

Gemeinsame Erklärung der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder zu den Politikfeldern der Inneren Sicherheit und den Themen Migration und Flüchtlingsaufnahme auf europäischer Ebene

Die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder haben sich anlässlich ihres Treffens am 23. März 2015 in Brüssel mit den Inhalten der Politik im Bereich der Inneren Sicherheit und Migration und Flüchtlingsaufnahme auf europäischer Ebene befasst. Dabei haben sie folgende gemeinsame Standpunkte formuliert:

Der Europäische Rat hat im Juni 2014 Schlussfolgerungen zu den zukünftigen politischen Prioritäten der EU verabschiedet. Er hat dabei auch strategische Leitlinien für den Post-Stockholm-Prozess im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festgeschrieben. Ein Hauptziel dieser strategischen Leitlinien ist aus gemeinsamer Sicht von Bund und Ländern die Konsolidierung sowie gleichmäßige Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in allen Mitgliedstaaten. Dies gilt insbesondere sowohl für Asyl- und Migrationsaspekte als auch für die Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit sowie die IT- und Cyber-Sicherheit.

I. Innere Sicherheit

Die Gewährleistung der Grundrechte und Grundfreiheiten der Bürgerinnen und Bürger ist zentrale Handlungsmaxime der europäischen Innenpolitik. Hieraus resultiert die Verpflichtung der Mitgliedstaaten und der EU, die Bevölkerung gegen Sicherheitsbedrohungen von innen wie von außen zu schützen.

In Anbetracht der aktuellen Entwicklungen muss die Politik der EU im Bereich der Inneren Sicherheit fortentwickelt werden. Die Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder erwarten, dass die EU-Kommission bei ihrer bis Mitte 2015 angekündigten Mitteilung zur Aktualisierung der Strategie der Inneren Sicherheit (Internal Security Strategy - ISS) in den Themenbereichen „OK“, „Terrorismus“, „Cyber“, „Außengrenzen-Sicherheit“ sowie „Widerstandsfähigkeit bei Krisen und Katastrophen“ Antworten auf die aktuellen Fragen im Sicherheitsbereich findet.

In diesem Zusammenhang wird zur Kenntnis genommen, dass die EU-Kommission bis auf weiteres keine Lösung zur Vorratsdatenspeicherung auf europäischer Ebene anstrebt. Die Mehrheit der Innenminister und –senatoren des Bundes und der Länder erachten eine verfassungs- und unionsrechtskonforme gesetzliche Regelung zur Vorratsdatenspeicherung nach wie vor als unverzichtbares Instrument für eine effektive Strafverfolgung in bestimmten Bereichen schwerwiegender Kriminalität¹.

Die Polizeibehörden der Mitgliedstaaten in der EU leisten bei der Verhinderung und Verfolgung von Straftaten einen wesentlichen und unverzichtbaren Beitrag. Aufgrund der Zunahme der Erscheinungsformen grenzüberschreitender Kriminalität wird die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei zukünftig an Bedeutung gewinnen. Nicht zuletzt die Anschläge von Paris und Kopenhagen haben gezeigt, dass die Europäische Innenpolitik auch im operativen Bereich stets aufs Neue gefordert ist, sowohl mit Augenmaß als auch effizient und flexibel auf neue Herausforderungen zu reagieren. Dies erfordert auch eine vollständige Umsetzung der Prüm-Beschlüsse sowie die Umsetzung eines Europäischen Polizeiaktennachweissystems (*European Police Record Index System - EPRIS*).

Islamistisch geprägter Terrorismus bedroht die Bürgerinnen und Bürger und das freiheitlich demokratische Werteverständnis in der EU. Deshalb sind alle zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zu nutzen, den damit verbundenen Gefahren zu begegnen. Eine herausragende Bedeutung hat dabei auch die Prävention. Radikalisierung und Rekrutierung sind unter Beteiligung aller gesellschaftlichen Kräfte zu verhindern.

Gleichzeitig bedarf es eines konsequenten und staatenübergreifend koordinierten Vorgehens der Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden. Die auch in Reaktion auf die Anschläge in Paris im Januar 2015 verabschiedete Gemeinsame Erklärung der Justiz- und Innenminister von Riga vom 29. Januar 2015 mündete in die Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 12. Februar 2015, in der neben der dringenden Verabschiedung der EU-PNR-Richtlinie auch die Schaffung von

¹ Schleswig-Holstein, Thüringen und Bremen lehnen jede Form der Vorratsdatenspeicherung ab. Aus diesem Grund kann der entsprechenden Passage in der "Gemeinsamen Erklärung der Innenminister und -senatoren des Bundes und der Länder zu den Politikfeldern der Inneren Sicherheit und den Themen Migration und Flüchtlingsaufnahme auf europäischer Ebene " nicht zugestimmt werden.

operativen Leitlinien der EU-Kommission für einen Fahndungsabgleich bei Grenzkontrollen betont sowie erforderlichenfalls eine Änderung des Schengener Grenzkodexes auf Grundlage eines von der EU-Kommission zu erstellenden Vorschlags erwogen wurde.

Teilnehmer von Terrorcamps sowie in Konfliktgebiete ausgereiste und aus diesen Regionen zurückgekehrte Dschihadisten sind für von Ihnen begangene Straftaten zur Rechenschaft zu ziehen. Flankierend sind die Finanzierung illegaler Organisationen sowie die Rekrutierung von Kämpfern zu unterbinden.

Langfristig setzt eine erfolgreiche Bekämpfung des islamistischen Terrorismus eine politische Stabilisierung der Krisenregionen im Nahen Osten voraus.

Die dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologie geht mit einer Zunahme sowie einer Veränderung der Erscheinungsformen der Cyberkriminalität einher. Entsprechende Straftaten können an jedem Ort der Welt und weitgehend anonym begangen werden. Angriffe auf die Integrität und Sicherheit von Datensystemen sowie auf kritische Infrastrukturen bergen ein hohes, kaum zu kalkulierendes Gefahrenpotenzial und können sich zu globalen Bedrohungen entwickeln.

Bei der Beherrschung dieser Gefahrenpotenziale kommt der europäischen IT-Sicherheitswirtschaft eine Schlüsselrolle zu. Als wesentlicher Bestandteil der europäischen Sicherheitsinteressen muss dieser Sektor stärker gefördert werden.

Der Schutz der Menschen, der Unternehmen, aber auch des Staates und seiner Einrichtungen im Cyberspace sowie die Verfolgung von Cyberkriminalität sind daher zentrale Herausforderungen. Mit dem IT-Sicherheitsgesetz (IT-SiG) auf nationaler Ebene sowie der Richtlinie über Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen gemeinsamen Netz- und Informationssicherheit in der Union (NIS-RL) auf EU-Ebene sind bereits zwei wichtige Vorhaben zur Verbesserung der Cyber-Sicherheit auf den Weg gebracht worden. Es gilt nun, diesen Weg konsequent fortzusetzen. Darüber hinaus bedarf es des Zusammenwirkens aller gesellschaftlichen Kräfte sowie des Ausbaus nationaler und internationaler Kooperationen.

Organisierte Kriminalität wird häufig mit den klassischen Bereichen Rauschgift- sowie Menschenhandel gleichgesetzt. Ungeachtet der mit diesen Deliktfeldern verbundenen Gefahrenpotenziale und Folgen für die Opfer gehen aber auch von anderen Betätigungsfeldern der Organisierten Kriminalität, insbesondere der Finanz- und Wirtschaftskriminalität sowie des illegalen Waffenhandels oder der Eigentumskriminalität, immense Bedrohungen aus. Auch dies gilt es bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität verstärkt zu berücksichtigen.

Ein wirksames und dauerhaftes Zurückdrängen der verschiedenen Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität setzt das Zerschlagen der kriminellen Strukturen voraus. Daher sind die Ermittlungen auf das Überführen von Drahtziehern sowie auf die Einziehung der kriminell erlangten Erträge zu konzentrieren. Aufgrund der internationalen Verflechtungen der Organisierten Kriminalität ist zudem eine Intensivierung der Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten in der Europäischen Union sowie mit EUROPOL, aber auch mit Interpol und Drittstaaten, unverzichtbar.

Das Phänomen Gewalt im Zusammenhang mit Sport- und Großveranstaltungen sowie mit Versammlungen hat zunehmend eine europäische Dimension. Noch immer können viele Gewalttäter ungehindert aus anderen Schengenstaaten anreisen, um an den Veranstaltungsorten sowie auf den An- und Abreisewegen gewalttätige Auseinandersetzungen mit rivalisierenden Gruppierungen oder mit der Polizei zu suchen.

Die Polizeibehörden in den Mitgliedstaaten der EU stehen bei der Bewältigung solcher Einsatzlagen vor großen Herausforderungen. Sie müssen daher bei Veranstaltungen und Versammlungen mit internationaler Dimension enger zusammenarbeiten. Dies gilt für die Erarbeitung von gemeinsamen Konzepten, Strategien und Standards sowie für gemeinsame Aus- und Fortbildungen, aber auch für die Bildung gemeinsamer Einsatzformen. Beispielsweise könnten die Deutsche Hochschule der Polizei sowie die Hochschulen der Polizeien der Partnerländer mit ihren internationalen Veranstaltungen geeignete Foren sein. Zudem ist der

Austausch von personenbezogenen und sonstigen lagerelevanten Informationen zu intensivieren.

Der angesprochenen Zunahme der Erscheinungsformen und Gefahren in den Bereichen der organisierten sowie grenzüberschreitenden Kriminalität, dem islamistischen Terrorismus, der Cyberkriminalität oder der Gewalt in Verbindung mit Versammlungen sowie Großveranstaltungen sollte ergänzend zu den repressiven Maßnahmen gemeinsam und mit geeigneten Präventionsmaßnahmen begegnet werden. Hierfür ist es wichtig, die Kooperationsformen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene als auch zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren auszubauen. Nur durch eine gemeinsame Vernetzung sowie Strategieentwicklung und -umsetzung kann der Ausweitung dieser über die Ländergrenzen hinausgehenden Kriminalitätsphänomene Einhalt geboten werden.

II. Asyl- und Flüchtlingspolitik

1. Humanität in Europa: Auftrag und Herausforderung

Flüchtlingen Schutz zu gewähren, bleibt angesichts der vielfältigen Krisengebiete, insbesondere im Nahen Osten, eine herausragende Verpflichtung der Staatengemeinschaft.

Die EU-Mitgliedstaaten haben bisher insgesamt 36.000 Plätze für die Aufnahme syrischer Flüchtlinge angeboten - auf Deutschland entfallen davon rund 33.000 Aufnahmeplätze. Angesichts von 3,5 Millionen syrischen Flüchtlingen, die in die Nachbarländer geflohen sind, werden weitere Anstrengungen auf europäischer Ebene erforderlich sein. Durch eine enge Verzahnung von Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik müssen die Bemühungen zur Beilegung des Konflikts in Syrien weiter mit Nachdruck verfolgt werden und alles daran gesetzt werden, die humanitäre Lage der Flüchtlinge in Syrien und den betroffenen Nachbarländern durch Hilfe vor Ort zu verbessern. Zudem wird im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Programms die Aufnahme weiterer syrischer Flüchtlinge in Betracht kommen. In diesem Zusammenhang wird dann auch die nochmalige Ausweitung des Bundesprogramms zur Aufnahme syrischer Flüchtlinge zu prüfen sein. Dabei darf nicht außer Betracht bleiben, dass Deutschland – Bund, Länder und Kommunen – in

den letzten beiden Jahren im europäischen Vergleich bereits Beispielhaftes geleistet hat und sich nun alle Mitgliedstaaten der EU engagieren müssen.

Bisher haben 20.000 schutzsuchende Syrer - darunter auch Staatenlose - über humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes und rund 13.000 schutzsuchende Syrer im Rahmen von 15 Programmen der Länder Aufnahme in Deutschland gefunden. Die Aufnahmezahl in den Länderprogrammen ist weiter steigend. Darüber hinaus hat die Bundesrepublik Deutschland bereits in erheblichem Umfang syrischen Asylsuchenden Schutz gewährt: Allein im vergangenen Jahr kamen 41.000 Syrerinnen und Syrer als Asylbewerber zu uns. Diesen Menschen so schnell wie möglich zu integrieren, muss unser gemeinsames Interesse sein.

2. Migration nach Europa: Steuerung und Begrenzung

Zugleich stellt der Anstieg der Asylbewerberzahlen in Europa eine beachtliche Herausforderung dar. Insbesondere die Flüchtlingsbewegungen über das Mittelmeer führen zu - auch finanziellen und logistischen - Problemen, die zu bewältigen sind. Das gilt insbesondere für die südlichen EU-Mitgliedstaaten, aber auch im Falle illegaler Weiterwanderung und Schleusung für die anderen Mitgliedstaaten der EU.

Vor diesem Hintergrund fordern die Innenminister und -senatoren von der EU wirksame Mechanismen und Politiken zur Begrenzung des zurzeit ungesteuerten Migrationsstroms in die EU. Beispielsweise von der EU finanzierte Hilfs- und Ansiedlungsprogramme in den Herkunfts- und Transitländern sind unabdingbar. Die Begrenzung der illegalen Migration nach Europa muss Gegenstand der europäischen Politik bleiben, insbesondere der Außenpolitik, der Sicherheitspolitik und der Entwicklungshilfepolitik.

Vor diesem Hintergrund sind sich die Innenminister und -senatoren auch bewusst, dass neben der Aufnahme schutzbedürftiger Menschen die Rückführung von Personen erforderlich ist, denen wie der ganz überwiegenden Anzahl von Asylbewerbern aus dem Kosovo unter keinen Umständen ein Recht auf Aufenthalt gewährt werden kann und die nicht freiwillig ihrer Ausreisepflicht nachkommen.

Die Innenminister und -senatoren unterstützen nachdrücklich das Ziel der Europäischen Union, einen gemeinsamen Raum für Schutz und Solidarität zu gewährleisten und begrüßen das Arbeitsprogramm der EU-Kommission 2015 - Ein

neuer Start - COM (2014) 910 final (BR-Drs. 628/14). In diesem ist die Entwicklung einer europäischen Migrationsagenda als eine eigene Priorität für die Arbeit der neu zusammengesetzten EU-Kommission beschrieben. Insbesondere die Bekämpfung des Menschenhandels und des kriminellen Agierens von Schlepperbanden muss hier Priorität haben.

Mit dem Erlass von drei EU-Richtlinien und zwei EU-Verordnungen sind die Säulen eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) geschaffen worden. Die konsequente Umsetzung dieses Systems in allen Mitgliedstaaten ist unverzichtbare Voraussetzung für das Erreichen gleichwertiger Verfahrens- und Schutzstandards bei der Aufnahme und Unterbringung von Schutzsuchenden in Europa.

Zur Erreichung des gleichen Schutzstandards in der Praxis bedarf es fortdauernder Anstrengungen aller Mitgliedstaaten. Die Innenminister und -senatoren halten an den in der Dublin-Verordnung gemeinsam gefundenen Regelungen fest. Dazu gehört im Rahmen des Vollzugs der Dublin-Verordnung insbesondere die ordnungsgemäße Registrierung von Asylbewerbern bei der Einreise in den Schengen-Raum durch den Schengen-Mitgliedstaat, an dessen Außengrenze der Grenzübertritt erfolgt, sowie die Rücküberstellung in den erforderlichen Fällen.

Dazu gehört aber auch, dass alle europäischen Staaten die Standards für eine Unterbringung und Versorgung der Flüchtlinge einhalten. Es darf nicht sein, dass einige Mitgliedstaaten wie Deutschland eine wesentlich höhere Belastung als andere Länder hinnehmen müssen, weil Rücküberstellungen nach der Dublin-VO in Erstaufnahmeländer aufgrund der dortigen Unterbringungssituation teilweise nicht möglich sind.

Die Innenminister und -senatoren sind sich bewusst, dass die angestrebten Ziele nur durch ein hohes Maß an gegenseitigem Respekt und Solidarität der Mitgliedstaaten untereinander erreichbar sein werden. Sie begrüßen daher Überlegungen der EU-Kommission, ein Pilotprojekt für einen alle EU-Mitgliedstaaten einbeziehenden Verteilmechanismus zu entwickeln.

In Anbetracht der weiter dramatischen Situation in den Krisengebieten der Welt und des sich daraus ergebenden Handlungszwangs für die Europäische Union sprechen sich die Innenminister und -senatoren für die zeitnahe Einberufung einer Flüchtlingskonferenz aller EU-Mitgliedstaaten aus.