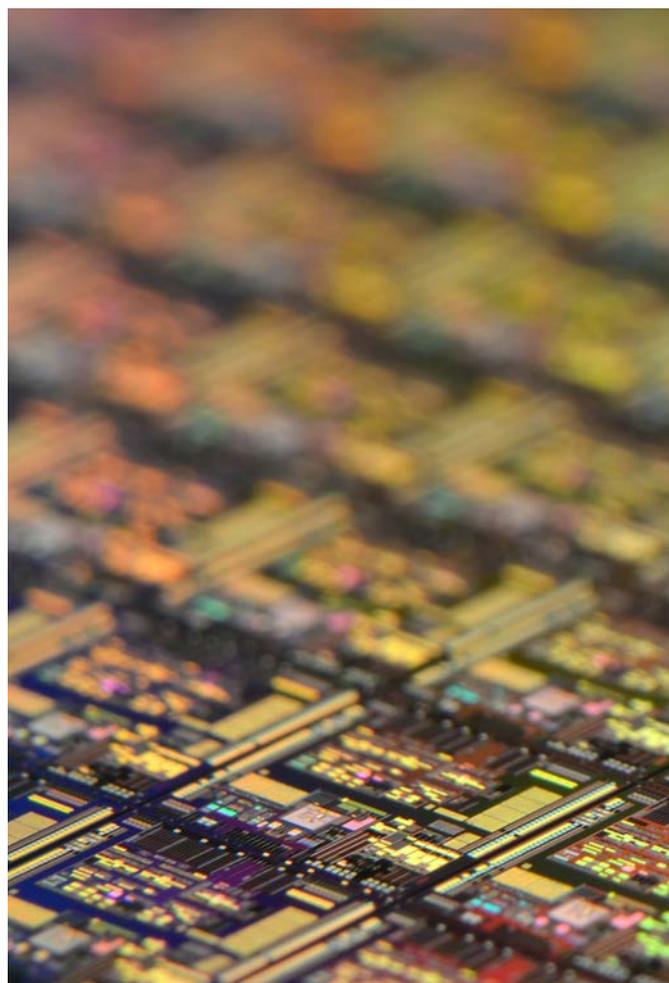
Der Austausch von elektronischen Daten zwischen den föderalen Ebenen gewinnt mit der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der damit einhergehenden Digitalisierung der öffentlichen Hand zunehmend an Bedeutung. Damit ein einfacher Datenaustausch erfolgen kann, bedarf es abgestimmter standardisierter Mechanismen. Hierzu gehören u.a. Schnittstellenformate und technische Systeme.

Bei der Entwicklung und dem Betrieb von Standards wird der IT-Planungsrat über das Projekt- und Produktmanagement der FITKO (Föderale IT-Kooperation) unterstützt. Darüber hinaus beauftragt die FITKO bei Bedarf die Koordinierungsstelle für die Standardisierung in der Informationstechnik (KoSIT) zur Pflege und zum Betrieb von Datenaustauschformaten. Damit stellt die FITKO im Auftrag des IT-Planungsrates sicher, dass eine stetige Pflege und Weiterentwicklung der Standards gewährleistet ist.

XÖV-Standardisierungsrahmen

Der XÖV-Standardisierungsrahmen soll die Entwicklung und den Betrieb von IT-Standards für den Datenaustausch in der öffentlichen Verwaltung fördern und koordinieren. Anwender:innen des XÖV-Rahmenwerks erhalten damit die Möglichkeit, auf der Basis praxiserprobter Methodik und Produkte effizient und in einheitlicher Form ihre Anforderungen in XÖV-Standards umzusetzen, zu betreiben und bereitzustellen.

Vor dem Hintergrund Europäischer Richtlinien, Verordnungen zugehöriger Architekturen und Standards gewinnt die Konvergenz zu Interoperabilitätsvorgaben der Europäischen Kommission zunehmend an Bedeutung. Mit der Fortentwicklung des XÖV-Rahmenwerks in 2021 soll die Interoperabilität



zu den zugehörigen europäischen Architekturen (EIRA), Bausteinen (z.B. CEF Building Blocks), Standards (z.B. BRegDCAT-AP, EN16931 etc.) und Kontrollierten Vokabularen (Codelisten, Taxonomien etc.) geschaffen bzw. gewahrt werden.

Für Betrieb und Fortentwicklung des XÖV-Rahmenwerks im Jahr 2022 kann in die unten dargestellten Aufgaben- bzw. Zielbereiche unterschieden werden:

-
1. **Harmonisierung, Interoperabilität und Konformität (i. S. v. compliance) von XÖV-Methodik, XÖV-Produkten und davon abgeleiteten XÖV-Standards zu deutschen und europäischen Entwicklungen in den Bereichen OZG und SDG(R)**
 2. **Kontinuierliche Verbesserung der Nutzbarkeit, Effizienz und Nutzung der XÖV-Methodik und Produkte**
-

STANDARDS



XÖV-Standardisierung

Die XÖV-Zertifizierungsstelle beim ITZBund prüft Standardisierungsvorhaben auf ihre XÖV-Konformität. Die Zertifizierung der XÖV-Standards ist entscheidend für das hohe Qualitätsniveau der digitalen Verwaltungsprozesse zwischen Bund und Ländern. Soll ein Standard zertifiziert werden, muss dies aktiv beantragt werden. Im Rahmen dieser Anträge prüfen die Expert:innen der Zertifizierungsstelle die Standards auf ihre XÖV-Konformität. Die Prüfung basiert auf den verbindlichen und transparenten Bewertungs- und Qualitätskriterien im XÖV-Handbuch der KoSIT. Mit der Zertifizierung wird eine einheitliche Basis für die Entwicklung neuer sowie die Pflege vorhandener Standards für E-Government-Dienste erzielt und XÖV zukunftssicher gestaltet.

Ziele und Nutzen der XÖV-Zertifizierungsstelle

- Sicherstellung der Interoperabilität
- Wirtschaftlichkeit der Entwicklung
- Risikominimierung
- Qualitätsverbesserung durch Wiederverwendbarkeit

Seit der erstmaligen Einrichtung der XÖV-Zertifizierungsstelle im Jahr 2010 wurden insgesamt 97 Zertifizierungen beantragt und es konnten 88 Zertifikate erteilt werden.

Mit dem Zertifikat als Bestätigung der XÖV-Konformität wird belegt, dass die XÖV-Vorhaben nach modernen Methoden sowie Techniken erstellt worden sind. Diese Qualitätssicherung stärkt das Vertrauen in diese Vorhaben und unterstützt somit den Standardisierungsgedanken in der öffentlichen Verwaltung. Die XÖV-Zertifizierungsstelle erbringt aktuell

Dienstleistungen für alle XÖV-Vorhaben, d.h. für Bund, Länder und Kommunen und trägt damit maßgeblich zur nachhaltigen Erfüllung der Gesamtziele der Standardisierung und der Interoperabilität in der öffentlichen Verwaltung bei. Die Zertifizierung ist dabei für die jeweiligen Vorhaben kostenlos.

OSCI 1.2

Der Standard OSCI 1.2 ist der Protokollstandard für die einheitliche Übermittlung von Nachrichten in der IT-Infrastruktur der Verwaltung. Hierfür definiert OSCI die erforderlichen fachunabhängigen Nachrichten, Nachrichtenmerkmale und Berichtsstrukturen. Dies ermöglicht die automatisierte Weiterverarbeitung in der Nachrichtenübermittlung. Die Spezifikationen bilden verwaltungsspezifische, fachabhängige Anforderungen an eine sichere, rechtsverbindliche sowie robuste und nachvollziehbare Datenübertragung ab.

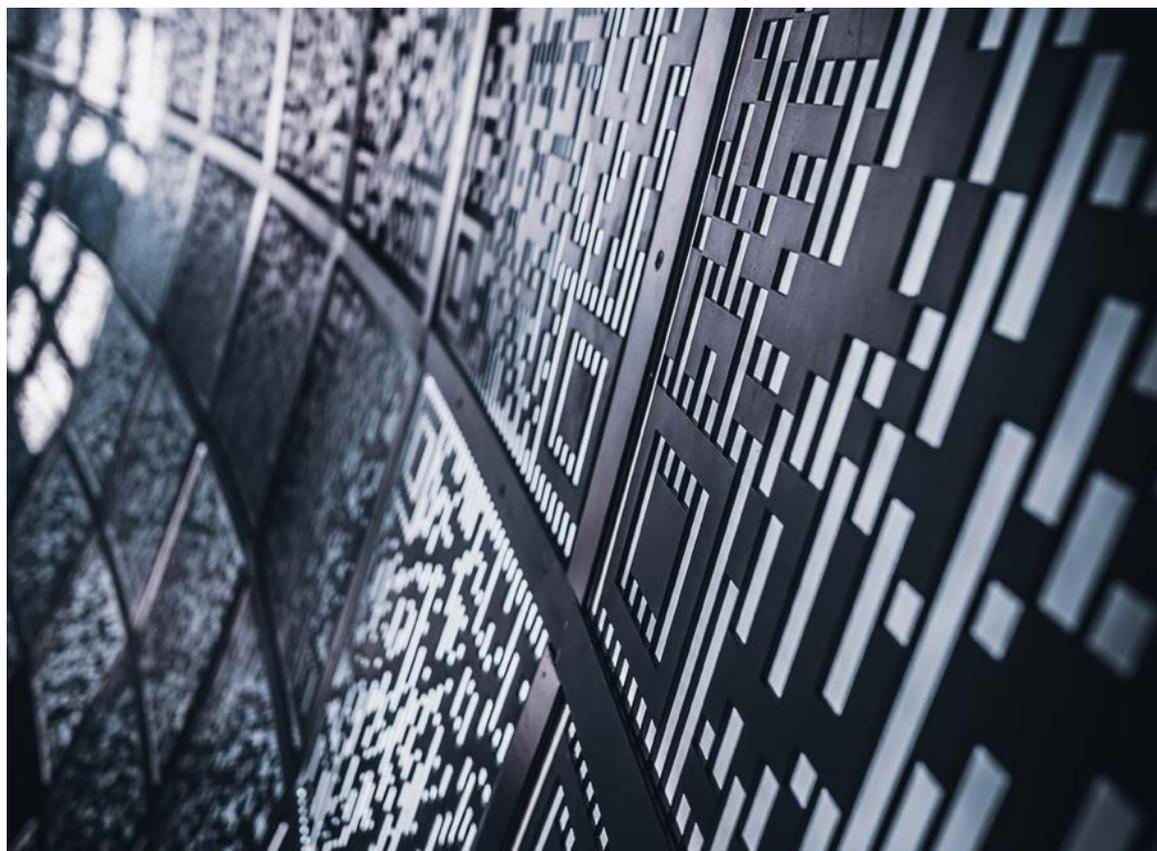
Die Spezifikation ist weiterhin sehr stabil. Es gab 2020 aus der Praxis nur einen Änderungsbedarf. Mit der Korrigenda 6 zu OSCI 1.2 wurde eine Vorgabe des BSI zur Verbesserung der kryptografischen Standardeinstellungen zunächst zur Verfügung ge-

stellt; die Standardeinstellung wird in 2021 mit Korrigenda 7 geändert. Dieses Verfahren unterstützt die Anwender bei den erforderlichen Aktualisierungen im Betrieb.

Im Jahr 2021 werden sich voraussichtlich Änderungsbedarfe aus den begleiteten OZG-Umsetzungen und der Registermodernisierung ergeben. Diese müssen in 2022 konsolidiert und in die Spezifikation aufgenommen werden. Der Standard wird redaktionell umfassend aktualisiert und inhaltlich weiter modernisiert (standardisierte Erweiterungsmöglichkeiten, technologieunabhängige Spezifikation).

XTA

XTA standardisiert fachübergreifend den Anschluss von Fachverfahren an die Übermittlungsinfrastruktur der Verwaltung. Hierfür definiert XTA die erforderlichen fachunabhängigen Nachrichten, Nachrichtenmerkmale, Transportvorgaben und Berichtsstrukturen. Dies ermöglicht die automatisierte Weiterverarbeitung in der Nachrichtenübermittlung und bietet einen einheitlichen Zugang zur IT-Infrastruktur der Verwaltung.



XTA 2 Version 3 findet zunehmend weitere Verbreitung (u.a. XBau, Portalanbindungen im Kontext OZG sowie in der Infrastruktur der Justiz). Der Standard wird kontinuierlich weiter gepflegt und verbessert. Im Sommer 2020 wurde XTA 2 Version 4 veröffentlicht. Die in 2020 entwickelten und veröffentlichten Konformitätsvorgaben für XTA-Umsetzungen erhöhen die Interoperabilität und sind eine wesentliche Grundlage für eine Modernisierung des Standards (Technologieunabhängigkeit, Erweiterbarkeit, Stabilität der Implementierung).

Die in 2021 begonnenen Umsetzungen müssen auch 2022 weiter begleitet und unterstützt werden. Die gesammelten Änderungsanforderungen müssen konsolidiert und in die Spezifikation aufgenommen werden (XTA 2 Version 5).

XRechnung

XRechnung ist die nationale Ausgestaltung der europäischen Norm EN 16931 zur Umsetzung der Richtlinie 2014/55/EU zur elektronischen Rechnungsstellung mit den öffentlichen Auftraggebern. Mit der Empfangsbereitschaft von Bund und Ländern zum April 2020 und der Verpflichtung der Lieferanten zur elektronischen Rechnungseinreichung hat die Verwendung von XRechnung deutlich zugenommen und als Standard die erste Bewährungsprobe bestanden. Gleichzeitig sind jedoch auch die Anforderungen an Abbildbarkeit von Geschäftsvorfällen mit XRechnung gestiegen.

Daher wurde zum 01.1.2021 zudem eine Extension XRechnung zur Verfügung gestellt, um die besonderen Domänenanforderungen insbesondere im Baubereich abzudecken. Auch 2021 soll XRechnung fortentwickelt werden, damit weitere Geschäftsvorfälle abgedeckt werden können. Da auch die Verwendung der zugrundeliegenden EN 16931 europä-

„Besonders positiv hervorzuheben ist, dass der Standard XRechnung zunehmend auch als B2B-Standard zur Anwendung kommt. So wird XRechnung zum Beispiel auch zur Abrechnung der Digitalen Gesundheitsanwendungen (DiGA) im Gesundheitssektor verwendet.“

DR. LARS RÖLKER-DENKER | Referent Steuerungsprojekt eRechnung beim Senator für Finanzen Bremen

weit mit der Annahmeverpflichtung öffentlicher Auftraggeber zugenommen hat, wird aktuell auf europäischer Ebene ein Amendment zur EN 16931-1 erstellt, um weitere Geschäftsvorfälle abzudecken. Dabei sind sowohl Eingaben aus Deutschland, aber auch aus anderen Mitgliedsstaaten enthalten. Das Amendment wird im Laufe des Jahres 2021 bearbeitet und dann 2022 veröffentlicht werden. Im Jahr 2022 wird daher die Anpassung der XRechnung an die neuen europäischen normativen Rahmenbedingungen in den Fokus genommen. Ein weiterer Fokus wird die tiefere Integration von XRechnung in die Digitalisierung der Beschaffung sein.

PEPPOL Authority

Um elektronische Rechnungen (und perspektivisch auch andere Prozessschritte des öffentlichen Einkaufs) sicher und nachvollziehbar europaweit abbilden und übermitteln zu können, wurde die Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) vom IT-Planungsrat beauftragt, als Peppol Authority den Anschluss Deutschlands an die PEPPOL-Infrastruktur zu koordinieren und voranzutreiben.

Die Peppol Authority unterstützt seit Herbst 2019 Wirtschaft und Verwaltung in der Anbindung an die internationale Infrastruktur. Die meisten Bundesländer haben sich grundsätzlich für die Anbindung entschieden. Hierbei nutzen mehrere Länder meist die notwendigen Infrastrukturkomponenten gemeinsam.

Für den weiteren Ausbau hat der IT-Planungsrat Bund und Länder beauftragt, die Anzahl der an die Verwaltung gerichteten elektronischen Rechnungen, die über die Peppol-Infrastruktur gesendet werden, zu erfassen. Hieraus soll abgeleitet werden können, ob und wann auch für die kommunale Ebene ein Anschluss an die Peppol-Infrastruktur sinnvollerweise in der Regel über bestehende Länderportale erfolgen kann. Die Erhebung erfolgt von Januar 2021 bis April 2022. Es zeichnet sich ab, dass nicht die technischen, sondern die organisatorischen Herausforderungen zur Anbindung an die Infrastruktur für die meisten Länder die eigentliche Kraftanstrengung darstellen. Dies hemmt den Peppol-Ausbau deutlich. Die von der Wirtschaft wahrgenommene uneinheitliche und zögerliche Umsetzung stellt für diese eine erhebliche Mehrbelastung dar.

Die Anbindung an die Peppol-Infrastruktur für Bund und Länder ist voraussichtlich 2022 abgeschlossen. Die Peppol Authority wird die Länder weiterhin darin unterstützen, für ihre Kommunen passende Angebote zur Anbindung an die Peppol-Infrastruktur zu erarbeiten, damit der Wirtschaft für die elektronische Rechnung – und perspektivisch auch für weitere Beschaffungsprozesse - einheitliche Zugangswege zur gesamten öffentlichen Verwaltung angeboten werden können.

XVergabe

Der Fachstandard XVergabe fördert bei Ausschreibungs-/Vergabeverfahren die Vereinfachung und Beschleunigung des erforderlichen Datenaustausches zwischen den teilnehmenden Unternehmen (= potentielle Bieter:innen bzw. Lieferant:innen/ Dienstleistungserbringern) und dem öffentlichen Sektor (= Bedarfsträger bzw. Beschaffungs-/Vergabestellen von Bund, Ländern und Kommunen). Die bisherige Version der technischen Spezifikation (Interoperabilitätsstandard) XVergabe vom 10. Februar 2015 konnte sich in der Praxis bislang leider nicht als nationaler Standard etablieren.

Die Überarbeitung und Neuausrichtung von XVergabe zählt zu den Aufgaben der „Bund-Länder-Kooperation zur standardbasierten Digitalisierung des öffentlichen Einkaufs- und Beschaffungsprozesses“. Ein zentraler Bestandteil dieses Projekts ist die Erarbeitung eines deutlich verbesserten und erweiterten Fachstandards XVergabe, der auf einem national und EU-weit harmonisierten, strukturierten Datenmodell basiert, welches insbesondere aus Unternehmenssicht vielfältige Praktikabilitäts- und Kostenvorteile bereitstellt (u.a. Berücksichtigung der EU-DV 2019/1780 zu den „eForms“).

Das Beschaffungsamt des BMI (BeschA) bringt fortlaufend seine vergaberechtlichen sowie IT-fachlichen Kompetenzen als größter ziviler Beschaffungsdienstleister des Bundes u.a. durch die Bereitstellung der webbasierten Bekanntmachungs- und Vergabeplattform evergabe-online.de in die laufende Bund-Länder-Kooperation ein. Im Rahmen des o.g. Bund-Länder-Projekts hat der Bund, vertreten durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) das Teilprojekt „Standardbasierte Vereinfachung des Unternehmenszugangs zur öffentlichen Beschaffung“ (kurz: „Vereinfachter Unternehmenszugang“) eingerichtet. Die für 2022 geplanten Aktivitäten sind schwerpunktmäßig durch folgende Ziele gekennzeichnet:

-
- **Abschluss der Pilotierung und Online-Verfügbarkeit einer nachnutzbaren Referenzlösung, die allen interessierten Unternehmen eine plattformübergreifende, nutzungsorientiert konfigurierbare „Suche & Finden“-Funktion nach laufenden öffentlichen Ausschreibungen bereitstellt;**
 - **Durch Login im ELSTER-Unternehmensportal bereitgestellte, funktionale Merkmale: flexible Integration in Verwaltungsportale; nach Relevanz konfigurierbare Suchen, ggf. weitere individualisierbare Mehrwert-Funktionen z. B. Dashboard;**
 - **Abschluss der Systemeinführung (Projektabschluss) einschließlich eines Beschlussvorschlags zur Neuausrichtung des Fachstandards XVergabe.**
-



Digitalisierung der Beschaffung

Im Kooperationsprojekt (Bund, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz) wird digitalisierte Beschaffung von der Bedarfsermittlung bis zur Bezahlung konzipiert, pilotiert und implementiert. Alle Ergebnisse sind unter der Berücksichtigung nationaler und europäischer Standards und der Sicherstellung einer OZG-konformen Umsetzung bis Ende 2022 so gestaltet, dass sie in Bund, Ländern und Kommunen nachnutzbar sind.

Die Kooperationspartner erarbeiten im Projekt in verschiedenen Arbeitspaketen zu den Themen Zugang, Datensatz und Transport an der Konzeptionierung und pilothaften Umsetzung einer standardbasierten digitalen Beschaffung. Angestrebt wird die Konzeption, Entwicklung und Bereitstellung von Lö-

sungsvorschlägen, die dazu geeignet sind, möglichst bereits kurz- oder mittelfristig und unmittelbar einen praktischen Mehrwert für die tägliche Praxis des öffentlichen Einkaufs zu generieren.

Folgende gemeinsame Ergebnisse sollen als Blaupausen dem IT-Planungsrat vorgelegt und anschließend veröffentlicht werden:

- Architekturmodell
- Referenzprozesse
- Spezifikationen zu verwendbaren Standards
- Projektbericht / Lessons Learned:
Dokumentation der Erfahrungen, Erkenntnisse und Empfehlungen

Für 2021 ist die Vorlage des Architekturmodells sowie der Referenzprozesse geplant. Darauf aufbauend werden die Pilotierungen konkret geplant, Szenarien entwickelt, beteiligte Dienstleister vorbereitet und Testumgebungen aufgebaut. Zusätzlich werden Fachforen zur Einbindung von Stakeholdern (öffentliche Stellen aller föderaler Ebenen, Fachverfahrenshersteller etc.) durchgeführt. Die gemeinsam erarbeiteten Konzepte und Spezifikationen werden im Jahr 2022 bei den Piloten implementiert und erprobt. Die Pilotierung der ausgewählten Geschäftsprozesse ist durchzuführen und zu steuern. In Zusammenarbeit mit den Kammern und den Unternehmen erfolgt die Prüfung der Ergebnisse auf Praxistauglichkeit. Die eingesetzten Vergabeplattformen, Bestellkataloge, die E-Rechnungsplattformen sowie das Unternehmenskonto werden für die Referenzimplementierungen pilothaft genutzt und bewertet.

XFall

Bislang ist für die Übertragung von Antragsdaten in Fachverfahren der Standard XFall zwar vom Planungsrat verbindlich vorgeschrieben, aber in der tatsächlichen Anwendung noch nicht hinreichend verbreitet. Für die Umsetzung des OZG ist aber gerade diese Funktionalität von zentraler Bedeutung.



„Das gesteckte Ziel, eine universelle Zustellung von Antragsdaten für alle durch das Föderale Informationsmanagement definierten Verfahren zu ermöglichen, ist damit in greifbare Nähe gerückt.“

KIRSTEN NAX | Leiterin FIM-Baustein Datenfelder im Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport

Der Standard XFall soll im Rahmen der Einbindung in das Vorhaben „FIT-Connect“ entsprechend weiterentwickelt werden. Ziel ist der generelle Einsatz als Übertragungsstandard bei Antragsverfahren. Dabei soll XFall – insbesondere mit dem Standard XDatenfelder verbunden – das Föderale Informationsmanagement (FIM) unterstützen.

Im Jahr 2020 wurde deshalb XFall in der Version 7.0 vollständig überarbeitet. Ein erster Piloteinsatz zur Unterstützung des Vorhabens „FIT-Connect“ verlief erfolgreich. Basierend auf diesen Entwicklungen befinden sich bereits Antragsverfahren im Wirkbetrieb.

Im Jahr 2022 soll XFall noch enger mit dem Föderalen Informationsmanagement verbunden werden, um die größtmöglichen Einsatzszenarien bei der OZG-Umsetzung zu erwirken.

Ein besonderes Augenmerk wird zudem auf eine sichere Verschlüsselung bei der Übertragung von schützenswerten Daten gelegt. Von Bedeutung wird dabei auch die einfache Anbindung und Nachnutzbarkeit von XFall durch die kommunalen Fachverfahren und Dokumentverwaltungen sein.



DCAT-AP.de

DCAT-AP.de ist der Metadatenstandard für den Austausch für allgemeine offene Verwaltungsdaten. DCAT-AP.de ist eine nationale Ableitung des DCAT-AP Standards, der Grundlage für den Datenaustausch auf europäischer Ebene ist. Insofern ist es wichtig, dass zum einen die Entwicklungen des europäischen DCAT-AP Standards (aktuelle Version 2.0) auch in den deutschen DCAT-AP.de Standard (aktuelle Version 1.1 <https://www.dcat-ap.de/def/>) übernommen werden, zum anderen müssen auch nationale Entwicklungen in den deutschen Standard implementiert werden.

Um diesen Anforderungen nachzukommen ist in 2021 die Weiterentwicklung von DCAT-AP.de von der aktuellen Version 1.1 zur Version 2.0 geplant, in der die Änderungen von europäischer Ebene auf natio-

nale Ebene übernommen werden. Zur Aufnahme der nationalen Anforderungen wurde bereits ein Beteiligungsverfahren über die GitHub-Plattform (<https://github.com/GovDataOfficial/DCAT-AP.de>) gestartet.

Auch in den Folgejahren wird die Entwicklung des Standards sowohl auf europäischer und in der Folge auch auf nationaler Ebene weitergehen. Es ist somit auch in den nächsten Jahren mit einer gleichmäßigen Weiterentwicklung und ähnlicher Verteilung des Aufwandes zu rechnen. Eine mögliche Steigerung des Pflegeaufwandes könnte mit zusätzlichen Nutzer:innengruppen und Anwendungsfällen auf europäischer oder nationaler Ebene (z. B. Nutzung DCAT-AP.de beim SDG) einhergehen.

xdomea

Durch die vom IT-Planungsrat verbindlich vorgegebene Anwendung von xdomea für den IT-gestützten Austausch und die Aussonderung von Schriftgutobjekten ist eine wesentliche Basis für die medienbruchfreie Zusammenarbeit innerhalb und zwischen Verwaltungen geschaffen worden. Im Jahr 2021 wird nach intensiver Beteiligung von Anwender:innen, Archiven und Hersteller:innen die Version

„Durch die konstruktive und engagierte Zusammenarbeit aller Beteiligten ist mit xdomea 3.0 in kurzer Zeit ein umfangreicher, praktisch nutzbarer Standard entstanden, der unterschiedliche Perspektiven und Erwartungen vereint.“

LUTZ RABE | Abschnichtsleitung Methoden der Standardisierung, Techniken und Produkte beim Senator für Finanzen Bremen

3.0 veröffentlicht. In dieser Version werden die aktuell vorliegenden Änderungsvorschläge umgesetzt. Des Weiteren werden der Austausch und die Abstimmung mit anderen XÖV-Standards wie z.B. XJustiz vorangetrieben.

Im Jahr 2021 werden darüber hinaus aufgrund vielfacher Bedarfsmeldungen Werkzeuge entwickelt, welche die Anwendung und Ausbreitung von xdomea weiter unterstützen und beschleunigen. Im Jahr 2022 stehen neben der Pflege des Standards gemäß dem Betriebs- und Betreuungskonzept von xdomea insbesondere die Ansprache und Betreuung der Stakeholder, die Fortentwicklung der Werkzeuge sowie die Zusammenarbeit mit weiteren Gremien und XÖV-Standards auf dem Programm. Darüber hinaus sind Rückmeldungen aus den ersten Erfahrungen mit der im Jahr 2021 veröffentlichten Version 3.0 von xdomea zu erwarten, die im Rahmen der etablierten Änderungsmanagementprozesse zu bearbeiten sind.

FIM-Standards

XDatenfelder

Mit XDatenfelder steht ein Standard zum Datenaustausch der FIM-Ergebnisse im Baustein Datenfelder zur Verfügung. Wesentliche, für das Jahr 2021 geplante Weiterentwicklungen sind die Einführung der Mehrsprachigkeit sowie eines Statusfeldes zur Kennzeichnung des Bearbeitungs- und Freigabestatus von FIM-Stammdatenschemata. Zudem ist die weitere Einführung und Fortschreibung von Codelisten, die Einführung von Datentyp-abhängigen Wertebereichen sowie die Aufnahme zusätzlicher Felder zu Beschreibung von Anhängen geplant.

XProzess

Der Standard XProzess dient dem Austausch von Prozesskatalogen, Prozesssteckbriefen und Prozessmodellen in FIM. Er ermöglicht eine tool-unabhängige Modellierung und Weiterleitung der FIM-Ergebnisse zwischen Bund und Ländern oder an Dritte zur Nachnutzung in Fachverfahren.

Für das Jahr 2021 ist die Anpassung von bestehenden sowie die Einbindung neuer Codelisten geplant. Zudem sollen Begrifflichkeiten und das Vorbelegen von Feldern und Hinterlegen von Pflichtfeldern angeglichen werden.

XZuFi

XZuFi standardisiert den von Produkt und Hersteller:innen unabhängigen Austausch von Informationen zu Verwaltungsdienstleistungen und den hierfür zuständigen Organisationseinheiten im Kontext von Zuständigkeitsfindern, Bürger:innen- und Unternehmensinformationssystemen und Leistungskatalogen. Eine Vielzahl von Systemen im öffentlichen Bereich (z. B. der Portalverbund) benötigt Daten, die originär in Zuständigkeitsfindern erhoben bzw. verwaltet werden. Durch die Standardisierung des Datenaustausches wird die Interoperabilität dieser Systeme erhöht. Im Jahr 2021 werden die für die Version 2.2 spezifizierten Anforderungen implementiert.

Weiterentwicklungen orientieren sich an dem Nutzer:innenbedarf und werden über ein etabliertes Anforderungs- und Änderungsmanagementsystem beantragt, bewertet und im Rahmen des Release-managements geplant, umgesetzt und eingeführt.

XBau/XPlanung

Aus dem OZG-Labor „Breitbandausbau“ wurde der Vorschlag entwickelt, die vom IT-Planungsrat beschlossenen IT-Standards XPlanung/XBau für den Daten- und Nachrichtenaustausch im OZG-Anwendungsfall Breitbandausbau weiterzuentwickeln. Eine Anpassung bzw. Weiterentwicklung der Standards soll einen digitalen Daten- und Nachrichtenaustausch in Breitbandgenehmigungsverfahren ermöglichen:

-
- **Verlustfreie digitale Übermittlung der Inhalte eines Antrags für den Breitbandausbau an eine Genehmigungsdienststelle bzw. an sonstige relevanten Dienststellen (Weiterentwicklung XBau).**
 - **Datenaustauschstandard der räumlichen Lage von geplanten Leitungstrassen (Weiterentwicklung XPlanung).**
-

Die im Landesbetrieb Geoinformation und Vermessung angesiedelte Leitstelle XPlanung / XBau wurde vom IT-Planungsrat mit der Fortschreibung der Bedarfsbeschreibung „Austauschstandards im Bau- und Planungsbereich“ sowie der Weiterentwicklung



der Standards für den Anwendungsfall Breitbandausbau beauftragt. Für das erste Halbjahr 2021 ist Finalisierung der fortgeschriebenen Standards für die Bedarfe: „Zustimmung nach TKG § 68, Aufbruchgenehmigung sowie Verkehrsrechtliche Anordnung nach StVO“ geplant. Im Anschluss ist für das zweite Halbjahr 2021 die Finalisierung der Standarderweiterung für die Bedarfe: „Standardisierte Anfragen zur Leitungsauskunft, Anfragen zur Mitnutzung / Mitverlegung, Übermittlung von Leitungsinformationen an die Bundesnetzagentur“ beabsichtigt.

Nach der geplanten Beschlussfassung des IT-Planungsrates zur verbindlichen Einführung und Nutzung der erweiterten Standards für den OZG Anwendungsfall Breitbandausbau muss die Verwaltungsvereinbarung zum Betrieb der Leitstelle XPlanung /

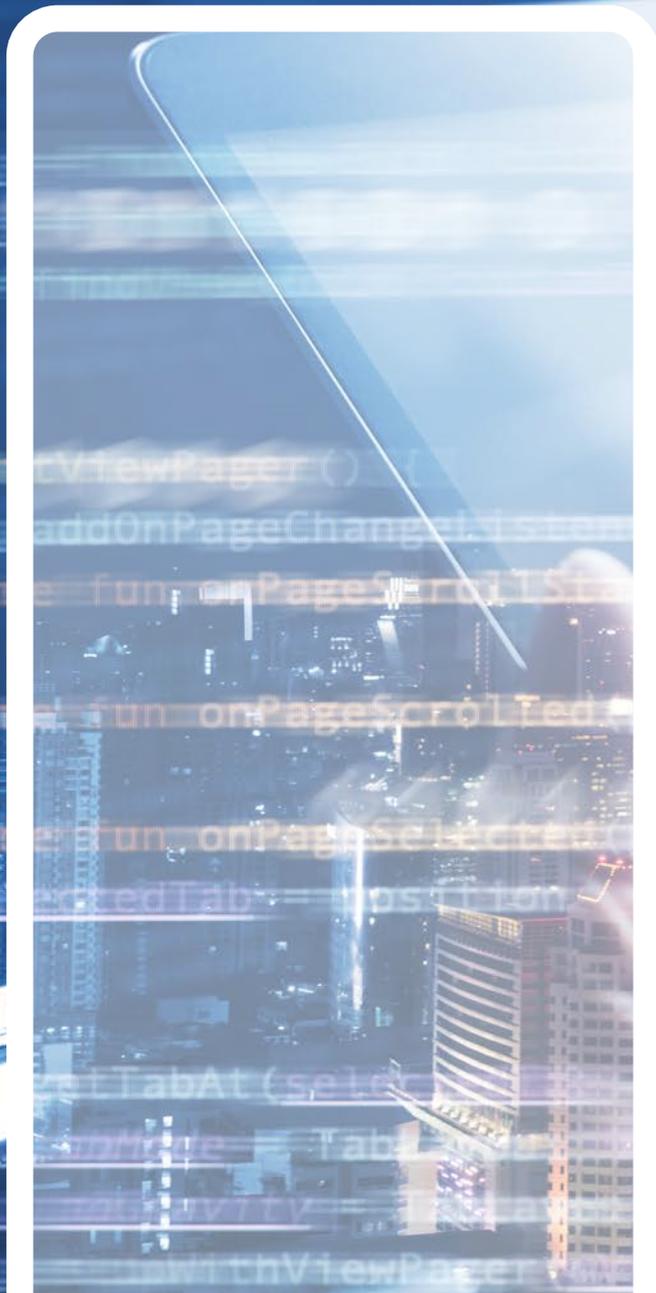
XBau fortgeschrieben werden, um eine langfristige Pflege der Standards sicherzustellen. Die gewonnenen Erfahrungen können sicherlich auch dazu dienen, die Anwendung der Standard XPlanung / XBau auf weitere Planungs- und Genehmigungsprozesse im Tiefbau auszudehnen.

Begleitung der Standardisierung und Umsetzung eines einheitlichen Zeichensatzes

Die in der öffentlichen Verwaltung Deutschlands eingesetzten IT-Verfahren unterscheiden sich derzeit noch hinsichtlich der Menge der Buchstaben, die verarbeitet und übermittelt werden können. Dies führt zu Problemen, weil insbesondere Namen von Personen mit den in Deutschland nicht gebräuchlichen diakritischen Zeichen in elektronisch geführten Registern unterschiedlich dargestellt werden. Zudem gibt es einen Rechtsanspruch von Bürger:innen auf eine korrekte Repräsentation und Verarbeitung ihres Namens. Das Vorhaben verfolgt das Ziel sicherzustellen, dass alle IT-Verfahren der öffentlichen Verwaltung mindestens die Buchstaben beherrschen, die für die korrekte Darstellung von Namen in amtlichen Dokumenten erforderlich sind.

Der IT-Planungsrat hat im Jahr 2014 hierzu seinen ersten fachunabhängigen Interoperabilitätsstandard „Lateinische Zeichen in UNICODE“ herausgegeben. Aufgrund des übergeordneten Charakters und der Relevanz im europäischen Kontext hat das DIN in einem schnellen Verfahren eine Vor-Norm erarbeitet (DIN SPEC 91379 vom März 2019). Eine „echte“ DIN-Norm auf nationaler Ebene soll erstellt werden, gefolgt von einer Norm auf nationaler Ebene beim EU-Normungsgremium CEN. Damit soll sichergestellt werden, dass auch bei grenzüberschreitenden Datenübermittlungen ein innerhalb Europas abgestimmter Zeichensatz zum Einsatz kommt.

JAHRESBERICHT FINANZEN





FINANZEN

Wirtschaftsplan FITKO 2020

Die FITKO (Föderale IT-Kooperation) bewirtschaftet seit 1. 1. 2020 zwei Budgets. Im Stammbudget sind die laufenden Aufgaben der FITKO und des IT-Planungsrats aufgeführt. Das Digitalisierungsbudget bildet besondere Maßnahmen des IT-Planungsrats zur Förderung der Digitalisierung der Verwaltung ab.

Stammbudget 2020

Das Stammbudget wird zu 25 % vom Bund und zu 75 % von den Ländern zu Anteilen nach dem Königsteiner Schlüssel gespeist. Vorab zahlt Hessen als Sitzland einen Anteil von 10 % der Verwaltungskosten. Das Stammbudget in Höhe von 12.5 Mio. EUR enthält nur die bereits von der FITKO übernommenen Produkte des IT-Planungsrats. Die Finanzierung der Behördennummer 115 sowie weitere Aufgaben der FITKO erfolgen frühestens ab 2022 über den Wirtschaftsplan der FITKO.

Produkte

Mit Gründung der FITKO wurde der Betrieb und die Weiterentwicklung bestehender Verfahren über-

nommen und als Produkte im Wirtschaftsplan dargestellt. Hierzu gehören überwiegend Produkte, die von allen Mitgliedern des IT-Planungsrats genutzt werden. Für die Produkte

- Deutsches Verwaltungsdienste-Verzeichnis (DVDV)
- Behördenfinder Deutschland (BFD)
- Datenportal für Deutschland (GovData)
- Föderales Informationsmanagement (FIM)

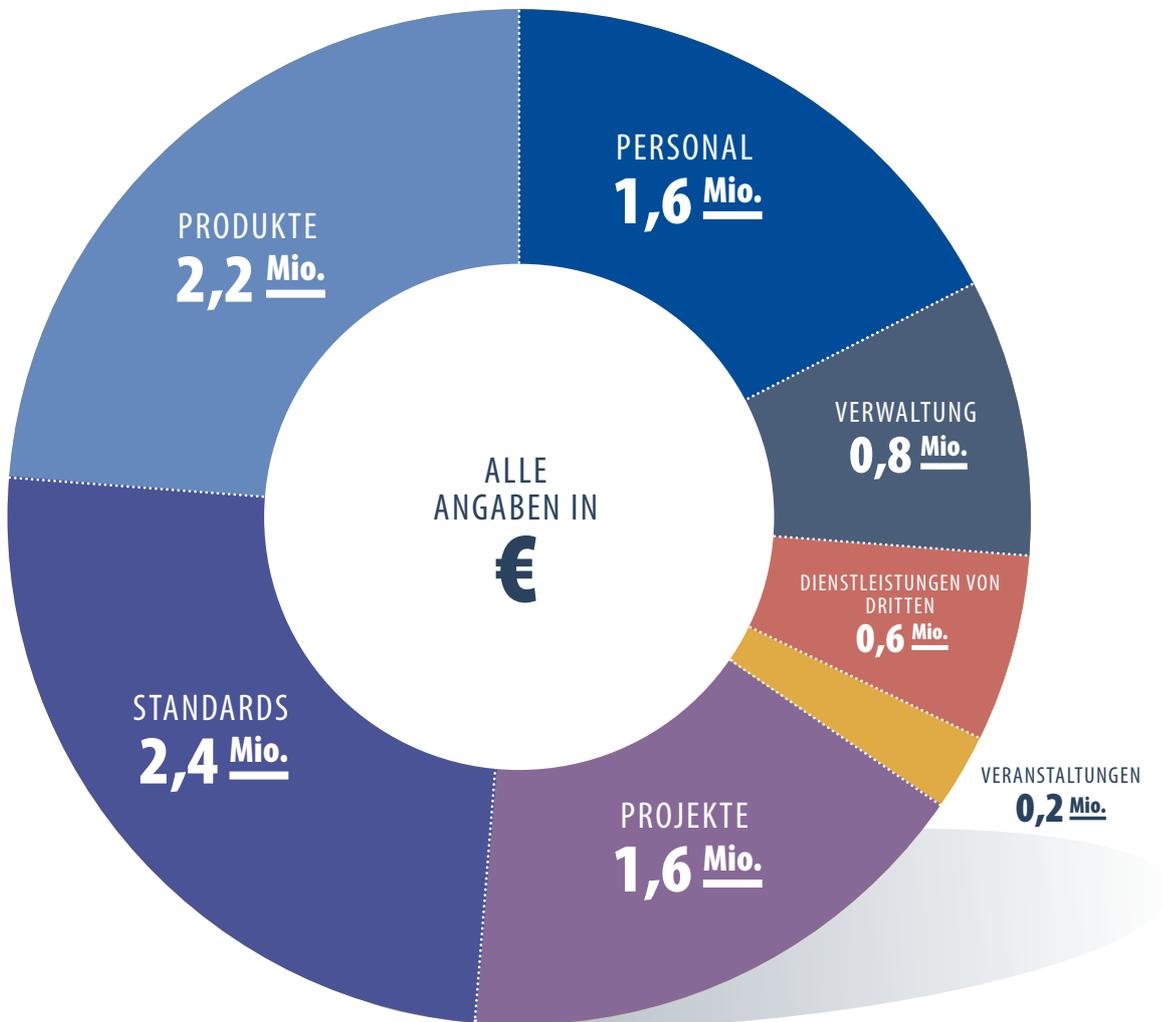
werden insgesamt Mittel in Höhe von 2.231.013 EUR bereitgestellt.

Projekte

Über den Wirtschaftsplan 2020 wurden mit insgesamt 1.569.581 EUR zwei Projekte des IT-Planungsrats finanziert:

- eID-Strategie für E-Government
- Umsetzung Leitlinie für Informationssicherheit.

AUSGABEN 2020	IST EUR
Personalkosten	1.645.537
Allgemeine Verwaltungskosten	815.459
Kosten der Verwaltung und Querschnittsaufgaben	399.505
Sonstige Dienstleistungen und Gestattungen	389.059
Projekte des IT-Planungsrats	1.569.581
Standards	2.357.108
Produkte	2.231.013
Gesamtausgaben	9.407.262



Standards

In den Bereich der Standards fließen die verschiedenen Aspekte der Standardisierung und der Koordinierungsstelle IT-Standards (KoSIT) ein. Zum einen beinhalten die Standards die Aufwände für die KoSIT und die Entwicklung, Pflege und den Betrieb von Werkzeugen und Methoden zur Standardisierung. Zum anderen die Standards des IT-Planungsrats selbst und den damit verbundenen Betrieb und die Pflege. Insgesamt wurden für Maßnahmen der Standardisierung in 2020 Mittel in Höhe von 2.357.108 EUR aufgewendet.

Personalkosten FITKO

Die FITKO startete zum 1.1.2020 mit 14 Personen. Zum 31.12.2020 waren 29 Beschäftigte tätig (zzgl. 3 zeitlich begrenzte Beschäftigte, deren Finanzierung aus Mitteln des Digitalisierungsbudgets erfolgt). Der Ansatz der Personalkosten wurde in 2020 daher nur zu 68% beansprucht. Der Stellenbedarf war bei Gründung der FITKO mit 44 Stellen festgestellt, wurde jedoch in Beratungen der Finanzministerkonferenz und dem Bundesfinanzministerium auf 40 Stellen reduziert. Aktuell ist eine Personalbedarfsuntersuchung beauftragt, um den steigenden Anforderungen durch zusätzliche Aufgaben auch künftig quantitativ und qualitativ gerecht werden zu können.

Digitalisierungsbudget 2020

Mit einem Volumen von 180 Mio. EUR für die Jahre 2020 bis einschließlich 2022 wurden die Planungen zur Erhöhung der onlinefähigen Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung durch die Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern gebilligt. Die Finanzierung des Budgets erfolgt zu 35 % durch den Bund und zu 65 % durch die Länder. Die Aufteilung der Länderanteile richtet sich nach dem Königsteiner Schlüssel.

Geplante Aktivitäten 2020–2022

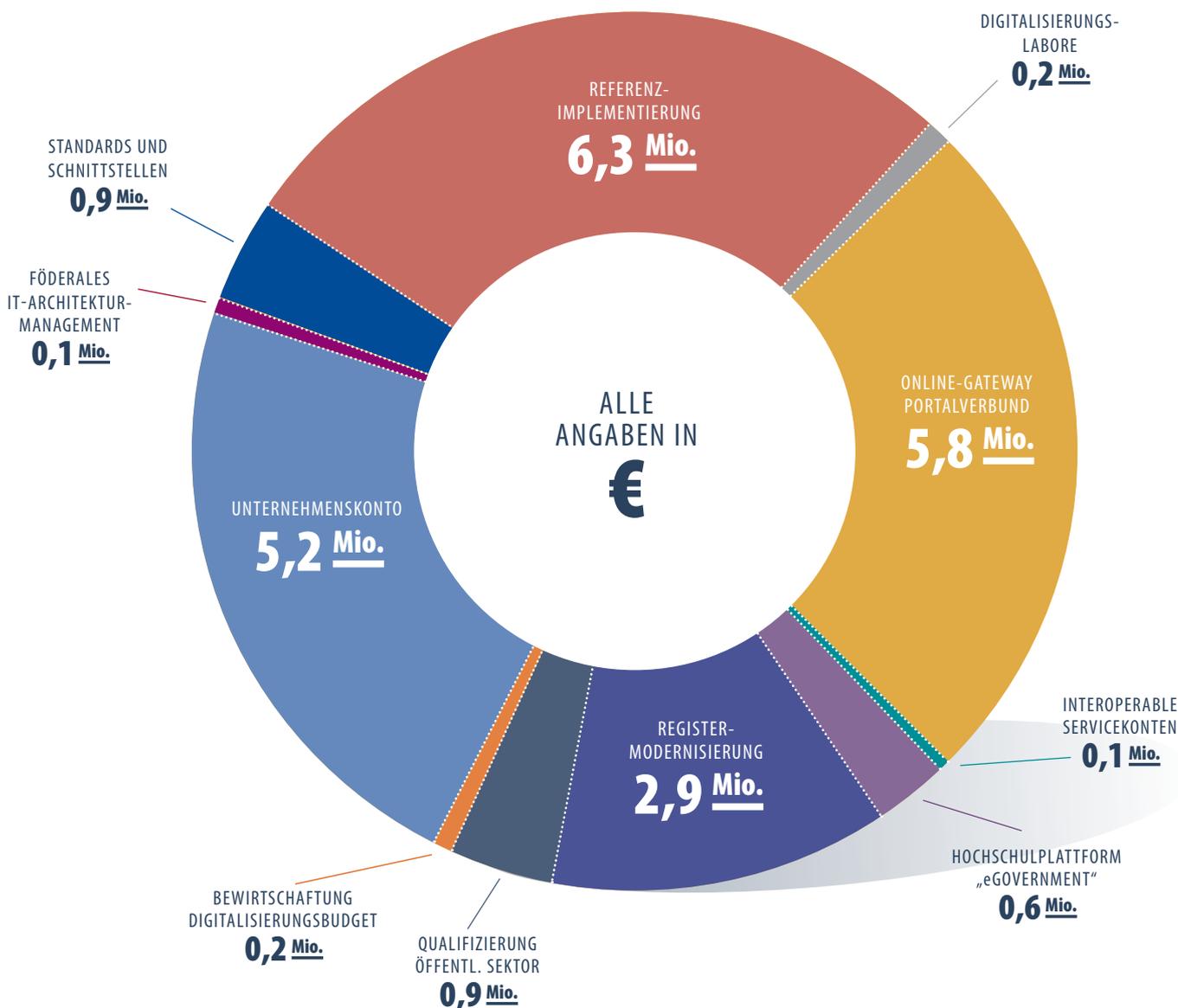
Für die Jahre 2020 bis 2022 sind konkrete Projekte für eine Finanzierung aus dem Digitalisierungsbudget geplant sowie zusätzlich ein Budgetrahmen für die Förderung spezifischer, jährlich auszuwählender Projekte vorgesehen. Auf Basis dieser Planung wurden die konkreten Budgets der Maßnahmen mit einem Gesamtbetrag für 2020 in Höhe von 54.941.454 EUR festgelegt.

Verwendung des Budgets 2020

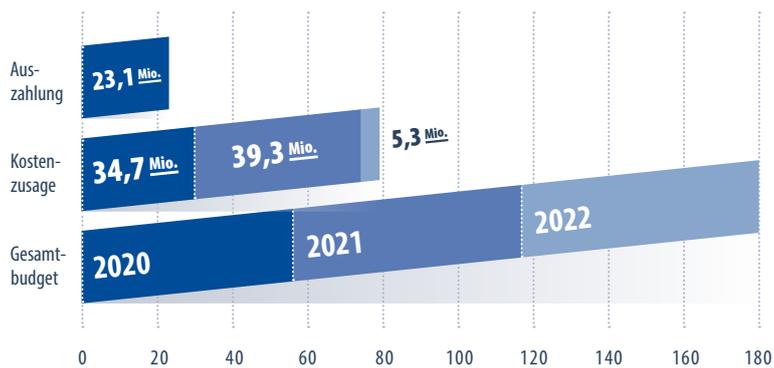
Für Digitalisierungsmaßnahmen wurden in 2020 für die Jahre 2020 bis 2022 schon 79.342.845 EUR, also 44,1 % des gesamten Digitalisierungsbudgets zugesagt. Für das Jahr 2020 waren entsprechende Zahlungen in Höhe von 29.248.217 EUR vorgesehen (53,2 % des Digitalisierungsbudgets 2020). Tatsächlich ergab sich ein Mittelabfluss bis Jahresende, in Höhe von 23.093.403 EUR und eine Mittelbindung von 34.746.235 EUR. Damit waren ca. 63,2 % des Digitalisierungsbudgets 2020 bis zum Jahresende tatsächlich verausgabt oder durch konkrete Beauftragung gebunden.

Referenzimplementierungen wurden stärker finanziert als im Wirtschaftsplan vorgesehen. Haushaltsmittel für Digitalisierungslabore wurden deutlich geringer nachgefragt, als erwartet.

DIGITALISIERUNGSBUDGET 2020 GEPLANTE PROJEKTE	2020–2022 (TEUR)	PLAN (TEUR)	IST (TEUR)
Referenzimplementierungen	30.000	6.000	6.275
Standards und Schnittstellen	8.500	1.000	905
Digitalisierungslabore	30.000	15.000	210
Online-Gateway Portalverbund	22.500	7.500	5.771
Qualifizierung öffentlicher Sektor	2.000	800	860
Unternehmenskonto/-en	3.000	5.840	5.230
Hochschulplattform „eGovernment“	2.000	1.000	643
Föderales IT-Architekturmanagement	7.500	1.500	96
Registermodernisierung	14.450	3.450	2.854
Interoperable Servicekonten	5.500	1.500	72
Föderales Informationsmanagement	14.150	4.000	8
Portalverbund-Online Gateway	18.500	5.500	0
Gemeinsame Komponenten des IT-Planungsrates	9.000	0	0
Kommunikationsmaßnahmen Digital. der Verwaltung	5.900	1.000	0
Bewirtschaftung Digitalisierungsbudget	6.700	851	169
Summe	179.700	54.941	23.093



Der Verwaltungskostenanteil für Personal und sonstige Verwaltungsausgaben liegt mit 169.088 EUR, bei 0,7 %. Eine erhebliche Position ist hier mit 35.555 EUR der Zinsaufwand für negative Guthabenzinsen. Das Liquiditätsmanagement erforderte daher eine Abweichung von den ursprünglichen Zahlungsterminen und entsprechende Flexibilität auch bei Bund und Ländern.



ABKÜRZUNGEN

BFD	Behördenfinder Deutschland
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CdSK	Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder
ChefBK	Chef des Bundeskanzleramtes
DVDV	Deutsches Verwaltungsdienstverzeichnis
eGov	eGovernment
FIM	Föderales Informationsmanagement
FINK	Föderiertes Identitätsmanagement interoperabler Nutzer:innenkonten
FITKO	Föderale IT-Kooperation
GDI-DE	Geodateninfrastruktur Deutschland
GMM	Governikus MultiMessenger
InfoSic	Informationssicherheit
ITZBund	Informationstechnikzentrum Bund
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
OSiP	Online-Sicherheitsprüfung
OZG	Onlinezugangsgesetz
PVOG	Online-Gateway Portalverbund

GLOSSAR

API: Application Programming Interface (API) bezeichnet eine Programmierschnittstelle für die Anbindung und Interaktion zwischen Software-Systemen. Programmierer nutzen die API, um die Kommunikation zwischen einem bestehenden System (z. B. Betriebssystem, Anwendung) und dem eigenen Programm zu ermöglichen.

DMS: Ein Dokumentenmanagement-System (DMS) ist ein System, das der elektronischen Verwaltung, Nachverfolgung und Archivierung von Dokumenten dient.

EfA-Prinzip: Das „Einer für Alle“-Prinzip bedeutet im Kontext der OZG-Umsetzung, dass ein Land eine Online-Lösung für eine Verwaltungsleistung zentral mit Landes-IT-Dienstleister:innen entwickelt und betreibt, sowie anderen Ländern zur Mitnutzung bereitstellt.

Interoperable Nutzer:innenkonten/Servicekonten: Unter Nutzer:innenkonten versteht man Konten von natürlichen Personen oder Institutionen, die es ihnen ermöglicht, sich bei der Nutzung von elektronischen Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern oder Kommunen einheitlich zu identifizieren. Um mit nur einem Nutzer:innenkonto alle Online-Dienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen nutzen zu können, müssen die Nutzer:innenkonten interoperabel sein, d. h. sie müssen mit verschiedenen Systemen und Techniken der Bundes-, landes- und kommunalen Ebene zusammenarbeiten können.

KI: Künstliche Intelligenz ist der Sammelbegriff für computergestützte Systeme und Techniken, die ein ähnliches intelligentes Verhalten aufweisen, wie es Menschen beim Lösen von Problemen zeigen.

Proof of Concept (dt.: Machbarkeitsnachweis): Nachweis oder Überprüfung der praktischen Durchführbarkeit eines theoretischen Konzepts.

PSI: Public Sector Information sind Informationen, die der öffentliche Sektor erhebt und kontrolliert (z. B. Satellitenbilder, Statistiken oder Rechtsvorschriften).

SDG: Mit dem Single Digital Gateway soll durch einen Portalverbund ein einheitlicher digitaler Zugang zu Verwaltungsleistungen innerhalb der EU geschaffen werden. Als Plattform wird das Portal „Ihr Europa“ genutzt und weiter ausgebaut.

Klick-Prototyp: Ein Klick-Prototyp ist die interaktive Darstellung eines anvisierten Endprodukts (z. B. einer App), die im Rahmen von Digitalisierungslaboren erstellt wird. Dabei handelt es sich um eine Veranschaulichung des möglichen Endprodukts, anhand derer die Nutzungsführung sowie die Nutzungsfreundlichkeit der Weboberfläche getestet werden können.

Referenzimplementierung: ein umgesetzter Software-Standard, der bei der Verfahrensentwicklung als Vorbild für die Umsetzung dient.

Once-Only-Prinzip: Mit dem Once-Only-Prinzip soll erreicht werden, dass Bürger:innen sowie Unternehmen ihre Daten nur noch einmalig an die Verwaltung übermitteln müssen. Mit dem Einverständnis der Nutzer:innen kann bei weiteren Anliegen durch die jeweilige Behörde bei Bedarf auf diese Daten zugegriffen werden.

Registermodernisierung: In Deutschland existieren rund 220 Registertypen. Sie sind kaum miteinander vernetzt, was dazu führt, dass Daten von Bürger:innen oft unnötig mehrfach erfasst werden müssen. Um den Anforderungen der Digitalisierung zu entsprechen, sollen alle öffentlichen Register in Deutschland modernisiert werden. Im Zuge Registermodernisierung werden die Register vernetzt, so dass Daten – datenschutzkonform – leichter ausgetauscht werden können.

E-Government: Als elektronische Behördendienste oder E Government werden alle Prozesse der öffentlichen Willensbildung, der Entscheidungsfindung und Leistungserstellung in Politik, Staat und Verwaltung bezeichnet, die unter Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien stattfinden.

Open Data: Open Data ist ein Prinzip, bei dem durch die Bereitstellung offener Daten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung ein Mehrwert generiert werden kann. In der Regel geht es bei Open Data um nicht-personenbezogene Daten oder zumindest anonymisierte Daten.

eIDAS-Verordnung: electronic IDentification, Authentication and trust Services, kurz: eIDAS-Verordnung, enthält verbindliche europaweit geltende Regelungen in den Bereichen „Elektronische Identifizierung“ und „Elektronische Vertrauensdienste“. Mit der Verordnung werden einheitliche Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Nutzung elektronischer Identifizierungsmittel und Vertrauensdienste geschaffen. Als EU-Verordnung ist diese unmittelbar geltendes Recht in allen 28 EU-Mitgliedstaaten sowie im Europäischen Wirtschaftsraum

De-Mail: Ein auf E-Mail-Technik beruhendes, hiervon aber technisch getrenntes Kommunikationsmittel, das eine sichere und vertrauliche Kommunikation im Internet ermöglicht.

eID(-Strategie): Gesamtstrategie für den Einsatz elektronischer Identifizierungs- und Signaturverfahren im E-Government.

Portalverbund: Technische Verknüpfung der Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen, mit der ein einheitlicher Zugang zu digitalen Verwaltungsleistungen auf den unterschiedlichen Portalen ermöglicht wird

IMPRESSUM

Herausgeberin

FITKO (Föderale IT-Kooperation)
Zum Gottschalkhof 3
60594 Frankfurt am Main
Tel.: +49 (69) 58303-2401
E-Mail: poststelle@fitko.de

www.fitko.de

Die FITKO ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts.
Sie wird vertreten durch die Präsidentin Frau Dr.
Annette Schmidt.

Verantwortlich

Ulrike Czech | Leitung Dialog und Strategie

Redaktion

Dr. Annette Schmidt, Ulrike Czech, Sophia Catalán
Medina, Ariana Neves

Gestaltung & Illustrationen

Agentur 42 | Konzept & Design,
www.agentur42.de

Bildnachweis

Titel, S. 50/51, Rückseite: © unsplash.com, tomasz-frankowski; S. 3: © BMI, Henning Schacht;
S. 4: © Senatskanzlei Hamburg, Daniel Reinhardt;
S. 6: © FITKO, Klaus Michelmann; S. 8/9: © stock.adobe.com, yingyaipumi; S. 10: © FITKO;
S. 11: © Fotolia, monsitj; S. 12: © stock.adobe.com, Rymden; S. 14/15: Shutterstock.com, Rawpixel;
S. 18/19: stock.adobe.com, Jezper; S. 20/21: Shutterstock.com, SFIO CRACHO; S. 22/23: Shutterstock.com, SFIO CRACHO; S. 28/29: ©Shutterstock.com, SFIO CRACHO; S. 30/31: © Shutterstock.com, Matej Kastelic;
S. 32/33: © Shutterstock.com, Montri Nipitvittaya;
S. 35, 40: Shutterstock.com, SFIO CRACHO;
S. 42/43: stock.adobe.com, Mongkol; S. 44/45: unsplash.com, laura-ockel; S. 46: unsplash.com, boris-bobrov; S. 49: stock.adobe.com, metamorworks; S. 53: unsplash.com, sara-kurfess; S. 54/55: © Shutterstock.com, TippaPatt

Stand

© Februar 2021



IT-Planungsrat

Schrittmacher des digitalen Fortschritts



FITKO

Digitale Verwaltung.
Intelligent vernetzt.

FITKO (Föderale IT-Kooperation)
Zum Gottschalkhof 3
60594 Frankfurt am Main
E-Mail: poststelle@fitko.de





Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung

Statusbericht zur Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements mit dem Registermodernisierungsgesetz für die Innenministerkonferenz 16. - 18. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement.....	2
2.	Aktueller Stand des Gesetzgebungsverfahrens	3
3.	Aktueller Stand der Planung der Realisierungsphase	7
3.1	Roll-out der ID-Nummer	7
3.2	Umsetzung des Once Only Prinzips für Register der Innenverwaltung	8
3.3	Finanzierung.....	9
4.	Ausblick	10
	Abkürzungsverzeichnis	12
	Anhang: 18 „TOP-Register“ der Registermodernisierung	13

1. Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement

Zum registerübergreifenden Identitätsmanagement hat die IMK vier Beschlüsse gefasst:

- Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf ihrer 209. Sitzung vom 28. bis 30.11.2018 in Magdeburg zu TOP 14 in Ziffer 2 folgenden Beschluss gefasst: „Davon ausgehend, dass verlässliche Angaben zur Identität von Personen die Grundlage für Verwaltungsleistungen darstellen, hält sie ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung für wesentliche Bestandteile einer Registermodernisierung.“ In Ziffer 3 bat die IMK das BMI darum, bis zur Frühjahrssitzung 2019 einen Vorschlag für die Verbesserung des Identitätsmanagements auszuarbeiten, der die Ausführungen zu TOP 5 "Digitalisierung der Verwaltung" der Jahreskonferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 24. bis 26.10.2018 berücksichtigen sollte.
- In der 210. Sitzung vom 12. bis 14.06.2019 in Kiel zu TOP 12 bat die IMK in Ziffer 2 das BMI, auf Grundlage dieses Vorschlags die konzeptionellen Arbeiten unter Einbeziehung der Länder und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) fortzuführen und in Ziffer 3 darum, ihr bis zur Herbstsitzung 2019 einen Zwischenbericht vorzulegen, der die erforderlichen Rechtsänderungen darstellen und Optionen für die fachliche und technische Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements beinhalten sollte.

- In der 211. Sitzung vom 4. bis 6.12.2019 in Lübeck zu TOP 32 bat die IMK das BMI um einen Abschlussbericht zu einer Sondierung einer möglichen Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer, der ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern und der dort eingerichteten Prozesse zur Qualitätsverbesserung als Basis für ein zukünftiges zentrales Identitätsregister unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Anpassungsbedarfs.
- In der 212. Sitzung vom 17. bis 19.06.2020 in Erfurt zu TOP 39 hat die IMK den „Abschlussbericht zur Sondierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements mit Einbezug der Erfahrungen mit der Steuer-Identifikationsnummer“ zur Kenntnis genommen und den Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat gebeten, vorbereitende Maßnahmen zu treffen, um die Realisierung des registerübergreifenden Identitätsmanagements möglichst zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes vornehmen zu können.

Mit vorliegendem Statusbericht wird der aktuelle Stand des Gesetzgebungsvorhabens und der vorbereitenden Maßnahmen im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und im Bundesverwaltungsamt (BVA) für eine Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements im Rahmen des Registermodernisierungsgesetzes dargestellt. Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Registerübergreifendes Identitätsmanagement unter Federführung des BMI, in der die betroffenen Bereiche der Innenverwaltung, u.a. Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Staatsangehörigkeitswesen, Pass- und Personalausweiswesen und die Statistik eingebunden sind, um die von der IMK erbetene Verbesserung des Identitätsmanagements fachlich zu erarbeiten und umzusetzen, befürwortet die eingeleiteten Maßnahmen für eine zügig realisierbare und gleichzeitig verfassungs- und datenschutzkonforme Umsetzung.

2. Aktueller Stand des Gesetzgebungsverfahrens

Ein erster wichtiger Teil der erforderlichen rechtlichen Regelungen für ein registerübergreifendes Identitätsmanagement wurde mit dem Registermodernisierungsgesetz in Form eines Artikelgesetzes geschaffen. In einem neuen Stammgesetz „Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung (Identifikationsnummerngesetz – IDNrG)“ werden u.a. Regelungen zu einer eindeutigen Zuordnung von (Basis-) Daten einer natürlichen Person in einemungsverfahren, der Verbesserung der Datenqualität der zu einer natürlichen Person gespeicherten Daten und der Koordinierung der registerübergreifenden Qualitätssicherung getroffen, um eine hohe Aktualität, Validität und Konsistenz der (Basis-) Daten, einschließlich einer Bereinigung um Mehrfach-, Über- und Untererfassungen der in einer Anlage zum IDNrG aufgeführten Register zu gewährleisten. In

den sich daran anschließenden Änderungsgesetzen einzelner Fachgesetze wird der dortige fachliche Änderungsbedarf teilweise bereits geregelt. Weiterer fachlicher Änderungsbedarf ist in der kommenden Legislaturperiode in einem zweiten Artikelgesetz zu adressieren.

Aufgrund der Anforderung in Ziffer 40 des Beschlusses des Koalitionsausschusses vom 3. Juni 2020, dass in einem ersten Schritt der „Bereich der Register mit Relevanz für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes [OZG] mit der Steuer-ID als verwaltungsübergreifender ID-Nummer“ erschlossen werden soll, wurden diese hierfür als relevant angesehenen Register, in welche die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung (ID-Nummer) als zukünftiges Ordnungsmerkmal gespeichert werden soll, identifiziert und in die Anlage des IDNrG aufgenommen. Diese Register decken gleichzeitig die für die Qualitätssicherung in einem registerbasierten Zensus erforderlichen Register ab.

Im Zuge der Erarbeitung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 19/24226) und im Rahmen der parlamentarischen Beratungen haben einige Akteure, darunter die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit Verweis auf das Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 65, 1 ff) verfassungs- und datenschutzrechtliche Kritik am Registermodernisierungsgesetz geäußert. Mit Blick auf Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesfinanzhofs (Urteil vom 18. Januar 2012, II R 49/10) wurde besondere Sorgfalt darauf verwendet, wirksame Vorkehrungen gegen eine denkbare Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu treffen. Das Registermodernisierungsgesetz sieht hierzu eine Vielzahl von Schutzmechanismen rechtlicher, technischer und organisatorischer Gestalt vor, die eine rechtswidrige Zusammenführung von Daten („Profilbildung“) verhindern und die Transparenz von Datenübermittlungen für die Bürgerinnen und Bürger erhöhen.

Hier die im Registermodernisierungsgesetz vorgesehenen Schutzmechanismen gegen eine Profilbildung im Überblick:

- Dezentralität der Registerlandschaft bleibt erhalten
- Verarbeitungen der ID-Nummer dürfen nur auf Basis gesetzlicher Regelungen oder Einwilligung erfolgen
- Einsatz des 4-Corner-Modells nach dem Vorbild des Informationsverbundes der Innenverwaltung als valide technische und organisatorische Sicherung gegen die unberechtigte Zusammenführung von Daten
- Unberechtigte Verarbeitung der ID-Nummer wird unter Strafe gestellt
- Umfassende Protokollierung
- Regelmäßige Kontrollen der Protokolldaten durch Registermodernisierungsbehörde
- Regelmäßige Kontrollen durch den BfDI vorgesehen
- Regelmäßige Evaluationsberichte gegenüber dem Deutschen Bundestag

Zudem wird mit dem Datenschutzcockpit gegenüber Bürgerinnen und Bürgern Transparenz darüber hergestellt, welche Datenaustausche unter Verwendung der ID-Nummer stattgefunden haben. Dieses erhöhte Maß an Transparenz wird mit der registerübergreifenden Verwendung der ID-Nummer erstmals möglich und hat auch verfassungsrechtlich relevante Schutzwirkung im Hinblick auf die subjektive Komponente des informationellen Selbstbestimmungsrechts (BVerfGE 65, 1, 146 ff).

Mit der im Registermodernisierungsgesetz vorgesehenen Verwendung der ID-Nummer werden keine Fachdaten zusammengeführt, die nicht bereits de lege lata zusammengeführt sind. Mit der beibehaltenen Dezentralität der Registerlandschaft verbleiben alle Fachdaten dort, wo sie heute bereits gespeichert sind. Jede öffentliche Stelle kann weiterhin nur auf diejenigen Daten zugreifen, die sie für die Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgabe benötigt. Die Technik zur Kontrolle der bereichsübergreifenden Datenübermittlungen entspricht dem, was im Informationsverbund der Innenverwaltung bei länderübergreifenden Datenübermittlungen seit Jahren bewährt ist und in Übermittlungsverordnungen des Bundes vorgegeben wird.

In der parlamentarischen Beratung des Registermodernisierungsgesetzes wurden einige Aspekte im Gesetz nachgeschärft. Damit wurden Hinweise aus der Sachverständigenanhörung und Petita des Bundesrates berücksichtigt (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht auf BT-Drs. 19/26247). Darunter fallen bspw.:

- Die Herausnahme einiger Register der Justizverwaltung aus der Anlage des IDNrG, z. B. Schuldnerverzeichnis, Rechtsdienstleistungsregister.
- Die Verarbeitung der ID-Nummer wurde einer noch strengeren Zweckbegrenzung unterworfen (Artikel 1 § 5 Absatz 1).
- Zukünftige Änderungen am Gesamtsystem werden durch den Gesetzgeber anstatt im Rahmen von Verordnungsermächtigungen durch die Bundesregierung erfolgen.
- Die Herausnahme des Validitätswertes, mit dem die Übereinstimmung eines Personenbasisdatensatzes mit den wahren personenidentifizierenden Basisdaten einer Person beschrieben werden sollte.
- Die Evaluierungsfristen wurden von 6 auf 5 Jahre verkürzt.
- Das Datencockpit (sic) darf auch Inhaltsdaten anzeigen.

Das Registermodernisierungsgesetz wurde am 28. Januar 2021 vom Deutschen Bundestag beschlossen. Um die Zustimmung im Bundesrat zu ermöglichen, hat die Bundesregierung am 5. März in einer Protokollerklärung (BR-Drs. Nr. sobald bekannt) zugesichert, dem Deutschen Bundestag folgende Änderungen - die überwiegend das Datenschutzcockpit betreffen - im OZG vorzunehmen:

- Das vormalige „Datenscockpit“ wird in „Datenschutzcockpit“ umbenannt.
- Es wird klargestellt, dass das Datenschutzcockpit aus Sicht des Nutzers einfach und zweckmäßig auszugestalten ist und dass Maßnahmen im Bereich der IT-Sicherheit vorgesehen werden, damit staatliche Eingriffe zum Nachteil der Bürger nicht möglich sind und dass Daten nur für die Dauer der Sitzung zwischengespeichert werden.
- Es wird vorgesehen, dass das Datenschutzcockpit dem Nutzer neben den Informationen zu Datenübermittlungen auch die Bestandsdaten der Register anzeigen kann, wobei für die Herkunft der Daten das Quellenmodell beibehalten wird.

In einem zweiten Schritt soll geprüft werden, in welchem Umfang den Nutzerinnen und Nutzern über das Datenschutzcockpit zusätzlich die Geltendmachung ihrer datenschutzrechtlichen Betroffenenrechte aus Kapitel 3 DSGVO ermöglicht werden kann.

Ferner hat die Bundesregierung zugesagt, im Rahmen der Evaluierung nach § 16 IDNrG anhand der Erfahrungen aus der Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes und des 4-Corner-Modells bei bereichsübergreifenden Datenübermittlungen zu prüfen, ob diese zu Verbesserungen der bereits bestehenden Verfahren zum allgemeinen technischen Datenschutz für datenschutzrechtlich wirksame und zugleich verwaltungsökonomische Datenübermittlungen beitragen können.

Der Bundesrat hat dem Gesetz am 5. März 2021 zugestimmt (BR-Drs. 121/21 [Beschluss]). Mit einer Verkündung im Bundesgesetzblatt wird voraussichtlich Ende März bzw. im April 2021 gerechnet.

Es ist ein stufenweises und teilweise bedingtes Inkrafttreten vorgesehen. So gilt die Verpflichtung registerführender Stellen von OZG-relevanten Registern, die ID-Nummer bis spätestens zum Ablauf des fünften auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgenden Kalenderjahres als Ordnungsmerkmal zuzuspeichern (§ 2 Absatz 1 IDNrG). Diese Frist beginnt jedoch gemäß Artikel 22 Satz 2 des Registermodernisierungsgesetzes („Inkrafttreten“) erst mit vorheriger Bekanntgabe im Bundesgesetzblatt, dass die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem IDNrG gegeben sind.

3. Aktueller Stand der Planung der Realisierungsphase

3.1 Roll-out der ID-Nummer

Im Registermodernisierungsgesetz ist das Bundesverwaltungsamt (BVA) als Registermodernisierungsbehörde vorgesehen. Das BVA hat dafür Referate in seiner neuen Digitalisierungsabteilung eingerichtet und mit der Besetzung der 75 Stellen begonnen, die im Bundeshaushalt 2021 als erste Tranche für die Umsetzung des IDNrG bereitgestellt wurden. Zudem wurde gemeinsam mit dem Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und dem Informationstechnikzentrum Bund (ITZBund) als IT-Dienstleister für die deutsche Bundesverwaltung mit der Erstellung eines fachlich-technischen Grobkonzepts für den Identitätsdatenabruf über das BVA begonnen. Ziel ist es, das Grobkonzept im April 2021 abzunehmen und unmittelbar mit der Umsetzung des IDNrG zu beginnen. Parallel hierzu erörtern BMI und BVA die Möglichkeiten, welche Register aus der Anlage des IDNrG sich als zukünftige Pilotregister besonders eignen und welche registerführenden Stellen hierbei für eine Mitarbeit gewonnen werden sollten. Nach gemeinsamen Vorstellungen sollte bei mindestens zwei Pilotvorhaben das Ausrollen der ID-Nummer und der Daten nach § 4 Abs. 2 IDNrG (Basisdaten) im Echtbetrieb ab Anfang 2023 vorgenommen werden.

Das Registermodernisierungsgesetz ließe es zu, neben dem Roll-out über das BVA als Registermodernisierungsbehörde auch einen Roll-out über die etablierten Kommunikationsstrukturen mit den Melderegistern und den Standards der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) für den Bereich Inneres in Betracht zu ziehen. Für einen Roll-out über die Meldebehörden böten sich z.B. die auf kommunaler Ebene geführten Register aus der Anlage des IDNrG an. Für die in der Zweiten Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung (2. BMeldDÜV) genannten Register des Bundes müsste eine Einzelfallentscheidung getroffen werden, ob der Rollout über BVA oder vorzugsweise über die Meldebehörden stattfinden soll.

Sollte ein solches dezentrales Verfahren gewählt werden, wäre für alle beteiligten Register eine Umsetzungsplanung zu entwickeln, in der ein Roll-out-Plan für die Zuspicherung der ID-Nummer in die Fachregister enthalten ist. Gemäß der 2. BMeldDÜV kommt dabei jeweils der von der KoSIT betriebene Standard XMeld zum Einsatz. Es böte sich die Möglichkeit, in Kooperation der Bereiche Inneres, Justiz, Arbeit und Soziales, Vorgehensweise und Synergien zu prüfen. Zudem sind aufgrund des IDNrG alle Prozesse zwischen Meldebehörden und dem BZSt an das IDNrG anzupassen.

Einer der wesentlichen Ausgangspunkte des IMK-Auftrags zum registerübergreifenden Identitätsmanagement, möglichst die Vorteile erfolgreicher, etablierter Strukturen und Standards

zu nutzen und ggf. weiterzuentwickeln, soll auch in der Planungs- und Realisierungsphase im Fokus stehen. Eine enge Verknüpfung mit dem künftigen Steuerungsprojekt „Registermodernisierung“ des IT-Planungsrates ist ebenso zu gewährleisten, wie die Einbindung und Koordination mit den beteiligten Fachressorts.

3.2 Umsetzung des Once Only Prinzips für Register der Innenverwaltung

Gleichzeitig hat das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung (Federführung Hamburg, Bayern, Bund) dem IT-Planungsrat ein Gesamtzielbild zur Registermodernisierung mit erster Umsetzungsplanung zur Beschlussfassung vorgelegt. Damit wurde der Arbeitsauftrag des IT-Planungsrates an das Koordinierungsprojekt Registermodernisierung erfüllt. Das Gesamtzielbild soll in der anstehenden Sitzung des IT-Planungsrates am 17. März 2021 beschlossen werden. Es bildet die Grundlage für die zukünftigen Arbeiten in einem noch einzurichtenden, das Koordinierungsprojekt ablösenden Bund-Länder-Steuerungsprojekt Registermodernisierung. Der Beschlussvorschlag des Koordinierungsprojektes an den IT-Planungsrat sieht auch eine enge Abstimmung mit den Fachministerkonferenzen und damit auch der IMK vor. Die Umsetzungsplanung des Zielbildes baut auf den Regelungen des Registermodernisierungsgesetzes auf, mit denen unter Verwendung der ID-Nummer die eindeutige Zuordnung der Personalienidentität über viele Register hinweg hergestellt wird. Auf dieser Basis soll das Projekt des IT-Planungsrates sicherstellen, dass das Nutzenversprechen des Zielbildes eingelöst wird und Bürgerinnen und Bürger für die Nutzung von Verwaltungsleistungen erforderliche Daten nur einmal - once only - angeben müssen, und nicht wie bisher häufig wiederkehrend. Damit soll eine weitere der fünf Anforderungen des von der IMK in ihrer 210. Sitzung beschlossenen Eckpunktepapiers zur Registermodernisierung umgesetzt werden: *„Datensilos auflösen, „once-only-Prinzip auch für Behörden untereinander verwirklichen“ und registerbasierten Zensus ermöglichen“*. Die 51 im IDNrG genannten Register sollen vorrangig an ein technisches System zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips angeschlossen werden, um deren Daten für OZG-Verwaltungsleistungen optimal nutzbar zu machen.

Die im Anhang 3 des o.g. Zielbildes der Umsetzungsplanung zur Registermodernisierung des IT-Planungsrates aufgeführten 18 „Top-Register“ (s. Anhang) sollten mit höchster Priorität betrachtet werden. Dazu gehören die Melderegister, die Personenstandsregister und das Ausländerzentralregister. Damit sind alle Register im Informationsverbund der Innenverwaltung betroffen und somit auch der dort genutzte IT-Standard XInneres mit allen drei Fachmodulen. Es ist absehbar, dass eine Erweiterung des Standards XInneres für die Anforderungen der Registermodernisierung zwingend erforderlich wird.

Das in der Federführung des IT-Planungsrates zu errichtende Once-Only-System muss anschlussfähig sein an das der Europäischen Union zur Umsetzung der Single-Digital-Gateway-Verordnung (SDG-VO). Diese schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten bestimmte, elektronisch geführte Nachweise, unter anderem solche aus Melde- und Personenstandsregistern, bis Ende 2023 zum europaweiten Abruf bereitstellen. Die EU-Kommission wird hierfür technische Standards vorgeben, die bei der Weiterentwicklung von XInneres berücksichtigt werden müssen. Die konkreten Auswirkungen auf die Weiterentwicklung von XInneres sind derzeit noch nicht bekannt. Die KoSIT als Betreiberin von XInneres wird Vorschläge für notwendige Änderungen und Erweiterungen mit den Experten und den zuständigen Gremien vorbereiten und der Steuerungsgruppe XInneres vorschlagen. Wegen der zwingend notwendigen Anschlussfähigkeit an das SDG-System der EU wird dabei die Konvergenz in Richtung europäischer Standards und Technologien als neue Anforderung zu berücksichtigen sein. Deren Praxistauglichkeit für den Datenabruf aus Registern der Innenverwaltung wird seit Februar 2021 von der KoSIT gemeinsam mit dem Kommunalen Rechenzentrum Niederrhein (KRZN) erprobt und sowohl vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen als auch vom BMI begleitet. Die rechtliche Begleitung der Erprobung erfolgt durch das Themenfeld Rechtsprüfung des Koordinierungsprojekts unter Federführung Bayerns.

3.3 Finanzierung

In der Ziffer 40 des Konjunkturprogramms „Corona-Folgen bekämpfen, Wohlstand sichern, Zukunftsfähigkeit stärken“ vom 3. Juni 2020 hat der Koalitionsausschuss für die Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements und die Umsetzung des Prinzips der nur einmaligen Erfassung von personenbezogenen Daten bei Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen ("Once Only") unter dem Titel „Registermodernisierung“ insgesamt 300 Mio. Euro in Aussicht gestellt. Dies wurde zwischenzeitlich im Wege der Veranschlagung von Haushaltsansätzen und Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 2021 nachvollzogen. Diese Finanzmittel sollen wiederum durch das Aufbauinstrument „Next Generation EU“ mit einer finanziellen Ausstattung in Höhe von 750 Mrd. Euro und dessen größtem Ausgabeninstrument, der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), mit einem Volumen von 672,5 Mrd. Euro bereitgestellt werden. Um Mittel aus der ARF zu erhalten, hat Deutschland einen Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP) erstellt, in den der Baustein der Registermodernisierung in die Komponente 6.1 „Moderne öffentliche Verwaltung“ mit insgesamt 274,975 Mio. Euro eingehen soll. Die Differenz zu den 300 Mio. Euro aus Ziffer 40 des Konjunkturprogramms ergibt sich durch die voneinander abweichenden Programm- und Projektlaufzeiten.

Aus dem Betrag von insgesamt 300 Mio. Euro aus der Ziffer 40 des Konjunkturprogramms sind primär die einmaligen Umstellungsaufwände, die sich aus der Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes ergeben, zu finanzieren. Mit der fortschreitenden Konzeptionierung, Pilotierung und Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements und des Once-Only-Prinzips können mit zunehmender Planungsreife die Aufwände für Hard- und Software, Sachmittel, Wartung und Pflege, Aufträge und IT-Dienstleistungen genauer festgelegt werden.

Grundsätzlich kann das Registermodernisierungsgesetz auch als Entlastungsgesetz für die Bürgerinnen und Bürger sowie die gesamte Verwaltung auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene angesehen werden. Hier erschließt sich nach Einschätzung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) nach erfolgreicher Realisierung der Registermodernisierung mit dem Erreichen einer höheren Stufe der Digitalisierung und der Möglichkeit eines registerbasierten Zensus insgesamt ein Bürokratieentlastungspotential in Milliardenhöhe: ca. 2 Mrd. Euro/Jahr für die Bürgerinnen und Bürger; ca. 1,8 Mrd. Euro/Jahr für die Verwaltung. Hinzu kommt ein qualitativer Faktor, nach dem Verwaltungsangebote nach Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes deutlich attraktiver, z.B. über das Smartphone, angeboten werden können und so direkte Auswirkungen auf die Zufriedenheit mit Staat und Verwaltung zu erwarten sind.

4. Ausblick

Nach der Zustimmung des Bundesrates zum Registermodernisierungsgesetz am 5. März 2021 steht die Verkündung des Gesetzes im März / April 2021 im Bundesgesetzblatt bevor.

Der Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens erlaubt eine Konzentration aller Beteiligten auf die dargestellten Aktivitäten der Planungs- und Realisierungsphase. Hier steht zunächst die Fertigstellung und Abnahme des BVA-Grobkonzepts für die Umsetzung des Identitätsdatenabrufs nach dem IDNrG und der Beginn der gemeinsamen Umsetzung durch die beteiligten Behörden BVA, BZSt und ITZBund in Aussicht. Gleichzeitig ist eine Entscheidung über die zukünftigen Pilotregister und die beteiligten registerführenden Stellen herbeizuführen. Um den Rollout der ID-Nummer zu unterstützen, sollte geklärt werden, ob und ggf. wie die Meldebehörden für die Speicherung der ID-Nummer in die dezentralen Fachregister auf kommunaler Ebene und ggf. auch in einzelne Bundesregister parallel in eine Umsetzungsplanung einbezogen werden können. In einer weiteren Aktivität sind die im IDNrG vorgesehenen Maßnahmen zur Koordinierung der registerübergreifenden Qualitätssicherung einschließlich der Ermittlung des Datums des letzten Verwaltungskontakts in Abstimmung mit dem Statistischen Bundesamt vorzubereiten.

Das Gesamtzielbild zur Registermodernisierung mit erster Umsetzungsplanung soll in der anstehenden Sitzung des IT-Planungsrates am 17. März 2021 beschlossen und ein Bund-Länder-Steuerungsprojekt in der Sitzung des IT-Planungsrates am 23. Juni 2021 zur Umsetzung eingerichtet werden.

Gleichfalls sollten die Personalressourcen auf ministerieller Ebene für die Steuerung des IT-Großvorhabens Registermodernisierung als auch auf der Ebene der betroffenen Geschäftsbereiche (hier insbesondere BVA, BZSt und ITZBund) gestärkt werden. Für die Umsetzung des Registermodernisierungsgesetzes und die angestrebte umfassende Modernisierung der deutschen Registerlandschaft ist z.B. im Erfüllungsaufwand für die ministerielle Steuerung durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ein Personalbedarf von 40 Stellen verankert.

Im Anschluss an das Inkrafttreten des Gesetzes und im Hinblick auf die zu erwartenden Fortschritte in der Planungs- und Pilotierungsphase soll der IMK für die Frühjahrssitzung 2022 erneut zum Sachstand berichtet werden.

Abkürzungsverzeichnis

ARF	Aufbau- und Resilienzfazilität
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMeldDÜV	Bundesmeldedatenübermittlungsverordnung
BVA	Bundesverwaltungsamt
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DSGVO	Datenschutzgrundverordnung
DARP	Deutscher Aufbau- und Resilienzplan
IDNrG	Identifikationsnummerngesetz
ID-Nummer	Identifikationsnummer
IMK	Innenministerkonferenz
ITZBund	Informationstechnikzentrum des Bundes
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
KRZN	Kommunales Rechenzentrum Niederrhein
NKR	Normenkontrollrat
OZG	Onlinezugangsgesetz bzw. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
RegMoG	Registermodernisierungsgesetz
SDG	Single-Digital-Gateway (EU-Verordnung)
Steuer-ID	Steueridentifikationsnummer
XInneres	Auf technischer Ebene eine Klammer der Standards XMeld, XPersonenstand und XAusländer

Anhang: 18 „TOP-Register“ der Registermodernisierung

Auszug aus dem Bericht „Registermodernisierung: Zielbild und Umsetzungsplanung“ für die 34. Sitzung des IT-Planungsrates am 17. März 2021

Bereich	Register
Inneres	Melderegister
	Passregister
	Personalausweisregister
	Personenstandsregister
	Ausländerzentralregister
Finanzen	Identifikationsnummernregister
	Daten der Finanzverwaltungen der Länder
Justiz	Bundeszentralregister
	Gewerbezentralregister
Arbeit & Soziales	Bei der Bundesagentur für Arbeit systematisch geführte personenbezogene Datenbestände nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch
	Betriebedaten der Bundesagentur für Arbeit
	Stammsatzdatei der Datenstelle der Rentenversicherung gemäß § 150 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch
	Versichertenkonten der Rentenversicherungsträger gemäß § 149 des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch
	Versichertenverzeichnisse der Krankenkassen
	Zentrales Unternehmerverzeichnis der gesetzlichen Unfallversicherung
Bildung	Bei den allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, Schulbehörden, Bildungseinrichtungen nach § 2 des Hochschulstatistikgesetzes systematisch geführte personen-bezogene Datenbestände zu Bildungsteilnehmenden
Wirtschaft	Verzeichnis der gemäß § 14 der Gewerbeordnung angezeigten Gewerbebetriebe
Verkehr	Zentrales Fahrzeugregister



Bericht

des Ländervertreeters im

**Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-,
Grenz- und Asylfragen
(SCIFA)**

Berichtszeitraum: 09.04.2019 – 16.04.2021

Vorbemerkung:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen seit der letzten Berichterstattung zum 08.04.2019. Der Jahresbericht ist als Übersicht über die Themenbereiche Asyl, Migration, Visa / Aufenthaltstitel / Pässe, illegale Einwanderung / Rückführung / Außengrenzschutz sowie übergreifende Maßnahmen konzipiert. Die wesentlichen Ergebnisse der Verhandlungen in den weiteren Ratsgremien und im Rat werden berücksichtigt. Das vor dem Berichtszeitraum liegende Geschehen von grundsätzlicher Bedeutung wird zum Teil weiterhin dargestellt. Im Übrigen wird wegen weiterer Einzelheiten auf die Berichte des Ländervertreters zu den einzelnen Sitzungen im Berichtszeitraum, auf die Sitzungsberichte der Ländervertreter in den Ratsarbeitsgruppen und auf frühere Jahresberichte Bezug genommen.

Im Aufbau sind im Vergleich zu den Vorjahresberichten Veränderungen vorgenommen worden. Insgesamt wurden historische, abgeschlossene Vorgänge und Ereignisse aus dem aktuellen Bericht herausgenommen bzw. nur insoweit belassen als sie für den Kontext aktueller Ereignisse erforderlich sind. Unter Nr. III. 1. wird – aufgeteilt in Richtlinien und Verordnungen – das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) in seiner geltenden Fassung dargestellt. Nr. III. 2. (Ereignisse zur Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016) beschränkt sich nur noch auf die Darstellung der Europäischen Migrationsagenda und der hierzu ergangenen Fortschrittsberichte. Unter III. 3. finden sich die Vorschläge zu den Neufassungen der Richtlinie(n) und Verordnungen, die Teil der GEAS-Reform seit 2016 sind. Die teils neuen, teils darauf aufbauenden Vorschläge des neuen Migrations- und Asylpakets aus September 2020 werden unter Nr. III. 4. dargestellt.

Im aktuellen Berichtsjahr standen, wie auch im Jahr zuvor, die Verhandlungen konkreter Legislativvorschläge der Kommission in den Bereichen Asyl und Migration im Fokus.

Überblick Ratspräsidentschaften:

Luxemburg	2. Halbjahr 2015
Niederlande	1. Halbjahr 2016
Slowakei	2. Halbjahr 2016
Malta	1. Halbjahr 2017
Estland	2. Halbjahr 2017
Bulgarien	1. Halbjahr 2018
Österreich	2. Halbjahr 2018
Rumänien	1. Halbjahr 2019
Finnland	2. Halbjahr 2019
Kroatien	1. Halbjahr 2020
Deutschland	2. Halbjahr 2020
Portugal	1. Halbjahr 2021

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeines	6
1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen	6
2. Vertretung der Länder	8
II. Programme und Pläne	9
1. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Bereich Migration	9
2. Arbeitsprogramme der Europäischen Kommission	14
III. Asyl	17
1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)	17
1.1. Richtlinien	17
1.1.1. Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes	17
1.1.2. Richtlinie Aufnahmebedingungen	18
1.1.3. Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie	20
1.1.4. Asylverfahrensrichtlinie	22
1.2. Verordnungen	25
1.2.1. Dublin-Verordnung	25
1.2.2. Eurodac-Verordnung	29
1.2.3. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)	31
2. Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016	32
3. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) 2016	42
3.1. Richtlinie(n)	44
3.1.1. Aufnahmerichtlinie	44
3.2. Verordnungen	48
3.2.1. Anerkennungs-/Qualifikationsverordnung	48
3.2.2. Asylverfahrensverordnung	53
3.2.3. Dublin-IV-Verordnung	56
3.2.4. Eurodac-Verordnung	64
3.2.5. Europäische Asylagentur-Verordnung	67
3.2.6. Resettlement-Verordnung	70

4.	Migrations- und Asylnpaket der Kommission vom 23.09.2020	73
4.1.	Verordnungen	80
4.1.1.	Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	80
4.1.2.	Screening-Verordnung.....	86
4.1.3.	Asylverfahrensverordnung	88
4.1.4.	Eurodac-Verordnung	92
4.1.5.	Krisenmanagement-Verordnung.....	94
4.2.	Nichtlegislative Vorschläge	96
IV.	Migration	100
1.	Richtlinie Familienzusammenführung	100
2.	Daueraufenthalts-Richtlinie	101
3.	REST-Richtlinie	103
4.	Freizügigkeitsrichtlinie.....	106
5.	Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte	107
6.	Hochqualifiziertenrichtlinie (sog. Blue-Card-Richtlinie).....	109
7.	Richtlinie konzernintern Entsandte (sog. ICT-Richtlinie).....	116
8.	Saisonarbeitnehmer-Richtlinie	117
V.	Visa, Aufenthaltstitel und Pässe.....	120
1.	Visalistenverordnung	120
2.	Visakodex.....	126
3.	Visa-Informationssystem (VIS).....	131
4.	Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen	133
5.	Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa.....	135
6.	Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen.....	136
7.	Digitalisierung von Visa-Verfahren	138
VI.	Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz	140
1.	Richtlinien	141
1.1.	Zusammenarbeit bei der Rückführung	141

1.2.	Opferschutzrichtlinie	142
1.3.	Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer	142
1.4.	Rückführungsrichtlinie.....	144
1.5.	Sanktionsrichtlinie.....	151
2.	Verordnungen	152
2.1.	Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen	152
2.2.	Schengener Grenzkodex	154
2.3.	Kleiner Grenzverkehr	160
2.4.	Europäische Grenzschutzagentur (Frontex).....	161
2.5.	Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)	166
2.6.	Intelligente Grenzen – Entry-Exit-System (EES)	167
2.7.	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS).....	169
2.8.	Einheitliches europäisches Reisedokument	170
3.	EU-Rückübernahmeabkommen.....	170
VII.	Übergreifende Maßnahmen.....	172
1.	Mehrjähriger Finanzrahmen für die Innenpolitik (2014 – 2020)	172
2.	Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz	177
3.	Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht	178
4.	Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027	179
5.	Interoperabilitäts-Verordnung.....	181
6.	EU-Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 der Kommission vom 24. November 2020	184
7.	Auswirkungen der Covid-19-Pandemie	185

I. Allgemeines

1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen

Mit dem am 01.05.1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam (ABl. C 340 vom 10.11.1997) erhielt die Gemeinschaft erstmals Zuständigkeiten in den Bereichen Asyl, legale und illegale Einwanderung, Visapolitik und Außengrenzkontrolle. Für einen Übergangszeitraum von fünf Jahren waren die gesetzgeberischen Entscheidungen im Rat einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments zu treffen.

Seit Ablauf der fünfjährigen Übergangszeit werden Maßnahmen für die Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung im Mitentscheidungsverfahren getroffen (qualifizierte Mehrheit im Rat; Annahme durch das Europäische Parlament). Mit Annahme der Asylverfahrensrichtlinie (als Abschluss der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung) ging die Asylpolitik ebenfalls in das Mitentscheidungsverfahren über. Bei der legalen Einwanderung blieb es zunächst beim Einstimmigkeitserfordernis im Rat; das Parlament war nur anzuhören.

Am 01.12.2009 trat der Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Kraft (sog. Vertrag von Lissabon, ABl. C 115 vom 09.05.2008). Das Inkrafttreten schloss eine jahrelange Reformdebatte in der Europäischen Union ab. Bereits im Oktober 2007 hatten sich die Staatschefs bei der Regierungskonferenz zur Fortführung der EU-Vertragsreform in Lissabon auf den Reformvertrag verständigt, der in wesentlichen Teilen die Inhalte des im Jahr 2005 gescheiterten Verfassungsvertrags enthält. Nach einem erfolgreichen zweiten Referendum Irlands am 02.10.2009 und der Abweisung einer Klage europakritischer Senatoren durch das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik am 03.11.2009 unterzeichnete der Präsident Václav Klaus als letzter Staatschef die Ratifizierungsurkunde und machte damit den Weg für das Inkrafttreten des Reformvertrags frei.

Der Reformvertrag änderte die bestehenden Verträge; während der EU-Vertrag (EUV) seine Bezeichnung behielt, wurde der EG-Vertrag in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Der Vertrag von Lissabon enthielt auch für den Bereich Justiz und Inneres eine Reihe neuer Bestimmungen. Die Regelungen zur „Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ sind in Titel V Kapitel 2 (Art. 77 ff. AEUV) zu finden. Neuerungen waren insbesondere:

- Grenzkontrollen (Art. 77 AEUV): Ausdrücklich festgeschrieben wurde das Ziel der schrittweisen Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen.
- Asyl (Art. 78 AEUV): Die Gemeinschaftskompetenz ist nicht mehr auf den Erlass von Mindestnormen beschränkt, sondern zielt nun auf die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik (einschließlich subsidiärer und vorübergehender Schutz). Dies umfasst insbesondere die Schaffung eines einheitlichen Asylstatus und eines einheitlichen subsidiären Schutzstatus sowie die Verwirklichung eines gemeinsamen Asylverfahrens.
- Einwanderung (Art. 79 AEUV): Die EU-Kompetenz wurde erweitert. Die Union entwickelt eine gemeinsame Einwanderungspolitik, die eine wirksame Steuerung der Migrationsströme, eine angemessene Behandlung von sich rechtmäßig aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und die Bekämpfung von illegaler Einwanderung und Menschenhandel gewährleisten soll. Hinzu kamen Kompetenzen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung der Integration sich rechtmäßig aufhaltender Drittstaatsangehöriger (letztere allerdings unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften). Bei der legalen Einwanderung blieb die Befugnis der Mitgliedstaaten, festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige zu Erwerbszwecken in ihr jeweiliges Hoheitsgebiet einreisen dürfen, unberührt.
- Solidarität und Lastenteilung: Art. 80 AEUV verankert als allgemeine Regelung für die unter dieses Kapitel fallende Politik den Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten (auch in finanzieller Hinsicht).
- Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) findet nun grundsätzlich bei allen Maßnahmen der Grenz-, Einwanderungs- und Asylpolitik Anwendung. Ausnahmen gelten beim Erlass von vorläufigen Maßnahmen zugunsten von Mitgliedstaaten, die sich aufgrund eines plötzlichen Zustroms von Drittstaatsangehörigen in einer Notlage befinden (Art. 78 Abs. 3 AEUV) sowie bei Bestimmungen zu Pässen, Personalausweisen und Aufenthaltstiteln, die die Ausübung des Freizügigkeitsrechts der Unionsbürger erleichtern sollen (Art. 77 Abs. 3 AEUV).

2. Vertretung der Länder

Die Vertretung der Länder im Bereich Justiz und Inneres kann der folgenden Übersicht entnommen werden (Stand: 31.03.2021):



II. Programme und Pläne

1. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Bereich Migration

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 28./29.06.2018

Der Europäische Rat hat am 28./29.06.2018 in seinen Schlussfolgerungen bekräftigt, dass ein umfassendes Migrationskonzept, das eine wirksamere Kontrolle der Außengrenzen der EU, verstärktes auswärtiges Handeln und die internen Aspekte im Einklang mit gemeinsamen Grundsätzen und Werten miteinander verbindet, die Voraussetzung für eine funktionierende Politik der EU ist. Diese Politik solle deshalb fortgesetzt und verstärkt werden, um eine Wiederholung der unkontrollierten Migrationsbewegungen des Jahres 2015 zu verhindern und die illegale Migration über alle bestehenden und neuen Routen weiter einzudämmen.

Als eine der zentralen Aufgaben hat der Europäische Rat eine weitere Bekämpfung der Schleuserkriminalität identifiziert. Dafür wird die EU den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen weiter zur Seite stehen. Auch das Geschäftsmodell der Schleuser soll nach den Vorstellungen des Europäischen Rates durch einen neuen, auf gemeinsamen oder einander ergänzenden Maßnahmen der Mitgliedstaaten beruhenden Ansatz endgültig zerschlagen werden. Zur Verhinderung tragischer Todesfälle dürfe es keinen Anreiz mehr geben, sich auf eine gefährliche Reise zu begeben. Hierfür hat der Europäische Rat den Rat und die Kommission aufgefordert, ein Konzept regionaler Ausschiffungsplattformen (sog. „disembarkation platforms“) in enger Zusammenarbeit mit den Drittländern sowie dem UNHCR und der IOM zügig auszuloten. Hierbei solle nach den Vorstellungen des Europäischen Rates das Völkerrecht in vollem Umfang beachtet und vermieden werden, dass eine Sogwirkung entsteht.

Im Gebiet der EU sollen aus Seenot gerettete Personen ferner entsprechend dem Völkerrecht auf der Grundlage gemeinsamer Anstrengungen durch kontrollierte Zentren (sog. „controlled centers“) übernommen werden, in denen eine rasche und gesicherte Unterscheidung zwischen irregulären Migranten, die rückgeführt werden, und Personen, die internationalen Schutz benötigen und für die der Grundsatz der Solidarität gelten würde, erfolgen soll. Die Errichtung solcher Zentren soll für die Mitgliedstaaten freiwillig sein. Auch Um- und Neuansiedlungen aus diesen Zentren in andere Mitgliedstaaten sollen unbeschadet der Reform der Dublin-Verordnung freiwillig sein.

Daneben sind nach Auffassung des Europäischen Rates zusätzliche Anstrengungen erforderlich, um die EU-Türkei-Erklärung vollständig umzusetzen, um neuen Überfahrten aus der Türkei vorzubeugen und den Zustrom zu beenden. Auch bedürfe es einer neuen Partnerschaft und einer neuen Qualität der Zusammenarbeit mit Afrika. Insbesondere sei dafür nicht nur eine erhöhte Entwicklungsfinanzierung erforderlich, sondern auch Schritte für die Schaffung eines neuen Rahmens, der eine substanzielle Erhöhung privater Investitionen in Afrika ermögliche. Besonders im Mittelpunkt stehen sollten dabei Bildung, Gesundheit, Infrastruktur, Innovation, gute Regierungsführung und die Stärkung der Position der Frau in der Gesellschaft.

Der Europäische Rat betonte zudem die Bedeutung der wirksamen Kontrolle der EU-Außengrenzen und einer effektiveren Rückführung irregulärer Migranten. Auch mahnte er an, dass Sekundärmigration die Integrität des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und des Schengen-Besitzstandes zu gefährden drohe. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb alle erforderlichen internen Rechtsetzungs- und Verwaltungsmaßnahmen gegen diese Migrationsbewegungen treffen und dabei eng zusammenarbeiten. Vor diesem Hintergrund machte der Europäische Rat nachdrücklich deutlich, dass rasch eine Lösung für das gesamte GEAS-Reformpaket gefunden werden müsse, insbesondere aber ein Konsens bei der Dublin-Verordnung und der Asylverfahrens-Verordnung, und ersuchte den Rat, die Arbeiten fortzusetzen und so bald wie möglich abzuschließen. Auf der Oktober-Tagung des Europäischen Rates solle über die Fortschritte berichtet werden.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18.10.2018

In seiner Sitzung am 17./18.10.2018 hat der Europäische Rat den Stand der Umsetzung seiner Schlussfolgerungen vom Juni bewertet und rief erneut dazu auf, die Arbeit an den GEAS-Legislativvorschlägen fortzusetzen. Insbesondere die Bedeutung der Vorbeugung illegaler Migration, der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern und der Bekämpfung von Schleusernetzwerken wurden hervorgehoben. Hierfür solle eine Task Force beim Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei Europol eingerichtet werden.

Auch ersuchte der Europäische Rat das Europäische Parlament und den Rat, die neuen Vorschläge der Kommission zur Rückführungsrichtlinie, zur Asylagentur und zur Europäischen Grenz- und Küstenwache vorrangig zu prüfen und dabei auf einen möglichst effizienten Ressourceneinsatz zu achten sowie gemeinsame Mindeststandards für die Überwachung der Außengrenzen unter Achtung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten zu entwickeln.

Ebenfalls müsse für den Bereich effektiver Rückführungen mehr getan und bestehende Rückübernahmeabkommen besser umgesetzt werden. Daneben sollten nach den Vorstellungen des Europäischen Rates neue Abkommen und Vereinbarungen geschlossen werden, wobei durch den Einsatz aller einschlägigen Maßnahmen, Instrumente und Möglichkeiten der Union – etwa in den Bereichen Entwicklung, Handel und Visa – die erforderliche Hebelwirkung zu erzeugen und zu nutzen sei. Zusätzliche Anstrengungen seien ebenfalls erforderlich, um die EU-Türkei-Erklärung vollständig umzusetzen.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14.12.2018

In seiner Sitzung vom 13./14.12.2018 knüpft der Europäische Rat im Bereich Migration an seine Schlussfolgerungen vom Juni und Oktober 2018 an. Er befasst sich mit der Umsetzung seines umfassenden Migrationskonzepts, bestehend aus einer Verbindung von wirksameren Kontrollen der EU-Außengrenzen, verstärktem auswärtigen Handeln und internen Aspekten.

Er stellt fest, dass die Zahl der festgestellten illegalen Grenzübertritte auf Vorkrisenniveau zurückgegangen sei. Dieser rückläufige Trend setze sich fort. Die Entwicklung sei zurückzuführen auf die externe Migrationspolitik der EU, die sich insbesondere auf die Kontrolle der Außengrenzen, die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und die bessere Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern stütze.

Im Rahmen der internen Politik ruft der Europäische Rat die beiden Gesetzgeber dazu auf, die Verhandlungen über die Europäische Grenz- und Küstenwache rasch abzuschließen. Er fordert auf zu weiteren Bemühungen um den Abschluss der Verhandlungen zur Rückführungsrichtlinie, zur Asylagentur und zu allen Teilen des GEAS.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 20.06.2019

Der Europäische Rat hat am 20.06.2019 in seinen Schlussfolgerungen bekräftigt, weiterhin auf eine uneingeschränkt funktionierende, umfassende Migrationspolitik hinzuarbeiten.

Hierfür soll in der externen Dimension die Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern fortgeführt und vertieft werden, um illegale Migration und Menschenhandel zu bekämpfen und

für effektive Rückführungen zu sorgen. Weiterhin erfordere es – die interne Dimension betreffend – Einigkeit über eine wirksame Migrations- und Asylpolitik. Als zentrales Element hebt der Europäische Rat hier den Konsens für eine Reform der Dublin-Verordnung hervor, der auf Grundlage eines ausgewogenen Verhältnisses von Verantwortung und Solidarität gefunden werden solle. In diesem Zusammenhang bedürfe auch die Situation von aus Seenot Geretteten einer besonderen Berücksichtigung.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 17./18.10.2019

Die EU-Spitzen haben über die Beziehungen zur Türkei und in diesem Zusammenhang auch über das militärische Vorgehen der Türkei im Nordosten Syriens beraten. Dabei bekräftigten sie, dass sich die EU weiterhin um die Bewältigung der schweren humanitären Krise und Flüchtlingskrise bemühen werde, unter anderem durch Unterstützung jener Mitgliedstaaten, die mit den größten Herausforderungen hinsichtlich der Migrationsströme im östlichen Mittelmeerraum konfrontiert sind.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16.10.2020

Die EU misst dem Ausbau ihrer strategischen Beziehungen zu Afrika und ihrer Partnerschaft mit der Afrikanischen Union, die sich nach wie vor auf beiderseitige Interessen und geteilte Verantwortung stützen, hohe Priorität bei. Sie möchte mit den afrikanischen Partnern zusammenarbeiten, um die Frage der Mobilität und alle Aspekte der Migration, einschließlich der illegalen Migration und der Bekämpfung von Schleusernetzen, auf beiden Kontinenten und zwischen ihnen, zu behandeln.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11.12.2020

Der Europäische Rat bekräftigt das strategische Interesse der EU an der Entwicklung einer kooperativen und für beide Seiten nutzbringenden Beziehung zur Türkei. Das Angebot einer positiven EU-Türkei-Agenda bestehe nach wie vor, sofern die Türkei Bereitschaft zeige, eine echte Partnerschaft mit der Union und ihren Mitgliedstaaten zu fördern und Streitigkeiten durch Dialog und im Einklang mit dem Völkerrecht beizulegen. Eine solche Agenda könne u.a. auch

eine fortgesetzte Zusammenarbeit bei Migrationsfragen umfassen. Der Europäische Rat betont, wie wichtig es ist, die Kommunikationskanäle zwischen der EU und der Türkei offen zu halten. Die EU werde auch bereit sein, weiterhin finanzielle Unterstützung für die syrischen Flüchtlinge und die Aufnahmegemeinschaften in der Türkei bereitzustellen und bei der verantwortungsvollen Steuerung der Migrationsbewegungen in alle Mitgliedstaaten und der Verstärkung der Anstrengungen zur Bekämpfung von Schleusernetzen zusammenzuarbeiten.

Hervorgehoben wird u.a., dass Herausforderungen von Mobilität und Migration mit den südlichen Nachbarstaaten gemeinsam bewältigt werden müssen. In Bezug auf Libyen rief der Europäische Rat alle Akteure auf, im Einklang mit den Grundsätzen des Berlin-Prozesses zu handeln. Die EU erinnerte an das Angebot, die libysche Küstenwache durch Ausbildung und Überwachung sowie durch die Bereitstellung von Ausrüstung und Schiffen im Einklang mit dem Völkerrecht zu unterstützen.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 25.03.2021

Der Europäische Rat würdigt, dass die Türkei rund vier Millionen syrische Flüchtlinge aufgenommen hat, und bekräftigt, dass die Unterstützung der Europäischen Union für die Flüchtlinge und Aufnahmegemeinschaften fortgeführt werden soll. Die Europäische Kommission wird ersucht, dem Rat einen Vorschlag für die weitere Bereitstellung von Finanzmitteln für syrische Flüchtlinge in der Türkei sowie in Jordanien, Libanon und anderen Teilen der Region vorzulegen. Die EU-Spitzen betonen, dass im Hinblick auf das Migrationsmanagement im Rahmen der breiter angelegten, alle Migrationsrouten umfassenden Strategie der Union die Zusammenarbeit mit der Türkei gestärkt werden sollte, insbesondere in Bereichen wie Grenzschutz und Bekämpfung der illegalen Migration sowie Rückführung irregulärer Migranten und abgelehnter Asylbewerber in die Türkei, gemäß der Erklärung EU-Türkei, die nichtdiskriminierend angewendet werde.

2. Arbeitsprogramme der Europäischen Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Europäischen Ausschuss der Regionen vom 23.10.2018 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2019: Versprechen einlösen und unsere Zukunft gestalten;
COM(2018) 800 final

Die vorherige Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker hatte am 23.10.2018 ihr Arbeitsprogramm 2019 mit dem Titel „Versprechen einlösen und unsere Zukunft gestalten“ vorgelegt. Für dieses war der Abschluss der Arbeiten im Bereich der Migration eine der zehn Prioritäten der Kommission. Für den Arbeitsbereich der Asyl- und Migrationspolitik führte sie unter der Überschrift „Auf dem Weg zu einer neuen Migrationspolitik“ aus:

- dass nach wie vor die Einigung auf ein gut funktionierendes Gemeinsames Europäisches Asylsystem, das auf den Grundsätzen der Verantwortung und der Solidarität beruht, oberste Priorität hat und
 - für fünf der sieben ursprünglichen Legislativvorschläge, für die es eine vorläufige oder partielle Zustimmung gibt, die endgültigen Schritte zur Annahme eingeleitet werden sollten und
 - ein Fokus auf der Herbeiführung einer Einigung über die beiden verbleibenden Vorschläge, mithin der Reform des Dublin-Systems und der Asylverfahrensverordnung, liegt;
- dass die Stärkung von Kohärenz und Wirksamkeit der europäischen Rückkehrpolitik und die Verringerung der Anreize für irreguläre Migration von entscheidender Bedeutung sind, die Kommission dafür die erforderlichen Vorschläge vorgelegt hat und dass genauso rasch eine Einigung bei der Reform der Rückführungsrichtlinie und für die Stärkung der Kapazitäten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache erfolgen muss;
- dass Europa mehr im Bereich der legalen Migration tun muss, um künftig angemessen auf Arbeitsmarkterfordernisse und Qualifikationsdefizite unter gleichzeitiger Wahrung der Interessen der EU reagieren zu können; mithin solle eine Einigung auf eine Neufassung der Regelungen zur „Blauen Karte EU“ erreicht werden;
- dass bis Dezember 2018 von der Kommission eine Mitteilung zur Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik veröffentlicht werden wird, in der die derzeitige Situation beschrieben und Möglichkeiten für das weitere Vorgehen gegenüber den Vereinigten Staaten aufgezeigt werden. (siehe Nr. V.1.)

Der Bundesrat nahm am 15.02.2019 das Arbeitsprogramm der Kommission für 2019 zur Kenntnis (BR-Drs. 552/18).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Europäischen Ausschuss der Regionen vom 29.01.2020 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2020: Eine Union, die mehr erreichen will; COM(2020) 37 final

Die neue Kommission unter der Präsidentin Ursula von der Leyen nahm am 29.01.2020 ihr Arbeitsprogramm 2020 mit dem Titel „Eine Union, die mehr erreichen will“ an. Zur Umsetzung ihrer politischen Leitlinien werden sechs übergreifende Ziele verfolgt, wozu auch Fortschritte im Bereich Migration zählen.

Unter dem Titel „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ kündigte die Kommission die Vorlage eines neuen Migrations- und Asylpakets an. Vorgelegt werden soll ein Gesamtkonzept, das der Tatsache Rechnung trägt, dass die internen und externen Aspekte der Migration untrennbar miteinander verbunden sind. Die Reform der gemeinsamen europäischen Asylpolitik wird dabei als zentrales Element eines umfassenden Konzepts deklariert. Ziel der Kommission ist es, ein robusteres, humaneres und wirksameres Migrations- und Asylpaket zu schaffen, das auch das Vertrauen in den Schengen-Raum mit freiem Personenverkehr stärken soll.

Der Bundesrat nahm am 21.03.2020 das Arbeitsprogramm der Kommission für 2020 zur Kenntnis (BR-Drs. 46/20).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Europäischen Ausschuss der Regionen vom 27.05.2020 – Angepasstes Arbeitsprogramm der Kommission 2020; COM(2020) 440 final

In Anbetracht der Corona-Pandemie passte die Kommission ihr Arbeitsprogramm für 2020 mit Mitteilung vom 27.05.2020 an.

Die Kommission erklärte darin, dass die zu Beginn des Mandats festgelegten und im Januar 2020 vorgestellten Prioritäten grundsätzlich auch weiterhin Gültigkeit haben. Dies gelte ebenfalls für den Bereich Asyl und Migration. Gleichzeitig reagierte die Kommission mit dem angepassten Arbeitsprogramm auf die Covid-19-Pandemie, indem sie ihre Arbeit neu ausrichtete und den Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Pandemie Priorität einräumt.

Das Migrations- und Asylpaket wurde dabei weiterhin als dringende wichtige Initiative hervorgehoben und eine Vorlage für das 2. Quartal 2020 angekündigt. Die tatsächliche Vorlage erfolgte dann nach mehrmaligem Verschieben am 23.09.2020 (vgl. Nr. III.4.).

Der Bundesrat nahm am 03.07.2020 das angepasste Arbeitsprogramm zur Kenntnis (BR-Drs. 303/20).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Europäischen Ausschuss der Regionen vom 19.10.2020 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2021: Eine vitale Union in einer fragilen Welt;

COM(2020) 690 final

Angeknüpft wird im Rahmen des aktuellen Arbeitsprogramms erneut an die sechs übergreifenden Ziele und politischen Leitlinien von Kommissionspräsidentin von der Leyen, die sie bereits in ihrer ersten Rede zur Lage der Union aufgezeigt hat. Unter dem Titel „Fördern, was Europa ausmacht“ kündigt die Kommission weitere Fortschritte zu dem am 23.09.2020 vorgelegten Migrations- und Asylpaket an.

Die Kommission kündigt in diesem Zusammenhang eine Reihe von Maßnahmen zur legalen Migration an, darunter ein „Talent- und Kompetenzpaket“ einschließlich der Überarbeitung der Richtlinie über langfristig Aufenthaltsberechtigte und der Überprüfung der Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis. Weiterhin möchte die Kommission Optionen zur Entwicklung eines EU-Talentpools darlegen. Weitere Elemente des Migrations- und Asylpakets sind ein EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten und eine Strategie für die freiwillige Rückkehr und Reintegration, jeweils als nichtlegislative Vorhaben.

Angekündigt wurde zudem die Rücknahme des Vorschlags vom 09.09.2015 (COM(2015) 450 final), die Dublin-III-Verordnung um einen Krisenmechanismus für die Umsiedlung von Personen zu ergänzen, die eindeutig internationalen Schutz benötigen. Der Vorschlag sei vor dem Hintergrund des neuen Migrations- und Asylpakets nicht mehr aktuell. In diesem Zusammenhang wurde hingegen ein neuer Vorschlag für eine Verordnung zu Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Migrations- und Asylbereich (KOM (2020) 613 final) vorgelegt.

Der Bundesrat hat am 27.11.2020 das Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 632/20).

III. Asyl

1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)

Der Europäische Rat verpflichtet sich seit dem Tampere-Programm dem Ziel, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem zu etablieren. Grundkonzept des GEAS ist die Schaffung eines gemeinsamen Raums des Schutzes und der Solidarität, beruhend auf einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlich hohen Rechtsstatus für Personen, denen internationaler Schutz (Flüchtlinge und subsidiär Geschützte) gewährt wird.

Im Folgenden wird das GEAS, aufgeteilt nach Richtlinien und Verordnungen, in seiner geltenden Fassung dargestellt.

1.1. Richtlinien

1.1.1. Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes

Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten; ABl. L 212 vom 07.08.2001 S. 12 ff.

Mit der Richtlinie wurden Mindestnormen geschaffen, um eine ausgewogene Verteilung der Belastungen der Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Flüchtlingen und Vertriebenen im Fall

eines Massenzustroms sicherzustellen. Vorübergehender Schutz wird gewährt, sobald der Rat mit qualifizierter Mehrheit festgestellt hat, dass eine Massenfluchtsituation besteht. Auf der Grundlage der von jedem Mitgliedstaat angegebenen Aufnahmekapazität erfolgt die Aufnahme in den Mitgliedstaaten für eine Höchstdauer von drei Jahren. Der Solidaritätsmechanismus wird durch den Grundsatz der doppelten Freiwilligkeit beschränkt (Aufnahme nur mit Zustimmung des Vertriebenen und des Mitgliedstaates im Rahmen der von diesem genannten Aufnahmekapazitäten).

In ihrem Vorschlag für eine Krisenmanagement-Verordnung (vgl. Nr. III.4.1.5.) schlägt die Kommission der Massenzustrom-Richtlinie vor.

1.1.2. Richtlinie Aufnahmebedingungen

Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung);

ABl. L 180 vom 29.06.2013 S. 96 ff.

Die Richtlinie vom 26.06.2013 ersetzt die Richtlinie 2003/9/EG vom 27.01.2003 (ABl. L 31 vom 06.02.2003 S. 18 ff.), mit der bereits Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern festgelegt worden waren. Ziel der Richtlinie ist es, in allen Mitgliedstaaten vergleichbare Lebensbedingungen für Asylbewerber herzustellen, die ein menschenwürdiges Leben garantieren und Sekundärmigration verringern. Mit der Neufassung sollen die nationalen Aufnahme- und Lebensbedingungen stärker vereinheitlicht und das soziale Versorgungsniveau und die Verfahrensrechte für Asylbewerber verbessert werden. Die Standards betreffen u.a.:

- Aufenthaltsort und Bewegungsfreiheit;
- Haft (einschließlich Garantien für Antragsteller und Haftbedingungen);
- Grundschulbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger;
- Zugang zum Arbeitsmarkt;
- berufliche Bildung;
- medizinische Versorgung;

Die Richtlinie belässt die nationale Wahlfreiheit, materielle Leistungen (einschließlich Unterbringung) als Sach- oder Geldleistung bzw. in Form von Gutscheinen zu erbringen. Die Mitgliedstaaten können die materiellen Leistungen, insbesondere beim Verstoß gegen Mitwirkungspflichten, entziehen oder einschränken. Kapitel IV enthält Garantien für schutzbedürftige Personen, die mit der Neufassung deutlich erweitert wurden.

Die Richtlinie erhält durch die Neufassung u.a. folgende Regelungen:

- Familienbegriff: Der enge Familienbegriff gilt fort (Art. 2 Buchst. c). Bei minderjährigen unverheirateten Antragstellern fallen darunter auch Mutter, Vater oder ein verantwortlicher Erwachsener. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Rahmen des Möglichen dafür zu sorgen, dass abhängige volljährige Antragsteller mit besonderen Bedürfnissen gemeinsam mit nahen volljährigen Verwandten untergebracht werden (Art. 18 Abs. 5).
- Gewahrsam (Art. 8-11): Neu ist ein Rechtsrahmen für die Ingewahrsamnahme von Asylbewerbern mit Vorschriften zu Haftgründen, Garantien für inhaftierte Antragsteller, Haftbedingungen und besondere Bestimmungen für schutzbedürftige Personen. Im Einzelnen:
 - Der abschließende Katalog der zulässigen Haftgründe enthält – weit über die deutsche Rechtslage hinaus – folgende Fallgruppen: Klärung der Identität oder Staatsangehörigkeit; Beweissicherung betreffend Schutzgründe; Verfahren über das Recht auf Einreise; Asylantrag aus der Abschiebungshaft und berechtigte Gründe für die Annahme, dass der Antrag nur gestellt wird, um die Abschiebung zu verzögern oder zu vereiteln; Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung; Verweis auf den Haftgrund in Art. 28 der Dublin-Verordnung.
 - Die Garantien für in Haft genommene Antragsteller betreffen v.a. Verfahrensrechte bei Haftanordnungen, die das deutsche Recht schon erfüllt (Schriftformerfordernis, gerichtliche Überprüfung, Beschleunigungsgebot); hinzu kommt eine Garantie der unentgeltlichen Rechtsberatung unabhängig von den Erfolgsaussichten von Rechtsmitteln.
 - Zu Haftbedingungen werden die Standards der Rückführungsrichtlinie übernommen. Die Unterbringung muss grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen, soweit solche vorhanden sind. Außerdem müssen Antragsteller, so weit möglich von anderen Drittstaatsangehörigen getrennt werden, die keinen Schutzantrag gestellt haben. Mittlerweile hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 17.07.2014 (Az. C-473/13 und C-514/13) aufgrund eines Vorabentscheidungsersuchens des Bundesgerichtshofs entschieden, dass der Vollzug von Abschiebungshaft europarechtlich nur in speziellen Hafteinrichtungen zulässig ist. Dies gelte auch dann, wenn ein Staat föderal strukturiert sei und die

nach nationalem Recht für die Anordnung und Vollziehung der Abschiebungshaft zuständige föderale Untergliederung über keine solche Hafteinrichtung verfüge.

- Arbeitsmarktzugang (Art. 15): Die maximale Sperrfrist von bislang 12 Monaten wird auf 9 Monate verkürzt; nationale Vorrangprüfungen bleiben zulässig.
- Sozialhilfeniveau (Art. 17 Abs. 5): Asylbewerber müssen nicht die für Inländer geltenden Sozialhilfesätze erhalten; abgesenkte Leistungen müssen aber das von der Richtlinie ge-regelte Mindestniveau einhalten.
- Schutzbedürftige Personen (Art. 21, 22): Die Mitgliedstaaten müssen die spezielle Situation schutzbedürftiger Personen (z.B. unbegleitete Minderjährige, Behinderte, ältere Menschen, Schwangere, Menschenhandels-, Folter- oder Gewaltopfer) berücksichtigen. Hierzu müs-sen sie bei der Aufnahme beurteilen, ob Antragsteller besondere Bedürfnisse haben. Die Ermittlung kann innerhalb existierender nationaler Verwaltungsverfahren erfolgen, d.h. es ist kein eigenständiges Verwaltungsverfahren nötig. Die Reichweite der staatlichen Ermittlungspflicht war ein Hauptstreitpunkt. Deutschland hatte sich gegen eine anlassunabhän-gige Pflicht zur Überprüfung aller Antragsteller verwahrt, um Verfahrensverzögerungen, zu-sätzliche Kosten und Prozesse zu vermeiden; dies gelang nur teilweise.
- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 26 und Art. 9 Abs. 5): Die Richtlinie differenziert danach, ob sich Rechtsmittel gegen die Versagung materieller Leistungen (Art. 26) oder gegen Ge-wahrsamsanordnungen (Art. 9 Abs. 5) richten. Nur im erstgenannten Fall bleibt den Mit-gliedstaaten die Möglichkeit, die Bewilligung kostenfreier Rechtsberatung von Erfolgsaus-sichten der Rechtsverfolgung abhängig zu machen.

1.1.3. Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie

Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung):

ABl. L 337 vom 20.12.2011 S. 9 ff.

Die Richtlinie regelt die materiellen Voraussetzungen und die Rechtsfolgen von Flüchtlingsanerkennung und subsidiärer Schutzgewährung. Die Neufassung vom 20.12.2011 ersetzt die

Richtlinie 2004/83/EG vom 29.04.2004 (ABl. L 304 vom 30.09.2004 S. 12 ff.), mit der im ersten Harmonisierungsschritt Mindestnormen geschaffen worden waren.

Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft erfolgt auf Grundlage der Genfer Konvention; subsidiärer Schutz wird gewährt, wenn eine politische Verfolgung nicht vorliegt, aber der Betroffene Gefahr liefe, bei seiner Rückkehr ernsthaften Schaden im Sinne der Richtlinie zu erleiden. Die Richtlinie findet keine Anwendung auf subsidiär Geschützte auf Basis des nationalen Rechts (z.B. bei im Herkunftsstaat nicht behandelbaren schweren Erkrankungen). Sie schließt die Gewährung internationalen Schutzes bei Verfolgung oder Ausgehen eines ernsthaften Schadens durch nicht-staatliche Akteure ein, sofern der Staat bzw. die den Staat oder wesentliche Teile des Staatsgebiets beherrschenden Parteien oder Organisationen erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz zu bieten.

Kapitel VII legt die Aufenthaltsbedingungen für Personen fest, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde (z.B. Aufenthaltstitel, Zugang zu Beschäftigung, Bildung, Verfahren zur Anerkennung von Befähigungsnachweisen, Sozialhilfeleistungen, medizinische Versorgung sowie Bewegungsfreiheit innerhalb des Mitgliedstaats). Die Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter entspricht weitgehend derjenigen von Flüchtlingen.

Mit der Neufassung wurde der Familienbegriff nur geringfügig erweitert. Familienangehörige im Sinne der Richtlinie sind bei minderjährigen, nicht verheirateten Schutzberechtigten nun auch der Vater, die Mutter oder ein anderer Erwachsener, der nach dem Recht oder der Praxis des jeweiligen Mitgliedstaats für diese Person verantwortlich ist. Bei den materiellen Voraussetzungen für die Schutzgewährung ergaben sich die folgenden Änderungen:

- Schutzakteure (Art. 7 Abs. 2 und EG 26): Klarstellung, dass Verfolgungsschutz wirksam und nicht nur vorübergehender Art sein muss. Nicht übernommen wurde der problematische Zusatz, dass Schutzakteure willens und in der Lage sein müssen, der Rechtsstaatlichkeit Geltung zu verschaffen.
- Interner Schutz (Art. 8 und EG 27): Die Anforderungen an die Feststellung internen Schutzes (inländische Fluchtalternative) wurden erhöht. Der Betroffene muss sicher und legal in diesen Landesteil reisen können, dort aufgenommen werden und es muss vernünftigerweise erwartet werden können, dass er sich dort niederlässt.

- Verfolgungsgründe (Art. 10 Abs. 1 und EG 30): Bei der Definition einer bestimmten sozialen Gruppe sind geschlechtsbezogene Aspekte einschließlich der geschlechtlichen Identität angemessen zu berücksichtigen.

Die Rechtsstellung subsidiär Schutzberechtigter wurde derjenigen der anerkannten Flüchtlinge weitgehend angeglichen, allerdings verbleiben wichtige Ausnahmen. Die Mindestgültigkeitsdauer ihres Aufenthaltstitels beträgt weiterhin nur ein Jahr, im Fall der Verlängerung wird der Aufenthaltstitel aber für mindestens zwei weitere Jahre erteilt. Mitgliedstaaten können die Sozialleistungen für subsidiär Schutzberechtigte weiterhin auf Kernleistungen beschränken. Beim Arbeitsmarktzugang sind subsidiär Schutzberechtigte künftig anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt, eine Arbeitsmarkt- oder Vorrangprüfung ist nicht mehr möglich. Der Inhalt des zu gewährenden Schutzes wird teilweise erhöht, z.B. durch eine neue Regelung über den Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Befähigungsnachweisen und zur Suche nach Familienangehörigen unbegleiteter Minderjähriger. Die vorzuhaltenden beschäftigungsbezogenen Bildungsangebote werden um Schulungsmaßnahmen zur Weiterqualifizierung und Beratungsleistungen der Arbeitsverwaltungen erweitert.

1.1.4. Asylverfahrensrichtlinie

Richtlinie 2013/32/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zu gemeinsamen Verfahren für die Zuerkennung oder Aberkennung des internationalen Schutzes (Neufassung);

ABl. L Nr. 180 vom 29.06.2013 S. 60 ff.

Die Richtlinie 2013/32/EU (Asylverfahrensrichtlinie) vereinheitlicht die Asylverfahren der Mitgliedstaaten in wichtigen Bereichen. Zudem sollen Asylverfahren dabei vereinfacht, präzisiert, beschleunigt und qualitativ verbessert werden. Sie ersetzt die Richtlinie 2005/85/EG vom 01.12.2005 (ABl. L Nr. 326 vom 13.12.2005 S. 13 ff.), die im Zuge der ersten Phase der Asylrechtsharmonisierung Mindestnormen zu allgemeinen Verfahrensgrundsätzen (z.B. Recht auf persönliche Anhörung, Rechtsberatung, Dolmetscher), zum Rechtsschutz sowie besondere Vorschriften zu den Konzepten „sichere Drittstaaten“, „sichere Herkunftsstaaten“, „unzulässige bzw. offensichtlich unbegründete Anträge“ und „Folgeanträge“ statuiert hatte.

Im Einzelnen enthält die Neufassung insbesondere folgende Änderungen:

- Medizinische Untersuchung (Art. 18): Die Asylbehörde muss eine medizinische Untersuchung des Antragstellers im Hinblick auf Anzeichen auf eine in der Vergangenheit erlittene Verfolgung oder einen in der Vergangenheit erlittenen ernsthaften Schaden veranlassen, wenn sie dies für erforderlich für die Asylprüfung hält. Die Kosten dafür trägt die öffentliche Hand. Wird hiernach keine Untersuchung durchgeführt, ist der Antragsteller darüber zu informieren, dass er von sich aus und auf seine eigenen Kosten eine medizinische Untersuchung zu diesen Zwecken veranlassen kann.
- Kostenfreie Rechtsberatung (Art. 20 - 23): In Rechtsbehelfsverfahren ist auf Antrag unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung zu gewähren. Die Mitgliedstaaten können dies versagen, wenn der Rechtsbehelf des Antragstellers nach Einschätzung eines Gerichts oder einer anderen zuständigen Behörde keine konkrete Aussicht auf Erfolg hat.
- Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen (Art. 24): Die Mitgliedstaaten müssen innerhalb eines angemessenen Zeitraums nach Antragstellung prüfen, ob ein Antragsteller besondere Verfahrensgarantien benötigt. Die Prüfung kann in vorhandene nationale Verfahren und/oder in die Prüfung nach Art. 22 der Richtlinie 2013/33/EU einbezogen werden und muss nicht in Form eines Verwaltungsverfahrens vorgenommen werden. Beschleunigte Verfahren (Art. 31 Abs. 8) und Grenzverfahren (Art. 43) dürfen auf Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, nur angewandt werden, wenn eine angemessene Unterstützung geleistet werden kann. Zumindest die Garantien des Art. 46 Abs. 7 (Verdolmetschung, rechtlicher Beistand, einwöchige Ausarbeitungsfrist für Eilanträge, gerichtliche Sach- und Rechtsprüfung) sind zu gewähren.
- Garantien für unbegleitete Minderjährige (Art. 25): Bei der Umsetzung der Richtlinie berücksichtigen die Mitgliedstaaten vorrangig das Kindeswohl. Stellen sie im Lauf des Asylverfahrens fest, dass eine Person unbegleiteter Minderjähriger ist, dürfen sie beschleunigte Verfahren (Art. 31 Abs. 8) nur (weiter) anwenden, wenn Antragsteller aus einem sicheren Herkunftsstaat einreisen, einen Folgeantrag gestellt haben, der gemäß Art. 40 Abs. 5 nicht bereits unzulässig ist, oder es schwerwiegende Gründe für die Annahme gibt, dass der Antragsteller eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder öffentliche Ordnung darstellt oder aus schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgewiesen wurde (Art. 25 Abs. 6 Satz 2 Buchst. a). Grenzverfahren (Art. 43) können – neben diesen Fallgruppen – angewandt werden, wenn Antragsteller aus einem sicheren Drittstaat eingereist sind, gefälschte oder verfälschte Dokumente vorgelegt oder ein Identitäts- oder Reisedokument mutwillig vernichtet oder beseitigt haben, in der Absicht, wesentliche Umstände zu verheimlichen, die voraussichtlich zu einer ablehnenden Entscheidung führen würden

(Art. 25 Abs. 6 Satz 2 Buchst. b). Vor Abschluss eines Gerichtsverfahrens (Art. 41) dürfen ausreisepflichtige unbegleitete Minderjährige nur unter Einhaltung der Garantien des Art. 46 Abs. 7 (s.o.) zurückgeführt werden.

- Bearbeitungsfrist (Art. 31 Abs. 3 - 5): Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das behördliche Prüfungsverfahren innerhalb von 6 Monaten nach förmlicher Antragstellung abgeschlossen wird. Die Frist kann um höchstens 9 Monate verlängert werden, wenn sich in tatsächlicher und/oder rechtlicher Hinsicht Komplexe Fragen ergeben, eine große Personenzahl gleichzeitig internationalen Schutz beantragt oder die Verzögerung eindeutig darauf zurückzuführen ist, dass Antragsteller ihren Mitwirkungspflichten nicht nachgekommen sind. Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten diese Fristen in ausreichend begründeten Fällen um höchstens drei Monate überschreiten, wenn dies erforderlich ist, um eine angemessene und vollständige Antragsprüfung zu gewährleisten. Hiervon unbenommen bleibt die Möglichkeit der Asylbehörde, die Entscheidung wegen einer vorübergehenden ungewissen Lage im Herkunftsstaat aufzuschieben. In jedem Fall müssen behördliche Asylverfahren innerhalb einer maximalen Frist von 21 Monaten nach der förmlichen Antragsstellung abgeschlossen werden.
- Beschleunigtes Verfahren (Art. 31 Abs. 8): Einige Fallgruppen, in denen Asylanträge im beschleunigten Verfahren abgelehnt werden konnten, wurden gestrichen (z.B. weil die Voraussetzungen für die Schutzgewährung offensichtlich nicht erfüllt sind, Art. 23 Abs. 4 Buchst. b a.F.). Andere Fallgruppen wurden zwar beibehalten, aber höheren Anforderungen unterworfen (z.B. eindeutig unstimmgige und widersprüchliche, eindeutig falsche oder offensichtlich unwahrscheinliche Angaben zu Verfolgungsgründen, Art. 31 Abs. 8 Buchst. e n.F.). Obwohl das deutsche Asylverfahrensgesetz mit Ausnahme des Flughafenverfahrens kein beschleunigtes Verfahren im eigentlichen Sinn kennt, hat die Regelung für die Ablehnung der Asylanträge als offensichtlich unbegründet große praktische Bedeutung (vgl. Art. 32 Abs. 2). Deutschland hatte sich deshalb für eine möglichst weitgehende Beibehaltung der Fallgruppen der bisherigen Richtlinie eingesetzt. Vorsorglich wurde im AStV zu Protokoll gegeben, dass nach Auffassung Deutschlands die von Artikel 23 Absatz 4 Buchst. b der Richtlinie 2005/85/EG erfassten Tatbestände durch die Vorschriften in Artikel 31 Absatz 6 Buchst. a bis g der Neufassung erfasst sind.
- Folgeanträge (Art. 41): Die Mitgliedstaaten können Ausnahmen von dem Grundsatz vorsehen, dass Antragstellern der Verbleib im Hoheitsgebiet bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist bzw. Entscheidung über den Rechtsbehelf zu gestatten ist. Beim ersten Folgeantrag setzt dies voraus, dass der als unzulässig betrachtete (Art. 40 Abs. 5) Antrag nur zur Verzögerung oder Behinderung der Abschiebung gestellt wurde (Abs. 1a). Ab dem zweiten

Folgeantrag fällt diese Voraussetzung weg (Abs. 1b). In jedem Fall ist das Refoulement-Verbot zu beachten (Satz 2), wie es § 71 Abs. 5 Satz 2 AsylVfG vorsieht.

- **Rechtsbehelfe** (Art. 46): Beim Suspensiveffekt bleibt es im Wesentlichen bei der bisherigen Rechtslage. Hiernach ist der Aufenthalt grundsätzlich bis zum Ablauf der Rechtsbehelfsfrist bzw. bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf zu gestatten (Abs. 5); in den Fallgruppen des Absatzes 6 kann hiervon abgewichen werden (u.a. Ablehnungen als offensichtlich unbegründet gemäß Art. 32 Abs. 2 und Art. 31 Abs. 8 mit Ausnahme der Fallgruppe der illegalen Einreise oder illegalen Aufenthaltsverlängerung gemäß Buchst. h). Für Grenzverfahren (Art. 43) müssen die Mindestanforderungen des Art. 46 Abs. 7 erfüllt werden (s.o.). Die Entscheidung im gerichtlichen Eilverfahren ist abzuwarten (Abs. 8).

1.2. Verordnungen

1.2.1. Dublin-Verordnung

Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Dublin-Verordnung);
ABl. L 180 vom 29.06.2013 S. 31 ff.

Die Verordnung beinhaltet die Festlegung verbindlicher objektiver Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Mit der Regelung soll sichergestellt werden, dass jedenfalls ein Asylverfahren durchgeführt wird, nicht aber mehrere in verschiedenen Mitgliedstaaten parallel oder hintereinander.

Die Neufassung (Dublin-III-Verordnung) ersetzte mit Wirkung zum 01.01.2014 die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 (ABl. L 50 vom 25.02.2003 S. 1 ff.), die seit dem 01.09.2003 dem Dubliner Übereinkommens nachgefolgt war. Mit der Neufassung wurde der Anwendungsbereich der Verordnung auf Antragsteller für subsidiären Schutz erweitert.

Kapitel III (Art. 9-15) regelt eine Rangfolge von Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats. Diese sind:

- Familie (Art. 9-11): enge Familienangehörige (Kernfamilie), die in einem Mitgliedstaat als Begünstigte internationalen Schutzes aufenthaltsberechtigt sind oder dort internationalen Schutz beantragt haben, bilden den vorrangigen Anknüpfungspunkt für die Zuständigkeit dieses Mitgliedstaats für weitere Familienmitglieder (Art. 9-11); bei unbegleiteten Minderjährigen gilt dies auch für entferntere Verwandte (volljährige/r Tante / Onkel, Großeltern-teile), wenn diese für den Minderjährigen sorgen können (Art. 8);
- Visa und Aufenthaltstitel (Art. 12): Mitgliedstaat, der Visum / Aufenthaltstitel erteilt hat;
- illegaler Grenzübertritt bzw. Aufenthalt (Art. 13): Mitgliedstaat, dessen EU-Außengrenze der Antragsteller illegal überschritten hat; die Zuständigkeit endet zwölf Monate nach Grenzübertritt (Art. 13 Abs. 1); illegaler Aufenthalt von mindestens fünf Monaten im Mitgliedstaat (Art. 13 Abs. 2);
- Antragstellung: bei visafreier Einreise (Art. 14) oder Mehrfachanträgen (Mitgliedstaat der ersten Antragstellung, Art. 7 Abs. 2).

Mit der Neufassung wurde die Rechtsstellung unbegleiteter Minderjähriger und abhängiger Personen verbessert. Im Einzelnen:

- Das Kindeswohl wird als vorrangige Erwägung hervorgehoben (Art. 6 Abs. 1). Der Grundsatz, wonach der Mitgliedstaat zuständig ist, in dem der Antragsteller seinen ersten Asylantrag gestellt hat, wird zugunsten unbegleiteter Minderjähriger eingeschränkt. Vorrangig ist nicht nur der rechtmäßige Aufenthaltsort von Familienangehörigen, sondern auch der von Geschwistern und Verwandten (Art. 8). Die Zuständigkeitskriterien waren zwischen Rat, Parlament und Kommission heftig umstritten. Während das Parlament Rücküberstellungen von unbegleiteten Minderjährigen weitestgehend ausschließen wollte, verwahrte sich die Mehrheit im Rat gegen substantielle Aufweichungen des Grundsatzes der Zuständigkeit des Mitgliedstaats, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde. Der Kompromisstext wurde mit einer gemeinsamen Erklärung angenommen, wonach die Kommission unter Berücksichtigung des Kindeswohls eine Revision des Art. 8 Abs. 4 prüft, sobald eine Entscheidung des EuGH in der Rechtssache C-648/11 vorliegt. Das kurz vor Verkündung der Neufassung ergangene Urteil des EuGH vom 06.06.2013 kommt zu dem Schluss, dass bei Mehrfachanträgen unbegleiteter Minderjähriger nicht der Mitgliedstaat, in dem der erste Asylantrag gestellt wurde, zuständig ist, sondern derjenige, in dem sich der Minderjährige aufhält, nachdem er einen Asylantrag gestellt.

- Bei abhängigen Antragstellern, die auf familiäre Unterstützung angewiesen sind, ist in der Regel der Mitgliedstaat zuständig, in dem sich Kinder, Geschwister oder Elternteile rechtmäßig aufhalten (Art. 16). Wenn der Antragsteller längerfristig reiseunfähig ist, wird das Asylverfahren von dem Mitgliedstaat durchgeführt, in dem sich der Antragsteller aufhält. Damit wurde die bisherige humanitäre Regelung (Art. 15 Abs. 2 a.F.) verbindlicher gefasst; im Sinn der deutschen Position wurde die Regelung aber nicht als zwingendes Zuständigkeitskriterium in Kapitel III verortet. Die Kriterien zur Beurteilung bestimmter Fragen (z.B. Abhängigkeitsverhältnis, Ausübung familiärer Sorge, Reiseunfähigkeit) legt die Kommission durch delegierte Rechtsakte fest.

Antragstellern ist ein wirksames Rechtsmittel gegen Überstellungsentscheidungen zu eröffnen (Art. 27). Um die Effizienz des Dublin-Systems nicht zu gefährden, sind die Mitgliedstaaten aber nicht verpflichtet, mit der Vollziehung bis zum Abschluss von Rechtsmittelverfahren zuzuwarten. Allerdings ist dann gerichtlicher Eilrechtsschutz zu gewähren (Abs. 3 Buchst. c); das deutsche Asylverfahrensrecht (§ 34a AsylVfG) wurde insoweit mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU bereits vorweg angepasst (BGBl. I. S. 3474). Unentgeltliche Rechtsberatung ist nach Maßgabe des nationalen Rechts zu gewähren, kann aber im Einzelfall versagt werden, wenn ein Gericht dem Rechtsbehelf keine greifbaren Erfolgsaussichten einräumt (Abs. 6).

Antragsteller dürfen nicht allein deshalb inhaftiert werden, weil sie dem Dublin-Verfahren unterliegen (Art. 28 Abs. 1). Zur Sicherung von Überstellungen dürfen Betroffene in Haft genommen werden, wenn erhebliche Fluchtgefahr besteht und sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen (Abs. 2). Befindet sich ein Antragsteller in Haft, gelten verkürzte Fristen; die Überstellung muss spätestens innerhalb von sechs Wochen nach der Annahme des (Wieder-)Aufnahmegesuchs bzw. dem Zeitpunkt, ab dem ein Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung mehr hat, erfolgen. Hinsichtlich der Haftbedingungen und Garantien Inhaftierter gilt die Aufnahmerichtlinie.

Neu ist ein Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung (Art. 33). Dahinter steht der Kompromiss über den Hauptstreitpunkt der neuen Dublin-III-Verordnung, ob ein Mechanismus eingeführt werden soll, Rücküberstellungen in besonders belastete Mitgliedstaaten auszusetzen. Die Kommission hatte dies vorgeschlagen, wenn Aufnahmekapazität, Asylsystem oder Infrastruktur eines Mitgliedstaats außergewöhnlich schwer belastet sind oder kein angemessenes Schutzniveau im Hinblick auf Aufnahmebedingungen oder Zugang zum Asylverfahren bieten. Das lehnte der Rat mit großer Mehrheit ab, weil er eine Sogwirkung für

illegale Migrationsströme befürchtete und die Dublin-Verordnung kein Instrument zur Lastenteilung sei. Auch ein restriktiverer „Notfallmechanismus“, wonach nur objektive Überlastungssituationen, die nicht auf einer mangelnden Umsetzung der Asylstandards beruhen, die Aussetzung rechtfertigen können, war nicht mehrheitsfähig. Stattdessen einigte man sich schließlich auf einen „Mechanismus zur Frühwarnung, Vorsorge und Krisenbewältigung“, der keine Aussetzung von Rücküberstellungen vorsieht. Mit dem Mechanismus soll bei konkreten Gefahrenlagen (besonderer Druck und/oder Probleme beim Funktionieren des Asylsystems) rasch und effizient reagiert werden (präventiver Aktionsplan; Krisenbewältigungsplan); alle Beteiligten (betroffener Mitgliedstaat, Kommission, EASO, Rat, Europäisches Parlament) werden im Prozess informiert und ggf. beteiligt. Eine erste Aussprache zur Konzeption des neuen Mechanismus fand beim informellen SCIFA am 28./29.01.2013 statt. EASO sieht drei Haupthandlungsstränge des Mechanismus („EPS“), nämlich permanente Unterstützung (z.B. Schulung), auf Einzelsituationen individuell zugeschnittene Sonderunterstützung sowie Unterstützung in Notfällen.

Die Verordnung findet in den Mitgliedstaaten unmittelbare Anwendung. Parallel zur Einbeziehung in den Schengen-Besitzstand sind folgende Länder zum Dublin-System assoziiert: Island, Norwegen, Dänemark, die Schweiz und Liechtenstein.

Durchführungsverordnung (EU) Nr. 118/2014 der Kommission vom 30. Januar 2014 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist;
ABl. L 39 vom 08.02.2014 S. 1 ff.

Die Verordnung enthält Bestimmungen für die Übermittlung und Behandlung von Aufnahme- und Wiederaufnahmegesuchen, für Informationensuchen, die Zusammenarbeit bei der Zusammenführung von Familienangehörigen und anderen Verwandten im Falle unbegleiteter Minderjähriger und abhängiger Personen sowie für die Durchführung von Überstellungen. Die Anhänge enthalten u.a. Standardformblätter und Informationstexte für Betroffene.

1.2.2. Eurodac-Verordnung

Verordnung (EU) Nr. 603/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Neufassung);

ABl. L 180 vom 29.06.2013 S.1 ff.

Eurodac unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Staates, der nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin-Verordnung, vgl. Nr. III.1.2.1) für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist. In einer zentralen Datenbank werden Fingerabdruckdaten, die ein wichtiges Mittel zur Identifizierung von Asylbewerbern und illegal aufhältigen Ausländern darstellen, zum Zweck des Vergleichs gespeichert. Durch den Vergleich kann festgestellt werden, ob die betreffende Person bereits vorher in einem anderen Mitgliedstaat Asyl beantragt hat oder über das dortige Hoheitsgebiet eingereist ist.

Das Eurodac-System ist EU-weit sowie in Island und Norwegen seit Januar 2003 in Betrieb, es findet auch in Dänemark, der Schweiz und Liechtenstein Anwendung.

Mit Wirkung zum 20.07.2015 löste die Verordnung (EU) Nr. 603/2013 die bisherige Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 vom 11.12.2000 über die Einrichtung von Eurodac für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens (ABl. L 316 vom 15.12.2000 S.1) ab. Die Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28.02.2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 (ABl. L 62 vom 05.03.2002 S. 1) trat zeitgleich außer Kraft.

Mit der Verordnung werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, allen Antragstellern auf internationalen Schutz und unerlaubt eingereisten Ausländern über 14 Jahren Fingerabdrücke abzunehmen. Während die Fingerabdruckdaten von Personen, die internationalen Schutz beantragen oder beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden, zwingend an

Eurodac zu übermitteln sind, ist den Mitgliedstaaten die Übermittlung der Daten illegal aufhältiger Ausländer freigestellt. Die Verordnung stellt genaue Regelungen für die Übermittlung, die Speicherung, die Aufbewahrung, den Vergleich, die Sperrung und die Löschung der Fingerabdruckdaten auf.

Die Neufassung der Verordnung bringt u.a. folgende Änderungen mit sich:

- Anwendungsbereich (Art. 1): Klargestellt wird, dass neben Strafverfolgungsbehörden auch die Polizei zur Gefahrenabwehr zugriffsberechtigt ist.
- Betriebsmanagement (Art. 3): Für das Betriebsmanagement ist die Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im JI-Bereich zuständig (siehe Nr. VI.6);
- Speicherdauer illegal eingereister Personen (Art. 16): Die Speicherdauer wird von zwei Jahren auf 18 Monate verringert. Es handelt sich um einen Kompromiss zwischen Rat (zwei Jahre) und Europäischem Parlament bzw. Kommission (ein Jahr).
- Zugänglichkeit der Daten von anerkannten Schutzberechtigten (Art. 18): Die Daten werden markiert und drei Jahre ab der Gewährung des internationalen Schutzes für einen Abgleich verfügbar gehalten.
- Zugriff für Polizei- und Strafverfolgungsbehörden (Art. 20): Die Öffnung von Eurodac für Polizei- und Strafverfolgungszwecke erwies sich erwartungsgemäß als Hauptstreitpunkt der Neufassung. Obwohl der JI-Rat bereits im Juni 2007 die Öffnung von Eurodac für polizeiliche Zwecke befürwortet hatte, machte die Kommission ihr Initiativrecht von Gegenleistungen des Rates bei den anderen Rechtsakten des GEAS abhängig. Erst am 30.05.2012 wurde ein entsprechender Kommissionsvorschlag unterbreitet. Nach dem erzielten Verhandlungskompromiss unterliegt der Zugriff hohen formellen wie materiellen Voraussetzungen. Nationale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden sowie Europol können den Abgleich von Fingerabdruckdaten mit den im Zentralsystem gespeicherten Daten zum Zweck der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung beantragen. Vor Abfrage von Eurodac müssen aber nicht nur nationale Fingerabdruck-Datenbanken abgeglichen werden, sondern auch Identifizierungssysteme nach dem Prümer Vertrag – soweit dies technisch möglich ist und hinreichende Gründe vorliegen, dass damit die Identität geklärt werden kann – und das Visa-Informationssystem, sofern alle Voraussetzungen dafür vorliegen. Der Abgleich muss im Einzelfall (kein systematischer Abgleich) für die Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerwiegender Straftaten erforderlich sein (überwiegendes öffentliches Sicherheitsinteresse einschließlich Verhältnismäßigkeitsprüfung) und es müssen hinreichende Gründe für die Annahme vorliegen, dass der Abgleich wesentlich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung der fraglichen Straftaten beitragen

wird, d.h. der Täter oder das Opfer einer Personenkategorie zugeordnet werden können, die von Eurodac erfasst wird.

- Verbot der Datenübermittlung an Drittstaaten und Dritte (Art. 35): Die Verordnung stellt klar, dass das Übermittlungsverbot an Drittstaaten auch für Eurodac-Daten gilt, die von Mitgliedstaaten oder Europol weiterverarbeitet werden. Unter keinen Umständen dürfen Daten weitergegeben werden, wenn ein ernstzunehmendes Risiko besteht, dass die davon betroffene Person infolge der Weitergabe gefoltert, unmenschlich oder erniedrigend behandelt oder bestraft wird oder ihre Grundrechte in sonstiger Weise verletzt werden. Damit wurde Forderungen des Europäischen Parlaments entsprochen.

1.2.3. Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)

Verordnung (EU) Nr. 439/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 zur Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen;

ABl. L 132 vom 29.05.2010 S. 11 ff.

Das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Valletta (Malta) nahm am 19.06.2011 seine Tätigkeit auf. Das EASO besitzt als Gemeinschaftsagentur Rechtspersönlichkeit und arbeitet fachlich unabhängig. Es wird nach außen vom Exekutivdirektor vertreten, der dem Verwaltungsrat verantwortlich ist. Der Verwaltungsrat setzt sich aus stimmberechtigten Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission sowie einem Vertreter des UNHCR ohne Stimmrecht zusammen; er kann einen Exekutivausschuss mit unterstützender Funktion einsetzen. In einem Beirat unterhält das Unterstützungsbüro engen Dialog mit einschlägigen Nichtregierungsorganisationen (NGO).

Dem EASO kommt eine Schlüsselrolle bei der verbesserten Umsetzung des GEAS und beim Ausbau der praktischen Zusammenarbeit in Asylangelegenheiten zu. Es darf aber keinen Einfluss auf die (Einzel-)Entscheidungen nationaler Asylbehörden in Asylverfahren nehmen. Die Kompetenzen des EASO schließen folgende Tätigkeiten ein:

- Sammlung, Verwaltung und Analyse von Herkunftslandinformationen (Aufbau und Unterhaltung eines eigenen Informationsportals);
- Angebot eines europäischen Schulungsprogramms für Mitglieder einzelstaatlicher Verwaltungs-, Justizbehörden sowie sonstiger Stellen, die mit Asylfragen befasst sind;

- Koordinierung und Unterstützung gemeinsamer Maßnahmen für besonders belastete Mitgliedstaaten (z.B. Sammlung und Auswertung von Informationen zur Verifizierung besonderer Belastungssituationen; Frühwarnsystem betreffend Massenzustrom von Drittstaatsangehörigen, Koordinierung von Asyl-Unterstützungsteams);
- Mitwirkung bei der Umsetzung des GEAS (Informationsaustausch, z.B. mit Datenbanken zu europäischen und (inter-)nationalen Asylrechtsinstrumenten; Jahresbericht zur Asylsituation in der EU mit vergleichender Analyse; Erstellung von Fachdokumentationen zur Anwendung der Gemeinschaftsinstrumente);
- Unterstützung für die externe Dimension des GEAS (Koordinierung des Informationsaustauschs und anderer Maßnahmen bei Umsiedlung anerkannter Schutzberechtigter innerhalb der EU).

2. Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016

In den Jahren 2015/2016 stand die schnelle Reaktion auf einen in diesem Ausmaß noch nicht dagewesenen Zustrom von Menschen, die in der Europäischen Union Schutz vor Krieg und Verfolgung suchen oder auf der Suche nach einer besseren wirtschaftlichen Lebensperspektive sind, im Vordergrund.

Die wesentlichen Ergebnisse der Entscheidungsprozesse, Initiativen und Vorschläge der Jahre 2015/2016 werden weitgehend chronologisch und im Detail in den früheren Berichten erläutert. Der aktuelle Bericht beschränkt sich nur mehr auf die allgemeine Darstellung der Europäischen Migrationsagenda vom 13.05.2015 als einem zentralen Bestandteil dieser Bewältigung und den hierzu ergangenen offiziellen Fortschrittsberichten. Aufbauend auf der Migrationsagenda hat die Europäische Kommission im Mai und Juli 2016 sieben Legislativvorschläge zur Reform des GEAS vorgelegt (vgl. Nr. III.3.), die nach wie vor verhandelt werden bzw. durch das neue Migrations- und Asylpaket (vgl. Nr. III.4.) ergänzt, modifiziert und erweitert werden.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Europäische Migrationsagenda; COM(2015) 240 final; Ratsdokument 8961/15

Mit der Europäischen Migrationsagenda stellte die Kommission am 13.05.2015 eine Strategie für die kurz-, mittel- und langfristige Weiterentwicklung der EU-Migrationspolitik vor.

Im *ersten Teil* der Migrationsagenda wurden folgende Schritte für eine rasche und entschlossene Reaktion auf die Flüchtlingsbootsunglücke angekündigt:

- Finanzierungspaket zur Verdreifachung der Mittelausstattung der Operationen „Triton“ und „Poseidon“ im Zeitraum 2015/2016 und zur Finanzierung eines EU-weiten Neuansiedlungsprogramms
- Unterstützung für eine Mission im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik gegen die Schleusung von Migranten
- Sofortige Notfall-Umverteilung von Flüchtlingen zur Entlastung von Italien und Griechenland auf der Grundlage von Artikel 78 Absatz 3 AEUV
- Legislativvorschlag für ein dauerhaftes gemeinsames EU-Umsiedlungssystem für Krisenfälle, dessen Annahme bis Ende 2015 erfolgen soll
- Empfehlung für ein EU-Neuansiedlungssystem
- Entwicklung eines „Brennpunkt“-Konzepts („Hotspots“) zur Unterstützung der Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen durch EASO, FRONTEX und EUROPOL bei der Registrierung und erkennungsdienstlichen Behandlung von Migranten, bei der Bearbeitung von Asylanträgen und bei der Rückführung nicht schutzbedürftiger Personen
- Bereitstellung von 30 Mio. Euro für regionale Entwicklungs- und Schutzprogramme
- Einrichtung eines multifunktionalen Zentrums in Niger bis Ende 2015 (Pilotprojekt): Das Zentrum soll in Zusammenarbeit mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM), dem UNHCR und den Behörden der Republik Niger Informationen bereitstellen, Schutz vor Ort bieten und für Menschen in Not Neuansiedlungsmöglichkeiten schaffen.

Im *zweiten Teil* der Agenda schlug die Kommission zur besseren Steuerung der Migration Maßnahmen in vier Handlungsfeldern vor:

- „Die Anreize für irreguläre Migration reduzieren“ durch
 - Bewältigung der Fluchtursachen mittels Entwicklungszusammenarbeit und humanitärer Hilfe,
 - Vorlage eines Aktionsplans zur Schleuserbekämpfung,

- entschlossenerere Maßnahmen, damit Drittstaaten ihre Verpflichtungen zur Rückübernahme erfüllen und
- Überarbeitung des FRONTEX-Mandats in Bezug auf Rückführungen
- „Grenzmanagement – Menschenleben retten und Außengrenzen sichern“ durch
 - Stärkung der Rolle und der Kapazitäten von FRONTEX,
 - Entwicklung eines gemeinsamen EU-Standards für die Grenzsicherung,
 - Stärkung der Kapazitäten der EU zur Koordinierung von Aufgaben der Küstenwache,
 - Vorlage eines überarbeiteten Vorschlags für das „Smart Border“-Paket und
 - Stärkung der Grenzschutz-Kapazitäten von Drittstaaten, u.a. der Interventions- und Rettungskapazitäten der nordafrikanischen Länder
- „Europas Schutzauftrag – eine starke gemeinsame Asylpolitik“ durch
 - Schaffung eines neuen Kontroll- und Evaluierungssystems für das Gemeinsame Europäische Asylsystem,
 - Leitlinien zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und der Asylverfahren,
 - Leitlinien für die Bekämpfung von Asylmissbrauch,
 - Stärkung des Prinzips der sicheren Herkunftsstaaten in der Asylverfahrensrichtlinie, um die zügige Bearbeitung von Asylanträgen zu fördern,
 - Maßnahmen zur Förderung der systematischen Identitätsfeststellung und Abnahme von Fingerabdrücken und
 - Evaluierung und mögliche Überarbeitung der Dublin-Verordnung im Jahr 2016
- „Eine neue Politik für legale Migration“ durch
 - Modernisierung und Überarbeitung der „Blue Card“-Regelung,
 - Schaffung einer Plattform für den Dialog mit Sozialpartnern über die Wirtschaftsmigration und
 - bessere Verknüpfung von Migrations- und Entwicklungspolitik

Im *dritten Teil* der Agenda stellte die Kommission drei Prioritäten für längerfristige und grundlegende Reformen der europäischen Migrationspolitik heraus:

- Vervollständigung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems
- Schaffung eines gemeinsamen Managements der europäischen Außengrenzen
- Schaffung eines neuen europäischen Migrationsmodells im Bereich der Wirtschaftsmigration (EU-weiter Pool qualifizierter Migranten für Arbeitgeber bei gleichzeitiger Beibehaltung des Auswahl- und Zulassungsverfahrens auf nationaler Ebene)

Der Bundesrat nahm zur Migrationsagenda am 10.07.2015 Stellung (BR-Drs. 223/15). Er begrüßte, dass die verschiedenen Politikbereiche der EU kohärenter abgestimmt werden sollen und die Bekämpfung der Fluchtursachen stärker in den Vordergrund tritt. Der Bundesrat stellte fest, dass im bestehenden Gemeinsamen Europäischen Asylsystem die Verteilung der Flüchtlinge innerhalb der EU derzeit zu einer einseitigen Belastung einiger weniger Mitgliedstaaten führt. Er begrüßte deshalb den Vorschlag der Kommission zur Einführung von Verteilungsschlüsseln und forderte eine Weiterentwicklung des Dublin-Systems mit dem Ziel einer fairen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Zugleich forderte der Bundesrat, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem mit seinen Standards in allen Mitgliedstaaten umgesetzt und diese dabei auch ausreichend unterstützt werden.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 14.03.2018 – Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda:

COM(2018) 250 final

Am 14.03.2018 hat die Kommission eine umfassende Mitteilung über die Fortschritte bei der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda veröffentlicht. Im Mittelpunkt des Berichtes standen der Schutz der EU-Außengrenzen, die Umverteilung bzw. Neuansiedlung von Schutzbedürftigen in der Union sowie die Rückführung abgelehnter Asylbewerber.

Der Druck auf die nationalen Asylsysteme sei mit unionsweit mehr als 685.000 Asylanträgen im Jahr 2017 weiterhin hoch geblieben. Insgesamt seien für 2017 rund 205.000 irreguläre Grenzübertritte registriert worden. Im Rahmen der EU-Operationen im Mittelmeer seien seit Februar 2016 rund 285.000 Menschen gerettet worden. Zudem seien mehr als 15.000 Migranten in Libyen bei der Rückkehr in ihre Heimatländer unterstützt sowie 1.300 Flüchtlinge aus Libyen über den Nothilfe-Transitmechanismus evakuiert worden. Durch den EU-Treuhandfonds für Afrika wurden bislang 147 Programme mit einer Gesamtmittelausstattung von 2,5 Mrd. € genehmigt, wobei mehr als eine Mrd. € für weitere Projekte benötigt werden.

Beim Relocation und Resettlement seien Fortschritte erzielt worden. Insgesamt seien in den letzten beiden Jahren rund 34.000 Personen innerhalb der EU umverteilt worden. Zudem seien 19.432 schutzbedürftige Personen in der EU neu angesiedelt worden. Im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung seien zwischen 04.04.2016 und 14.02.2018 insgesamt 12.170 syrische

Staatsangehörige in die EU umgesiedelt worden. Die EU-Agentur für die Grenz- und Küstenwache habe seit Mitte Oktober 2017 insgesamt 135 Rückführungsaktionen durchgeführt, bei denen rund 4.000 Personen zurückgeführt worden seien.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 15.05.2018 – Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda:

COM(2018) 301 final

Der Fortschrittsbericht der Kommission vom 15.05.2018 zum Umsetzungsstand der Europäischen Migrationsagenda knüpft an den Fortschrittsbericht vom 14.03.2018 an.

Überblicksartig stellt der Bericht die Situation an den wichtigsten Migrationsrouten dar. So halte der seit 2017 zu verzeichnende Abwärtstrend auf der zentralen Mittelmeerroute an. Insgesamt schlugen in den ersten Monaten des Jahres 2018 rund 77 % weniger Migranten diese Route ein als in den Vorjahren. Kritisch wird dagegen aufgezeigt, dass über die Türkei zwar erheblich weniger Menschen als vor Inkrafttreten der EU-Türkei-Erklärung nach Europa gekommen seien, sich aber die Zahl der Neuankömmlinge auf den griechischen Inseln im Vergleich zum Vorjahreszeitraum erheblich, nämlich um das Neunfache, gesteigert habe.

Ferner wird berichtet, dass die EU mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migration (IOM) im Jahr 2018 bislang die freiwillige Rückkehr von über 6185 Menschen aus Libyen in ihre Heimatländer unterstützt habe sowie bereits 1152 Menschen unter dem Nothilfe-Transitmechanismus aus Libyen evakuiert worden seien. Im Bereich Rückführungen sieht die Kommission dagegen unverändert Handlungsbedarf, da im Jahr 2017 nur 36,6 % der getroffenen Rückführungsentscheidungen auch umgesetzt worden seien. Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsländern im Bereich Rückkehr/Rückführung habe sich aber deutlich verbessert. Abschließend mahnt die Kommission eine rasche Einigung über die Reform des GEAS an, um die EU für künftige Krisen zu rüsten.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat – Steuerung der Migration in all ihren Aspekten: Fortschritte im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda:
COM(2018) 798 final

Am 04.12.2018 legte die Kommission ihren weiteren Fortschrittsbericht zur Europäischen Migrationsagenda vor, der auf die drei Kernelemente des umfassenden Konzepts zur Migrationssteuerung eingeht:

- Gemeinsame Maßnahmen mit Partner außerhalb der Union

Die Kommission betont, dass die bisherigen Fortschritte vor allem auf die maßgeschneiderte Zusammenarbeit mit afrikanischen Partnern und wichtigen Ländern in Asien zurückzuführen sind, die auf der Grundlage des Partnerschaftsrahmens entwickelt wurden. Insbesondere hätten auch die Erfahrungen der letzten drei Jahre gezeigt, dass sich die besten Ergebnisse mittels eines integrierten Ansatzes entlang der jeweiligen Migrationsroute erzielen lassen. Insbesondere hebt die Kommission die Ergebnisse des Nothilfe-Treuhandfonds der EU für Afrika hervor, in dessen Rahmen Mittel in Höhe von 4 Mrd. Euro für Maßnahmen entlang der wichtigsten afrikanischen Migrationsrouten mobilisiert worden sind. Ebenso haben es die gemeinsamen Arbeiten im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung vom 18. März 2016 ermöglicht, die von der Türkei aufgenommenen Flüchtlinge zu unterstützen, das Geschäftsmodell der Schleuser zu untergraben und die Zusammenarbeit zwischen den für Migrationssteuerung zuständigen Behörden zu fördern. Kritisch erachtet die Kommission die niedrigen Rückführungsquoten, die weitere nationale Anstrengungen zur effizienteren Umsetzung der geltenden Vorschriften erforderlich machen. Seit 2016 konnten sechs weitere Rückübernahmevereinbarungen geschlossen werden (Afghanistan, Guinea, Bangladesch, Äthiopien, Gambia, Elfenbeinküste)

- Maßnahmen an den Außengrenzen

Die Kommission hebt hierbei den neuen Vorschlag zur Stärkung der Europäischen Grenz- und Küstenwache (siehe Nr. VI.2.4.) hervor, wie auch die Bedeutung der optimalen Nutzung der Informationssysteme an den Grenzen (z.B. Visa-Informationssystem, EES, ETIAS, neuer Vorschlag für eine Interoperabilitätsverordnung (siehe Nr. VII.5.)). Daneben sehen die Vorschläge der Kommission im Rahmen des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 eine massive Aufstockung der Unterstützung beim Grenzmanagement der EU-Außengrenzen vor (siehe Nr. VII.4.)

- Maßnahmen innerhalb der Union

Die Kommission betont die Bedeutung der operativen und finanziellen Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU bei der Bewältigung der Migrationsbewegungen seit 2015. Über EU-Agenturen und den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie den Kohäsionsfonds hat die EU die Verbesserung der Aufnahmekapazitäten unterstützt, Asylverfahren in Einklang mit EU-Standards gebracht, die Wirksamkeit von Rückführungsprogrammen gesteigert und die Integration von Flüchtlingen und legal aufhältigen Migranten auf lokaler und regionaler Ebene im Einklang mit dem Aktionsplan zur Integration von Drittstaatsangehörigen unterstützt. Ferner berichtet die Kommission zu den Fortschritten bei der Reform des GEAS (siehe Nr. III.3.).

Die Kommission fordert konkrete Maßnahmen, u.a. die Annahme der fünf Legislativakte zur Reform des GEAS (mit Ausnahme der Dublin- und AsylverfahrensVO) vor den Wahlen zum Europäischen Parlament, eine gemeinsame Ratsposition und ein Voranbringen der Reformen zur Dublin- und AsylverfahrensVO zur Aufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, eine vollständige Wiederherstellung des Schengen-Raums, eine Aufstockung der Mittel für den EU-Treuhandfonds für Afrika sowie eine rasche Annahme der Vorschläge der Kommission für den Asyl- und Migrationsfonds und den Außengrenzfonds für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 06.03.2019 – Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda;

COM(2019) 126 final

Der Fortschrittsbericht der Kommission zum Umsetzungsstand der Europäischen Migrationsagenda vom 06.03.2019 zieht eine gemischt-positive Bilanz. Als Schlüsselerfolge werden herausgestellt:

- Verringerung der festgestellten irregulären Grenzübertritte an den EU-Außengrenzen im Jahr 2018 zum Vorjahr um weitere 25 % auf rund 150.000 und damit 90% weniger als die Spitzenwerte des Jahres 2015
- 730.000 Seenotrettungen erfolgten seit 2015.
- Millionen von Asylsuchenden, Flüchtlingen und Vertriebenen haben vom EU-Treuhandfonds für Afrika profitiert – darunter konnten u.a. 37.000 besonders vulnerable Personen bei der freiwilligen Rückkehr aus Libyen in ihre Heimatländer unterstützt werden

- 34.710 Personen, die internationalen Schutz benötigen, konnten aus Italien und Griechenland umgesiedelt werden
- Über 140 Mio. Euro sind unter dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) zur Unterstützung von Integrationsmaßnahmen und legaler Migrationen in den Jahren 2015 bis 2017 bereitgestellt worden.
- Mit 23 Herkunfts- und Transitländern bestehen inzwischen Rücknahmevereinbarungen oder -abkommen (siehe Nr. VI.3.; mittlerweile 24).
- Daneben kamen 80% der humanitären Hilfen der EU gewaltsam Vertriebenen zu Gute.

Zugleich mahnte die Kommission aber auch an, dass die Anstrengungen fortgesetzt werden müssten. So bestehe weiterer dringender Handlungsbedarf in folgenden Bereichen:

- Marokko müsse weiter unterstützt werden, da die Zahl der Einreisen über die westliche Mittelmeerroute erheblich gestiegen sei.
- Auf der zentralen Mittelmeerroute müssten zur Verbesserung der Bedingungen in Libyen weitere Anstrengungen unternommen werden, um Entlassungen von Migranten aus Aufnahmefanglagern zu erreichen, die freiwillige Rückkehr zu erleichtern (bislang 37.000 Rückkehrer) und die am stärksten gefährdeten Personen zu evakuieren (fast 2.500 Evakuierungen).
- In Hinblick auf die östliche Mittelmeerroute müsse das Migrationsmanagement in Griechenland verbessert werden. Insbesondere seien die zentralen Probleme Griechenlands in Bezug auf Rückführungen (auch in Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung), der Bearbeitung von Asylanträgen und der angemessenen Unterbringung von Asylsuchenden noch nicht gelöst. Die Kommission fordert Griechenland deshalb zur Festlegung einer nationalen Strategie mit operativen Arbeitsabläufen auf.
- Ferner müssen nach den Vorstellungen der Kommission vorübergehende Regelungen für die Ausschiffung von aus Seenot geretteten Personen getroffen werden.

Auch hält die Kommission an dem umfassenden Ansatz fest, der Maßnahmen mit den Partnern außerhalb der EU, an den Außengrenzen und innerhalb der EU für die vier Schwerpunkte der Europäischen Migrationsagenda einbezieht: die Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration, die Stärkung des Grenzmanagements, Schutz und Asyl wie auch Legale Migration und Integration.

Die Kommission kündigte in ihrem Fortschrittsbericht ferner an, die Ergebnisse einer umfassenden Bewertung („Fitness-Check“) des Rechtsrahmens für die legale Migration zur weiteren Konsultation vorzulegen.

Zugleich verwies die Kommission auf bereits laufende oder sich in Vorbereitung befindende Pilotprojekte zur Arbeitsmigration. Ziel der Projekte ist es, bestimmten Herkunftsländern zusätzliche (positive) Anreize zu geben, damit diese im Gegenzug bei der Rückübernahme ihrer illegal eingereisten und ausreisepflichtigen Staatsangehörigen kooperieren. Im Rahmen solcher Pilotprojekte sollen neue Strukturen und Konzepte erprobt und eingeführt werden, um die legale Migration gemeinsam mit wichtigen Partnerländern wirksamer zu steuern. Projekte, an denen Belgien und Litauen, Marokko und Nigeria beteiligt sind, kombinieren den Fachkräftemangel im IT-Sektor mit einer möglichen Wiedereingliederung bei Ablauf des Projekts. Weitere Projektanträge aus Spanien und Frankreich befinden sich derzeit in Überprüfung.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 16.10.2019 – Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda;

COM(2019) 481 final

Die Kommission legte am 16.10.2019 ihren bislang letzten Bericht über den Fortschritt im Rahmen der Europäischen Migrationsagenda seit 2015 vor. In diesem kommt sie zu dem Schluss, dass auf dem Weg zu einer wirksamen EU-Migrationssteuerung seit 2015 insgesamt folgende wichtige Fortschritte erzielt wurden:

- Der EU ist der Übergang vom Krisenmodus hin zu strukturellen Lösungen gelungen. Diese sollen sicherstellen, dass Europa mittel- und langfristig besser für künftige Herausforderungen im Bereich der Migration gerüstet ist. Damit wurden wichtige Fortschritte auf dem Weg zu einer wirksamen EU-Migrationssteuerung erzielt.
- Solidarität und Unterstützung der Mitgliedstaaten: Durch den Hotspot-Ansatz und den rund 2.300 über die EU-Agenturen eingesetzten Kräften konnten vor Ort erfolgreiche Koordinierungsprozesse und operativen Strukturen entwickelt werden. Diese dienen dazu, Migration besser zu steuern, die Außengrenzen besser zu sichern, Menschenleben zu retten, die Zahl der irregulären Einreisen zu verringern und für eine wirksame Rückführung zu sorgen.
- Engere Zusammenarbeit mit Drittländern, u.a. zur Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration sowie zum Schutz von Flüchtlingen und Migrant: Zu diesem Zweck wurden seit 2015 Finanzmittel in Höhe von 9,7 Mrd. EUR mobilisiert (insbesondere über den EU-Treuhandfonds für Afrika, den Treuhandfonds für Syrien und die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei). Die Rückkehrkooperation konnte ebenfalls verbessert werden; 23 Rückführungsabkommen oder -vereinbarungen sind in Kraft (mittlerweile 24).

- Fortschritte konnten bereits bei fünf der sieben Legislativvorschlägen aus Mai und Juli 2016 erzielt werden. Dennoch steht die wichtige Einigung auf ein gerechtes, effizientes und nachhaltiges gemeinsames Asylsystem nach wie vor aus.
- Wichtige Fortschritte bei sicheren und legalen Zugangswegen wurden erzielt. Knapp 63.000 Personen konnten in den vergangenen fünf Jahren in der EU durch gemeinsame Anstrengungen im Wege des Resettlement neu angesiedelt werden. Für das Jahr 2020 seien von den Mitgliedstaaten weitere Neuansiedlungsplätze (rund 30.000) zugesagt worden.

Die Kommission stellte weiterhin fest, dass sich die allgemeine Migrationssituation seit 2015 zwar deutlich verbessert hat, jedoch weiterhin instabil bleibe. Sie fordert weitere Anstrengungen in folgenden Bereichen:

- Verbesserungen der Bedingungen im östlichen Mittelmeer sind erforderlich, insbesondere aufgrund des erneuten Migrationsdrucks in der Türkei sowie der Instabilität in der gesamten Region.
- Ad-hoc-Umverteilungslösungen sind keine langfristigen Abhilfemaßnahmen bei Such- und Rettungsaktionen. Die Mitgliedstaaten müssen mehr Solidarität zeigen. Die Kommission bietet ihre weitere Zusammenarbeit und Unterstützung an, um Ausschiffungen von aus Seenot geretteten Menschen zu erleichtern.
- Weitere Anstrengungen sind in Libyen erforderlich. Hierzu zählen u.a. Hinwirken auf Haftentlassung von Migranten, Erleichterung freiwilliger Rückkehr sowie Evakuierung der gefährdetsten Personen. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, mehr Neuansiedlungen im Rahmen des mit dem UNHCR betriebenen Nothilfe-Transitmechanismus in Niger durchzuführen und den neu eingerichteten Nothilfe-Transitmechanismus in Ruanda zu unterstützen.

3. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) 2016

Die Kommission gab mit der Europäischen Migrationsagenda und der nachfolgenden Veröffentlichung ihrer Mitteilung „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“ vom 06.04.2016 [COM(2016) 197 final] den Startschuss für die Erneuerung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems. In der Mitteilung identifiziert die Kommission fünf vorrangige Bereiche, in denen das Asylsystem der EU struktureller Verbesserungen bedürfe:

- Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung von Asylanträgen zuständigen Mitgliedstaates: Um das hohe künftige Aufkommen von Asylbewerbern und Flüchtlingen besser zu bewältigen und eine faire Lastenteilung zu gewährleisten, stellt sich die Kommission eine Änderung der Dublin-Verordnung entweder durch Straffung und Ergänzung mit einem Lastenteilungsverfahren oder durch Umstellung auf einen dauerhaften Verteilungsschlüssel vor.
- Herstellung größerer Konvergenz im EU-Asylsystem und Verminderung des Asylshoppings: Die Kommission schlägt eine weitere Harmonisierung der Asylverfahren vor, um EU-weit mehr Gleichbehandlung sicherzustellen und damit Anreize zu beseitigen, Asyl vor allem in einigen wenigen Mitgliedstaaten zu suchen. Die Kommission kündigt dabei zwei neue Verordnungen an, mit denen die Asylverfahrensrichtlinie und die Anerkennungsrichtlinie ersetzt würden. Darüber hinaus will sie gezielte Änderungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorschlagen.
- Verhinderung von Sekundärbewegungen innerhalb der EU: Um sicherzustellen, dass das Dublin-Verfahren nicht durch Missbrauch und Asylshopping unterlaufen wird, will die Kommission Maßnahmen vorschlagen, um irregulären Sekundärbewegungen vorzubeugen oder sie zu ahnden. Insbesondere stellt sie sich vor, bestimmte Anrechte an die Registrierung, die Abnahme von Fingerabdrücken und den Verbleib im zugewiesenen EU-Land zu binden.
- Ein neues Mandat für die EU-Asylagentur: Die Kommission will eine Änderung des Mandats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) vorschlagen, damit es an der Umsetzung der Politik mitwirken und eine stärkere operative Rolle einnehmen kann. Diese Rolle könne die Durchführung des Verteilungsverfahrens in einem reformierten Dublin-System, die Kontrolle der Einhaltung der EU-Asylvorschriften durch die Mitgliedstaaten, den Vorschlag von Maßnahmen zur Abstellung etwaiger Mängel und operative Kapazitäten für Notlagen einschließen.
- Stärkung des Eurodac-Systems: Um die Anwendung der reformierten Dublin-Vorschriften zu flankieren, will die Kommission vorschlagen, das Eurodac-System anzupassen und für

weitere Zwecke wie die Bekämpfung irregulärer Migration, eine bessere Speicherung und Weitergabe von Fingerabdrücken oder die Erleichterung von Rückführungen zu öffnen.

In Umsetzung ihrer Mitteilung vom 06.04.2016 legte die Kommission dann am 04.05 und 13.07.2016 insgesamt sieben konkrete Legislativvorschläge für die umfassende Reform des GEAS vor. Deren Inhalt und Verhandlungsstand – wie er sich vor Verkündung des Migrations- und Asylpakets der Kommission am 23.09.2020 dargestellt hat – wird im Folgenden einzeln erläutert.

Die mehrheitliche Position des Rates war, dass die Legislativvorschläge im Paket behandelt und angenommen werden sollen, eine Annahme einzelner Vorschläge dagegen ausscheidet. Nachdem sich insbesondere hinsichtlich der Dublin-Verordnung und der Asylverfahrensverordnung auch im Jahr 2018 nachhaltig keine gemeinsame Ratsposition abzeichnete, die Europäische Union aber vor den Europawahlen Ende Mai 2019 gerade in den wichtigen Migrationsdossiers nach Auffassung der Kommission aber Handlungsfähigkeit beweisen müsse, erfolgte zum JI-Rat am 07./08.03.2019 eine umfassende Aussprache der Mitgliedstaaten zur Frage, ob alle sieben Dossiers des GEAS nur als Gesamtpaket verhandelt und verabschiedet werden oder aber ob einzelne Dossiers (insbesondere die Eurodac-Verordnung und die Asylagentur-Verordnung) aus dem Paket herausgenommen und einzeln verabschiedet werden könnten. Im JI-Rat fand sich dann aber keine Mehrheit für die Abkehr von der Paketlösung.

Durch die Europawahlen im Mai 2019, die Neukonstituierung des Europäischen Parlaments sowie die Neubildung der Europäischen Kommission und durch den Beginn der Corona-Pandemie konnten die Verhandlungen über die Rechtssetzungsakte unter der rumänischen, finnischen und kroatischen Ratspräsidentschaft nicht substantiell fortgesetzt werden. Erst mit der Vorlage des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.) im September 2020, welches die Vorschläge aus 2016 teils beibehält, ergänzt oder modifiziert, kam zur Mitte der deutschen Ratspräsidentschaft wieder Bewegung in die Verhandlungen.

3.1. Richtlinie(n)

3.1.1. Aufnahmerichtlinie

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung); COM(2016) 465 final; Ratsdokument 11318/16

Am 13.07.2016 hat die Kommission einen Vorschlag zur Neufassung der Aufnahmerichtlinie vorgelegt. Ziel der Kommission ist es, mit der Überarbeitung das Niveau der Aufnahmebedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten weiter anzugleichen und Mindestaufnahmestandards sicherzustellen. Gleichzeitig soll Sekundärmigration unterbunden werden.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag u.a. vor:

- Einführung einer Residenzpflicht für Asylantragsteller unter bestimmten Voraussetzungen
- Zwingende Anordnung einer Meldepflicht, wenn Grund zur Annahme von Fluchtgefahr besteht
- Fortentwicklung der speziellen Regelungen und Gewährleistungen für Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen (u.a. Bestellung eines Vormunds für unbegleitete Minderjährige bis spätestens fünf Arbeitstage nach Asylantragstellung)
- Ergänzung des Katalogs der Haftgründe um den Verstoß gegen die Residenzpflicht
- Kein Anspruch auf volle materielle Leistungen bei Aufenthalt in einem nach der Dublin-Verordnung unzuständigen Mitgliedstaat
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung von Notfallplänen zur Bewältigung eines unverhältnismäßig hohen Zustroms an Asylbewerbern
- Grundsätzlicher Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber nach sechs Monaten
- Grundsätzliche Gleichbehandlung von Asylbewerbern mit eigenen Staatsangehörigen bei Beschäftigungsverhältnissen, aber auch im Bereich Bildung, Ausbildung, Qualifizierung und einigen Bereichen der sozialen Sicherungssysteme

Der Bundesrat hat am 04.11.2016 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 513/16). Er begrüßt das Ziel, die Aufnahmebedingungen in der EU weiter zu harmonisieren, Anreize zur Sekundärmigration zu verringern sowie die Eigenständigkeit und die Integrationsaussichten der Asylantragsteller zu verbessern. Er hält den in der deutschen Fassung des Richtlinienent-

wurfs verwendeten Begriff der Fluchtgefahr für ungeeignet, weil der Begriff der Flucht üblicherweise das Verlassen des Herkunftslands aufgrund Verfolgung beschreibe. Des Weiteren solle ein Antragsteller zur Sicherstellung seiner Erreichbarkeit stets auch seine Anschrift mitteilen und nicht nur – wie es der Vorschlag vorsieht – eine Telefonnummer. Die verstärkte Berücksichtigung des Kindeswohls müsse auch bei den Regelungen zur Inhaftnahme von unbegleiteten Minderjährigen Anwendung finden. Eine Inhaftierung unbegleiteter Minderjähriger könne nur aus Gründen der nationalen Sicherheit oder bei einer erheblichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung in Betracht kommen. Der Bundesrat spricht sich zudem gegen jede starre Frist bei Bestellung von Vormündern für unbegleitete Minderjährige aus. In der Übergangsphase bis zur Bestellung müsse zudem jede Form einer das Kindeswohl schützenden Vertretung ausreichend sein. Schließlich sei der Vorschlag, dass der Vormund nur im Notfall ausgetauscht werden kann, zu eng, weil zum Beispiel auch bei einem Wechsel des Aufenthaltsorts ein solcher Austausch sinnvoll sein kann.

Der Vorschlag wurde zunächst von der Ratsarbeitsgruppe Asyl und ab Juli 2017 dann von den JI-Referenten geprüft. Die Ratspräsidentschaft hat dabei Kompromissvorschläge zu den strittigsten Punkten vorgelegt, insbesondere zu den Bestimmungen in Bezug auf die Maßnahmen zur Verhinderung der Sekundärmigration (wie etwa Zuweisung des Aufenthaltsorts, Zugang zum Arbeitsmarkt und Einschränkung oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten Leistungen) sowie zu den Bestimmungen über unbegleitete Minderjährige. Der AStV hat schließlich am 29.11.2017 mit breiter Unterstützung (Gegenstimmen Österreich und Polen) das Mandat zur Aufnahme des Trilogs erteilt (Ratsdokument 14779/17).

Der Trilog hat im Dezember 2017 begonnen. Folgende Punkte standen dabei im Mittelpunkt:

- Das Europäische Parlament möchte die Möglichkeit zur Beschulung minderjähriger Antragsteller in Unterbringungseinrichtungen abschaffen und fordert einen Zugang zum regulären System bereits einen Monat nach der Asylantragstellung. Kommission und Rat sprechen sich für die Beibehaltung der geltenden Fassung der Aufnahmerichtlinie aus.
- Der Zugang zum Arbeitsmarkt soll Asylbewerbern nach der Vorstellung des Europäischen Parlaments spätestens zwei Monate nach der Antragstellung gewährt werden. Der Kommissionsvorschlag sieht hierfür sechs Monate vor, der Rat spricht sich für neun Monate aus.
- Das Europäische Parlament möchte ausdrückliche Regelungen für den Zugang zu Sprachkursen und zu beruflicher Bildung aufnehmen.

- Des Weiteren lehnt es das Europäische Parlament ab, dass eine verweigerte Abnahme von Fingerabdrücken zu einer Leistungskürzung führen soll. Auch wird vom Parlament eingebracht, dass die Entscheidung über eine Kürzung ggf. durch eine „Justizbehörde“ zu erfolgen habe.
- Hinsichtlich der Vertretung unbegleiteter Minderjähriger wird als Kompromiss eine Unterscheidung zwischen der Berufung eines temporären Vertreters („*temporary representative*“) und der (darauffolgenden) Bestellung eines Vertreters („*representative*“) erwogen. Für letztere Bestellung wird nach wie vor eine starre Frist von maximal 15 Arbeitstagen vorgesehen.
- Kommission und Rat sprechen sich dafür aus, dass Reisedokumente für Asylantragsteller von einem Mitgliedstaat nur bei Vorliegen schwerwiegender humanitärer Gründe ausgestellt werden dürfen (Rat)/sollen (Kommission), die eine Anwesenheit in einem anderen Staat erfordern. Das Europäische Parlament möchte neben einer verpflichtenden Umsetzung in allen Mitgliedstaaten vor allem auch eine Ausweitung der Gründe für die Ausstellung. Insbesondere sollen solche Dokumente auch zur Ausübung einer grenzüberschreitend erforderlich werdenden Erwerbstätigkeit ausgestellt werden können.

Es konnte dann eine informelle Einigung im Trilog erzielt werden. Beinahe vollständig konnte sich die Ratsposition durchsetzen bei der Definition von Untertauchen und der Gefahr von Untertauchen (Art. 2 (10) und (11)), der optionalen Bereitstellung von Reisedokumenten für Asylbewerber (Art. 6), der Verteilung von Asylbewerbern auf bestimmte Gebiete innerhalb des Mitgliedstaates ohne Verwaltungsakt oder gerichtliche Entscheidung (Art. 6b), der Möglichkeit der unterschiedlichen Behandlung von Asylbewerbern gegenüber Staatsangehörigen des Mitgliedstaates bei Fragen des Arbeitsmarktzugangs u.a. (Art. 15), dem Entzug von Regelleistungen für Asylbewerber, wenn sie in einem unzuständigen Mitgliedstaat aufhältig sind (Art. 17a), und der Begrenzung oder dem vollständigen Entzug von Regelleistungen unter bestimmten Bedingungen (Art. 19).

Darüber hinaus konnte mit dem EP eine Einigung dahingehend erzielt werden, dass Inhaftierungen von Asylbewerbern auch aufgrund einer behördlichen Entscheidung möglich sein sollen, sofern eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung unter der Aufnahmerichtlinie sichergestellt sei. Auch Inhaftierungen von Minderjährigen sollen unter Beachtung einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung möglich sein, soweit sie das letzte Mittel darstellen, weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam angewendet werden können und es sich um außergewöhnliche Umstände handelt.

Aus deutscher Sicht blieben zudem inhaltlich folgende Punkte nach den Trilogverhandlungen kritisch:

- Asylbewerberleistungen (Art. 2 (7a)): Der Kompromissvorschlag sieht einen Vorbehalt dahingehend vor, dass zwar eine Kombination von Sach- oder Geldleistungen und Gutscheinen möglich wäre, aber eine gewisse Geldleistung enthalten sein müsse („provided that such an allowance includes a monetary amount“). Das EP hatte sich zwar auf einen Kompromiss eingelassen, der explizit den Zeitpunkt der erstmaligen Ausgabe der Geldleistung wie auch den konkreten Anteil der Geldleistungen an den Leistungen insgesamt offenließ. Die ausschließliche Ausgabe von Sachleistungen muss nach Auffassung Deutschlands jedoch möglich sein.
- Bildungszugang von Minderjährigen (Art. 14): Im Trilog war eine Verständigung dahingehend erzielt worden, dass minderjährige Asylbewerber den gleichen Zugang zu Bildung und unter ähnlichen Bedingungen erhalten sollten wie Staatsangehörige des Aufnahmestaats, sofern nicht Abschiebemaßnahmen gegen den Minderjährigen oder dessen Eltern unmittelbar bevorstehen. Dieses Anrecht sollte so schnell wie möglich, spätestens aber nach 2 Monaten gewährt werden. Für Deutschland ist es hier nach wie vor wichtig, dass Unterricht auch in den Aufnahmeeinrichtungen durchgeführt werden kann und die vorgesehene Maximalfrist für die Gewährung des Zugangs zum Bildungssystem wie bisher ausgestaltet wird.
- Sprachkurse und Berufsausbildung (Art. 15a): Auch die Aufnahme eines Artikels zu Sprachkursen, betrieblicher Ausbildung und Ausbildungskursen für Asylbewerber sieht Deutschland kritisch. Das EP hatte ursprünglich obligatorisch von den Mitgliedstaaten bereitzustellende Sprachkurse und Berufsausbildungen gefordert. Gerade der Zugang zur Berufsausbildung ist nach deutschem Recht an den grundsätzlichen Arbeitsmarktzugang geknüpft, der Beschränkungen für Asylbewerber unterliegt.

In seiner Sitzung vom 20.06.2018 lehnte der AStV aber dann die nach dem Trilog vorliegende Textfassung ab. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten sprach sich gegen eine bedingte Bestätigung des Textes aus und votierte für eine abschließende Beratung in Zusammenhang mit dem GEAS-Gesamtpaket. Deutschland hatte sich enthalten, da aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den GEAS-Rechtsakten die Aufnahmerichtlinie zeitlich mit der Dublin-VO, EURODAC-VO und der Asylverfahrens-VO verabschiedet werden sollte. Es wurde um Fortsetzung der Verhandlungen auf technischer Ebene gebeten. Das Europäische Parlament signalisierte jedoch, die im Trilog gefunden Ergebnisse nicht nachverhandeln zu wollen.

Die Aufnahme richtlinie wurde im Folgenden auf JI-Referenten-Ebene in den Sitzungen am 07.09.2018 und 08.11.2018 weiterberaten.

Im AStV vom 21.11.2018 betonten die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, alle sieben GEAS-Legislativakte im Paket zu diskutieren und zu verabschieden. Mit Hinweis darauf lehnten es einige Mitgliedstaaten (unter anderem Italien, Griechenland, Zypern und die sog. Visegrad-Staaten) ab, auf Grundlage der neuen Textvorschläge der Präsidentschaft u.a. zur Aufnahme richtlinie weitere Gespräche mit dem Europäischen Parlament zu führen. Die Ratspräsidentschaft zog daraus die Schlussfolgerung, dass die Diskussion auf Expertenebene fortgesetzt und zu einem späteren Zeitpunkt versucht werden sollte, mit Änderungsvorschlägen auf das Europäische Parlament zuzugehen.

Die Reform der Aufnahme richtlinie ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert. Eine Fortsetzung der Verhandlungen fand bislang aber nicht statt.

3.2. Verordnungen

3.2.1. Anerkennungs-/Qualifikationsverordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen;

COM (2016) 466 final; Ratsdokument 11316/16

Am 13.07.2016 hat die Kommission einen Vorschlag für eine Anerkennungs-/Qualifikationsverordnung vorgelegt. Diese Verordnung soll die bisherige Richtlinie ersetzen.

Zur Begründung führt die Kommission aus, dass hinsichtlich der Anerkennungsquoten, der Art der Schutzgewährung und den mit dem Schutzstatus verbundenen Rechten zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede bestehen. Diese Unterschiede würden nicht zuletzt zu Sekundärmigration von Personen mit Schutzstatus führen.

Die Kommission hält daher eine stärkere Harmonisierung mit folgenden wesentlichen neuen Inhalten für erforderlich:

- Weitere Harmonisierung der gemeinsamen Kriterien für die Zuerkennung von internationalem Schutz
- Mehr Konvergenz bei Asylentscheidungen durch Schaffung einer einheitlichen Informationsbasis zu Herkunftsländern
- Einführung einer systematischen und verpflichtenden Überprüfung des Schutzstatus im Hinblick auf veränderte Lagen in Herkunftsländern
- Eindämmung der Sekundärmigration durch Schaffung einer Pflicht zum Verbleib in dem Staat, der Schutz gewährt hat (bei einem Verstoß soll eine Überstellung nach dem Dublin-Verfahren erfolgen und die Frist für die Erlangung eines Daueraufenthaltsrechts nach der Daueraufenthaltsrichtlinie von vorn beginnen)
- Bestellung eines Vormunds für unbegleitete minderjährige Schutzberechtigte bis spätestens fünf Arbeitstage nach Zuerkennung des Schutzstatus
- Der Zugang zu bestimmten im nationalen Recht festgelegten Sozialhilfeleistungen soll von der erfolgreichen Teilnahme an Integrationsmaßnahmen abhängig gemacht werden können.
- Einheitliche zeitliche Befristung von Aufenthaltstiteln für Schutzberechtigte

Der Bundesrat hat am 04.11.2016 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 499/16). Er hat sich gegen jede starre Frist bei der Vormundbestellung für unbegleitete minderjährige Schutzberechtigte ausgesprochen. Des Weiteren hat er darauf hingewiesen, dass im deutschen Recht eine von dem Vorschlag vorgesehene behördliche Bewertung der Leistung eines Vormunds nicht erfolge, sondern deren Tätigkeit durch die Familiengerichte überwacht werde. Daher sei eine Klarstellung erforderlich, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, eine derartige Leistungsbewertung durch Gerichte oder Behörden vorzusehen.

In den Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Asyl wurden vor allem die nachstehenden Punkte diskutiert:

- die Wahl des Rechtsinstruments (Verordnung statt Richtlinie)
- bestimmte Definitionen wie etwa „Familienangehörige“, „Aberkennung des internationalen Schutzes“, „soziale Sicherheit“, „Sozialhilfe“ und „Vormund“
- die Verzahnung zwischen dem nationalen humanitären und dem internationalen Schutzstatus

- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich auf die gemeinsamen Analysen und Leitlinien der geplanten Asylagentur der EU betreffend die Lage im Herkunftsland zu stützen
- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Verfügbarkeit inländischer Fluchtalternativen zu prüfen
- die systematischen und regelmäßigen obligatorischen Überprüfungen des Schutzstatus
- die Gründe für Entscheidungen, mit denen die Flüchtlingseigenschaft aberkannt, beendet oder ihre Verlängerung abgelehnt wird oder einer Person kein Anspruch auf subsidiären Schutz gewährt wird
- die Frist von 30 Tagen nach der Gewährung von internationalem Schutz, innerhalb derer die Mitgliedstaaten einen Aufenthaltstitel ausstellen müssen
- die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels
- der Zugang zu sozialer Sicherheit und Sozialhilfe
- die Frist für die Benennung eines gesetzlichen Vormunds für unbegleitete Minderjährige
- die Frist für die Anwendbarkeit der Verordnung

Unter estnischer Ratspräsidentschaft wurde auf der Tagung des AStV vom 19.07.2017 ein partielles Mandat für Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament erteilt (Ratsdokument 10475/17). Ausgeklammert aus diesem Mandat waren zunächst die Definition des „Familienangehörigen“ sowie ein neuer Anhang mit den verschiedenen Informationen, die Personen, die internationalen Schutz genießen, bereitzustellen sind. Am 29.11.2017 kam der AStV – nahezu einstimmig – überein, das Mandat auszuweiten und die Begriffsbestimmung von „Familienangehörigen“ (Einbeziehung von sog. Transitfamilien) aufzunehmen (Ratsdokument 14731/17).

Im Trilog standen dann folgende Punkte im Mittelpunkt:

- Beim Begriff des „Familienangehörigen“ schlägt das Europäische Parlament eine Ausdehnung auf volljährige, von den Eltern abhängige Kinder, auf minderjährige verheiratete Kinder, die ohne Ehegatte eingereist sind, sowie auf minderjährige Geschwister eines Schutzberechtigten vor. Auch soll nach den Vorstellungen des Parlaments ein Erwägungsgrund eingefügt werden, wonach im Hinblick auf familiäre Beziehungen allgemein die „familiäre Diversität“ berücksichtigt werden soll.

- Bei den geschlechts- und kinderspezifischen Verfolgungshandlungen möchte das Parlament eine Ausdehnung dahingehend, dass bereits eine sehr allgemein gehaltene Verletzung von wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechten als Verfolgung gelten kann.
- Das Parlament lehnt – anders als Kommission und Rat – die Möglichkeit einer Wohnsitzregelung für Schutzberechtigte ab.
- Das Parlament will nach einem Widerruf des Schutzstatus dem bislang Schutzberechtigten ein dreimonatiges Aufenthaltsrecht einräumen, welches ihm die Möglichkeit der Beantragung eines Aufenthaltsrechts auf anderer Grundlage eröffnen soll.
- Bei der Gültigkeitsdauer von Reisedokumenten für Schutzberechtigte spricht sich das Europäische Parlament für mindestens fünf Jahre aus, Rat und Kommission hingegen nur für mindestens ein Jahr.
- Die Gültigkeitsdauer des dem Schutzberechtigten zu erteilenden Aufenthaltstitels war bereits in den Verhandlungen im Rat umstritten. Dort konnte man sich für das Verhandlungsmandat letztlich nur auf eine Spanne einigen, die jeweils durch nationales Recht umgesetzt wird (für Flüchtlinge: 3 – 10 Jahre; für subsidiär Schutzberechtigte: 1 – 5 Jahre). Die Kommission schlägt hingegen eine unionsweit einheitliche Gültigkeitsdauer von drei Jahren bei Flüchtlingen und einem Jahr bei subsidiär Schutzberechtigten vor. Das Parlament spricht sich für eine einheitliche Dauer von fünf Jahren aus, ohne dass nach dem Schutzstatus unterschieden wird.
- Die Kommission schlägt vor, dass die Verordnung sechs Monate nach Inkrafttreten anwendbar wird, das Parlament spricht sich für drei Monate nach Inkrafttreten aus. Der Rat hingegen möchte bislang eine Anwendbarkeit erst zwei Jahre nach Inkrafttreten.

Es konnte dann eine Einigung im informellen Trilog erzielt werden. Danach bleiben Geschwister und Pflegekinder vom Begriff des Familienangehörigen ausgeschlossen. Hinsichtlich verheirateter minderjähriger Kinder obliegt den Mitgliedstaaten ein Ermessen, ob sie diese unter den Begriff des Familienangehörigen nach nationalem Recht fassen möchten. Hinsichtlich der Gültigkeitsdauer des dem Schutzberechtigten zu erteilenden Aufenthaltstitels verbleibt es beim bisherigen Rechtsstand unter der Anerkennungs-/Qualifikationsrichtlinie (siehe Nr. III. 1.1.3.), d.h. bei Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft mind. 3 Jahre und bei Zuerkennung des subsidiären Schutzes mind. 1 Jahr. In Bezug auf die Gültigkeitsdauer von Reisedokumenten konnten sich Rat und Kommission durchsetzen und es verbleibt bei einer solchen von mindestens einem Jahr. Die Verordnung soll ferner am 20. Tag nach seiner Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union in Kraft treten und unmittelbar nach Inkrafttreten zur Anwendung kommen.

Aus deutscher Sicht blieben zudem inhaltlich folgende Punkte nach den Trilogverhandlungen kritisch:

- Interne Schutzalternative (Art. 8): Die Voraussetzungen der Annahme einer internen Schutzalternative gegenüber der Richtlinie sind erschwert.
- Widerrufs- und Rücknahmeverfahren (Art. 15 u. 21): Der Textvorschlag sieht keine Verbesserung bei der Festlegung von Mitwirkungspflichten im Widerrufs- und Rücknahmeverfahren vor. Auch ist keine obligatorische Überprüfung des Schutzstatus vorgesehen.
- Ausschlussgrund subsidiärer Schutz (Art. 18): Der Ausschlussgrund für den subsidiären Schutzstatus ist eingeeengt.
- Entzug des Aufenthaltstitels (Art. 26 (2a) iVm Art. 14 u. 209): Der Entzug des Aufenthaltstitels aus dringenden Gründen der öffentlichen Ordnung ist nicht möglich.
- Wohnsitzregelung (Art. 28, Streichung Abs. 2): Zur Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG für anerkannte Schutzberechtigte ist unklar, ob die geltende nationale Rechtslage vor dem Hintergrund der neuen Textfassung aufrechterhalten werden kann.
- Integrationsmaßnahmen (Art. 38 (2)): Verpflichtende Integrationsmaßnahmen wie Sprachkurse sollen grundsätzlich kostenlos angeboten werden.

In seiner Sitzung vom 19.06.2018 lehnte der AStV aber dann die nach den Trilogverhandlungen vorliegende Textfassung ab. Auch für die Anerkennungs- bzw. Qualifikationsverordnung sprach sich die überwiegende Zahl der Mitgliedstaaten vielmehr gegen eine bedingte Bestätigung des Textes aus und votierte für eine abschließende Beratung im Zusammenhang mit dem GEAS-Gesamtpaket. Deutschland enthielt sich mit der Begründung, dass aufgrund der Wechselwirkungen zwischen den GEAS-Rechtsakten die Qualifikations-VO zeitgleich mit der Dublin-VO und Asylverfahrens-VO verabschiedet werden sollte. Es wurde um Fortsetzung der Verhandlungen auf technischer Ebene gebeten. Das Europäische Parlament signalisierte in der Folge, die im Trilog gefunden Ergebnisse nicht nachverhandeln zu wollen.

Die Anerkennungs-VO wurde am 16.07.2018 auf JI-Referenten-Ebene inhaltlich weiterberaten. In der Sitzung des AStV vom 21.11.2018 machte u.a. Deutschland deutlich, dass weiterer Verhandlungsbedarf an den konkreten Textvorschlägen bestehe. Davon unabhängig sprach sich Deutschland für eine Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament aus und appellierte entsprechend an die anderen Mitgliedstaaten. Uneinigkeit bestand bei den Mitgliedstaaten über die Sinnhaftigkeit einer Wiederaufnahme der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, da sich dieses weigert, den Trilog fortzusetzen, ohne dass eine

gemeinsame Ratsposition zur Dublin- und Asylverfahrensverordnung vorliegt. Die Mitgliedstaaten betonten ferner die Notwendigkeit, alle sieben GEAS-Legislativakte im Paket zu diskutieren und zu verabschieden. Die Ratspräsidentschaft zog daraus die Schlussfolgerung, dass die Diskussion auf Expertenebene fortgesetzt und zu einem späteren Zeitpunkt versucht werden sollte, mit Änderungsvorschlägen auf das Europäische Parlament zuzugehen.

Die Reform der Anerkennungsverordnung ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert. Eine Fortsetzung der Verhandlungen fand bislang aber nicht statt.

3.2.2. Asylverfahrensverordnung

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; Ratsdokument 11317/16

Am 13.07.2016 hat die Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU unterbreitet. Diese Verfahrensverordnung soll die bisherige Richtlinie ersetzen.

Es soll ein einheitlicheres Verfahren zur Zuerkennung und Aberkennung internationalen Schutzes eingeführt werden, das die derzeit sehr unterschiedlich ausgestalteten Asylverfahren in den Mitgliedstaaten ersetzen soll. Ziel ist dabei insbesondere, schnelle und zugleich qualitativ hochwertige und faire Entscheidungen zu ermöglichen, aber auch die Sekundärmigration von Antragstellern zwischen den Mitgliedstaaten einzudämmen, soweit sie auf rechtlichen Unterschieden der Verfahrensregeln in einzelnen Mitgliedstaaten und verschiedenen Schutzquoten für einzelne Herkunftsländer beruht.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag u.a. vor:

- konkrete Fristen u.a. für die Erfassung des Asylantrags, für die Zulässigkeitsprüfung und für die materielle Prüfung des Asylantrages in beschleunigten Verfahren

- grundsätzliche Verpflichtung des Asylsuchenden, den Asylantrag im Einreisestaat zu stellen und dort zu verbleiben
- systematischere und frühzeitigere Identifizierung von Asylsuchenden mit besonderen Schutzbedürfnissen
- Bestellung eines Vormunds für unbegleitete Minderjährige spätestens fünf Arbeitstage nach Asylantragstellung
- Möglichkeit der unentgeltlichen Rechtsberatung unter bestimmten Voraussetzungen bereits während des behördlichen Verfahrens
- Obligatorische Audioaufnahme und Speicherung der Anhörung
- Persönliche Anhörung von begleiteten minderjährigen Antragstellern (nicht nur bei unbegleiteten Minderjährigen)
- Zwingende Sanktionen bei Verstößen gegen Mitwirkungspflichten oder gegen die Residenzpflicht (wie etwa die Bearbeitung im beschleunigten Verfahren oder die Antragsablehnung wegen Nichtbetreiben des Verfahrens)
- Obligatorische Anwendung der Konzepte der „sicheren Staaten“ (sicherer Drittstaat, erster Asylstaat, sicherer Herkunftsstaat)
- Ersetzung nationaler Regelungen über sichere Herkunftsstaaten und sichere Drittstaaten durch einheitliche EU-Listen nach Ablauf von fünf Jahren ab dem Inkrafttreten der Verordnung (dann Verbindlichkeit dieser einheitlichen Listen in allen Mitgliedstaaten)
- Regelungen zu Rechtsbehelfsfristen und gerichtlichen Entscheidungsfristen

Der Bundesrat hat am 04.11.2016 umfassend zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 503/16). Er begrüßt grundsätzlich die von der Kommission verfolgte Zielsetzung, ist allerdings der Auffassung, dass aufgrund der weitreichenden Auswirkungen auf das geltende nationale Asyl- und Asylverfahrensrecht eine abschließende Bewertung des Vorschlags noch nicht möglich sei. Im Hinblick auf die Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten bezweifelt der Bundesrat die Rechtssetzungskompetenz der EU für die detaillierte Ausgestaltung des gerichtlichen Verfahrens. Er lehnt eine Verpflichtung der Asylbehörde zur Dolmetscherbestellung für das gerichtliche Verfahren ab, weil diese Aufgabe in die Prozessleitung des Gerichts falle. Auch sieht der Bundesrat die obligatorische Aufzeichnung der persönlichen Anhörung im behördlichen Verfahren im Hinblick auf die Auswirkungen auf das gerichtliche Verfahren als kritisch, insbesondere wegen eines unklaren Verhältnisses zwischen Niederschrift und Aufzeichnung. Bezüglich der unentgeltlichen Rechtsberatung im Verwaltungsverfahren sei unklar, ab welchem Zeitpunkt diese bereitgestellt werden müsse. Sinnvoll sei dies erst ab Asylantragstellung. Zudem müsse das Verhältnis zu der im nationalen Recht bereits bestehenden Beratungshilfe

geklärt werden. Des Weiteren seien mitgliedstaatliche Regelungen über die Vorlage geheimhaltungspflichtiger Urkunden und Akten im gerichtlichen Verfahren beizubehalten. Der Bundesrat spricht sich zudem gegen starre Fristen für die Vormundbestellung aus. Die Gründe für eine Auswechslung des Vormunds seien zu eng gefasst. In der Übergangsphase bis zur Bestellung müsse zudem jede Form einer das Kindeswohl schützenden Vertretung ausreichend sein. Die Frist zur Stellung des Asylantrags binnen zehn Tagen Arbeitstagen nach dem ersten Kontakt mit dem Vormund sei zu kurz, um eine Einarbeitung und vollständige Bewertung der persönlichen Umstände der unbegleiteten Minderjährigen durch den Vormund zu gewährleisten. Der Regelungsvorschlag, dass Asylbehörden ohne oder unter Missachtung der rechtlichen Vertretung des unbegleiteten Minderjährigen Anträge für diesen stellen können, werde abgelehnt, genauso wie der Vorschlag, dass auch unbegleitete Minderjährige grundsätzlich dem beschleunigten Verfahren an der Grenze unterworfen sein können. Die vorgeschlagenen Präklusionsvorschriften für das gerichtliche Verfahren seien viel zu weitreichend. Aus Sicht des Bundesrates bedürfen zudem die Regelungen zur aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs einer Überarbeitung, weil deren Verhältnis untereinander unklar sei. Die Vorgabe von Fristen für die gerichtliche Entscheidung begegne aufgrund des Rechts auf effektiven Rechtsschutz sowie der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte erheblichen Bedenken. Der Bundesrat erachtet des Weiteren auch die Ermächtigung zum Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission für kritisch. Schließlich gibt er zu bedenken, dass eine Übergangsfrist von nur sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung zu erheblichen Schwierigkeiten in der gerichtlichen Praxis führen werde. Durch die Vorschläge zur Verfahrensverordnung, zur Anerkennungsverordnung und zur überarbeiteten Aufnahmeleitlinie seien erhebliche Anpassungen des nationalen Asyl- und Asylverfahrensrechts erforderlich. Dies werde in einer Übergangszeit von sechs Monaten nicht realisierbar sein. Die Gerichte würden daher eine komplexe und unübersichtliche Rechtslage vorfinden, was in vielen Fällen die Dauer der gerichtlichen Verfahren erheblich verlängern werde.

Im Berichtszeitraum wurden die Verhandlungen in den Ratsarbeitsgruppen fortgesetzt. Durch die jeweilige Ratspräsidentschaft wurden insbesondere Überarbeitungen beim Rechtsschutzsystem, bei den Verfahrensbestimmungen, bei der Einstufung von sicheren Dritt- und Herkunftsstaaten sowie beim sog. Grenzverfahren vorgelegt.

So war u.a. Gegenstand der Sitzung des SCIFA vom 17.05.2018 das Konzept der sicheren Herkunftsstaaten. Deutschland und fast alle Mitgliedstaaten sprachen sich dafür aus, die Liste der sicheren Herkunftsstaaten als Anhang zur Asylverfahrens-VO vorzusehen. Breite Zustimmung der Mitgliedstaaten gab es dabei zur Aufnahme der Westbalkanstaaten in diese Liste,

hinsichtlich der Türkei wurde Prüfungsbedarf angemeldet. Insgesamt wurde eine gemeinsame europäische Liste befürwortet, verbunden mit der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, eigene nationale Listen vorzusehen. Hinsichtlich der sicheren Drittstaaten regte die Kommission an, auf eine Liste zu verzichten und lediglich das Konzept abzubilden, da eine solche Liste insbesondere auf den Widerstand des Europäischen Parlaments stoßen könnte. Der Ji-Rat am 04.05.2018 bestätigte diesen Vorstoß.

Die bulgarische Ratspräsidentschaft strebte dann im Juni 2018 eine Einigung auf eine allgemeine Ausrichtung des Rats an und wollte das Verhandlungsmandat für den Trilog erreichen. Es zeigte sich jedoch, dass hierfür keine Mehrheit zu erzielen war, sodass die Arbeiten weiterhin auf technischer Ebene in den Ratsarbeitsgruppen fortgeführt wurden. Im Mittelpunkt standen dabei insbesondere Bestimmungen zu einem Grenzverfahren mit verpflichtendem Charakter sowie zum Rechtsschutz.

Im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets hat die Kommission am 23.09.2020 einen geänderten Verordnungsvorschlag für ein Asylgrenzverfahren und zusätzlich für ein sich anschließendes Rückführungsgrenzverfahren vorgelegt. Zudem hat sie mit diesem Vorschlag eine Überarbeitung der Bestimmungen zum Rechtsschutz vorgenommen (im Einzelnen vgl. Nr. III.4.1.3.).

3.2.3. Dublin-IV-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung):

COM(2016) 270 final; Ratsdokument 8715/16

Die Kommission hat am 04.05.2016 einen umfassenden Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung vorgelegt. Die Fähigkeit des Dublin-Systems, effizient und wirksam einen einzigen für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen, soll verbessert werden. Zudem soll eine gerechte Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Schließlich soll missbräuchlichen Asylantragstellungen entgegengewirkt und Sekundärmigration von Antragstellern innerhalb der EU verhindert werden.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag u.a. vor:

- Die Antragsteller sollen ausdrücklich dazu verpflichtet werden, im Mitgliedstaat der ersten Einreise ihren Antrag zu stellen und in dem als zuständig bestimmten Mitgliedstaat zu bleiben. Verstößt ein Antragsteller gegen diese neue Verpflichtung, soll eine Antragsprüfung in einem beschleunigten Verfahren erfolgen. Zudem soll ein Antragsteller nur dort, wo er sich aufhalten muss, Anspruch auf materielle Leistungen im Rahmen der Aufnahme haben.
- Vor dem Beginn des Verfahrens zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats soll der Mitgliedstaat, in dem ein Antrag gestellt wird, prüfen, ob der Antrag unzulässig ist bzw. von ihm ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen ist, weil der Antragsteller aus einem ersten Asylstaat oder sicheren Drittstaat eingereist ist bzw. aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt. In diesen Fällen soll keine Dublin-Überstellung erfolgen, sondern eine unmittelbare Entscheidung über den Antrag sowie im Falle der Ablehnung eine Rückführung in den ersten Asylstaat, den sicheren Drittstaat oder den sicheren Herkunftsstaat.
- Ist der zuständige Mitgliedstaat nach den Kriterien der Dublin-Verordnung einmal bestimmt worden, soll diese Zuständigkeit auch für künftige Anträge eines Antragstellers dauerhaft bestehen bleiben. Dies soll unabhängig davon gelten, ob ein Antragsteller nach Ablehnung seines ersten Antrags aus dem Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten freiwillig ausgewandert ist bzw. abgeschoben wurde.
- Einige der bisherigen Zuständigkeitskriterien (z.B. die Zuständigkeiten bei erfolgter Ausstellung von Aufenthaltstiteln oder Visa durch einen Mitgliedstaat oder bei visafreier Einreise) sollen gestrafft und damit weniger verwaltungsaufwändig sowie missbrauchsanfällig werden. Zudem soll die bisherige sog. Ermessensklausel (Übernahme der Zuständigkeit durch einen unzuständigen Mitgliedstaat im Wege des Selbsteintritts) enger gefasst werden, um sicherzustellen, dass sie nur aus humanitären Gründen im Zusammenhang mit der erweiterten Familie angewandt werden kann. Andererseits soll aber das Zuständigkeitskriterium des Bestehens von verwandtschaftlichen Beziehungen in einem Mitgliedstaat u.a. dahingehend ausgeweitet werden, dass Familienangehörige im Sinne der Dublin-Verordnung künftig nicht nur Eltern, Ehegatten oder minderjährige Kinder sein sollen, sondern auch Geschwister des Antragstellers.
- Für die verschiedenen Schritte des Dublin-Verfahrens werden kürzere Fristen vorgesehen, um das Verfahren zur Zuständigkeitsbestimmung zu beschleunigen und dem Antragsteller raschen Zugang zum Asylverfahren zu gewähren. Dies betrifft die Fristen für die Stellung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen, die Mitteilung einer Wiederaufnahme und den Erlass einer Überstellungsentscheidung. In den Fällen, in denen bereits in einem anderen

Mitgliedstaat ein Antrag auf internationalen Schutz gestellt wurde, soll zudem kein Wiederaufnahmeverfahren mit Gesuch und Beantwortung des Gesuchs mehr durchgeführt werden, sondern vielmehr die bloße Mitteilung des Wiederaufnahmesachverhalts an den zuständigen Mitgliedstaat ausreichend sein. Der Ablauf von Fristen soll zudem grundsätzlich nicht mehr zu einer Verlagerung der Zuständigkeit zwischen Mitgliedstaaten führen. Insbesondere soll dies v.a. für den Ablauf der Überstellungsfrist gelten, bei der nach der bisherigen Verordnung nach sechs Monaten ein Zuständigkeitsübergang erfolgt.

- Die Rechtsbehelfsbestimmungen sollen angepasst werden, um das Rechtsbehelfsverfahren erheblich zu beschleunigen und zu vereinheitlichen. Neu eingeführt werden soll die Möglichkeit eines Rechtsbehelfs in den Fällen, in denen keine Überstellungsentscheidung ergeht, aber der Antragsteller geltend macht, dass sich ein Familienangehöriger oder – im Falle von Minderjährigen – ein Verwandter rechtmäßig in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.
- In Bezug auf unbegleitete Minderjährige soll klargestellt werden, dass der Mitgliedstaat, in dem ein Minderjähriger seinen Antrag auf internationalen Schutz erstmals gestellt hat, zuständig sein wird, wenn nicht das Kindeswohl eine Abweichung gebietet. Des Weiteren sollen Verfahrensgarantien für unbegleitete Minderjährige dahingehend angepasst werden, dass die Würdigung des Kindeswohls praxisingerechter erfolgt.
- Das derzeitige System soll durch einen sog. Korrekturmechanismus zur Verteilung von Asylantragstellern auf die Mitgliedstaaten ergänzt werden. Dieser Mechanismus würde automatisch in den Fällen aktiviert werden, in denen ein Mitgliedstaat mit einer unverhältnismäßig hohen Zahl von Anträgen auf internationalen Schutz, für die er nach der Verordnung zuständig ist, konfrontiert ist. Diese Schwelle wird für einen Mitgliedstaat ausgehend von der Gesamtzahl aller in der Europäischen Union registrierten Anträge anhand eines Referenzschlüssels bestimmt, der sich auf die Kriterien Bevölkerungsgröße und Gesamt-Bruttoinlandsprodukt eines Mitgliedstaats stützt. Wenn die Zahl der Anträge, für die ein Mitgliedstaat zuständig ist, 150 % der nach dem Referenzschlüssel ermittelten Zahl übersteigt, wird der Mechanismus automatisch ausgelöst und neue Anträge jenen Mitgliedstaaten zugewiesen, bei denen die Zahl der Anträge, für die sie zuständig sind, unter der nach dem Referenzschlüssel ermittelten Zahl liegt. Ein Mitgliedstaat soll die Möglichkeit haben, sich vorübergehend – während eines Zeitraums von zwölf Monaten – nicht an dem Korrekturmechanismus zu beteiligen. In diesem Fall muss er einen Solidarbeitrag von 250.000 EUR pro Antragsteller entrichten, der ihm bei Auslösung des Mechanismus eigentlich zugewiesen worden wäre.

Der Bundesrat hat am 04.11.2016 zu dem Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 390/16). Er hält es für erforderlich, dass für die Prüfung, ob Überstellungen nach der Dublin-Verordnung in einen Mitgliedstaat aufgrund systemischer Mängel im dortigen Asylverfahren oder den dortigen Aufnahmebedingungen auszusetzen sind, auf Unionsebene ein schnelles und für die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten verbindliches und einheitliches Verfahren geschaffen wird. In Bezug auf die Vorschläge zu unbegleiteten Minderjährigen weist der Bundesrat daraufhin, dass durch Verstöße gegen für Antragsteller bestehende Verpflichtungen nach der Dublin-Verordnung der Schutzzumfang für Minderjährige nicht beeinträchtigt werden dürfe. Inhaftierungen von unbegleiteten Minderjährigen auf der Grundlage der Dublin-Verordnung dürften nur aus Gründen der nationalen Sicherheit oder bei einer erheblichen Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung zulässig sein. Weiter sei erforderlich, die Regelungen zum Datenaustausch bei Überstellungen unter Kindeswohlgesichtspunkten auf Vollständigkeit zu prüfen. In der Dublin-Verordnung müsse der Vorrang der freiwilligen Ausreise festgeschrieben werden. Eine starre Entscheidungsfrist bei Rechtsbehelfen werde im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutzes und der sachlichen Unabhängigkeit der Gerichte abgelehnt. Gleiches gelte für die vorgeschlagene inhaltliche Beschränkung der gerichtlichen Prüfung. Das bislang im deutschen Recht vorgesehene, auf der geltenden Dublin-Verordnung beruhende Rechtsbehelfsverfahren gegen Dublin-Entscheidungen dürfe durch die Neufassung keine nachteilige Änderung erfahren.

Die meisten Mitgliedstaaten haben zunächst allgemeine Prüfvorbehalte eingelegt, erkannten jedoch die Notwendigkeit einer Reform der geltenden Dublin-Verordnung an und unterstützen zwei wichtige Ziele der Verordnung, nämlich eine raschere und effizientere Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates sowie die Unterbindung der Sekundärmigration. Zugleich wurden von zahlreichen Mitgliedstaaten folgende wesentliche Bedenken vorgebracht betreffend:

- den Umstand, dass ein einziger Mitgliedstaat dauerhaft für die Prüfung von Asylanträgen zuständig sein soll, und die Abschaffung der Übertragung der Zuständigkeit
- die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, in denen der Antrag gestellt wurde, vor der Anwendung der Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats eine (ggf. zuständigkeitsbegründende) Vorprüfung durchzuführen, ob ein Antragsteller aus einem ersten Asylstaat oder sicheren Drittstaat eingereist ist bzw. aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt
- die Ausweitung des Begriffs „Familienangehörige“
- die geänderten Vorschriften für Rechtsbehelfe
- den Korrekturmechanismus für die Zuweisung und den finanziellen Solidarbeitrag

Am 19.10.2017 nahm der LIBE-Ausschuss des Parlaments den Berichtsentwurf von MdEP Cecilia Wikström an. Darin werden weitreichende Änderungen am bisherigen Dublin-System und gegenüber dem Vorschlag der Kommission vorgeschlagen. Unter anderem wird ein verbindlicher Verteilungsschlüssel, der sich an der Bevölkerungszahl und dem Bruttonationalprodukt des aufnehmenden Landes orientiert vorgeschlagen. Mitgliedstaaten, die sich nicht an der Verteilung beteiligen, sollen EU-Finanzhilfen gestrichen werden können. Das EP-Plenum billigte am 16.11.2017 den Beschluss des LIBE-Ausschusses zur Aufnahme von (Trilog)Verhandlungen mit dem Rat.

Der Rat hat sich in der Folge nach wie vor nicht auf eine offizielle Haltung zur Dublin-Reform einigen können. Strittige Kernpunkte der Verhandlungen sind insbesondere die Zuständigkeitsregelungen, die Berücksichtigung der Rolle der Außengrenzstaaten sowie die Schaffung eines Krisenbewältigungs- bzw. Verteilmechanismus, falls eine Überlastung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten erfolgt.

Bezüglich eines fairen Verteilmechanismus wurde im Rat zunächst von der maltesischen und darauf folgend der estnischen Präsidentschaft als möglicher Kompromiss eine sog. „Korridorlösung“ vorgestellt, die von der Bundesregierung und weiteren Mitgliedstaaten grundsätzlich begrüßt wurde. Der Vorschlag sah ein „drei Phasen-Modell mit Verteilungskorridor“ vor.

Der Kompromissvorschlag der maltesischen und estnischen Präsidentschaft wurde von der bulgarischen Präsidentschaft dann erstmals kodifiziert, aber auch modifiziert, und in mehreren SCIFA-Sitzungen (Format Friends of Presidency) behandelt. Der Vorschlag der bulgarischen Präsidentschaft sah dabei im Wesentlichen Folgendes vor:

- Es sollen drei Phasen unterschieden werden, wobei sich Phase 2 wiederum in zwei Unterphasen gliedert. In Phase 1 unter „Normal Circumstances“ befindet sich kein Staat über 100% seines „Fair Share“. Der „Fair Share“ bestimmt sich anhand einer Formel, die die Leistungsfähigkeit des jeweiligen Mitgliedstaates in Betracht zieht und darauf basierend errechnet, welcher Anteil an Asylantragstellern durch den Mitgliedstaat aufgenommen werden kann. Grundlage der Berechnung ist der sog. „Reference Key“, der sich zu 50 % aus dem Bruttoinlandsprodukt sowie zu 50 % aus der Bevölkerung eines Mitgliedsstaates jeweils im Verhältnis zum unionsweiten Bruttoinlandsprodukt bzw. zur Gesamt-Bevölkerung in der EU bestimmt. Das Ergebnis der Berechnung ergibt einen konkreten Prozentsatz. Dieser Prozentsatz wird dann auf die Summe der Asylanträge in den letzten 365 Tagen zuzüglich der Personen, die in diesem Zeitraum durch die Mitgliedstaaten im Wege des

Resettlements aufgenommen worden sind, angewandt. Dadurch ergibt sich für jeden Mitgliedstaat eine konkrete Zahl, die sog. „Reference Number“. Der Fair Share, der jedem Mitgliedstaat zugemutet werden kann, beträgt 100 % der „Reference Number“.

- In der Phase 1 wird das Dublin-Verfahren regulär angewandt. Durch die Kommission, die Europäische Asylagentur und Frontex erfolgt ein gewöhnliches Monitoring des Migrationsgeschehens im Rahmen der unionsrechtlichen Regelungen.
- Sobald der Schwellenwert von 100% des „Fair Share“ überschritten wird, beginnt die Phase der „Challenging Circumstances“. Diese Phase gliedert sich wiederum in zwei Subphasen, abhängig von der quantitativen Überschreitung des „Fair Share“.

Sofern die Zugangszahlen im Bereich von 100 bis 160% des „Fair Share“ liegen, werden erste Maßnahmen ergriffen. Dazu zählt eine Lageeinschätzung der Kommission innerhalb von zwei Wochen sowie die Gewährung von Finanzmitteln. Auf bilateraler freiwilliger Basis kann in dieser Subphase auch eine Umverteilung von Antragstellern auf andere Mitgliedstaaten erfolgen. Liegen die Zugangszahlen in einem Mitgliedstaat bei über 160% des „Fair Share“ (und 0,1% seiner Bevölkerungszahl), kann der Rat auf eine Empfehlung der Kommission hin mit qualifizierter Mehrheit eine für alle Mitgliedstaaten verpflichtende Umverteilung von Antragstellern beschließen, deren Abwicklung mit Hilfe eines automatischen Systems erfolgen soll. Die Unterstützung aus der ersten Subphase wird im Übrigen fortgesetzt. Kann sich der Rat nicht einigen und übersteigen die Zugangszahlen dann 180% des „Fair Share“, gilt eine Ratsentscheidung zur Umverteilung als getroffen, wenn nicht der Rat dies mit qualifizierter Mehrheit ablehnt.

- Wird in der Phase der „Challenging Circumstances“ im Rahmen der automatischen Umverteilung binnen zwei Jahren eine Zahl von Personen umverteilt, die 0,05% der Einwohnerzahl der EU entspricht, wird in die dritte Phase eingetreten. In dieser Phase der sog. „Severe Crisis“ soll eine strategische Diskussion und Beschlussfassung im Europäischen Rat erfolgen, die wiederum durch einen konkreten Beschluss zu Maßnahmen durch den Rat umgesetzt wird. In dieser Phase einer EU-weiten Krise sind alle Maßnahmen aus den oberen Phasen sowie ggfs. weitere vom Rat zu beschließende Maßnahmen denkbar.

Der Vorschlag der bulgarischen Ratspräsidentschaft fand keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten. Insbesondere die sog. Visegrad-Staaten lehnten den Vorschlag, der ab der 2. Subphase der „Challenging Circumstances“ eine verpflichtende Umverteilung von Asylantragstellern nach entsprechendem Ratsbeschluss mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission hin vorsieht, kategorisch ab.

Am 28./29.06.2018 tagte der Europäische Rat in Salzburg und betonte, dass rasch eine Lösung für das gesamte GEAS-Reform-Paket gefunden werden müsse, insbesondere ein Konsens bei der Dublin-Verordnung und der Asylverfahrensverordnung. Der Rat wurde ersucht, die Arbeit fortzusetzen und so bald wie möglich abzuschließen (siehe Nr. II.1.).

Im Rahmen einer strategischen Aussprache in der SCIFA-Sitzung vom 22.11.2018 kündigte die österreichische Ratspräsidentschaft an, neue, ganzheitliche Ansätze betreffend die Überarbeitung der Dublin-VO zu suchen und legte hierfür ein Non-Paper zu einem möglichen Solidaritätsmechanismus vor. Das Non-Paper mit dem Arbeitstitel „Mechanism for Responsibility and Solidarity – Towards a sustainable solidarity model“ stellt ein Konzept für einen Solidaritätsmechanismus auf. Dieser soll für spezifische Regionen und Zeiträume maßgeschneiderte Solidaritätspläne zur Reduzierung von Migrationsdruck, insbesondere in den Erstankunftsstaaten, entwickeln und umsetzen. Der Solidaritätsmechanismus soll als Interimslösung entwickelt werden, die nach entsprechender Evaluation und Verbesserung einen Beitrag zu einem funktionierenden und krisensicheren Gemeinsamen Europäischen Asylsystem mit gestärkten Dublin-Regularien leisten könnte. Solidaritätsbeiträge sollen dabei proaktiv auf regelmäßiger Basis und reaktiv für Krisensituationen durch die Mitgliedstaaten geleistet werden. Konkret sieht der Vorschlag eine interne und eine externe Dimension an Solidaritätsbeiträgen vor, die im jeweiligen Solidaritätsplan bestimmt werden können. Externe Solidaritätsbeiträge können dabei zum Beispiel zur Unterstützung von relevanten Drittstaaten entlang der Migrationsrouten Maßnahmen des Außengrenzschatzes, die Bekämpfung von Menschenschmuggel und Schleuserkriminalität, Such- und Rettungsaktionen sowie Rückführungen sein. Daneben ist auch die Bereitstellung von Personal, Ressourcen und Technologie für diese Maßnahmen denkbar. Ebenso nennt das Konzept Solidaritätsbeiträge zur Unterstützung von EU-Mitgliedstaaten an den Außengrenzen, beispielsweise die Durchführung von Grenzverfahren, die Bereitstellung von Personal, Ressourcen und Technologie oder auch Beiträge in Zusammenhang mit den sog. „controlled centers“. Interne Solidaritätsbeiträge dagegen würden unmittelbar von Migrationsdruck betroffenen EU-Mitgliedstaaten zu Gute kommen, so zum Beispiel die Bereitstellung von Aufnahmekapazitäten für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, Aufnahmen von Personen aus oder die Errichtung oder der Betrieb von sog. „controlled centers“, die Bekämpfung der Sekundärmigration oder auch die Leistung von Kompensationszahlungen.

Die Reaktion der Kommission und der Mitgliedstaaten auf den von der österreichischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagenen Solidaritätsmechanismus fiel in der SCIFA-Sitzung gemischt aus. Viele Mitgliedstaaten, darunter Deutschland und Frankreich, hinterfragten das Ziel der

Sitzung und kritisierten fehlende konkrete Textvorschläge. Die Vorlage eines neuen Ansatzes sowie der Umstand, dass die Arbeit der vorherigen Ratspräsidentschaft Bulgariens nicht aufgegriffen worden war, wurden kritisiert. Die Kommission betonte, dass ein festgelegtes garantiertes Niveau der Beteiligung der Mitgliedstaaten gegeben sein müsse, insbesondere bei der Umverteilung. Die österreichische Ratspräsidentschaft teilte daraufhin mit, dass sie den eigenen Ansatz weiterverfolge und für die folgende Sitzung des SCIFA am 30.11.2018 eine Weiterarbeit am neuen Ansatz betreiben wolle, dagegen aber kein neuer Text für die Dublin-VO geplant sei. Entgegen dieser Ankündigung erfolgte dann keine Befassung des SCIFA in der Sitzung am 30.11.2018.

Stattdessen zirkulierte im Rahmen des JI-Rates vom 06./07.12.2018 ein zwischen dem deutschen und französischen Innenministerium abgestimmtes Papier, welches an die übrigen Mitgliedstaaten verteilt wurde. Darin wird ein Solidaritätsmechanismus vorgeschlagen, der eine Umverteilung von Flüchtlingen aus EU-Außengrenzstaaten als Regel beinhaltet. Die Mitgliedstaaten können sich aus berechtigten Gründen nicht an der Umverteilung beteiligen und stattdessen alternative, erhebliche Solidaritätsmaßnahmen beisteuern. Eine Absicherung des Mechanismus soll dadurch vorgesehen sein, dass sich eine ausreichende Anzahl an Mitgliedstaaten an verpflichtenden Umverteilungen beteiligen muss. Ferner thematisiert das Papier spezielle Umverteilungsregelungen für im Rahmen europäischer Missionen aus Seenot gerettete Schutzsuchende. Die Verantwortung aus einer festgestellten Dublin-Zuständigkeit soll zudem nur acht Jahre bestehen.

Angesichts stagnierender Verhandlungen zur Dublin-Verordnung hat die rumänische Ratspräsidentschaft dann den Vorschlag eines befristeten Solidaritätsmechanismus zum informellen JI-Rat am 07./08.02.2019 aufgegriffen, der als präventive Maßnahme für den Fall einer erneuten Migrationskrise entwickelt werden könnte. Einen solchen Interims-Vorschlag hatte die Kommission in ihrem Fortschrittsbericht vom 04.12.2018 zur Europäischen Migrationsagenda erstmals aufgeworfen (ähnlich wie schon zuvor die österreichische Ratspräsidentschaft, s.o.). Dieser befristete Solidaritätsmechanismus solle bei einem signifikanten Zustrom an Migranten bis zum Inkrafttreten der neuen Dublin-Verordnung Anwendung finden. Anlass waren die zuletzt gehäuften und öffentlichkeitswirksamen Fälle, in denen Migranten auf dem Mittelmeer gerettet worden waren, den Rettungsschiffen aber das Anlegen in italienischen oder maltesischen Häfen verweigert wurde. Zur Lösung dieser Fälle beteiligten sich bis dato einige Mitgliedstaaten an Ad-hoc-Verteilungen dieser Migranten.

Die Mitgliedstaaten zeigten sich auch hinsichtlich eines solchen befristeten Solidaritätsmechanismus uneinig. Von einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten wurde betont, dass ein solcher Mechanismus nur vorübergehender Natur sein könne und die künftige Dublin-Verordnung nicht vorwegnehmen dürfe. Der JI-Rat vom 07./08.03.2019 befasste sich mit einem solchen temporären Mechanismus für Seenotrettungsfälle. Mehrere Mitgliedstaaten drängten auf eine möglichst rasche Einigung, während vereinzelt die Teilnahme an einem solchen Mechanismus explizit abgelehnt wurde, da er zusätzliche „Pull“-Faktoren schaffe.

Unter finnischer und kroatischer Ratspräsidentschaft wurden die Verhandlungen nicht substantiell fortgesetzt.

Am 23.09.2020 hat die Kommission ihren neuen Vorschlag für eine Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement vorgelegt (vgl. Nr. III.4.1.1.). In ihrem Arbeitsprogramm für 2021 kündigt sie daher, ihren Vorschlag aus 2016 für eine Dublin-IV-Verordnung zurückzuziehen. Dieser sei vor dem Hintergrund des neuen Migrations- und Asylpakets nicht mehr aktuell.

3.2.4. Eurodac-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist, für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europols auf den Abgleich mit Eurodac-Daten (Neufassung);

COM(2016) 272 final; Ratsdokument 8765/16

Die Kommission hat am 04.05.2016 einen Vorschlag zur Neufassung der Eurodac-Verordnung mit folgendem wesentlichen Inhalt vorgelegt:

- Das Eurodac-System soll gestärkt werden, um den vorgeschlagenen Änderungen des Dublin-Verfahrens Rechnung zu tragen und sicherzustellen, dass das System weiterhin die für sein Funktionieren erforderlichen Fingerabdruckdaten zur Beweisaufnahme liefert.

- Der Anwendungsbereich von Eurodac soll für Rückführungszwecke ausgeweitet werden. Derzeit werden mit Hilfe von Eurodac lediglich Fingerabdrücke von irregulären Migranten und Personen, die internationalen Schutz beantragen, mit denen von Asylbewerbern abgeglichen, weil es sich um eine Asyldatenbank handelt. Fingerabdrücke, die von irregulären Migranten an den Außengrenzen erfasst wurden, werden bislang aber nicht mit den Fingerabdruckdaten von Drittstaatsangehörigen, die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, abgeglichen. Künftig soll es Eurodac den Mitgliedstaaten ermöglichen, Daten von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen, die keinen Asylantrag stellen und sich unerkannt durch die Europäische Union bewegen, zu übermitteln und zu vergleichen. Wird in Eurodac ein Treffer erzielt, so können diese Informationen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten helfen, illegal in ihrem Hoheitsgebiet aufhältige Drittstaatsangehörige zum Zwecke der Rückführung zu identifizieren.
- Neben den Fingerabdrücken sollen künftig auch personenbezogene Daten wie Name, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit oder Reisedokumente und Lichtbilder direkt in Eurodac erfasst und gespeichert werden können. Durch die Erfassung dieser Daten soll zum einen die Identifikation verbessert und ein Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung geleistet werden. Einwanderungs- und Asylbehörden wird es dadurch ermöglicht, die Identität einer Person festzustellen, ohne diese Informationen erst von einem anderen Mitgliedstaat anfordern zu müssen.
- Um den Aufenthalt von unbegleiteten Minderjährigen besser nachvollziehen zu können, die Familienzusammenführung zu erleichtern sowie Menschenhandel vorzubeugen, soll das Alter für die Abnahme von Fingerabdrücken auf sechs Jahre abgesenkt werden.
- Die Dauer der Speicherung von Daten von sich illegal in der EU aufhaltenden Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen soll von derzeit 18 Monaten auf fünf Jahre verlängert werden.

Der Bundesrat hat am 23.09.2016 zu dem Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 391/16). Er begrüßt ihn und hebt hierbei insbesondere die geplante umfangreichere Auskunft über die im Eurodac-System gespeicherten Personendaten hervor. Er regt eine Prüfung vereinheitlichter Speicherfristen an, sodass auch die Daten illegal Aufhältiger wie bei Asylantragstellern zehn Jahre gespeichert werden. Des Weiteren bittet der Bundesrat um Prüfung, ob ein schnellerer Zugriff auf die gespeicherten Daten zu Zwecken der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ermöglicht werden kann. Das bislang nach wie vor vorgesehene stufenweise Vorgehen beim Zugriff der Sicherheitsbehörden (zunächst Vorrang der Abfrage polizeilicher Datenbanken) sei zu schwerfällig und mit zu vielen Hemmnissen verbunden.

In den Beratungen in den Ratsgremien äußerten die Mitgliedstaaten insbesondere breite Zustimmung zur Ausweitung des Anwendungsbereichs. Deutschland, Österreich und Frankreich schlugen vor, dass es möglich sein sollte, Abfragen in der Eurodac-Datenbank auch auf der Grundlage alphanummerischer Daten durchzuführen, um die Sicherheit des Schengen-Raums zu verbessern. Dieser Vorstoß wurde eingehend diskutiert. Dabei wurde seitens der Kommission erläutert, dass dies nicht möglich sei, weil Eurodac eine Datenbank zum Abgleich biometrischer Daten sei und kein Fallbearbeitungssystem und dass die Genauigkeit der Ergebnisse in Frage stünde, wenn diese Änderungen vorgenommen würden. Auch auf datenschutzrechtliche Bedenken sowie Kostengesichtspunkte wurde hierbei hingewiesen. Deutschland hatte des Weiteren vorgeschlagen, in Eurodac ein Konsultationsverfahren in Anlehnung an das Visa-Konsultationsverfahren des Visakodex einzuführen, um bei frühestmöglicher Gelegenheit die Daten von Personen, die illegal in den Schengen-Raum einreisen, mit vorhandenen nachrichtendienstlichen Erkenntnissen der nationalen Behörden abzugleichen. Hierfür gab es aber kaum Unterstützung durch andere Mitgliedstaaten.

Im Dezember 2016 wurde vom Rat eine erste partielle allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag angenommen, um in erste Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament eintreten zu können. Dieses Mandat wurde vom AStV am 15.06.2017 erweitert.

Auf dieser Grundlage haben im September 2017 die interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament begonnen, bei denen weitgehend eine Einigung erzielt werden konnte. Im Mittelpunkt von Nachverhandlungen stehen die Einbeziehung von Personen, die im Wege des Resettlement oder sonstiger humanitärer Programme aufgenommen werden, in das Eurodac-System. Auch die Speicherfristen für Daten von Asylantragstellern, die Löschung von Daten langfristig Aufenthaltsberechtigter und die Anwendung von unmittelbarem Zwang bei der Abnahme von Fingerabdrücken sind Gegenstand dieser Nachverhandlungen.

Ein offizielles Mandat zur Fortsetzung des Trilogs wurde im AStV vom 13./15.02.2019 jedoch nicht erteilt. Zahlreiche Mitgliedstaaten betonten vielmehr den Paket-Charakter der gesamten GEAS-Reform.

Im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets hat die Kommission dann am 23.09.2020 einen geänderten Verordnungsvorschlag vorgelegt. Dieser zur Änderung des Vorschlags von 2016 baut auf der vorläufigen Einigung zwischen den gesetzgebenden Organen zum Vor-

schlag von 2016 auf, ergänzt diese und zielt noch stärker darauf ab, Eurodac in eine gemeinsame europäische Datenbank zur Unterstützung der EU-Politik in den Bereichen Asyl, Neuansiedlung und irreguläre Migration umzuwandeln (im Einzelnen vgl. Nr. III.4.1.5).

3.2.5. Europäische Asylagentur-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010; COM(2016) 271 final; Ratsdokument 8742/16

Die Kommission hat am 04.05.2016 einen Vorschlag für eine Verordnung vorgelegt, mit dem EASO in eine vollumfängliche Europäische Asylagentur (EUAA) umgewandelt werden soll. Diese Umwandlung soll mit einer erheblichen Aufgaben- und Kompetenzerweiterung einhergehen.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag vor:

- Die Agentur soll die mitgliedstaatlichen Asyl- und Aufnahmesysteme kontrollieren und bewerten können. Die Kontrolle und Bewertung bezieht sich u. a. auf das Dublin-Verfahren, die mitgliedstaatlichen Aufnahme- und Verwaltungskapazitäten und die Anwendung der Kriterien für die Bestimmung der Schutzbedürfnisse. Die Grundlage bilden Ortsbesichtigungen, Fallstichproben, Informationsanalysen der Agentur, mitgliedstaatliche Informationen sowie die von der Agentur aufgestellten Indikatoren, operativen Normen und Leitlinien. Das geplante Kontrollverfahren endet mit Empfehlungen zur Behebung festgestellter Mängel. Der betroffene Mitgliedstaat muss diese Empfehlungen innerhalb von neun Monaten umsetzen. Geschieht dies nicht, soll die Kommission tätig werden, wenn die Mängel so schwerwiegend sind, dass sie das Funktionieren des GEAS gefährden. In diesem Fall beschließt sie Empfehlungen an den jeweiligen Mitgliedstaat, deren Nichtbefolgung im Rahmen der vorgesehenen Frist den Erlass eines Durchführungsrechtsaktes zur Folge haben kann, mit dem Maßnahmen zur operativen und technischen Unterstützung durch die Agentur festgelegt werden.
- Anders als EASO soll die Europäische Asylagentur nicht nur auf Verlangen eines Mitgliedstaats, sondern auch eigeninitiativ Expertenteams entsenden, wenn die Asyl- und Aufnahmesysteme eines Mitgliedstaats „unverhältnismäßigem Druck“ ausgesetzt sind, der außergewöhnlich schwere und dringende Anforderungen stellt. In den Expertenteams sollen neben eigenen Experten der Asylagentur auch nationale Asylexperten aus einem sog. Asyl-

Einsatzpool (Reservepool) von mindestens 500 nationalen Asylexperten tätig werden. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Experten für den Reservepool bereitzustellen.

- Die bisherige EASO-Kompetenz, Fachdokumentationen zur Auslegung des EU-Asylrechts anzunehmen, soll für die neue Asylagentur zu einer umfassenden Befugnis zur Entwicklung operativer Normen, Indikatoren, Leitlinien und bewährten Verfahren ausgebaut werden.
- Auch die Rolle der Europäischen Asylagentur als zentrale Sammelstelle für Informationen über Herkunftsländer wird gestärkt. Die Mitgliedstaaten sollen u. a. Informationen zu ihren Anerkennungsquoten für Asylsuchende aus verschiedenen Herkunftsländern übermitteln. Diese fließen in eine gemeinsame Analyse ein, welche die Mitgliedstaaten bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz berücksichtigen sollen. Die Asylagentur soll auch die Kommission bei der regelmäßigen Überprüfung einer gemeinsamen EU-Liste sicherer Herkunftsländer beraten.
- Zusätzlich soll die Asylagentur Zuständigkeiten hinsichtlich der Durchführung des Korrekturmechanismus bekommen, der im Rahmen der Neufassung der Dublin-Verordnung geplant ist. Hierzu ist vorgesehen, dass die Asylagentur den Schwellenwert für das Auslösen des Korrekturmechanismus bestimmt und die mitgliedstaatlichen Daten zur Anzahl der aufgenommenen Drittstaatsangehörigen in das automatische Verteilsystem einpflegt.
- Auch im Bereich der Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist eine Stärkung der Kompetenzen des bisherigen EASO vorgesehen: Die neue Asylagentur soll nicht nur den Informationsaustausch, sondern auch die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten koordinieren.

Der Bundesrat hat zum Vorschlag am 23.09.2016 Stellung genommen (BR-Drs. 365/16). Er bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet werden dürfen, Richter als Experten für den Asyl-Einsatzpool zu entsenden.

Im Trilog wurde 2017 informell eine Einigung auf einen Kompromissvorschlag erzielt, wobei der Kommissionsvorschlag erheblich geändert wurde. Im AStV wurde der Kompromissvorschlag im Dezember 2017 bislang nur zur Kenntnis genommen, aber nicht gebilligt. Die zuletzt noch strittigen Punkte, wie etwa der angestrebte Kontroll- und Bewertungsmechanismus, wurden aufgelöst. Konkret sah die Einigung Folgendes vor: Der Kontroll- und Bewertungsmechanismus, d.h. die Überwachung der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten durch die EUAA sowie die Reaktionsmöglichkeiten bei Feststellung, dass Defizite in einem MS das

GEAS gefährden, wurde erheblich geändert. Kernpunkte des Monitorings waren nun Empfehlungen der EUAA, auf die der Mitgliedstaat jedoch keinen Aktionsplan mehr vorlegen muss; diese Empfehlungen müssen im „Management Board“ der EUAA zudem mit einer 2/3-Mehrheit der Mitglieder getroffen werden (in diesem Management Board ist jeder Mitgliedstaat mit einem Mitglied vertreten sowie zwei Kommissionsvertreter). Bei Nichtbeachtung der EUAA-Empfehlungen soll dann die Kommission konkrete Empfehlungen aussprechen können. Werden auch diese nicht beachtet, soll der Rat auf Vorschlag der Kommission Durchführungsrechtsakte gegenüber dem Mitgliedstaat erlassen und ihm dadurch zur Annahme von Hilfeleistungen verpflichten können. Im Kommissionsvorschlag war hierfür keine Ratsentscheidung vorgesehen, sondern nur eine Entscheidung durch die Kommission. Eine Entscheidung von Asylanträgen durch EUAA gehört aber ausdrücklich nicht zu diesen Hilfeleistungen. Weitere Aufgaben der EUAA sollen im Schulungsbereich geschaffen werden, zusätzlich ist das Entsenden von Verbindungsbeamten der EUAA in alle Mitgliedstaaten möglich. Überwacht werden soll die Tätigkeit der EUAA durch die Einrichtung des Amtes eines unabhängigen „Fundamental Rights Officers“, der als eine Art Ombudsmann und Beschwerdestelle bei möglichen Rechtsverletzungen, die durch EUAA-Tätigkeiten verursacht werden, dienen soll.

Am 12.09.2018 legte die Kommission dann im Nachgang zum Europäischen Rat vom 28./29.06.2018 und dessen Schlussfolgerungen einen weiteren Textvorschlag vor [KOM(2018) 633 final]. Dieser sieht unter Berücksichtigung der interinstitutionellen Verhandlungen und der informellen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat gezielte Änderungen des Artikels 16 über operative und technische Unterstützung und des Artikels 21 über die Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements vor. Außerdem wird vorgeschlagen, durch einen neuen Artikel 16a eine noch stärkere Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Asylagentur u.a. im Rahmen des Dublin-Verfahrens zu ermöglichen und Artikel 47 in Bezug auf die Auswahl des Stellvertretenden Exekutivdirektors zu ändern.

Dieser neue Textvorschlag wurde im Anschluss zunächst in der Ratsarbeitsgruppe Asyl behandelt und dann auf JI-Referenten-Ebene beraten. Der grundsätzliche Ansatz des neuen Vorschlags fand breite Unterstützung unter den Mitgliedstaaten. Strittige Punkte wie Mitwirkungsmöglichkeiten der EUAA im Rahmen gerichtlicher Verfahren konnten im Rahmen der Beratungen im Rat bereits gelöst werden (im konkreten Fall hin zu einer bloß unterstützenden Funktion durch Rechtsrecherche- und Analyse). Daneben blieb als Hauptstreitpunkt die auch von Deutschland geforderte Befugnis der EUAA zur selbstständigen Identifizierung und Registrierung von Drittstaatsangehörigen in Zeiten hohen Migrationsdrucks.

Im AStV am 23./25.01.2019 gab es dann nicht die erforderliche qualifizierte Mehrheit für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament zum erweiterten Textvorschlag. Insbesondere die theoretische Möglichkeit, dass hierdurch eine Entscheidung zur Frage des „Paketansatzes“ vorweggenommen werden könnte, wurde während der Diskussion durch die ablehnenden Mitgliedstaaten verstärkt vorgetragen. Die damalige rumänische Ratspräsidentschaft wollte daraufhin stattdessen ggf. informelle Sondierungen mit dem Europäischen Parlament über den Änderungsvorschlag führen.

Die EUAA-Verordnung ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurden die Verhandlungen dann fortgesetzt und drei Drafting Sessions sowie drei technische Trilogie durchgeführt. Am 16.12.2020 wurde eine auf Basis des Kommissionsvorschlags von 2016 und dem Trilogieergebnis von 2017 technisch ausverhandelte Textfassung vorgelegt (WK 14554/2020 REV 1). Die aktuelle portugiesische Ratspräsidentschaft hat angekündigt, dass sie den nun erforderlichen politischen Trilog zum Abschluss bringen will.

3.2.6. Resettlement-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates; COM(2016) 468 final; Ratsdokument 11313/16

Der von der Kommission am 13.07.2016 vorgelegte Vorschlag soll als eine der Maßnahmen zur Reform des GEAS der Migrationssteuerung dienen und einen vereinheitlichten Resettlement-Mechanismus in der EU entwickeln.

Inhaltliche Schwerpunkte sind:

- Erstellung eines jährlichen EU-Resettlement-Plans, der auf Vorschlag der Kommission durch Ratsbeschluss angenommen wird und der die Gesamtzahl der Resettlementplätze, die Beteiligung der Mitgliedstaaten und geographische Festlegungen beinhaltet
- darauf aufbauend Erlass von Durchführungsrechtsakten durch die Kommission (sog. „Neuansiedlungspläne“), die die Zahl der aufzunehmenden Personen pro Drittstaat, Details der Teilnahme der Mitgliedstaaten, Zielgruppe und Zeitraum der Aufnahme konkretisieren

- Bestimmung der Zahl der jährlichen Resettlementplätze nicht durch festen Verteilschlüssel, sondern durch Meldung der Mitgliedstaaten
- Vorschlagsrecht für die Aufnahme durch UNHCR, die neue Asylagentur der EU (derzeit EASO) sowie durch andere relevante internationale Organisationen oder durch Mitgliedstaaten selbst
- Zwei Verfahrenswege für die Aufnahme:
 - Regelverfahren:
Das Regelverfahren entspricht den regelmäßig von den Mitgliedstaaten angewandten Neuansiedlungsstandards und -praktiken. Es beruht auf einer im Drittstaat durchgeführten umfassenden Bewertung, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling erfüllt sind, und beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten dem neu angesiedelten Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen vorzugsweise den Flüchtlingsstatus oder aber den subsidiären Schutzstatus zuerkennen. Dazu registrieren die Mitgliedstaaten zunächst im Drittstaat u.a. auf Grundlage eines von UNHCR, der Asylagentur der Europäischen Union oder anderen internationalen Organisationen übermittelten Dossiers potentiell aufzunehmende Personen. Im Anschluss daran erfolgt eine Bewertung und Entscheidung über die einzelnen Aufnahmen. Im Anschluss an eine positive Entscheidung soll dann die Einreise in den aufnehmenden Mitgliedstaat mit dessen Unterstützung erfolgen. Das Regelverfahren soll innerhalb von acht Monaten ab dem Zeitpunkt der Registrierung so rasch wie möglich durchgeführt werden; dieser Zeitraum soll um vier Monate verlängert werden können.
 - Eilverfahren: Im Eilverfahren erfolgt nach der Registrierung zunächst nur die Prüfung des subsidiären Schutzes innerhalb von vier Monaten (verlängerbar um zwei Monate). Bei positiver Entscheidung und anschließender Einreise in den Aufnahmestaat besteht dort dann Möglichkeit zur Stellung eines vollumfänglichen Asylantrags.
- Finanzierung der Aufnahme mit 10.000 Euro pro Person aus Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF)
- Weiterhin Möglichkeit für nationale Aufnahmeprogramme, jedoch ohne EU-Finanzierung

Der Bundesrat hat am 04.11.2016 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 501/16). Er begrüßt den Grundgedanken der gezielten Neuansiedlung und hält dies für einen wichtigen Beitrag zur Schaffung sicherer und legaler Wege in die EU für Personen, die internationalen Schutz benötigen. Der mit der Verordnung vorgeschlagene stärker strukturierte, harmonisierte und dauerhafte Rahmen für Neuansiedlungen sei wichtig und dringend notwendig. Allerdings

müsse es Mitgliedstaaten weiterhin möglich sein, außerhalb des europäischen Neuansiedlungsrahmens zusätzlich schutzbedürftige Personen aufzunehmen. Dem Neuansiedlungsrahmen dürfe daher keine Ausschließlichkeit zukommen. Zur Finanzierung müssten ausreichende AMIF-Mittel zur Verfügung stehen. Angesichts global steigender Flüchtlingszahlen müssten die Möglichkeiten des Neuansiedlungsprogramms durch alle Mitgliedstaaten ausgeschöpft werden, auch um hoch belastete Transitländer zu entlasten.

Das Europäische Parlament beschloss am 25.10.2017 die Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen.

Der AStV erteilte am 15.11.2017 das Mandat zur Verhandlung mit dem Parlament. Der Vorschlag deckt nun auch Aufnahmen aus humanitären Gründen ab, die Teilnahme der Mitgliedstaaten an Resettlement soll freiwillig bleiben.

Unter bulgarischer Ratspräsidentschaft begannen die Trilogverhandlungen. Insbesondere zur Freiwilligkeit der Teilnahme der Mitgliedstaaten am Resettlement zeigte sich das Europäische Parlament enttäuscht, welches sich einen verbindlichen Mechanismus vorgestellt hatte. Der Freiwilligkeitsansatz verblieb jedoch im Text.

Im AStV am 19./20.06.2018 fand sich auch unter Verweis auf den Gesamtpaketansatz der Reform des GEAS keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten zu dem vorgestellten Trilogergebnis. Daneben wurden von den Mitgliedstaaten auch inhaltliche Einwände erhoben. Deutschland betonte, dass ohne die gleichzeitige Verabschiedung der neuen Dublin-/Eurodac-Verordnung Regelungen zur erforderlichen Verhinderung von Sekundärmigration fehlten, weshalb zunächst eine Fortsetzung der Verhandlungen auf technischer Ebene erfolgen sollte.

Die Verhandlungen wurden dann auf Ebene der JI-Referenten unter österreichischer Ratspräsidentschaft fortgeführt. Unverändert positionierten sich die Mitgliedstaaten im AStV am 16.01.2019 dahingehend, dass die Zustimmung zur Resettlement-Verordnung insgesamt davon abhängen, ob gleichzeitig weitere GEAS-Rechtsakte in Kraft träten. Ein offizielles Mandat für die Fortsetzung des Trilogs mit dem Europäischen Parlament wurde im AStV vom 13./15.02.2019 nicht erteilt.

Die Resettlement-Verordnung ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert. Eine Fortsetzung der Verhandlungen fand bislang aber nicht statt.

4. Migrations- und Asylpaket der Kommission vom 23.09.2020

Die Kommission hat am 23.09.2020 ein neues Migrations- und Asylpaket vorgelegt. Es besteht aus einer Mitteilung als programmatische Zusammenfassung, fünf Legislativvorschlägen (vgl. Nr. III.4.1.1. bis 4.1.5.), drei Empfehlungen (vgl. Nr. III.4.2.) und einem Leitfaden (vgl. Nr. III.4.2.). Das Paket baut auf den Vorschlägen der Kommission zur Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems von 2016 (vgl. Nr.III.3) und 2018 (Rückführungsrichtlinie, vgl. Nr. VI.1.4.) auf und enthält zusätzlich neue Elemente für eine kohärente und umfassende Asyl- und Migrationspolitik (externe Dimension von Migration, effektives Grenzmanagement, Such- und Rettungsaktionen/Seenotrettung, Solidarität, Krisenbewältigung, legale Migration).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23.09.2020 – Ein neues Migrations- und Asylpaket;
COM(2020) 609 final

Die Mitteilung fasst die wesentlichen Ziele des Pakets programmatisch zusammen:

- ein stabiles und gerechtes Außengrenzmanagement, einschließlich Identitäts-, Gesundheits- und Sicherheitskontrollen;
- faire und effiziente Asylvorschriften, Rationalisierung der Asyl- und Rückführungsverfahren;
- ein neuer Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze sowie für Druck- und Krisensituationen;
- bessere Voraussicht, Krisenvorsorge und -reaktion;
- eine wirksame Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rückführungen;
- umfassende Steuerung auf EU-Ebene für eine bessere Umsetzung der Asyl- und Migrationspolitik;
- wechselseitig vorteilhafte Partnerschaften mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern;
- Entwicklung nachhaltiger legaler Wege für Schutzbedürftige und die Anwerbung von Talenten für die EU; sowie
- Unterstützung wirksamer Integrationsmaßnahmen.

Im Einzelnen erläutert die Kommission ihre Vorschläge und zentralen Maßnahmen zu den einzelnen Themen wie folgt:

- Ein gemeinsamer europäischer Rahmen für Migrations- und Asylmanagement
 - Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement einschließlich eines neuen Solidaritätsmechanismus (vgl. Nr. III.4.1.1.)
 - Vorschlag für neue Rechtsvorschriften zur Einführung eines Screening-Verfahrens an den Außengrenzen (vgl. Nr. III.4.1.2.)
 - Geänderter Vorschlag für eine neue Asylverfahrensverordnung, um ein neues Verfahren an der Grenze einzuführen und Asylverfahren wirksamer zu gestalten (vgl. Nr. III.4.1.3.)
 - Geänderter Vorschlag über die Eurodac-Verordnung, um den Datenbedarf des neuen EU-Rahmens für Asyl- und Migrationsmanagement zu decken (vgl. Nr. III.4.1.4)
 - Ernennung eines Rückkehrkoordinators innerhalb der Kommission, der durch ein neues hochrangiges Netz für Rückkehrfragen und eine neue operative Strategie unterstützt wird
 - Vorlage einer neuen Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung
 - Vollständige Umsetzung des ausgeweiteten Mandats der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Bereich der Rückkehr/Rückführung und Ernennung eines stellvertretenden Exekutivdirektors für Rückkehrfragen
 - Schnelle Verabschiedung der Verordnung über die Asylagentur der Europäischen Union durch Europäisches Parlament und Rat (vgl. Nr. III.3.2.5.)
 - Rasche Annahme der überarbeiteten Aufnahmerichtlinie und der Anerkennungsverordnung (vgl. Nr. III.3.1.1. und 3.2.1.)
 - Rascher Abschluss der Verhandlungen über die überarbeitete Rückführungsrichtlinie (vgl. Nr. VI.1.4.)
- Ein solides System für Krisenvorsorge und -reaktion
 - Vorlage eines Vorsorge- und Krisenplans für Migration (vgl. Nr. III.4.2.)
 - Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt und zur Aufhebung der Richtlinie über die Gewährung vorübergehenden Schutzes (vgl. Nr. III.4.1.5.)
- Integriertes Grenzmanagement
 - Empfehlung zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Rettungsaktionen privater Einrichtungen (vgl. Nr. III.4.2.)

- Vorlage von Leitlinien zur Klarstellung, dass Rettungsaktionen auf See nicht unter Strafe gestellt werden dürfen (vgl. Nr. III.4.2.)
- Geplante Annahme einer Strategie für die Zukunft des Schengen-Systems durch die Kommission
- Einrichtung eines Schengen-Forums
- Einrichtung einer neuen Sachverständigengruppe für Such- und Rettungsdienste
- Rasche und vollständige Umsetzung der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache durch Kommission, Mitgliedstaaten und Frontex
- Implementierung und vollständige Interoperabilität sämtlicher IT-Großsysteme bis 2023
- Verstärkte Bekämpfung der Schleuserkriminalität
 - Vorlage eines neuen EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025 durch die Kommission
 - Überprüfung der Wirksamkeit der Sanktionsrichtlinie (vgl. Nr. VI.1.5.)
- Zusammenarbeit mit den internationalen Partnern
 - Unverzügliche Einleitung von Maßnahmen zur Schaffung und Vertiefung von maßgerechten, umfassenden und ausgewogenen Migrationsdialogen und -partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern durch die Kommission und in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten
 - Ausweitung der Unterstützung für Schutzbedürftige und ihre Aufnahmegemeinschaften
 - Verstärkung der Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration
 - Stärkere Berücksichtigung von Migration bei der Programmplanung und den neuen Instrumenten im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen
 - Vollständige und wirksame Anwendung der bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen und Prüfung der Möglichkeiten für neue Abkommen
 - Schaffung von Kooperationsanreizen und Verbesserung der Zusammenarbeit mithilfe des Visakodex
 - Voranbringen der Empfehlung zu legalen Schutzwegen in die EU, einschließlich Neuansiedlung (vgl. Nr. III.4.2.)
 - Aufbau von Fachkräftepartnerschaften der EU mit wichtigen Partnerländern
 - Rascher Abschluss der Verhandlungen zur Resettlement-Verordnung (vgl. Nr. III.3.2.6.)
- Anwerbung qualifizierter und talentierter Arbeitskräfte aus Drittländern
 - Einleitung einer öffentlichen Konsultation über das weitere Vorgehen in Bezug auf legale Migration durch die Kommission

- Geplante Vorlage eines Pakets zu Kompetenzen und Talenten (Überarbeitung der Daueraufenthaltsrichtlinie und der Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis; Darlegung von Optionen für die Einrichtung eines EU-Talentpools)
- Abschluss der Verhandlungen zur Blue-Card-Richtlinie (vgl. Nr. IV.6)
- Förderung der Integration für eine inklusivere Gesellschaft
 - Annahme eines umfassenden Aktionsplans zur Integration und Inklusion für den Zeitraum 2021-2024 durch die Kommission (vgl. Nr. VII.6.)
 - Umsetzung der erneuerten Europäischen Integrationspartnerschaft mit Sozial- und Wirtschaftspartnern

Der Bundesrat hat am 27.11.2020 zur Kommissionsmitteilung Stellung genommen (BR-Drs. 581/20). Er 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. Er begrüßt außerdem, dass das neue Migrations- und Asylpaket die externen Aspekte der EU-Migrationspolitik stärken soll.

Die Kommission stellte den Innenministern der Mitgliedstaaten das Migrations- und Asylpaket am 08.10.2020 vor.

Daran anschließend hat die Behandlung des Pakets auf technischer Ebene begonnen (im Einzelnen vgl. III.4.1.):

- Die Ratsarbeitsgruppe Asyl behandelte unter der deutschen Ratspräsidentschaft den Änderungsvorschlag zur Asylverfahrensordnung in erster Lesung, den Änderungsvorschlag zur Eurodac-Verordnung und technische Aspekte des Solidaritätsmechanismus der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung. Unter portugiesischer Präsidentschaft hat die erste Lesung der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung sowie die zweite Lesung der geänderten Asylverfahrensverordnung begonnen.
- Die Ratsarbeitsgruppe Grenzen hat die Diskussion zur Screening-Verordnung begonnen.
- Die Ratsarbeitsgruppen IMEX (Migration und Rückführung) haben sich mit für die legale Migration bzw. für die Rückkehr relevanten Aspekten des Pakets befasst.
- Die Hochrangige Gruppe Asyl und Migration hat die Diskussion zur externen Dimension des Pakets begonnen. Hierbei wird u.a. die bestehende Kooperation mit einzelnen Drittstaaten bewertet. Ebenso wird beraten, bei welchen Drittstaaten eine erhöhte Priorität für die Entwicklung neuer Kooperationsformen besteht. In den ersten Beratungen zeichnete

sich ab, dass die Mitgliedstaaten im Grundsatz großes Interesse an neuen Kooperationsformen haben, die Prioritäten hinsichtlich der Partnerländer aber unterschiedlich verteilt sind.

- Die JI-Referenten haben die Kommissionsempfehlung für einen Vorsorge- und Krisenplan für Migration behandelt.
- Am 13.10.2020 wurde das Paket erstmals im SCIFA präsentiert. In seinen Sitzungen am 21./22.10.2020 befasste sich der SCIFA zur Vorbereitung der Diskussion auf Ministerebene mit den Kernelementen „Verfahren vor der Einreise“ und „Solidarität“. Am 30.10.2020 wurde diese Diskussion fortgesetzt und auf weitere Kernelemente ausgeweitet wie die externe Dimension, das Grenzmanagement an den EU-Außengrenzen, Rückführungen und Rückübernahme, Verhinderung von Missbrauch, legale Migration, Resettlement sowie Krisenmanagement. In seiner letzten Sitzung unter deutscher Ratspräsidentschaft wurden am 23.11.2020 Rückführungsaspekte und legale Migration diskutiert. In der ersten Sitzung unter portugiesischer Präsidentschaft erörterte der SCIFA am 10.02.2021 in einer Orientierungsaussprache den in Teil II der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung vorgeschlagenen gemeinsamen Rahmen für Asyl- und Migrationsmanagement. Am 23.03.2021 ging es dann um eine Simulation zum Asylgrenzverfahren und dem Solidaritätsmechanismus.

Auf politischer Ebene wurde über das Paket in den JI-Räten vom 13.11.2020 und 14.12.2020 diskutiert. Zum JI-Rat am 14.12.2020 legte die deutsche Ratspräsidentschaft einen Fortschrittsbericht vor (WK 14331/2020 REV 1). Dieser Bericht hält im Ergebnis fest, dass die bisherige Debatte unter den Mitgliedstaaten viele Gemeinsamkeiten bei wichtigen Aspekten zum Aufbau eines funktionierenden und fairen Asylsystems gezeigt habe. Der notwendige Neustart sei gemacht worden und alle Mitgliedstaaten hätten ihre Bereitschaft zur Fortsetzung der Diskussionen bestätigt. Mit dem Bewusstsein, dass die Debatte zum neuen Paket noch in einem frühen Stadium sei, müsse die Arbeit an der Herausforderung, in Europa eine gerechte Balance zwischen Solidarität und Verantwortung zu finden, fortgesetzt werden. Mitgliedstaaten an den EU-Außengrenzen, die eine starke Verantwortung für das Funktionieren des europäischen Asylsystems übernehmen, bräuchten Garantien für eine gleich starke Solidarität.

Exkurs:

Vor der Vorlage des neuen Migrations- und Asylpakets durch die Kommission haben sich verschiedene Mitgliedstaaten allgemein positioniert. Im Überblick:

- Konzeptpapier der Bundesregierung vom 04.02.2020

Hierin wurden folgende Vorschläge gemacht:

- Verpflichtende Durchführung von Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen mit Einreiseverweigerung und Zurückweisung bei bestimmten Gruppen von Asylsuchenden (z.B. aus sicheren Herkunftsstaaten oder mit offensichtlich unbegründeten Asylgesuchen)
- Verpflichtende Verteilung der nach Durchführung des Grenzverfahrens einreiseberechtigten Asylsuchenden auf alle Mitgliedstaaten nach einem von der Bevölkerungszahl und dem Bruttoinlandsprodukt abhängigen Schlüssel; „Freikaufen“ von dieser Verpflichtung grundsätzlich nicht möglich
- Verhinderung von Sekundärmigration durch Anknüpfung der Leistungsgewährung an den zuständigen Mitgliedstaat und vereinfachte Überstellungsverfahren

- Gemeinsames Schreiben der Innenminister von Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien vom 09.04.2020

Darin wurden folgende Inhalte formuliert:

- Schaffung eines Solidaritätsmechanismus für Seenotrettungsfälle
- Außengrenzverfahren mit „verpflichtendem Pre-Screening“ durch Registrierung, Sicherheits- und Gesundheitsprüfung, Identifizierung. Offenkundig nicht schutzbedürftigen Asylsuchenden ist der Aufenthalt in der EU zu versagen. Zusätzlich Erweiterung des Katalogs der Unzulässigkeitsgründe für Asylanträge
- Verantwortung und Solidarität unter den Mitgliedstaaten durch verbindliche Verfahren für die gerechte Verteilung nach „konkreten Kriterien“, „insbesondere wenn ein Mitgliedstaat einer unverhältnismäßigen Belastung ausgesetzt ist“. Alternative Solidaritätsbeiträge nur als Ausnahme und nur mit besonderer Rechtfertigung
- Verhinderung von Sekundärmigration durch Gegenmaßnahmen, insbesondere Leistungsgewährung nur durch den zuständigen Mitgliedstaat

- Non-Paper vom 04.06.2020 von Zypern, Griechenland, Italien, Malta und Spanien

Hierin wird ausgeführt, dass eine gerechte und gemeinsame europäische Migrations- und Asylpolitik nur mit einer Abkehr vom Dublin-System, insbesondere der Verantwortung des Ersteinreisestaats, möglich sei. Ziel müsse ein wirksames Seegrenzmanagement sein, das die besondere Situation der Mitgliedstaaten am Mittelmeer berücksichtige. Die vermehrten Ankünfte von Asylsuchenden seien nicht die Auswirkung ineffizienter Grenzkontrollen, son-

dem Folge der Verpflichtungen des internationalen Seerechts. Im Falle eines unverhältnismäßigen Migrationsdrucks auf einen Mittelmeer-Mitgliedstaat solle daher alternativ ein anderer Mitgliedstaat einen „sicheren Hafen“ im Sinne des Seerechts bereitstellen. Auch bedürfe es der Annahme von Leitlinien für Such- und Rettungsaktivitäten auf See durch private Schiffe. Verbindliche Grenzverfahren würden abgelehnt. Es sei eine Abkehr vom bisherigen Zuständigkeitsregime der Dublin-Verordnung erforderlich. Ziel sei stattdessen ein verbindlicher und automatischer Verteilmechanismus auf Grundlage einer Quotenverteilung, der die Verteilung aller einreisenden Asylbewerber (eingeschlossen sind SAR-Operationen) auf alle Mitgliedstaaten vorsieht. Ersteinreisestaaten sollten hingegen nur ein Pre-Screening übernehmen (Identifizierung sowie Gesundheits- und Sicherheitskontrolle des Asylsuchenden). Schließlich müsse ein gemeinsamer europäischer Rückkehrmechanismus eingerichtet werden, der sich auf verstärkte Zusammenarbeit mit Drittländern konzentriere und die bestehenden bilateralen Mechanismen ergänze und respektiere.

- Gemeinsames Schreiben Dänemark und Österreich vom 04.06.2020

Kernforderung in diesem Schreiben ist eine Solidarität der Mitgliedstaaten nicht durch zwingende Umverteilung, sondern durch individuelle Solidaritätsbeiträge. Im Einzelnen wird gefordert:

- Verpflichtende Durchführung von Grenzverfahren an den EU-Außengrenzen, die eine schnelle Beurteilung der Erfolgsaussichten sowie im Falle einer negativen Entscheidung die direkte Rückführung von der Außengrenze ermöglichen, was in der Folge auch Sekundärmigration innerhalb der EU erheblich reduzieren soll
- Schutz der EU-Außengrenzen als Voraussetzung für ein funktionierendes Schengen-System sowie Bekämpfung irregulärer Grenzübertritte
- Verantwortlichkeit sowie verpflichtende Solidarität der Mitgliedstaaten, jedoch Ablehnung zwingender Umverteilung, sondern Flexibilität der Mitgliedstaaten bei der Art des Solidaritätsbeitrags
- Verbesserte Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten (u.a. zu den Themen Grenzmanagement, Rückführung, Menschenhandel) sowie Nutzung von Politikbereichen Visum, Handel und Entwicklungshilfe, um im Allgemeinen bessere Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu ermöglichen
- Fortsetzung des EU-Türkei-Abkommens sowie zusätzlich Förderung eines Abschlusses vergleichbarer Abkommen mit anderen Drittstaaten

- Gemeinsames Schreiben Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) sowie Estland, Lettland, Slowenien vom 04.06.2020

Darin wird gefordert:

- Verbesserung des EU-Außengrenzschatzes

- Keine Umverteilung der Asylsuchenden von den Außengrenzen in die übrigen Mitgliedstaaten
- Erbringung alternativer Solidaritätsbeiträge für die EU-Außengrenzstaaten durch finanzielle, technische, operative und fachliche Unterstützung durch die EU, ihren Agenturen und Mitgliedstaaten (abhängig von den jeweiligen Möglichkeiten)
- Verpflichtende Grenzverfahren sowie ein schnelles und funktionierendes Rückführungssystem
- Intensivierung der Zusammenarbeit mit Drittländern, insbesondere durch Umsetzung bestehender sowie neuer Rückübernahmeabkommen
- Verhinderung von Sekundärmigration durch unionsweite Festlegung sicherer Herkunfts- und Drittstaaten, die einheitliche Umsetzung der bestehenden EU-Vorschriften sowie Überarbeitung der Dublin-Regeln

4.1. Verordnungen

4.1.1. Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

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

Die Kommission hat am 23.09.2020 einen umfassenden Vorschlag für ein neues Asyl- und Migrationsmanagement vorgelegt. Die neue Verordnung soll die geltende Dublin-Verordnung aufheben und ersetzen. Zudem beabsichtigt die Kommission, ihren Vorschlag für die Dublin-IV-Verordnung aus dem Jahr 2016 zurückzuziehen.

Mit dem neuen Verordnungsvorschlag strebt die Kommission an, einen gemeinsamen Rahmen festzulegen, der auf Grundlage der Prinzipien der integrierten Politikgestaltung, der Solidarität und einer gerechten Teilung der Verantwortung zu einem Gesamtkonzept für das Asyl- und Migrationsmanagement beiträgt. Die Teilung der Verantwortung soll durch einen neuen Solidaritätsmechanismus sichergestellt werden. Auch soll das bisherige System besser befähigt werden, effizient und wirksam einen einzigen für die Prüfung eines Antrags auf internatio-

nenalen Schutz zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen. Schließlich soll Missbrauch entgegengewirkt und unerlaubte Migrationsbewegungen der Antragsteller innerhalb der EU (Sekundärmigration) verhindert werden.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag u.a. vor:

- Gemeinsamer Rahmen für Asyl- und Migrationsmanagement (Art. 3-7)

Hierzu enthält der Vorschlag eine Reihe von Grundsätzen, an denen sich die Umsetzung des Migrationsmanagements orientieren soll, u.a. die Notwendigkeit einer integrierten Politikgestaltung und die Gewährleistung des Grundsatzes der Solidarität und der gerechten Teilung der Verantwortung. Es soll eine Steuerungs- und Überwachungsstruktur festgelegt werden, gemäß der die Mitgliedstaaten nationale Strategien für die Umsetzung dieses Rahmens erstellen, einschließlich einer Notfallplanung zur Verhinderung eines Anstiegs des Migrationsdrucks. Diese Strategien sollen zu einer neuen europäischen Strategie für die Umsetzung der verschiedenen Elemente des Gesamtkonzepts beitragen und den strategischen Ansatz für das Migrationsmanagement auf Unionsebene festlegen. Dieser Rahmen wird durch ein System zur regelmäßigen Überwachung der Migrationssituation ergänzt und durch die Tätigkeiten im Rahmen des EU-Vorsorge- und Krisenplans (vgl. Nr. III.4.2.) unterstützt.

- Solidaritätsmechanismus (Art. 45-60)

Es soll insgesamt ein System geschaffen werden, das in normalen Zeiten dauerhafte Solidarität gewährleistet und die Mitgliedstaaten mit wirksamen Maßnahmen für das praktische Migrationsmanagement unterstützt, wenn sie mit Migrationsdruck konfrontiert sind. Dieses Vorgehen soll auch ein spezifisches Verfahren für solidarisches Vorgehen umfassen, das bei Ankünften nach Such- und Rettungseinsätzen greift.

Der Solidaritätsmechanismus für den Fall des Migrationsdrucks in einem Mitgliedstaat ist flexibel konzipiert. Die Solidaritätsbeiträge, zu denen die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bestehen entweder aus Übernahmen (Relocation) oder sog. Rückkehrpatenschaften. Es besteht auch die Möglichkeit, zu Maßnahmen beizutragen, die die Kapazitäten der Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl, Aufnahme und Rückkehr/Rückführung sowie in der externen Dimension stärken. Die Mitgliedstaaten sind zu einem Beitrag in Form eines Anteils verpflichtet, der mit einem Verteilungsschlüssel auf Grundlage von 50 % des BIP und 50 % der Einwohnerzahl berechnet wird. Der Umfang der Übernahme erstreckt sich auf Antragsteller auf internationalen Schutz, die nicht dem Grenzverfahren nach der Asylverfahrensverordnung unterliegen, und international Schutzberechtigte (bis zu drei Jahren

nach Schutzgewährung). Im Rahmen einer Rückkehrpatenschaft verpflichtet sich ein Mitgliedstaat, einen unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaat zu unterstützen, indem er in enger Abstimmung mit diesem die erforderlichen Maßnahmen zur Rückkehr/Rückführung einzelner illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger aus dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats durchführt. Zu diesem Zweck kann der unterstützende Mitgliedstaat beispielsweise Rückkehrberatung anbieten, die freiwillige Rückkehr mithilfe eigener Programme und Ressourcen unterstützen oder die Ausstellung eines gültigen Reisedokuments sicherstellen. Sollten sich diese Bemühungen nach acht Monaten als erfolglos erweisen, würde der unterstützende Mitgliedstaat die betreffenden Personen übernehmen und seine Bemühungen zur Rückführung fortsetzen. Zur Auslösung des Mechanismus bewertet die Kommission zunächst die spezielle Situation in dem Mitgliedstaat, der einen bestehenden oder drohenden Migrationsdruck geltend macht. Stellt sie tatsächlich Migrationsdruck fest, ermittelt sie den Gesamtbedarf des Mitgliedstaats und nennt die Maßnahmen, die zur Bewältigung der Situation aus ihrer Sicht erforderlich sind. Die anderen Mitgliedstaaten geben dann in den der Kommission zu übermittelnden Plänen für Solidaritätsmaßnahmen an, welche Art von Beiträgen (Übernahmen, Rückkehrpatenschaften, sonstige Maßnahmen) sie leisten werden. Entsprechen diese übermittelten Beiträge nicht dem ermittelten Bedarf, beruft die Kommission ein Solidaritätsforum ein, das den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bieten wird, die Art oder den Umfang ihrer Beiträge anzupassen. Reichen diese Beiträge oder deren Zusammensetzung erneut nicht (= gemeldete Solidaritätsbeiträge im Bereich der Kapazität oder der externen Dimension belaufen sich auf mehr als 30 % der benötigten Anzahl an Übernahmen oder Rückkehrpatenschaften), besteht für die Kommission ein Korrekturmechanismus, mit dem sie sicherstellt, dass die Mitgliedstaaten die Hälfte ihres Anteils mit Übernahmen/Rückführungspatenschaften beitragen. Die Kommission erlässt nach diesen Schritten im Komitologie-Verfahren einen Durchführungsrechtsakt, in dem dann die Solidaritätsmaßnahmen festgelegt werden, die von den Mitgliedstaaten zugunsten des unter Migrationsdruck stehenden Mitgliedstaats zu ergreifen sind.

Beim Solidaritätsmechanismus im Zusammenhang mit Ausschiffungen nach Such- und Rettungseinsätzen werden von der Kommission in einem jährlichen Migrationsmanagementbericht kurzfristige Prognosen für alle Ausschiffungsrouten erstellt und – unabhängig vom Bestehen eines Migrationsdrucks – die Solidaritätsbeiträge dargelegt, mit denen der Bedarf der Ausschiffungsmitgliedstaaten gedeckt werden könnte. Die anderen Mitgliedstaaten geben daraufhin an, welche Art von Solidaritätsmaßnahmen sie entweder durch die Übernahme von Antragstellern oder durch Maßnahmen zur Stärkung der Kapazität-

ten/der externen Dimension ergreifen wollen. Reichen diese Beiträge aus, erlässt die Kommission einen Durchführungsrechtsakt, mit dem ein Solidaritätspool eingerichtet wird, auf den dann nach erfolgten Ausschiffungen zurückgegriffen wird. Reichen die Beiträge nicht aus, so erlässt die Kommission unter Heranziehung des Solidaritätsforums und ggf. ebenfalls des Korrekturmechanismus einen Durchführungsrechtsakt mit den festgelegten Solidaritätsbeiträgen. In solchen Fällen können sich die Mitgliedstaaten dann auch dafür entscheiden, einen Beitrag in Form von Rückkehrpatenschaften zu leisten.

Im Fall einer Krise oder eines Massenzustroms in einem Mitgliedstaat, die die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems insgesamt gefährden würden, erfolgen durch die Krisenmanagement-Verordnung (vgl. Nr. 4.1.5.) Modifizierungen des Solidaritätsmechanismus, die eine raschere Reaktion ermöglichen. Insbesondere sind in dieser Konstellation nur noch Übernahmen und Rückkehrpatenschaften als mögliche Solidaritätsbeiträge vorgesehen.

- Straffung des Verfahrens zur Bestimmung der Zuständigkeit und Steigerung seiner Effizienz

Neben der Sicherstellung eines reibungslosen und nachhaltigen Verfahrens geht es der Kommission auch darum, Sekundärmigration zu verhindern. Im Einzelnen schlägt sie insbesondere vor:

- Ein Antragsteller soll künftig nur dort, wo er sich aufhalten muss, Anspruch auf materielle Leistungen im Rahmen der Aufnahme haben.
- Personen, denen von einem Mitgliedstaat internationaler Schutz gewährt wurde, werden in den Anwendungsbereich der Verordnung einbezogen und müssen von diesem Mitgliedstaat gemäß den in der Verordnung festgelegten Verfahren wieder aufgenommen werden. Gleiches gilt für neuangesiedelte Personen, die in einem anderen Mitgliedstaat einen Antrag stellen oder sich dort irregulär aufhalten.
- Die Verpflichtung zur Kooperationsbereitschaft der Antragsteller soll verstärkt werden, um sicherzustellen, dass die Behörden über alle erforderlichen Informationen zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats verfügen und auch feststellen können, ob ein Antragsteller Anspruch auf internationalen Schutz hat. Die Nichterfüllung soll angemessene verfahrensrechtliche Konsequenzen für den Antragsteller haben, z. B. die Nichtberücksichtigung von Informationen, die unbegründet zu spät eingereicht wurden. Gleichzeitig soll der Umfang der Informationen, die Antragstellern zur Durchführung des Verfahrens mitzuteilen sind, erweitert werden.
- Die grundsätzliche Zuständigkeit des Ersteinreisestaats wird beibehalten, jedoch werden einige Modifizierungen (weiterhin) vorgeschlagen:

- Die 2016 vorgeschlagene erweiterte Definition des Begriffs „Familienangehörige“ (Geschwister des Antragstellers und verwandtschaftliche Beziehungen, die nach Verlassen des Herkunftslandes, aber vor Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats entstanden sind) wird beibehalten.
- Die Zuständigkeitskriterien nach den Art. 19, 21 und 22 werden gestrafft und gestärkt. In Art. 19 werden die Kriterien für die Zuständigkeit in Bezug auf Visa und Aufenthaltsdokumente präzisiert und ihre Anwendung auf drei Jahre verlängert. Ebenso wird in Art. 21 die Bestimmung, der zufolge die Zuständigkeit zwölf Monate nach der irregulären Einreise endet, auf drei Jahre abgeändert. Was das Kriterium der visafreien Einreise in Art. 22 betrifft, so wird die Ausnahmeregelung für spätere Einreisen in einen weiteren Mitgliedstaat als dem der Ersteinreise, für den ebenfalls kein Einreisevisum erforderlich ist, gestrichen. Dadurch soll insgesamt besser verhindert werden, dass es zu Sekundärmigration kommt.
- Ein neues Zuständigkeitskriterium für den Besitz von bestimmten Zeugnissen oder Befähigungsnachweisen, die von einer in einem Mitgliedstaat ansässigen Bildungseinrichtung ausgestellt wurden, wird hinzugefügt. Dieses soll sicherstellen, dass ein Antragsteller seinen Antrag von einem Mitgliedstaat prüfen lassen kann, zu dem er eine wichtige Bindung aufweist.
- Es werden kürzere Fristen für die verschiedenen Verfahrensschritte vorgesehen. Dies betrifft die Fristen für die Einreichung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen (ausgenommen von unbegleiteten Minderjährigen), die Wiederaufnahmemitteilung und den Erlass einer Überstellungsentscheidung.
- Fristablauf soll nur in bestimmten und weniger Fällen zu einer Verschiebung der Zuständigkeit führen. An der generellen sechsmonatigen Überstellungsfrist mit einem Zuständigkeitsübergang bei Ablauf wird aber festgehalten. Wenn ein Antragsteller untertaucht, soll der überstellende Mitgliedstaat künftig die verbleibende Zeit der sechsmonatigen Frist zur Überstellung nutzen können, sobald der Antragsteller den Behörden wieder zur Verfügung steht. Die bisher in diesem Fall vorgesehene Verlängerung der Überstellungsfrist auf 18 Monate soll es nicht mehr geben.
- Wie im Jahr 2016 vorgeschlagen, werden Wiederaufnahmegesuchen in einfache Wiederaufnahmemitteilungen umgewandelt, da der zuständige Mitgliedstaat aus der Eurodac-Treffermeldung ersichtlich sein wird.
- Die Rechtsbehelfsbestimmungen sollen angepasst werden, um das Rechtsbehelfsverfahren zu beschleunigen und zu vereinheitlichen.

- In Bezug auf unbegleitete Minderjährige wird klargestellt, dass der Mitgliedstaat, in dem ein Minderjähriger seinen Antrag auf internationalen Schutz erstmals gestellt hat, zuständig sein wird, es sei denn, dass dies dem Kindeswohl zuwiderläuft.

Der Bundesrat hat am 12.02.2021 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 650/20). Er bedauert insbesondere, dass die Vorschläge zur Sekundärmigration hinter den Erwartungen zurückbleiben. Bezüglich der Bestimmungen zum Rechtsschutz sieht er eine inhaltliche Beschränkung bei der gerichtlichen Prüfung von Überstellungsentscheidungen wie bereits zum Vorschlag aus 2016 kritisch. Gleiches gilt für die Festlegung einer starren Klagefrist. Die Normierung einer strikten Entscheidungsfrist von einem Monat für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes lehnt der Bundesrat ab. Er hält zudem die Vorschläge zur Überstellungsfrist und deren Ablauf im Hinblick auf deren Zusammenspiel mit dem Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes für überprüfungsbedürftig. Auch die vorgeschlagenen Änderungen zur Auswirkung des Untertauchens eines Antragstellers auf die Überstellungsfrist sieht der Bundesrat kritisch. Auch fordert er eine Klarstellung, ob Überstellungsfristen auch für international Schutzberechtigte gelten.

Während der deutschen Ratspräsidentschaft wurde im SCIFA in mehreren Sitzungen zunächst der Solidaritätsmechanismus in allgemeiner Form näher betrachtet. Es ging dabei in erster Linie darum, dass die Kommission die Bestimmungen erläutert und die Mitgliedstaaten Fragen zum Verständnis sowie erste Bewertungen äußern können. Dabei zeigen sich wie in der Vergangenheit unterschiedliche Positionen der Mitgliedstaaten zu verpflichtendem oder freiwilligem Charakter von Solidaritätsbeiträgen sowie zur stärkeren Berücksichtigung sonstiger Maßnahmen neben Übernahmen und Rückkehrpatenschaften. Unterschiedliche Auffassungen bestehen auch zur Notwendigkeit eines eigenen Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze. Zu den Rückkehrpatenschaften bestehen zahlreiche Fragen zu deren Ausgestaltung und Praktikabilität (z.B. zum Umgang mit untergetauchten Personen und mit Asylfolgeanträgen) sowie auch Vorbehalte zur Übernahme von Personen nach achtmonatiger erfolgloser Rückkehrpatenschaft. Des Weiteren werden teilweise auch eine klarere Definition von Migrationsdruck und nachvollziehbarere Kriterien für dessen Feststellung gefordert. Schließlich geht es auch um die Stellung der Kommission und die Frage nach einer stärkeren Einbeziehung des Rats bzw. der Mitgliedstaaten beim Solidaritätsmechanismus. Die portugiesische Präsidentschaft setzte die Behandlung im SCIFA fort durch eine Orientierungsaussprache zum gemeinsamen Rahmen für Asyl- und Migrationsmanagement sowie durch eine – von zahlreichen Mitgliedstaaten gewünschte – Simulation der Kommission zum Solidaritätsmechanismus und dem Grenzverfahren.

In der RAG Asyl erfolgte unter deutscher Ratspräsidentschaft ebenfalls ein erster Austausch zum Solidaritätsmechanismus. Dieser hatte in erster Linie zum Ziel, den Mitgliedstaaten ein technisches Verständnis zu diesem Mechanismus zu geben. Die portugiesische Präsidentschaft hat nun mit der ersten Lesung der einzelnen Artikel begonnen.

Die RAG IMEX (Rückführung) hat sich in mehreren Sitzungen mit den Rückkehrpatenschaften beschäftigt. Neben Erläuterungen durch die Kommission ging es dabei unter anderem darum, unter den Mitgliedstaaten abzufragen, wie Rückkehrpatenschaften in der Praxis ausgestaltet werden können und welche Unterstützungsleistungen konkret sinnvoll sowie umsetzbar sein können. Darüber hinaus haben sich auch in dieser RAG noch zu klärende Fragen wie z. B. zum Umgang mit Untergetauchten und mit Asylfolgeanträgen gezeigt.

4.1.2. Screening-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/817; COM(2020) 612 final

Am 23.09.2020 hat die Kommission einen Vorschlag zur Einführung eines Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen vorgelegt. Mit diesem Vorschlag soll ein verpflichtendes Screening vor der Einreise eingeführt werden. Das Screening soll zu einem neuen umfassenden Konzept für Asyl- und Migrationsmanagement beitragen, indem sichergestellt wird, dass die Identität der Personen, aber auch etwaige Gesundheits- und Sicherheitsrisiken rasch festgestellt werden und dass Antragsteller umgehend dem anzuwendenden Verfahren zugeführt werden.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag vor:

- Alle Drittstaatsangehörigen, die sich – ohne die Einreisevoraussetzungen zu erfüllen oder nach der Ausschiffung im Anschluss an einen Such- und Rettungseinsatz – an der EU-Außengrenze aufhalten, sind einem Screening zu unterziehen. Darüber hinaus findet das Screening auch auf irreguläre Migranten Anwendung, die innerhalb des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats aufgegriffen werden.

- Das Screening soll in der Nähe der Außengrenzen innerhalb eines Zeitraums von höchstens fünf Tagen (bei Aufgriffen im Inland binnen drei Tagen) durchgeführt werden und insbesondere Folgendes umfassen:
 - eine medizinische Erstuntersuchung und eine Prüfung der Vulnerabilität;
 - eine Identitätsprüfung anhand von Informationen in europäischen Datenbanken;
 - die Erfassung von biometrischen Daten (d. h. Fingerabdruck- und Gesichtsbilddaten) in den entsprechenden Datenbanken, soweit dies noch nicht geschehen ist, und
 - eine Sicherheitskontrolle durch Abfrage aller einschlägigen Datenbanken der Mitgliedstaaten und der Union, insbesondere des Schengener Informationssystems (SIS), um festzustellen, inwieweit die betreffende Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellt.
- Am Ende des Screenings werden alle betroffenen Personen dem entsprechenden Verfahren zugeordnet: Asyl- oder Rückkehrverfahren, Grenzverfahren oder anderes Verfahren (z.B. Übernahme durch einen anderen Mitgliedstaat).

Der Bundesrat hat am 18.12.2020 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 653/20). Er behält sich vor, die weiteren Verhandlungen der komplexen Vorschläge mit entsprechenden Gesichtspunkten zu begleiten und eine Stellungnahme zu übermitteln.

In der RAG Grenzen erfolgte im November und Dezember 2020 eine artikelweise erste Lesung der Screening-Verordnung. Dabei wurden insbesondere die nachstehenden Punkte diskutiert:

- bestimmte Definitionen, wie etwa „Grenznahe“, „geeigneter Ort“ und „unverhältnismäßig hohe Zahl von Drittstaatsangehörigen“
- die Regelung und Definition von Seenotrettungsfällen
- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Einreise während der Screening-Phase zu verhindern, sowie deren rechtskonforme und funktionale Umsetzung
- die Örtlichkeit des Screenings sowie die Unterbringung der Betroffenen
- die Bearbeitungsfrist von fünf Tagen
- das Vorliegen einer Ausnahmesituation für die Verlängerung der Fünf-Tage-Frist
- die Durchführung der medizinischen Erstuntersuchung, insbesondere Qualifikation des Personals
- die Prüfung der Vulnerabilität
- die Durchführung des Screenings nach Inlandsaufgriffen
- der verpflichtende Monitoring-Mechanismus

- der Umfang der Informationspflicht gegenüber den Betroffenen
- mögliche Konsequenzen im Falle einer Mitwirkungsverweigerung oder bei Falschangaben
- die Einreiseverweigerung nach Abschluss des Screening-Verfahrens, die Anwendbarkeit der Rückführungsrichtlinie sowie der Verbleib von Personen, denen die Einreise verweigert worden ist
- eine mögliche finanzielle und personelle Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die EU
- die Übergangsfrist nach dem Inkrafttreten

Im Januar 2021 sind von der portugiesischen Ratspräsidentschaft erste Kompromissvorschläge vorgelegt worden, die anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten erstellt und in der RAG Grenzen wieder artikelweise diskutiert werden. Mittlerweile ist auch eine Verweisung des Dossiers auf die Ebene der JI-Referenten erfolgt, um die Beratungen weiter zu beschleunigen.

4.1.3. Asylverfahrensverordnung

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

Am 23.09.2020 hat die Kommission Änderungen zu ihrem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung aus 2016 vorgelegt. Ziel der Kommission ist es, zusätzlich an den europäischen Außengrenzen ein schnelles und effektives Verfahren für Asyl und Rückkehr unter Einhaltung der rechtsstaatlichen Standards einzuführen. Dieses Verfahren soll zu einer frühzeitigen Unterscheidung zwischen Antragstellern mit und ohne Schutzbedürfnis beitragen, dadurch migrationssteuernde Wirkung entfalten, zur Verhinderung von Sekundärmigration führen sowie die Chance erhöhen, Personen ohne Schutzbedürfnis in Drittstaaten zurückzuführen.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag vor:

- Einführung eines verpflichtenden Asylgrenzverfahrens (Art. 41) für bestimmte Fallgruppen von Antragstellern (Gefahr für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung; Täuschung der Behörden; Antragsteller aus Ländern mit einer Anerkennungsquote unter 20 %)

- Ausnahmen von der Pflicht zur Durchführung des Asylgrenzverfahrens u.a. für unbegleitete Minderjährige und Minderjährige unter 12 Jahren sowie ihre Familienmitglieder (außer bei einem Risiko für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung) und in Fällen, in denen eine Rückübernahme durch das Herkunftsland unwahrscheinlich ist (Art. 25a Visakodex)
- Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, bei Anwendung des Asylgrenzverfahrens auch das Verfahren zur Bestimmung des für die Prüfung des Antrags zuständigen Mitgliedstaats nach der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung durchzuführen
- Einführung eines neuen Rückkehrverfahrens an der Grenze (Art. 41a) für Antragsteller, deren Anträge im Asylgrenzverfahren abgelehnt wurden
- Frist von 12 Wochen jeweils für die Durchführung des Asylgrenzverfahrens sowie für das Rückführungsverfahren
- Keine Gestattung der Einreise für Antragsteller, die dem Asyl- bzw. Rückführungsverfahren an der Grenze unterliegen
- Unterbringung der Antragsteller während des Asylgrenzverfahrens und Rückführungsverfahrens an Standorten an der Außengrenze, in Transitzone oder in deren Nähe
- Inhaftierung im Rahmen des Asyl- und Rückführungsverfahrens an der Grenze nach Maßgabe nationalen Rechts
- Vereinheitlichung und Beschleunigung des Rechtsschutzes, insbesondere sollen die Asylablehnung und die damit einhergehende Rückkehrentscheidung nur in einem gerichtlichen Verfahren gemeinsam überprüft werden (Art. 53 und 54)

Der Bundesrat hat am 12.02.2021 eingehend zum Änderungsvorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 690/20). Er begrüßt das Vorhaben eines umfassenden Ansatzes für das Migrationsmanagement und appelliert daran, dass Zielsetzung die Schaffung eines fairen, funktionierenden und umfassenden Systems sein muss, das praktische Herausforderungen löst und effektivere, schnellere und effizientere und krisenfeste Asylverfahren unter Beachtung von elementaren Rechten von Betroffenen und der Schutzbedürftigkeit vulnerabler Personen sicherstellt. Darüber hinaus hebt der Bundesrat Punkte hervor, die für die Funktionsfähigkeit des Asylverfahrens an der Grenze aus seiner Sicht sichergestellt werden müssen, nämlich dessen Praktikabilität, eine verlässliche Unterstützung durch die EU-Agenturen und ausreichend Fördermittel, eine adäquate Unterbringung und Betreuung sowie die Wahrung elementarer Rechte Betroffener und schutzwürdiger Interessen vulnerabler Personen. Nach Auffassung des Bundesrates sind die Auswirkungen auf die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Länder im Bereich der Rückführung noch unklar. Mögliche neu erwachsende Vollzugsaufgaben, die künftig die Länder betreffen, sollten klar zuordnungsfähig, realistisch und erfüllbar bleiben. Der

Bundesrat begrüßt, dass der Vorschlag lediglich Mindestfristen für die Einreichung von Rechtsbehelfen festlegt. Problematisch sei jedoch, dass er eine Differenzierung im Hinblick auf Rechtsbehelfsfristen vorsehe, d.h. eine Frist von fünf Tagen für das Eilrechtsverfahren und eine Frist von einer Woche für das Hauptsacheverfahren. Eine entsprechende Umsetzung beinhalte die Gefahr von Streitigkeiten über die Fristenregelungen, insbesondere bezüglich der korrekten Formulierung der Rechtsbehelfsbelehrung. Darüber hinaus erachtet der Bundesrat die Vorgabe von Fristen für die gerichtliche Entscheidung aufgrund des Rechts auf effektiven Rechtsschutz sowie der Unabhängigkeit der Gerichte als kritisch. Zudem gibt er zu bedenken, dass eine Übergangsfrist von nur sechs Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung zu erheblichen Schwierigkeiten in der gerichtlichen Praxis führen kann. Durch den Vorschlag seien erhebliche nationale Anpassungsprozesse erforderlich. Daher sei eine Übergangsfrist von mindestens einem Jahr erforderlich. Zudem wird angeregt, für die im Zeitpunkt des Inkrafttretens bereits anhängigen Verfahren eine Übergangsregelung vorzusehen. Ferner teilt der Bundesrat die Auffassung, dass in allen Verfahrensschritten besondere Aufnahme- und Verfahrensbedürfnisse erkannt und sichergestellt werden müssen. Schließlich fordert der Bundesrat, dass die Rechte von Frauen besondere Berücksichtigung im Grenzverfahren finden sollen. Insbesondere sollen Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, nicht in einen Staat zurückgewiesen werden dürfen, in dem ihnen Gefahren drohen, sowie schwangere Frauen und Frauen bis zu zwölf Wochen nach der Geburt ganz vom Grenzverfahren ausgenommen werden.

Ab Mitte Oktober 2020 fand die erste Lesung des Änderungsvorschlags zur Asylverfahrens-Vorschlag in der RAG Asyl statt. Dabei wurden vor allem die nachstehenden Punkte diskutiert:

- die Wahl des Rechtsinstruments (Verordnung statt Richtlinie)
- die Bestimmung der „Grenznähe“ und damit die Örtlichkeit, wo das Grenzverfahren stattfinden soll
- der Anwendungsbereich des Grenzverfahrens sowie Ausnahmeregelungen:
Zahlreiche Mitgliedstaaten möchten die Ausnahmen vom Grenzverfahren enger fassen. Auch zur praktischen Umsetzung bei Antragstellern aus Ländern mit einer niedrigen Schutzquote bestehen Fragen, insbesondere aufgrund möglicher Schwierigkeiten bei der Identitätsklärung und Herkunftslandbestimmung.
- die Umsetzbarkeit einer Frist von 12 Wochen für die Durchführung des Grenzverfahrens, einschließlich dem administrativen Verfahren und der gerichtlichen Überprüfung
- die Legalfiktion der Nichteinreise und deren Aufrechterhaltung:
Einige Mitgliedstaaten sehen eine solche Fiktion im Hinblick auf ihre nationale Rechtslage kritisch.

- die Anwendung von freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen im Rahmen des Asyl- und Rückführungsverfahrens an der Grenze:
Zahlreiche Mitgliedstaaten sehen eine praktikable Umsetzung nur mit solchen Maßnahmen für möglich an. Sie befürworten eine einheitliche Regelung im EU-Recht statt im jeweiligen nationalen Recht.
- das Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates im Rahmen des Asylgrenzverfahrens:
Hier sind einige Mitgliedstaaten zurückhaltend und befürchten, dass bei einer zugelassenen Einbeziehung in das Grenzverfahren dieses weniger effektiv wird.
- das Verhältnis von Asylverfahrensverordnung und Rückführungsrichtlinie
- die ablehnende Entscheidung im Asylverfahren und die Rückführungsentscheidung in einem Akt bzw. zumindest zeitgleich:
Einige Mitgliedstaaten äußern Vorbehalte wegen ihrer geltenden nationalen Rechtslage.
- das Rechtsschutzverfahren im Hinblick auf die Asyl- und Rückführungsentscheidung:
Intensiv diskutiert wird hier insbesondere die einwöchige Mindestfrist für die Einlegung des Rechtsschutzes und die Begrenzung des Rechtsschutzes auf eine Instanz bei einer Entscheidung im Grenzverfahren.

Der Juristische Dienst des Rates hat am 19.02.2021 ein Gutachten (Ratsdokument 6357/21) vorgelegt zur Relevanz der Bestandteile des vorgeschlagenen Asyl- und Migrationspakets für den Schengen- und Dublin-Rechtsrahmen und einer sich daraus eventuell ergebenden Erforderlichkeit für rechtstechnische Anpassungen der Vorschläge zur Asylverfahrensverordnung und der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung. Dieses Gutachten wird in den Arbeitsgruppen weiter behandelt.

Unter portugiesischer Ratspräsidentschaft hat im April 2021 die zweite Lesung des Vorschlags in der RAG Asyl begonnen.

4.1.4. Eurodac-Verordnung

Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von Eurodac für den Abgleich biometrischer Daten zum Zwecke der effektiven Anwendung der Verordnung (EU) XXX/XXX [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement] und der Verordnung (EU) XXX/XXX [Neuansiedlungsverordnung], für die Feststellung der Identität illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser und über der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung dienende Anträge der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol auf den Abgleich mit Eurodac-Daten sowie zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1240 und (EU) 2019/818; COM(2020) 614 final

Am 23.09.2020 hat die Kommission Änderungen zu ihrem Vorschlag für eine Eurodac-Verordnung aus 2016 vorgelegt. Die Kommission verfolgt mit dem Änderungsvorschlag das Ziel, Eurodac noch stärker zu einer gemeinsamen europäischen Datenbank zur Unterstützung der EU-Politik in den Bereichen Asyl, Neuansiedlung und irreguläre Migration weiter zu entwickeln.

Im Einzelnen sieht der Vorschlag vor:

- Zählung von Antragstellern neben der Zählung von Anträgen auf internationalen Schutz
- Erweiterte und systemübergreifende Statistiken unter Rückgriff auf Daten von Eurodac, des Einreise-/Ausreisensystems (EES), des ETIAS und des Visa-Informationssystems (VIS)
- Schaffung einer neuen Kategorie für Personen, die nach Such- und Rettungsaktionen ausgeschifft werden
- Sicherstellung der Kohärenz mit dem Vorschlag für eine Verordnung über Asyl -und Migrationsmanagement sowie der Screening-Verordnung
- Hinweis auf abgelehnte Anträge durch die Einführung eines neuen Feldes
- Hinweis auf etwaige gewährte Unterstützung für die freiwillige Rückkehr und Reintegration durch die Einführung eines neuen Feldes
- Hinweis, ob es nach dem Screening den Anschein hat, dass die betroffene Person eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnte, durch die Einführung eines neuen Feldes
- Hinweis, ob bereits ein Visum erteilt wurde, durch die Einführung eines neuen Feldes
- Interoperabilitätsbedingte Folgeänderungen und Änderungen im Zusammenhang mit der Verordnung (EU) 2019/818, der ETIAS-Verordnung und der VIS- Verordnung

Der Bundesrat hat am 18.12.2020 den Änderungsvorschlag zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 679/20).

In der RAG Asyl wurden ab 14.10.2020 die Änderungen der Eurodac-Verordnung im Rahmen der ersten Lesung vorgestellt und diskutiert. Die Änderungen sollten priorisiert und daher vorab verhandelt werden – und nicht zusammen mit weiteren Vorschlägen des Migrations- und Asylpakets. Insgesamt gab es eine breite Zustimmung zu den von der Kommission vorgeschlagenen Änderungen. Die Kommission als auch die Mitgliedstaaten sehen insgesamt einen erheblichen Nutzen des Eurodac-Systems im Hinblick auf die Feststellung von Sekundärmigration, wenn künftig nicht mehr nur die Anzahl an Anträgen, sondern die Antragsteller erfasst werden würden, wodurch mehrere Anträge einer Person zugeordnet werden könnten. Begrüßt wurde auch die Interoperabilität mit anderen Systemen sowie größere Effektivität.

Folgende Themen wurden in der RAG Asyl im Wesentlichen diskutiert:

- die Priorisierung der Änderungen zur Eurodac-Verordnung gegenüber den anderen Vorschlägen des Migrations- und Asylpakets
- Verweise auf andere legislative Vorschläge des Migrations- und Asylpakets, insbesondere auf die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung
- bestimmte Definitionen, wie etwa „irregulär“, „registriert“, „Gefahr für nationale Sicherheit“ und „illegal aufhält“
- die Einführung einer neuen Kategorie für Personen, die nach Such- und Rettungsaktionen ausgeschifft werden und Modalitäten in diesen Zusammenhang
- die Abbildung des Zuständigkeitswechsels nach erfolgter Relocation in Eurodac
- der Umfang der gespeicherten Informationen und die Speicherdauer

Bislang konnten die Verhandlungen unter portugiesischer Ratspräsidentschaft nicht fortgesetzt werden, weil zahlreiche Mitgliedstaaten den Paketcharakter sämtlicher Vorschläge aus dem Migrations- und Asylpaket betonen.

4.1.5. Krisenmanagement-Verordnung

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl; COM(2020) 613 final

Das übergeordnete Ziel dieses Vorschlags, den die Kommission am 23.09.2020 vorlegte, besteht darin, die erforderliche Anpassung der Vorschriften über Asyl- und Rückführungsverfahren (Asylverfahrensverordnung und Rückführungsrichtlinie) sowie des in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung begründeten Solidaritätsmechanismus zu gewährleisten, um die Mitgliedstaaten in die Lage zu versetzen, Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Asyl- und Migrationsmanagement innerhalb der EU zu bewältigen.

Zu diesem Zweck werden für die Aktivierung des verbindlichen Solidaritätsmechanismus, der in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung für Situationen, in denen Migrationsdruck besteht, vorgesehen ist, ein vereinfachtes Verfahren und verkürzte Fristen festgelegt. Darüber hinaus sieht das Verfahren des Solidaritätsmechanismus in Krisensituationen einen ausgeweiteten Anwendungsbereich der Übernahme von Personen vor und stärkt die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, einander in Form von Rückkehrpatenschaften bei der Durchführung von Rückführungen zu unterstützen. Die Rückkehrpatenschaft in Krisensituationen unterscheidet sich von der in der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung enthaltenen, da die Verpflichtung zur Überstellung des irregulären Migranten aktiviert wird, wenn die betreffende Person nicht innerhalb von vier Monaten (statt acht Monaten) zurückgekehrt ist oder abgeschoben wurde.

Der Vorschlag enthält auch Bestimmungen zu Krisensituationen, die bestimmte Ausnahmen von der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung zulassen. Insbesondere soll es möglich sein, den Anwendungsbereich des Grenzverfahrens – zusätzlich zu den bereits in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Möglichkeiten – auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose auszuweiten, deren EU-weite Anerkennungsquote in erster Instanz 75 % oder weniger beträgt, und die Dauer der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz im Rahmen des Grenzverfahrens um weitere acht Wochen zu verlängern. Ferner wird vorgeschlagen, den Mitgliedstaaten zu gestatten, von den Bestimmungen über die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz während eines längeren Zeitraums von vier Wochen abzuweichen.

Darüber hinaus sieht der Vorschlag die Möglichkeit vor, bei der Durchführung von Rückführungen von bestimmten Bestimmungen über das Grenzverfahren, die in der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung und der Rückführungsrichtlinie enthalten sind, abzuweichen. Zu diesem Zweck wird in dem Vorschlag die Höchstdauer des Grenzverfahrens für die Durchführung der Rückführung um weitere acht Wochen verlängert (die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung sieht eine Höchstfrist von zwölf Wochen vor). Zudem werden neue spezifische und gezielte Fälle eingeführt, die zu den im Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgesehenen Fällen hinzukommen, in denen eine Fluchtgefahr im Einzelfall bis zum Beweis des Gegenteils vermutet werden kann.

Um die Mitgliedstaaten und die Union in die Lage zu versetzen, Situationen höherer Gewalt, wie etwa die Situation, die sich aus der COVID-19-Pandemie ergibt, wirksam zu bewältigen, sieht die vorgeschlagene Verordnung auch die Möglichkeit vor, dass ein Mitgliedstaat die in der vorgeschlagenen Asylverfahrensverordnung sowie Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung festgelegten Fristen für die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz, für die Übermittlung und Beantwortung von Aufnahmegesuchen und Wiederaufnahmemitteilungen sowie für die Überstellung unter strengen Voraussetzungen verlängern kann.

Schließlich sieht der Vorschlag in Krisensituationen die Gewährung eines unmittelbaren Schutzstatus für Vertriebene vor, die in ihrem Herkunftsland in einem bewaffneten Konflikt einem außergewöhnlich hohen Risiko, willkürlicher Gewalt ausgesetzt zu sein, gegenüberstehen und die nicht in diesen Drittstaat zurückkehren können. Die Kommission soll in einem Durchführungsrechtsakt feststellen, dass dieser unmittelbare Schutzstatus anzuwenden ist und welche Gruppe von Personen genau betroffen ist. Die Mitgliedstaaten können während des in dem Durchführungsrechtsakt festgelegten Anwendungszeitraums die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz aussetzen und Personen, die die entsprechenden Kriterien erfüllen, unmittelbaren Schutz gewähren. Diese Aussetzung darf höchstens ein Jahr dauern; danach muss die Prüfung des Asylantrags wiederaufgenommen werden. Dadurch soll der erforderliche Schutz der betroffenen Personen gewährleistet werden, gleichzeitig jedoch der Druck auf Mitgliedstaaten verringert werden, eine große Zahl von Asylanträgen auf einmal prüfen zu müssen. Dieses neue Verfahren soll an die Stelle der Massenzustrom-Richtlinie (vgl. Nr. III.1.1.1.) treten und diese daher aufgehoben werden.

Der Bundesrat hat am 18.12.2020 zum Vorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 637/20). Er erachtet es als wichtig, dass die Kommission die Bewältigung von Krisensituationen als ge-

meinsame europäische Herausforderung begreift und hierfür verpflichtende Solidaritätsbeiträge von sämtlichen Mitgliedstaaten einfordert. Er ist der Auffassung, dass die Funktionsfähigkeit eines umfassenden Migrations- und Asylsystems eine sinnvolle solidarische Unterstützung stark betroffener Mitgliedstaaten erfordert und unterstützt das Ziel der Kommission, einen strukturierten Ansatz für die effektive Bewältigung von Krisen zu verfolgen, der die in Normal-situationen geltenden Verfahren ergänzt.

Eine vertiefte Behandlung in den Ratsarbeitsgruppen hat noch nicht begonnen. Es erfolgten im Rahmen der Befassung mit der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung Erläuterungen der Kommission zu den Modifikationen des Solidaritätsmechanismus in Krisensituationen.

4.2. Nichtlegislative Vorschläge

Empfehlung der Kommission vom 23.9.2020 über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration);

C(2020) 6469 final

Zur Überwachung und Antizipation von Migrationsströmen, zur Stärkung der Resilienz sowie zur Organisation einer Reaktion auf eine Migrationskrise empfiehlt die Kommission, dass die Mitgliedstaaten, der Rat, die Kommission, der Europäische Auswärtige Dienst und die EU-Agenturen (EASO, Frontex, Europol, eu-LISA, FRA) im Rahmen eines „Vorsorge- und Krisenplans für Migration“ zusammenwirken.

Zu diesem Zweck sollen diese Akteure in einem „EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration“ zusammenarbeiten, um die Umsetzung des Vorsorge- und Krisenplans zu unterstützen. In der ersten Phase des Vorsorge- und Krisenplans („Überwachungs- und Vorsorgephase“), die dauerhaft aktiviert sein und in der zweiten Phase weiterlaufen soll, sollen die Akteure aktuelle und angemessene Informationen übermitteln, damit ein aktualisiertes Lagebild im Bereich der Migration erstellt werden kann und Frühwarnungen sowie Prognosen getroffen werden können, um jeder Art von Migrationskrise effizient begegnen zu können. Die zweite Phase des Plans („Krisenmanagement-Phase“) soll dann bei jeder Situation oder Entwicklung innerhalb der EU oder in einem Drittland zum Einsatz gelangen, die sich auf das Asyl-, Migrations- oder Grenzmanagementsystem eines Mitgliedstaats auswirkt und eine Belastung für dieses darstellt oder das Potenzial dazu birgt. Sie soll eine rasche, effiziente und koordinierte Reaktion der EU auf eine Migrationskrise ermöglichen. Entscheidungsträger der

EU sollen zeitnahe und aktuelle Informationen über die operative Lage erhalten und die Überwachung, die Koordination vor Ort und die Kommunikation auf technischer Ebene zwischen allen Akteuren soll unterstützt werden.

Empfehlung der Kommission vom 23.9.2020 zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden;

C(2020) 6468 final

Die Kommission empfiehlt einen Rahmen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Akteuren bei Such- und Rettungseinsätzen, die von privaten Schiffen durchgeführt werden. Damit sollen tragische Vorfälle auf See vermieden, die Sicherheit der Schifffahrt gewährleistet und ein wirksames Migrationsmanagement sichergestellt werden.

Inhaltliche Schwerpunkte eines solchen Rahmens sollen sein:

- Einrichtung einer europäischen Kontaktgruppe der Mitgliedstaaten für Such- und Rettungsaktionen durch die Kommission mit dem Ziel die Zusammenarbeit zu verstärken sowie Wissen und bewährte Verfahren auszutauschen
- Austausch der Mitgliedstaaten im Rahmen der Kontaktgruppe untereinander und mit allen einschlägigen Interessenträgern, wie etwa zu den privaten Einrichtungen, die hauptsächlich für Such- und Rettungsaktionen eingesetzte Schiffe besitzen oder betreiben, zu EU-Agenturen wie Frontex oder zur Internationalen Seeschifffahrtsorganisation
- Ergreifen von geeigneten Maßnahmen, um dafür zu sorgen, dass die Sicherheit auf See erhöht wird, und die zuständigen Behörden über alle Informationen verfügen, die sie für die Überwachung und Prüfung der Einhaltung der Sicherheitsnormen auf See sowie der einschlägigen Migrationsmanagementvorschriften benötigen
- Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der Empfehlung gegenüber der Kommission sowie Überwachung durch die Kontaktgruppe

Mitteilung der Kommission zu Leitlinien zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt;

C(2020) 6470 final

Mit dieser Leitlinie informiert die Kommission über ihre Auslegung von Art. 1 der Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28.11.2002 zur Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (ABl. L 328 vom 5.12.2002, S. 17; sog. Schleuser-Richtlinie) in Bezug auf die Seenotrettung. Sie kommt zu folgendem Ergebnis:

- Die gesetzlich vorgeschriebene humanitäre Hilfe kann und darf nicht unter Strafe gestellt werden.
- Ferner stellt die Kriminalisierung von Nichtregierungsorganisationen oder anderen nicht-staatlichen Akteuren, die Such- und Rettungseinsätze auf See durchführen und dabei die einschlägigen Vorschriften einhalten, einen Verstoß gegen das Völkerrecht dar und ist daher nach EU-Recht ebenfalls nicht zulässig.
- Gegebenenfalls sollte im Einzelfall unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände geprüft werden, ob eine Handlung unter den Begriff „humanitäre Unterstützung“ in Artikel 1 Absatz 2 der Richtlinie fällt. Dieser Begriff kann nicht dahin ausgelegt werden, dass es möglich ist, eine gesetzlich vorgeschriebene Handlung unter Strafe zu stellen.

Empfehlung der Kommission vom 23.9.2020 zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege;

C(2020) 6467 final

Die Kommission empfiehlt, dass aufgrund der weltweiten Zunahme der Anzahl von Flüchtlingen und anderer Personen, die internationalen Schutz bedürfen, die legalen Schutzwege in die EU durch Bereitstellung und Ausweitung der Neuansiedlung, der Aufnahmen aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege gefördert werden soll.

Im Einzelnen sieht die Empfehlung vor:

- Erhöhung der Zahl der Mitgliedstaaten, die sich an Neuansiedlung und sonstigen Aufnahmen aus humanitären Gründen beteiligen
- Verstärkung und mittelfristige Ausweitung der Neuansiedlungsbemühungen während und nach der Corona-Pandemie

- Gewährleistung von Neuansiedlungsprogrammen mit hoher Qualität zur Verbesserung der Integration
- Förderung von komplementären Zugangswegen zu Bildung und Beschäftigung für Menschen, die internationalen Schutz benötigen
- Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Förderung der weltweiten Neuansiedlung durch Teilnahme am EASO-Netz für Neuansiedlung und partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Drittstaaten
- Monitoring von Aufnahmen und Programmen der Mitgliedstaaten
- Finanzielle Unterstützung für Neuansiedlungen und Aufnahmen aus humanitären Gründen sowie für die Schaffung anderer komplementäre Zugangswege

IV. Migration

Der Bereich der legalen Migration spielt im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets eine wichtige Rolle. In der zugrundeliegenden Kommissionsmitteilung vom 23.09.2020 (vgl. Nr. III.4.) wird dabei – neben Neuansiedlungen und sonstigen Aufnahmen aus humanitären Gründen – die Anwerbung qualifizierter und talentierter Arbeitskräfte aus Drittländern hervorgehoben. Die Kommission kündigt hierzu die Einleitung einer öffentlichen Konsultation (inzwischen erfolgt) sowie für das vierte Quartal 2021 die Vorlage eines Pakets zu Kompetenzen und Talenten an (mit einer Überarbeitung der Daueraufenthaltsrichtlinie und der Richtlinie über die kombinierte Aufenthaltserlaubnis sowie der Darlegung von Optionen für die Einrichtung eines EU-Talentpools). Auch fordert sie einen zügigen Abschluss der Verhandlungen zur Neufassung der Blue-Card-Richtlinie (vgl. Nr. IV.6.).

Im Folgenden werden die geltenden Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Migration sowie insbesondere der Verhandlungsstand zur Blue-Card-Richtlinie dargestellt.

1. Richtlinie Familienzusammenführung

Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung;

ABl. L 251 vom 03.10.2003 S. 12 ff.

Die Richtlinie regelt die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen einschließlich anerkannter Flüchtlinge. Nicht erfasst sind der Nachzug zu Unionsbürgern sowie der Nachzug zu Asylbewerbern und Personen, die subsidiären Schutz genießen. Es werden lediglich Mindeststandards festgelegt, günstigere nationale Regelungen sind weiterhin möglich. Die Regelungen des bislang geltenden deutschen Rechts der Familienzusammenführung können bzw. konnten dabei im Wesentlichen erhalten bleiben, insbesondere beschränken sich Ansprüche auf Familienzusammenführung auf die Kernfamilie.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte, soweit erforderlich, durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970).

2. Daueraufenthalts-Richtlinie

Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen („Daueraufenthalts-Richtlinie“); ABl. L 16 vom 23.01.2004 S. 44 ff.

Die Richtlinie regelt die Rechtsstellung langfristig legal in einem Mitgliedstaat lebender Drittstaatsangehöriger und die Bedingungen, unter denen sie sich in anderen Mitgliedstaaten aufhalten dürfen. Wesentliche Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Status „langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige“ sind:

- Erwerb der besonderen Rechtsstellung des langfristig Aufenthaltsberechtigten nach regelmäßig fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt;
- Gleichbehandlung langfristig Aufenthaltsberechtigter mit eigenen Staatsangehörigen in bestimmten Bereichen (z.B. Zugang zum Arbeitsmarkt; allgemeine und berufliche Bildung; Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen; Sozialhilfe und Sozialschutz; steuerliche Vergünstigungen);
- erhöhter Ausweisungsschutz: Ausweisung nur bei gegenwärtiger, hinreichend schwerer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung;
- Aufenthaltsrecht in den anderen Mitgliedstaaten: Der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung kann verlangt werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann von einer nationalen Arbeitsmarktprüfung, insbesondere einer Vorrangregelung für EU-Bürger und bevorrechtigte Drittstaatsangehörige, abhängig gemacht werden.

Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinie der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970).

In ihrem Bericht vom 28.09.2011 (COM(2011) 585 final) konstatierte die Kommission viele Defizite bei der Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten. Betreffend Deutschland wurde problematisiert: das Fehlen besonderer Rechtsvorschriften über den Nachweis von Wohnraum, die Gefahr des „Wettstreits“ zwischen Erlaubnis zum Daueraufenthalt und Niederlassungserlaubnis, die – über einen reinen Sprachkurs hinausgehende – Integrationskursverpflichtung langfristig Aufenthaltsberechtigter aus anderen Mitgliedstaaten und das Fehlen einer behördlichen Bearbeitungsfrist.

Richtlinie 2011/51/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus:

ABl. L 132 vom 19.05.2011 S. 44 ff.

Mit der Änderung wurde die Richtlinie auf die Personen mit internationalen Schutzstatus (anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte), die bisher vom Anwendungsbereich ausgeschlossen waren, erweitert. Inhaber nationaler humanitärer Aufenthaltstitel bleiben weiterhin vom Anwendungsbereich ausgeschlossen. Die Dauer des Asylverfahrens wird angerechnet; bei einer Verfahrensdauer von unter 18 Monaten steht es den Mitgliedstaaten allerdings frei, nur eine anteilige Dauer (mindestens hälftig) anzurechnen.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 3484 ff.).

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 29. März 2019 über die Umsetzung der Richtlinie 2003/109/EG betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen:

COM(2019) 161 final

Die Kommission berichtete über Verbesserungen hinsichtlich des Umsetzungsstands der Richtlinie seit ihrem ersten Bericht vom 28.09.2011. Die wesentlichen Ziele der Richtlinie konnten nach Auffassung der Kommission nicht vollständig erreicht werden. Ziel der Richtlinie ist zum einen die Schaffung eines echten Instruments zur Integration von Drittstaatsangehörigen (EG 12). Die Kommission stellte hingegen fest, dass die meisten Mitgliedstaaten die Nutzung der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten nicht aktiv beworben haben und dass sie nach wie vor nahezu ausschließlich nationale langfristige Aufenthaltstitel ausstellen, wenn Drittstaatsangehörige nicht ausdrücklich um den EU-Aufenthaltstitel ersuchen. Zum anderen wird mit der Richtlinie das Ziel verfolgt, zur Verwirklichung des Binnenmarktes beizutragen (EG 18). Die Kommission stellte hierzu fest, dass Art und Weise der Umsetzung in den meisten Mitgliedstaaten nicht wesentlich zur Erreichung dieses Ziel beigetragen haben. Nur wenige langfristig Aufenthaltsberechtigte haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, in einen anderen Mitgliedstaat zu ziehen. Die Kommission kündigte an die weitere Umsetzung zu beobachten.

In ihrer Mitteilung vom 23.09.2020 zum neuen Migrations- und Asylpaket (vgl. Nr. III.4.) kündigt die Kommission eine Überarbeitung der Daueraufenthaltsrichtlinie an.

3. REST-Richtlinie

Richtlinie 2016/801 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung:

ABl. L 132 vom 21.05.2016 S. 21 ff.

Die Richtlinie beinhaltet eine Neufassung der Richtlinie 2004/114/EG des Rates vom 13.12.2004 über die Bedingungen für die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zur Absolvierung eines Studiums oder zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einer unbezahlten Ausbildungsmaßnahme oder einem Freiwilligendienst (Studentenrichtlinie) sowie der Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung (Forscherrichtlinie), die in einem Rechtsakt zusammengefasst und erweitert werden. Zugleich enthält die Richtlinie Regelungen zu Praktikanten, Schülern, Au-pair-Kräften und Teilnehmern an Freiwilligendiensten und Schüleraustauschprogrammen.

Wesentliche Inhalte der REST-Richtlinie sind:

- Anwendungsbereich (Art. 2)

Verbindliche Regelungen sind vorgesehen für Forscher, Studenten, Praktikanten und Teilnehmer des Europäischen Freiwilligendienstes. Für Au-pair-Kräfte, Teilnehmer an Schüleraustauschprogrammen und Freiwillige außerhalb des Europäischen Freiwilligendienstes sind die Regelungen fakultativ. Die bisherige Unterscheidung zwischen bezahlten und unbezahlten Praktika wird durch die Richtlinie aufgegeben.

- Allgemeine Zulassungskriterien (Art. 5)

Die Richtlinie listet diejenigen Unterlagen und Dokumente auf, deren Vorlage von den Mitgliedstaaten für Einreise und Aufenthalt vom Drittstaatsangehörigen verlangt werden darf.

Die Mitgliedstaaten dürfen insbesondere den Nachweis ausreichender Lebensunterhaltssicherung (ohne Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems) fordern. Des Weiteren dürfen die Mitgliedstaaten den Nachweis eines (künftigen) Wohnsitzes im Mitgliedstaat verlangen.

- Zulassung von Forschungseinrichtungen und anderen Einrichtungen (Art. 9 und 15)

Die Richtlinie macht das Zulassungsverfahren für Forschungseinrichtungen optional und führt ein ebenfalls optionales Zulassungsverfahren für Hochschuleinrichtungen, Bildungseinrichtungen, für Freiwilligendienste zuständige Organisationen oder Praktikanten aufnehmende Einrichtungen ein. Bei Einführung solcher Verfahren wird für den Drittstaatsangehörigen die Antragsstellung für den Aufenthaltstitel vereinfacht.

- Besondere Bedingungen für Praktikanten (Art. 13)

Neben der Vorlage einer Vereinbarung mit der aufnehmenden Einrichtung über die Teilnahme an einem Praktikum, das theoretische und praktische Schulungsmaßnahmen vorsieht, muss der Antragsteller nachweisen, dass er in den zwei Jahren vor dem Datum der Antragstellung einen Hochschulabschluss erlangt hat oder er ein Studium absolviert, das zu einem Hochschulabschluss führt. Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass das Praktikum den gleichen Bereich wie der Hochschulabschluss bzw. das Studium betrifft und dem gleichen Qualifikationsniveau entspricht.

- Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (Art. 18)

Die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels für Forscher und Studenten, die an einem bestimmten Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, beträgt zwei Jahre bzw. außerhalb solcher Programme ein Jahr. Bei Au-pair-Kräften wird ein maximaler Aufenthalt von einem Jahr vorgesehen. Bei Praktikanten wird der Aufenthaltstitel für die Dauer der Praktikumsvereinbarung (wenn diese weniger als sechs Monate beträgt) oder für höchstens sechs Monate ausgestellt. Wenn die Praktikumsvereinbarung länger als sechs Monate dauert, kann der Aufenthaltstitel gemäß dem nationalen Recht für den entsprechenden Zeitraum ausgestellt werden.

- Ablehnungsgründe und Gründe für die Entziehung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln (Art. 20 und 21)

Die Ablehnungsgründe sowie die Gründe für die Entziehung von Aufenthaltstiteln orientieren sich überwiegend an den in der ICT-Richtlinie vorgesehenen Regelungen.

- Erwerbstätigkeit von Studenten (Art. 24)

Studenten dürfen außerhalb ihrer Studienzeiten mindestens 15 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

- Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitssuche oder Unternehmensgründung von Forschern und Studenten (Art. 25)

Nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit oder ihres Studiums haben Forscher und Studenten die Möglichkeit, sich für einen Zeitraum von mindestens neun Monaten in dem Mitgliedstaat aufzuhalten, der den Aufenthaltstitel erteilt hat, um dort Arbeit zu suchen oder ein Unternehmen zu gründen. Bei Studenten können die Mitgliedstaaten den Aufenthalt zur Arbeitssuche oder Unternehmensgründung davon abhängig machen, dass sie in ihrem Studium ein gewisses Mindestniveau erreicht haben.

- Mobilität innerhalb der Union (Art. 27 bis 32)

Forscher und Studenten haben unter bestimmten und vereinfachten Voraussetzungen das Recht, aufgrund des ihnen von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels Teile ihrer Forschungsarbeit oder ihres Studiums in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen und sich dort aufzuhalten. Bei Forschern ist dies bis zu sechs Monaten möglich (sog. kurzfristige Mobilität). Bei einem Aufenthalt im anderen Mitgliedstaat von über sechs Monaten kann dieser vorsehen, dass der Aufenthalt entweder nur anzuzeigen ist oder dass ein eigener Aufenthaltstitel erforderlich ist. Die Familienangehörigen der Forscher sind berechtigt, diesen nach den gleichen Regeln zu begleiten. Studenten dürfen sich aufgrund des ihnen von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels zum Zwecke ihres Studiums bis zu 360 Tagen in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, wenn sie an einem entsprechenden Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen.

- Verfahrensgarantien (Art. 34)

Die Mitgliedstaaten entscheiden spätestens innerhalb von 90 Tagen über den Antrag auf einen Aufenthaltstitel, beim vereinfachten Verfahren über zugelassene Einrichtungen spätestens innerhalb von 60 Tagen.

Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017 (BGBl. I S. 1106).

4. Freizügigkeitsrichtlinie

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG; ABl. L 158 vom 30.04.2004 S. 77 ff.

Mit der Richtlinie werden Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen in einem einheitlichen Rechtsakt zusammengefasst und teilweise fortentwickelt. Die Richtlinie brachte u.a. die folgenden Neuerungen:

- Erleichterung der Formalitäten beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat;
- der vormals in einigen Mitgliedstaaten geforderte Aufenthaltstitel wird durch eine einfache Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht ersetzt;
- der voraussetzungslose, d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt, beträgt drei Monate;
- Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt mit erweiterten Rechten nach regelmäßig fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt;
- für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, die nicht als Ehepartner, eingetragene Partner, Kinder bis 21 Jahre oder Verwandte in aufsteigender Linie anspruchsberechtigt sind, verbleibt den Mitgliedstaaten Flexibilität.

Die weitergehenden Kommissionsvorschläge in Bezug auf den Zugang von Unionsbürgern zu sozialen Leistungen und den generellen Ausschluss von Ausweisungen für Daueraufenthaltsberechtigte wurden vom Rat nicht akzeptiert.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch Art. 2 – Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU – des Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970), soweit nicht das Freizügigkeitsgesetz/EU die entsprechende Umsetzung bereits vorweggenommen hatte. Änderungen erfolgten durch das Gesetz zur Änderung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer aufenthaltsrechtlicher Vorschriften vom 21.01.2013 (BGBl. I S.86) sowie durch das Gesetz zur aktuellen

Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht vom 12.11.2020 (BGBl. I S. 2416).

5. Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte

Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (sog. „Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte“);
ABl. L 343 vom 23.12.2011 S. 1 ff.

Die Rahmenrichtlinie enthält zwei Kernbestandteile: Sie statuiert ein einheitliches Antragsverfahren für die Erteilung einer kombinierten Aufenthalts-/Arbeitserlaubnis und garantiert Arbeitnehmern aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, ein Bündel von Gleichbehandlungsrechten (Inländergleichbehandlung) auf arbeits-, sozial- und ausbildungsrechtlichem Gebiet. Die Rechte werden also nicht nur Drittstaatsangehörigen zuteil, die zu Beschäftigungszwecken erst in die EU einreisen, sondern auch denjenigen, die sich bereits rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten und dort arbeiten, auch wenn sie ursprünglich zu anderen Aufenthaltswegen eingereist sind (z.B. als Familienangehörige, Studenten oder Forscher). Unberührt bleiben die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten betreffend die Zulassung von Drittstaatsangehörigen zu ihren Arbeitsmärkten. Vom Anwendungsbereich ausgenommen sind freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige, entsandte und innerbetrieblich versetzte Arbeitnehmer, Saisonarbeitnehmer, Au-Pairs, Flüchtlinge / subsidiär Geschützte und Asylbewerber, Daueraufenthaltsberechtigte, Geduldete, Selbständige und Seeleute. Für Drittstaatsangehörige, die in einem Mitgliedstaat weniger als sechs Monate arbeiten dürfen, oder Studenten gelten die Gleichbehandlungsrechte; ihnen muss aber keine kombinierte Erlaubnis ausgestellt werden.

Wesentliche Regelungsinhalte der Rahmenrichtlinie sind:

- Einführung eines einheitlichen Antragsverfahrens für die Erteilung einer kombinierten Arbeits-/Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige (in Deutschland geltendes Recht);
- Verfahrensgarantien im einheitlichen Antragsverfahren (z.B. Begründungs- und Informationspflichten, Entscheidungsfrist von maximal vier Monaten, Rechtsschutzgarantie);

- Rechte aufgrund der kombinierten Erlaubnis: Einreise, Aufenthalt und Zugang zum gesamten Hoheitsgebiet des ausstellenden Mitgliedstaates; Ausübung der mit der kombinierten Erlaubnis genehmigten Beschäftigung; Information über die Rechte gemäß der Richtlinie;
- Recht auf Gleichbehandlung der Drittstaatsarbeitnehmer (mit Inländern) in Bezug auf
 - Arbeitsbedingungen (einschließlich Arbeitsentgelt, Kündigungs- und Gesundheitsschutz, Sicherheit am Arbeitsplatz);
 - Vereinigungsfreiheit;
 - allgemeine und berufliche Bildung;
 - Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen gemäß den nationalen Verfahren;
 - Leistungen der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EG) Nr. 883/2004;
 - Steuervergünstigungen;
 - Zugang zu (öffentlich angebotenen) Waren und Dienstleistungen (einschließlich öffentlicher Wohnraum);
 - Beratungsdienste der Arbeitsämter.

Die Mitgliedstaaten können die Gleichbehandlung in näher bestimmten Bereichen einschränken. Dies gilt u.a. für Familienleistungen für Studenten oder Drittstaatsangehörige, deren Aufenthalt für einen Zeitraum von höchstens sechs Monaten zugelassen wurde.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 3484 ff.).

In ihrer Mitteilung vom 23.09.2020 zum neuen Migrations- und Asylpaket (vgl. Nr. III.4.) kündigt die Kommission eine Überarbeitung der Richtlinie an.

6. Hochqualifiziertenrichtlinie (sog. Blue-Card-Richtlinie)

Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (sog. Hochqualifiziertenrichtlinie);

ABl. L 155 vom 18.06.2009 S. 17 ff.

Mit der Richtlinie werden die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Arbeitnehmern aus Drittstaaten sowie für deren Familienangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung im Rahmen einer „Blauen Karte EU“ festgelegt. Die Richtlinie soll zur Bewältigung des Arbeitskräftemangels beitragen, indem die Zulassung und Mobilität hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger gefördert wird; die Attraktivität der EU für Hochqualifizierte aus der gesamten Welt soll erhöht werden. Unberührt bleibt das Recht jedes Mitgliedstaates, weiterhin selbst festzulegen, wie vielen Drittstaatsangehörigen die Einreise zum Zweck der hochqualifizierten Beschäftigung gestattet wird.

Wesentliche Inhalte der Hochqualifiziertenrichtlinie sind:

- Anwendungsbereich: Drittstaatsangehörige, die einen Antrag auf Zulassung in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zum Zweck der Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung als Arbeitnehmer stellen; ausgenommen sind Personengruppen, die von spezielleren Regelungen erfasst sind (z.B. Forscher) sowie Drittstaatsangehörige, deren Abschiebung aus faktischen oder rechtlichen Gründen ausgesetzt ist (Geduldete).
- Besondere Zulassungsvoraussetzungen: Arbeitsvertrag oder verbindliches Arbeitsangebot für eine hochqualifizierte Beschäftigung (für mindestens ein Jahr); Qualifikation: höherer beruflicher Bildungsabschluss (Hochschulabschluss oder mindestens fünfjährige einschlägige Berufserfahrung); Bruttomonatsgehalt über dem Schwellenwert (wird national festgelegt: mindestens das 1,5-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat bzw. für Berufe, in denen ein besonderer Bedarf besteht, mindestens das 1,2-fache).
- Verhältnis zu nationalen Vorschriften: Mitgliedstaaten können weiterhin nationale Aufenthaltstitel für die Zuwanderung von Fachkräften erteilen (neben „Blauer Karte EU“).
- Ablehnungsgründe: Mitgliedstaaten können Zulassungsquoten festlegen, einzelstaatliche Verfahren zur Besetzung freier Stellen anwenden und Vorrangprüfungen vorsehen.

- Blaue Karte EU: Die Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis wird als „Blaue Karte EU“ unter Verwendung des einheitlichen Formulars nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 ausgestellt (vgl. Nr. V. 1.5). Entzug ist bei drei Monate anhaltender (vorher: Zeit zur Suche einer Anschlussbeschäftigung) oder wiederholter Arbeitslosigkeit möglich.
- Rechte der Inhaber: In den ersten zwei Jahren beschränkt sich der Arbeitsmarktzugang auf hochqualifizierte Tätigkeiten; Arbeitsplatzwechsel sind schriftlich zu genehmigen. Nach zwei Jahren können die Mitgliedstaaten die Inhaber der „Blauen Karte EU“ bezüglich des Zugangs zu hochqualifizierter Beschäftigung eigenen Staatsangehörigen gleichstellen. Nach einem rechtmäßigen Aufenthalt von 18 Monaten ist die Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten möglich, allerdings nur unter den dort geltenden Zulassungsvoraussetzungen. Unabhängig von einer bestimmten Aufenthaltsdauer werden beschäftigungsrelevante Gleichbehandlungsrechte (z.B. Arbeitsbedingungen, Zugang zu Bildung, Anerkennung von Diplomen, soziale Leistungen) sowie Erleichterungen beim Familiennachzug (z. B. Familienzusammenführung unabhängig von einer dauerhaften Bleibeperspektive oder Mindestaufenthaltsdauer) gewährt.
- Nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt als Inhaber der „Blauen Karte EU“ entsteht ein Daueraufenthaltsrecht unter – im Vergleich zu sonstigen Drittstaatsangehörigen – erleichterten Voraussetzungen (z.B. Kumulierung der Aufenthaltszeiten in verschiedenen Mitgliedstaaten). Diese Rechtstellung beinhaltet die Gleichbehandlung beim Arbeitsmarktzugang, berechtigt zur Weiterwanderung in andere Mitgliedstaaten und ermöglicht eine zeitlich erweiterte temporäre Rückkehr in das Herkunftsland (Gedanke der zirkulären Migration).

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 01.06.2012 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 1224).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start;
KOM(2014) 910 endgültig

Das Arbeitsprogramm der Europäischen Kommission für das Jahr 2015 sah eine Eignungsprüfung der Richtlinie vor, mit der 2015 begonnen werden sollte. Der Acquis im Bereich der legalen Zuwanderung sollte bewertet werden und dann möglicherweise Änderungen vorgeschlagen werden.

Ergebnis dieses Prozesses war:

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassenden Qualifikation voraussetzenden Beschäftigung;
COM(2016) 378 final; Ratsdokument 10012/16

Die Kommission legte am 07.06.2016 einen Vorschlag zur Neufassung der Hochqualifiziertenrichtlinie („Blue-Card-Richtlinie“) vor. Sie begründet den Reformbedarf mit dem unzureichenden Erfolg der bestehenden Richtlinie und dem bestehenden strukturellen Fachkräftemangel in bestimmten Wirtschaftszweigen. Durch die Schaffung erweiterter Möglichkeiten der legalen Migration in die EU und die Erhöhung der Mobilität zwischen Arbeitsstellen in verschiedenen Mitgliedstaaten, sollen die Chancen der EU-Mitgliedstaaten, beruflich qualifizierte Drittstaatsangehörige anzuziehen und zu binden, verbessert werden.

Im Wesentlichen sieht der Kommissionsvorschlag folgende Änderungen vor:

- Parallele einzelstaatliche Regelungen, soweit sie Arbeitsplätze mit hohem Anforderungsprofil betreffen, sollen durch eine unionsweite Regelung ersetzt werden. Die Blaue Karte EU soll der einzige Aufenthaltstitel sein, der durch die Mitgliedstaaten qualifizierten Beschäftigten erteilt werden kann.
- Regelungen für einen Wechsel des Arbeitsplatzes innerhalb der EU sollen vereinfacht und kurzfristige Geschäftsreisen ins EU-Ausland für einen Zeitraum von bis zu 90 Tagen für Drittstaatsangehörige, die eine „Blaue Karte EU“ besitzen, erleichtert werden.
- Die Gehaltsgrenze für die Beschäftigung soll insgesamt abgesenkt werden. Das von den Mitgliedstaaten festgelegte und veröffentlichte Mindestgehalt soll mindestens dem 1,0-fachen, jedoch nicht mehr als dem 1,4-fachen des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts in dem betreffenden Mitgliedstaat entsprechen.
- Die Zulassungsbedingungen sollen besser auf Hochschulabsolventen ohne Berufserfahrung und Fachkräfte aus Branchen, in denen Arbeitskräftemangel herrscht, zugeschnitten werden. Hierzu sind u.a. eine Absenkung der Mindestvertragsdauer auf nur noch sechs Monate statt bisher 12 Monate sowie eine Anerkennung von Berufserfahrung als gleichwertig mit einem Hochschulabschluss vorgesehen. Für die Personengruppe der Hochschulabsolventen (ebenso wie bei Mangelberufen) ist auch eine Absenkung der Mindestgehaltsgrenze auf 80 % des von dem betreffenden Mitgliedstaat regulär festgelegten Mindestgehalts vorgesehen.

- Künftig sollen auch „hoch qualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen“, die „Blaue Karte“ beantragen können. Es ist beabsichtigt, für schutzberechtigte Personen, die sich bereits in der EU aufhalten, die Möglichkeit zu schaffen, einen Aufenthaltstitel nach den Regelungen über die Blaue Karte EU zu erhalten.
- Die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für Inhaber von „Blauen Karten“ sollen vereinheitlicht und verbessert werden, u.a. durch einen rascheren Zugang zu einem langfristigen Aufenthaltstitel (i.d.R. schon nach drei Jahren) und durch einen unmittelbaren und flexibleren Arbeitsmarktzugang. Als weitere Neuerung sollen Familienangehörige des Arbeitnehmers Anspruch darauf haben, unmittelbar nach Ausstellung von dessen Blauer Karte EU ihre Aufenthaltstitel zu erhalten, die es ihnen ermöglichen, dem Arbeitnehmer unverzüglich nachzuziehen.
- Für „vertrauenswürdige Arbeitgeber“ ist die Schaffung eines Schnell-Verfahrens für die Zulassung von Bewerbern vorgesehen, in dem geringere Anforderungen an die Nachweispflichten gestellt werden sollen als in dem normalen Verfahren.

Der Bundesrat hat am 14.10.2016 von dem Vorschlag Kenntnis genommen (BR-Drs. 350/16).

Die Trilogverhandlungen begannen im September 2017 und waren in den Folgejahren geprägt von teilweise sehr unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten untereinander sowie zwischen Europäischem Parlament, Mitgliedstaaten und Kommission. Unter anderem legten die österreichische Ratspräsidentschaft im Juli 2018 sowie die rumänische Ratspräsidentschaft im Dezember 2018 Kompromissvorschläge vor. Allerdings ergab sich auf der JI-Referentensitzung am 11.01.2019 keine Mehrheit unter den Mitgliedstaaten zur Fortführung der interinstitutionellen Verhandlungen. Das Europäische Parlament lehnte die Wiederaufnahme des Trilogs auf Basis des Kompromisspakets des Rates in der Folge auch generell ab. Die rumänische Ratspräsidentschaft teilte den Mitgliedstaaten daraufhin mit, dass in der bis Mai 2019 laufenden Legislaturperiode des Europäischen Parlaments keine weiteren Verhandlungen zur Neufassung der Hochqualifiziertenrichtlinie mehr stattfinden würden.

Erst unter deutscher Ratspräsidentschaft wurde im November 2020 der Trilog wiederaufgenommen und intensiv fortgeführt. Ergebnis ist zunächst folgendes von der portugiesischen Präsidentschaft vorgelegtes Kompromisspaket (WK 3922/2021 INIT) zu den im Laufe der Verhandlungen strittigsten Punkten:

- Harmonisierung/Beibehaltung nationaler Regelungssysteme für die Zuwanderung Hochqualifizierter

Dieser langjährige Hauptstreitpunkt soll dahingehend gelöst werden, dass parallele nationale Systeme beibehalten werden dürfen, jedoch für Inhaber einer Blue-Card ähnliche Rechte gelten müssen wie für Begünstigte eines nationalen Systems. Dieses „level playing field“ soll durch folgende Maßnahmen sichergestellt werden:

- Aufnahme einer Bestimmung, die einen einfachen Wechsel von einer nationalen Erlaubnis zur Blue-Card ermöglicht
- Gleiche Verfahrensgarantien für Inhaber einer Blue-Card wie für Begünstigte eines nationalen Systems
- Keine höheren Gebühren für Blue-Card-Anträge als für Anträge im nationalen System
- Gleiche Verfahrensrechte bei speziellen Verfahren für anerkannte Arbeitgeber
- Gleichbehandlung beim Zugang zu selbstständiger Erwerbstätigkeit
- Gleichbehandlung in Bezug auf die Rechte von Familienangehörigen
- Gleicher Informationszugang

- Anwendungsbereich

Die Richtlinie soll nicht für Antragsteller auf internationalen Schutz gelten. Schutzberechtigte dürfen in dem Mitgliedstaat, der ihnen internationalen Schutz gewährt hat, ohne Wartezeit eine Blue-Card beantragen. Gleiches soll für eine Antragstellung in einem anderen Mitgliedstaat gelten. International Schutzberechtigte, die in einem Mitgliedstaat eine Blue-Card erhalten, dürfen von deren Mobilitätsrechten wie sonstige Blue-Card-Inhaber erst nach einjährigem Aufenthalt Gebrauch machen. Auch Saisonarbeitnehmer sollen in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

- Einbeziehung rein praktischer Berufserfahrung

Der Anwendungsbereich der Richtlinie soll nur für Drittstaatsangehörige mit praktischer Berufserfahrung im Sektor Informations- und Kommunikationstechnologie geöffnet werden, was in einem Anhang genauer definiert werden soll. Der entsprechende Beruf muss mindestens drei Jahre lang innerhalb der letzten sieben Jahre ausgeübt worden sein. Die Beurteilung, ob diese Berufserfahrung vorliegt, soll nicht harmonisiert werden und bleibt Sache der Mitgliedstaaten. Eine Erweiterung auf weitere Sektoren soll auf Grundlage eines Berichts der Kommission nur im Wege des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens möglich sein.

- Gehaltsschwellen
Die Gehaltsschwelle soll 1,0 bis 1,6 des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts betragen. Bei der Möglichkeit zur Abweichung nach unten bei Mangelberufen und für Berufseinsteiger auf mindestens 80 % der im Mitgliedstaat festgelegten Gehaltsschwellen wird klargestellt, dass dies im betroffenen Mitgliedstaat nie zu einer Gehaltsschwelle unter 1,0 des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts führen darf. Die Möglichkeit zur Abweichung nach oben auf 2,0 des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts für Mitgliedstaaten, in denen das Durchschnittseinkommen weniger als die Hälfte des EU-Durchschnitts beträgt, soll gestrichen werden.
- Arbeitsmarktzugang
Eine Vorrangprüfung soll möglich bleiben bei der Erstantragstellung, z.B. bei hoher Arbeitslosenquote. Auch soll eine solche Vorrangprüfung möglich sein, wenn der Blue-Card-Inhaber innerhalb von 12 Monaten nach Erteilung die Arbeitsstelle wechselt. Zudem soll eine Vorrangprüfung im Rahmen der Mobilität möglich sein. Blue-Card-Inhaber sollen zusätzlich in untergeordnetem Umfang selbstständig tätig sein dürfen. Die Mitgliedstaaten dürfen den Zugang zu bestimmten Berufen ausschließen, insbesondere zu solchen, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt zu tun haben.
- Arbeitslosigkeit
Die Blue Card soll innerhalb der ersten zwei Jahre nach Erteilung nach dreimonatiger Arbeitslosigkeit entzogen werden können, danach nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit. Der Inhaber wird verpflichtet, den Behörden seine Arbeitslosigkeit mitzuteilen. Er ist zur Arbeitssuche berechtigt.
- Gleichbehandlung
Die Bestimmungen zur Gleichbehandlung von Blue-Card-Inhabern und eigenen Staatsangehörigen sollen im Wesentlichen übereinstimmen mit denen aus der geltenden Blue-Card-Richtlinie und weiteren Richtlinien im Bereich der legalen Migration. Die vom Rat vorgeschlagene Möglichkeit, dass die Mitgliedstaaten bei Leistungen an Familienangehörige, die in einem Drittstaat wohnen, vom Grundsatz der Gleichbehandlung abweichen können, soll gestrichen werden.
- Familienangehörige von Blue-Card-Inhabern
Zur Steigerung der Attraktivität der Blue-Card soll die Familienzusammenführungsrichtlinie mit einigen Abweichungen gelten. Dazu gehört beispielsweise, dass Familienangehörige ohne Wartezeit und Vorrangprüfung Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.

- Daueraufenthalt

Für ein Daueraufenthaltsrecht soll ein fünfjähriger rechtmäßiger Aufenthalt als Blue-Card-Inhaber Voraussetzung sein und diesbezüglich nicht von der Daueraufenthaltsrichtlinie abgewichen werden (Vorschlag der Kommission und des Europäischen Parlaments waren drei Jahre). Jedoch sollen im Fall der Mobilität Voraufenthaltszeiten als Schutzberechtigter, als Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis für Hochqualifizierte nach einem nationalen System und als Student oder Forscher hinsichtlich des Erwerbs eines Daueraufenthalts im zweiten Mitgliedstaat besser angerechnet werden.

- Intra-EU-Mobilität von Blue-Card-Inhabern und deren Familienangehörigen

Die Langzeitmobilität soll einem vereinfachten und effektiven Antragsverfahren unterliegen, das auch Vorkehrungen gegen Betrug und Missbrauch trifft:

- Bearbeitungszeit von 30 Tagen, in komplexen Fällen verlängerbar um weitere 30 Tage
- Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme 30 Tage nach Übermittlung des vollständigen Antrags
- Vereinfachtes Verfahren für den Nachweis der Qualifikation bei nicht-regulierten Berufen (Verzicht darauf in Fällen, in denen der Blue-Card-Inhaber vor Antragstellung mindestens zwei Jahre in einem Mitgliedstaat gearbeitet hat)
- Beibehaltung Nachweis Krankenversicherungsschutz
- Vereinfachtes Verfahren für begleitende Familienangehörige

In der Sitzung der JI-Referenten am 29.03.2021 zeichnete sich eine überwiegende Unterstützung dieses Kompromisspakets durch die Mitgliedstaaten ab. Allerdings äußerten einige Mitgliedstaaten auch Prüfvorbehalte oder bewerteten den Kompromissvorschlag in Teilen kritisch.

7. Richtlinie konzernintern entsandte (sog. ICT-Richtlinie)

Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.05.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers;

ABl. L Nr. 157 vom 27.05.2014 S. 1 ff.

Die Richtlinie will den konzerninternen Wissenstransfer in die EU und innerhalb der EU erleichtern und damit die Attraktivität der EU als Standort für multinationale Unternehmen erhöhen. Für innerbetrieblich versetzte Führungskräfte, Spezialisten und Trainees aus Drittstaaten in einen in der EU ansässigen Unternehmensteil wird ein transparentes und vereinfachtes Zulassungsverfahren geschaffen. Harmonisiert werden auch Rechte, die innerbetrieblich Versetzten (ICT) während ihres Aufenthalts in der EU zustehen (einschließlich Erleichterungen bei der Familienzusammenführung). Für Aufenthalte in andere Mitgliedstaaten (unionsinterne Mobilität) wird erstmals ein autonomes, vom Schengen-Aquis unabhängiges Mobilitätsschema geschaffen. Die Richtlinie regelt im Einzelnen u.a. folgende Eckpunkte:

- Erteilung eines Aufenthaltstitels für innerbetrieblich Versetzte (Abkürzung „ICT“), der die Arbeitserlaubnis mitumfasst (Art. 13). Die Höchstaufenthaltsdauer beträgt höchstens drei Jahre bei Führungskräften und Spezialisten bzw. ein Jahr für Trainees.
- Die Behörden müssen über Anträge auf Zulassung so rasch wie möglich, jedoch spätestens 90 Tage nach Eingang des vollständigen Antrags entscheiden (Art. 15). Gegen ablehnende Entscheidungen ist gerichtlicher Rechtsschutz zu gewähren.
- Festlegung einheitlicher Kriterien für Zulassung (Art. 5), Ablehnung (Art. 7) und Entzug oder Nichtverlängerung (Art. 8). Die notwendige Vorbeschäftigungszeit in der Unternehmensgruppe unmittelbar vor der innerbetrieblichen Versetzung beträgt 3 bis 12 Monate für Führungskräfte und Spezialisten sowie 3 bis 6 Monate für Trainees.
- Gleichbehandlungsrechte (Art. 18). In Bezug auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sind ICT mindestens wie entsandte Arbeitnehmer gemäß Richtlinie 96/71/EG zu behandeln. Betreffend weitere Bereiche ist Gleichbehandlung mit eigenen Staatsangehörigen herzustellen (z.B. Vereinigungsfreiheit; Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen beruflichen Befähigungsnachweisen; Rechtsvorschriften der sozialen Sicherheit; gesetzliche Alters-, Berufsunfähigkeits- und Hinterbliebenenrente; Zugang zu Waren und Dienstleistungen).

- Die Mobilität zwischen Niederlassungen innerhalb der EU wird erleichtert. Für die Dauer von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen berechtigt der vom ersten Mitgliedstaat ausgestellte Aufenthaltstitel zu Aufenthalt und Arbeit in einer Niederlassung der gleichen Unternehmensgruppe in einem anderen Mitgliedstaat (sog. kurzfristige Mobilität, Art. 21). Der zweite Mitgliedstaat kann von der aufnehmenden Niederlassung im ersten Mitgliedstaat verlangen, die Absicht der Arbeitsaufnahme in der Niederlassung im zweiten Mitgliedstaat zu melden. Der zweite Mitgliedstaat kann die Mobilität innerhalb von 20 Tagen nach Eingang der Meldung unter engen Voraussetzungen ablehnen (Art. 21 Abs. 6). Bei Weiterversetzungen von über 90 Tagen kann sich der zweite Mitgliedstaat eine Entscheidung über den Antrag auf langfristige Mobilität vorbehalten, die innerhalb von 90 Tagen zu treffen ist (Art. 22 Abs. 2 bis 7). Bis zur Entscheidung über den Antrag ist die Arbeitsausübung im zweiten Mitgliedstaat zu erlauben, wenn der vollständige Antrag mindestens 20 Tage vor Beginn der langfristigen Mobilität übermittelt wurde.
- Erleichterte Familienzusammenführung (Art. 19: keine Mindestaufenthaltsdauer; keine Abhängigkeit von einer Daueraufhaltungsperspektive des Stammberechtigten).

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017 in deutsches Recht umgesetzt (BGBl. I S. 1106).

8. Saisonarbeitnehmer-Richtlinie

Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.02.2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer;

ABl. L Nr. 94 vom 28.03.2014 S. 375 ff.

Die Richtlinie normiert mit dem Ziel der Einführung einer flexiblen nachfrageorientierten Einreiseregulierung einheitliche Zulassungs- und Aufenthaltsvorschriften für Saisonarbeitnehmer. Festgelegt werden Kriterien und Anforderungen für die Zulassung (u.a. Arbeitsvertrag bzw. verbindliches Arbeitsangebot, Krankenversicherung, angemessene Unterkunft) sowie für die Ablehnung, Entziehung und Nichtverlängerung von Aufhalten als Saisonarbeitnehmer von über 90 Tagen. Daneben erhalten Saisonarbeitnehmer Rechte, die ihnen Schutz vor Ausbeutung und menschenwürdige Arbeits- und Lebensbedingungen gewährleisten sollen.

Wesentliche Inhalte der Richtlinie sind im Einzelnen:

- Die Richtlinie findet vollumfänglich auf Drittstaatsangehörige Anwendung, die sich außerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten aufhalten und sich über 90 Tage als Saisonarbeiter in einem Mitgliedstaat aufhalten möchten (Art. 2). Für die Einreise und den Aufenthalt von bis zu 90 Tagen gelten zunächst die Schengen-Regelungen, insbesondere der Visakodex (EG 20). Die Richtlinie findet keine Anwendung auf entsandte Arbeitnehmer gemäß der Richtlinie 96/71/EG und freizügigkeitsberechtigte Familienangehörige. Die Beschäftigungssektoren, die saisonabhängige Tätigkeiten umfassen, werden von den Mitgliedstaaten – ggf. nach Anhörung der Sozialpartner – aufgelistet.
- Für einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen erteilen die Mitgliedstaaten ein Visum für den kurzfristigen Aufenthalt bzw. bei Drittstaatsangehörigen aus visabefreiten Staaten eine Arbeitserlaubnis zum Zweck der Saisonarbeit (Art. 12). Für einen Aufenthalt von mehr als 90 Tagen ist eine Erlaubnis für Saisonarbeiter und/oder ein entsprechendes Visum für den längerfristigen Aufenthalt zu erteilen. Ungeachtet des Schengen-Besitzstands legen die Mitgliedstaaten fest, ob ein Antrag vom Drittstaatsangehörigen und/oder Arbeitgeber zu stellen ist.
- Über den Antrag ist so rasch wie möglich, spätestens innerhalb von 90 Tagen nach Einreichung der vollständigen Unterlagen zu entscheiden (Art. 18). Nationale Vorrangprüfungen bleiben zulässig (Art. 8 Abs. 3). Bei Verlängerungsanträgen ist sicherzustellen, dass der Saisonarbeiter nicht durch laufende Verwaltungsverfahren gezwungen wird, sein Beschäftigungsverhältnis zu unterbrechen oder den Arbeitgeber zu wechseln.
- Die Höchstaufenthaltsdauer wird von den Mitgliedstaaten festgelegt. Sie muss mindestens fünf und höchstens neun Monate innerhalb eines Zwölfmonatszeitraums betragen (Art. 14). Mit der Vorgabe soll verhindert werden, dass reguläre Arbeitsplätze durch Saisonarbeit ersetzt werden.
- Die Wiedereinreise von rechtstreuen (bona fide) Saisonarbeitnehmern innerhalb von fünf Jahren ist zu erleichtern (Art. 16). Dies kann beispielsweise erfolgen durch die Befreiung vom Erfordernis zur Vorlage von Unterlagen, die Erteilung von multisaisonalen Aufenthaltserlaubnissen, ein beschleunigtes Antrags- bzw. Visumsverfahren oder die vorrangige Berücksichtigung im Rahmen von Zulassungskontingenten.
- Gegen Arbeitgeber, die ihren aus der Richtlinie erwachsenen Verpflichtungen nicht nachkommen, sind Sanktionen vorzusehen (Art. 17). Bei Verstößen von Unterauftragnehmern können Haupt- und Zwischenauftragnehmer sanktioniert werden.
- Saisonarbeiter haben einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats (Art. 22) u.a. in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen,

Streikrecht und Vereinigungsfreiheit, Nachzahlungen auf ausstehende Vergütungen, Zweige der sozialen Sicherheit, Zugang zu Waren und Dienstleistungen (auch öffentliche mit Ausnahme von Wohnraum), Beratung zur Saisonarbeit durch Arbeitsvermittlungsstellen, allgemeine und berufliche Bildung, Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und beruflichen Befähigungsnachweisen sowie Steuervergünstigungen (soweit sie als im Aufnahmemitgliedstaat steuerlich ansässig gelten). Die Mitgliedstaaten dürfen dies ausschließen bei Familien- und Arbeitslosenleistungen. Im Bereich der Bildung kann die Gleichbehandlung auf Maßnahmen beschränkt werden, die in direktem Zusammenhang mit der spezifischen Beschäftigung stehen bzw. betreffend Studien- und Unterhaltszuschüssen ausgeschlossen werden.

Die Richtlinie wurde durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017 umgesetzt (BGBl. I S. 1106). Zusätzlich wurde eine Verordnung zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmarktmigration erlassen.

V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe

1. Visalistenverordnung

Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind;

ABl. L 303 vom 28.11.2018 S. 39 ff.

Die Verordnung (EU) 2018/1806 legt die Drittstaaten fest, deren Bürger bei der Einreise in die EU ein Visum benötigen (Anhang I – „Negativliste“) bzw. von der Visumpflicht befreit sind (Anhang II – „Positivliste“). Sie ist am 18.12.2018 in Kraft getreten und ersetzt die vielfach geänderte Verordnung (EG) Nr. 539/2001.

Verordnung (EU) 2019/592 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 2019 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, angesichts des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union;

ABl. L 103 vom 12.04.2019 S. 1 ff.

Infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU gelten britische Staatsangehörige seit 01.01.2021 nicht mehr als EU-Bürger. Neu einreisende britische Staatsangehörige, die nicht unter das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft fallen, unterliegen damit grundsätzlich dem für Drittstaatsangehörige geltenden Recht. Mit der Verordnung (EU) 2019/592 wurde geregelt, dass neu einreisende britische Staatsangehörige auch nach dem 01.01.2021 für Kurzaufenthalte im Schengen-Raum von der Visumpflicht befreit werden. Die den britischen Staatsangehörigen gewährte Visumbefreiung gilt nicht für deren drittstaatsangehörige Familienangehörige. Maßgeblich sind hierfür die EU-Visabestimmungen für den jeweiligen Drittstaat.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Kosovo); COM(2016) 277 final

Die Kommission hat am 04.05.2016 einen Legislativvorschlag zur Visabefreiung für Bürger des Kosovo vorgelegt. Sie kommt zu dem Schluss, dass die kosovarische Regierung alle seitens der Kommission im Januar 2012 vorgelegten Anforderungen des Fahrplans für die Visa-liberalisierung erfüllt habe, wobei davon ausgegangen werde, dass der Kosovo bis zur Annahme des Vorschlags durch das Europäische Parlament und den Rat das Grenzabkommen mit Montenegro ratifiziert und weitere Erfolge bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption erzielt. Die Befreiung von der Visumpflicht solle ausschließlich für Inhaber biometrischer Reisepässe gelten.

Am 18.07.2018 legte die Kommission ihren Bericht vor, der bestätigte, dass nach Einschätzung der Kommission das Kosovo die beiden noch ausstehenden Vorgaben für die Visa-liberalisierung, nämlich die Ratifizierung des Grenzfestlegungsabkommens mit Montenegro und weitere Erfolge bei der Bekämpfung von Kriminalität und Korruption umgesetzt und somit alle Anforderungen des Fahrplans für die Visa-liberalisierung erfüllt habe. Auch alle anderen Vorgaben für die Visa-liberalisierung halte das Kosovo - in Bezug auf Wiedereingliederung und Rückübernahme, Dokumentensicherheit, Grenzmanagement und Migrationssteuerung, öffentliche Ordnung und Sicherheit sowie die Grundrechte im Zusammenhang mit der Freizügigkeit – ein.

Am 13.09.2018 stimmte das EU-Parlament mehrheitlich der Aufnahme von Verhandlungen für eine Visa-liberalisierung des Kosovo zu. Einige Mitgliedstaaten zeigen sich gegenüber einer Visa-liberalisierung nach wie vor kritisch, da immer noch nicht alle Voraussetzungen für eine Visa-liberalisierung erfüllt seien und ein Missbrauch der Visumfreiheit zu befürchten sei.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Türkei); COM(2016) 279 final

Im Dezember 2013 erfolgte die Eröffnung des Visadialogs mit der Türkei, der als Teil eines breiten Rahmens der Zusammenarbeit im JI-Bereich auf der Basis eines „Fahrplans in Richtung Visumfreiheit“ geführt wird (Ratsdokument 17347/12). Der Fahrplan enthält eine leistungsbezogen abgestufte Perspektive zur Visaliberalisierung und fordert Verbesserungen von der Türkei u.a. bei Dokumentensicherheit, Außengrenzschutz, Asylsystem, Bekämpfung organisierter Kriminalität und Wahrung der Grundrechte.

Am 20.10.2014 nahm die Kommission den ersten Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung [COM(2014) 646 final] an. Darin wurde bewertet, inwieweit die einzelnen Vorgaben erfüllt worden sind, und es wurden Empfehlungen für weitere Fortschritte in Bezug auf alle Vorgaben erteilt

Am 04.03.2016 legte die Kommission dann den zweiten Fortschrittsbericht zur Visaliberalisierung mit der Türkei vor und zog eine Zwischenbilanz der erzielten Fortschritte sowie des fortbestehenden Handlungsbedarfs [COM(2016) 140 final].

Die Visaliberalisierung wurde Bestandteil im Dialog zwischen Europäischer Union und der Türkei zur Bewältigung der Flüchtlingsströme. In der EU-Türkei-Erklärung vom 18.03.2016 heißt es: *„Der Fahrplan für die Visaliberalisierung wird hinsichtlich aller beteiligten Mitgliedstaaten beschleunigt vollzogen, damit die Visumpflicht für türkische Staatsangehörige spätestens Ende Juni 2016 aufgehoben werden kann, sofern alle Benchmarks erfüllt wurden. Im Hinblick darauf wird die Türkei die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die verbleibenden Anforderungen zu erfüllen, damit die Kommission im Anschluss an die erforderliche Bewertung der Einhaltung der Benchmarks bis Ende April einen geeigneten Vorschlag unterbreiten kann, auf dessen Grundlage das Europäische Parlament und der Rat einen endgültigen Beschluss fassen können“.*

Im dritten Bericht über die Fortschritte der Türkei bei der Erfüllung der Vorgaben des Fahrplans für die Visaliberalisierung [COM(2016) 278 final], der am 04.05.2016 vorgelegt wurde, stellte die Kommission fest, dass die türkischen Behörden infolge des stärkeren Engagements und

der größeren Entschlossenheit der Türkei ihre Anstrengungen zur Erfüllung der Bedingungen des im Dezember 2013 vereinbarten „Fahrplans in Richtung Visumfreiheit“ in den letzten Monaten intensiviert haben. Im Fortschrittsbericht wurde dargelegt, dass sieben der 72 Vorgaben aus dem Fahrplan bislang durch die türkischen Behörden noch nicht erfüllt sind.

Die Kommission forderte die türkischen Behörden auf, insbesondere folgende Maßnahmen zur Erfüllung der Zielvorgaben des Fahrplans zu ergreifen:

- die dringende und für die Europäische Union besonders wichtige Überarbeitung der Rechtsvorschriften und praktischen Verfahren zur Terrorismusbekämpfung gemäß den europäischen Standards, insbesondere durch eine stärkere Angleichung der Definition von Terrorismus an die Definition in der geänderten Fassung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI, um die Definition enger zu fassen, und durch die Einführung eines Verhältnismäßigkeitskriteriums
- die Verabschiedung der im Fahrplan vorgesehenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention
- die Angleichung der Rechtsvorschriften über den Schutz personenbezogener Daten an EU-Standards, wobei insbesondere sicherzustellen ist, dass die Datenschutzbehörde unabhängig handeln kann und die Tätigkeiten der Strafverfolgungsbehörden in den Anwendungsbereich des Rechts fallen
- das Aushandeln eines Abkommens über die operative Zusammenarbeit mit Europol
- das Angebot der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen an alle EU-Mitgliedstaaten

Die Kommission legte am 04.05.2016 dann bereits einen Legislativvorschlag zur Visumbefreiung türkischer Staatsangehöriger vor [COM(2016) 279 final].

Die Verhandlungen über die Visafreiheit für die Türkei sind weitgehend zum Erliegen gekommen. In der Erklärung der Mitglieder des Europäischen Rats vom 25.03.2021 wird die Kommission ersucht, zu prüfen, wie die Zusammenarbeit mit der Türkei in Bezug auf Kontakte zwischen den Menschen und auf die Mobilität verstärkt werden kann.

Exkurs: Visa-Reziprozität

Die EU strebt eine vollständige Visa-Reziprozität mit den Drittländern an, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind. Somit bräuchten EU-Bürger auch für Reisen in diese Drittländer kein Visum. Zu diesem Zweck ist in Art. 7 der Verordnung (EU) 2018/1806 ein Mechanismus der Visa-Reziprozität vorgesehen. Dieser Mechanismus sieht die Einleitung eines Verfahrens vor, wenn die Visa-Reziprozität durch das Drittland nicht gewahrt ist. Erfolgt die Visumbefreiung für EU-Bürger nicht in einem vorgesehenen Zeitraum, kann die Befreiung der Visumpflicht für das Drittland vorübergehend ausgesetzt werden.

Die Vereinigten Staaten sind der einzig verbliebene Fall fehlender Gegenseitigkeit. Visumpflicht besteht derzeit noch für Staatsangehörige aus Bulgarien, Kroatien, Zypern und Rumänien. Die Europäische Kommission steht hierzu in andauernden Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten, über deren Stand regelmäßig wie folgt berichtet wird:

- Mitteilung der Kommission vom 19.12.2018 an das Europäische Parlament und den Rat zum Sachstand und weiteren Vorgehen in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik;
COM(2018) 855 final

Die Kommission berichtete am 19.12.2018 über die Fortschritte bei der Verwirklichung der vollständigen Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten. Sie drängt gegenüber den Vereinigten Staaten weiter darauf, dass sie die Zusammenarbeit mit den bis dahin betroffenen fünf Mitgliedstaaten Bulgarien, Kroatien, Zypern, Polen und Rumänien fortsetzen. Die Kommission kündigt die weitere Unterstützung der betroffenen Mitgliedstaaten und eine Intensivierung der Kontakte mit den Vereinigten Staaten an.

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 23.03.2020 zum Sachstand in Bezug auf die Fälle fehlender Gegenseitigkeit im Bereich der Visumpolitik;
COM(2020) 119 final

Die Kommission zieht Bilanz über die Fortschritte, die seit Dezember 2018 auf dem Weg zur Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten erzielt wurden, insbesondere über die Fortschritte Polens, das im November 2019 dem Programm für visumfreies Reisen der USA beigetreten ist. Die Mitteilung wurde zu einem

Zeitpunkt veröffentlicht, zu dem bereits viele Länder vermehrt visumbezogene Maßnahmen zur Bekämpfung der globalen Covid-19-Pandemie ergriffen haben.

Die Kommission begrüßt die Aufnahme Polens in das Programm für visumfreies Reisen als wichtigen Fortschritt und als Erfolg eines kontinuierlichen Engagements und diplomatischer Kontakte der EU mit den Vereinigten Staaten. Die Kommission betont, dass auch die Befreiung von der Visumpflicht für Bulgarien, Kroatien, Zypern und Rumänien weiterhin prioritär bleibt. Sie bekräftigt ihre Absicht, eng mit den vier betroffenen Mitgliedstaaten zusammenzuarbeiten, um ihnen dabei zu helfen, die Anforderungen für die Aufnahme in das US-Programm für visumfreies Reisen zu erfüllen. Die Kommission hält weitere diplomatische Bemühungen für zielführend und ist, u.a. vor dem Hintergrund der durch die globale Covid-19-Pandemie entstandenen außergewöhnlichen Lage, der Auffassung, dass die Annahme eines delegierten Rechtsakts zur vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige der Vereinigten Staaten zu diesem Zeitpunkt kontraproduktiv ist.

- Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 22.12.2020 zur Stellungnahme der Kommission nach der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. Oktober 2020 zu den Verpflichtungen der Kommission im Bereich der Gegenseitigkeit bei der Visumpflicht und Bericht über den Sachstand; COM(2020) 851 final

Die Kommission erläutert die Entwicklungen bezüglich der Gegenseitigkeit bei der Befreiung von der Visumpflicht mit den Vereinigten Staaten seit der Annahme der letzten Mitteilung im März 2020. Hervorgehoben werden die anhaltenden Bemühungen und das fortgesetzte Engagement der Kommission zur Regelung der derzeitigen Fälle fehlender Gegenseitigkeit trotz COVID-19-Pandemie.

In einer Entschließung vom 22.10.2020 fordert das Europäische Parlament die Kommission dazu auf, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, mit dem die Befreiung der Staatsangehörigen der Vereinigten Staaten von der Visumpflicht vorübergehend ausgesetzt wird. Die Kommission lehnt dies nach wie vor ab und bevorzugt die Fortsetzung diplomatischer Bemühungen. Sie befürchtet im Falle einer Aussetzung negative Beeinträchtigungen für die US-europäische Beziehung (Politik, transatlantische Zusammenarbeit, Außenbeziehungen). Die Kommission kündigt eine weitere Berichterstattung hierüber bis Dezember 2021 an.

Exkurs: Visaerleichterungsabkommen (VEA)

Als erster Schritt auf dem Weg zur Visumfreiheit werden regelmäßig Visaerleichterungsabkommen (VEA) mit ausgewählten Partnerländern abgeschlossen. Die Abkommen enthalten die Möglichkeit der Ausstellung von Visa für die mehrfache Einreise für bestimmte Personengruppen (z.B. Geschäftsleute, Studenten, Hochschulangehörige, Forscher) und Befreiungen oder Ermäßigungen bei den Visumgebühren. Die VEA werden mit Rückübernahmeabkommen verbunden (vgl. hierzu Nr. VI. 3.). Auf der Grundlage dieser Abkommen profitieren sowohl EU- als auch Nicht-EU-Bürger von erleichterten Verfahren für die Ausstellung von Visa.

Seit 2006 hat die EU VEA mit Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Kap Verde, Mazedonien, Moldau, Montenegro, Russland, Serbien, Ukraine geschlossen. Die mit den fünf westlichen Balkanländern Albanien, Bosnien und Herzegowina, Mazedonien, Montenegro und Serbien Anfang 2008 in Kraft getretenen VEA sind durch die Visumbefreiung für Inhaber biometrischer Pässe gegenstandslos geworden.

Zuletzt wurde das VEA zwischen der EU und Belarus abgeschlossen (Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus zur Erleichterung der Visaerteilung ABl. L 180 vom 09.06.2020 S. 3 ff.). Die Verhandlungen hierzu wurden 2014 offiziell aufgenommen. In der sechsten Gesprächsrunde vom 26.03.2019 erzielten die Beteiligten eine Einigung, die am 17.06.2019 paraphiert wurden. Die Unterzeichnung des VEA erfolgte am 08.01.2020. Es trat am 01.01.2021 in Kraft.

Derzeit laufen Verhandlungen über weitere VEA mit Tunesien, Marokko, Jordanien und China.

2. Visakodex

Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);

ABl. L 243 vom 15.09.2009 S. 1 ff.

Seit dem 05.04.2010 bildet die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex) die in sämtlichen Schengen-Staaten unmittelbar geltende europarechtliche Grundlage für die Erteilung von Visa für die Durchreise durch das Schengen-Gebiet oder für Kurzaufenthalte im

Schengen-Gebiet (Schengen-Visa). Visa für längerfristige Aufenthalte unterliegen weiterhin dem nationalen Recht.

Der Visakodex normiert die Visumerteilungsvoraussetzungen, deren Vorliegen im Rahmen des Visumverfahrens von der zuständigen Auslandsvertretung geprüft werden müssen. Diese entscheidet, unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände des Einzelfalls und im Rahmen eines weiten Beurteilungsspielraums, anschließend über die Visumerteilung.

Folgende Visumerteilungsvoraussetzungen müssen von der Auslandsvertretung geprüft und festgestellt werden:

- Plausibilität und Nachvollziehbarkeit des Reisezwecks in Deutschland;
- Finanzierung der Lebenshaltungs- und Reisekosten aus eigenem Vermögen bzw. Einkommen;
- Bereitschaft des Visuminhabers, vor Gültigkeitsablauf des Visums wieder aus dem Schengen-Raum auszureisen;
- Vorlage einer für den gesamten Schengen-Raum und für die gesamte Aufenthaltsdauer gültigen Reisekrankenversicherung mit einer Mindestdeckungssumme von 30.000 Euro.

Die Verordnung (EG) Nr. 810/2009 wurde in der Vergangenheit schrittweise angepasst:

- Verordnung (EU) Nr. 977/2011 der Kommission vom 3. Oktober 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);
ABl. L 258 vom 4. Oktober 2011, S. 9;
- Verordnung (EU) Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Februar 2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);
ABl. L 58 vom 29.02.2012 S. 3 f.;
- Verordnung (EU) Nr. 610/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex), des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen, die Verordnungen (EG) Nr. 1683/95 und

(EG) Nr. 539/2001 des Rates sowie die Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates;

ABl. L 182 vom 29.06.2013, S. 1;

- Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex);

ABl. L 77 vom 25.03.2016, S. 1.

Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);

ABl. L 188 vom 12.07.2019, S. 25 ff.

Zuletzt erfolgte nun eine Anpassung des Visakodex durch die Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019, die auf einen Änderungsvorschlag der Kommission vom 14.03.2018 zurückgeht [COM(2018) 252 final].

Unter bulgarischer Ratspräsidentschaft begannen die Verhandlungen im Rat zum Kommissionsvorschlag. Der Rat erteilte der Präsidentschaft am 19.06.2018 das Mandat zu interinstitutionellen Verhandlungen. Der LIBE-Ausschuss stimmte am 11.12.2018 ebenfalls für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen, welche am 13.12.2018 noch unter österreichischer Ratspräsidentschaft aufgenommen und unter rumänischer Ratspräsidentschaft im Januar 2019 weitergeführt wurden.

Am 29.01.2019 konnte im Trilog eine politische Einigung zu den offenen Punkten erzielt werden. Im Rahmen der Sitzung des AStV am 20.02.2019 wurde diese Einigung – nach zwischenzeitlich erfolgten Nachverhandlungen insbesondere beim sog. Visahebel – bestätigt. Am 17.04.2019 billigte das Europäische Parlament die am 29.01.2019 mit dem Rat erzielte politische Einigung zum Kommissionsvorschlags vom 14.03.2018 zur Änderung des Visakodex. Mit Annahme der Änderungen auch durch den Rat war das Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen. Am 02.02.2020 sind die Änderungen durch die Verordnung (EU) 2019/1155 in Kraft getreten.

Folgende wesentliche Änderungen wurden vorgenommen:

- Anhebung der Visagebühren für Erwachsene von 60 € auf 80 €.

- Visa-Anträge können bis zu sechs Monate (bisher sind es drei Monate) vor Antritt der geplanten Reise eingereicht werden.
- Das Vorliegen einer Reisekrankenversicherung ist weiterhin eine Voraussetzung für die Visa-Erteilung. Diese Voraussetzung soll neun Monate nach In-Kraft-Treten der Verordnung von der Kommission evaluiert werden und die Kommission soll spätestens 15 Monate nach In-Kraft-Treten dem Rat und dem Europäischen Parlament einen Bericht zukommen lassen.
- Einführung eines Bewertungsverfahrens für die Kooperationsbereitschaft der Drittländer bei der Rückübernahme – sog. Visahebel (Art. 25a). Die Kommission wird mindestens einmal im Jahr anhand diverser Indikatoren die Kooperationsbereitschaft überprüfen. Sollte sie auf Grund dieser Prüfung zu dem Schluss kommen, dass die Zusammenarbeit nicht funktioniert, so kann die Kommission dem Rat vorschlagen, im Wege eines Durchführungsbeschlusses diverse restriktive Maßnahmen im Visaverfahren zu ergreifen. Als solche Maßnahmen kommen in Betracht die Anhebung der Visumgebühr, die Verlängerung der Bearbeitungszeit oder aber die Verkürzung der Gültigkeitsdauer. Im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag wird der Visahebel nicht nur als Sanktionsmöglichkeit, sondern auch als Anreizsystem dienen. Sollten durch die Kommission wesentliche Verbesserungen bei der Zusammenarbeit, insbesondere im Rahmen von Rückführungen, festgestellt werden, können von der Kommission bestimmte Erleichterungen im Visaverfahren (geringere Bearbeitungsgebühr, kürzere Bearbeitungszeit etc.) im Rahmen eines Durchführungsbeschlusses vorgeschlagen werden. Es wurde eine zeitliche Begrenzung der Visaerleichterungen von einem Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung aufgenommen.

Bericht der Kommission zur Bewertung der Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten im Bereich der Rückführung im Jahr 2019;

COM(2021) 55 final

und

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 10. Februar 2021 über den Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme als Teil einer fairen, wirksamen und umfassenden EU-Migrationspolitik;

COM(2021) 56 final

Am 10.02.2021 legte die EU-Kommission ihren ersten nicht-öffentlichen Bericht auf Grundlage des Art. 25a Visakodex vor. Zudem legte sie eine Mitteilung zur Verbesserung der Zusammen-

arbeit bei Rückkehr und Rückübernahme vor. Diese beinhaltet Verbesserungsvorschläge sowohl für EU-interne als auch externe Herausforderungen im Bereich Rückführung/Rückübernahme sowie die wichtigsten Gesamtergebnisse aus dem Bericht:

- Innerhalb der EU seien vor allem die sehr unterschiedlichen rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen für Rückführungen ein Hindernis. Daher sei ein gemeinsames EU-Rückkehrsystem zu etablieren, dessen Grundstein der Vorschlag für die Neufassung der Rückführungsrichtlinie sein müsse; ebenso erfordere ein gemeinsames System die Einbeziehung von Rückkehrpatenschaften und des Rückkehrkoordinators (wie im neuen Asyl- und Migrationspakt vorgeschlagen).
- Die Bewertung der Kooperationsbereitschaft von Drittstaaten gemäß Art. 25a Visakodex habe im Wesentlichen ergeben, dass die Zusammenarbeit bei fast einem Drittel der evaluierten Drittstaaten gut laufe, bei fast einem weiteren Drittel durchschnittlich. Bei mehr als einem Drittel aber bestehe Verbesserungsbedarf.

Der nicht-öffentliche Bericht zu Art. 25a Visakodex und die daraus zu ziehenden Konsequenzen sind Gegenstand weiterer Befassung in den Ratsgremien.

Exkurs: EU-Hebel-Koordinierungsmechanismus („Hebelmechanismus“) gegenüber Drittstaaten

Aufbauend auf Vorschlägen der finnischen Ratspräsidentschaft hat die kroatische Präsidentschaft Anfang 2020 einen Vorschlag für einen informellen Hebelmechanismus erarbeitet. Der Vorschlag sieht vor, dass die Beurteilung der Zusammenarbeit der Drittstaaten in Anlehnung an die Regelungen des Art. 25 a Visakodex erfolgen soll. Maßnahmen nach dem Visakodex sollen dadurch nicht beeinträchtigt werden. Der Mechanismus setzt einen entsprechenden Vorschlag eines Mitgliedstaates in der RAG oder im AStV voraus, wenn ein Drittstaat bei der Rückübernahme nicht ausreichend kooperiert. Die Prüfung möglicher Maßnahmen soll gemeinsam durch die Kommission und den Europäischen Auswärtigen Dienst erfolgen. Dabei sollen die gesamten Beziehungen der EU zu dem Drittstaat betrachtet werden. Falls die Kommission zu dem Ergebnis kommt, dass Maßnahmen ergriffen werden sollten, so informiert sie die zuständigen Ratsarbeitsgruppen. Diese prüfen den Vorschlag, der AStV koordiniert dieses Verfahren, da u.U. verschiedene Ratsarbeitsgruppen betroffen sind. Wenn in den Ratsarbeitsgruppen Einigung darüber erzielt wird, gegenüber dem Drittstaat eine bestimmte Maßnahme zu ergreifen, wird dieses Ergebnis an den AStV weitergeleitet, der die letzte Entscheidung trifft.

3. Visa-Informationssystem (VIS)

Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung);

ABl. L 218 vom 13.08.2008 S. 60 ff.

Seit 2011 ist das Visa-Informationssystem (VIS) die technische Lösung, um das Verfahren für Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt zu erleichtern und es den Visum-, Grenz-, Asyl- und Einwanderungsbehörden zu ermöglichen, schnell und wirksam die notwendigen Informationen über Drittstaatsangehörige, die ein Visum für die Einreise in die EU benötigen, zu prüfen. Über das VIS, das die Konsulate der Mitgliedstaaten weltweit sowie alle Außengrenzübergangsstellen miteinander vernetzt, werden biometrische Daten, v. a. Fingerabdrücke, zu Identifizierungs- und Überprüfungszwecken abgeglichen. Das VIS dient der verbesserten Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik und soll helfen,

- das Visumantragsverfahren zu vereinfachen;
- „Visum-Shopping“ (Visummehrfachanträge bei versch. Mitgliedstaaten) zu verhindern;
- Visumsbetrug zu bekämpfen;
- Kontrollen an Außengrenzübergangsstellen und innerhalb der EU zu erleichtern;
- Personen zu identifizieren, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen Mitgliedstaat oder den dortigen Aufenthalt nicht erfüllen;
- die Dublin-Verordnung anzuwenden;
- Gefahren für die innere Sicherheit zu verhüten.

Das VIS wurde seit Oktober 2011 nach Regionen gestaffelt in Betrieb genommen. In den folgenden Regionen wird das VIS inzwischen von den Auslandsvertretungen angewandt: „Nordafrika“, „Nahe Osten“, „Golf“, „Westafrika“, „Zentralafrika“, „Ostafrika“, „Südafrika“, „Südamerika“, „Ehemalige Republiken der Sowjetunion und Zentralasien“, „Süd-Ost-Asien“ und „Besetzte Palästinensergebiete“.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008, der Verordnung (EG) Nr. 810/2009, der Verordnung (EU) 2017/2226, der Verordnung (EU) 2016/399, der Verordnung (EU) 2018/XX [Interoperabilitäts-Verordnung] und der Entscheidung 2004/512/EG sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates;
COM(2018) 302 final

Neben der Reform des Visakodexes (siehe V.2.) hat die Kommission am 16.05.2018 als zweiten Schritt der Reform der gemeinsamen EU-Visumpolitik eine Überarbeitung des Visa-Informationssystems (VIS) durch Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 vorgeschlagen. Der Vorschlag verfolgt die Ziele einer Verbesserung der Umsetzung der gemeinsamen Visumpolitik, einer Erleichterung der Kontrollen an den EU-Außengrenzen (insbesondere durch eine vollständige Interoperabilität der Datenbanken) und einer Verbesserung der Sicherheit innerhalb der EU und an ihren Außengrenzen durch die Schließung von Informationslücken.

Ende 2019 hat der Trilog begonnen. Am 08.12.2020 erzielten der Rat und das EP unter deutscher Ratspräsidentschaft eine vorläufige Einigung. Wesentliche Inhalte des geeinigten Vorschlags sind:

- Verstärkte Sicherheitskontrollen in allen Datenbanken
Alle im VIS gespeicherten Visumanträge sollen über ein einziges Suchportal automatisch mit sämtlichen Daten in anderen EU-Informationssystemen für Sicherheit und Migration abgeglichen werden, z. B. mit den Daten des Einreise-/Ausreisensystems, des Schengener Informationssystems und des Europäischen Strafregisterinformationssystems in Bezug auf Drittstaatsangehörige. Durch diese obligatorischen Abgleiche sollen Antragsteller ermittelt werden, die mehrere Identitäten benutzen, sowie Personen, mit denen ein Sicherheitsrisiko oder das Risiko irregulärer Migration verbunden ist.
- Besserer Daten- und Informationsaustausch
Derzeit sind auf EU-Ebene keine Informationen über Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und über Aufenthaltstitel verfügbar. Die modernisierte VIS-Datenbank soll diese Informationen künftig enthalten. Grenzschutzbeamte werden somit schnell feststellen können, ob Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel, die für das Überschreiten der Außengrenzen des Schengen-Raums verwendet werden, gültig sind und sich in den Händen der rechtmäßigen Inhaber befinden. Hierdurch soll eine erhebliche Sicherheitslücke geschlossen werden.

- Effizientere Rückführungsverfahren

Künftig sollen auch Ablichtungen des Reisedokuments des Visumantragstellers in die VIS-Datenbank aufgenommen werden. In Verbindung mit der Befugnis der Frontex-Teams, auf das VIS zuzugreifen, soll diese Maßnahme die Identifizierung und Rückübernahme von Personen ohne Reisedokumente, gegen die eine Rückkehrentscheidung ausgesprochen wurde, erleichtern und so die Effizienz der Rückkehrpolitik der EU steigern.

- Verstärkte Kapazitäten zur Verfolgung und Verhütung von Straftaten

Die Strafverfolgungsbehörden und Europol sollen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von terroristischen oder sonstigen schweren Straftaten unter strengen Auflagen und unter uneingeschränkter Achtung der EU-Datenschutzvorschriften strukturierter auf das VIS zugreifen können. Der Zugriff auf das VIS wird Strafverfolgungsbehörden nun zudem auch zum Zwecke der Suche nach oder der Identifizierung von vermissten oder entführten Personen und Opfern von Menschenhandel gewährt werden. Dazu wird auch das Alter zur Abnahme von Fingerabdrücken Minderjähriger von zwölf auf sechs Jahre herabgesetzt.

Die technische Umsetzung durch eu-LISA soll bis Ende 2023 erfolgen.

4. Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen

Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschließlich Bestimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen;
ABl. L 131 vom 28.05.2009 S. 1 ff.

Die Verordnung schafft die Rechtsgrundlage zur Erfassung biometrischer Identifikatoren von Visumantragstellern (Gesichtsbild und zehn Fingerabdrücke) im Visa-Informationssystem (VIS) und regelt die optionale Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und externen Dienstleistungserbringern bei der Organisation der konsularischen Dienste.

Der Rechtsrahmen sieht folgende mögliche Formen der Zusammenarbeit vor:

- Gemeinsame Unterbringung: Bedienstete bearbeiten die an ihren Mitgliedstaat gerichteten Anträge (einschl. biometrischer Identifikatoren) in den Räumlichkeiten der Vertretung eines anderen Mitgliedstaats unter Nutzung der dortigen technischen Ausstattung.
- Einrichtung gemeinsamer Antragsbearbeitungsstellen: Bedienstete eines oder mehrerer Mitgliedstaaten teilen sich ein Gebäude, in dem die biometrischen Daten abgenommen und die Visumanträge für den jeweiligen Mitgliedstaat entgegengenommen werden.
- Zusammenarbeit mit externen Dienstleistungserbringern bzw. Inanspruchnahme von Honorarkonsuln: Die Erfüllung bestimmter Aufgaben kann übertragen werden, z.B. Erfassung der Daten und Anträge (einschl. biometrischer Identifikatoren), Gebühreneinzug, Terminvereinbarungen, Erteilung allgemeiner Informationen über die Voraussetzungen der Visumbeantragung.

Für die Bearbeitung von Visumanträgen gilt:

- Für den Visumsantrag ist ein harmonisierter Vordruck zu benutzen.
- Biometrische Identifikatoren: Erfasst werden ein Lichtbild und zehn Fingerabdrücke. Folgende Personengruppen sind von der Pflicht zur Abgabe von Fingerabdrücken befreit: Kinder unter zwölf Jahren; Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist; Staats- und Regierungschefs, Regierungsmitglieder und offiziell von einer Regierung eingeladene Delegationsteilnehmer bzw. Monarchen.
- Erstantrag: Antragsteller müssen persönlich erscheinen; dabei werden sogleich die biometrischen Daten erhoben.
- Folgeantrag: Innerhalb von 59 Monaten nach dem Erstantrag ist persönliches Erscheinen nicht erforderlich (Reisebüroverfahren); nach diesem Zeitraum ist ein Folgeantrag als Erstantrag anzusehen.

5. Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa

Aufenthaltstitel:

- Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige;
ABl. L 157 vom 15.06.2002 S. 1 ff.

Mit dieser Verordnung wurde eine einheitliche Gestaltung für Aufenthaltstitel für Drittstaatenangehörige eingeführt.

- Verordnung (EG) 380/2008 vom 18. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige;
ABl. L 115 vom 29.04.2008 S. 1 ff.

Die Verordnung (EG) Nr. 380/2008 ändert Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 im Hinblick auf die Integration biometrischer Merkmale in die einheitliche Gestaltung des Aufenthaltstitels.

- Verordnung (EU) 2017/1954 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige;
ABl. L 286 vom 01.11.2017, S. 9 ff.

Die einheitliche Gestaltung für Aufenthaltstitel wurde angesichts schwerwiegender Fälschungs- und Betrugsfälle als nicht mehr sicher genug angesehen. Eine neue gemeinsame Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige wurde festgelegt, die modernere Sicherheitsmerkmale aufweist, um den Aufenthaltstitel sicherer zu machen und Fälschungen zu verhindern. Die Verordnung ist am 21.11.2017 in Kraft getreten.

Visa:

- Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates vom 29. Mai 1995 über eine einheitliche Visagegestaltung;
ABl. L 164 vom 14.07.1995 S. 1 ff.

Die EU hat im Jahr 1995 eine einheitliche Visagegestaltung für ein EU-Visum in Form einer Visummarke geschaffen, die auf dem Reisedokument von Drittstaatsangehörigen mit Visumpflicht angebracht wird.

- Verordnung (EU) 2017/1370 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2017 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates über eine einheitliche Visagegestaltung
ABl. L 198 vom 28.07.2017, S. 24 ff.

Durch die Verordnung (EU) 2017/1370 wurde für die Visummarke ein neues Design mit zusätzlichen Sicherheitsmerkmalen eingeführt, um Fälschungen zu verhindern.

6. Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen

Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten;
ABl. L 385 vom 29.12.2004 S. 1 ff

Die Verordnung vom 13.12.2004 statuiert höhere und einheitliche Sicherheitsstandards für Pässe und Reisedokumente von EU-Bürgern zum Schutz vor Fälschungen. Zugleich wird die Aufnahme biometrischer Identifikatoren (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) festgelegt, um Pässe und Reisedokumente ihrem Inhaber eindeutig zuzuordnen und damit einer betrügerischen Verwendung vorzubeugen. Alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässe und Reisedokumente müssen bestimmten Mindestanforderungen in Material, Maschinenlesbarkeit, Drucktechnik, Kopierschutz und Ausstelltechnik genügen. Die Verordnung findet keine Anwendung auf Personalausweise oder vorläufige Pässe und Reisedokumente mit einer Gültigkeitsdauer von unter zwölf Monaten.

Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten;

ABl. L 142 vom 06.06.2009 S. 1 ff.; berichtigt ABl. L 188 vom 18.07.2009 S. 127

Mit der Änderungsverordnung vom 28.05.2009 werden Kinder unter zwölf Jahren und Personen, bei denen eine Abnahme von Fingerabdrücken physisch unmöglich ist, von der Pflicht zur Abgabe befreit. Ferner wurde als ergänzende Sicherheitsmaßnahme und zur Gewährleistung eines zusätzlichen Kinderschutzes der Grundsatz „eine Person – ein Pass“ eingeführt. Die Verordnung schafft keine Rechtsgrundlage für die ausschließlich nationalem Recht unterliegende Einrichtung oder Unterhaltung von Datenbanken für die Speicherung biometrischer Daten.

Verordnung (EU) 2019/1157 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erhöhung der Sicherheit der Personalausweise von Unionsbürger und der Aufenthaltsdokumente, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden, die ihr Recht auf Freizügigkeit ausüben;

ABl. L 188 vom 12.07.2019 S. 67 ff.

Die Verordnung beruht auf einem Vorschlag der Kommission vom 17.04.2018 [COM(2018) 212 final] und dient der Erhöhung der Sicherheit der von den EU-Mitgliedstaaten ausgestellten Personalausweisen und Aufenthaltsdokumenten, die Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen in Ausübung ihres Rechts auf Freizügigkeit ausgestellt werden. Während Reisepässe der EU-Mitgliedstaaten bereits seit 2004 nach einheitlichen Mindestsicherheitsstandards ausgestellt wurden, war die Gestaltung der nationalen Personalausweise hingegen heterogen. Die gegenseitige Anerkennung der nationalen Dokumente in den EU-Mitgliedstaaten soll durch die Verordnung (EU) 2019/1157 insgesamt verbessert werden und in der Folge auch zu einer vereinfachten Ausübung des Freizügigkeitsrechts führen.

Die Verordnung sieht folgende wesentliche Inhalte vor:

- Personalausweise müssen im einheitlichen Kreditkartenformat (ID-1) ausgestellt werden, eine maschinenlesbare Zone aufweisen und den Mindestsicherheitsnormen der Internationale Zivillufffahrt-Organisation (ICAO) entsprechen;

- Personalausweise sind mindestens fünf und höchstens zehn Jahre gültig;
- Erfassung biometrischer Daten (Gesichtsbild, Fingerabdrücke) durch qualifiziertes und ordnungsgemäß befugtes Personal;
- einheitlicher Mindestinformationsgehalt für Aufenthaltsdokumente von Unionsbürgern sowie einheitliches Format der Aufenthaltsdokumente für drittstaatsangehörige Familienangehörige, die sie infolge der Ausübung des Freizügigkeitsrechts erhalten.

Durch die Verordnung werden die Mitgliedstaaten aber nicht verpflichtet, Personalausweise oder Aufenthaltsdokumente einzuführen, wenn dies nach nationalem Recht nicht vorgesehen ist.

Die Verordnung trat am 02.08.2019 in Kraft und gilt ab dem 02.08.2021.

7. Digitalisierung von Visa-Verfahren

Auf Initiative der estnischen Präsidentschaft hat sich der SCIFA am 11./12.07.2017 und im Anschluss die RAG Visa mit Vorschlägen der estnischen Präsidentschaft zur Einführung von sog. „eVisa“ befasst. Bei „eVisa“ geht es zum einen um die Ersetzung des Visumklebeetiketts im Reisedokument durch ein digitales Visum, das im VIS gespeichert werden soll. Zum anderen geht es um die Möglichkeit der Online-Beantragung eines Visums. Der Vorschlag der Präsidentschaft wurde von der Mehrheit der Mitgliedstaaten grundsätzlich unterstützt.

Im Rahmen der im September 2019 abgeschlossenen Machbarkeitsstudie zu digitalen Visumverfahren (Studie über die Durchführbarkeit und die Auswirkungen von Optionen zur Digitalisierung der Visabearbeitung) konnten bereits wichtige Erkenntnisse für diese Initiative gesammelt werden.

Bei der Überarbeitung des EU-Visakodex im Jahr 2019 erklärten die EU-Gesetzgeber ausdrücklich das Ziel, in Zukunft eine gemeinsame Lösung zu entwickeln, die es ermöglicht, Schengen-Visumanträge online zu stellen und damit die jüngsten rechtlichen und technologischen Entwicklungen voll auszuschöpfen.

Die Covid-19-Pandemie, die zu einem weltweiten Stillstand der Schengen-Visaverfahren führte, erhöhte den Druck, die Arbeiten an der Digitalisierung der Visumverfahren zu beschleunigen. Das von der Kommission vorgeschlagene Migrations- und Asylpaket setzt daher das

Ziel, Visumverfahren bis 2025 vollständig zu digitalisieren. Die Initiative ist zudem im Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 aufgeführt und fügt sich in den allgemeinen EU-Ansatz zur Förderung der Modernisierung und Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen ein. Ein (weitgehend) papier- und kontaktloses Visumverfahren soll kostengünstiger und zeitsparender für Reisende und Konsulate sein und gleichzeitig ein Höchstmaß an Sicherheit an den EU-Grenzen gewährleisten.

Darüber hinaus wurde im Herbst 2020 ein Projekt zusammen mit eu-LISA zur Entwicklung und Erprobung eines Prototyps eines künftigen EU-Online-Visumantragsportals gestartet, das eine Analyse der Kosten sowie der technischen und rechtlichen Anforderungen eines künftigen EU-Online-Antragsportals liefern wird. Ein Pilotprojekt mit Litauen zur Erprobung eines digitalen Visums im Rahmen der Kaliningrader Sonderregelung für den Transitverkehr (STS) ist in Planung. Diese beiden Projekte werden mögliche Informationslücken über die Funktionsweise der zukünftigen digitalisierten Visabearbeitung (Online-Antrag und digitales Visum) füllen, indem sie insbesondere durch Tests quantitative und qualitative Daten liefern.

Die Kommission hat zur Digitalisierung der Visa-Verfahren am 04.12.2020 eine Roadmap vorgelegt. Eine öffentliche Konsultation erfolgt im 1. Quartal 2021, ein entsprechender Verordnungsvorschlag der Kommission ist für das 4. Quartal 2021 geplant.

VI. Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz

Die Bereiche Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz spielen im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets wichtige Rollen. In der zugrundeliegenden Kommissionsmitteilung vom 23.09.2020 (vgl. Nr. III.4.) werden eine wirksame Rückkehrpolitik und ein von der EU koordiniertes Konzept für Rückführungen als wichtige Ziele vorgegeben. Zu deren Erreichung schlägt die Kommission zusammengefasst im Wesentlichen Folgendes vor:

- Ernennung eines Rückkehrkoordinators innerhalb der Kommission, der durch ein neues hochrangiges Netz für Rückkehrfragen und eine neue operative Strategie unterstützt wird
- Vorlage einer neuen Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung
- Vollständige Umsetzung des ausgeweiteten Mandats der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache im Bereich der Rückkehr/Rückführung und Ernennung eines stellvertretenden Exekutivdirektors für Rückkehrfragen
- Rascher Abschluss der Verhandlungen über die überarbeitete Rückführungsrichtlinie (vgl. Nr. VI.1.4.)
- Geplante Annahme einer Strategie für die Zukunft des Schengen-Systems durch die Kommission
- Einrichtung eines Schengen-Forums
- Rasche und vollständige Umsetzung der neuen Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache durch Kommission, Mitgliedstaaten und Frontex
- Vorlage eines neuen EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025 durch die Kommission
- Überprüfung der Wirksamkeit der Sanktionsrichtlinie (vgl. Nr. VI.1.5.)
- Unverzögliche Einleitung von Maßnahmen zur Schaffung und Vertiefung von maßgerechten, umfassenden und ausgewogenen Migrationsdialogen und -partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern durch die Kommission und in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Vertreter und den Mitgliedstaaten
- Verstärkung der Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration
- Vollständige und wirksame Anwendung der bestehenden EU-Rückübernahmeabkommen und -vereinbarungen und Prüfung der Möglichkeiten für neue Abkommen
- Schaffung von Kooperationsanreizen und Verbesserung der Zusammenarbeit mithilfe des Visakodex (vgl. Nr. V.2.)

Im Folgenden werden die geltenden Rechtsvorschriften in diesen Bereichen dargestellt.

1. Richtlinien

1.1. Zusammenarbeit bei der Rückführung

Richtlinie 2001/40/EG des Rates vom 28. Mai 2001 über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen;

ABl. L 149 vom 02.06.2001 S. 34 ff.

Entscheidung des Rates vom 23. Februar 2004 zur Festlegung der Kriterien und praktischen Einzelheiten zum Ausgleich finanzieller Ungleichgewichte aufgrund der Anwendung der Richtlinie 2001/40/EG über die gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen (2004/191/EG);

ABl. L 60 vom 27.02.2004 S. 55 ff.

Die Richtlinie sieht die wechselseitige Vollstreckbarkeit bestimmter Rückführungsentscheidungen der Mitgliedstaaten vor. Gegenstand sind nur Entscheidungen, die auf Grundlage einer schwerwiegenden und akuten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder die nationale Sicherheit ergehen oder mit einem Verstoß gegen Einreise- oder Aufenthaltsbestimmungen begründet werden. Ein Verfahren, das eine systematische gegenseitige Information der Mitgliedstaaten untereinander regeln würde, ist nicht vorgesehen. Finanzielle Ungleichgewichte, die durch die Anwendung der Richtlinie zwischen den Mitgliedstaaten entstehen, sollen ausgeglichen werden. Die diesbezügliche Ratsentscheidung sieht hierzu vor, dass der Staat, der die Rückführungsentscheidung getroffen hat, gegenüber dem Vollstreckungsstaat die Rückführungskosten übernimmt.

Die Richtlinie wurde in Art. 1 des Zuwanderungsgesetzes vom 30.07.2004 (BGBl. I S. 1950) berücksichtigt.

1.2. Opferschutzrichtlinie

Richtlinie 2004/81/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Erteilung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige, die Opfer des Menschenhandels sind oder denen Beihilfe zur illegalen Einwanderung geleistet wurde und die mit den zuständigen Behörden kooperieren;
ABl. L 261 vom 06.08.2004 S. 19 ff.

Opfer von Menschenhandel, deren Aufenthalt im Mitgliedstaat für Ermittlungs- oder Gerichtsverfahren hilfreich sein kann, sollen einen Aufenthaltstitel für mindestens sechs Monate erhalten, sofern sie sich eindeutig zur Zusammenarbeit bereit erklären, alle Verbindungen zu den mutmaßlichen Menschenhändlern abgebrochen haben und die innere Sicherheit oder die öffentliche Ordnung nicht entgegensteht. Der Aufenthaltstitel kann verlängert und bei Wegfall der Voraussetzungen jederzeit entzogen werden. Die Mitgliedstaaten können die Regeln auch auf illegal eingeschleuste Personen anwenden und legen Vorschriften fest, nach denen den Betroffenen Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

Ziel der Richtlinie ist, zur Bekämpfung von illegaler Einwanderung, Schleusung und Menschenhandel beizutragen und zusätzliche Informationen über Menschenhändler- und Schleusernetze zu erhalten.

Die Umsetzung der Richtlinie in Deutschland erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I S. 1970).

1.3. Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer

Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln (sog. API-Richtlinie);
ABl. L 261 vom 06.08.2004 S. 24 ff.

Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Luftfahrtunternehmen bestimmte Daten von Passagieren, die aus Drittstaaten einreisen, der Grenzschutzbehörde auf Anforderung vor dem Abflug übermitteln. Damit sollen die Grenzkontrollen verbessert und die illegale Einwanderung bekämpft werden. Gefordert werden neun Einzelangaben, sog. API-

Daten (Advanced Passenger Information), die aus dem maschinenlesbaren Teil des Reisepasses zu entnehmen sind. Die Daten sind im Regelfall innerhalb von 24 Stunden zu löschen. Sie können nach nationalem Recht zur Strafverfolgung verwendet werden.

Die Richtlinie wurde in Deutschland durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes vom 22.12.2007 (BGBl. I S. 3214) umgesetzt.

Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität:
ABl. L 119 vom 04.05.2016 S. 132 ff.

Ziel der Richtlinie ist, die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Fluggästen von internationalen Flügen durch Fluggesellschaften an die Mitgliedstaaten zu regeln. Zudem wird die Verarbeitung dieser Daten durch die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten geregelt.

PNR-Daten bestehen aus den in den Buchungs- und Abfertigungssystemen der Fluggesellschaften gespeicherten Buchungsinformationen. Es werden folgende Daten erhoben: Abflugdaten, Reiseverlauf, Flugscheindaten, Kontaktinformationen, verwendetes Zahlungsmittel, Gepäckangaben.

Jeder Mitgliedstaat muss eine PNR-Zentralstelle errichten. Die PNR-Zentralstelle ist verantwortlich für die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung der Daten sowie die Übermittlung der Daten oder der Ergebnisse ihrer Verarbeitung an die zuständigen nationalen Behörden. Sie ist zudem verantwortlich für den Austausch von PNR-Daten und den Ergebnissen der Verarbeitung mit anderen Mitgliedstaaten und mit Europol.

Die Fluggesellschaften müssen den PNR-Zentralstellen in den Mitgliedstaaten die PNR-Daten zu internationalen Flügen, die in der EU ankommen beziehungsweise aus der EU abgegangen sind, zur Verfügung stellen. Die Mitgliedstaaten können zudem PNR-Daten zu ausgewählten EU-Flügen erheben, sind dazu allerdings nicht verpflichtet. Die Mitgliedstaaten sollen keinen Zugriff auf die Datenbanken der Fluggesellschaften haben.

Die Verarbeitung der erhobenen Daten darf nur zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität erfolgen. Die Daten sollen ausschließlich zu folgenden Zwecken verarbeitet werden: Überprüfung von Fluggästen vor ihrer Ankunft anhand im Voraus festgelegter Kriterien und der Datenbanken der Strafverfolgungsbehörden; Verwendung für konkrete Ermittlungs- und Strafverfolgungszwecke; Verwendung als Beitrag bei der Entwicklung von Kriterien zur Risikobewertung. Falls erforderlich und relevant, muss ein Mitgliedstaat die PNR-Daten von ermittelten Personen an die zuständigen Behörden eines anderen Mitgliedstaats übermitteln. PNR-Daten dürfen nur unter bestimmten Bedingungen an ein Nicht-EU-Land übermittelt werden.

Die von Fluggesellschaften übermittelten Daten müssen von der PNR-Zentralstelle für einen Zeitraum von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an den Mitgliedstaat, in dem der Flug angekommen beziehungsweise von dem er abgegangen ist, in einer Datenbank gespeichert werden. Nach sechs Monaten müssen die Daten „depersonalisiert“ werden, um bestimmte Informationen unkenntlich zu machen, darunter: Name, Anschrift und Kontaktdaten, alle Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift. Nach Ablauf dieser Sechs-Monatsfrist ist die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten nur zulässig, wenn berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies im Einzelfall für die Beantwortung von Anfragen von PNR-Daten durch die zuständigen Behörden oder Europol erforderlich ist, und dies durch eine Justizbehörde oder eine andere nationale Behörde genehmigt wird, die nach nationalem Recht dafür zuständig ist, zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Offenlegung erfüllt sind.

Die Richtlinie wurde in Deutschland umgesetzt durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/681 vom 06.06.2017 (Fluggastdatengesetz, BGBl. I S. 1484).

1.4. Rückführungsrichtlinie

Richtlinie 2008/115/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (sog. Rückführungsrichtlinie);

ABl. L Nr. 348 vom 24.12.2008 S. 98 ff.

Die Richtlinie ist auf die Harmonisierung der Rückkehrpolitik in den Mitgliedstaaten gerichtet. Ziel der Richtlinie ist es, klare, transparente und faire gemeinsame Mindeststandards zur

Rückführung aufzustellen, insbesondere zum Einsatz von Zwangsmaßnahmen, zur vorläufigen Gewahrsamnahme und zur Wiedereinreise von Personen, die sich illegal in einem Mitgliedstaat aufhalten und Staatsangehörige eines Drittstaates sind.

Die Rückführungsrichtlinie enthält u.a. folgende Regelungen:

- Anwendungsbereich (Art. 2): Die Richtlinie findet Anwendung auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige. Die Mitgliedstaaten können beschließen, die Richtlinie u.a. nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden, die in Verbindung mit dem illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen werden (und auch anschließend kein Aufenthaltsrecht erhalten) oder die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist.
- Rückkehrentscheidung (Art. 6): Gegen alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen ist grundsätzlich eine Rückkehrentscheidung zu erlassen. Hierunter ist die behördliche oder richterliche Entscheidung oder Maßnahme zu verstehen, mit der der illegale Aufenthalt festgestellt und eine Rückkehrverpflichtung auferlegt oder festgestellt wird (Art. 3 Nr. 4). Ausnahmen gelten u.a. für Personen, die von einem anderen Mitgliedstaat aufgrund von zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Richtlinie geltenden bilateralen Abkommen oder Vereinbarungen wieder aufgenommen werden. Die Mitgliedstaaten sind nicht gehindert, mit einer einzigen behördlichen oder richterlichen Entscheidung den legalen Aufenthalt zu beenden sowie eine Rückkehrentscheidung und/oder eine Abschiebungsentscheidung und/oder ein Einreiseverbot zu erlassen (Art. 6 Abs. 6).
- Freiwillige Ausreise (Art. 7): Die Rückkehrentscheidung sieht grundsätzlich eine angemessene Ausreisefrist zwischen sieben und 30 Tagen vor. Ausnahmen gelten bei Fluchtgefahr, Ablehnung eines Aufenthaltstitels als offensichtlich unbegründet oder missbräuchlich oder wenn die betreffende Person eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt (dann Absehen von der Ausreisefrist oder Verkürzung auf weniger als 7 Tage).
- Einreiseverbot (Art. 11): Rückkehrentscheidungen gehen mit einem Einreiseverbot einher, falls keine Frist für eine freiwillige Ausreise eingeräumt wurde oder falls der Rückkehrverpflichtung nicht nachgekommen wurde. In anderen Fällen kann eine Rückkehrentscheidung mit einem Einreiseverbot einhergehen. Die Dauer des Einreiseverbots wird in Anbetracht der jeweiligen Umstände des Einzelfalls festgesetzt und überschreitet grundsätzlich nicht fünf Jahre. Sie kann jedoch fünf Jahre überschreiten, wenn der Drittstaatsangehörige eine schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellt.

- Verfahrensgarantien und Rechtsbehelfe: Rückkehrentscheidungen ergehen schriftlich und enthalten eine sachliche und rechtliche Begründung (Art. 14). Die wichtigsten Elemente sind auf Wunsch schriftlich oder mündlich zu übersetzen. Ein wirksamer Rechtsbehelf ist zu eröffnen, die hierfür zuständige Behörde oder das Gericht müssen über die Möglichkeit verfügen, die Vollstreckung einstweilig auszusetzen (Art. 13).
- Haftgründe und Haftbedingungen: Die Inhaftnahme kann zur Vorbereitung oder Durchführung der Abschiebung als ultima ratio und für die kürzest mögliche Dauer insbesondere angeordnet werden, wenn Fluchtgefahr besteht oder die Betroffenen die Vorbereitung der Rückkehr oder das Abschiebungsverfahren umgehen oder behindern (Art. 15). Die Inhaftierung erfolgt grundsätzlich in speziellen Hafteinrichtungen. Sind in einem Mitgliedstaat solche speziellen Hafteinrichtungen nicht vorhanden und muss die Unterbringung in gewöhnlichen Haftanstalten erfolgen, so werden in Haft genommene Drittstaatsangehörige gesondert von den gewöhnlichen Strafgefangenen untergebracht (Art. 16 Abs. 1).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger (Neufassung):

COM(2018) 634 final

Am 12.09.2018 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vor. Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets, das die Kommission im Nachgang zum Europäischen Rat vom 28./29.06.2018 vorgelegt hat (siehe Nr. II.1.). Die Kommission hat dabei Herausforderungen identifiziert, die sie mit der Neufassung angehen möchte. So sähen sich die Mitgliedstaaten bei Rückführungsverfahren mit vielfältigen Schwierigkeiten konfrontiert, die sie daran hinderten, die Rückführungsentscheidungen erfolgreich durchzusetzen. Auch sei die Wirksamkeit der Rückführungspolitik der Union abhängig von der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer.

Der Vorschlag umfasst Änderungen in Bezug auf:

- Beschleunigte Grenzverfahren: Für Personen, deren Asylanträge während der Grenzabfertigungsverfahren abgelehnt wurden, gelten vereinfachte Rückführungsverfahren, um sicherzustellen, dass Rückführungsentscheidungen rasch an den Außengrenzen der EU, einschließlich in den kontrollierten Zentren, erlassen und durchgesetzt werden können.

- Klarere und schnellere Verfahren für den Erlass von Rückführungsentscheidungen, insbesondere für abgelehnte Asylsuchende. Eine Rückführungsentscheidung muss unmittelbar nach der Entscheidung eines Mitgliedstaats über die Beendigung eines legalen Aufenthalts ergehen.
- Straffere Rechtsbehelfsverfahren: Ergeht eine Rückführungsentscheidung in Folge eines abgewiesenen Asylantrags, ist ein Rechtsbehelf dagegen innerhalb von fünf Tagen einzulegen. Dieser ist jedoch auf eine Stufe beschränkt. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gegen Rückführungsentscheidungen auf Fälle beschränken können, die kein Risiko einer Verletzung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung bergen.
- Ferner wird eine Kooperationspflicht für Personen im Rahmen des Rückführungsverfahrens eingeführt. Dies wird den Mitgliedstaaten ermöglichen, Informationen zu erhalten, um die Identität irregulärer Migranten zu überprüfen und die für die Rückführung erforderlichen Reisedokumente zu erlangen.
- Um die freiwillige Rückkehr effizienter zu gestalten, müssen die Mitgliedstaaten spezielle Programme einrichten, um Personen zu unterstützen, die freiwillig zurückkehren möchten. Diese sollten auch eine finanzielle und eine praktische Unterstützung beinhalten. Gleichzeitig können die Mitgliedstaaten, wenn beispielsweise ein Sicherheits- oder ein Fluchtrisiko besteht, die für die freiwillige Rückkehr gewährte Frist verkürzen.
- Klare Vorschriften für die Inhaftnahme: Hierzu gehören gemeinsame Kriterien für die Bestimmung der Fluchtgefahr, die Möglichkeit, Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellen, in Haft zu nehmen und eine neue einheitliche Mindesthaftdauer von drei Monaten, um den Mitgliedstaaten ausreichend Zeit zu geben, Rückführungsverfahren erfolgreich vorzubereiten, zu organisieren und durchzuführen.
- Die Mitgliedstaaten können ein Einreiseverbot gegen Drittstaatsangehörige verhängen, wenn diese die EU verlassen und festgestellt wurde, dass sie keine Aufenthaltserlaubnis hatten. So kann der künftigen irregulären Migration und längeren irregulären Aufenthalten entgegengewirkt werden.

Der Bundesrat (BR-Drs. 473/18) hat in seiner Sitzung vom 23.11.2018 zum Vorschlag Stellung genommen und die herausgehobene Bedeutung der effektiven Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die kein Aufenthaltsrecht in der EU haben, für den Erfolg des GEAS betont. Er begrüßte daher ausdrücklich die geplante Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie, wie auch das mit der Überarbeitung verfolgte Ziel, mit einer Neufassung klarere und wirksamere Vorschriften über den Erlass von Rückkehrentscheidungen und über Rechtsbehelfe gegen diese

Entscheidungen zu schaffen. Der Bundesrat mahnte zugleich aber eine hohe Sorgfalt bei der Neufassung an, um das Risiko künftiger Auslegungstreitigkeiten zu minimieren. Zudem wurde die Bundesregierung aufgefordert, sich im Rat im Rahmen der Änderung der Rückführungsrichtlinie dafür einzusetzen, dass die Löschung von bestehenden Einreiseverboten im Schengener Informationssystem bis zur Begleichung aller ausstehenden öffentlichen Forderungen aufschiebend bedingt wird.

Wichtiger Kritikpunkt des Bundesrates ist Artikel 16 Abs. 1 Unterabsatz 2 des Richtlinienvorschlags, wonach es zu einer unerwünschten Doppelung von Rechtsschutzverfahren und damit im Ergebnis zu Verfahrensverzögerungen kommen könnte. Nach geltendem deutschen Recht würden Bescheide über die Versagung eines Schutzstatus regelmäßig zugleich mit einer Abschiebungsandrohung (Rückkehrentscheidung) verbunden. Damit bezöge sich auch das verwaltungsgerichtliche Asylstreitverfahren einheitlich auf beide Gegenstände. Die in Artikel 16 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Richtlinienvorschlags vorgesehene zeitliche Staffelung der jeweiligen Verwaltungs- und Rechtsschutzverfahren würde demgegenüber zu erheblichen Nachteilen in Form von Mehraufwand und einer deutlichen zeitlichen Verlängerung führen. Kritisch steht der Bundesrat auch der in Artikel 16 Absatz 3 Unterabsatz 2 Satz 1 und Artikel 22 Absatz 6 Unterabsatz 3 des Richtlinienvorschlags vorgesehenen Regelung gegenüber, dass über einen Antrag auf vorübergehende Aussetzung der Vollstreckung einer Rückkehrentscheidung regelmäßig innerhalb von 48 Stunden nach Antragstellung zu entscheiden ist und lehnt diese ab. Nach den Erfahrungen der Praxis sei eine solche Frist nicht einhaltbar.

Die Beratungen des Vorschlags haben auf Ebene der Ratsarbeitsgruppe Migration im Dezember 2018 begonnen. Unter den Mitgliedstaaten besteht große Einigkeit hinsichtlich der allgemeinen Zielsetzung des Vorschlags, Differenzen bestehen insbesondere bezüglich der Rechtsmittel- und Grenzverfahren. Dabei zeigt sich ein starkes Bestreben der Mitgliedstaaten, ihre vorhandenen nationalen Verfahren in der Neufassung möglichst abgebildet zu sehen.

Am 07.06.2019 hat der Rat eine partielle allgemeine Ausrichtung und somit seine Verhandlungsposition zu der von der Kommission am 12.09.2018 vorgeschlagenen Überarbeitung der Rückführungsrichtlinie beschlossen. Ausgenommen von der Festlegung sind Art. 22 (Grenzverfahren) sowie die damit zusammenhängenden Erwägungsgründen (Ziff. 32 bis 36). Wesentliche Inhalte der Ratsposition sind:

- In Art. 6 wird der Begriff der Fluchtgefahr genauer definiert. U. a. könne Fluchtgefahr beim Aufgriff im Zusammenhang mit dem irregulären Überschreiten einer Außengrenze, bei früherer Verurteilung wegen einer schweren Straftat sowie bei Verwendung von falschen/gefälschten Reisedokumenten, Aufenthaltstiteln etc. angenommen werden. Die Mitgliedstaaten können in ihren nationalen Rechtsvorschriften zusätzliche objektive Kriterien festlegen, wie etwa fehlende Unterlagen zum Identitätsnachweis oder laufende strafrechtliche Ermittlungen oder Verfahren wegen einer Straftat.
- In Art. 7 werden die Mitwirkungspflichten in allen Phasen des Rückkehrverfahrens festgelegt. Unter anderem sollen die Drittstaatsangehörigen alle für die Feststellung oder Überprüfung der Identität erforderlichen Elemente bereitstellen und auf Ersuchen die unternommenen Anstrengungen nachweisen sowie bei den zuständigen Behörden von Drittländern die Ausstellung eines gültigen Reisedokuments beantragen und alle Informationen und Erklärungen vorlegen, die für die Ausstellung eines solchen Dokuments erforderlich sind, und mit diesen Behörden zusammenarbeiten.
- Laut Erwägungsgrund 13 und 14 (in Verbindung mit Art. 9) soll der freiwilligen Ausreise den Vorrang eingeräumt werden. Die Frist könne bis zu 30 Tagen betragen, wobei die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass diese nur auf Antrag gewährt wird. Die Frist wird bei Fluchtgefahr sowie wenn der Drittstaatsangehörige eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung oder aber nationale Sicherheit darstellt nicht eingeräumt. Zur Förderung der freiwilligen Ausreise sollten die Mitgliedstaaten über Aktionsprogramme für verstärkte Rückkehrhilfe und -beratung verfügen, die auch Hilfe zur Wiedereingliederung in den Bestimmungsdrittstaaten umfassen können. Es wird klargestellt, dass die Richtlinie kein subjektives Recht auf Unterstützung bei der freiwilligen Ausreise oder der Wiedereingliederung begründet. In Art. 10 werden Details zu den Abschiebungen geregelt. Neu vom Rat aufgenommen ist, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Abschiebung, einschließlich der Inhaftnahme, von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen oder einer anderen Person oder Einrichtung getragen werden, die eine Verpflichtungserklärung unterzeichnet hat, die die vorherige Einreise und den Aufenthalt in der Europäischen Union erleichtert hat.
- Jeder Mitgliedstaat muss für die Einrichtung, den Betrieb, die Instandhaltung und die Weiterentwicklung eines nationalen Rückkehrmanagementsystems, in dem alle notwendigen Informationen für die Umsetzung dieser Richtlinie verarbeitet werden, insbesondere im Hinblick auf die Handhabung von Einzelfällen und rückkehrbezogenen Verfahren (Art. 14) sorgen.

- In Art. 16 und 16a werden die Rechtsbehelfsvorschriften angepasst. So soll in den nationalen Vorschriften eine Mindesteinlegungsfrist festgelegt werden, die 14 Tage nicht überschreiten darf. Die Mitgliedstaaten müssen vorsehen, dass während der Rechtsbehelf in erster Instanz entweder aufschiebende Wirkung hat oder dass ein Gericht befugt ist, diese anzuordnen bzw. wiederherzustellen.
- Gemäß Art. 18 kann eine Inhaftnahme auch dann erfolgen, wenn die betreffenden Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellen. Alle Haftgründe sollen in den nationalen Vorschriften geregelt werden. Jeder Mitgliedstaat legt eine Höchsthaftdauer von mindestens drei Monaten und höchstens sechs Monaten fest. In den Erwägungsgründen 31 sowie 31a wurde neu vom Rat aufgenommen, dass die Inhaftierung grundsätzlich (somit wären Ausnahmen möglich) in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen soll. Die Trennung von den gewöhnlichen Strafgefangenen könne auch dadurch gewährleistet werden, dass diese Drittstaatsangehörigen in eigens dafür vorgesehenen Teilen von Haftanstalten untergebracht werden, die nur zu diesem Zweck genutzt werden.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt nach wie vor noch nicht verabschiedet.

Der Berichtsentwurf des Berichterstatters zum Kommissionsvorschlag liegt seit dem 21.02.2020 vor, die Änderungsvorschläge der Mitglieder des LIBE-Ausschusses seit dem 28.09.2020. Die Diskussionen über den Bericht und die vorgeschlagenen Änderungen fanden im LIBE-Ausschuss am 21.09. und 15.10.2020 statt.

Die Kommission forderte bei Vorlage des Migrations- und Asylpakets, dass auch die Verhandlungen über die Rückführungsrichtlinie – gemeinsam mit der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems – zügig abgeschlossen werden sollten. Der Vorschlag zur Neufassung der Rückführungsrichtlinie wird ergänzt durch den geänderten 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 (vgl. Nr. III.4.1.3.). Darin soll nach Art. 41a u.a. ein Rückkehrverfahren an der Grenze eingeführt werden, das das im Vorschlag der Kommission für eine Neufassung der Rückführungsrichtlinie vorgesehene Rückkehrverfahren an der Grenze ersetzt.

1.5. Sanktionsrichtlinie

Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen;

ABl. L 168 vom 30.06.2009 S. 24 ff.

Die Sanktionsrichtlinie will die illegale Einwanderung in die EU bekämpfen, indem Maßnahmen gegen die illegale Beschäftigung intensiviert werden. Als zentrales Element statuiert sie ein allgemeines Verbot der Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Gemeinsame Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen werden festgelegt, die gegen Arbeitgeber, die gegen das Verbot verstoßen, zu treffen sind.

Die Richtlinie findet Anwendung auf Arbeitgeber und Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Nicht anwendbar ist sie auf Personen, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, aber unter Verletzung ihres aufenthaltsrechtlichen Status einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Von einer Anwendung auf illegal aufhältige Drittstaatsangehörige, deren Rückführung aufgeschoben wurde (Geduldete) und denen nach innerstaatlichem Recht die Ausübung einer Beschäftigung gestattet ist, kann einzelstaatlich abgesehen werden.

Die Richtlinie setzt in erster Linie bei Arbeitgebern von illegal Beschäftigten an. Im Mittelpunkt stehen Mindeststandards über folgende Maßnahmen bzw. Sanktionen:

- Prüf- und Meldepflichten bei Einstellung von Arbeitnehmern aus Drittstaaten. Arbeitgeber, die ihren Verpflichtungen nachgekommen sind, werden nur haftbar gemacht, wenn sie Kenntnis davon hatten, dass der vorgelegte Aufenthaltstitel gefälscht ist.
- Finanzielle Sanktionen (Geldbußen und Übernahme der Rückführungskosten).
- Strafrechtliche Sanktionen bei groben Verstößen. In fünf besonders schwerwiegenden Fallkonstellationen (z.B. Wiederholungsfall, besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen) ist die Zuwiderhandlung als Straftat zu verfolgen. Art und Maß der Strafe bestimmen sich nach einzelstaatlichem Recht.
- Beschränkte Generalunternehmerhaftung bei Vergabe von Unteraufträgen.

Neben der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung verbessert die Richtlinie die Rechtsstellung illegal beschäftigter Drittstaatsangehörigen wie folgt:

- Verpflichtung der Arbeitgeber, noch zustehende Vergütungen sowie hierauf vom Arbeitgeber zu entrichtende Steuern und Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitnehmer auszubezahlen. Der Zahlungsanspruch wird ergänzt durch Regelungen, die es den illegal Beschäftigten erleichtern, ihre Ansprüche gegen die Arbeitgeber durchzusetzen (z.B. Vermutung einer mindestens dreimonatigen Dauer des Beschäftigungsverhältnisses).
- Erleichterung der Einreichung von Beschwerden gegen Arbeitgeber.
- Befristete Aufenthaltstitel für Opfer von besonders ausbeuterischen Arbeitsbedingungen und illegal beschäftigten Minderjährigen im Einzelfall, wenn sie in Verfahren gegen ihre Arbeitgeber kooperieren (in Anlehnung an die Opferschutzrichtlinie, vgl. Nr. VI. 2.2). Die Dauer des Aufenthaltstitels ist an die Verfahrensdauer gekoppelt.

Um Verstöße gegen das Beschäftigungsverbot wirksam aufzudecken, müssen die zuständigen nationalen Behörden auf der Grundlage einer Risikobewertung wirksame und angemessene Inspektionen in Unternehmen durchführen.

In ihrer Mitteilung zum neuen Migrations- und Asylpaket hat die Kommission eine Prüfung angekündigt, wie die Wirksamkeit der Richtlinie gestärkt werden kann und ob weitere Maßnahmen erforderlich sind.

2. Verordnungen

2.1. Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen

Verordnung (EU) 2019/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Schaffung eines europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen; ABl. L 198 vom 25.07.2019 S. 88 ff.

Mit der Verordnung werden Vorschriften festgelegt, die darauf abzielen, eine gute Zusammenarbeit, Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen, der Kommission und den EU-Agenturen sicherzustellen. Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen werden von den Mitgliedstaaten und der EU in Drittländer entsandt, um dort Kontakte mit den Behörden zu Einwanderungsfragen (Verhütung und Bekämpfung der illegalen Einwanderung, Erleichterung der Rückkehr, Steuerung der legalen Migration) herzustellen und aufrechtzuerhalten. Dies geschieht mithilfe eines Europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Zuwanderungsfragen.

Die EU hat hierfür bereits 2004 die Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen angenommen, um die Bemühungen der Beamten in Drittländern oder -regionen zu koordinieren. Diese wurde durch Verordnung (EU) Nr. 493/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates vom 19. Februar 2004 zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen angepasst. Da jedoch derzeit nahezu 500 Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen durch die Mitgliedstaaten in über 100 Länder entsandt sind, waren nach wie vor Lücken bei der Koordinierung zu verzeichnen, die mit den neuen Vorschriften angegangen werden.

Die Kommission legte deshalb am 16.05.2018 einen Verordnungsvorschlag zur Schaffung eines europäischen Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen vor [COM(2018) 303 final].

Am 14.11.2018 erteilte der AStV das Mandat zur Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen. Das Plenum des EP stimmte am 01.02.2019 der Aufnahme interinstitutioneller Verhandlungen zu, die im Februar 2019 begonnen haben. Das Europäische Parlament stimmte am 16.04.2019 über eine politische Einigung ab. Der Rat hat die Verordnung am 14.06.2019 verabschiedet. Die Verordnung trat am 14.08.2019 in Kraft.

Die Bestimmungen umfassen folgende Regelungen:

- Einsatz eines Lenkungsausschusses auf EU-Ebene zur Stärkung des Netzmanagements und der Koordinierung der Verbindungsbeamten, wobei die Zuständigkeit der entsendenden Behörden gewahrt bleibt, damit Wirksamkeit und klare Kommunikationswege gewährleistet werden;
- Stärkung der Rolle für Verbindungsbeamte bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität;
- Sammeln von Informationen durch Verbindungsbeamte, um Drittstaaten bei der Verhinderung irregulärer Migrationsströme zu unterstützen und die zum Grenzmanagement an den Außengrenzen der EU beitragen sollen;
- Verbindungsbeamte können die Mitgliedstaaten auch bei der Rückführung von illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen unterstützen;
- Bereitstellung von Mitteln zur Unterstützung der Tätigkeiten von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, die in Absprache mit dem Lenkungsausschuss zugewiesen werden.

2.2. Schengener Grenzkodex

Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex)

ABl. L 77 vom 23.03.2016 S. 1 ff.

Der Schengen-Raum ist eine der größten Errungenschaften der EU. Er ist ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem sich die Personen, die sich legal in der EU aufhalten, frei bewegen können, ohne Grenzkontrollen unterworfen zu sein. Seit 1985 ist er schrittweise gewachsen und umfasst fast alle EU-Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Bulgarien, Kroatien, Zypern, Irland und Rumänien) und einige assoziierte Nicht-EU-Länder (Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein). Bulgarien, Kroatien und Rumänien befinden sich im Beitrittsprozess und wenden den Schengen-Acquis bereits in weitem Umfang an.

Der Schengener Grenzkodex (SGK) legt Regeln für die Grenzkontrollen von Personen fest, die die Außengrenzen der Mitgliedstaaten überschreiten. An den Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten finden in Bezug auf Personen im Grundsatz keine Grenzkontrollen statt.

Der Kodex legt Vorschriften fest, die Folgendes regeln:

- Personenkontrollen an den Außengrenzen;
- Einreisebedingungen;
- die Voraussetzungen für eine vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen des Schengen-Raums im Falle einer ernsthaften Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit.

Beim Überschreiten der Außengrenzen werden Staatsangehörige von Nicht-EU-Ländern, die nicht nach EU-Recht Anspruch auf freien Personenverkehr haben, eingehenden Kontrollen gemäß den Voraussetzungen für die Einreise in das jeweilige Land unterzogen. Diese Kontrollen umfassen die systematische Abfrage einschlägiger Datenbanken wie dem Schengener Informationssystem (SIS) sowie, falls eine Visumpflicht besteht, die Überprüfung der betroffenen Person im Visa-Informationssystem (VIS).

Im Raum ohne Kontrollen an den Binnengrenzen (d.h. der Schengen-Raum) darf jede Person ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit die Binnengrenzen ohne Grenzkontrollen überschreiten.

Die nationalen Polizeibehörden sind jedoch befugt, polizeiliche Kontrollen durchzuführen, unter anderem auch im Grenzgebiet; dabei gelten bestimmte Regelungen und Einschränkungen.

Vorübergehende Binnengrenzkontrollen können nur als letztes Mittel, in Ausnahmesituationen und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit wiedereingeführt werden. Sie können im Ausnahmefall geboten sein, wenn:

- die öffentliche Ordnung oder die innere Sicherheit ernsthaft bedroht ist: In diesem Fall ist den betroffenen Schengen-Ländern die Wiedereinführung von Grenzkontrollen bei vorhersehbaren Ereignissen (z.B. wichtigen Sportveranstaltungen, Konferenzen usw.) für höchstens sechs Monate bzw. in Fällen, die sofortiges Handeln erfordern, für einen Zeitraum von höchstens zwei Monaten gestattet;
- der Schengen-Evaluierungsmechanismus schwerwiegende und anhaltende Mängel bei Kontrollen an den Außengrenzen ergibt, durch die das Funktionieren des Schengen-Raums insgesamt gefährdet ist. In solchen Fällen kann der Rat empfehlen, dass ein oder mehrere EU-Länder für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren an allen oder bestimmten Abschnitten ihrer Binnengrenzen Kontrollen wiedereinführen.

Verordnung (EU) 2017/458 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 2016/399 hinsichtlich einer verstärkten Abfrage von einschlägigen Datenbanken an den Außengrenzen;

ABl. L 74 vom 18.03.2017 S. 1 ff.

Die Verordnung (EU) 2017/458 sieht an den Außengrenzen des Schengen-Raums bei Ein- und Ausreise systematische Kontrollen für Personen, die nach Unionsrecht freizügigkeitsberechtigt sind, vor. Dies gilt zusätzlich zu den bereits bestehenden Kontrollen für Drittstaatsangehörige. Nach den bis dahin geltenden Regeln des SGK unterlagen freizügigkeitsberechtigte Personen an den Außengrenzen lediglich einer sog. Mindestkontrolle, d.h. einer Kontrolle, die die Feststellung ihrer Identität anhand der vorgelegten Dokumente ermöglicht. Diese geänderten Bestimmungen wurden als Reaktion auf die Terroranschläge eingeführt, von denen bereits zahlreiche EU-Länder in der Vergangenheit betroffen waren. Sie dienen insbesondere dem Ziel, Bedrohungen durch in der EU geborene Terrorkämpfer, die ins Ausland gehen oder aus dem Ausland zurückkehren („foreign fighters“), besser begegnen zu können. Diese Kontrolle beinhaltet im Wesentlichen:

- die Überprüfung der Identität und der Staatsangehörigkeit der Personen sowie der Gültigkeit und Echtheit des Reisedokuments durch Abfrage von einschlägigen Datenbanken (Schengener Informationssystem, Interpol-Datenbank verlorener und gestohlener Reisedokumente sowie nationale Datenbanken mit Angaben zu gestohlenen, unterschlagenen, verlorenen und für ungültig erklärten Reisedokumenten) und
- die Überprüfung, ob diese Personen nicht als Gefahr für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder die öffentliche Gesundheit angesehen werden.

Die Verordnung sieht folgende Ausnahme vor: Würden die Kontrollen zu unverhältnismäßigen Auswirkungen auf den Verkehrsfluss führen, können die Mitgliedstaaten die Kontrollen gezielt auf Basis einer Bewertung der Risiken für die innere Sicherheit, die öffentliche Ordnung, die internationalen Beziehungen eines der Mitgliedstaaten oder einer Gefährdung der öffentlichen Gesundheit durchführen.

Im Zusammenhang mit dem SGK sind noch folgende ergänzende Verordnungen relevant:

- Verordnung (EU) Nr. 265/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. März 2010 zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen und der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 in Bezug auf den Verkehr von Personen mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt;
ABl. L 85 vom 31.03.2010 S. 1 ff.

Mit dieser Verordnung wird der Personenverkehr im Schengen-Raum durch Gleichstellung von Visa für einen längerfristigen Aufenthalt mit erteilten Aufenthaltstiteln erleichtert. Drittstaatsangehörige mit einem Visum für den längerfristigen Aufenthalt können für drei Monate (in einem Zeitraum von sechs Monaten) zu den gleichen Bedingungen wie Inhaber von Aufenthaltstiteln in andere Mitgliedstaaten reisen.

- Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen;
ABl. L 295 vom 06.11.2013 S. 27 ff.

Mit Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 wurde der Schengen-Evaluierungsmechanismus eingerichtet (vgl. Art. 43 Verordnung 2016/399). Dabei handelt es sich um ein System mit dem die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission gemeinsame regelmäßige Evaluierungen vornehmen müssen, um die ordnungsgemäße Anwendung der EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Verwaltung der Außengrenzen sowie des Ausbleibens der Grenzkontrollen an den Binnengrenzen, einschließlich des Schengener Grenzkodex, zu überprüfen. Ziel ist es, sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten im Schengen-Raum in der Umsetzungspraxis einheitlich hohe Standards anlegen. Zur Umsetzung des Evaluierungsmechanismus richtet die Kommission ein mehrjähriges (über 5 Jahre laufendes) und ein jährliches Inspektionsprogramm ein. Diese Evaluierung findet regelmäßig in Form von angekündigten und unangekündigten Inspektionen auf dem jeweiligen Gebiet der Schengen-Staaten statt.

Werden bei der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen schwerwiegende Mängel festgestellt, kann die Kommission einem Mitgliedstaat empfehlen, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen. Der betroffene Mitgliedstaat muss einen Aktionsplan zur Beseitigung dieser Mängel vorlegen, über dessen Umsetzung er der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten alle sechs Monate berichtet. In Fällen schwerwiegender und wiederholter Mängel können als letztes Mittel Binnengrenzkontrollen wiedereingeführt werden.

- Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisesystems: ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1 ff.

Die Verordnung (EU) 2017/2225 ändert den SGK in Bezug auf die künftige Nutzung des EES an den EU-Außengrenzen. Sie dient insbesondere dem Zweck, das Abstempeln der Reisedokumente bei der Ein- und Ausreise von Nicht-EU-Bürgern durch direkte Registrierung im EES zu ersetzen.

Vorschlag für eine Verordnung zur Anpassung der Verordnung (EU) 2016/399 in Hinblick auf die Änderung der Vorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen:
COM(2017) 571 final

Die Kommission legte am 27.09.2017 [COM(2017) 571 final] einen Verordnungsvorschlag für eine Verordnung zur Anpassung der Verordnung (EU) 2016/399 in Hinblick auf die Änderung

der Vorschriften für die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen vor.

Die Kommission schlägt im Verordnungsentwurf vor, die derzeit nach den Artikeln 25 und 27 des Schengener Grenzkodexes geltenden Fristen auf bis zu ein Jahr (anstelle von sechs Monaten) zu erhöhen und gleichzeitig strengere Verfahrensgarantien einzuführen, darunter die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu bewerten, ob die festgestellte Bedrohung durch alternative Maßnahmen wirksamer angegangen werden könnte, sowie die Vorlage einer eingehenden Risikoanalyse. Weiterhin sollen die Mitgliedstaaten zudem in die Lage versetzt werden, die Kontrollen ausnahmsweise zu verlängern, wenn dieselbe Bedrohung länger als ein Jahr besteht und wenn entsprechende außergewöhnliche nationale Maßnahmen wie die Verhängung des Ausnahmezustands im Hoheitsgebiet getroffen wurden, um der Bedrohung zu begegnen. Eine solche Verlängerung soll einer Empfehlung des Rates bedürfen, die wiederum der Stellungnahme der Kommission Rechnung tragen müsste, und wäre auf Sechs-Monats-Zeiträume begrenzt, die höchstens dreimal verlängert werden könnten, wobei der maximale Zeitraum zwei Jahre betragen würde.

Der Bundesrat hat in seiner Sitzung vom 15.12.2017 zum Verordnungsvorschlag Stellung genommen (BR-Drs. 692/17) und das mit dem Vorschlag verfolgte Ziel, die Vorschriften über die vorübergehende Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen zu aktualisieren und damit flexibler zu gestalten, begrüßt. Als kritisch erachtete der Bundesrat die Formulierung des Art. 27a Abs. 4, nach der es den Anschein habe, dass Kommission und Rat eine finale Entscheidungskompetenz über eine mögliche Verlängerung von Binnengrenzkontrollen über ein Jahr hinaus hätten. Dies schränke nach Auffassung des Bundesrats die nationale Souveränität eines Mitgliedstaats ein.

Die Verhandlungen zu diesem Verordnungsvorschlag sind noch nicht abgeschlossen.

Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Funktionsweise des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus gemäß Artikel 22 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates;
KOM(2020) 779 final

Vor dem ersten Schengen-Forum veröffentlichte die Kommission am 25.11.2020 einen Bericht über die Umsetzung der Schengen-Regeln in den letzten fünf Jahren, in dem sie zugleich

operative Maßnahmen zur Verbesserung des Schengen-Evaluierungsmechanismus (z. B. neue Trainings, Best-practices-Kataloge) vorschlug. Der Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus soll eine wirksame Anwendung der Schengen-Regeln gewährleisten. Auf Grundlage der Ergebnisse von mehr als 200 Evaluierungen, die zwischen 2015 und 2019 durchgeführt wurden, wird in dem Bericht festgestellt, dass die Schengen-Staaten die Schengen-Regeln insgesamt angemessen umsetzten, wobei nur in einer begrenzten Anzahl von Ländern schwerwiegende Mängel festgestellt und insgesamt umgehend behoben wurden. Wiederkehrende Mängel (z. B. unzureichende Anzahl an Personal; technologische, regulatorische Barrieren) und divergierende Praktiken blieben jedoch bestehen und könnten letztlich das Funktionieren des Schengen-Raums beeinträchtigen.

Vorbereitung einer neuen Schengen-Strategie: Erstes Schengen-Forum am 30. November 2020

Am 30.11.2020 fand das erste Schengen-Forum mit Mitgliedern des Europäischen Parlaments, EU-Innenministern und den zuständigen EU-Kommissaren statt. EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen machte in ihrem Eröffnungsstatement auf den bedeutenden Anstieg von temporären Binnengrenzkontrollen aufmerksam. Während diese zwischen 2006 und 2014 insgesamt nur 35 Mal wiedereingeführt worden seien, sei dies seit 2015 bereits 205 Mal geschehen. Die sich anschließende Diskussion fokussierte sich auf folgende Bereiche:

- Verbesserung des Schengen-Evaluierungsmechanismus (operativ wie legislativ);
- Revision des Schengener Grenzkodex: Ziel ist die Überwindung bestehender Binnengrenzkontrollen; sichergestellt werden soll auch, dass potentielle zukünftige Binnengrenzkontrollen stets verhältnismäßig sind und nur für einen begrenzten Zeitraum wiedereingeführt werden;
- Schutz der EU-Außengrenzen: rasche Implementierung der noch fehlenden Informationssysteme des Einreise-/Ausreisystems (EES) und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) ergänzend zu den bereits bestehenden Datenbanken des Schengener Informationssystems (SIS) und Visa-Informationssystem (VIS); Ziel ist deren Interoperabilität bis 2023;
- Unterstützung der Grenzschutzbeamten der Mitgliedstaaten durch die ständige Reserve der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ab Januar 2021;
- Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit; sowie

- Stärkung der Schengen-Governance: regelmäßige Treffen des Schengen-Forums auf der Grundlage von Berichten der Kommission zur politischen Einbindung aller relevanten Beteiligten.

Das erste Schengen-Forum bildete den Auftakt für die Vorbereitung einer neuen Schengen-Strategie, die die Kommission im Mai 2021 vorlegen will. Das Forum wird hierzu auf politischer wie technischer Ebene regelmäßig tagen. Die Kommission hat hierzu außerdem zwischenzeitlich eine EU-Konsultation eingeleitet, in der Interessensträger zur Mitgestaltung des Schengen-Raums bis Mitte März 2021 Beiträge einreichen konnten.

2.3. Kleiner Grenzverkehr

Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen;

ABl. L 405 vom 30.12.2006 S. 1 ff.; berichtigt ABl. L 29 vom 03.02.2007 S. 3 ff.

Die Verordnung gestattet es den Mitgliedstaaten, Grenzbewohner von bestimmten allgemeinen Regeln des Schengener Grenzkodex (SGK) auszunehmen. Grenzbewohner sind grundsätzlich nur Drittstaatsangehörige, die seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Grenzgebiet ansässig sind (bis zu 30 km von der Grenze entfernte Zone; in Ausnahmefällen können Verwaltungsbezirke, die bis zu 50 km ins Landesinnere reichen, einbezogen werden). Die Grenzbewohner erhalten auf Antrag eine Grenzübertrittsgenehmigung, mit der sie sich bis zu drei Monate im benachbarten Mitgliedstaat aufhalten können. Ferner wird den Inhabern in eng begrenzten Ausnahmefällen die Möglichkeit eröffnet, die Grenze außerhalb der Grenzübergangsstellen zu überschreiten. Voraussetzung für den erleichterten Grenzübertritt ist insbesondere, dass die Grenzbewohner nicht zur Einreiseverweigerung ausgeschlossen sind und keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, Ordnung und Gesundheit darstellen.

Verordnung (EU) Nr. 1342/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des Grenzgebiets um den Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke;

ABl. L 347 vom 30.12.2011 S. 41 ff.

Mit der Verordnung wird das Grenzgebiet um den Oblast Kaliningrad und bestimmte polnische Verwaltungsbezirke erweitert. Die Änderung beruht auf der außergewöhnlichen geografischen Lage der Oblast Kaliningrad. Kommission und Rat gaben eine gemeinsame Erklärung zu Protokoll, wonach die Änderung keinen Präzedenzfall darstellt und die allgemeine Definition des Begriffs „Grenzgebiet“ nach der Verordnung nicht berührt. Polen verpflichtete sich in einer Erklärung, Sicherheitsvorkehrungen zu treffen.

2.4. Europäische Grenzschutzagentur (Frontex)

Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (Seeaußengrenzverordnung);

ABl. L 189 vom 27.06.2014 S. 93 ff.

Die Verordnung (EU) Nr. 656/2014 legt die Vorschriften für die Überwachung der Seegrenzen der EU, das Abfangen von Schiffen, die mutmaßlich irreguläre Migranten befördern, und die Rettung von Personen in Seenot im Rahmen der von Frontex koordinierten Grenzüberwachungseinsätze fest. Ziel ist es, die wirksame Überwachung von Grenzübertritten an den Außengrenzen sicherzustellen, um irreguläre Migration und grenzüberschreitende Kriminalität zu bekämpfen sowie in Seenot geratenen Menschen Hilfe zu leisten.

Wesentliche Regelungen der Verordnung sind:

- Art. 4 regelt den Grundsatz der Nichtzurückweisung, der die Ausschiffung in ein Land verhindern soll, in dem Betroffene möglicherweise der Verfolgung oder einer Todesgefahr ausgesetzt wären;
- Sichtung (Art. 5) und Abfangen (Art. 6-8) von Schiffen, die mutmaßlich ohne Grenzkontrollen in die EU einzulaufen versuchen bzw. der Schleusung von Migranten dienen;
- Art. 9 regelt ggf. erforderliche Such- und Rettungseinsätze für in Seenot geratene Schiffe bzw. Personen (Pflicht zur Seenotrettung).

Verordnung 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. September 2016 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 863/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 und der Entscheidung 2005/267/EG des Rates;
ABl. L 251 vom 16.09.2016 S. 1 ff.

Die im Jahr 2004 errichtete Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen (Frontex) mit Sitz in Warschau nahm im Oktober 2005 ihre Arbeit auf. Legitimiert wurde Frontex durch Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates vom 26.10.2004 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 349 vom 25.11.2004 S. 1 ff.). Die Agentur sollte die Mitgliedstaaten unterstützen und die operative Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten beim Schutz der Außengrenzen koordinieren. Daneben unterstützte Frontex bei der Ausbildung von Grenzschutzbeamten, erstellte Risikoanalysen, verfolgte die Entwicklungen der für die Kontrolle und Überwachung der Außengrenzen relevanten Forschung, wirkte bei gemeinsamen Aktionen an den Außengrenzen mit und leistete Unterstützung bei der Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen.

Durch Verordnung (EG) Nr. 863/2007 (ABl. L 199 vom 31. Juli 2007 S. 30 ff.) wurde die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 geändert und ermöglichte es, dass die Mitgliedstaaten in Ausnahmesituationen die Entsendung von Soforteinsatzteams für Grenzsicherungszwecke („RABIT-Teams“) aus anderen Mitgliedstaaten zur befristeten Unterstützung ihrer nationalen Grenzschutzbeamten anfordern konnten. Frontex koordinierte derartige Einsätze und finanzierte die Sachkosten für die Fortbildung und den Einsatz der abgestellten Beamten.

Durch Verordnung (EU) Nr. 1168/2011 (ABl. L 304 vom 22.11.2011 S. 1 ff.) wurde Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 erneut geändert. Mit der Änderung wurden die operativen Befugnisse von Frontex gestärkt (Führungsrolle bei gemeinsamen Grenzschutzaktionen mit Mitgliedstaaten, Ausstattung mit eigenen Haushaltsmitteln zum Erwerb technischer Ausrüstung, Entsendung von Verbindungsbeamten in Drittstaaten). Hiervon unberührt blieben die originären Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten für den Außengrenzschutz. Die zu Frontex abgeordneten Beamten nahmen ihre Befugnisse weiterhin nur unter den Anweisungen des jeweiligen Einsatzmitgliedstaats wahr.

Seit Oktober 2016 bis 31.12.2020 bildete die Verordnung (EU) 2016/1624 die Grundlage dafür, das europäische Grenzschutzsystem weiterzuentwickeln. Die Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 wurde damit aufgehoben. Die Verordnung rief eine neue Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache ins Leben, um erstmals die Wirksamkeit einer integrierten Grenzverwaltung an den Außengrenzen der EU sowie der Schengen-assozierten Länder zu gewährleisten. Sie tritt an die Stelle der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den EU-Außengrenzen, hat jedoch dieselbe Rechtspersönlichkeit. Die Europäische Grenz- und Küstenwache besteht aus der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, die auf Grundlage von Frontex und der für die Grenzverwaltung zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und der Schengen-assozierten Länder eingerichtet wurde.

Wesentliche Kernelemente der Europäischen Grenz- und Küstenwache sind:

- Einrichtung eines Monitoring- und Risikoanalysezentrums zur Beobachtung der Migrationsströme bei der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache sowie Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen durch dieses Zentrum (einschließlich der Bewertung der Kapazitäten, die den Mitgliedstaaten zur Bewältigung von Gefahren und Belastungen an den Außengrenzen zur Verfügung stehen)
- Entsendung von Verbindungsbeamten der Agentur in die Mitgliedstaaten, um Zugang zu nationalen Behörden zu gewährleisten und Echtzeitinformationen zu erhalten
- Verstärkter Informationsaustausch mit den Mitgliedstaaten und anderen EU-Agenturen sowie internationalen Organisationen
- Aufsichtsfunktion der Agentur über die Mitgliedstaaten beim Grenzmanagement
- Interventionsrecht der Kommission mit Kooperationspflichten der Mitgliedstaaten: Die Verordnung sieht das Ergreifen dringlicher Maßnahmen für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat nicht in der Lage ist, seine Grenze zu schützen. Sieht die Kommission hierdurch den Schengen-Raum gefährdet und können auf nationaler Ebene keine oder nicht ausreichende Maßnahmen ergriffen werden, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission einen Durchführungsbeschluss erlassen, in dem festgestellt wird, dass die Lage in einem bestimmten Abschnitt der Außengrenze Sofortmaßnahmen auf europäischer Ebene erfordert. Dadurch wird es u.a. dann der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ermöglicht, eigenständige europäische Grenzschutz- und Küstenwache-Teams einzusetzen. Dies gilt selbst dann, wenn kein Antrag auf Unterstützung aus dem betreffenden Mitgliedstaat vorliegt oder wenn ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, dass eine zusätzliche Intervention nicht erforderlich ist.

- Einrichtung eines „Soforteinsatzpools“ von mindestens 1.500 aus den Mitgliedstaaten entsandten Grenzbeamten, die für die europäischen Grenzschutz- und Küstenwacheteams zur Verfügung stehen
- Erweiterte Aufgaben der Agentur im Bereich Rückführung: Eine gemeinsame Rückführungsstelle innerhalb der Agentur soll es ermöglichen, europäische Einsatzteams für Rückführungen (Begleitpersonal, Beobachter und Rückführungsexperten) bereitzustellen. Ebenso erhält die Agentur das Recht, Rückführungsmaßnahmen nicht nur zu koordinieren, sondern auch zu initiieren.
- Verstärkte funktionale Kooperation im Bereich Küstenschutz durch Informationsaustausch, Bündelung gemeinsamer Kapazitäten und gemeinsamen Mehrzweckesätzen
- Verstärkte Kooperation mit Drittstaaten (Koordinierung der operativen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten mit Drittstaaten)

Die Verordnung (EU) 2016/1624 wurde aufgehoben und am 31.12.2020 durch Verordnung (EU) 2019/1896 ersetzt.

Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624;
ABl. L 295 vom 14.11.2019 S. 1 ff.

Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) wird nun mit Verordnung (EU) 2019/1896 geregelt. Frontex erhält gegenüber der dadurch aufgehobenen Verordnung (EU) 2016/1624 ein verstärktes Mandat und erweiterte Kompetenzen. Die Neuerungen zielen darauf ab, Migration besser zu bewältigen sowie einen wirksamen Außengrenzschutz und innere Sicherheit in der EU zu gewährleisten.

Die Verordnung (EU) 2019/1896 beruht auf dem Kommissionsvorschlag vom 12.09.2018 [COM(2018) 631 final]. Im Jl-Rat vom 11./12.10.2018 betonten die Mitgliedstaaten, dass sie einer grundsätzlichen Stärkung von Frontex aufgeschlossen gegenüberstünden, und hoben insbesondere die Unterstützung bei Rückführungen und die Ausweitung des Mandats zur Zusammenarbeit mit Drittstaaten als positiv hervor. Weiterer Beratungsbedarf bestand allerdings in Bezug auf die Größe und den Zeithorizont für den Aufbau der sog. Ständigen Reserve.

Der Verordnungsvorschlag wurde in den Ratsarbeitsgruppen und auf JI-Referenten-Ebene weiter beraten. Der AStV empfahl dem JI-Rat in seinen Sitzungen vom 28.11.2018 und

05.12.2018 eine teilweise allgemeine Ausrichtung zum Abschnitt über die Unterstützung durch Frontex bei Rückführungen (Art. 49 bis Art. 54), die im JI-Rat vom 06./07.12.2018 angenommen wurde.

Nachdem in den Verhandlungen des Textvorschlags auf JI-Referenten-Ebene deutlich geworden war, dass zwischen den Mitgliedstaaten noch erhebliche Differenzen hinsichtlich der geplanten Größe für die Ständige Reserve sowie der Befugnisse der eingesetzten Beamten bestanden, legte die damalige österreichische Ratspräsidentschaft einen Kompromissvorschlag vor, der u.a. einen sukzessiven und bedarfsorientierten Aufbau der sog. Ständigen Reserve von 2021 bis 2027 vorsieht und von der sich anschließenden rumänischen Ratspräsidentschaft weiterverfolgt wurde. Dieser Vorschlag fand im AStV vom 23.01.2019 eine große Mehrheit.

Am 11.02.2019 stimmte der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments der Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen zu. Zugleich nahm der Ausschuss den Berichtsentwurf der Berichterstatterin an. Im Bericht wurde u.a. die Aufnahme einer vierten Kategorie von Einsatzkräften aus Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die allein für Soforteinsätze zu Grenzsicherungszwecken vorgesehen sind, der Agentur umgehend zur Verfügung gestellt werden und aus jedem Mitgliedstaat innerhalb von fünf Arbeitstagen entsandt werden können. Der Soforteinsatzpool solle nur als letztes Mittel genutzt werden und nur in dem Fall, dass die Einsatzkräfte der Kategorien 1 bis 3, die für den jeweiligen Einsatz benötigt werden und der ständigen Reserve angehören, bereits vollkommen ausgelastet seien. Angesichts der Situation an den Außengrenzen bestehe dringender Handlungsbedarf, sodass die in Artikel 43 von der Kommission vorgeschlagene Möglichkeit eines Einsatzes der Agentur in einem Mitgliedsstaat ohne Zustimmung dieses Mitgliedsstaates als ultima ratio beibehalten werden solle.

Der AStV erteilte am 20.02.2019 das Mandat zur Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen. Am 28.03.2019 erzielten das EP und der Rat eine politische Einigung. Das EP hat diese am 17.04.2019 gebilligt. Der Rat nahm die überarbeitete Verordnung am 08.11.2019 an. Die Verordnung (EU) 2019/1896 trat am 04.12.2019 in Kraft.

Die wesentlichen Inhalte sind:

- Die Agentur erhält eine ständige Reserve, die bis zum Jahr 2027 schrittweise auf 10.000 Personen ausgebaut werden soll;

- Ausstattung der Agentur mit eigenem Haushalt, um eine eigene Ausrüstung wie Schiffe, Flugzeuge und Fahrzeuge zu erwerben;
- Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten durch ständige Reserve auf Antrag bei Grenzkontrollen, Rückführungen aus dem Mitgliedstaat in einen Drittstaat sowie bei grenzüberschreitender Kriminalität;
- engere Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die nicht unmittelbar an die EU angrenzen (beispielsweise Abschluss von Statusabkommen, die die Stationierung von Einsatzkräften im Gebiet von Drittstaaten vorsehen);
- Exekutivbefugnisse für Personal der ständigen Reserve nur unter Aufsicht und Kontrolle der Mitgliedstaaten, für die sie abgestellt werden;
- Einbeziehung des Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (vgl. Nr. VI.2.5.)

Die ständige Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache setzt sich aus den folgenden Kategorien zusammen:

- von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache beschäftigtes Personal (Kategorie 1),
- Personal, das die Mitgliedstaaten langfristig an die Agentur entsenden müssen (Kategorie 2),
- Personal, das von den Mitgliedstaaten zum kurzfristigen Einsatz entsandt wird (Kategorie 3) und
- Personal, das in Ausnahmefällen als „Schnelleinsatzgruppe“ eingesetzt werden kann. (Kategorie 4).

2.5. Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)

Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR); ABl. L 295 vom 06.11.2013 S. 11 ff.

Die Einrichtung des Europäischen Grenzüberwachungssystems EUROSUR ist Teil der Strategie zum Ausbau des Grenzmanagements an den Außengrenzen des Schengen-Raums. Das System stärkt den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und Frontex. EUROSUR stellt Infrastruktur und Instrumente zur Verfügung, um Lagebewusstsein und Reaktionsfähigkeit bei der Aufdeckung,

Prävention und Bekämpfung illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität an den Außengrenzen zu verbessern. Zudem leistet EUROSUR einen Beitrag zum Schutz und zur Lebensrettung an den Seeaußengrenzen, indem es hilft, kleine seeuntüchtige Migrantenboote aufzuspüren.

Mit Verordnung (EU) 2019/1896 (vgl. Nr. VI.2.4) wird EUROSUR als integrierter Rahmen für den Informationsaustausch und die operative Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Grenz- und Küstenwache eingerichtet, um das Lagebewusstsein und die Reaktionsfähigkeit zu Zwecken der Grenzverwaltung, einschließlich Aufdeckung, Prävention und Bekämpfung von illegaler Einwanderung und grenzüberschreitender Kriminalität, zu verbessern und einen Beitrag zur Gewährleistung des Schutzes und der Rettung des Lebens von Migranten zu leisten.

2.6. Intelligente Grenzen – Entry-Exit-System (EES)

Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 und der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011;
ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20 ff.

Beim Einreise-/Ausreisensystem (EES) handelt es sich um ein automatisiertes IT-System, das Ein- und Ausreisen von Reisenden aus Nicht-EU-Ländern an den Außengrenzen registriert. Die Verordnung beruht auf einem Vorschlag der Kommission vom 06.04.2016 [COM(2016) 194 final]. Sie trat am 29.12.2017 in Kraft.

Das EES ersetzt das manuelle Abstempeln von Reisepässen an den Außengrenzen. Es soll daher die Effizienz von Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen bei Ein- und Ausreisen von Drittstaatsangehörigen erhöhen und zur Bekämpfung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten beitragen. Damit wird auch die Möglichkeit zur Automatisierung von Grenzkontrollen eröffnet (durch sog. Self-Service-Systeme und e-Gates). Das EES speichert Daten zur Identität, zu Reisedokumenten sowie biometrische Daten. Es findet Anwendung sowohl bei Reisenden, die der Visumpflicht unterfallen, als auch solchen, die für Kurzaufenthalte von der

Visumpflicht befreit sind. Das EES erfasst auch Drittstaatsangehörige, denen die Einreise für einen Kurzaufenthalt verweigert wurde.

Die erfassten Daten werden grundsätzlich drei Jahre lang gespeichert, wird die zulässige Aufenthaltsdauer überschritten („Overstayer“) hingegen fünf Jahre. Zugriff auf die gespeicherten Daten haben Grenzbehörden, Visumbehörden sowie Behörden, die überwachen, ob Drittstaatsangehörige die Voraussetzungen für die Einreise oder den Aufenthalt erfüllen. Zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten können auch bestimmte Strafverfolgungsbehörden und Europol Zugriff auf die EES-Daten beantragen.

Um die Interoperabilität zwischen EES und VIS zu gewährleisten, ist auch für die Entwicklung und den Betrieb des EES die Europäische Agentur für IT-Großsysteme (eu-LISA) verantwortlich. Die ursprünglich für 2021 geplante Inbetriebnahme des EES wurde auf Anfang 2022 verschoben.

Durch Verordnung (EU) 2018/1240 (vgl. Nr. VI.2.7.) sowie durch Verordnung (EU) 2019/817 (vgl. Nr. VII.5.) wurde die Verordnung (EU) 2017/2226 zwischenzeitlich angepasst.

Verordnung (EU) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisensystems;
ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 1 ff.

Mit dieser Verordnung wurden die für die Einführung des EES erforderlichen Änderungen im Schengener Grenzkodex vorgenommen (vgl. VI.2.2). Die Verordnung trat am 29.12.2017 in Kraft.

2.7. Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS)

Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226;

ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1 ff.

mit

Verordnung (EU) 2018/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 für die Zwecke der Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS);

ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 72 ff.

Die Rechtsgrundlage für ETIAS („European Travel Information and Authorization System“) wurde mit der Verordnung (EU) 2018/1240 geschaffen. Ziel von ETIAS ist es, im Rahmen einer mehrstufigen, weitestgehend automatisierten Vorabüberprüfung festzustellen, ob gegen die Einreise von visumbefreiten Drittstaatsangehörigen zu einem Kurzaufenthalt im Schengen-Raum Sicherheitsbedenken bestehen.

Ähnlich wie bei bereits existierenden elektronischen Vorabüberprüfungssystemen in Australien, Kanada und den USA sieht die Verordnung vor, dass visumbefreite Drittstaatsangehörige künftig mittels eines Online-Antrags eine Reiseautorisierung vor einer Reise in den Schengen-Raum einholen müssen. Hierzu soll der Reisende u.a. alphanumerische Daten (z.B. Angaben zu Identität, Reisedokument, Aufenthaltsort, Kontaktdaten) angeben. Anhand dieser Daten soll in einem mehrstufigen automatisierten Verfahren, das die Abfrage verschiedener europäischer Datenbanken wie SIS einschließt, geprüft werden, ob der Reisende ein Sicherheits- oder Gesundheitsrisiko darstellt. Eine ETIAS-Reiseautorisierung gilt grundsätzlich für einen Zeitraum von drei Jahren. Nationale Sicherheitsbehörden und Europol erhalten unter engen Voraussetzungen Zugriff auf die Daten des ETIAS. Die endgültige Einreiseentscheidung durch die zuständigen nationalen Grenzbehörden wird durch ETIAS nicht ersetzt. Bei der Agentur für die Europäische Grenz- und Küstenwache soll die „ETIAS Central Unit“ eingerichtet werden. Technisch entwickelt und betrieben wird ETIAS von eu-LISA. Die Inbetriebnahme des Systems ist für Ende 2022 vorgesehen.

2.8. Einheitliches europäisches Reisedokument

Verordnung 2016/1953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über ein europäisches Reisedokument für die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger;

ABl. L 311 vom 17.11.2016 S. 13 ff.

Die Verordnung hat ein spezielles europäisches Reisedokument für die Rückführung von vollziehbar ausreisepflichtigen Drittstaatsangehörigen eingeführt, das ein EU-weit einheitliches Format und verbesserte technische Spezifikationen und Sicherheitsmerkmale aufweist. Hintergrund war die Erwägung, dass die nationalen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Rückführung von Drittstaatsangehörigen ohne gültige Reisepapiere mit Schwierigkeiten konfrontiert waren. Durch ein EU-weit vereinheitlichtes Dokument soll eine größere Akzeptanz bei der Rückübernahme durch Drittstaaten erreicht werden. Die Verordnung soll die Rückkehr sowohl im Rahmen von europäischen oder bilateralen Rückübernahmeabkommen oder anderen (förmlichen) Vereinbarungen mit Drittländern erleichtern.

3. EU-Rückübernahmeabkommen

EU-Rückübernahmeabkommen (EU-RÜA) verpflichten die Vertragsparteien zur Rückübernahme ihrer Staatsangehörigen sowie – unter bestimmten Bedingungen – von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen. Sie enthalten zudem prozedurale und technische Kriterien für die Rückübernahme.

Inzwischen gibt es mit folgenden Drittstaaten EU-RÜA: Albanien (seit 01.05.2006), Bosnien und Herzegowina (01.01.2008), Georgien (01.03.2011), Hongkong (01.03.2004), Macao (01.06.2004), Sri Lanka (01.05.2005), Mazedonien (01.01.2008), Moldau (01.01.2008), Montenegro (01.01.2008), Pakistan (01.12.2010), Russische Föderation (01.06.2007), Serbien (01.01.2008), Ukraine (01.01.2008), Armenien (01.01.2014), Aserbajdschan (01.09.2014), Türkei (01.10.2014), Kap Verde (01.12.2014) und Belarus (01.07.2020).

Die Unterzeichnung des aktuellsten RÜA erfolgte zwischen der EU und Belarus am 08.01.2020 (Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik Belarus über die Rückübernahme von Personen mit unbefugtem Aufenthalt ABl. L 181 vom 09.06.2020 S. 3 ff.). Es trat am 01.01.2021 in Kraft.

Die Kommission hat noch offene Mandate für Verhandlungen mit Algerien, China, Marokko, Jordanien, Nigeria und Tunesien. Die bereits laufenden Verhandlungen mit Marokko, Tunesien und Nigeria sind seit 2015 bzw. 2016 ins Stocken geraten. Mit den Staaten China, Algerien und Jordanien laufen derzeit keine Verhandlungen.

Darüber hinaus schließt die EU praktische Rückübernahmevereinbarungen mit Drittstaaten. Diese zielen auf die Einrichtung einer strukturierten und wirksamen praktischen Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten und den verantwortlichen Verwaltungen dieser Drittstaaten im Bereich der Rückübernahme (z.B. Ablauf des Rückführungsverfahrens, Ausstattung von Reisedokumenten von sich unbefugt in der EU aufhaltigen Drittstaatsangehörigen). Seit 2016 erzielte die EU Rückübernahmevereinbarungen mit folgenden Ländern: Afghanistan, Guinea, Bangladesch, Äthiopien, Gambia und Elfenbeinküste.

Derzeit bestehen damit mit 24 Ländern förmliche Rückübernahmeabkommen oder praktische Vereinbarungen über die Rückführung und Rückübernahme.

Die Bundesrepublik Deutschland hat mit folgenden Drittstaaten bilaterale Rückübernahmeabkommen abgeschlossen: Albanien (in Kraft seit 01.08.2003), Algerien (12.05.2006), Armenien (20.04.2008), Bosnien und Herzegowina (14.01.1997), Georgien (01.01.2008), Guinea (06.02.2019), Hongkong (17.02.2001), Kasachstan (01.06.2016), Kosovo (01.09.2010), Marokko (01.06.1998), Mazedonien (01.05.2004), Norwegen (18.03.1955), Schweiz (01.02.1994), Serbien (01.04.2003), Südkorea (22.03.2005), Syrien (03.01.2009), Vietnam (21.09.1995).

EU-RÜA haben Vorrang vor bilateralen Abkommen. Letztere gelten fort, soweit sie nicht im Widerspruch zu den EU-RÜA stehen und Regelungslücken in diesen vorhanden sind.

VII. Übergreifende Maßnahmen

1. Mehrjähriger Finanzrahmen für die Innenpolitik (2014 – 2020)

Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen für die Innenpolitik 2014-2020 wird die Struktur der Ausgabeinstrumente vereinfacht. Für die Felder Sicherheit, Migration und Außengrenzen werden die bisher vier Fonds auf künftig zwei reduziert (Zwei-Säulen-Struktur): ein Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) und ein Fonds für die innere Sicherheit (ISF).

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Ein offenes und sicheres Europa: Die Haushaltsmittel für den Bereich Inneres für 2014 – 2020; COM(2011) 749 final; Ratsdokument 17284/11

In ihrer Mitteilung vom 15.11.2011 gab die Kommission einen Überblick über Finanzierungsinstrumente und Haushaltsmittel für den Bereich Inneres für den Zeitraum 2014-2020:

- Der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) stellt auf eine integrierte Migrationssteuerung und die gesamte Bandbreite der gemeinsamen Asyl- und Migrationspolitik der EU ab.
- Der Fonds für die innere Sicherheit (ISF) regelt die finanzielle Unterstützung betreffend
 - polizeiliche Zusammenarbeit, Kriminalprävention und -bekämpfung sowie Krisenmanagement;
 - Außengrenzen und Visa.

Während der AMIF mit einer einfachen Verordnung geschaffen werden kann, erfordert die Einrichtung des ISF mehrere Rechtsakte. Nur die Legislativakte, die Themenfelder des SCIFA betreffen, werden nachfolgend dargestellt.

Verordnung (EU) Nr. 516/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, zur Änderung der Entscheidung 2008/381/EG des Rates und zur Aufhebung der Entscheidungen Nr. 573/2007/EG und Nr. 575/2007/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Entscheidung 2007/435/EG des Rates;

ABl. L 150 vom 20.05.2014 S. 168 ff.

Der mit der Verordnung eingerichtete Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) führt die bisher getrennte Finanzierung aus dem Flüchtlings-, Integrations- und Rückkehrfonds zusammen. Der mit Gesamtmitteln von 3.137 Mio. Euro ausgestattete Fonds deckt die gesamte Bandbreite der Asyl- und Migrationspolitik der EU ab. Allgemeines Ziel des Fonds ist es, einen Beitrag zur effizienten Steuerung der Migrationsströme und zur Durchführung, Konsolidierung und Weiterentwicklung der gemeinsamen Asylpolitik, der Politik subsidiären und vorübergehenden Schutzes und der gemeinsamen Einwanderungspolitik zu leisten. Die spezifischen Ziele des AMIF sind:

- Stärkung und Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, einschließlich seiner externen Dimension;
- Erleichterung der legalen Zuwanderung in die Mitgliedstaaten entsprechend ihrem wirtschaftlichen und sozialen Bedarf wie beispielsweise dem Arbeitsmarktbedarf, wobei die Einwanderungssysteme der Mitgliedstaaten erhalten bleiben, und die Förderung der tatsächlichen Integration Drittstaatsangehöriger;
- Förderung gerechter und wirksamer Rückkehrstrategien in den Mitgliedstaaten als Beitrag zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung, mit besonderem Schwerpunkt auf einer dauerhaften Rückkehr und wirksamen Rückübernahme in Herkunfts- und Transitländern;
- Stärkung der Solidarität und der Aufteilung der Verantwortung unter den Mitgliedstaaten, insbesondere gegenüber den von den Migrations- und Asylströmen am meisten betroffenen Mitgliedstaaten, u.a. durch praktische Zusammenarbeit.

Im Rahmen der spezifischen Ziele werden insbesondere folgende Maßnahmen gefördert:

- Gemeinsames Europäisches Asylsystem:
 - Aufnahme- und Asylsysteme (Art. 6), z.B. materielle Hilfe, (Aus-)Bildung einschließlich Sprachförderung, gesundheitliche und psychologische Betreuung, Dolmetscher, sozialer Beistand, Rechtsbeistand und -vertretung, Ermittlung schutzbedürftiger Gruppen und spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen; integrationsbezogene Maßnahmen sind förderfähig, soweit nationale Programme dies vorsehen. Auch die Verbesserung und Erhaltung bestehender sowie der Aufbau, Betrieb und Ausbau neuer Unterbringungsinfrastrukturen wird unterstützt.
 - Neuansiedlung, Umsiedlung und Ad-hoc-Aufnahmen (Art. 7): Unterstützt werden u.a. Einführung und Ausbau nationaler Neuansiedlungsprogramme und anderer humanitärer

Aufnahmeprogramme, die Einrichtung von Strukturen zur Durchführung der Programme und operative Maßnahmen (z.B. Dienstreisen in Drittländer, Gesundheitschecks, Sicherheitsüberprüfungen, Dolmetscher) sowie Maßnahmen zum Zweck der Familienzusammenführung für neuangesiedelte Personen.

Mitgliedstaaten, die sich verpflichten, Personen aus Drittstaaten neu anzusiedeln oder innerhalb der EU umzusiedeln, erhalten einen Pauschalbetrag von 6.000 EUR pro Person (Art. 17, 18). Bei der Aufnahme von Personen, die den gemeinsamen Neuansiedlungsprioritäten unterfallen (Anhang III) oder die einer besonders schutzbedürftigen allgemeinen Flüchtlingsgruppe angehören (gefährdete Frauen und Kinder; unbegleitete Minderjährige; Personen, die medizinische Betreuung benötigen, die nur durch eine Neuansiedlung gewährleistet werden kann; Personen, die zu ihrem unmittelbaren rechtlichen oder physischen Schutz dringend umgesiedelt werden müssen, einschließlich Gewalt- bzw. Folteropfer), erhöht sich der Betrag auf 10.000 EUR.

- Integration von Drittstaatsangehörigen und legale Migration:

Förderfähig sind Integrationsmaßnahmen auf lokaler und/oder regionaler Ebene im Rahmen kohärenter Integrationsstrategien (Art. 9), z.B. Maßnahmen zur Heranführung an die Aufnahmegesellschaft und zur Einbindung in das bürgerliche und kulturelle Leben, Bildungs- und Ausbildungsmaßnahmen (auch Sprachschulung) und zur Erleichterung des Eintritts in den Arbeitsmarkt. Soweit erforderlich sollen die spezifischen Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger Migrantengruppen (z.B. Flüchtlinge, unbegleitete Minderjährige, Opfer von Menschenhandel) berücksichtigt werden. National kann vorgesehen werden, dass direkte Verwandte von Personen der Zielgruppe in die Maßnahmen einbezogen werden (z.B. Unionsbürger mit Migrationshintergrund), sofern dies für die effektive Durchführung dieser Maßnahmen erforderlich ist. Um eine frühzeitige Integration zu fördern, werden auch vorbereitende Maßnahmen in den Herkunftsländern unterstützt (Art. 8). Förderfähig sind auch Strategien zur Förderung der legalen Migration (Art. 10).

- Rückkehr:

Im Mittelpunkt der Förderung stehen einerseits Maßnahmen zur Begleitung von Rückkehrverfahren (Art. 11), z.B. Einführung, Weiterentwicklung und Verbesserung alternativer Maßnahmen zur Abschiebungshaft; sozialer Beistand, Rechtsbeistand, spezielle Unterstützung schutzbedürftiger Personen, Einrichtung eines Monitoring gemäß Art. 8 Abs. 6 der Richtlinie 2008/115/EG. Zum anderen werden Rückkehrmaßnahmen gefördert (Art. 12); darunter fallen u.a. Maßnahmen zur Vorbereitung (z.B. Identitätsklärung und Papierbeschaffung), Hilfen bei freiwilliger Rückkehr einschließlich Wiedereingliederungsmaßnahmen und spezielle Unterstützung für schutzbedürftige Personen, aber auch Abschiebungen (ausgenommen

technische Zwangsmittel bzw. Ausrüstung). Förderfähig sind auch Maßnahmen zur praktischen Zusammenarbeit und zum Kapazitätsaufbau (Art. 13).

Der Bundesrat begrüßte die mit dem AMIF verbundene Reduzierung des Verwaltungsaufwands (Beschluss vom 30.03.2012, BR-Drs. 791/11; Grunddrs. 792/11).

Die Verordnung wurde in der Ad-hoc-RAG „Finanzinstrumente im JI-Bereich“ beraten. Das im AStV am 19.12.2012 erteilte Verhandlungsmandat für den Trilog hatte die stark umstrittene Frage, ob Unionsbürger mit Migrationshintergrund als Zielgruppe einbezogen werden sollen, ausgeklammert. Deutschland setzte sich dafür ein und verwies auf Praktikabilitätsabwägungen (verschiedene Staatsangehörigkeiten innerhalb einer Familie) und das übergeordnete Ziel, die Integration zu erleichtern. Die Gegner sahen in Art. 79 AEUV (wie JD Rat) keine taugliche Rechtsgrundlage, verwiesen auf andere Fonds für EU-Bürger und warnten vor einer diskriminierenden Signalwirkung.

Das Europäische Parlament verlangte in seiner Entschließung vom 17.01.2013, Art. 80 AEUV (Grundsatz der Solidarität) als weitere Rechtsgrundlage der Verordnung zu ergänzen. Als zusätzlich förderfähig wurden u.a. folgende Maßnahmen bzw. Ziele vorgeschlagen: Ermöglichung eines sicheren Zugangs zum Europäischen Asylsystem, ohne dass sich Betroffene an Schlepper oder kriminelle Netzwerke wenden und ihr Leben aufs Spiel setzen müssen; alternative Maßnahmen zur Haft; unabhängige Überwachung von Rückführungsmaßnahmen durch NGO (Abschiebungsmonitoring).

Die im Dezember 2013 erzielte Einigung belässt den Mitgliedstaaten betreffend die Einbeziehung von Unionsbürgern gewisse Spielräume bei Aufstellung der nationalen Programme (Art. 9 Abs. 3). Bei den humanitären Aufnahmeprogrammen erreichte Deutschland die Förderfähigkeit von Ad-hoc-Aufnahmen, allerdings nicht als Pauschalbetrag im Rahmen der Mittel für Neuansiedlungsprogramme (Art. 17), sondern als Soforthilfe (Art. 21, EG 46). Bei Umsiedlungsmaßnahmen (Relocation) setzte das Parlament durch, dass auch Asylantragsteller einbezogen werden; Deutschland hatte dies als Umgehung der Dublin-Verordnung als problematisch erachtet. Die Neuansiedlungsprioritäten (Anhang III) können von der Kommission durch delegierte Rechtsakte geändert werden, wenn eindeutige Gründe dafür vorliegen oder UNHCR entsprechende Empfehlungen ausgesprochen hat. Nicht durchsetzen konnte sich das Parlament mit seiner Forderung, Art. 80 AEUV als Rechtsgrundlage bzw. in den Erwägungsgründen zu benennen. Die Einschränkung der Förderfähigkeit von Abschiebungen (Art. 12 Buchst. d:

„im Einklang mit den im Unionsrecht festgelegten Standards, ausgenommen technische Zwangsmittel“) beruht auf einer Forderung des Parlaments.

Verordnung (EU) Nr. 514/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Festlegung allgemeiner Bestimmungen für den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und das Instrument für die finanzielle Unterstützung der polizeilichen Zusammenarbeit, der Kriminalprävention und des Krisenmanagements;

ABl. L 150 vom 20.05.2014 S. 112 ff.

Die Verordnung regelt als horizontales Instrument die Durchführungsmechanismen für die beiden Fonds (Programmplanung, Verwaltung, Kontrolle, Mittelverwaltung, Rechnungsabschluss, Beendigung von Programmen, Berichterstattung und Evaluierung). Sie betrifft nur die finanziellen und technischen Verpflichtungen, nicht die politischen Ziele, förderfähigen Maßnahmen, Mittelzuweisung oder den Umfang der Unterstützung für die einzelnen Politikbereiche, die in den spezifischen Verordnungen geregelt werden. Es gilt der Grundsatz der geteilten Mittelverwaltung, d.h. die Kommission stellt den Mitgliedstaaten EU-Haushaltsmittel zur Verfügung, für deren Verwaltung und Kontrolle einheitliche EU-Regeln gelten.

Verordnung (EU) Nr. 515/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Instruments für die finanzielle Unterstützung für Außengrenzen und Visa im Rahmen des Fonds für die innere Sicherheit und zur Aufhebung der Entscheidung Nr. 574/2007/EG;

ABl. L 150 vom 20.05.2014 S. 143 ff.

Die bisher vom Außengrenzfonds unterstützten Maßnahmen werden nun aus Mitteln des Fonds für innere Sicherheit (ISF) finanziert. Mit dem mit Gesamtmitteln in Höhe von 2.760 Mio. EUR ausgestatteten Fonds werden die gemeinsame Visumpolitik und das integrierte Grenzschutzmanagement gefördert.

Auf Verlangen des Europäischen Parlaments war im Verordnungstext klargestellt worden, dass die im Rahmen des Fonds finanzierten Maßnahmen in vollständigem Einklang u.a. mit Grundrechten, EMRK und Genfer Flüchtlingskonvention stehen und dass bei ihrer Durchführung, soweit möglich, der Identifizierung schutzbedürftiger Personen (insbesondere Kinder und unbegleitete Minderjährige) und ihrer Unterstützung und Zuweisung in Schutzeinrichtungen besondere Aufmerksamkeit zu widmen sei.

2. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz

Verordnung (EG) Nr. 862/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Juli 2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 311/76 des Rates über die Erstellung von Statistiken über ausländische Arbeitnehmer;
ABl. L 199 vom 31.07.2007 S. 23 ff.

Die Verordnung statuiert gemeinsame Regeln für die Erhebung und Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über die Zu- und Abwanderung in und aus den Mitgliedstaaten, die Staatsangehörigkeit und das Geburtsland der im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten lebenden Personen sowie die Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, bei denen es um Zuwanderung, Erteilung von Aufenthaltstiteln, Staatsangehörigkeit, Asyl bzw. andere Formen internationalen Schutzes, Bekämpfung der illegalen Einwanderung sowie Rückführungen geht. Die von den Mitgliedstaaten zu erhebenden Daten sind an das Statistische Amt der Europäischen Union (EUROSTAT) zu übermitteln. Die Kommission erhielt die Befugnis, im Komitologieverfahren Definitionen zu aktualisieren, über Datengruppen bzw. Untergliederungen zu entscheiden und Qualitätsstandards festzulegen.

Verordnung (EU) 2020/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz
ABl. L 198 vom 22.06.2020 S. 1 ff.

Die Änderungsverordnung beruht auf dem Vorschlag der Kommission vom 16.05.2018 (COM(2018) 307 final). Das Ziel dieses Vorschlags bestand darin, die Europäische Migrationssagenda zu unterstützen, indem der EU-Politik und den Entscheidungsträgern bessere und zeitgerechtere politisch relevante Statistiken bereitgestellt werden, und die Reaktion auf migrationsbezogene Herausforderungen zu stärken. Durch die Initiative wird insbesondere die Qualität der europäischen Statistiken im Bereich Asyl und gesteuerte Migration verbessert, indem für Statistiken, die derzeit auf freiwilliger Basis erstellt werden, eine Rechtsgrundlage geschaffen wird.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 06.07.2018 (BR-Drs. 189/18) Kenntnis von der Vorlage genommen.

Der Textvorschlag wurde in der Folge zwischen Juli 2018 und Oktober 2019 in der RAG Statistik beraten. Der Trilog wurde unter rumänischer Ratspräsidentschaft Anfang 2019 eröffnet. Das erste Ergebnis des Trilogs vom Februar 2019 erhielt nicht die notwendige Unterstützung der Mitgliedstaaten. Nach intensiven Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe konnte unter der finnischen Ratspräsidentschaft ein Kompromiss erzielt werden, sodass der Trilog Ende November 2019 erfolgreich beendet werden konnte.

Die Änderungsverordnung trat am 12.07.2020 in Kraft. Einige Bestimmungen gelten erst ab dem 01.03.2021 bzw. 01.07.2021.

3. Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht

Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts;

ABl. L 286 vom 01.11.2011 S. 1 ff.

Mit der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2011 zur Errichtung einer Europäischen Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde die Agentur eu-LISA errichtet, die für das Betriebsmanagement des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), des Visa-Informationssystems (VIS) und von Eurodac verantwortlich ist. Der Agentur kann die Zuständigkeit für Konzeption, Entwicklung und Betriebsmanagement anderer IT-Großsysteme im Bereich Justiz und Inneres übertragen werden. Sie nimmt alle mit dem Betriebsmanagement der Systeme zusammenhängenden Aufgaben wahr, die erforderlich sind, um dieses betriebsbereit zu halten und den Datenaustausch zu gewährleisten.

Die Agentur hat ihren Sitz in Tallinn. Die Aufgaben Entwicklung und Betriebsmanagement werden in Straßburg durchgeführt; das Backup-System blieb in Sankt Johann.

4. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 02.05.2018 - Ein moderner Haushalt für eine Union, die schützt, stärkt und verteidigt: Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027;
KOM(2018) 321 final

Ausgehend von einer von der Kommission vorgenommenen Ausgabenüberprüfung und daraus resultierendem, ermittelten Reformbedarf schlug die Kommission in ihrer Mitteilung vom 02.05.2018 einen modernen Haushaltsrahmen und eine Reihe neuer, reformierter Programme vor, für die sie folgende prägenden Grundsätze aufgestellt hat:

- Ein stärkerer Fokus auf dem europäischen Mehrwert
- Ein schlankerer und transparenterer Haushalt
- Weniger Bürokratie für die Begünstigten
- Ein flexiblerer, agilerer Haushalt
- Ein leistungsstarker Haushalt

Die Herausforderungen, denen der vorherige Mehrjährige Finanzrahmen begegnen musste, gleich ob Flüchtlingsströme, Sicherheitsbedrohungen oder bis hin zum Klimawandel, haben nach Auffassung der Kommission Schwachstellen offengelegt und gezeigt, dass der EU-Haushalt insbesondere immer noch zu starr sei. So verhindere mangelnde Flexibilität, dass Europa in einer sich rasch wandelnden Welt ausreichend schnell und wirkungsvoll handeln kann. Die Kommission schlägt deshalb vor, die bestehenden Mechanismen auszubauen, um den Haushalt agiler zu machen. Dies beinhaltet unter anderem mehr Flexibilität in und zwischen den Programmen, eine Stärkung der Krisenmanagementinstrumente und die Einrichtung einer neuen „Unionsreserve“ für unvorhergesehene Ereignisse und Notsituationen in Bereichen wie Sicherheit und Migration.

Für den Bereich Migration und Grenzmanagement stellt die Kommission als Priorität die Investition in einen umfassenden Ansatz für die Migrationssteuerung und die Stärkung des Grenzschutzes an den Außengrenzen in den Vordergrund. Nach Auffassung der Kommission hat der EU-Haushalt bei der Finanzierung der Maßnahmen, die zur Bewältigung der verschiedenen Facetten der Migrationskrise 2015/2016 gemeinsam getroffen wurden, eine zentrale Rolle gespielt. Die Kommission schlägt in ihrer Mitteilung deshalb eine deutliche Aufstockung

der Mittel zur Stärkung der Außengrenzen und zur Verbesserung des Asylsystems der Union sowie dem Umgang mit Migranten und deren langfristiger Integration vor.

In Ihrer Mitteilung stellt die Kommission u.a. zwei wichtige Felder vor, die der Mehrjährige Finanzrahmen 2021 bis 2027 abdecken soll:

- Fonds für integriertes Grenzmanagement

Dieser Fond soll den betroffenen Mitgliedstaaten angesichts der geteilten Verantwortung für die Sicherung der Außengrenzen der Union die dringend benötigte verstärkte Unterstützung zukommen lassen. Er soll Grenzmanagement, Visa und Ausrüstung von Zollkontrollen abdecken und dazu beitragen, eine gleichwertige Durchführung von Zollkontrollen an den Außengrenzen sicherzustellen.

- Aufstockung des Asyl- und Migrationsfonds

Daneben soll der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) aufgestockt werden, um die nationalen Behörden bei der Aufnahme von Migranten und Asylsuchenden unmittelbar nach ihrer Ankunft in der EU zu unterstützen, eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik zu entwickeln und für eine wirkungsvolle Rückkehr zu sorgen. Die im Rahmen der Kohäsionspolitik bereitgestellten Mittel sollen nach der Aufnahmephase die langfristige Integration erleichtern helfen. Mit den im Rahmen der Außenpolitik zur Verfügung stehenden Instrumenten sollen die Migrationsursachen bekämpft und die Zusammenarbeit mit Drittländern in Sachen Migrationsmanagement und Sicherheit gefördert und so zur Umsetzung des Migrationspartnerschaftsrahmens beigetragen werden.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzmanagement und Visa im Rahmen des Fonds für integriertes Grenzmanagement;

COM(2018) 473 final

und

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats zur Einrichtung des Asyl- und Migrationsfonds;

COM(2018) 471 final

Die Verhandlungen zu den beiden Vorschlägen begannen unter der österreichischen Ratspräsidentschaft. Das Europäische Parlament nahm seinen Standpunkt in erster Lesung in der

Plenarsitzung am 13.03.2019 an. Der Rat nahm am 07.06.2019 partielle allgemeine Ausrichtungen und am 12.10.2020 (vollständige) allgemeine Ausrichtungen an, nachdem die politischen Verhandlungen über den MFR 2021-2027 abgeschlossen waren. Der Trilog begann im September 2019 unter finnischem Ratsvorsitz und wurde im ersten Halbjahr 2020 auf technischer Ebene fortgesetzt. Im Dezember 2020 erzielten die Mitgesetzgeber unter deutschem Vorsitz vorläufige Einigungen bei den jeweiligen Abschlusstrilogen. Die vorläufigen Vereinbarungen wurden in der Sitzung des AStV am 16.12.2020 vorgestellt und erhielten die notwendige Unterstützung der Delegationen. Die Arbeiten wurden durch technische Triloge unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft fortgesetzt. Am 24.02.2021 hat der AStV die endgültigen Kompromisstexte, die zuvor mit dem Europäischen Parlament vereinbart worden waren, geprüft und gebilligt. Sie wurden auch in der Sitzung des LIBE-Ausschusses der Europäischen Parlaments am 01.03.2021 befürwortet.

5. Interoperabilitäts-Verordnung

Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates

ABl. L 135 vom 22.05.2019 S. 27 ff.

und

Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816

ABl. L 135 vom 22.05.2019 S. 85 ff.

Mit diesen Verordnungen sollen Kontrollen an den Außengrenzen der EU verbessert, eine bessere Aufdeckung von Sicherheitsrisiken und Identitätsbetrug ermöglicht und zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Einwanderung beigetragen werden.

Die Verordnungen beruhen jeweils auf Vorschlägen der Kommission vom 12.12.2017 [COM(2017) 793 final und COM(2017) 794 final] zur Einführung eines Rahmens zur Interope-

rabilität der EU-Informationssysteme in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration sowie in den Bereichen Grenzschutz und Visum-Kontrolle. Hintergrund der Vorhaben war der Anstieg irregulärer Grenzübertritte und die verstärkte Bedrohung der inneren Sicherheit durch Terrorismus. Bisher waren in den EU-Informationssystemen Daten getrennt voneinander gespeichert worden. Die Systeme können in der Regel nicht miteinander kommunizieren, d.h. waren nicht interoperabel. Dies kann dazu führen, dass Informationen verloren gehen und Mehrfach- oder Falschidentitäten unerkannt bleiben. Diese Lücken wollte die Kommission mit den beiden Verordnungsvorschlägen schließen. Dabei soll sichergestellt werden, dass Grenzschutz- und Polizeibeamte auf vollständige und zuverlässige Informationen zugreifen und leichter abgleichen können.

Der Bundesrat hat am 27.04.2018 zu den Vorschlägen Stellung genommen (BR-Drs. 45/18, 46/18). Er stellte fest, dass die aktuelle Datenverwaltungsarchitektur der EU erhebliche strukturelle Mängel aufweise und kritisierte, dass, während die aktuellen Herausforderungen in den Bereichen Migration, Terrorismus und Kriminalität wachsende Anforderungen an ein wirksames Informationsmanagement stellen, sich die zuständigen Stellen weiterhin einer komplexen Landschaft unterschiedlich geregelter Informationssysteme gegenübersehen, die bisher nicht hinreichend miteinander verknüpft seien. Der Bundesrat begrüßte deshalb die Vorschläge und schloss sich explizit der Auffassung der Kommission an, dass die Interoperabilität der Informationssysteme maßgeblicher Schlüssel zur Effektivierung des Informationsmanagements sei. Hervorgehoben wurde insbesondere auch die neu geschaffene Möglichkeit, Abfragen im gemeinsamen Speicher für Identitätsfragen zum Zwecke einer Identifizierung einer Person durchzuführen.

Am 13.06.2018 legte die Kommission einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der [Verordnung (EU) 2018/XX [Eurodac-Verordnung], der Verordnung (EU) 2018/XX [Verordnung über das SIS im Bereich der Strafverfolgung], der Verordnung (EU) 2018/XX [ECRIS-TCN-Verordnung] und der Verordnung (EU) 2018/XX [eu-LISA-Verordnung] vor [COM(2018) 480 final]. Kapitel VIIIa des geänderten Vorschlags betraf die zur vollständigen Umsetzung des Interoperabilitätsvorschlags erforderlichen Änderungen an anderen Rechtsakten.

Am 05.02.2019 erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine politische Einigung zu den zwei Verordnungsvorschlägen der Kommission. Am 16.04.2019 bestätigte das Parlament

die erzielte politische Einigung formell. Der Rat verabschiedete die zwei Verordnungsvorschläge der Kommission am 14.05.2019. Die Verordnungen sind am 11.06.2019 in Kraft getreten.

Die beiden Verordnungen zur Interoperabilität umfassen:

- das Schengener Informationssystem (SIS), das Visa-Informationssystem (VIS) und Eurodac als die drei bestehenden zentralisierten EU-Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit;
- das Einreise-/Ausreisesystem (EES), das europäische Reiseinformations- und Reisegeheimungssystem (ETIAS) und die europäischen Strafregisterinformations-Systeme für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN) als die drei zentralisierten EU-Informationssysteme in der Entwicklung;
- Europol-Daten.

Die Verordnungen legen die folgenden Interoperabilitätskomponenten fest:

- ein europäisches Suchportal, das den zuständigen Behörden die gleichzeitige Abfrage mehrerer Informationssysteme unter Verwendung biografischer und biometrischer Daten erlaubt. Mit den neuen Verordnungen werden die Zugangsrechte nicht geändert. Das europäische Suchportal meldet bei einer Abfrage, ob Daten oder Verknüpfungen vorhanden sind, aber zeigt den Behörden jeweils nur diejenigen Daten, auf die sie bereit vorher zugreifen durften;
- ein gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten, der die Suche nach und Abgleich biometrischer Daten (Fingerabdrücke und Gesichtsbilder) in mehreren EU-Informationssystemen ermöglicht;
- ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten, der über biografische und biometrische Identitätsdaten von Drittstaatsangehörigen verfügt, die in mehreren EU-Informationssystemen vorhanden sind;
- ein Detektor für Mehrfachidentitäten, der die Aufdeckung von Mehrfachidentitäten in unterschiedlichen EU-Informationssystemen ermöglicht.

Die technische Umsetzung und Verwaltung erfolgt durch eu-LISA. Die Kommission erwartet, dass alle Interoperabilitätskomponenten bis zum Jahr 2023 operativ eingesetzt werden können. Den genauen Zeitpunkt der Inbetriebnahme der einzelnen Komponenten wird die Kommission mit Durchführungsrechtsakten bestimmen.

6. EU-Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 der Kommission vom 24. November 2020

Die Kommission legte am 24.11.2020 einen neuen EU-Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 vor, der bestehende (z.B. EU-Aktionsplan gegen Rassismus) und künftige EU-Strategien (z.B. Strategie zur Bekämpfung von Antisemitismus) zur Förderung der Gleichstellung und des sozialen Zusammenhalts ergänzt. Er folgt dem Aktionsplan zur Integration von Drittstaatsangehörigen aus dem Jahre 2016 und hat nun einen breiteren Anwendungsbereich (insbesondere umfasst er nun auch EU-Bürger mit Migrationshintergrund; ein besonderer Fokus wird auf Migrantinnen gelegt).

Im Aktionsplan werden im Wesentlichen die folgenden Punkte dargestellt:

- Integration als wesentlicher Bestandteil einer wirksamen Migrations- und Asylpolitik;
- Gelingende Integration als win-win-Situation, misslingende Integration als lose-lose-Situation;
- Integration als Recht, aber auch als Pflicht: beide Seiten müssen zu ihrem Gelingen beitragen;
- Bottom-up- Ansatz: Integration findet auf lokaler Ebene statt;
- Rolle der Kommission: Unterstützung, Koordinierung, erleichterte finanzielle Förderung (insb. über den Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds AMIF, den europäischen Sozialfonds ESF, den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung ERDF sowie Erasmus+);
- Rund 60 Einzelvorschläge in vier Handlungsfeldern (Bildung, Arbeit, Gesundheit, Wohnraum)

Um volle Transparenz bei der Umsetzung des Aktionsplans zu gewährleisten, wird die Kommission eine interaktive Online-Plattform entwickeln, um die Fortschritte zu überwachen und Beiträge eines breiteren Spektrums von Partnern zu ermöglichen. Ende 2024 soll eine Halbzeitbilanz zum Aktionsplan vorgestellt werden. Die Kommission wird außerdem dem Parlament und dem Rat regelmäßig Bericht erstatten.

7. Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Im Folgenden werden wesentliche Maßnahmen im Bereich der Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie auf EU-Ebene dargestellt:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 16. März 2020 zu COVID-19: Vorübergehende Beschränkung von nicht notwendigen Reisen in die EU;

COM(2020) 115 final

Am 16.03.2020 schlug die Kommission die Einführung temporärer Einreisebeschränkungen für Drittstaatsangehörige in die EU+ (= die 27 Mitgliedstaaten sowie die vier assoziierten Staaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz) vor. Die Umsetzung des Vorschlags liegt in nationaler Kompetenz. Der Vorschlag wurde am 17.03.2020 von den Staats- und Regierungschefs angenommen und noch am selben Abend in Deutschland umgesetzt.

Die vorgesehenen Einreisebeschränkungen gelten für nicht-wesentliche Reisen von Drittstaatsangehörigen zunächst für 30 Tage. Ausgenommen sind Bürger aller EU+-Staaten sowie deren Familienangehörigen sowie Drittstaatsangehörige mit Daueraufenthaltsgenehmigungen, Langzeitvisa o. ä. Darüber hinaus sollen von den Beschränkungen folgende Gruppen ausgenommen werden:

- Gesundheitspersonal, Gesundheitsforscher sowie Altenpfleger
- Grenzschutzpersonal
- Personen, die Waren transportieren
- Diplomaten, Militärpersonal sowie in der humanitären Hilfe eingesetztes Personal
- Transitpassagiere
- Personen, die aus zwingenden familiären Gründen reisen
- Personen, die internationalen Schutz oder aus anderen humanitären Gründen Schutz suchen.

Die Kommission schlug dem Europäischen Rat am 08.04.2020 eine Verlängerung dieser Einreisebeschränkung vor. Die Bewertung beruhte darauf, dass die Zahl der neuen Infektions- und Todesfälle in der gesamten EU weiter zunimmt und dass sich die Pandemie außerhalb der EU weiter ausbreitet, darunter in Ländern, aus denen jedes Jahr Millionen von Menschen

in die EU reisen. Vor diesem Hintergrund sei eine Verlängerung der Reisebeschränkung laut Kommission notwendig, um das Risiko einer weiteren Ausbreitung der Krankheit zu verringern.

Der Europäische Rat beschloss am 23.04.2020 die Verlängerung der Einreisebeschränkungen bis zum 15.05.2020.

Mitteilung der Kommission vom 30. März 2020: Leitlinien zur Ausübung der Freizügigkeit der Arbeitskräfte während des COVID-19-Ausbruchs;

C(2020) 2051 final

Die Covid-19-Pandemie hat zur Einführung beispielloser Maßnahmen in allen EU-Mitgliedstaaten geführt, darunter die Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen. Mit den Leitlinien möchte die Kommission sowohl den Infektionsschutz als auch die Integrität des Binnenmarktes sicherstellen.

Grenzgänger, entsandte Arbeitnehmer sowie Saisonarbeiter haben ihren Wohnsitz in einem anderen EU-Land als dem der Erwerbstätigkeit, sind jedoch für den Mitgliedstaat, in dem sie ihre Tätigkeit ausüben, mitunter von entscheidender Bedeutung. Dies gelte beispielsweise für Beschäftigte im Gesundheitssystem oder für Arbeiten zur Sicherstellung der Versorgung mit Gütern. Ein koordinierter Ansatz auf EU-Ebene, konkret der ungehinderte Grenzübertritt aller Arbeitnehmer in systemrelevanten Berufen, sei daher unerlässlich. In den Leitlinien werden Arbeitskräfte mit Aufgaben aufgeführt, für die die Wahrung der Freizügigkeit in der EU als wesentlich erachtet wird, beispielsweise Betreuungspersonal für Kinder und ältere Menschen. Klargestellt wird ferner, dass die Mitgliedstaaten den Beschäftigten über die genannten Berufsgruppen hinaus den Grenzübertritt für ihre Arbeit gestatten sollten, wenn die konkrete Tätigkeit im Gastland weiterhin erlaubt ist.

Mitteilung der Kommission vom 30. März 2020 zu COVID-19 – Hinweise zur Umsetzung der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU, zur Vereinfachung der Durchreiseregulungen für die Rückkehr von EU-Bürgern und zu den Auswirkungen auf die Visumpolitik;

C(2020) 2050 final

Am 30.03.2020 veröffentlichte die Kommission einen Leitfaden, der Grenzschutzbeamte und Visumsbehörden bei der Umsetzung der vorübergehenden Einreisebeschränkung an der

Grenze, bei Transitregelungen für die Rückführung von EU-Bürgern und bei Visumsfragen unterstützen soll.

Für die Grenzbehörden werden detaillierte praktische Anleitungen zu Kriterien für die Einreiseverweigerung, zu Ausnahmen für bestimmte Berufsgruppen wie Grenzgänger und landwirtschaftliche Saisonarbeiter sowie zu ergreifenden Sicherheitsmaßnahmen, um terroristische Bedrohungen und grenzüberschreitender Kriminalität zu unterbinden, gegeben.

Die Visumsbehörden sollten Nicht-EU-Reisende, die sich aufgrund von Reisebeschränkungen länger in der EU aufhalten müssen als ihnen erlaubt ist, nicht bestrafen. Für Reisende, die sich derzeit mit einem Kurzaufenthaltsvisum im Schengen-Raum aufhalten und gezwungen sind, länger zu bleiben als ihr Visum ihnen erlaubt, können die Mitgliedstaaten das Visum bis zu einem maximalen Aufenthalt von 90 Tagen innerhalb von 180 Tagen verlängern. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten Inhabern von Kurzaufenthaltsvisa und visumfreien Reisenden, die gezwungen sind, sich länger als 90 Tage innerhalb von 180 Tagen aufzuhalten, ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilen. Die Mitgliedstaaten werden auch ermutigt, auf Sanktionen gegen Nicht-EU-Reisende zu verzichten, die aufgrund von Reisebeschränkungen nicht rechtzeitig ausreisen können.

Mitteilung der Kommission vom 16. April 2020 zu COVID-19: Hinweise zur Umsetzung der einschlägigen EU-Bestimmungen im Bereich der Asyl- und Rückführungsverfahren und zur Neuansiedlung;
C(2020) 2516 final

Die Kommission hat am 16.04.2020 Leitlinien für die Umsetzung einschlägiger EU-Vorschriften über Asyl, Rückkehr/Rückführung und Neuansiedlung im Kontext der Covid-19-Pandemie veröffentlicht. Damit gibt sie den Mitgliedstaaten praktische Hinweise, um die Kontinuität der Verfahren und die Achtung der Grundrechte auch in den Zeiten der Pandemie zu gewährleisten. Die Leitlinien wurden mit Hilfe des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) und der Europäischen Agentur für Grenz- und Küstenwache (Frontex) sowie in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden erstellt.

Unter anderem enthalten die Leitlinien folgende wesentliche Aussagen:

- Asylverfahren:
 - Registrierung und Bearbeitung von Anträgen soll fortgesetzt werden; jedoch mit einem Höchstmaß an Flexibilität bei den Fristen und der Dauer der Bearbeitung und Prüfung von Anträgen.
 - Durchführung von Anhörungen mit besonderen Vorkehrungen (z. B. per Videokonferenz), ggf. vollständiges Unterlassen.
 - Dublin-Verordnung: Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten zur Wiederaufnahme von Überstellungen auf, sobald dies angesichts der Entwicklung des Pandemiegeschehens praktisch möglich ist. Vor Durchführung einer Überstellung haben die Mitgliedstaaten die jeweiligen Covid-19-Situation zu berücksichtigen. Können Überstellungen nicht in der geltenden Frist durchgeführt werden sind bilaterale Vereinbarungen über eine spätere Überstellung möglich (z.B. bei unbegleiteten Minderjährigen, Familienzusammenführung).
 - Aufnahmebedingungen: Quarantänemaßnahmen und Isolierungsmaßnahmen müssen angemessen, verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein. Antragsteller müssen die erforderliche medizinische Versorgung erhalten. In Haft genommene Antragsteller sollten weiterhin Ausgang haben, und etwaige Einschränkungen, wie etwa eine Begrenzung der Besucherzahlen, müssen ihnen sorgfältig erläutert werden.
 - Abnahme von Fingerabdrücken in Fällen, in denen es aufgrund von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit nicht möglich ist: Die Mitgliedstaaten sollten im Einklang mit der Eurodac-Verordnung so bald wie möglich, spätestens jedoch 48 Stunden nach Wegfall dieser gesundheitlichen Gründe, Fingerabdrücke abnehmen.
- Neuansiedlung
 - Der Covid-19-Ausbruch hat zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Neuansiedlungsmaßnahmen geführt: Die Mitgliedstaaten, der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR) und die Internationale Organisation für Migration (IOM) haben Neuansiedlungsmaßnahmen vorübergehend ausgesetzt.
 - Vorbereitende Maßnahmen sollten so weit wie möglich fortgesetzt werden, damit die Neuansiedlungsmaßnahmen zu einem späteren Zeitpunkt reibungslos wiederaufgenommen werden können.
- Rückkehr/Rückführung
 - Fortsetzung der Rückführungsverfahren in Drittstaaten, um eine reibungslose Wiederaufnahme der Rückführungsaktionen vorzubereiten

- Fokus auf freiwilligen Rückkehr (insbesondere aufgrund geringerer Gesundheits- und Sicherheitsrisiken)
- Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Frontex bei der Organisation von Rückführungen auf dem Luftweg (u.a. Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Identifizierung, Dokumentation)
- Prüfung der Erfolgsaussichten bei Abschiebehäft-Fällen; vorübergehende Beschränkungen während der Pandemie führen nicht automatisch zum Ausschluss von Abschiebungen.

Mitteilung der Kommission vom 13. Mai 2020 zu COVID-19 – Hin zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen;

C(2020) 3250 final

Am 13.05.2020 stellte die Kommission in einer Mitteilung zu einem abgestuften und koordinierten Vorgehen zur Wiederherstellung der Freizügigkeit und zur Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen flexible Phasen der Rückkehr zur Integrität des Schengen-Raums vor:

- Phase 0: Aktuelle Situation
- Phase 1 (teilweise Aufhebung der Kontrollen an den Binnengrenzen): zunächst in Regionen mit hinreichend ähnlicher epidemiologischer Lage, sodann in der gesamten EU, wenn die epidemiologischen Entwicklungen in ganz Europa ihren derzeitigen positiven Trend fortsetzen
- Phase 2: Generelle Aufhebung der Binnengrenzkontrollen bei hinreichend konvergierender epidemiologischer Lage in der ganzen EU

Unerlässliche Kriterien der Lockerungsphasen sind:

- Epidemiologische Lage in ganz Europa sowie in den einzelnen Mitgliedstaaten (innerhalb der EU sollten Reisebeschränkungen zunächst in Gebieten aufgehoben werden, die eine vergleichbare epidemiologische Situation aufweisen und in denen ausreichende Kapazitäten in Bezug auf Krankenhäuser, Tests, Überwachung und Kapazitäten zur Ermittlung von Kontaktpersonen vorhanden sind);
- Eindämmungsmaßnahmen (einschließlich räumlicher Distanzierung);

- Wirtschaftliche und soziale Erwägungen (die Lockerung der verbleibenden Beschränkungen der grenzüberschreitenden Freizügigkeit in Schlüsselbereichen des Gesundheitswesens sowie der sozialen und wirtschaftlichen Aktivitäten sollte weiterhin Vorrang haben, bis der freie Verkehr vollständig wiederhergestellt ist)

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 11. Juni 2020 über die dritte Bewertung der Anwendung der vorübergehenden Beschränkung von nicht unbedingt notwendigen Reisen in die EU;

COM(2020) 399 final

Am 11.06.2020 veröffentlichte die EU-Kommission ihren Vorschlag zur schrittweisen Aufhebung des EU-Einreisestopps aus Drittstaaten ab 01.07.2020. Gemeinsam mit den Mitgliedstaaten solle eine Staatenliste erarbeitet werden, die ab 01.07.2020 ständiger Evaluierung und Aktualisierung unterliegt.

Kriterien für die Aufhebung des EU-Einreisestopps zugunsten eines Drittstaates sollen nach Ansicht der Kommission sein:

- die Verlässlichkeit der durch den Drittstaat bereitgestellten Daten;
- die epidemiologische Situation des Drittstaats im Vergleich zum EU-Durchschnitt, sowie
- die Reziprozität, d. h. die Gegenseitigkeit der Aufhebung von Einreisestopps

In der Mitteilung empfiehlt die Kommission den Mitgliedstaaten zudem, den Prozess zur Aufhebung der verbleibenden Binnengrenzkontrollen und sonstigen Beschränkungen für die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU (insbesondere Quarantäneregelungen) bis zum 15.06.2020 abzuschließen. Hintergrund dieser Empfehlung sei die fortlaufend positive epidemiologische Entwicklung in Europa.

Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und die mögliche Aufhebung dieser Beschränkung;

ABl. L 208 vom 01.07.2020, S. 1 ff.

In der Empfehlung (EU) 2020/912 ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten schrittweise und koordiniert ab dem 01.07.2020 die vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU für Personen, die in den in Anhang I der Empfehlung des Rates aufgeführten Drittländern ansässig sind, aufheben sollten. Alle zwei Wochen sollte die Liste der Drittländer in Anhang I vom Rat nach enger Abstimmung mit der Kommission und den relevanten Agenturen und Dienststellen der EU nach einer Gesamtbewertung auf der Grundlage der in der Empfehlung des Rates genannten Methoden, Kriterien und Informationen überprüft und gegebenenfalls aktualisiert werden. Die nationale Umsetzung der aktualisierten Staatenliste bleibt den Mitgliedstaaten überlassen.

Empfehlung (EU) 2020/1052 des Rates vom 16. Juli 2020 zur Änderung der Empfehlung (EU) 2020/912 des Rates zur vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU und möglichen Aufhebung dieser Beschränkung;

ABl. L 230 vom 17.07.2020 S. 26 ff.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass die Maßnahmen an den Außengrenzen koordiniert werden, um ein gutes Funktionieren des Schengen-Raums sicherzustellen. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten ab dem 16.07.2020 in koordinierter Weise die vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU für Personen, die in den in Anhang I der Empfehlung des Rates in der jeweils aktuellen Fassung aufgeführten Drittländern ansässig sind, weiter aufheben.

Am 07.08.2020 nahm der Rat der Europäischen Union mehrheitlich eine turnusgemäß aktualisierte Empfehlung zur schrittweisen, koordinierten Aufhebung des EU-Einreisestopps aus Drittstaaten an.

Empfehlung des Rates vom 13. Oktober 2020 für eine koordinierte Vorgehensweise bei der Beschränkung der Freizügigkeit aufgrund der Covid-19-Pandemie

Alle Maßnahmen, die die Freizügigkeit zum Schutz der öffentlichen Gesundheit einschränken, müssen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sein und müssen aufgehoben werden, sobald es die epidemiologische Lage zulässt.

Basierend auf dem Vorschlag der Kommission vom 04.09.2020 zur Verbesserung der Klarheit und Vorhersehbarkeit von Maßnahmen zur Beschränkung der Freizügigkeit hat der Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 13.10.2020 eine (etwas weniger restriktive) rechtlich nicht verbindliche Ratsempfehlung angenommen, in der sich die Mitgliedstaaten – auf Basis der drei Schlüsselkriterien 14-Tage-Inzidenz, wöchentliche Testquote sowie wöchentliche Testpositivität – auf ein Ampelsystem für die Regionen der Mitgliedstaaten geeinigt haben. Wöchentlich solle das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) die auf Regionen heruntergebrochene einheitliche EU-Karte aktualisieren. Folgender Farbcode ist dabei für die Regionen vorgesehen:

- Grün: bei einer 14-Tage-Inzidenz unter 25 und einer Testpositivität unter 4 %;
- Orange: bei einer 14-Tage-Inzidenz unter 50, aber einer Testpositivität von mindestens 4 %, oder bei einer 14-Tage-Inzidenz zwischen 25 und 150, aber einer Testpositivität unter 4 %;
- Rot: bei einer 14-Tage-Inzidenz von mindestens 50 und einer Testpositivität von mindestens 4 %, oder bei einer 14-Tage-Inzidenz von über 150;
- Grau: bei unzureichenden Informationen zu den drei Schlüsselkriterien oder einer wöchentlichen Testquote von unter 300.

Einigkeit der Mitgliedstaaten bestand darin, dass bei Reisen in oder aus Regionen, die als „grün“ klassifiziert werden, keinerlei Reisebeschränkungen gelten sollen. Im Übrigen, also bei orangen, roten oder grauen Regionen, erfolgt in der Ratsempfehlung keine klare Festlegung zum „Ob“ von Reisebeschränkungen. Hier werden den Mitgliedstaaten lediglich einige Erwägungsgründe an die Hand gegeben.

Die Mitgliedstaaten wollen ihre Koordinierungsbemühungen aber weiterhin fortsetzen. Dazu hat auch der Europäische Rat in seiner Sitzung vom 15.10.2020 aufgerufen, insbesondere in Bezug auf Quarantänevorschriften, die grenzüberschreitende Ermittlung von Kontaktperso-

nen, Teststrategien, die gemeinsame Bewertung von Testverfahren, die gegenseitige Anerkennung von Tests und die vorübergehende Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat vom 28. Oktober 2020 zu COVID-19 - Hinweise zu Personen, die im Hinblick auf die Umsetzung der Empfehlung 2020/912 des Rates vom 30. Juni 2020 von der vorübergehenden Beschränkung nicht unbedingt notwendiger Reisen in die EU ausgenommen sind;

COM(2020) 686 final

In Bezug auf die Einreise aus Drittstaaten in die EU veröffentlichte die Kommission am 28.10.2020 Leitlinien zur Auslegung der Ratsempfehlung (EU) 2020/912 vom 30.06.2020. Die vorgelegten Auslegungsleitlinien bestimmen, welche Personenkategorien als wesentlich gelten und daher von Einreisebeschränkungen ausgenommen werden sollen. Insbesondere sei der Begriff „Familienangehöriger“ weit auszulegen und umfasse auch eine dauerhafte Beziehung, die beispielsweise über eine gemeinsame Erklärung der Partner oder über einen Nachweis gemeinsamer Investitionen nachgewiesen werden könne. Für Reisende mit „essentieller Funktion“ werden in den Leitlinien insgesamt elf Kategorien aufgelistet, darunter Angehörige der Gesundheitsberufe, Grenzpendler, Diplomaten sowie Personen, die internationalen Schutz benötigen.

**Der Beauftragte des Bundesrates in Ratstagen der
Europäischen Union für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres,
Staatsminister Peter Beuth MdL**

**JI-Rat-Bericht
an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
(November 2020 bis April 2021)**

**214. Sitzung vom 16. bis 18. Juni 2021 in Rust
(Stand 11.05.2021)**

I.

In den Berichtszeitraum fallen folgende Sitzungen:

- informelle Videokonferenz der EU-Innenminister am 13. November 2020,
- informelle Videokonferenz der EU-Innenminister am 14. Dezember 2020,
- informelle Videokonferenz der EU-Innenminister am 28. Januar 2021,
- informelle Videokonferenz der EU-Innenminister am 12. März 2021,
- informelle Videokonferenz der EU-Außen- und Innenminister am 15. März 2021.

Aufgrund der Austragung im digitalen Format erging an den Bundesratsbeauftragten zu keiner der Tagungen eine Einladung, so dass sich die Berichterstattung wiederum maßgeblich aus Berichten der Bundesregierung speist.

II.

Die Beratungen fanden im betrachteten Zeitpunkt – noch bis Dezember 2020 unter deutschem Vorsitz – nur digital und damit in informellem Format statt. Im Rahmen der Diskussionen zum neuen Pakt für Migration und Asyl wurden in den Kernfragen keine substanziellen Fortschritte erzielt, insb. die Frage der verpflichtenden Umverteilung stand weiterhin im Mittelpunkt der Debatte. Im Bereich der Inneren Sicherheit wurde – nach Anschlägen in AUT, DEU und FRA – einmal mehr die Bedeutung einer noch engeren Zusammenarbeit unterstrichen und die von DEU eingebrachten Vorschläge für eine Europäische Polizeipartnerschaft diskutiert. Schließlich einigte sich der Rat binnen kurzer Zeit auf einen gemeinsamen Standpunkt zum digitalen grünen Zertifikat, mittels dessen das Reisen in der EU im Zuge der Corona-Pandemie wieder erleichtert werden soll.

Die Berichterstattung bezieht sich auf die folgenden Politikbereiche:

Inhalt

I. Asyl und Migration	2
1. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)	2
2. Externe Dimension – Zusammenarbeit mit Drittländern in Migrationsfragen	4
II. Innere Sicherheit	6
1. Allgemeiner Austausch zur Terrorismusbekämpfung	6
2. Europäische Polizei-Partnerschaft	7
3. Interoperabilität der Informationssysteme	8



4. Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte	9
5. Europol-Verordnung.....	9
6. Richtlinie über die Resilienz kritischer Infrastrukturen	9
III. Umgang mit COVID-19	10
IV. Sonstiges.....	10

I. Asyl und Migration

Die Themen Asyl und Migration wurden im Berichtszeitraum wieder durchgehend behandelt.

1. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Am 13.11.2020 setzten die EU-Innenministerinnen und -minister ihre am 08.10.2020 begonnenen Beratungen zum im September 2020 vorgelegten Neuen Pakt für Migration und Asyl – bestehend aus einer Mitteilung¹, fünf Legislativvorschlägen² sowie drei Empfehlungen und Leitlinien³ – fort.

Die Diskussion verlief zwar in weitgehend konstruktiver Atmosphäre, zeigte gleichzeitig aber fortbestehende Meinungsverschiedenheiten auf, so bei der Frage der Balance zwischen Solidarität und Verantwortung. Hier bekannten sich die Mitgliedstaaten (MS) zwar zu einem System der verpflichtenden Solidarität; gegensätzliche Positionen wurden aber bei der Frage der verpflichtenden Verteilung vertreten (ablehnend insb. CZE, POL, HUN und SVK, EST, LVA, LTU, BGR, HRV, SVN, zweifelnd aber auch AUT und DNK; dafür jedoch v.a. ITA, ESP, GRC, CYP, MLT mit Hinweis, ein Solidaritätssystem ohne Garantien der Umverteilung gleiche die zusätzlichen Verantwortlichkeiten nicht aus.

¹ Mitteilung der Kommission „Ein neues Migrations- und Asylpaket“ (COM(2020) 609 vom 23. September 2020).

² (a) Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines Screenings von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen (COM(2020) 612 vom 23. September 2020).

(b) Geänderter Vorschlag für eine Verordnung zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (COM(2020) 611 vom 23. September 2020).

(c) Vorschlag für eine Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, COM(2020) 610 vom 23. September 2020.

(d) Geänderter Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung von „Eurodac“, COM(2020) 614 vom 23. September 2020.

(e) Vorschlag für eine Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl (COM(2020) 613 vom 23. September 2020).

³ (a) Empfehlung der Kommission über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration) (C(2020) 6469 vom 23. September 2020).

(b) Empfehlung der Kommission zur Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei Such- und Rettungsaktionen, für die im Eigentum privater Einrichtungen befindliche oder von solchen betriebene Schiffe eingesetzt werden (C(2020) 6468 vom 23. September 2020).

(c) Leitlinien der Kommission zur Anwendung der EU-Vorschriften betreffend die Definition und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt (C(2020) 6470 vom 23. September 2020).

(d) Empfehlung der Kommission zu legalen Schutzwegen in die EU: Förderung der Neuansiedlung, der Aufnahme aus humanitären Gründen und anderer komplementärer Zugangswege, C(2020) 6467 vom 23. September 2020.

Verpflichtende Verfahren vor der Einreise begrüßten v.a. FRA, NLD, DNK, BEL, AUT; kritisch sahen diese die Haupt-Ersteinreisestaaten (insbes. ESP, ITA, GRC, MLT, CYP, BGR). Auch zum „Paketansatz“ und der damit verbundenen Frage, ob ggf. technische Vorschläge wie die Eurodac-VO oder die Asylagentur-VO vorgezogen verabschiedet werden könnten, ergab sich kein einheitliches Meinungsbild.

Zum weiteren Vorgehen begrüßten einige MS den Ansatz des Vorsitzes, bis Ende 2020 zu einem einvernehmlichen Papier über die politischen Kernfragen zu gelangen (so ausdrücklich NLD, BEL, LUX, SWE, IRL, PRT, DNK, LTU). Andere MS hingegen äußerten sich angesichts der fortdauernden Meinungsunterschiede skeptisch (so insb. GRC, ROU, ITA, ESP, CZE, BGR, SVN, SVK).

Am 14.12.2020 wurde daher „nur“ ein Fortschrittsbericht der deutschen Präsidentschaft zu Kernelementen der europäischen Migrations- und Asylpolitik und zum weiteren Vorgehen beraten; die von DEU angestrebte politische Einigung zu Kernfragen wurde nicht erreicht. Der Fortschrittsbericht deckt alle Kernbereiche des Neuen Migrations- und Asylpaktes ab, d.h.: Reform des GEAS, insb. Verfahren vor Einreise in die EU, Solidarität sowie Verhinderung von Sekundärmigration und Missbrauch, daneben Rückkehr, legale Migration (inkl. Resettlement/humanitäre Aufnahme), Grenzschutz, externe Dimension und Integration.

Breite Zustimmung fanden die Ausführungen zur externen Dimension der Migration (insb. zu Rückführungen und Rückübernahmen), zur legalen Migration und zur IT-Unterstützung bei Migrationsvorhersagen. Unterschiedliche Auffassungen bestanden weiterhin u.a. zum Asylverfahren an den Außengrenzen, zur Solidarität in Form einer verpflichtenden Übernahme, zum Umgang mit Seenotgeretteten und zur Paketlösung.

Kommissions-Vizepräsident Schinas verwies darauf, dass trotz Pandemie erfreuliche Fortschritte erzielt worden seien: Die VO über die Europäische Asylagentur (EASO) sei technisch nun so gut wie abgeschlossen. Bei der Eurodac-VO sei man ein erhebliches Stück vorangekommen. Auch die Blue-Card-VO stehe kurz vor dem Abschluss. Darüber hinaus habe die KOM im November 2020 den Bericht zu Integration und Inklusion⁴ vorgelegt. Zu allen Aspekten des Pakts hätten konstruktive Diskussionen stattgefunden, die fortgesetzt werden müssen.

DEU hob in der Diskussion hervor, dass es durch die konstruktive Haltung aller MS gelungen sei, die Debatte zur Reform des GEAS neu anzustoßen, worauf sich die MS bei der deutschen Präsidentschaft für die geleistete Arbeit bedankten

Am 28.01.2021 wurde die Aussprache unter portugiesischem Vorsitz fortgeführt. Im Vordergrund standen die externe Dimension, der Schutz der Außengrenzen und der Solidaritätsmechanismus. Die MS wiederholten wiederum im Wesentlichen ihre bereits zuvor geäußerten Positionen. Zum Thema Grenzschutz wurde die Bedeutung der Rolle von Frontex herausgestellt. Aktuelle Meldungen über Rechtsverletzungen durch Frontex-Mitarbeiter in der Ägäis würden durch die KOM und eine durch den Frontex-Verwaltungsrat eingesetzte Untersuchungskommission geprüft.

⁴ Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 vom 24.11.2020 (KOM(2020) 758 final).

Am 12.03.2021 informierte der Vorsitz darüber, dass seit Vorlage des Pakets am 23.09.2020 auf technischer Ebene weiter erhebliche Fortschritte erzielt worden seien. Dies solle als positives Signal für die Zukunft genutzt werden. Die zweite Hälfte des portugiesischen Ratsvorsitzes solle dafür genutzt werden, sowohl auf politischer als auch auf technischer Ebene weitere Fortschritte zu erzielen. Hierbei seien die Themen Grenzverwaltung, Solidarität und Verantwortung besonders im Fokus.

Auch wenn aktuell der Migrationsdruck auf der östlichen Mittelmeerroute abnehme, hätten sich die Ankünfte in ITA und auf den kanarischen Inseln signifikant erhöht. Solidarität mit den Ankunfts-MS sei daher unabdingbar, und es bestünden bereits bilaterale Kontakte zu einer Reihe von MS, um Kompromisslinien für ein flexibles Solidaritätssystem auszuloten.

KOM verwies darauf, dass in Folge der aufgrund der Pandemie zu erwartenden globalen Wirtschaftskrise auch mit einer Erhöhung des Migrationsdrucks gerechnet werden müsse. Es sei wünschenswert, die Asylagentur-Verordnung möglichst rasch auch politisch abzuschließen. Mehr als 40 % aller in der EU gestellten Asylanträge würden inzwischen durch die EASO registriert. Darüber hinaus sei die Abwicklung von Seenotrettungen ohne EASO nicht mehr möglich. Daher sei es unabdingbar, EASO möglichst rasch zu einer vollständigen Agentur aufzuwerten. Die Arbeit an den Rechtsakten des Pakts müsse darüber hinaus aktiv und konstruktiv voranschreiten. Statt immer wieder dieselben Positionen zu wiederholen, sei es nun an der Zeit für Kompromisse zu den Schlüsselementen. Ein Festhalten am Status Quo sei keine Option.

2. Externe Dimension – Zusammenarbeit mit Drittländern in Migrationsfragen

Am 13.11.2020 erklärten sich alle wortnehmenden Mitgliedstaaten (MS) im Rahmen einer entsprechenden Diskussion damit einverstanden, die externe Dimension der Migration (weiterhin) als Schlüsselaspekt zu behandeln. Durch eine erfolgreiche partnerschaftliche Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten könnten Rückführungen erleichtert, das Schleuserwesen bekämpft, Pull-Faktoren abgebaut und die Primärmigration reduziert werden. Hierbei müssten alle Instrumentarien und Hebel zum Einsatz kommen (angesprochen wurden u.a. Visahebel, positive Anreize für Rückkehrzusammenarbeit Konditionalitätsmechanismen und Sanktionen; Ausschiffungsplattformen in Drittstaaten).

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) signalisierte volle Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit Partnerstaaten. Konkrete Aktionen und Projekte sollten anhand einer Prioritätenliste erarbeitet und umgesetzt werden. Es sei hierfür wichtig, die Initiativen der MS, Institutionen und Agenturen zusammenzuführen und in einen regelmäßigen strukturierten Austausch zu treten. Als mögliche Schwerpunktstaaten für eine Verbesserung der Beziehungen wurden von den MS Iran, Irak, Somalia, Pakistan, Türkei, Tunesien sowie die Länder der Östlichen Partnerschaft genannt.

Am 14.12.2020 betonte der deutsche Vorsitz, dass der für Januar 2021 angekündigte Bericht der KOM gemäß Art. 25a Visa-Kodex (über die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme) ein wichtiger Ausgangspunkt sei, um unkooperativen Drittstaaten zu signalisieren, dass mangelnde Kooperation Konsequenzen habe. Zusätzlich wäre ein regelmäßiger Sachstandsbericht der KOM zusammen mit einer Roadmap hilfreich, damit man die Rückkehrpolitik kritisch reflektieren, Defizite erkennen und Angebote an die jeweiligen Drittstaaten formulieren könne.

Kommissions-Vizepräsident Schinas erläuterte die Vorschläge zur externen Dimension aus dem Neuen Asyl- und Migrationspakt der KOM und sprach von einem Paradigmenwechsel hin zu einer umfassenden, sektorübergreifenden Zusammenarbeit mit Drittstaaten zum gegenseitigen Nutzen. Innen-Kommissarin Johansson ergänzte, dass die KOM ihre Zusammenarbeit mit den Westbalkan-Ländern, Nordafrika, Subsahara-Afrika und Asien intensiviert habe. Das Post-Cotonou-Abkommen decke bereits 79 Länder ab, was die Zusammenarbeit insbesondere in Sachen Rückkehr und Rückübernahmen erleichtere. Dabei appellierte sie an die MS, die Westbalkan-Länder bei der Rückführung von Migranten in die Herkunftsstaaten zu unterstützen. Die KOM werde einen Rückkehrkoordinator benennen und eine Strategie zur freiwilligen Rückkehr vorlegen⁵. Hier gebe es auch aktuell schon positive Entwicklungen – so seien mit Unterstützung der KOM bislang 50.000 Menschen aus LBY in ihre Herkunftsländer zurückgekehrt. Die wortnehmenden MS plädierten insbesondere für einen verstärkten Rückkehr-Dialog mit Drittstaaten.

DEU merkte an, dass es bei der Einrichtung des Frontex Standing Corps weiter Herausforderungen gebe, die angegangen werden müssten. Leider hätten die MS noch nicht alle erforderlichen Grenzschutzbeamten nominiert, sondern bislang lediglich ein paar hundert.

Am 28.01.2021 fand die erste Diskussion unter portugiesischem Vorsitz statt. Einigkeit bestand insbesondere in Bezug auf die Stärkung der externen Dimension mit dem Ziel, Rückführungen und Rückübernahmen zu verbessern, Fluchtursachen zu bekämpfen, die legale Migration zu stärken und Schleuserkriminalität zu bekämpfen.

Am 12.03.2021 war Gegenstand der Aussprache insbesondere die Mitteilung der Kommission über die Verbesserung der Zusammenarbeit in Rückkehr- und Rückübernahmeangelegenheiten⁶, die auch den o.g. Bericht zu Art. 25a Visakodex enthält. Eine große Mehrheit sprach sich wiederum für eine vermehrte und konsequente Nutzung des Visahebels aus. Sowohl für besonders kooperative als auch für besonders unkooperative Staaten sollten positive bzw. negative Anreize geschaffen werden, um die Zusammenarbeit zu verbessern. In Betracht kämen insoweit etwa Wirtschaftshilfen, Hilfen zur Abmilderung der Folgen des Klimawandels oder Möglichkeiten der legalen Migration.

Im Rahmen der Aussprache wurde ferner über den Vorschlag der portugiesischen Ratspräsidentschaft für einen politischen Dialog über justizielle und innere Angelegenheiten mit nordafrikanischen Staaten debattiert. Der Vorschlag der Ratspräsidentschaft ist als Teil der neuen EU-weiten Agenda für die südliche Nachbarschaft anzusehen, die die KOM (EAD) am 09.02.2021 veröffentlicht hat⁷. Eine Mehrheit der MS unterstützte die Initiative, während einige zusätzlich darauf aufmerksam machten, dass die Initiative zwingend auch bestehende Rahmenbedingungen und Programme berücksichtigen müsse. Thematisch soll der Dialog zunächst auf die Migration begrenzt sein, um eine effektive Zusammenarbeit hinsichtlich der rechtlichen und innenpolitischen Rahmenbedingungen für Migration anstreben zu können, ohne

⁵ Die Ernennung des Koordinators steht noch aus. Die Mitteilung mit dem Titel „Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung“ wurde am 27.04.2021 vorgelegt, KOM(2021) 120.

⁶ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich Rückkehr und Rückübernahme als Teil einer fairen, wirksamen und umfassenden EU-Migrationspolitik“ vom 10.02.2021, KOM(2021) 56.

⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_426

zu viele Politikbereiche anzuschneiden. Andere MS brachten hingegen auch die Notwendigkeit eines thematisch kombinierten Ansatzes mit Sicherheitsaspekten wie z.B. Terrorismusbekämpfung und organisierter Kriminalität ins Spiel. Der Vorsitz kündigte ein Ministertreffen mit nordafrikanischen Ländern an, das im Mai 2021 stattfinden solle.

Am 15.03.2021 haben die Außen- und Innenminister – auf Anregung der deutschen Bundesregierung – gemeinsam per Videokonferenz eine Debatte über die externen Aspekte der EU-Migrationspolitik im Rahmen des neuen Pakts zu Migration und Asyl geführt. Dabei konzentrierten sich die Minister insbesondere auf die Migration als ein wichtiges Element in den Beziehungen zu wichtigen Drittländern. Die Minister betonten, dass die Verfolgung eines ausgewogenen Ansatzes, der alle relevanten Aspekte der Migrationspolitik berücksichtigt, entscheidend sei. Sie bekräftigten auch die Notwendigkeit, alle der EU zur Verfügung stehenden relevanten Politiken und Instrumente zu mobilisieren. Die Diskussion konzentrierte sich auch darauf, wie die Koordination und Kooperation innerhalb der EU verbessert werden kann, um die Migrationsziele zu erreichen. Die Minister befassten sich insbesondere mit der Frage, wie die Instrumente und Ressourcen der EU und der Mitgliedstaaten, einschließlich finanzieller Mittel, sich gegenseitig verstärken könnten, um gemeinsame Herausforderungen im Zusammenhang mit irregulärer Migration und Zwangsvertreibung zu bewältigen, wobei sie auch die Chancen betrachteten, die eine gut gesteuerte Migration bieten kann.

II. Innere Sicherheit

1. Allgemeiner Austausch zur Terrorismusbekämpfung

Nach terroristischen Ereignissen in AUT, DEU und FRA tauschten sich die Innenministerinnen und Innenminister am 13.11.2020, dem 5. Jahrestag der Anschläge auf das Bataclan und andere Orte in Paris, zunächst allgemein zur terroristischen Bedrohungslage in Europa aus und verabschiedeten eine gemeinsame Erklärung⁸, in der u.a. ein besserer Informationsaustausch über Gefährder beabsichtigt wird. Die jüngsten terroristischen Anschläge hätten aus Sicht aller Teilnehmenden deutlich gemacht, dass die Bedrohungslage auch mit Blick auf islamistischen Terrorismus, der sich gegen die gemeinsamen europäischen Werte und das friedliche Zusammenleben von Menschen verschiedenen Glaubens, Christen, Muslime und Juden richteten, weiterhin hoch sei. Es bedürfe einer gemeinsamen europäischen Antwort. Daher wurde erörtert, wie die in Europa zur Verfügung stehenden Instrumente künftig noch besser genutzt werden können, um terroristische Taten zu verhindern.

Die KOM kündigte für den 09.12.2020 die Vorstellung einer neuen Agenda zur Terrorismusbekämpfung⁹ an. Auch wies sie auf das am 30.11.2020 erstmalig ausgerichtete Schengen-Forum¹⁰ hin, das den Weg für eine neue Schengen-Strategie bilde. Die Bekämpfung von Terrorismus beginne mit Prävention. KOM betonte daher die enge Zusammenarbeit mit dem Radicalisation Awareness Network (RAN). Ferner sei der Schutz des öffentlichen Raums sowie die kritischen Infrastrukturen wichtig. Hierzu präsentierte sie am 16.12.2020 einen neuen

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2020/11/13/joint-statement-by-the-eu-home-affairs-ministers-on-the-recent-terrorist-attacks-in-europe/>

⁹ Mitteilung vom 09.12.2020 „Eine EU-Agenda für Terrorismusbekämpfung: antizipieren, verhindern, schützen und reagieren“, KOM(2020) 795.

¹⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_2232

Richtlinienvorschlag¹¹ (s.u., unter 6.).

Auch der Datenaustausch sei zu verbessern. So gebe es aktuell Daten zu etwa 1.000 Foreign Terrorist Fighters (FTF), die noch nicht im Schengener Informationssystem (SIS) registriert seien, obwohl dazu Information von Drittstaaten vorlägen. Europol könne die Mitgliedstaaten (MS) dabei ggf. unterstützen. Das Internet dürfe nicht zur Radikalisierung genutzt werden. Die Europol Internet Referral Unit (IRU) habe bislang ca. 2.000 Webseiten gefunden, auf denen sich Anleitungen zur Begehung von Anschlägen fanden. Terroristische Inhalte im Internet seien stärker zu bekämpfen. In dieser Absicht geeint, einigten sich Parlament und Rat im Dezember 2020 auf einen Kompromiss bzgl. der Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte¹² (s.u. unter 4.).

2. Europäische Polizei-Partnerschaft

Am 14.12.2020 erläuterte der Vorsitz das Konzept der Europäischen Polizei-Partnerschaft, das DEU anlässlich der informellen Videoschaltkonferenz vom 07.07.2020 eingebracht hatte, um neue Impulse bei der Zusammenarbeit der Polizeibehörden zu setzen. Er ging dabei auf die weiterzuführende engere Zusammenarbeit der Behörden im Kampf gegen schwere und organisierte Kriminalität und Terrorismus ein sowie auf die Bekämpfung des Antisemitismus und anderer Extremismen. Radikalisierungsprävention und der Schutz der jüdischen Gemeinschaften sollten besonders gefördert werden. Dies seien Prioritäten für die kommenden Jahre.

Innen-Kommissarin Johansson lobte die Arbeit Europol, das derzeit bei allen großen TE-Ermittlungen (in über 600 Fällen) beteiligt sei und verwies auf den Vorschlag zur Überarbeitung des Europol-Mandates (s.u., unter 5.)¹³, mittels dessen die Möglichkeiten für Europol gestärkt werden sollen, mit Privaten und Drittstaaten zusammenzuarbeiten. In der Einigung zum Mehrjährigen Finanzrahmen seien im Übrigen für Europol 178 Mio. Euro und 160 Personalstellen mehr vorgesehen als bisher.

Die Vielzahl der bilateralen Verträge zur Polizeizusammenarbeit (Stückwerksproblematik) wolle die KOM in einem „Police Cooperation Codex“ zusammenfassen. Des Weiteren müsse die eEvidence-VO dringend angenommen werden sowie Regelungen für rechtmäßig durchführbares Entschlüsseln von verschlüsselten kriminellen Inhalten herbeigeführt werden.

Sie verwies ferner auf den KOM-Aktionsplan zur Terrorismusbekämpfung und nannte übergreifende Themen, denen sich die KOM zur Unterstützung der Mitgliedstaaten (MS) verstärkt widmen wolle. Dazu zählten

- Online-Kriminalität, wegen ihres naturgemäß grenzenlosen Charakters,
- Big Data, Verarbeitung und Analyse,

¹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Resilienz kritischer Einrichtungen, KOM(2020) 829.

¹² Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte vom 29.04.2021.

¹³ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1862 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Bezug auf die Eingabe von Ausschreibungen durch Europol, KOM(2020) 791.

- Informationsweitergabe, Mehrwert durch Weitergabe innerhalb der EU,
- besserer Schutz der Außengrenzen insbesondere durch Stärkung der Interoperabilität und der Warnsysteme (SIS-Alerts),
- Innovation und Forschung (Innovationhub bei Europol).

Zudem sehe die KOM eine Priorität beim Vorgehen gegen jede Art von Radikalisierung. Man wolle einen EU-Knowledge-Hub für Radikalisierungsprävention einrichten.

Die Mitgliedstaaten (MS) bekräftigten ihre Zustimmung zu den gemeinsam erarbeiteten Schlussfolgerungen zur Inneren Sicherheit und zur Europäischen Polizeipartnerschaft, die bereits vor der Ratstagung im schriftlichen Verfahren angenommen worden waren. In den Schlussfolgerungen werden verschiedene politische Prioritäten bekräftigt, die bis 2025 erreicht werden sollen, u.a.

- die uneingeschränkte Nutzung der Instrumente für EU-weite Ausschreibungen von Straftaten;
- eine bessere Verknüpfung bereits vorliegender Informationen, insbesondere durch Umsetzung der Interoperabilität von EU-Informationssystemen;
- Aufbau eines modernen, aktualisierten Besitzstands im Bereich der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit, um beispielsweise angemessene Befugnisse für die grenzüberschreitende Observation und Nacheile zu schaffen;
- Gewährleistung, dass – vorbehaltlich klarer Sicherheitsgarantien – die Strafverfolgungsbehörden bei ihrer täglichen Arbeit Technologien der künstlichen Intelligenz nutzen können;
- Verbesserung der Kapazitäten von Strafverfolgungsbehörden, mit Drittländern und öffentlichen und privaten Partnern weltweit zusammenarbeiten;
- Stärkung von EU-Agenturen wie Europol und Frontex.

Manche MS äußerten ihre Sorge, die verschlechterte wirtschaftliche Lage infolge der Pandemie könne zur Polarisierung innerhalb und zwischen den MS beitragen und dadurch Extremismus und Radikalisierung fördern. Durch Prävention und Bildungsangebote wolle man u.a. der Online-Radikalisierung begegnen.

Weitere Themenfelder waren eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Nachrichtendiensten und der Polizei sowie die Regelungen zur Vorratsdatenspeicherung.

3. Interoperabilität der Informationssysteme

Am 14.12.2020 berichtete die KOM, dass in einigen Mitgliedstaaten (MS) erhebliche Verzögerungen bei der Umsetzung des Entry-Exit-Systems (EES) offenbar geworden seien und die Zahl der MS steige, in denen es Schwierigkeiten gebe. In enger Abstimmung mit der IT-Agentur euLISA und den Experten der MS schlage man nun vor, die Inbetriebnahme des EES um zwei Monate auf Anfang Mai 2022 zu verschieben. Das Zieldatum Ende 2023 für die Verfügbarkeit aller Systeme inklusive ihrer Interoperabilitätskomponenten solle aber nicht geändert werden. KOM wies darauf hin, dass die Verzögerungen ihren Grund nicht ausschließlich in der Pandemielage hätten; genauso sei es erforderlich, den Umsetzungsprojekten ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen, Vergabeverfahren termingerecht zu gestalten und die Planungen am gemeinsamen Umsetzungszeitplan auszurichten. KOM appellierte mit

deutlichen Worten an die Minister, den Umsetzungsprozessen die erforderliche Aufmerksamkeit zu geben. Wenn die nun vorgeschlagene Verschiebung die Probleme nicht auffange, drohe ein Dominoeffekt auf den Fertigstellungstermin Ende 2023, den sich die EU nicht leisten könne. Vorsitz schlussfolgerte, dass der geänderte Umsetzungszeitplan – Verschiebung Inbetriebnahme EES um zwei Monate auf Anfang Mai 2022 und Beibehaltung des Zieldatums zur Verfügbarkeit aller Systeme inklusive ihrer Interoperabilitätskomponenten Ende 2023 – geeint worden sei.

4. Verordnung zur Bekämpfung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte

Am 14.12.2020 berichtete der Vorsitz, dass im Trilog zur Verordnung zur Verhinderung der Verbreitung terroristischer Online-Inhalte am 10.12.2020 eine politische Einigung mit dem EP erzielt worden sei (s.o., unter 1.). Die jüngsten Terrorakte hätten erneut die Notwendigkeit gezeigt, den Terror im Internet sowie die Radikalisierung durch terroristische Internetinhalte effektiver zu bekämpfen. Die Einigung sei ein wichtiges Signal im Kampf gegen den Terrorismus und ein großer Erfolg für die EU. Die EU gehe damit geschlossen gegen die Verbreitung terroristischer Inhalte im Internet vor. Mit den neuen Vorschriften können Mitgliedstaaten (MS) gegenüber den Diensteanbietern anordnen, terroristische Inhalte innerhalb einer Stunde aus dem Netz zu entfernen, unabhängig davon, in welchem MS der Anbieter seinen Sitz habe. Die zuständigen Behörden der MS, in denen der Diensteanbieter niedergelassen ist, erhalten das Recht, Entfernungsanordnungen anderer MS zu prüfen. Zudem müssten Diensteanbieter bei Missbrauch ihrer Dienste effektive Maßnahmen ergreifen, um weiterem Missbrauch vorzubeugen. Die Zusammenarbeit mit den Diensteanbietern wird durch die Einrichtung von Kontaktstellen zur leichteren Abwicklung von Entfernungsanordnungen erleichtert.

5. Europol-Verordnung

Am 28.01.2021 skizzierte der Vorsitz die Inhalte des Vorschlags der Kommission für die Änderung des Europol-Mandates. Innen-Kommissarin Johansson bekräftigte den Wunsch, Europol beim Kampf gegen Terrorismus und Organisierte Kriminalität besser aufzustellen. Dafür müsste Europol besser mit privaten Partnern und Drittstaaten zusammenarbeiten können.

Alle wortnehmenden Mitgliedstaaten (MS) äußerten sich generell zustimmend zum Vorschlag und bekräftigten das Ziel, Europol bei der Erfüllung seiner bestehenden Aufgaben und in seiner Rolle als Unterstützter der mitgliedstaatlichen Behörden zu stärken. Im Einklang mit grundrechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben müssten insb. die Analysefähigkeit und die Verarbeitung großer Datenmengen durch Europol verbessert werden. Allseits begrüßt wurde die geplante Aufstockung des Budgets und des Personals. Nur an einzelnen Punkten wurde Kritik geübt bzw. Ablehnung geäußert. Das betraf insbesondere die SIS-Alerts, die von Europol in eigener Initiative in das System eingespeist werden sollen, sofern kein MS dazu in der Lage ist oder ohne unmittelbare Betroffenheit der MS eine Gefährdung der Sicherheit in der EU zu befürchten wäre.

6. Richtlinie über die Resilienz kritischer Infrastrukturen

Am 12.03.2021 stellten Vorsitz und Kommission eingangs den am 16.12.2020 veröffentlichten Entwurf für eine Richtlinie über die Resilienz kritischer Einrichtungen (s.o., unter 1.) vor. Dieser

ziele darauf ab, den Schutz kritischer Einrichtungen an neue Gegebenheiten, auch auf technischer Ebene, anzupassen. Der Fokus liege nicht länger nur auf dem physischen Schutz von Einrichtungen, sondern auf umfassender Resilienz. So solle der Anwendungsbereich der Richtlinie sich etwa auch auf öffentliche Verwaltungen erstrecken. Diese deutliche Ausweitung sei auch eine Lehre aus der Covid-19-Pandemie.

Zahlreiche Mitgliedstaaten (MS) nahmen zu dem Vorschlag Stellung. Dabei herrschte grundsätzlich Einigkeit, dass eine Aktualisierung des Rechtsrahmens zum Schutz kritischer Einrichtungen zu begrüßen sei und die Richtlinie sehr eng mit der reformierten Richtlinie zur Gewährleistung einer hohen Netzwerk- und Informationssicherheit (NIS2-Richtlinie) abgestimmt werden müsse. Daher beklagten einige, dass beide Regelungsbereiche nicht in einem Rechtsakt zusammengeführt worden seien. Bedenken wurden zudem hinsichtlich der Rechtsgrundlage des Vorschlags geäußert, den die Kommission auf Art. 114 AEUV stütze. Von einigen MS wurden Subsidiaritätsbedenken angemeldet, darüber hinaus wurden angesichts umfangreicher Berichtspflichtigen Bedenken hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Relation des Vorschlags geäußert.

III. Umgang mit COVID-19

Der Rat diskutierte ferner am 28.01. sowie am 12.03.2021, wie im Schengenraum auf die Corona-Krise reagiert werden sollte. Dabei wurde die herausragende Bedeutung des Schengen-Raums für die EU und die Notwendigkeit einer EU-weiten Koordinierung aller Pandemiemaßnahmen mit Auswirkungen auf den Schengen-Raum unterstrichen.

Bereits am 14.04.2021 nahm der Rat seinen Standpunkt zu den am 17.03.2021 vorgelegten Vorschlägen für eine Verordnung über ein digitales grünes Zertifikat zur Erleichterung der Freizügigkeit in der EU¹⁴ sowie für einen begleitenden Vorschlag über Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten oder dort wohnen¹⁵ an. Damit die Zertifikate bereits, wie von der KOM geplant, im Juni 2021 eingeführt werden können, läuft die technische Umsetzung parallel zum Gesetzgebungsverfahren.

IV. Sonstiges

Am 12.03.2021 wurde durch Vorsitz und KOM zur Schengen-Evaluierung von HRV informiert. Beide stellten fest, dass nunmehr aus technischer Sicht alle Voraussetzungen für die Vollenwendung des Schengen-Besitzstandes erfüllt seien. Sechs Mitgliedstaaten (FRA, BEL, NLD, FIN, SVN und SVK) befürworteten eine Anwendung des Besitzstandes auf HRV gegenwärtig nicht, auch dürften BGR und ROM ihre Zustimmung davon abhängig machen, dass eine Anwendung auf sie beschlossen oder zumindest zeitnah in Aussicht gestellt wird. Insoweit bleiben weitere Verhandlungen abzuwarten.

¹⁴ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat), KOM(2021) 130.

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von Impfungen, Tests und der Genesung für Drittstaatsangehörige mit rechtmäßigem Aufenthalt oder Wohnsitz im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während der COVID-19-Pandemie (digitales grünes Zertifikat, KOM(2020) 140.

Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021

(VwVGlüStV 2021)

Das Land Baden-Württemberg,
der Freistaat Bayern,
das Land Berlin,
das Land Brandenburg,
die Freie Hansestadt Bremen,
die Freie und Hansestadt Hamburg,
das Land Hessen,
das Land Mecklenburg-Vorpommern,
das Land Niedersachsen,
das Land Nordrhein-Westfalen,
das Land Rheinland-Pfalz,
das Saarland,
der Freistaat Sachsen,
das Land Sachsen-Anhalt,
das Land Schleswig-Holstein und
der Freistaat Thüringen

schließen - vorbehaltlich der im Einzelfall erforderlichen Zustimmung ihrer
gesetzgebenden Körperschaften - nachstehende Vereinbarung:

Erster Abschnitt

Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden

§ 1

Aufgaben des Glücksspielkollegiums

Dem Glücksspielkollegium nach § 27p Absatz 6 GlüStV 2021 obliegt die abschließende Beurteilung aller Anträge auf Erlaubnisse in den Verfahren nach § 27p Absatz 1 GlüStV 2021 sowie aller Fragen der Glücksspielaufsicht nach § 27p Absatz 2 bis 4 GlüStV 2021 von nicht unerheblicher Bedeutung.

§ 2

Zusammensetzung und Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums

(1) Jedes Land benennt gegenüber der Geschäftsstelle durch seine oberste Glücksspielaufsichtsbehörde je ein Mitglied dieser Behörde sowie dessen Vertreterin oder dessen Vertreter für den Fall der Verhinderung. Die Länder stellen sicher, dass das Mitglied und sein Vertreter oder seine Vertreterin über die erforderliche Entscheidungskompetenz verfügen.

(2) Von der Mitgliedschaft im Glücksspielkollegium ausgeschlossen sind Vertreter einer Behörde im Sinne von § 9 Absatz 7 GlüStV 2021. Ein Mitglied des Glücksspielkollegiums darf weder zugleich dem Fachbeirat noch dem Sportbeirat angehören.

(3) Die Geschäftsstelle ist in den Sitzungen mit beratender Funktion ohne Stimmrecht vertreten.

(4) Die Verfahren des Glücksspielkollegiums sind nicht öffentlich.

(5) Zur Vorbereitung der Entscheidungen des Glücksspielkollegiums kann der oder die Vorsitzende des Glücksspielkollegiums Prüfgruppen einsetzen. Die Prüfgruppen bereiten die Entscheidungen in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht auf und geben Entscheidungsempfehlungen. Eine Prüfgruppe soll aus fünf Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern der Glücksspielaufsichtsbehörden bestehen. Stets zu beteiligen ist eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter der im konkreten Fall nach § 27p Absatz 1 bis 4 GlüStV 2021 zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Glücksspielkollegiums.

§ 3

Vorsitz und Aufgaben

(1) Die Vorsitzende oder der Vorsitzende und ihre bzw. seine Stellvertreterin oder ihr bzw. sein Stellvertreter werden durch das Glücksspielkollegium aus seiner Mitte gewählt.

(2) Sie oder er ist zuständig für die Einberufung, Vorbereitung und Leitung der Sitzungen, für die Einleitung, Vorbereitung und Durchführung von Umlaufverfahren sowie für die Koordination der Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle. Ferner vertritt die Vorsitzende oder der Vorsitzende das Gremium im Rahmen der Zusammenarbeit europäischer Glücksspielaufsichten. In Absprache mit den anderen Mitgliedern des Glücksspielkollegiums kann für die Wahrnehmung dieser Aufgabe auch ein anderes Mitglied herangezogen werden.

(3) Die Personal- und Sachkosten, die durch den Vorsitz des Glücksspielkollegiums zusätzlich entstehen, werden vom Vorsitzland nach dem jeweils geltenden Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Dies gilt auch für die durch die Wahrnehmung der Aufgabe nach Absatz 2 Satz 2 und 3 entstehenden Reisekosten. § 18 Absatz 1 Satz 1 und 2, Absätze 3 und 4 gelten entsprechend.

§ 4

Geschäftsordnung

Das Glücksspielkollegium gibt sich eine Geschäftsordnung, in der insbesondere die Ausgestaltung der Beratungs- und Beschlussverfahren einschließlich der Umlaufverfahren sowie das Verfahren der Prüfgruppen geregelt werden.

§ 5

Ländereinheitliche Verfahren

(1) Die zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörden (§ 27p Absatz 1 GlüStV 2021) leiten eingehende Erlaubnisansträge über die Geschäftsstelle unverzüglich an das Glücksspielkollegium weiter.

(2) Die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde (§ 27p Absatz 1 GlüStV 2021) prüft die Erlaubnisansträge und legt dem Glücksspielkollegium zusammen mit einer vorläufigen Bewertung einen Entscheidungsvorschlag vor.

(3) Jede oberste Glücksspielaufsichtsbehörde kann gegenüber der nach § 27p Absatz 1 GlüStV 2021 zuständigen Glücksspielaufsichtsbehörde anzeigen, dass die ländereinheitlich oder im gebündelten Verfahren zugelassenen Erlaubnisnehmer gegen die nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 bestehenden oder auf Grund dieses Staatsvertrages begründeten öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen verstoßen. Die zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde ist verpflichtet, die Anzeige zu prüfen und zusammen mit einer Bewertung dem Glücksspielkollegium vorzulegen.

(4) Ein Land, das ländereinheitliche Zuständigkeiten wahrnimmt, hat auch die Möglichkeit, seine Zuständigkeiten z.T. oder vollständig durch eine neu zu schaffende Verwaltungseinheit zusammengefasst wahrnehmen zu lassen, die der Rechts- und Fachaufsicht einer obersten Landesbehörde dieses Landes untersteht.

(5) Soweit zur Erfüllung von ländereinheitlichen Zuständigkeiten in anderen Ländern vorhandene Software notwendig oder nützlich sein kann, stellen die jeweiligen Länder sie auch dem Land, das ländereinheitliche Zuständigkeiten künftig wahrnimmt, zur Verfügung. Noch nicht refinanzierte Entwicklungs- und Herstellungskosten werden im Fall der Weiterverwendung nach den allgemeinen Regeln kostenmäßig berücksichtigt.

(6) Im Falle eines Wechsels der Zuständigkeit stellt die bislang für die Aufgabe zuständige Glücksspielaufsichtsbehörde die im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung entstandenen Verwaltungsvorgänge sowie alle diesbezüglichen Erkenntnisse und sonstigen Informationen, soweit rechtlich zulässig, dem Land zur Verfügung, das die Aufgabe nach § 27p Absatz 1 bis 4 GlüStV 2021 künftig wahrnimmt.

§ 6

Länderübergreifende Zusammenarbeit im Übrigen

(1) Die länderübergreifende Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden umfasst im Übrigen folgende Bereiche:

1. Internet,
2. Glücksspielaufsicht,
3. Abstimmung von Erlaubnissen,
4. Evaluierung.

(2) Dazu können länder- und fachübergreifende Arbeitsgruppen eingerichtet werden.

Zweiter Abschnitt

Fachbeirat

§ 7

Aufgaben und Status

(1) Der Fachbeirat

1. untersucht und bewertet im Rahmen von Erlaubnisverfahren die Einführung neuer Glücksspielangebote durch die in § 10 Absatz 2 und 3 GlüStV 2021 genannten Veranstalter und die Einführung neuer oder die erhebliche Erweiterung bestehender Vertriebswege nach § 9 Absatz 5 GlüStV 2021,
2. berät die Länder nach § 10 Absatz 1 Satz 2 GlüStV 2021 bei der ordnungsrechtlichen Aufgabe der Sicherstellung eines ausreichenden Glücksspielangebots und
3. wirkt mit bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 nach § 32 GlüStV 2021.

(2) Der Fachbeirat ist an den durch den Glücksspielstaatsvertrag begründeten Auftrag gebunden und im Rahmen der ihm übertragenen Aufgaben nicht weisungsgebunden.

(3) Im Fachbeiratsverfahren (Absatz 1 Nr. 1) wirkt der Fachbeirat im Erlaubnisverfahren mit. Die Untersuchung und Bewertung der Auswirkungen auf die Bevölkerung ist innerhalb von zwei Monaten ab Eingang beim Fachbeirat der verfahrensführenden Behörde vorzulegen, die über das Vorliegen zwingender Versagungsgründe befindet und - soweit solche nicht eingreifen - nach pflichtgemäßem Ermessen den Antrag verbescheidet. Sofern die verfahrensführende Behörde dies wünscht, hat der Fachbeirat den Antragsteller anzuhören. § 9 Absatz 6 GlüStV 2021 ist zu beachten.

(4) Empfehlungen, Gutachten und sonstige Beratungen (Absatz 1 Nr. 2) sind über die Geschäftsstelle an die zuständigen Stellen der Länder zu richten. Die Geschäftsstelle organisiert in regelmäßigen Abständen eine gemeinsame Arbeitstagung von Fachbeirat und Glücksspielkollegium, zu der im Bedarfsfall auch die Mitglieder der AG Suchthilfe der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) einzuladen sind.

(5) Für die wissenschaftliche Evaluation der Auswirkungen auf die Bevölkerung (Absatz 1 Nr. 3) sollen auf der Grundlage des deutschen Kerndatensatzes zur Dokumentation im Bereich der Suchtkrankenhilfe einheitliche Kennzahlen zur dauerhaften Beobachtung geschaffen werden.

§ 8

Zusammensetzung des Fachbeirats

(1) Der Fachbeirat besteht aus 7 Mitgliedern. Er ist so zusammengesetzt, dass Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in den Bereichen

1. nationale und internationale Glücksspielsucht- und Wettsuchtforschung, Suchtprävention, Suchthilfe sowie Suchtbekämpfung,

2. Jugend - und Spielerschutz sowie Jugendhilfe,

3. Bekämpfung der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich der Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten

angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts und des Jugendschutzes, genutzt werden kann.

(2) Eine Stellvertretung ist nicht möglich.

(3) Die Geschäftsstelle ist in den Sitzungen des Fachbeirats mit beratender Funktion ohne Stimmrecht vertreten.

§ 9

Die Mitglieder des Fachbeirats

(1) Die Mitglieder des Fachbeirats werden von der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag der folgenden Institutionen ernannt:

1. Deutsche Gesellschaft für Suchtforschung und Suchttherapie e.V. (DG Sucht), Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) sowie Fachverband Glücksspielsucht e.V. (fags)

für drei Sitze - die Vorschläge sollen die Grundlagenforschung, die Therapie und die Prävention im Zusammenhang mit Glücksspielsucht abdecken.

2. AG Suchthilfe der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) für zwei Sitze - die Vorschläge sollen den Jugend- und Spielerschutz sowie Jugendhilfe und auch den Kreis der Landesstellen für Glücksspielsucht abdecken.

3. Kriminologische Zentralstelle e.V., Institut für Kriminologie (IFK) der Universität Tübingen, Institut für Kriminologie der Universität zu Köln, Forschungsstelle für Jugendstrafrecht und Kriminalprävention an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel sowie Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFM) für zwei Sitze - die Vorschläge sollen die Bekämpfung der Kriminalität und die Forschung im Bereich

der Kriminalität im Zusammenhang mit Glücksspielen einschließlich Gewährleistung der Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten abdecken.

(2) Mit den Vorschlägen sind zugleich die bisherigen Zuwendungen oder Aufträge von Veranstaltern und Vermittlern von Glücksspielen nachzuweisen.

(3) Die Amtsdauer der Mitglieder des Fachbeirats beträgt 7 Jahre. Eine erneute Ernennung ist möglich. Beim vorzeitigen Ausscheiden eines Mitglieds tritt ein neues Mitglied in die Amtsdauer seiner Vorgängerin oder seines Vorgängers ein; insoweit gilt Absatz 1 entsprechend.

(4) Die Mitglieder des Fachbeirats werden nach dem Verpflichtungsgesetz durch die oberste Glücksspielaufsichtsbehörde des Landes, dem die Aufgabe der Führung der Geschäftsstelle nach § 27p Absatz 8 GlüStV 2021 obliegt, oder die von ihr benannte Stelle verpflichtet. Liegen Gründe für eine Besorgnis der Befangenheit in der Person eines Mitglieds vor, so ist dies der Geschäftsstelle anzuzeigen. § 20 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet entsprechende Anwendung.

(5) Die Mitglieder des Fachbeirats sind verpflichtet, sämtliche Zuwendungen und Aufträge von Veranstaltern oder Vermittlern von Glücksspielen während ihrer Amtsdauer unverzüglich offenzulegen.

§ 10

Wahl und Aufgaben des Vorsitzenden

(1) Die Vorsitzende oder der Vorsitzende und ihre bzw. seine Stellvertreterin oder ihr bzw. sein Stellvertreter werden durch den Fachbeirat aus seiner Mitte gewählt.

(2) Die Vorsitzende oder der Vorsitzende ist zuständig für die Einberufung, Vorbereitung und Leitung der Sitzungen, für die Einleitung, Vorbereitung und Leitung

von Umlaufverfahren sowie für die Koordination der Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle.

§ 11

Beschlussfassung

(1) Der Fachbeirat ist beschlussfähig, wenn eine Mehrheit der Mitglieder mitwirken kann.

(2) Der Fachbeirat fällt seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme der Vorsitzenden oder des Vorsitzenden.

(3) Die Verfahren des Fachbeirats nach § 7 Absatz 1 Nr. 1 bis 3 sind nicht öffentlich.

§ 12

Geschäftsordnung

Der Fachbeirat gibt sich eine Geschäftsordnung, in der insbesondere die Ausgestaltung des Fachbeiratsverfahrens nach § 7 Absatz 1 Nr. 1 und des Beratungsverfahren nach § 7 Absatz 1 Nr. 2 einschließlich der Umlaufverfahren geregelt werden. Die Geschäftsordnung bedarf der Zustimmung der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder.

§ 13

Aufwandsentschädigung und Auslagenersatz

Die Mitglieder des Fachbeirats erhalten pro Sitzung eine pauschale Entschädigung in Höhe von 125 € sowie Ersatz ihrer Reisekosten. Es sind grundsätzlich maximal 6 Sitzungen pro Jahr abrechnungsfähig.

Dritter Abschnitt

Sportbeirat

§ 14

Aufgaben

Zur Umsetzung des Ziels in § 1 Satz 1 Nr. 5 GlüStV 2021 wird ein Beirat des Sportes (Sportbeirat) geschaffen. Dieser unterstützt in beratender Funktion die Länder insbesondere bei Fragen im Zusammenhang mit Sportwetten und des Wettprogramms sowie bei der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags nach § 32 Satz 1 GlüStV 2021.

§ 15

Zusammensetzung und Mitglieder des Sportbeirats

(1) Der Sportbeirat besteht aus 9 Mitgliedern. Er ist so zusammengesetzt, dass Persönlichkeiten mit ausgewiesener Erfahrung und Fachwissen in dem Bereich Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten angemessen vertreten sind und juristischer Sachverstand, insbesondere in den Fragen des Glücksspielrechts, genutzt werden kann.

(2) Die Mitglieder des Sportbeirats werden von der Vorsitzenden oder dem Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz auf Vorschlag der folgenden Institutionen ernannt:

1. Deutscher Olympischer Sportbund e.V. (DOSB) für 2 Sitze,
2. Deutscher Fußball-Bund e.V. (DFB) und Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) für 2 Sitze,
3. Stiftung Deutsche Sporthilfe sowie die Landessportverbände für 5 Sitze.

(3) § 7 Absatz 2, 4 und 5, §§ 10 bis 12 gelten entsprechend.

Vierter Abschnitt

Geschäftsstelle

§ 16

Unterhaltung und Aufgaben der Geschäftsstelle

(1) Die Länder unterhalten bei der obersten Glücksspielaufsichtsbehörde des in § 27p Absatz 8 Satz 1 GlüStV 2021 genannten Landes eine Geschäftsstelle, die die Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden, die Tätigkeit des Glücksspielkollegiums und die Tätigkeit des Fachbeirats und des Sportbeirats unterstützt.

(2) Die Aufgaben der Geschäftsstelle umfassen im Bereich des Glücksspielkollegiums

1. die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen,
2. die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen der Prüfgruppen,
3. die Vor- und Nachbereitung der Beschlüsse einschließlich ihrer Begründung sowie der Fristenkontrolle zur ihrer Umsetzung.

(3) Die Aufgaben der Geschäftsstelle umfassen im Bereich der länderübergreifenden Zusammenarbeit im Übrigen

1. die Koordination von Beschlussverfahren und der Umsetzung von Beschlüssen,
2. die Organisation, Vor- und Nachbereitung der Sitzungen von Arbeitsgruppen einschließlich der Aufbereitung von Entscheidungsgrundlagen und der Teilnahme an den Sitzungen,
3. die Sicherstellung der elektronischen Erfassung und Verfügbarkeit der im Rahmen von Nr. 1 und 2 sowie Absatz 2 und 4 anfallenden Dokumente.

(4) Die Aufgaben der Geschäftsstelle umfassen im Bereich des Fachbeirats und des Sportbeirats

1. die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen einschließlich der Umsetzung der Beratungsergebnisse,
2. die rechtzeitige Durchführung des Fachbeiratsverfahrens gemäß § 7 Absatz 1 Nr. 1 in Verbindung mit Absatz 3.

(5) Die Geschäftsstelle erhält Aufträge vom Glücksspielkollegium, von den obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, vom Fachbeirat und vom Sportbeirat.

§ 17

Arbeitgeber und Dienstherrn

(1) Die Geschäftsstelle ist eine Einrichtung ohne Rechtsfähigkeit. Sie hat weder Arbeitgeber- noch Dienstherreneigenschaft.

(2) Dienort der Mitarbeiter ist der Sitz der Geschäftsstelle.

Fünfter Abschnitt
Schlussvorschriften

§ 18

Finanzierung der Geschäftsstelle

(1) Die Geschäftsstelle veranschlagt ihre Personalkosten und ihre Sachkosten, die Kosten der Zusammenarbeit der Glücksspielaufsichtsbehörden sowie des Fachbeirats und des Sportbeirats jährlich in einem Wirtschaftsplan, der der Zustimmung der Mehrheit der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bedarf; es gelten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Sitzlandes. Die Geschäftsstelle legt den Entwurf des Wirtschaftsplans spätestens zum 1. April des jeweils vorangehenden Jahres vor.

(2) Die Kosten nach Absatz 1 werden zwischen den Ländern nach dem für das jeweilige Jahr gültigen Königsteiner Schlüssel aufgeteilt.

(3) Auf die im Wirtschaftsplan ausgewiesenen Kosten erhält das Sitzland der Geschäftsstelle von den anderen Ländern nach Königsteiner Schlüssel zum 1. April und 1. Oktober des jeweiligen Wirtschaftsjahres Abschlagszahlungen jeweils in Höhe der Hälfte der veranschlagten Kosten. Die endgültige Abrechnung der Kosten nach Absatz 1 und die Erstattung an das Sitzland der Geschäftsstelle erfolgen aufgrund der tatsächlichen Ausgaben im auf ihre Entstehung folgenden Haushaltsjahr bis zum 30. Juni.

(4) Die Bewirtschaftung der Mittel sowie der Nachweis der Einnahmen und Ausgaben unterliegen der Prüfung durch den Rechnungshof des Sitzlandes. Die Prüfberichte sind den Ländern, vertreten durch die obersten Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, zuzuleiten.

§ 19

Finanzierung der ländereinheitlichen Verfahren

(1) Die auf Grund § 27p Absatz 1 bis 4 und 10 GlüStV 2021 anfallenden Personal- und Sachkosten sowie die zu befriedigenden Haftungsansprüche, die ursächlich auf der

Umsetzung von Entscheidungen des Glücksspielkollegiums in diesen Verfahren beruhen, werden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt.

(2) Die Verwaltungsgebühren, die für Amtshandlungen nach Absatz 1 von den zuständigen Behörden vereinnahmt werden, werden gesondert ausgewiesen und den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel erstattet.

(3) Die Länder veranschlagen die aus ihrer Sicht erforderlichen Personal- und Sachkosten jährlich in einem bis zum 1. April des jeweils vorausgehenden Jahres vorzulegenden Wirtschaftsplan; es gelten die haushaltsrechtlichen Vorschriften des jeweiligen Landes. Der Wirtschaftsplan bedarf der Zustimmung der Mehrheit der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden. Die auf der Grundlage des GlüStV 2021 vom Land Sachsen-Anhalt erstmals zu erstellenden Wirtschaftspläne für die Jahre 2021 und 2022 sind bis zum 1. August 2021 vorzulegen.

(4) Auf die in dem Wirtschaftsplan ausgewiesenen Kosten erhalten die Länder von den anderen Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel zum 1. April und 1. Oktober des jeweiligen Wirtschaftsjahres Abschlagszahlungen jeweils in Höhe der Hälfte der veranschlagten Kosten. Die endgültige Abrechnung der Kosten nach Absatz 1 und die Erstattung der Verwaltungsgebühren nach Absatz 2 sowie die Erstattung vereinnahmter Abgaben erfolgen getrennt voneinander auf der Grundlage der tatsächlichen Einnahmen und Ausgaben bis zum 30. Juni des auf das Wirtschaftsjahr folgenden Haushaltsjahres.

(5) Personal- und Sachkosten sowie auf die Länder zu verteilende Haftungsansprüche, die nach der Abrechnung des letzten Wirtschaftsplans auf Grundlage dieser Vereinbarung oder deren vorherigen Fassungen entstehen, werden nach dem Königsteiner Schlüssel auf die Länder verteilt. Nach der Abrechnung des letzten Wirtschaftsplans vereinnahmte Verwaltungsgebühren für Amtshandlungen aufgrund dieser Vereinbarung oder den vorherigen Fassungen werden gesondert ausgewiesen und den Ländern nach dem Königsteiner Schlüssel erstattet.

(6) § 18 Absatz 4 gilt entsprechend.

§ 20

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Vereinbarung tritt zum 1. Juli 2021 in Kraft. Sollte der Glücksspielstaatsvertrag 2021 nach seinem § 35 Absatz 1 gegenstandslos werden, tritt diese Vereinbarung nicht in Kraft.

(2) Die Umsetzung dieser Vereinbarung steht unter dem Vorbehalt der jeweiligen haushaltsrechtlichen Ermächtigungen der Länder.

(3) Mit Inkrafttreten dieser Vereinbarung tritt die Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag in der Fassung vom 11. Januar 2018 außer Kraft.

(4) Diese Vereinbarung tritt bis auf § 19 Absatz 5 außer Kraft, wenn der Glücksspielstaatsvertrag 2021 außer Kraft tritt.

Für das Land Baden-Württemberg

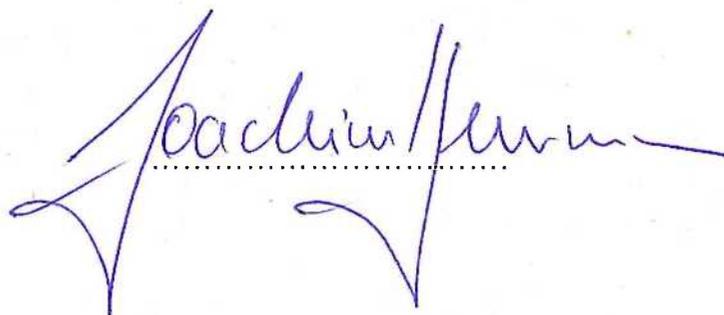
Rust, den 18. Juni 2021



.....

Für den Freistaat Bayern

Rust, den 18. Juni 2021



.....

Für das Land Berlin

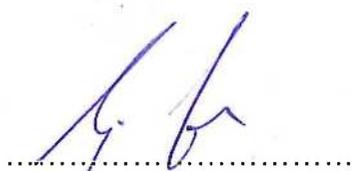
Rust, den 18. Juni 2021



.....

Für das Land Brandenburg

Rust, den 18. Juni 2021



.....

Für die Freie Hansestadt Bremen

Rust, den 18. Juni 2021



.....

Für die Freie und Hansestadt Hamburg

Rust, den 18. Juni 2021

Für das Land Hessen

Rust, den 18. Juni 2021

Für das Land Mecklenburg-Vorpommern

Rust, den 18. Juni 2021

Für das Land Niedersachsen

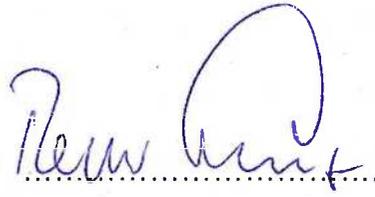
Rust, den 18. Juni 2021

Für das Land Nordrhein-Westfalen

Rust, den 18. Juni 2021

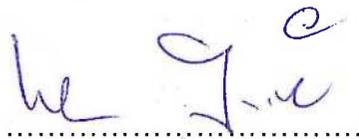
Für das Land Rheinland-Pfalz

Rust, den 18. Juni 2021


.....

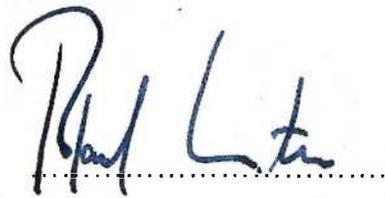
Für das Saarland

Rust, den 18. Juni 2021


.....

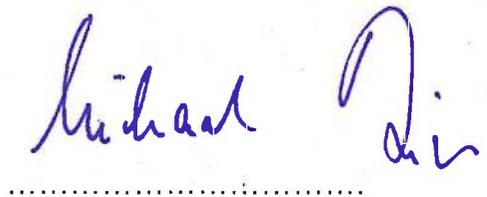
Für den Freistaat Sachsen

Rust, den 18. Juni 2021


.....

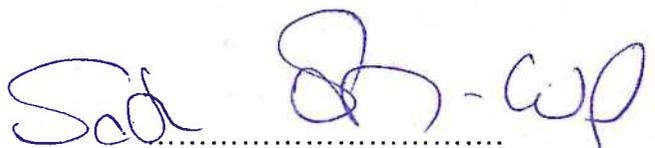
Für das Land Sachsen-Anhalt

Rust, den 18. Juni 2021


.....

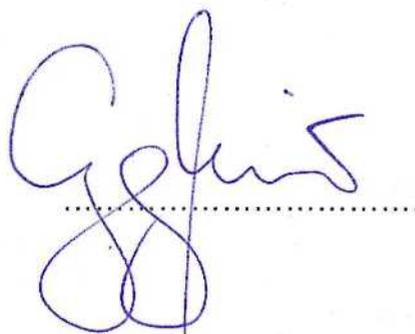
Für das Land Schleswig-Holstein

Rust, den 18. Juni 2021


.....

Für den Freistaat Thüringen

Rust, den 18. Juni 2021

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'G. Rust', is written over a horizontal dotted line. The signature is stylized and cursive.

**Bericht
zum Aufbau der
Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder**

**durch das Ministerium für Inneres und Sport
des Landes Sachsen-Anhalt**

An die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 16.
bis 18. Juni 2021

Mit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) am 1. Juli wird in Sachsen-Anhalt die Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet. Sachsen-Anhalt ist gemäß Beschluss der MPK vom 12. März 2020 als Sitzland für den Aufbau der Anstalt zuständig. Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt möchte vor diesem Hintergrund zum aktuellen Stand berichten.

Das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt hat zum 1. Juli 2020 eine Projektgruppe gebildet, die den Aufbau der Anstalt vorantreibt. Für den Aufbau der Anstalt waren bzw. sind mehrere Themen zu bearbeiten. Dies betrifft insbesondere die Findung eines Standortes für die Anstalt nebst Immobilie, die materielle Erstausrüstung der Anstalt, die Personalgewinnung und die Schaffung der nach dem Glücksspielstaatsvertrag vorgesehenen glücksspielrechtlichen Dateien und IT-Systeme. Hinzu kommt die Vorbereitung des Rechts der Anstalt.

1. Standortentscheidung

Aufgrund der bundesweiten Zuständigkeit der Anstalt und des erforderlichen Fachkräftebedarfs für diese Einrichtung hat sich Sachsen-Anhalt für den Standort Halle (Saale) als Sitz der Anstalt entschieden. Halle (Saale) verfügt über sehr gute Verkehrsanbindungen.

Zur Findung einer Immobilie wurde ein Interessenbekundungsverfahren durchgeführt. Im Ergebnis konnte eine Büroimmobilie am Hansering 15 in Halle (Saale) in sehr guter zentraler Lage zu günstigen Konditionen gebunden werden. Der Mietvertrag läuft bis 28. Februar 2027 mit der Option für die Anstalt, diesen nochmals um fünf Jahre zu verlängern.

Der Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt, der gemäß des MPK-Beschlusses vom 12. März 2020 den Aufbau der Anstalt intensiv begleitet, sah die erfolgte Anmietung als wirtschaftlich an, wies aber darauf hin, dass die Anstalt zeitnah prüfen müsse, ob die Anmietung einer noch herzurichtenden Landesimmobilie oder ein Neubau sich langfristig als wirtschaftlicher erweisen würden. Zu dieser Frage sollte die Anstalt nach ihrer Errichtung Kontakt mit dem Landesimmobilienbetrieb BLSA aufnehmen. Die Kontaktdaten werden durch das Ministerium für Inneres und Sport des Landes Sachsen-Anhalt zur Verfügung gestellt.

2. Ausstattung der Anstalt

Die Mietsache wird derzeit für die Zwecke der Anstalt weiter hergerichtet. Dies beinhaltet die Ausstattung mit Mobiliar, IT-Technik, der erforderlichen Geschäftsausstattung und sonstiger

Ausstattung. Als IT-Ausstattung wird eine Erstausrüstung mit Laptops, etc., vorgesehen, um auch eine Homeoffice-Tauglichkeit der Anstalt sicherzustellen.

3. Personalgewinnung

Die Personalgewinnung der Anstalt läuft. Da die Anstalt nach § 27p GlüStV 2021 vor dem 1. Juli 2022 keine glücksspielrechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrzunehmen hat und erst zum 1. Januar 2023 sämtliche glücksspielrechtlichen Aufgaben wahrzunehmen sind, wurde die Personalgewinnung zunächst auf Querschnittspersonal und das Personal des zukünftigen Vorstandsbüros beschränkt. Die Anstalt hat bis zur vollständigen Aufgabenwahrnehmung anderthalb Jahre Zeit, weiter personell aufzuwachsen.

Bereits eingestellt und übergangsweise zwecks Einarbeitung und Übergabe tätig, sind vor diesem Hintergrund ein Dezernatsleiter Personal/Organisation (A 14 bewertet), zwei Sachbearbeiterinnen Personal, ein Sachbearbeiter Organisation und ein Sachbearbeiter Haushalt (alle A 11 bewertet). Im Einstellungsverfahren befinden sich die Stellen Leiter Vorstandsbüro, Dezernent Öffentlichkeitsarbeit, Sachbearbeiter Vorstandsbüro, Mitarbeiter Vorstandsbüro sowie Sachbearbeiter IuK (alle m/w/d), so dass Anfang Juli 2021 voraussichtlich ca. 10 Bedienstete bzw. Beschäftigte der Anstalt zur Verfügung stehen könnten.

Des Weiteren wurde die Gewinnung des Vorstandspersonals vorbereitet. Unter den Rahmenbedingungen des Glücksspielstaatsvertrages 2021 ist in Sachsen-Anhalt ein Ausschreibungstext entwickelt und mit den Ländern zunächst auf Fachebene, dann auf Staatssekretärs-Ebene abgestimmt worden. Hierzu erfolgen noch Detailabstimmungen.

Im Ergebnis der Ausschreibung sollte eine Auswahlkommission die Vorstellungsgespräche durchführen. Die Entscheidung über die Bestellung von Vorständen und den Abschluss von Anstellungsverträgen obliegt dem Verwaltungsrat (§ 27h Abs. 3 Satz 2 Nr. 3, Abs. 6 Satz 2 GlüStV 2021).

Da bereits absehbar ist, dass das Ausschreibungsverfahren für die Vorstände zum 1. Juli höchstwahrscheinlich noch nicht abgeschlossen sein wird, regt Sachsen-Anhalt an, darüber nachzudenken, zunächst zumindest einen oder beide Vorstandsposten mittels Beschluss des Verwaltungsrates interimweise zu besetzen. Dazu wird um Besetzungsvorschläge aus den Ländern gebeten.

4. Glücksspielrechtliche Software

Ein weiterer wichtiger Punkt der Umsetzung des neuen Glücksspielstaatsvertrages ist die Schaffung der erforderlichen glücksspielrechtlichen Spezialsoftware, die zukünftig von der Anstalt zu nutzen ist. Sachsen-Anhalt übernahm die Entwicklung der Limitdatei (§ 6c GlüStV 2021), der Aktivitätsdatei (§ 6h GlüStV 2021) und des Safer-Server-Auswertesystems (§ 6i Absatz 2 GlüStV 2021). Diese Programme werden erstmals für eine bundesweite Anwendung entwickelt. Mit der Entwicklung wurde der IT-Dienstleister des Landes Sachsen-Anhalt, Dataport Anstalt öffentlichen Rechts, beauftragt. Die Softwareentwicklung befindet sich derzeit in der Phase der Softwareimplementierung – das ist die Kernphase der Programmierung – und parallel in der Phase „Erste Herstellung der Betriebsbereitschaft“.

Wenn alles nach Plan verläuft, werden die Limit- und Aktivitätsdatei zum 1. Juli einsatzbereit sein. Das Auswertesystem wird zum 1. Juli als Initialversion zur Verfügung stehen, welche bereits Daten von den Safe-Servern der Anbieter abholen kann. Verschiedene Auswertemöglichkeiten, sogenannte Reporte, werden noch danach sukzessive bis Jahresende 2021 bereitgestellt.

5. Recht der Anstalt

Für die Vorbereitung des Aufbaus der Anstalt sind des Weiteren durch Sachsen-Anhalt Entwürfe der Anstaltssatzung (§ 27b GlüStV 2021) und des Verwaltungsabkommens nach § 27c Absatz 6 GlüStV 2021 erstellt worden. Die Entwürfe wurden den Ländern zugeleitet und im Ergebnis der Stellungnahmen überarbeitete Entwürfe erstellt. Die überarbeiteten Entwürfe sind den Ländern zuletzt Anfang Mai mit der Bitte um Stellungnahme bis zum 28. Mai nochmals zugeleitet worden. Zudem wurde der Entwurf Geschäftsordnung des Verwaltungsrates (§ 27h Absatz 3 Satz 1 GlüStV 2021) zugesandt. Die FMK wurde parallel beteiligt. Im Ergebnis der Stellungnahmen sollen finale Entwurfsfassungen erstellt werden.

6. Kosten des Aufbaus der Anstalt

Zum Abschluss soll kurz zu den Kosten des Aufbaus der Anstalt ausgeführt werden. Sachsen-Anhalt hatte die Kosten mit 5.053.500 Euro beziffert. Hinzu kommen noch knapp 1,04 Millionen Euro für die Nutzung des Knowhows des schleswig-holsteinischen Auswertesystems GLAS für die Softwareentwicklung. Über diese Gesamtkosten wurden alle Länder bereits im letzten Jahr informiert. Die CdSK nahm die aufgeführten Kosten mit Beschluss vom 24. September 2020 zur Kenntnis.

Größte Position ist die Softwareentwicklung, für welche 3,5 Millionen Euro eingeplant sind. Bereits inklusive der ersten Herstellung der Betriebsbereitschaft wurden für die Softwareentwicklung bislang rund 2,7 Millionen Euro vertraglich gebunden, so dass das angesetzte Volumen nach derzeitiger Einschätzung ausreichen dürfte.

7. Fazit

Der Aufbau der Anstalt bewegt sich damit zum derzeitigen Stand im benannten Kostenrahmen. Der Aufbauprozess wird eng vom Landesrechnungshof Sachsen-Anhalt begleitet, dessen Prüfbericht gemäß MPK-Beschluss vom 12. März 2020 dann Grundlage für die Abrechnung gegenüber den Ländern sein wird. Im Ergebnis ist der Aufbau der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder auf einem guten Weg. Nach ihrer Errichtung wird diese befähigt sein, die nächsten anderthalb Jahre bis zur vollständigen Aufgabenübernahme weiter aufzuwachsen.

Sachstandsinformation des Ländervertreeters Mecklenburg-Vorpommern aus der länderoffenen Arbeitsgruppe Nationaler Waldbrandschutz (Stand 22. März 2021)

Aus Anlass der 100. Sitzung des Ständigen Arbeitskreises V - Feuerwehrangelegenheiten, Rettungswesen, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung (AK V) der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 21./22. April 2021 (als Videoschaltkonferenz) wird über den Nationalen Waldbrandschutz berichtet. Ein entsprechender Bericht über den Fortgang der Beratung in der länderoffenen Arbeitsgruppe Nationaler Waldbrandschutz (IoAG NatWBrSch) sowie über den Stand der Umsetzung in den acht Unterarbeitsgruppen wurde bereits im Rahmen der 48. Sitzung des Ausschusses "Feuerwehrangelegenheiten, Katastrophenschutz und zivile Verteidigung" des Arbeitskreises V der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder am 17./18. März 2021 (als WebEx-Meeting) in Tagesordnungspunkt 13 - *Nationale Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie; Umsetzung der Themenblöcke* vorgestellt:

Die letzte Sitzung der länderoffenen Arbeitsgruppe Nationaler Waldbrandschutz fand am 11. März 2021 coronabedingt als Videoschaltkonferenz statt.

Teilnehmer waren die Vertreter der Bereiche Brand- bzw. Katastrophenschutz aus den (13) Ländern Brandenburg (BB), Berlin (BE), Bayern (BY), Bremen (HB), Hessen (HE), Hamburg (HH), Mecklenburg-Vorpommern (MV), Niedersachsen (NI), Nordrhein-Westfalen (NW), Rheinland-Pfalz (RP), Sachsen (SN), Sachsen-Anhalt (ST) und Thüringen (TH), Vertreter des Bundes (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat - BMI, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe - BBK, Bundesministerium für Verteidigung - BMVg, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk - THW, Bundespolizei – BPol, Kommando Territoriale Aufgaben der Bundeswehr – KdoTerrAufgBw, Zentrum Brandschutz der Bundeswehr - ZBrdSchBw), der Kontaktgruppe der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Forst (Forstchefkonferenz – FCK) der Konferenz der Agrarminister des Bundes und der Länder (Agrarministerkonferenz - AMK) sowie des Deutschen Feuerwehrverbandes e. V. (DFV).

Zunächst berichteten die Länder und der Bund zu abgeschlossenen, laufenden und geplanten Maßnahmen allgemeiner Natur und mit Bezug auf Vegetationsbrandbekämpfung. Die Länder stellten insbesondere die jeweiligen Umsetzungsstände der Nationalen Waldbekämpfungsstrategie vor. Hierbei wurde im Wesentlichen auf den jeweiligen Abstimmungsstand der Landeswaldbrandschutzkonzepte, laufende bzw. kürzlich abgeschlossene Beschaffungsvorhaben und die Planung und Durchführung von Ausbildungsvorhaben eingegangen. Hierbei dienen die Nationale Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie (Stand: 12. März 2020) und dessen Anlage, das Arbeitspapier Waldbrandschutz (Stand 24. April 2020) als Vorlage für landesbezogene strategische und administrativ-organisatorische Maßnahmekataloge.

Die Kontaktgruppe FCK ging auf das Verbundprojekt „Vorbeugender Waldbrandschutz, Waldbrandnachsorge und Wissenstransfer in der praktischen

Anwendung THOR“ ein: Im Zeitraum vom 1. Mai 2020 bis voraussichtlich 30. April 2025 sollen Präventionsstrategien zum Schutz der Wälder gegen Waldbrände erarbeitet, optimiert und umgesetzt werden.

Das BBK stellte eine Kartierung des Vegetationsbrandrisikos für Deutschland, basierend auf die Datenverschneidung aus Waldbrandgefahrenindex, Geländemodell, Vegetationsbedeckung und Kampfmittelbelastung vor. Es wurde angeregt, dies Thema auch in der Unterarbeitsgruppe (UAG) Task Force / "Think Tank" / "Knowledge Network" zu behandeln.

Soweit aussagefähige Vertreter der acht Unterarbeitsgruppen (UAG) teilnahmen, berichteten sie über aktuell Mitwirkende und Arbeitsfortschritte. Folgende Themenblöcke werden in diesem Zusammenhang hervorgehoben:

- Aus- und Fortbildung (NI)

Der Aufruf zur Gewinnung weiterer Teilnehmer in der UAG läuft. Eine erste Sitzung soll am 5. April 2021 stattfinden. Die UAG Fahrzeugkonzeption und –normung machte deutlich, dass insbesondere Festlegungen zur künftigen Einsatztaktik im Rahmen der Vegetationsbrandbekämpfung Voraussetzung für deren Arbeit sei („Technik folgt Taktik“). Das Thema Einsatztaktik wird dem Themenblock Aus- und Fortbildung zugeordnet.

- Fahrzeugkonzeption und –normung (BB)

Aktuell erfolgt eine Interessenabfrage in den Ländern zur Beteiligung an der UAG. Meldefrist ist der 15. März 2021. Zum jetzigen Zeitpunkt wurde eine Mitarbeit durch die Länder Niedersachsen, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern sowie die Bundeswehrfeuerwehr erklärt. Nach Ablauf der Meldefrist wird auf der Grundlage der gemeldeten Mitglieder ein erstes Treffen geplant. Ziel ist, dass die UAG noch im Mai 2021 erstmals tagt.

- Waldbrandbekämpfung aus der Luft (BY/HE)

Unter gemeinsamer Federführung von BY und HE fand am 10. März 2021 ein virtuelles Meeting statt, an dem auch TH, NI, BB, ST sowie der Bund mit BPol und Bw teilnahmen. Hier wurde ein Empfehlungskatalog ausgearbeitet, aus dem sich als entscheidendes Kriterium die Kompatibilität der Kompetenzen und Geräte ergibt, um künftig gemeinsame überörtliche Einsätze zu ermöglichen.

Erwähnenswert ist die aktuelle Feststellung, dass zwar bundesweit nur mit einer einstelligen Zahl an Hubschraubern zur Vegetationsbrandbekämpfung gerechnet werden dürfe, diese Anzahl jedoch im Grunde Bewältigung ausreicht. Jedoch ist die tatsächliche Verfügbarkeit nicht vorhersehbar und nur wenige Pilotinnen und Piloten sind für den Flug mit Außenlasten ausgebildet.

- EU-Waldbrandmodule (NW)

Bisher wirken unter Federführung von NW die Länder TH, ST, SN, BW, NI, BY und HE mit. Die UAG hat sich am 16. Februar 2021 zur konstituierenden Sitzung per Video zusammengefunden.

Als Arbeitsergebnis soll ein Papier erstellt werden, in dem standardisierte Eckpunkte zur Orientierung beschrieben werden sollen. Die Eckpunkte umfassen insbesondere die Themen Fahrzeuge, Logistik, Führung sowie Anzahl und Ausbildung der Einsatzkräfte. Nach der AFKzV-Sitzung ist eine weitere UAG-Sitzung in Planung.

- Kampfmittelbeseitigung (MV)

Die Befassung mit dem Thema wurde durch über die Unterarbeitsgruppe Führung, Einsatz, Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK) des Arbeitskreises Innere Sicherheit (AK II) der IMK intensiviert.

- Fähigkeitsmanagement (BBK)

Die UAG Fähigkeitsmanagement (FäM) hat sich am 23. Februar 2021 konstituiert. Nach Vorstellung der Befragung zur Waldbrandsaison 2020 hat die UAG mögliche Weiterentwicklungspotentiale diskutiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass die Themen

- Modularisierung der identifizierten Fähigkeiten und
- optimierte Bereitstellung der Unterlagen

zunächst prioritär weiterentwickelt werden sollen. Neben dem Bund wirken bereits die Länder BY, MV, NI, NW, RP, ST und TH sowie der DFV und @fire Internationaler Katastrophenschutz Deutschland e.V. in der UAG mit.

Ein Termin zu einer nächsten Sitzung der loAG NatWBrSch wurde noch nicht festgelegt, gleichwohl werden in der Zwischenzeit die UAG tagen.

Evaluation des Fähigkeitsmanagement von Bund und Ländern 2020

1. Einleitung

Mit Umlaufbeschluss AFKzV vom 07.05.2020 wurde das FäM Bund und Ländern zur Umsetzung empfohlen. Es wurde nach Prüfung der Daten durch die beteiligten Behörden am 27.05.2020 durch BBK/GMLZ bereitgestellt und am 08.06.2020 aktualisiert. Mit Umlaufbeschluss des 98. AK V zum 26.06.2020 wurde es auch durch diesen zur Umsetzung empfohlen. Ebenfalls hat die IMK am 19.06.2020 der "Nationalen Vegetationsbrandbekämpfungsstrategie" (mit FäM als Bestandteil) zugestimmt. Bestandteil der Beschlusslage ist u.a. die jährliche Evaluation. Das GMLZ hat hierzu am 02.11.2020 alle Lagezentren der Länder, sowie die partizipierenden Bundesbehörden aufgerufen, bis zum 30.11.2020 an der Umfrage zur Evaluation teilzunehmen. Am 01.12.2020 wurden die noch ausstehenden Umfrageteilnehmer erneut aufgerufen, bis zum 07.12.2020 teilzunehmen; alle Beteiligten wurden über diese Verlängerung in Kenntnis gesetzt.

Die Evaluation wurde in Form eines Online-Fragebogens durchgeführt. Es wurden folgenden Fragen gestellt:

1. Welche Fähigkeit (Einheit) wurde durch Sie wie oft angefordert oder deren Anforderung wurde in der in Erwägung gezogen?
2. Welche Fähigkeiten fehlten Ihnen in der letzten Periode?
3. Gibt es Änderungsbedarf an den bestehenden Fähigkeiten?
4. Gibt es Änderungsbedarf an den bestehenden Steckbriefen?
5. Welche Möglichkeiten stehen Ihnen für eine digitale, (teil-)automatisierte Bearbeitung von Anfragen zur Verfügung?
6. Welche Entwicklungspotentiale sollten in der kommenden Periode berücksichtigt werden?

Mit Ausnahme der Frage 1, bei welcher eindeutige Zahlen einzutragen waren, konnten die Fragen im Freitext beantwortet werden.

2. Auswertung

Bis zum 09.12.2020 haben das GMLZ sieben Antwortbeiträge online, zwei Rückmeldungen als ausgefülltes PDF und eine als Freitext erreicht. Damit liegen insgesamt zehn Rückmeldungen vor. Dies entspricht einer Teilnahmequote von 56%.

Die Auswertung folgt den gestellten Fragen und fasst die gegebenen Antworten zusammen.

Ein Umfrageteilnehmer hat angegeben, dass die Fähigkeit „Bekämpfung von Bränden aus der Luft“ zwei Mal durch ihn angefordert wurde. Diese Anforderung erfolgte bilateral ohne Kenntnis

oder Mitwirkung des GMLZ. Alle anderen Teilnehmer haben angegeben, dass sie weder eine Anforderung erwogen noch durchgeführt haben.

Zur Frage nach fehlenden Fähigkeiten während der letzten Periode gaben zwei Antwortende an, dass dies aufgrund fehlender Anforderung und Bedarfe in der vergangenen Periode nicht bewertet werden könne, alle anderen antworteten, dass ihnen keine Fähigkeit fehle.

Auf die Frage nach einem Änderungsbedarf an den bestehenden Fähigkeiten wird durch einen Teilnehmenden die mangelnde Vergleichbarkeit der beschriebenen Fähigkeiten angemahnt. Es wird hier insbesondere auf die große Divergenz in der Einheitenstärke der Fähigkeit Bekämpfung von Bränden am Boden hingewiesen¹ und eine Vereinheitlichung empfohlen. Ein anderer Teilnehmer weist auf bevorstehende Indienststellung von neuen „Löschzügen Waldbrand“, sowie die Beschaffung von Großtanklöschfahrzeugen hin, welche in das FäM eingemeldet werden sollen. Darüber hinaus wird entweder keine Angabe gemacht oder auf eine fehlende Bewertbarkeit mangels Bedarf in der letzten Periode hingewiesen. Zur Frage nach einem Änderungsbedarf an den Steckbriefen beantworten acht Teilnehmer die Frage mit nein oder aktuell nicht und ein Teilnehmer weist erneut auf die fehlende Bewertbarkeit mangels Bedarf hin.

Die Frage nach zur Verfügung stehender digitaler oder gar teilautomatischer Bearbeitung von Anfragen wird durch die Teilnehmenden leicht unterschiedlich beantwortet. Während mehrere darauf verweisen, dass als technische Hilfsmittel Outlook und Office Produkte zur Verfügung stehen, weist ein Teilnehmer darauf hin, dass sie „als Meldekopf im 24/7-Betrieb genutzt [werden]. Eine digitale bzw. (teil-)automatisierte Bearbeitung ist somit nicht erforderlich.“ Ein anderer Teilnehmer empfiehlt zur Vermeidung von Schnittstellenproblematiken allgemeine Sprachen zu nutzen, die webbasiert von allen über eine Vielzahl von Programmen genutzt werden können.

Zum Entwicklungspotential in der Folgeperiode werden folgende Potentiale genannt:

- Berücksichtigung der in Planung befindlichen EU-GFFF-V² Einheiten.
- Die Übersichten sollten aufbereitet werden und nicht nur als PDF-Dokumente zur Verfügung gestellt werden.
- Die BA THW hat bereits ihre Anforderungen des Jahres 2020 ausgewertet und stellt fest, dass das THW im Jahr 2020 (Stand: 18.11.2020) 133 Mal bzgl. der Einsatzart „Brand/Flächenbrand/Waldbrand/Heidebrand/Moorbrand“ angefordert wurde. Es wurden am häufigsten die Einsatzaufgaben „Unterstützung bei Brandbekämpfung“ (46), „Fachberater-Einsatz“ (27), „Räumen“ (21) und „Ausleuchten“ (15) angegeben. In den Beschreibungen von 29 Einträgen werden die Stichwörter "Waldbrand", "Moorbrand", "Grünschnitt" o. Ä. genannt. In diesen Fällen wurden am häufigsten die Einsatzaufgaben „Fachberater-Einsatz“ (8), „Ausleuchten“ (5) und „Unterstützung bei Brandbekämpfung“ (4) angegeben. Diese Daten deuten nicht auf eine fehlende Engpassressource des THW im FäM hin.

Darüber hinaus wird von den Teilnehmenden keine Aussage gemacht oder auf eine fehlende Bewertbarkeit mangels Bedarf hingewiesen.

¹ Anm.: Die Stärke der gemeldeten Fähigkeiten schwankt zwischen 20 und 200 Kräfte pro Einheit, je nach meldendem Bundesland. Im Mittel hat eine Einheit 87 Einsatzkräfte.

² Modul der EU zur Waldbrandbekämpfung am Boden mit Fahrzeugen

3. Empfehlungen

Mit einer Rückläuferquote von 56% und ohne besonderen Bedarf nach länderübergreifender Unterstützung in der Waldbrandbekämpfung in 2020 ist ein Bewertung und Empfehlung nur bedingt möglich.

Es kann festgehalten werden, dass derzeit keine grundsätzliche Überarbeitung des Systems erforderlich scheint. Keiner der Teilnehmer hat Bedarf eine Fähigkeit zu ergänzen.

Die im Rahmen des Berichts „Sicherheit durch föderale Partnerschaft und sektorale Vorsorge“ des 99. AK V UB „Lernen aus der Krise“ aufgeführten Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Fähigkeitsmanagement finden sich derzeit (noch) nicht übergreifend in den Rückmeldungen der Länder wieder. Der in der 213. IMK vorgelegte Bericht sieht u. a. die weitere Optimierung des länderübergreifenden Fähigkeitsmanagements vor.

Um die geforderte Kompatibilität der eingemeldeten Ressourcen sicherzustellen, empfiehlt das GMLZ die Bildung einer Facharbeitsgruppe, die mit Sachkenntnis einheitliche Vorgaben macht. Als Anregung könnten beispielsweise die DEU GFFF-V-Modules dienen.

Insgesamt sollte, um eine bessere Übersichtlichkeit und ein besseres Handling zu ermöglichen, eine weitere Digitalisierung des Systems angestrebt werden. Hierzu wurde bereits durch einen Umfrageteilnehmer die Entwicklung einer „einfachen“ Webanwendung empfohlen. Sofern diese über einen Standard-Webbrowser erreichbar ist, steht einer Nutzung ohne weitere Software nichts im Wege. Ergänzend könnten bereits standardisierte Webschnittstellen berücksichtigt werden, so dass beliebige eigene Programme mit dem Websystem vernetzt werden könnten. Eine inhaltliche Änderung der eigenen Fähigkeiten kann dadurch auch unabhängig vom GMLZ erfolgen. Die eigenen Daten lägen transparent zur Einsicht und Bearbeitung auf einer Webplattform vor. Entwicklungen einer solchen Webanwendung sollte gemeinsam mit einem Nutzendenbeirat aus Bund und Ländern begleitet werden.