



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 Asylpaket 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.

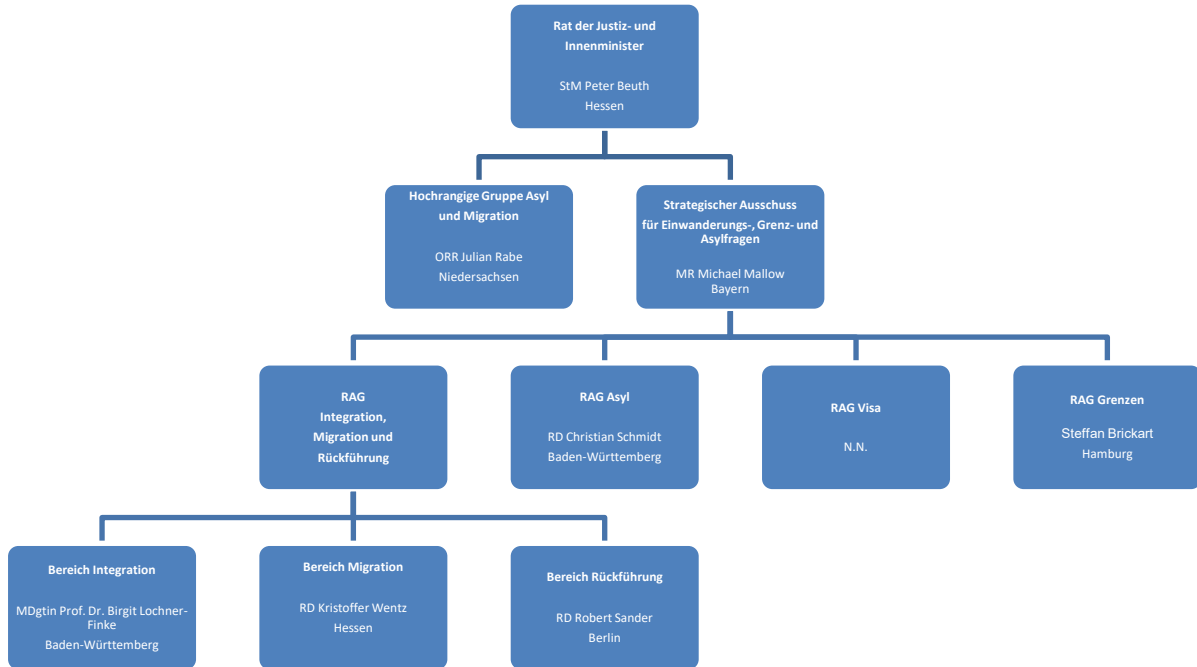
Am 01.12.2009 trat der Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Kraft (sog. Vertrag von Lissabon, ABl. C 115 vom 09.05.2008). Das Inkrafttreten schloss eine jahrelange Reformdebatte in der Europäischen Union ab. Bereits 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 ausreiseverpflichtete 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 Asyl Antragsteller 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 Aufnahmeleitlinie 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 Aufnahmeleitlinie 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 Aufnahmeleitlinie 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 Schutzbereich 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 Bruttonationaleinkommen 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 Anforderlichkeit 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; ABI. 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 klar gestellt, 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 (so mit 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-/Ausreisensystems: 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-/Ausreisesystems (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, ermitteltem 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 Reisegeheimigungssystem (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 jeweilige 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 Quarantänenvorschriften, 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.