



Unterrichtung 20/175

der Landesregierung

Beschlüsse der 221. Innenministerkonferenz vom 19. - 21. Juni 2024 in Brandenburg

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

Federführend ist das Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohnen und Sport

Zuständiger Ausschuss: Innen- und Rechtsausschuss

Ministerium für Inneres, Kommunales,
Wohnen und Sport | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Ministerin

An die
Präsidentin des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Frau Kristina Herbst
Landeshaus
24105 Kiel

01. Juli 2024

Mein Zeichen: 221 IMK

**Beschlüsse der 221. Innenministerkonferenz
vom 19. bis 21. Juni 2024 in Brandenburg**

Sehr geehrter Frau Präsidentin,

beigefügte veröffentlichte Beschlüsse der 221. Innenministerkonferenz übersende ich
gem. § 8 Abs. 1 PIG zur Kenntnis.

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

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Sabine Sütterlin-Waack

1 Anlage

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen
Beschlüsse
der 221. Sitzung
der Ständigen Konferenz der Innenminister
und -senatoren der Länder**

**vom 19. bis 21.06.24
in Potsdam**

Hinweise:

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

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 2: Arbeitsgruppe Integriertes Rückkehrmanagement (AG IRM):
Ergebnisse der Prüfaufträge der IMK vom Herbst 2023 zu
TOP 4**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Kurzbericht zur Umsetzung Beschluss TOP 4 Ziffer 2 der 220. IMK - Aufträge an die AG IRM“ (Stand: 02.04.24) (*freigegeben*) zu den priorisierten Änderungsbedarfen und sonstigen Maßnahmen zur Kenntnis und bittet das BMI, diese zu prüfen, und sich in der Bundesregierung für die baldige Umsetzung einzusetzen.
2. Sie nimmt die in den Anlagen 1 „Rechtsänderungsbedarfe“ und 2 „Sonstige Maßnahmen“ des Kurzberichts einstimmig konsentierten Rechtsänderungsbedarfe und sonstigen Maßnahmen zur Verbesserung der Rückführungsprozesse und Behebung tatsächlicher Rückführungshindernisse zur Kenntnis. Sie nimmt zur Kenntnis, dass seitens der Länder weitere Bedarfe an Rechtsänderungen und Maßnahmen bestehen, bei denen einzelne Länder noch Prüfbedarf angemeldet haben. Sie bittet das BMI, für weitergehende Umsetzungsschritte erneut einen Cluster-Prozess einzuleiten.
3. Die IMK nimmt den „Bericht zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden zum Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben und Gefährdern“ (Anlage 3 - Stand: 02.04.24) zur Kenntnis. Sie bittet das BMI, die im Bericht formulierten Vorschläge für Änderungen des nationalen und des europäischen Rechts zu prüfen und geeignete Vorschläge aufzugreifen.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK über diesen Beschluss und die Prüfergebnisse zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 3: Humanität und Ordnung, Migrationsgeschehen wirksamer steuern - Prüfung, ob Abschiebungen unmittelbar aus Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage, ob Abschiebungen unmittelbar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können, in denen der Bund die Länder bei der Rückführung von Personen im Wege der Amtshilfe unterstützt“ (Stand: 04.06.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Protokollnotiz BY, SN:

Eine bessere Unterstützung der Länder bei Rückführungen durch den Bund ist übereinstimmender Wille der Länder und des Bundeskanzlers. Ein Baustein zur Verbesserung der Durchführung von Rückführungen kann die Errichtung von Ausreisezentren an den großen Flughäfen sein. Die Beratungen der Arbeitsgruppe haben ergeben, dass aus Sicht der Mehrzahl der Länder ein Mehrwert gegenüber bestehenden Einrichtungen der Länder, wie etwa Abschiebungshafteinrichtungen, nur durch eine Übernahme der Errichtung und des Betriebs durch den Bund erzielt werden kann. Bayern hält daher an seiner Auffassung, dass die Ausreisezentren durch den Bund zu errichten und zu betreiben sind, fest.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 4: Beschleunigung der Asylverfahren

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Beschleunigung der Asylverfahren‘“ (Stand: 15.04.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt, dass BMI und BAMF fortlaufend Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren prüfen und bereits erste Maßnahmen dazu ergriffen haben. Sie bittet das BMI, seine Anstrengungen weiter zu intensivieren, damit der Bestand anhängiger Asylverfahren zügig reduziert und die Bearbeitungsdauer nachhaltig gesenkt wird und bis zur Herbstkonferenz 2024 über ergriffene Maßnahmen und erreichte Fortschritte zu berichten.
3. Die IMK beauftragt den AK I, zur Herbstsitzung 2024 zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 5: Digitalisierung des Asylverfahrens

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema „Digitalisierung des Asylverfahrens: Technische Ertüchtigung der Registrierung und Identitätsüberprüfung ab dem 01.01.25“ (Stand: 04.04.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie fordert alle an der Umstellung Beteiligten einschließlich des Bundes auf, alle Anstrengungen zu unternehmen um eine reibungslose Ablösung der bisherigen PIK durch die neuen Lösungen zum 31.12.24 zu gewährleisten.
3. Die IMK hält an dem vereinbarten Zeitplan fest. In Anknüpfung an den Beschluss des AK I vom 31.03.22 zu TOP 1 Ziffer 6 sieht die IMK angesichts der auf Seiten des Bundes aufgetretenen zeitlichen Verzögerung die Notwendigkeit, dass für den Fall, dass Hard- oder Software nicht rechtzeitig zur Verfügung stehen, eine Übergangsregelung im September getroffen wird. Sie erwartet, dass der Verzögerung dadurch Rechnung getragen wird, dass die Frist für den Übergang zur neuen Lösung dann neu abgestimmt wird.
4. Sie bittet das BMI, den Entwurf eines mit den Ländern abgestimmten Konzeptes zur Registrierung und Identitätsprüfung in Sonderlagen vorzulegen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 6: Verfahrensvereinfachungen zur Entlastung der
Ausländerbehörden**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht ‚Verfahrensvereinfachungen zur Entlastung der Ausländerbehörden‘“ (Stand: 04.04.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, weiterhin im engen Austausch mit der Praxis in Ländern und Kommunen kontinuierlich weitere Maßnahmen rechtlicher, digitaler und praktischer Natur zu identifizieren und voranzutreiben, die ausländerbehördliche Verfahren erleichtern und abkürzen können und stets auch die Umsetzbarkeit beabsichtigter Rechtsänderungen zu berücksichtigen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 8: Strafbarkeitslücke bei Identitätstäuschungen von
Asylbewerbern gegenüber dem BAMF**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Strafbarkeitslücke bei Identitätstäuschungen von Asylbewerbern gegenüber dem BAMF‘“ (Stand: 28.03.24) *(freigegeben)* zur Kenntnis.

TOP 9 und 10: Verbesserung der Kooperation relevanter Herkunftsstaaten sowie Abschluss von Migrationsabkommen

Beschluss:

1. Die IMK unterstreicht die Notwendigkeit, die irreguläre Migration weiter spürbar zu reduzieren, um Bund, Länder und insbesondere die Kommunen bei der Bewältigung des Migrationsgeschehens nachhaltig zu entlasten.
2. Sie stellt fest, dass es dafür insbesondere der Aufnahme weiterer Länder in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten, namentlich Armenien, Indien und die Maghreb-Staaten, wie im Beschluss der 219. IMK vom 16.06.2023 zu TOP 8, 83 und 93 unter Ziffer 7a dargelegt, sowie der Einleitung wirksamer Maßnahmen gegen unkooperative Herkunftsstaaten im Rahmen eines kohärenten Ansatzes und den Abschluss wirksamer Rückführungs- und Migrationsabkommen zur Umsetzbarkeit von Rückführungen bedarf.
3. Die IMK bittet den Bund, die ihm zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten auf allen Ebenen weiterhin konsequent und nachhaltig auszuschöpfen, um die Länder bei der Aufgabe der Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer bestmöglich zu unterstützen.
4. Die IMK nimmt zur Kenntnis, dass der Bund zuletzt mit Indien und Georgien Migrationsabkommen abgeschlossen hat, wobei mit Georgien die Rückkehrkooperation bereits zuvor sehr gut war. Mit Marokko und Kolumbien verabredete der Bund eine enge Migrationszusammenarbeit und mit Kirgisistan und Usbekistan unterzeichnete er Absichtserklärungen. Diese bislang wenigen Vereinbarungen müssen sich nun in der Praxis bewähren, damit Rückführungen in diese Herkunftsstaaten tatsächlich in spürbar höherem Maße erfolgen als in früheren Jahren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 9 und 10

5. Sie fordert das BMI auf, wirksam und nachhaltig auf die Einhaltung der geschlossenen Migrationsabkommen hinzuwirken. Hierfür müssen sämtliche zur Verfügung stehenden diplomatischen und wirtschaftlichen Mittel genutzt werden. Ein hierzu denkbare Instrument stellt auch der Visahebel (Artikel 25a Visakodex) dar.
6. Die IMK stellt in diesem Zusammenhang fest, dass der zeitnahe Abschluss weiterer Migrationsabkommen mit wichtigen Herkunfts- und Transitländern für die Zusammenarbeit in Migrationsfragen und für die Verbesserung der Rückführungsmöglichkeiten zwingend erforderlich ist. Sie bittet das BMI, die Länder über den Stand von Migrationsverhandlungen und -abkommen regelmäßig und umfassend zu informieren.
7. Bei dem Abschluss weiterer Migrationsabkommen sollte der Bund nunmehr verstärkt solche Herkunftsstaaten in den Blick nehmen, bei denen Rückführungen in den letzten Jahren mangels Kooperation des Herkunftsstaates in der Praxis schwierig umzusetzen oder so gut wie unmöglich waren. Die IMK fordert den Bund daher u. a. auf, die Gespräche mit diesen Herkunftsstaaten intensiviert voranzutreiben, damit diese bei der Identifizierung, Passersatzerteilung und Rückführung ihrer Staatsangehörigen kooperieren. Ziel muss es sein, mit für die Rückführung relevanten, bislang kooperationsunwilligen Staaten stabile und praxiswirksame Vereinbarungen über die Rücknahme ihrer Staatsangehörigen abzuschließen und umfassend und konsequent auf die tatsächliche Umsetzung dieser Abkommen hinzuwirken.
8. Die IMK fordert das BMI auf, sich auch auf EU-Ebene nachdrücklich für eine Verbesserung der Kooperation mit Drittstaaten einzusetzen. Sie fordert das BMI insbesondere auf, sich auf EU-Ebene für eine Fortsetzung und wirksame Umsetzung eines EU-Türkei-Abkommens einzusetzen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 9 und 10

9. Die IMK unterstützt den Beschluss der MPK vom 20.06.24, mit dem die MPK den Sachstandsbericht des BMI zur Frage der Feststellung des Schutzstatus in Transit- oder Drittstaaten zur Kenntnis genommen und die Bundesregierung gebeten hat, darauf aufbauend konkrete Modelle zur Durchführung von Asylverfahren in Transit- und Drittstaaten zu entwickeln und dabei insbesondere auch dafür erforderliche Änderungen in der EU-Regulierung sowie im nationalen Asylrecht anzugehen.
10. Die IMK bittet den Bund zu prüfen, bis zu welchem Zeitpunkt das Bundesaufnahmeprogramm Afghanistan aus dem Jahr 2022 beendet werden kann.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 11 und 92: Rückführung von Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen – auch nach Afghanistan und Syrien

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des BMI zum Stand der Umsetzung ihres Beschlusses zur Rückführung von Straftätern und Gefährdern nach Syrien und Afghanistan vom 08.12.2023 TOP 73 zu Kenntnis.
2. Die IMK stellt fest, dass bei Personen ausländischer Staatsangehörigkeit – einschließlich anerkannter Schutzberechtigter – , die aufgrund der Begehung schwerer Straftaten, als Gefährder oder Angehörige verfassungsfeindlicher Bestrebungen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, das Sicherheitsinteresse und damit das Ausweisungsinteresse Deutschlands in der Abwägung gegenüber dem individuellen Bleibeinteresse regelmäßig überwiegen wird und eine Aufenthaltsbeendigung herbeigeführt werden muss. Dies gilt auch für Herkunftsstaaten, bei denen die rechtlichen oder tatsächlichen Bedingungen für eine Rückführung aufgrund der Lage vor Ort besonders schwierig sind. Die IMK weist darauf hin, dass auch Vereinbarungen über sog. Abschiebungsstopps nach § 60a bzw. § 23 Aufenthaltsgesetz regelmäßig Ausnahmen für Gefährder und schwerwiegend straffällige Ausreisepflichtige vorsehen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 11 und 92

3. Sie stellt darüber hinaus fest, dass die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausweisung von anerkannten Schutzberechtigten, die aber die öffentliche Sicherheit in Deutschland schwerwiegend beeinträchtigen, nicht ausreichend geregelt sind. Die IMK hält es in diesem Zusammenhang für erforderlich, dass zwingende Gründe der Sicherheit und öffentlichen Ordnung für eine Ausweisung im Sinne des § 53 Absatz 3a Aufenthaltsgesetz jedenfalls dann vorliegen, wenn zu Hass auf Teile der Bevölkerung aufgerufen, Gewalttätigkeiten zur Verfolgung politischer Ziele verübt oder andere Tatbestände des § 54 Absatz 1 Aufenthaltsgesetz verwirklicht werden. Sie bittet das BMI ferner, die Hinweise des Berichts zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden zum Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben, und Gefährdern umgehend in einem Gesetzentwurf aufzugreifen.
4. Die IMK bekräftigt ihre Erwartung, dass auch für afghanische und syrische Staatsangehörige, die aufgrund der Begehung schwerer Straftaten oder aufgrund der Verfolgung verfassungsfeindlicher Ziele eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, eine Aufenthaltsbeendigung erfolgt. Sie begrüßt die Zusage des Bundeskanzlers (in seiner Regierungserklärung vom 6. Juni 2024), dass das BMI an Lösungen arbeitet, um die Abschiebung Schwerstkrimineller und terroristischer Gefährder auch nach Afghanistan und Syrien zu ermöglichen, und fordert den Bund auf, hierzu alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten vollständig auszuschöpfen. Dazu gehört insbesondere,
 - a) dass das Auswärtige Amt eine aktuelle Bewertung der Sicherheitslage für Afghanistan und Syrien, konkret bezogen auf die Region um Damaskus vornimmt, mit dem Ziel, hier die bestehenden internationalen Flugverbindungen auch für Rückführungen nutzen zu können und
 - b) eine Vereinbarung mit der pakistanischen Regierung angestrebt wird, die eine Rückführung afghanischer Staatsangehöriger teilweise auf dem Landweg innerhalb Pakistans bis zur afghanischen Grenze ermöglicht.
5. Die IMK bittet das BMI, zu ihrer Herbst-Sitzung 2024 über getroffene Maßnahmen und erzielte Fortschritte zu berichten.

**TOP 12, 13 und 99: Irreguläre Migration weiter zurückdrängen – GEAS
konsequent und zügig umsetzen, Durchführung von
Grenzkontrollen**

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass seit ihrer Herbstkonferenz 2023 wichtige rechtliche Fortschritte für eine bessere Steuerung von Migration erreicht werden konnten.
 - a) In der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) hat die Europäische Union einen neuen Rechtsrahmen entwickelt und am 15.05.24 final beschlossen, mit dem u.a. die Asylgründe vieler Geflüchteter bereits an den Außengrenzen der EU geprüft werden und die Mitgliedstaaten die Aufnahme und Integration Schutzbedürftiger mit gestärkter Solidarität bewältigen.
 - b) Mit dem Gesetz zur Bestimmung Georgiens und der Republik Moldau als sichere Herkunftsstaaten, dem Gesetz zur Verbesserung der Rückführung - wenn auch zum Teil unter Abweichung von den mit den Ländern beratenden Regelungen -, und dem Gesetz zur Anpassung von Datenübermittlungsvorschriften im Ausländer- und Sozialrecht haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat umfangreiche Regelungen getroffen, die die Herausforderungen mit Rechtsstaatlichkeit und Pragmatismus angehen.
 - c) Mit den Gesetzesbeschlüssen zur signifikanten Verlängerung des Bezugs von Grundleistungen sowie zur gesetzlichen Verankerung der Bezahlkarte für Asylsuchende sind wesentliche Neuerungen auch im Asylbewerberleistungsgesetz verbunden.
2. Die IMK erinnert an ihre wiederholte Forderung, zuletzt artikuliert am 08.12.23 unter TOP 4 Ziffer 8, dass mit Blick auf die Dauer der Asylverfahren von Antragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten eine besonders ambitionierte Zielsetzung gelten muss. Sie hält daran fest, dass nach Georgien und Moldau auch Armenien, Indien und die Maghreb-Staaten als sichere Herkunftsstaaten in die Anlage II zu § 29a des Asylgesetzes aufzunehmen sind, und bittet die Bundesregierung zu prüfen, ob darüber hinaus weitere Herkunftsstaaten als sichere Herkunftsstaaten eingestuft werden können.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 12, 13, 99

3. Sie hält eine konsequente Umsetzung der GEAS-Reform im Hinblick auf die auch weiterhin hohe Zahl der irregulären und ungesteuerten Einreisen in die EU für unabdingbar. Die Länder unterstützen die Bundesregierung darin, die Rechtsakte, die Bestandteil des GEAS sind, schnellstmöglich umzusetzen. Ziel muss sein, die notwendigen Anpassungen im deutschen Recht vorzunehmen, die eine vollständige Wirksamkeit der GEAS-Regelungen in Deutschland effektiv sicherstellen.
4. Die IMK begrüßt die Mitteilung des BMI, dass bereits mit hohem Engagement und mit hohem Ressourceneinsatz an der Umsetzung der GEAS-Reform gearbeitet wird. Sie bittet das BMI, die Länder möglichst frühzeitig vor der Herbst-IMK 2024 über den Umsetzungsstand zu unterrichten, in die weitere Umsetzungsplanung einzubeziehen und darzustellen, welche Anpassungen im nationalen Recht (insbesondere im Aufenthaltsgesetz und Asylgesetz) und – soweit die Länder berührt sind – in den bereits bestehenden Verfahrensabläufen erforderlich sind, vor allem inwieweit auch landesrechtliche Regelungen anzupassen sind. In diesem Zusammenhang hält die IMK an ihrer Forderung fest, der Bund möge Überstellungen im Rahmen des Dublin-Nachfolge-Regimes in seine ausschließliche Zuständigkeit übernehmen (vgl. TOP 16 der Frühjahrs-IMK 2024.)
5. Die IMK bittet das BMI, rechtzeitig vor der im Frühsommer 2026 zu erwartenden Geltung der Rechtsakte einen Gesetzentwurf zu erforderlichen Anpassungen im deutschen Recht vorzulegen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 12, 13, 99

6. Die IMK stellt darüber hinaus fest, dass sich die Zahl der illegalen Einreisen sowie die Zahl der Zugänge im Aufnahmesystem deutlich reduziert hat, was nicht zuletzt auf die von den Ländern ausdrücklich unterstützte temporäre Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen im Herbst 2023 zurückzuführen ist. Die Zahl der Asylgesuche und damit der von Ländern und Kommunen unterzubringenden Menschen konnte bisher in 2024 gegenüber dem Vorjahr um etwa 20 Prozent reduziert werden. Die IMK begrüßt, dass die Anstrengungen, irregulären Migrationsbewegungen zu begegnen, vielerorts verstärkt wurden. Neben dem Einsatz des BMI für vorgelagerte Grenzkontrollen auf dem Gebiet der Nachbarstaaten und der erneuten Anordnung vorübergehender Binnengrenzkontrollen zur Republik Österreich, zur Schweiz, zur Tschechischen Republik und zur Republik Polen gehören dazu effektive grenzpolizeiliche und andere Maßnahmen in den europäischen Ländern entlang der Fluchtrouten über Osteuropa und die Balkanstaaten sowie an den Grenzen zu Belarus.
7. Die IMK hält temporäre Binnengrenzkontrollen weiter für erforderlich, um Schleusungen und irregulären Einreisen zu begegnen. Sie fordert das BMI deshalb auf, zur Gewährleistung von Humanität und Ordnung des Migrationsgeschehens die bestehenden Grenzkontrollen entsprechend der europäischen Verträge möglichst bis zur nachhaltigen Sicherung der EU-Außengrenze aufrecht zu erhalten und die dafür erforderlichen europarechtlichen Schritte vorzunehmen.
8. Die IMK begrüßt, dass die Bundesregierung der MPK im Beschluss vom 6. März 2024 versichert hat, sich – entsprechend der Forderung der IMK vom 08.12.23 unter TOP 4 Ziffer 6 – auf europäischer Ebene weiterhin dafür einzusetzen, dass die europäischen Rechtsgrundlagen angepasst werden, damit Zurückweisungen im Zuge von Binnengrenzkontrollen weiter rechtsstaatlich korrekt erfolgen können. Sie fordert das BMI in diesem Zusammenhang auf sicherzustellen, dass sämtliche bereits heute verfügbaren rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um Personen, die aus einem sicheren Drittstaat kommen, an der Einreise zu hindern, damit die Mitgliedstaaten auch insofern effektiv gegen irreguläre (Sekundär-)Migration vorgehen können.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 12, 13, 99

9. Die IMK missbilligt, dass insbesondere Russland und Belarus das Schicksal Schutzsuchender zu nutzen versuchen, um über ihre Visapolitik und die Öffnung neuer Fluchtwege die Zielstaaten in Europa politisch zu destabilisieren. Vor diesem Hintergrund, aber auch zur Umsetzung der Reform des GEAS, hält sie eine funktionierende Sicherung der EU-Außengrenzen aktuell und in Zukunft für unerlässlich.

Protokollnotiz BMI:

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.09.15 – 1 C 26/14 bestätigt ausdrücklich, dass der Vollzug der Dublin-Überstellungen in originärer Zuständigkeit der Länder liegt. Eine von diesem Prinzip der Trennung abweichende Gesetzesänderung ist bzgl. des Status quo nicht geplant. Eine Optimierung der Dublin-Verfahren liegt gleichwohl im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern.

Der sich aus der GEAS-Reform ergebende Umsetzungsbedarf wird derzeit noch im Einzelnen geprüft. Bzgl. der Forderung, der Bund möge Überstellungen im Rahmen des Dublin-Nachfolge-Regimes in seine ausschließliche Zuständigkeit übernehmen, wird der Bericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage, ob Abschiebungen unmittelbar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können, zu berücksichtigen sein.

Protokollnotiz SN, BB:

Mit Bezug zur Ziffer 6 Satz 1 weisen BB und SN darauf hin, dass sie bereits am 16. Juni 2023 in der 219. Sitzung der IMK zur Beschlusslage zu den TOP 8, 83 und 93 in Ziffer 6 Buchstabe c per Protokollnotiz die Auffassung dargelegt haben, dass entsprechend dem MPK-Beschluss vom 10. Mai 2023 die damalige Lage die damals bereits vereinbarte Übernahme des im Verhältnis zu Österreich bestehenden Grenzsicherungskonzeptes des Bundes auf die Binnengrenze zu Polen erforderlich machte, um die notwendige Eindämmung der irregulären Einreise auf der Belarus-Route zu bewirken. Erst eine Woche nach den Landtagswahlen in Hessen am 8. Oktober 2023 und damit vier Monate nach der ausdrücklichen Bitte der Länder BB und SN wurden durch das BMI am 16. Oktober 2023 die Binnengrenzkontrollen eingeführt. Insoweit begrüßen BB und SN, dass die damalige Protokollnotiz letztlich die Entscheidungsfindung des Bundes unterstützen konnte.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 14: Sachstand zur Einführung des Entry-Exit-Systems (EES)

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht der Bundesministerin des Innern und für Heimat zum aktuellen Sachstand der Einführung des Entry-Exit-Systems (EES) zur Kenntnis.
2. Sie unterstreicht die Wichtigkeit der Interoperabilität der EU-IT-Systeme, insbesondere vor dem Hintergrund der sogenannten „Smart Borders Initiative“ der Europäischen Kommission zur Verbesserung des Managements der Schengen-Außengrenzen sowie der damit verbundenen Erneuerung der europäischen Informationslandschaft in den Bereichen Sicherheit, Migration und Grenzen.

TOP 15: Rechtsmissbrauch Arbeitnehmerfreizügigkeit

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass neben der regulären Zuwanderung von nicht deutschen Unionsbürgerinnen und -bürgern auch Zuzüge festzustellen sind, die zum Zwecke der Inanspruchnahme der Sozialleistungen in Deutschland und unter dem Deckmantel des Arbeitnehmerfreizügigkeitsrechts erfolgen. Sie bittet das BMI zu prüfen, ob die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz der Aufnahme von Bestimmungen bedarf, die für eine missbräuchliche Ausnutzung von Freizügigkeitsprivilegien aufenthaltsbeendende Anordnungen vorsehen.
2. Sie fordert das BMI auf, hierzu Regelungen in die zu überarbeitende Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU aufzunehmen, mit der bei Vorliegen von Vermutungstatsachen, die auf eine missbräuchliche Inanspruchnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit hindeuten, den zuständigen Behörden Anlässe für Überprüfung, und Belehrung gegeben werden. In den Einzelfällen des bestätigten Rechtsmissbrauchs müssen die Befugnisse zur Feststellung des Verlusts des Rechts auf Einreise und Aufenthalt sowie zur Anordnung eines Verbots zur Wiedereinreise praxisnah konkretisiert werden.
3. Die IMK bittet das BMI, in Kooperation mit dem BMJ zu prüfen, wie auf Ebene der EU rechtliche Vorgaben erreicht werden können, die anstelle des bisher maßgeblichen und eher unübersichtlichen Richterrechts einheitlich und stringent festlegen, welchen Mindestanforderungen die Freizügigkeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes unterliegen und welche Bedingungen und Grenzen für ihre Inanspruchnahme gelten sollen, ohne das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Frage zu stellen.
4. Sie bittet das BMI, zur Herbstsitzung 2024 zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 15

Protokollnotiz BMI:

Das BMI hat europarechtliche Bedenken gegen eine materielle Änderung des Freizügigkeitsrechts auf Bundesebene, auch sofern Vermutungstatbestände aufgenommen werden sollen. Es weist darauf hin, dass die gegenwärtigen Rechtsgrundlagen ausweislich des Fallmaterials ausreichen, Vollzugsfragen zur Rede stehen und auch die von den Anmeldern in Bezug genommene Regelung kein Gesetz, sondern eine Verwaltungsvorschrift ist. Das BMI wird daher eine Berücksichtigung des Anliegens bei der Überarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU vorsehen.

Das BMI weist zudem darauf hin, dass aus seiner Sicht die Bekanntmachung der Kommission: Leitfaden zum Freizügigkeitsrecht der Unionsbürger und ihrer Familien (C/2023/1392), ABl. C vom 22.12.23, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1392/oj> bereits eine umfassende und erschöpfende Übersicht über den aktuellen Stand des Richterrechts bietet.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 16: Vollständige Übernahme der Überstellungen in den
zuständigen EU-Mitgliedstaat durch den Bund**

Beschluss:

1. Die IMK fordert das BMI auf, im Zuge der Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems die Verantwortung für die Durchsetzung der Überführung in den jeweils zuständigen Mitgliedstaat zu übernehmen. Bis dahin bleibt die Bundesregierung aufgefordert sicherzustellen, dass die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen nach Dublin-III durch die Mitgliedstaaten erfüllt werden.
2. Sie bittet das BMI, bei ihrer Herbstkonferenz 2024 über das Veranlasste zu berichten.
3. Die IMK bittet das BMI zu prüfen, wie bis zur Regelung der Zuständigkeit gemäß Ziffer 1 dieses Beschlusses die Bundespolizei die Überstellung auf dem Luftweg mit Personenbegleitern Luft (PBL) verbessern kann.

Protokollnotiz BMI:

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17.09.15 – 1 C 26/14 bestätigt ausdrücklich, dass der Vollzug der Dublin-Überstellungen in originärer Zuständigkeit der Länder liegt. Eine von diesem Prinzip der Trennung abweichende Gesetzesänderung ist nicht geplant. Eine Optimierung der Dublin-Verfahren liegt gleichwohl im gemeinsamen Interesse von Bund und Ländern. Zur Gewährleistung der Luftsicherheit werden Rückführungen (einschließlich Dublin-Überstellungen) auf dem Luftweg u. a. durch die Bundespolizei begleitet. Die Bundespolizei begleitet diese unter der Voraussetzung, dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die Luftsicherheit gefährdet sein könnte. Dies kann etwa der Fall sein, wenn bereits eine Rückführung in der Vergangenheit am (gewalttätigen) Verhalten des Ausländers gescheitert ist oder die Person durch Gewaltdelikte aufgefallen ist. Umgekehrt werden Rückführungen durch die Bundespolizei auch weiterhin nicht begleitet, wenn die o. g. Anhaltspunkte nicht durch die zuständigen Landesbehörden mitgeteilt wurden bzw. die Bundespolizei keine eigenen Erkenntnisse hierzu hat. Dies trägt dazu bei, dass einerseits Rückführungen nicht unnötig begleitet werden und andererseits die Personalressourcen der Bundespolizei für Rückführungen bereitstehen, die tatsächlich begleitet werden müssen. Es steht den Ländern frei, Maßnahmen im Sinne von Ziffer 3 des Beschlusses – auch ohne Hinweis auf eine Gefährdung der Luftsicherheit – in eigener Zuständigkeit, mit eigenem Personal und in eigener Verantwortung zu begleiten; der § 71 Absatz 3 Buchstabe 1d 2. Halbsatz AufenthG lässt hierfür ausdrücklich Raum.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 20: Bericht zur Migrationslage in Bezug auf die Westbalkanregion

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Migrationslage in Bezug auf die Westbalkanregion‘ -VS-NfD-“ (Stand: 22.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, seinen Bericht in der Herbstsitzung 2024 mündlich um die Maßnahmen zu ergänzen, die die Bundesregierung zur Einhegung von Schleusungen in Richtung Kroatien ergriffen bzw. unterstützt hat. Dabei ist auch von Interesse, welche operativen, sich aus dem EU-Aktionsplan für den Westbalkan ergebenden, Maßnahmen zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität beigetragen haben.
3. Die IMK bittet das BMI, sofern eine Lageänderung vorliegt, zur Frühjahrsitzung 2025 erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 21: Jahresbericht des Ländervertreeters im Strategischen Ausschuss
für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA)**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht des Ländervertreeters im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SCIFA), Berichtszeitraum: 01.04.23 bis 19.04.24“ (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 24: Bundesweit steigende Fallzahlen im Bereich der Kinder- und Jugendkriminalität

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „1. Sachstandsbericht der BLPG ‚Bundesweit steigende Fallzahlen im Bereich der Kinder- und Jugendkriminalität‘“ (Stand: 23.02.24) *(nicht freigegeben)* zur Kenntnis.
2. Sie hält die durch die BLPG in einem ersten Schritt definierten Handlungsfelder (Teilprojekte) Lage, Forschung, Prävention, Repression und Europäische Perspektive sowie die in den vorgenannten Teilprojekten erhobenen IST-Stände für eine geeignete und erfolgversprechende Grundlage für eine vertiefende Analyse zur Erarbeitung bundesweit abgestimmter Handlungsempfehlungen.
3. Die IMK beauftragt den AK II, die Fortschreibung des Sachstandsberichts zu ihrer Herbstsitzung 2024 vorzulegen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 25: Lageübersicht Clankriminalität

Veröffentlichung: Freigabe Beschluss, keine Freigabe Berichte

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht Clankriminalität -VS-NfD-“ (Stand: 22.02.24) sowie die „Lageübersicht Clankriminalität 2022 -VS-NfD-“ (Stand: 22.02.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie hält die Lageübersicht in der vorliegenden Form für geeignet, um das Phänomen Clankriminalität auf Bundesebene zu beschreiben.
3. Die IMK begrüßt die Einbeziehung weiterer kasuistischer Betrachtungen in künftigen Lagedarstellungen, um insbesondere auch Aspekte der Allgemeinkriminalität zu berücksichtigen.
4. Sie betrachtet die GPOK als geeignete Plattform, um Sachverhalte gruppenbezogener Gewaltkriminalität mit Bezug zur Organisierten bzw. Schweren strukturellen Kriminalität - auch unabhängig vom Phänomen der Clankriminalität - fortlaufend zu betrachten.
5. Die IMK beauftragt den AK II, für das Berichtsjahr 2023 eine Lagedarstellung vorzulegen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 27: Weiterentwicklung Prozessabläufe im Bereich der
Hinweisbearbeitung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder
und Jugendliche**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „6. Sachstandsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) ‚Weiterentwicklung der Prozessabläufe im Bereich der Hinweisbearbeitung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche‘ -VS-NfD-“ (Stand: 30.01.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass trotz vielfältiger Initiativen mit den dynamischen Entwicklungen der Fallzahlen und Fallkonstellationen nicht Schritt gehalten werden kann.
3. Die IMK unterstreicht erneut, dass insbesondere in den Ländern aufgrund weiterhin hoher Eingangszahlen, komplexer werdender Vorgänge sowie zusätzlicher Eingangsquellen (Digital Services Act) eine zeitnahe Bearbeitung von Verfahren häufig nicht mehr möglich ist. Weitere Anpassungen in den Bereichen Personal, Technik und Organisation werden auch im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen (insbesondere CSA-VO) notwendig sein.
4. Sie stellt fest, dass eine weiterhin enge Kommunikation zwischen Polizei und Justiz ein wichtiger Faktor für länderübergreifende Abstimmungen zu einzelnen Phänomenen ist und bittet ihren Vorsitzenden, diesen Beschluss und den Bericht an die JuMiKo weiterzuleiten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 27

5. Die IMK beauftragt den AK II, seine Arbeiten fortzuführen und zu ihrer Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 29: Effektive Ausgestaltung der Regelungen zum Erlass von Aufdeckungsanordnungen in der CSA-VO

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Effektive Ausgestaltung der Regelungen zum Erlass von Aufdeckungsanordnungen in der CSA-VO‘ -VS-NfD-“ (Stand: 27.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie fordert das BMI auf, sich innerhalb der Bundesregierung im Interesse einer Stärkung der Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern verstärkt dafür einzusetzen, dass Deutschland bei den Verhandlungen auf Ebene der Europäischen Union für eine effektive Ausgestaltung insbesondere der CSA-VO eintritt. Die Regelungen dürfen nicht hinter der bisherigen Rechtslage zum Schutz von Kindern zurückbleiben.
3. Die IMK bittet das BMI, in der Herbstsitzung 2024 erneut über entsprechende Fortschritte zu berichten.

Protokollnotiz SH:

Der Schleswig-Holsteinische Landtag lehnt eine anlasslose Telekommunikationsüberwachung ab und hat die Landesregierung aufgefordert, sich sowohl im Bund als auch auf europäischer Ebene gegen eine anlasslose Telekommunikationsüberwachung beziehungsweise sogenannte „Chatkontrolle“ einzusetzen. Vor diesem Hintergrund weist SH darauf hin, dass insbesondere der Schutz durchgehender Ende-zu-Ende-Verschlüsselungen gewahrt bleiben sollte.

TOP 30 und 93: Auswirkungen der KI-Verordnung der EU auf die Polizei

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass die KI-Verordnung der Europäischen Union (KI-VO) erhebliche operative und strategische Auswirkungen auch auf den Einsatz von KI in der deutschen Polizei haben wird.
2. Sie unterstreicht den unabdingbaren Mehrwert digitaler Technologien, insbesondere der Künstlichen Intelligenz (KI), für die Arbeit von Polizei und Sicherheitsbehörden. Angesichts gestiegener Herausforderungen bieten moderne Instrumente eine unverzichtbare Form der Unterstützung für die Behörden. Während klassische Kriminalitätsphänomene im letzten Jahrzehnt zum Teil stark rückläufig waren, hat sich die Cyberkriminalität verdoppelt. Digitale Kommunikation wird zudem zur Vorbereitung oder Unterstützung von Straftaten genutzt. Die Masse an Daten hat dabei über die Jahre deutlich zugenommen.
3. Die IMK erachtet es daher für unerlässlich, Polizei und Sicherheitsbehörden den Einsatz von KI-Technologien zu ermöglichen, wie beispielsweise die Nutzung von Software zur biometrischen Gesichtserkennung oder zur Früherkennung potentieller extremistischer Täter.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 30 und 93

4. Sie erachtet es hierfür als wesentlich, die komplexen Vorgaben der KI-Verordnung einer vertieften rechtlichen Prüfung zu unterziehen und den rechtlichen Rahmen zu untersuchen, der sich insbesondere aus der KI-Verordnung für den Einsatz von KI-Systemen für die Polizei und die Sicherheitsbehörden ergibt, um die notwendige Rechts- und Handlungssicherheit für den Einsatz moderner Ermittlungsinstrumente für Polizei und Sicherheitsbehörden sicherzustellen.
5. Die IMK begrüßt die Einrichtung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Auswirkungen der KI-Verordnung auf die Polizei“ mit dem Ziel einer Beschreibung der Auswirkungen der KI-Verordnung auf die deutsche Polizei sowie der Formulierung erster Handlungsempfehlungen.
6. Sie beauftragt den AK II zudem, im Rahmen seiner derzeitigen Befassung mit den Auswirkungen der KI-Verordnung auf die Polizei auch die rechtlichen Anforderungen an das Training, die Testung und die Nutzung von modernen Ermittlungsinstrumenten – insbesondere hinsichtlich potenzieller Rechtsänderungsbedarfe aufgrund der Nutzung von KI – zu untersuchen und in einem Bericht zur Herbstsitzung 2024 auch erste Vorschläge zu eventuellen Rechtsänderungsbedarfen vorzulegen.

TOP 31: Bekämpfung bildbasierter sexualisierter Gewalt in Form von Deepfakes

Beschluss:

1. Vor dem Hintergrund der mit hoher Geschwindigkeit verlaufenden technischen Entwicklungen und den daraus resultierenden täterseitigen Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Verwendung Künstlicher Intelligenz begrüßt die IMK die derzeitigen generellen Bemühungen auf europäischer Ebene zur Regulierung der Herstellung und Verbreitung sogenannter Deepfakes ausdrücklich.
2. Gleichwohl konstatiert sie, dass diese Regulierungsbemühungen nicht ausreichen, um die Herstellung und Verbreitung sexualisierter Deepfakes effektiv zu bekämpfen und ist der Auffassung, dass es sich hierbei um eine neue und in ihrer Bedeutung zunehmende Form sexualisierter Gewalt handelt.
3. Insoweit bittet die IMK das BMI, gemeinsam mit dem BMJ etwaige gesetzgeberische Handlungsbedarfe zu identifizieren, um eine konsequente Rechtsdurchsetzung sicherzustellen und den Schutz Betroffener umfassend zu gewährleisten.
4. Mit Blick auf die besondere Bedeutung erforderlicher polizeilicher Opferschutzmaßnahmen erkennt die IMK die Bedeutung spezialisierter Beratungsstellen und -netzwerke im Zusammenhang mit sexualisierten Deepfakes und anderen Formen bildbasierter digitaler Gewalt an.
5. Sie bittet das BMI, gemeinsam mit dem BMJ und dem BMFSFJ die Ressourcenausstattung, Fortbildungen und Sensibilisierung der Strafverfolgungsbehörden zu unterstützen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 32: Einführung eines Straftatbestandes „Cybermobbing“

Beschluss:

1. Die IMK ist sich der Folgen von Cybermobbing bewusst, wodurch in unterschiedlichen und oft gleichzeitig mehreren Lebensbereichen schwerwiegende Auswirkungen für die Opfer eintreten können.
2. Sie hält eine Prüfung für erforderlich, ob die Einführung eines gesonderten Mobbing- oder Cybermobbing-Straftatbestandes angezeigt ist oder ob bestehende Strafvorschriften anzupassen sind.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die Justizministerkonferenz zu bitten, auf Basis der zwischenzeitlich gewonnenen Erfahrungen mit dem § 238 StGB zu prüfen, ob sie die Einführung eines gesonderten Mobbing- oder Cybermobbing-Straftatbestandes für sinnvoll erachtet, um damit das besondere Schädigungspotential dieses Kriminalitätsphänomens besser abbilden zu können und im Rechtsbewusstsein der Bevölkerung zu verankern.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 33: Bekämpfungsstrategie Cybercrime – Prüfung des
rechtspolitischen Rahmens**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt die „Polizeiliche Bund-Länder-Strategie zur Bekämpfung der Cybercrime - Prüfung des rechtspolitischen Rahmens -VS-NfD-“ (Stand: 20.02.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie sieht den rechtspolitischen Rahmen aus polizeilicher Sicht - insbesondere im Bereich des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts - gegenwärtig als unzureichend an.
3. Die IMK hält daher die im Bericht dargelegten Rechtssetzungsbedarfe im Hinblick auf eine effektive Bekämpfung der Cybercrime für erforderlich.
4. Sie sieht es als erforderlich an, bei einer möglichen gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeit des Bundes bei Cyberangriffen im konkreten Einzelfall eindeutige Zuständigkeitsregelungen und Abgrenzungskriterien zwischen Bund und Ländern festzulegen. Daher sind aus Sicht der IMK die Länder bei der Erarbeitung einer einfachgesetzlichen Regelung miteinzubeziehen.
5. Die IMK bittet das BMI, die Umsetzung der Rechtssetzungsbedarfe weiter zu begleiten.
6. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

TOP 34: Bundesweite Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit im öffentlichen Raum sowie in Zügen und an Bahnhöfen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Bundesweite Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit in Zügen und an Bahnhöfen - Prüfung einer möglichen bundesweit einheitlichen Regelung zu Waffenverboten im öffentlichen Personenverkehr‘“ (Stand: 12.04.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Vor dem Hintergrund tödlicher Messerangriffe, wie in Brokstedt und zuletzt in Mannheim sowie der insgesamt steigenden Fallzahlen von Angriffen mit Messern, hält es die IMK für geboten, das Führen von Waffen und Messern an öffentlichen Orten, an denen Menschen auf engem Raum zusammenkommen, einschließlich Zügen und Bahnhöfen, weiter zu beschränken. Gerade an diesen Orten bedarf es eines besonderen Schutzes der Bevölkerung vor möglichen Messerangriffen. Die IMK bittet daher das BMI, gemeinsam mit den Ländern diese Prüfung unter Einbeziehung weiterer öffentlicher Orte fortzusetzen und zeitnah abzuschließen.
3. Darüber hinaus bittet sie das BMI,
 - a) zur Eindämmung von Wiederholungs- und Intensivtättern insbesondere zu untersuchen, ob die Befugnis der Waffenbehörden nach § 41 WaffG, im Einzelfall gegen unzuverlässige Personen ein präventives Waffenverbot auszusprechen, auf bestimmte Messer erstreckt werden kann,
 - b) zu prüfen, ob zur Durchsetzung von Waffenverboten eine Ausweitung von polizeilichen Kontrollbefugnissen erforderlich ist.
4. Die IMK bittet die JuMiKo zu prüfen, ob im StGB für geeignete Delikte als Maßregel der Sicherung und Besserung ein Führensverbot von Waffen und Messern eingeführt werden kann. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und die Prüfbitte zu unterrichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 35: Umsetzung der Istanbul-Konvention – Verbesserung des
Gewaltschutzgesetzes**

Beschluss:

1. Die IMK hält eine Einbindung des Jugendamtes in Gewaltschutzsachen nach § 1 GewSchG für sinnvoll und bittet das BMI, sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung des Kinderschutzes im Familienverfahrensrecht für die dort vorgesehene Anpassung des § 213 Absatz 1 Satz 1 FamFG einzusetzen.
2. Sie bittet das BMI zur Umsetzung des Istanbul-Konvention ferner zu prüfen, ob
 - a. die Einführung einer Anordnungsmöglichkeit zur verpflichtenden Teilnahme an einer Gewaltpräventionsberatung (z. B. entsprechend § 16c Absatz 2 BbgPolG oder § 38a Absatz 8 SPG) bundesrechtlich möglich und zielführend ist, um den Anteil gewaltbereiter Personen im Phänomenbereich häuslicher Gewalt und Gewalt in Paarbeziehungen weiter zu reduzieren und
 - b. ob künftig entgegen § 3 Absatz 2 GewSchG das Opfer wählen können sollte, ob es seine Schadensersatz- und Schmerzensgeldansprüche als geschädigte Person, die nicht mit dem Täter verheiratet ist oder war (§ 266 Absatz 1 Nummer 3 FamFG), zusammen mit dem Gewaltschutzverfahren vor dem Familiengericht entsprechend der Intention des Adhäsionsverfahrens im Strafprozessrecht geltend machen möchte.
3. Die IMK bittet das BMI, zu ihrer Herbstsitzung 2024 über den Stand der Prüfung zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 36: Fachliche und rechtliche Bewertung des Cannabisgesetzes

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass ihre mit Beschlüssen vom 16.06.23 zu TOP 84 und vom 08.12.23 zu TOP 28 und 29 geäußerten Bedenken im Rahmen der weiteren Gesetzgebung nicht berücksichtigt wurden.
2. In diesem Zusammenhang weist die IMK erneut auf die mit dem aktuell im Bundesrat anhängigen Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes und weiterer straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften (BT-Drs. 20/11370) einhergehenden erheblichen Gefahrenpotentiale für die Straßenverkehrssicherheit hin und spricht sich für die Beibehaltung des bestehenden analytischen Grenzwertes von 1 ng/ml THC im Blutserum aus.
3. Sie beauftragt den AK II, zur Frühjahrssitzung 2025 der IMK eine erste polizeiliche Bilanz der Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu ziehen.

Protokollnotiz BMI:

Das BMI weist darauf hin, dass im Gesetzgebungsverfahren Wert darauf gelegt wurde, dass Sicherheitsaspekte an erster Stelle stehen und im Zusammenhang mit der Bunderatsbilligung Bedenken der Länder in der Protokollerklärung der Bundesregierung aufgenommen und gesetzgeberisch umgesetzt wurden.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 37: Die deutschen und europäischen Seehäfen schützen – Internationale Organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt mit Sorge zur Kenntnis, dass der Einfuhrdruck durch den internationalen organisierten Kokainschmuggel in Europa erheblich zugenommen hat. Sie stellt fest, dass neben den größten europäischen Häfen Antwerpen und Rotterdam insbesondere auch Hamburg, als drittgrößter Hafen Europas, sowie die deutschen Nordseehäfen Bremerhaven und Wilhelmshaven zunehmend vom internationalen Drogeneinfuhrschmuggel betroffen sind und – analog zum legalen Warenverkehr - als Verteilungspunkte in Deutschland und Europa dienen.
2. Sie hebt hervor, dass die erheblichen mit dieser Form der Organisierten Kriminalität verbundenen Gefahren auf allen Ebenen nur durch einen engen Austausch und eine intensivierete Vernetzung aller Partner und die Bereitstellung der dazu notwendigen Ressourcen (Personal, finanzielle Mittel, innovative technische Hilfsmittel) nachhaltig und effizient bekämpft werden können.
3. Die IMK erkennt an, dass die norddeutschen Länder und der Bund in den vergangenen Jahren mit Erfolg erhebliche Anstrengungen unternommen haben, um Strukturen und Kooperationen aufzubauen, mit denen der internationale Drogeneinfuhrschmuggel über die Nordseehäfen bekämpft wird.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 37

Hierzu gehören:

- a) Das Projekt INOK (Infiltration der Nordseehäfen durch OK-Strukturen (Hafeninrentäter), an dem unter Leitung des BKA die Landeskriminalämter der Länder Hamburg, Niedersachsen und Bremen sowie das Zollkriminalamt mitwirken, mit dem Ziel, durch eine eingehende Beratung und Präventionsarbeit gegenüber den Hafenbetrieben erkannte Schwachstellen betreffend (potenzieller) Hafeninrentäter zu minimieren und als dessen Ergebnis eine Awareness-Kampagne und ein Portal für Hinweisgeber etabliert wurde.
- b) Die Mitwirkung in der kürzlich initiierten „European Ports Alliance“ der EU-Kommission, mit dem Ziel, über gemeinsame Sicherheitsstandards ein möglichst einheitliches Schutzniveau der europäischen Seehäfen zu erreichen.
- c) Der Beitritt zur „Coalition of European countries against organised crime“, zu der sich Deutschland, die Niederlande, Belgien, Frankreich, Spanien, Italien und jüngst auch Schweden zusammengeschlossen haben, um ihre Maßnahmen zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität noch besser zu koordinieren und gemeinsam neue strategische Ansätze zu entwickeln.
- d) Die Gründung der „Allianz Sicherer Hafen Hamburg“ mit dem Ziel, den drittgrößten europäischen Hafen durch die engere Zusammenarbeit und den Austausch zwischen Landespolizei, Hafenbehörde, Zoll und BKA sowie unter Einbeziehung weiterer Akteure, auch der maritimen Wirtschaft, wirksamer gegen die Organisierte Kriminalität zu schützen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 37

4. Die IMK betont die Schlüsselrolle der Zollbehörden für die Gewährleistung einer effektiven Einfuhrkontrolle und eines hohen Entdeckungsrisikos für illegale Drogeneinfuhren. Sie hält es für zwingend erforderlich, dass der Zoll technisch, rechtlich und personell in der Lage ist, mit einer bestmöglichen – KI-gestützten – Risikoanalyse relevante Schiffe und Ladungen treffsicher zu identifizieren und die betreffenden Container vollständig in Containerprüfanlagen oder durch mobile Scanner zu untersuchen. Andere europäische Seehäfen, wie zum Beispiel Antwerpen, investieren bereits erheblich in die Ausweitung ihrer Kapazitäten zur Containerdurchleuchtung. Vor diesem Hintergrund ist das Bundesministerium der Finanzen aufgefordert, die Kapazitäten des deutschen Zolls zur Containerdurchleuchtung zu überprüfen und gegebenenfalls zu erhöhen, um zu vermeiden, dass durch den höheren Verfolgungsdruck in anderen Häfen eine Ausweichbewegung zu Lasten der deutschen Nordseehäfen entsteht.
5. Sie unterstützt ausdrücklich die vom BMI im vergangenen Jahr vorgelegte „Strategie zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität“ und insbesondere die hierin festgelegten Ziele:
 - besser technisch und rechtlich zu ermöglichen, dass auch verschlüsselte Kommunikation effektiv überwacht werden kann,
 - durch die gesetzliche Regelung von Auskunfts- und Nachweispflichten für Inhaber verdächtiger Vermögenswerte die Einziehung illegal erworbener Vermögen zu erleichtern (im Sinne einer Suspicious Wealth Order) und
 - die Einführung einer Bargeldobergrenze, die unterhalb von 10.000 Euro liegt.
6. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, das Bundesministerium der Finanzen, die FMK und die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz BY:

Aus Sicht Bayerns hat der Kampf gegen Organisierte Kriminalität höchste Priorität. Die „Strategie zur Bekämpfung der schweren und organisierten Kriminalität“ beschreibt effiziente Maßnahmen. Die Einführung einer Bargeldobergrenze wird aus Sicht Bayerns abgelehnt. Der Bayerische Landtag hat mehrfach bekräftigt, dass Bürgerinnen und Bürger auch in Zukunft als Alternative zum digitalen Zahlungsverkehr die Möglichkeit behalten müssen, mit Bargeld zu bezahlen und hat eine Regelung zu einer generellen Begrenzung von Bargeldzahlungen als unverhältnismäßig ausdrücklich abgelehnt.

**TOP 38: Strafrechtlicher Schutz des Existenzrechts Israels im Kontext
von Versammlungen**

Beschluss:

1. Die Innenministerinnen und -minister sowie die Innensenatorin und -senatoren der Länder bekennen sich erneut unmissverständlich zur besonderen Verantwortung Deutschlands für die Sicherheit jüdischer Menschen und Einrichtungen in unserem Land und zum Existenzrecht Israels.
2. Sie erinnern an ihren Beschluss vom Herbst 2023 zu TOP 2, mit dem sie u. a. vor dem Hintergrund von öffentlichen Leugnungen des Existenzrechts Israels im Zusammenhang mit Versammlungen um eine Prüfung der Erforderlichkeit strafrechtlicher Änderungen gebeten haben (Ziffer 3 Buchstabe f). Aufgrund der Verbotsverfügung des BMI (BAnz AT 02.11.23 B10) vom 02.11.23 ist das Äußern der Parole „Vom Fluss bis zum Meer“ (auf Deutsch oder in anderen Sprachen)“ als Erkennungszeichen der Hamas verboten und stellt eine Straftat nach § 20 VereinsG sowie nach § 86a StGB dar. Die Versammlungsbehörden haben in Anknüpfung an diese Verbotsverfügung verschiedentlich Versammlungen verboten oder als Auflage die Verwendung der Parole untersagt. Die infolge der versammlungsrechtlichen Maßnahmen angestregten Gerichtsverfahren haben jedoch gezeigt, dass die Frage, ob die vorgenannte Parole im Einzelfall den Tatbeständen des § 20 VereinsG oder § 86a StGB unterfällt und versammlungsrechtliche Beschränkungen trägt, in der Rechtsprechung und dem Schrifttum kontrovers diskutiert und unterschiedlich entschieden wird.
3. Vor diesem Hintergrund bittet die IMK das BMI, gemeinsam mit dem BMJ darauf hinzuwirken, öffentliche Leugnungen oder die Verneinung des Existenzrechts Israels unter Strafe zu stellen und hierdurch auch die erforderliche Rechtssicherheit im Zusammenhang mit der Ausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit herzustellen. Hierbei sollte insbesondere eine wirksamere Ausgestaltung des Straftatbestandes der Volksverhetzung (§ 130 StGB) geprüft werden.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 40: Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang
mit Großraum- und Schwertransporten (GST)**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Sachstandsbericht „Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten (GST)“ (Stand: 16.01.24) *(freigegeben)* zur Kenntnis.
2. Sie beauftragt den AK II, zur Herbstsitzung 2024 der IMK erneut schriftlich zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 42: Personelle Unterstützung der Geschäftsstelle der Stiftung
 Deutsches Forum für Kriminalprävention (DFK)**

Beschluss:

Die IMK stimmt der Hebung von zwei Stellen des dem DFK zur Unterstützung zugewiesenen Vollzugspersonals von A 14 nach A 15 und von A 11 nach A 12 mit Blick auf die aktuellen und künftigen Anforderungen und Aufgaben zu.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 44: Aktueller Sachstand aus der BLAG „Versorgung von
Beamtinnen und Beamten bei qualifizierten Dienstunfällen“**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht der BLAG ,Versorgung von Beamtinnen und Beamten bei qualifizierten Dienstunfällen“ (Stand: 19.03.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie beauftragt den AK II, ihr zur Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 45: Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (NASS) - Förderung von Fußballfanprojekten

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten“ (Stand: 06.11.23) (*freigegeben*) sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten“ (Stand: 03.12.21) (*freigegeben*) zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.
2. Sie unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur. Gleichzeitig erwartet die IMK von den Fußballfanprojekten das klare Bekenntnis gegen jedwede Gewalt in und um Fußballstadien und ein entschlossenes Verhalten gegenüber gewaltbereiten Fans.
3. Die IMK sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten“ (Stand: 03.12.21) (*freigegeben*) eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und beschließt die Aufnahme als Anlage zum NKSS. Im Rahmen der anstehenden Fortschreibung des NKSS soll geprüft werden, ob die Anlage um Maßnahmen zum Umgang mit grob förderrechtlichen Verstößen, die ggf. zu einem Widerruf oder zum Ausschluss von weiteren Förderungen führen, ergänzt werden muss.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 45

4. Sie bittet

- den Deutschen Fußball-Bund,
- die Deutsche Fußball Liga,
- den Deutschen Olympischen Sportbund,
- den Deutschen Städtetag,
- die Jugend- und Familienministerkonferenz,
- die Sportministerkonferenz,
- die Verkehrsministerkonferenz,
- die Bauministerkonferenz,
- das Bundesministerium des Innern und für Heimat und
- das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten“ (Stand: 03.12.21) zuzustimmen und auf die Umsetzung in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich hinzuwirken.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 46: Erhöhung der Verkehrssicherheit durch ganzheitliche Betrachtung des Sanktionsniveaus sowie Anhebung der Verwarnungsgeldobergrenze und Gebührenerhöhung des Halterkostenbescheides

Beschluss:

1. Die IMK hält eine ganzheitliche Betrachtung der Bußgeldkatalog-Verordnung (BKatV), insbesondere mit Blick auf eine mögliche Erhöhung der Bußgelder für besonders gefährliche Verstöße, und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) für erforderlich, um den Prozess der Erhöhung der Verkehrssicherheit fortzusetzen sowie bestehende Divergenzen zu beseitigen.
2. Sie sieht die Notwendigkeit,
 - die Erhöhung der Verwarnungsgrenze von derzeit 55 Euro für Verkehrsordnungswidrigkeiten erneut zu prüfen (§ 1 Absatz 1 BKatV, § 56 Absatz 1 OWiG),
 - die Anhebung der Gebühr für die Kostentragungspflicht des Halters im Falle einer Nichtermittelbarkeit des Fahrers von derzeit 23,50 Euro (§ 25a StVG, § 107 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 3 Nummer 2 OWiG) erneut zu evaluieren,
 - die spezialgesetzliche Verjährungsfrist in § 26 Absatz 3 StVG auf mindestens sechs Monate anzuheben.
3. Die IMK bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung für die Umsetzung der in Ziffer 2 genannten Vorschläge einzusetzen.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die VMK über diesen Beschluss zu informieren und den Bundesminister für Digitales und Verkehr zu ersuchen, die Vorschläge der IMK aufzugreifen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 47: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU
(GSVP) – Auswirkungen und Herausforderungen für die
Polizeien der Länder**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) – Auswirkungen und Herausforderungen für die Polizeien der Länder‘“ (Stand: 22.04.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bekräftigt die Bedeutung ziviler Friedensmissionen und bittet die AG IPM, die Polizeien der Länder bei den Herausforderungen in Bezug auf das Auslandsengagement der Polizeien der Länder weiterhin zu unterstützen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 48: Schutz der Pressefreiheit

Beschluss:

1. Die IMK unterstreicht die Bedeutung der Pressefreiheit und einer freien Berichterstattung als Grundvoraussetzung für unser demokratisches und freiheitliches Gemeinwesen. Medienvertreterinnen und -vertreter legen mit validen Informationen den Grundstein, um den politischen und gesamtgesellschaftlichen Dialog oder auch Diskurs suchen und freie Wahlentscheidungen treffen zu können.
2. Mit Sorge stellt die IMK fest, dass es auch im Jahr 2024 zu Behinderungen, Beleidigungen, Bedrohungen bis hin zu körperlichen Angriffen auf Medienschaffende in Deutschland kam. Sie verurteilt dies aufs Schärfste. Hierdurch werden Aufklärung, Meinungsbildung und gesellschaftliche Partizipation gefährdet. Jeder dieser Angriffe auf die Pressefreiheit ist zugleich ein Angriff auf unsere Demokratie.
3. Die IMK erneuert ihren Beschluss vom 18.06.21 zu TOP 23. Sie begrüßt alle Maßnahmen zum Schutz der Pressefreiheit und der damit einhergehenden freien Berichterstattung. Sie dankt der Polizei und den Sicherheitsbehörden ausdrücklich und hebt hervor, dass der Rechtsstaat diesen Angriffen konsequent durch Prävention, Intervention und Repression entgegentritt.
4. Die IMK begrüßt die Stärkung der Zusammenarbeit von Presse und Polizei durch zeitgemäße und verbindliche Vereinbarungen. Angesichts dessen erkennt die IMK die Anstrengungen des Medienbündnisses und der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bei der Überarbeitung der „Verhaltensgrundsätze Presse/Rundfunk und Polizei“ aus dem Jahr 1993 an und begrüßt einen zeitnahen Abschluss.
5. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die Vertreterinnen und Vertreter des Medienbündnisses hierüber in Kenntnis zu setzen.

TOP 49: Bericht zur „Prüfung der Verlängerung der Wohlverhaltensfristen des § 5 Absatz 2 WaffG“

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Prüfung zur Verlängerung der Wohlverhaltensfristen des § 5 Absatz 2 WaffG -VS-NfD-“ (Stand: 07.11.23) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass der Bericht schlüssige Gründe aufzeigt, die für eine Ausweitung der Wohlverhaltensfristen des § 5 Absatz 2 Nummer 3 WaffG von fünf auf zehn Jahre sowie des § 5 Absatz 2 Nummer 2 WaffG von zehn auf fünfzehn Jahre sprechen, vorbehaltlich verfassungsrechtlicher Gesichtspunkte und der Speicherfristen der Erkenntnisquellen im Sinne von § 5 Absatz 5 Satz 1 WaffG, die nicht Gegenstand des Berichts sind.
3. Die IMK bittet das BMI, eine vertiefende Prüfung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten durchzuführen, insbesondere:
 - ob eine Verlängerung der Wohlverhaltensfrist im Hinblick auf die herabgesetzten Anforderungen in tatsächlicher Hinsicht und die tatbestandliche Weite der Schutzgüter mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen vereinbar wäre, die das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Normenklarheit entwickelt hat,
 - ob die Speicherfristen der Erkenntnisstellen im Sinne von § 5 Absatz 5 Satz 1 WaffG ausreichen, um im Falle einer Verlängerung der Wohlverhaltensfristen den Waffenbehörden aus diesem Zeitraum die für die Zuverlässigkeitsprüfung erforderlichen Informationen zu übermitteln, und
 - wenn nein, ob eine Harmonisierung der Speicherfristen sachgerecht und verfassungsrechtlich zulässig wäre.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 49

Protokollnotiz BMI:

Bei dem Bericht handelt es sich um einen vom BKA erstellten und mit BfV abgestimmten Fachbericht. Die unter Ziffer 3 aufgeworfenen Fragen (verfassungsrechtliche Gesichtspunkte und Speicherfristen) waren nicht Gegenstand des Auftrags. Die Fragen sind relevant, sollten aber nicht im Rahmen einer IMK-Befassung geprüft werden. Sie müssen dem Gesetzgebungsverfahren und insbesondere der dort stattfindenden Ressortabstimmung vorbehalten bleiben.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 50: Nahost-Konfrontation und Auswirkungen auf Deutschland

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Jahresbericht 2024 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Thematik ‚Handlungsbedarf aufgrund zunehmender antisemitischer und antiisraelischer Hetze vor dem Hintergrund des Nahost-Konflikts‘“ (Stand: 08.04.24) (*nicht freigegeben*) zum aktuellen Stand der Präventionsmaßnahmen im Kontext antisemitischer und antiisraelischer Hetze beim Bund und in den Ländern zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt, dass bereits umfangreiche Maßnahmen zur Bekämpfung des Antisemitismus umgesetzt und Maßnahmen für eine gesellschaftliche Deeskalation ergriffen werden, dass zahlreiche Behörden in einem engen Dialog mit den Vertretungen des jüdischen Lebens stehen und neue Schwerpunkte und Bedarfe zur Entwicklung von Präventionsmaßnahmen identifiziert werden.
3. Sie beauftragt den AK II, unter Beteiligung des AK IV zur Frühjahrssitzung 2025 erneut Bericht zu erstatten.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK, die KMK und die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu unterrichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 52: Umgang mit verstärkten Da‘wa-Aktivitäten

Beschluss:

1. Die IMK stellt mit Sorge fest, dass nach einer pandemiebedingt geringeren Wahrnehmbarkeit islamistischer Aktivitäten insbesondere salafistische Prediger und Aktivisten eine große Reichweite in sozialen Medien, aber auch bei realweltlichen Veranstaltungen erzielen und damit eine verstärkte und zugleich niederschwellige Einflussnahme insbesondere auf junge Menschen erfolgt.
2. Sie erachtet es als notwendig, dass die Verfassungsschutzbehörden derartige Phänomene nicht nur beobachten und darüber Politik und Öffentlichkeit informieren, sondern dass die Sicherheitsbehörden gemeinsam weitere Strategien entwickeln, um diesen Aktivitäten in allen Erscheinungsformen entgegenzutreten.
3. Die IMK beauftragt den AK IV, unter Beteiligung des AK II zu ihrer Herbstsitzung 2024 eine Bestandsaufnahme insbesondere zur tatsächlichen Verbreitung des Phänomens erstarkender realweltlicher und Medien-Aktivitäten islamistischer Prediger und Aktivisten vorzulegen. Der Bericht soll auch Vorschläge für Strategien enthalten, wie die Sicherheitsbehörden diesem Phänomen noch besser entgegentreten können.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 53: Zentralasiatische Personen und Netzwerke mit Verbindungen zum sogenannten „Islamischen Staat Provinz Khorasan (ISPK)“ in Deutschland

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des Vertreters des Landes Nordrhein-Westfalen zur Kenntnis.
2. Sie erkennt weiterhin die hohe abstrakte Gefährdungslage, unter anderem im Zusammenhang mit der anstehenden UEFA EURO 2024, zentralasiatischer Personen und Netzwerke mit Verbindungen zum sogenannten „Islamischen Staat Provinz Khorasan (ISPK)“ in Deutschland.
3. Die IMK sieht sich insbesondere mit Blick auf den schweren islamistisch motivierten Anschlag des ISPK in Moskau und der vermehrten Propaganda des ISPK vor der UEFA EURO 2024 in ihrer Entscheidung bestätigt, frühzeitig eine Arbeitsgruppe mit einer umfassenden Auswertung und Analyse beauftragt zu haben, um das islamistisch-terroristische Gefährdungspotential von Personen und Netzwerken aus dem zentralasiatischen Raum mit Verbindungen zum ISPK in Deutschland weiter aufzuhellen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 54: Deep Fakes als Herausforderungen für den Schutz wehrhafter
Demokratie**

Beschluss:

1. Die IMK sieht die Notwendigkeit, Möglichkeiten der technisch basierten Erkennung von sogenannten „Deep Fakes“ und anderen KI-generierten Inhalten als wirkungsvolle Maßnahme gegen die Verbreitung von demokratiegefährdenden Desinformationskampagnen zu fördern.
2. Sie bittet daher das BMI,
 - a. einen diesbezüglichen Förderschwerpunkt zu setzen, um Anreize für die Entwicklung von geeigneten Produkten für deutsche Sicherheitsbehörden zu schaffen und
 - b. bestehende Lösungsansätze in den Bundes- und Landesbehörden zu erheben sowie mögliche Kooperationsprojekte zu identifizieren und gegebenenfalls zu zentralen Vorhaben zusammenzuführen.

**TOP 55: Gemeinsam die Abwehrkräfte der Demokratie gegen
Verfassungsfeinde stärken**

Beschluss:

1. Die IMK hebt hervor, dass das Grundgesetz seit nunmehr 75 Jahren in Deutschland Frieden, Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sichert. Es sind die Menschen und Institutionen in Deutschland, die durch ihr Handeln und ihr tägliches Engagement diese Prinzipien mit Leben erfüllen, gegenüber den Feinden der Ideen des Grundgesetzes verteidigen und damit im Interesse der Menschen in Deutschland und Europa sichern. Sie sieht gleichzeitig mit Sorge, dass der Druck auf die Demokratie insgesamt erheblich zugenommen hat. Die IMK bekräftigt daher die Notwendigkeit und auch ihre Entschlossenheit, die Abwehrkräfte der Demokratie zu stärken und die demokratischen Institutionen, Prozesse sowie Repräsentantinnen und Repräsentanten noch wirksamer und umfassender gegen antidemokratische Angriffe, Einflussnahme und Destabilisierung zu schützen.
2. Vor dem Hintergrund ist sich die IMK bewusst, dass die Parlamente als höchste demokratische Legitimations- und Gesetzgebungsorgane unseres Landes in ihrer Integrität geschützt werden müssen und insbesondere Angehörige verfassungsfeindlicher Bestrebungen sowie andere Extremisten vom Zugang zu parlamentarischer Infrastruktur, insbesondere zu Räumen, vertraulichen Dokumenten und Informationen, zuverlässig auszuschließen sind.
3. Die IMK hebt hervor, dass die repräsentative Demokratie darauf angewiesen ist, dass Regierungsmitglieder und Abgeordnete der Parlamente die Interessen der Bevölkerung und nicht die Interessen Dritter vertreten. Die IMK bekräftigt, dass illegitime Einflussnahme und Korrumpierung von Regierungsmitgliedern und Abgeordneten konsequent und wirksam verfolgt, bestraft und unterbunden werden müssen. Sie begrüßt darüber hinaus ausdrücklich die Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung und der Schaffung eines neuen Straftatbestandes der unzulässigen Interessenwahrnehmung.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 55

4. Die IMK stellt fest, dass autoritäre Bewegungen politische Macht regelmäßig dazu nutzen, um die Unabhängigkeit der Gerichte einzuschränken und insbesondere Einfluss auf die höchsten Gerichte zu gewinnen. Die IMK unterstützt die Überlegungen der JuMiKo, die Unabhängigkeit der Gerichte und ihren Schutz gegen verfassungsfeindliche Einflussnahme stärker rechtlich abzusichern.
5. Die IMK verurteilt die aktuellen gewalttätigen Angriffe auf Politiker aufs Schärfste. Sie stellt fest, dass die stark gestiegene Aggressivität in der politischen Debatte ebenso wie die Diffamierung und Verächtlichmachung von Repräsentantinnen und Repräsentanten des demokratischen Staates sowie die Delegitimierung staatlicher Autorität insgesamt zu immer mehr verbaler und schließlich auch physischer Gewalt führt, von der auch Vertreterinnen und Vertreter der Medien sowie der Justiz und insbesondere auch Angehörige von Polizei, Feuerwehr sowie Rettungs- und Hilfsdiensten betroffen sind.

Die IMK ruft alle von politisch motivierten Übergriffen Betroffenen auf, sich sofort und unmittelbar an die Polizei zu wenden, damit Täter umgehend verfolgt werden können. Alle Sicherheitsbehörden in Bund und Ländern sind in der Verantwortung, die freie politische Betätigung bestmöglich zu schützen und ihre Verfahren und Schutzmaßnahmen auch im präventiven Bereich immer wieder weiterzuentwickeln. Sie spricht sich dafür aus, dass der Schutz von politisch aktiven Menschen und den Repräsentanten des demokratischen Rechtsstaats weiter gestärkt wird und begrüßt die Überprüfung möglicher Anpassungen strafrechtlicher Vorschriften, wie z. B. die Qualifizierungen des Straftatbestandes des § 241 StGB bei Bedrohung von Amts- und Mandatsträgern oder Kandidierenden (vgl. Beschluss der IMK-Herbstkonferenz 2023, TOP 71) sowie die vom Bundesrat bereits beschlossene Ergänzung der Strafzumessungsregel des § 46 Absatz 2 Satz 2 StGB um die ausdrückliche Nennung des Ehrenamtes (vgl. BT-Drucksache 20/9644).

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 55

6. Sie hebt mit Nachdruck hervor, dass gezielte Desinformation und Wahrheitsverfälschung - unter zunehmendem Einsatz von KI – den demokratischen Prozess manipulieren und unsere offene, freie Gesellschaft destabilisieren. Die IMK weist darauf hin, dass die rechtlichen Instrumente zur gezielten Bekämpfung von Desinformation noch unterentwickelt sind. Sie ist der Überzeugung, dass etwa eine Kennzeichnungspflicht von KI-manipulierten Bild-, Ton- und Videodateien sowie die Verbesserung der Detektionsmethoden für Deep Fakes ein wichtiger Schritt wären. Gleichzeitig müssen auch die strafrechtlichen Sanktionen für die Verbreitung von Desinformation überprüft (vgl. Ziffer 6 Beschluss der Sonder-IMK vom 07.05.24) und die Befugnisse von Polizei und Justiz zum Erlass von Löschungsanordnungen für Desinformation im digitalen Raum erweitert werden. Auch darf der Einsatz von KI durch die Sicherheitsbehörden nicht derart stark reguliert werden, dass damit schwerwiegende Einschränkungen bei der Aufgabenerfüllung einhergehen (vgl. Beschluss der IMK-Herbstkonferenz 2023, TOP 18).
7. Wenn demokratische Ämter von Verfassungsfeinden, gleich aus welchem extremistischen Spektrum, besetzt werden, gefährdet dies die Demokratie von innen. Die IMK ist sich deshalb darüber einig, dass der Zugang von Verfassungsfeinden zu demokratischen Wahlämtern so effektiv wie verfassungsrechtlich möglich verhindert werden muss. Sie hält es insofern für sinnvoll, eine Ausweitung des Wählbarkeitsausschlusses als strafrechtliche Nebenfolge z. B. auf weitere Staatsschutzdelikte wie z. B. einfache oder besonders schwere Fälle der Volksverhetzung (§ 130 StGB) oder der Verwendung von Kennzeichen verfassungsfeindlicher Organisationen (§ 86a StGB) sowie sämtliche Delikte des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 93 ff. StGB) zu prüfen.

Die IMK beauftragt den AK I zu prüfen, wie der Zugang von Verfassungsfeinden zu kommunalen Wahlämtern, die der beamtenrechtlichen Verfassungstreueanforderung unterliegen, insbesondere im Rahmen der Wahlzulassungsverfahren noch wirksamer verhindert werden kann.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 55

8. Die IMK betont die Bedeutung einer starken und verfassungstreuen Verwaltung als Stütze von Demokratie und Rechtsstaat. Sie erkennt an, dass mit dem neuen Disziplinarrecht des Bundes, das seit dem 01.04.24 in Kraft ist, der Zweck verfolgt wird, Verfassungsfeinde schneller aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen. Einige Länder haben ihr Disziplinarrecht ebenfalls angepasst oder prüfen dies. Die IMK betont, dass darüber hinaus auch bereits bei den Auswahlverfahren der Einstellungen in den öffentlichen Dienst verstärkte Anstrengungen erforderlich sind, damit Verfassungsfeinde gar nicht erst zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung werden.
9. Die IMK ist sich bewusst, dass die Aufgabe des Schutzes der deutschen Demokratie und ihrer Werte, Institutionen und Repräsentanten auch bei konsequenter Umsetzung dieser Maßnahmen nie von Sicherheitsbehörden und Justiz allein getragen werden kann. Eine sichere und stabile Demokratie ist vor allem eine resiliente Demokratie, die von demokratisch denkenden und handelnden Bürgerinnen und Bürgern getragen und verteidigt wird. Präventive und grundlegende Maßnahmen, wie beispielsweise eine intensivere demokratische Bildung, leisten einen entscheidenden Beitrag zur langfristigen Stabilisierung unserer Demokratie. Die IMK unterstützt daher die Beratungen auf Ebene der unterschiedlichen Fachministerkonferenzen, ressortübergreifende Maßnahmen für eine resiliente Demokratie zu entwickeln.
10. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz BB:

Brandenburg verweist als beispielhafte Konsequenz für den unbedingten Willen einer wehrhaften Demokratie zum Schutz ihrer Verwaltung bezüglich Ziffer 2 auf das am 26.04.24 beschlossene Gesetz zur Verbesserung des Schutzes des Berufsbeamtentums in Brandenburg vor Verfassungsgegnern (sog. „Verfassungstreuecheck“, GVBl. I Nr. 21), mit dem angehende Beamtinnen und Beamte künftig einer Regelanfrage bei der Verfassungsschutzbehörde unterzogen werden.

TOP 56: Innere Sicherheit in der Europäischen Union gemeinsam stärken

Beschluss:

1. Die Innenministerinnen und -minister sowie die Innensenatorin und -senatoren der Länder erkennen an, dass auf Ebene der Europäischen Union in den vergangenen Jahren wichtige Fortschritte beim Aufbau des gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzielt worden sind. Dies betrifft insbesondere den verbesserten Informationsaustausch und den Ausbau von Europol und Eurojust zu wichtigen Drehscheiben bei der grenzüberschreitenden Verbrechensbekämpfung.
2. Die IMK stellt jedoch fest, dass weiterhin Herausforderungen bei der gemeinsamen Gewährleistung eines bestmöglichen Maßes an Innerer Sicherheit in der EU verbleiben.
3. Vor dem Hintergrund der Neukonstituierung des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission bittet die IMK um Berücksichtigung folgender Punkte bei der Erarbeitung der neuen Arbeitsprogramme auf EU-Ebene im Bereich der Inneren Sicherheit:
 - a) Die Fonds im Innenbereich (Fonds für die Innere Sicherheit/ISF, Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds/AMIF sowie das Instrument für die finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik/BMVI) sollten vor dem Hintergrund der gestiegenen Herausforderungen in den Bereichen Innere Sicherheit, Migration und Grenzschutz deutlich ausgebaut werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse

der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 56

- b) Europol sollte als Drehscheibe bei der gemeinsamen europäischen Verbrechensbekämpfung weiter gestärkt werden. Neben einer ausreichenden personellen und technischen Ausstattung betrifft dies auch die Fähigkeiten Europol zur Entwicklung technischer Lösungen, die für die Mitgliedstaaten nutzbar gemacht werden können (EU Innovation Hub).
- c) Nach der erfolgten Regulierung der Nutzung Künstlicher Intelligenz auf EU-Ebene sollte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten insbesondere bei der Entwicklung von KI-Lösungen im Bereich der Inneren Sicherheit unterstützen.
- d) Der Kampf gegen sexuellen Missbrauch von Kindern und Jugendlichen sollte weiterhin eine Priorität auf EU-Ebene sein. Die Arbeiten an der Verordnung zur Festlegung von Vorschriften zur Prävention und Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern (sogenannte CSA-Verordnung) sollten unverzüglich insbesondere mit dem Ziel fortgesetzt werden, das beabsichtigte europäische Zentrum zur Bekämpfung sexuellen Missbrauchs aufzubauen und effektive, rechtsstaatliche Regeln zur Aufdeckung von Missbrauchsmaterial einzuführen.
- e) Angesichts des klar definierten Gestaltungsspielraums des Europäischen Gerichtshofs bei der Speicherung von Verkehrsdaten sollte auf europäischer Ebene ein neuer Anlauf zur Einführung einer europaweit gültigen Verkehrsdatenspeicherung vorgenommen werden.
- f) Der Austausch über Personen, die eine terroristische oder gewaltbereite extremistische Bedrohung darstellen (Gefährder), muss in einem grenzkontrollfreien Schengenraum intensiviert werden. Hierzu sollte, wie in Deutschland, eine gemeinsame Definition von „Gefährdern“ vereinbart werden, die mit entsprechender Kennzeichnung in den europäischen Informationssystemen und Datenbanken, wie dem Schengener Informationssystem, zu speichern sind. Ferner sollte geprüft werden, ob die Zusammenarbeit von Migrations- und Sicherheitsbehörden weiter verbessert werden kann.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 56

- g) Es bedarf dringend einer Steigerung der Kapazitäten der Nachrichtendienste in den Mitgliedstaaten sowie einer reibungslosen Kommunikation auf europäischer Ebene. Es ist stets ein großer Erfolg und ein Nachweis für eine gute Sicherheitspartnerschaft der westlichen Welt, wenn konkrete Bedrohungsszenarien für die Innere Sicherheit in der EU u. a. durch Hinweise „befreundeter Nachrichtendienste“ entdeckt werden. Die Zusammenarbeit mit westlichen Nachrichtendiensten sollte deshalb entschlossen ausgebaut und genutzt werden.
 - h) Die Arbeiten zur Frage des Umgangs mit kryptierter Täter-Kommunikation müssen fortgesetzt werden mit dem Ziel, rechtsstaatliche Lösungen zur Bekämpfung verschlüsselter Täter-Kommunikation, auch im Dark Net, europaweit anbieten und nutzen zu können. Auch muss die EU auf Telekommunikationsanbieter, die nicht (ausreichend) mit den Sicherheitsbehörden kooperieren (Beispiel: „Telegram“), einwirken, um gegen rechtswidrige Kommunikationsinhalte vorgehen zu können.
 - i) Die Bekämpfung Organisierter Kriminalität, insbesondere im Bereich des internationalen Drogenhandels, muss noch stärker in den Mittelpunkt gerückt werden. Staatszersetzende Entwicklungen in Süd- und Mittelamerika sind in höchstem Maße besorgniserregend. Die Behörden in der EU – neben den Sicherheitsbehörden insbesondere jene des Zolls – müssen alle erforderlichen rechtlichen, technischen und finanziellen Möglichkeiten erhalten, um effektiv gegen den internationalen Drogenhandel vorzugehen.
 - j) Die verabschiedeten Regelungen zur Cybersicherheit müssen in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Aufgabe der Europäischen Union ist es insbesondere, die technologische Unabhängigkeit in diesem Bereich zu stärken.
4. Die Innenministerinnen und -minister sowie die Innensenatorin und -senatoren der Länder stehen den europäischen Institutionen jederzeit zum konstruktiven Austausch zur Gewährleistung eines höchstmöglichen Maßes an Innerer Sicherheit in der EU zur Verfügung.
5. Die IMK bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass die unter Ziffer 3 genannten Punkte durch die EU-Kommission berücksichtigt werden.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 57: Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden an realen
Bedrohungslagen ausrichten und eine
Sicherheitsgesamtrechnung beauftragen**

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass nicht nur in der äußeren Sicherheit eine Zeitenwende eingetreten ist, sondern internationale Entwicklungen in einer neuen Qualität auch unsere innere Sicherheit bedrohen. Besonders deutlich wird dies etwa in den Bereichen terroristischer Bedrohungen, der internetbasierten Kriminalität, der organisierten Kriminalität oder der Spionage.
2. Sie hebt hervor, dass die Leistungsfähigkeit des Rechtsstaats und der Sicherheitsbehörden sich immer an den aktuellen Bedrohungslagen ausrichten muss und Polizei, Verfassungsschutz und Justiz über die Ausstattung und die Befugnisse verfügen müssen, die sie brauchen, um unsere Gesellschaft zu schützen. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die IMK ihre Kritik am aktuellen Vorgehen des Bundesministeriums der Justiz (BMJ), insbesondere der beabsichtigten Regelung zum Einsatz von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen oder der fehlenden Regelung zur Vorratsdatenspeicherung.
3. Die IMK nimmt zur Kenntnis, dass das BMJ und das BMI Anfang des Jahres 2024 – einer Vereinbarung im aktuellen Koalitionsvertrag folgend – den Auftrag zur Erstellung eines Gutachtens zu einer Überwachungsgesamtrechnung (ÜGR) erteilt haben, in dem untersucht werden soll, welche Auswirkungen die Überwachungsbefugnisse in den Sicherheitsgesetzen und deren praktische Anwendung auf Freiheit und Demokratie haben.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse

der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 57

4. Die IMK weist mit Nachdruck darauf hin, dass die sicherheitsbehördlichen Eingriffsbefugnisse nicht getrennt von den dadurch geschützten Rechtsgütern und dem dadurch ermöglichten Maß an Sicherheit betrachtet werden können. Sicherheitsbehördliche Grundrechtseingriffe, auch durch Überwachungsmaßnahmen, sind kein Selbstzweck. Sie unterliegen hohen rechtsstaatlichen Anforderungen und ein Verzicht auf sie führt regelmäßig zu erhöhten Sicherheitsrisiken. Die sog. Überwachungsgesamtrechnung fußt aus Sicht der IMK auf einem eindimensionalen Freiheitsverständnis, welches Freiheit und Sicherheit als Gegensätze begreift, obwohl dem Sicherheitsrecht typischerweise mehrpolige Rechtsverhältnisse zu Grunde liegen, bei denen die Überwachung des einen die Freiheit des anderen schützt. Die IMK stellt fest, dass die Überwachungsgesamtrechnung keine geeignete Grundlage für eine sachgerechte und verantwortliche politische bzw. gesetzgeberische Entscheidung für die Gestaltung sicherheitsbehördlicher Befugnisse sein kann. Sie ist darüber hinaus rechtlich nicht geboten und stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken, weil insbesondere die ausdifferenzierte föderale Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen ausgehöhlt würde, wenn der Bundesgesetzgeber sich Überwachungsmaßnahmen der Länder vorhalten lassen müsste und umgekehrt; auch wäre es verfassungsrechtlich unzulässig, einem Land die Maßnahmen eines anderen entgegenzuhalten lassen müsste.
5. Darüber hinaus ist sich die IMK einig, dass sie das Anliegen, auf Basis der Überwachungsgesamtrechnung eine sog. Freiheitskommission als ein unabhängiges Expertengremium einzurichten, grundsätzlich ablehnt. Eine solche Kommission mit Einfluss auf gesetzgeberische Prozesse wäre mit ihrem einseitigen und einschränkenden Blickwinkel auf Sicherheitsbelange ein untaugliches Instrument, mit dem zusätzliche empfindliche Eingriffe in das gesetzgeberische Kompetenzgefüge verbunden wären.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 57

6. Aus Sicht der IMK wäre statt einer Überwachungsgesamtrechnung eine Sicherheitsgesamtrechnung zu erstellen, die insbesondere folgende Punkte berücksichtigt:
- a) Welche Wirkungen entfalten die bestehenden Überwachungsbefugnisse mit Blick auf den bezweckten Rechtsgüterschutz bzw. welche Auswirkungen hätte ein Wegfall der entsprechenden Befugnisse?
 - b) Sind die aktuellen Handlungs- und Ermittlungsbefugnisse in allen einschlägigen Rechtsgrundlagen der Sicherheitsbehörden, die ein verdecktes Vorgehen oder die Verarbeitung personenbezogener Daten legitimieren, ausreichend praxistauglich, effizient und funktional ausgestaltet, um die Abwehr von Gefahren sowie die Verhütung und Aufklärung von Straftaten – insbesondere mit Blick auf die zunehmende Cyberkriminalität – zu gewährleisten?
 - c) Bestehen Schutzlücken bzw. zeichnen sich Schutzlücken ab, die dazu geeignet sind, die öffentliche Sicherheit, die Freiheit und die Demokratie zu gefährden?

Eine solche Sicherheitsgesamtrechnung müsste die höchstrichterliche Rechtsprechung in Deutschland, den aktuellen EU-Rechtsrahmen sowie die im Prozess befindlichen oder sich abzeichnenden Gesetzgebungsvorhaben wie den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern und Vertrauenspersonen sowie zur Tatprovokation, den Referentenentwurf des BMJ für ein Gesetz zur Einführung einer Sicherungsanordnung für Verkehrsdaten in der Strafprozessordnung einbeziehen sowie die Vorgaben der KI-Verordnung der Europäischen Union und den sich daraus ergebenden nationalen Regelungsbedarf für den Einsatz von KI-Systemen durch deutsche Sicherheitsbehörden berücksichtigen.

Die IMK fordert den Bund auf, diese Beschlusslage seinem weiteren Vorgehen zugrunde zu legen.

7. Die IMK bittet das BMI, ihr auf der Herbstkonferenz 2024 über den Sachstand zu berichten.
8. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 57

Protokollnotiz BMI:

Der Beschluss berücksichtigt nicht in ausreichenden Maße, dass der beauftragte Forschungsgegenstand der ÜGR auch die positiven Auswirkungen der Sicherheitsgesetze auf Demokratie und Ausübung individueller Freiheit umfasst. Ziel der Forschung ist explizit die Berücksichtigung der möglichen positiven Effekte auf Demokratie und Freiheit, die daraus resultieren, dass die Sicherheitsgesetze einschließlich strafprozessualer Befugnisse dazu beitragen, die Demokratie sowie die Ausübung individueller Freiheit durch Gewährleistung von Sicherheit zu schützen. Dieser Aspekt muss auch im Abschlussbericht zur ÜGR aufgegriffen werden.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 58: Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und
Extremisten im öffentlichen Dienst**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‘Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und Extremisten im öffentlichen Dienst‘“ (Stand: 19.04.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

**TOP 63, 102 und 103: Islamistische Gefährdungen unserer Demokratie
entschlossen bekämpfen**

Beschluss:

1. Die IMK verurteilt das Attentat von Mannheim vom 31.05.24 aufs Schärfste und spricht insbesondere der Familie des getöteten Polizisten, der sein Leben dem Schutz unserer freiheitlichen Demokratie geopfert hat, ihr aufrichtiges Beileid aus. Viel spricht dafür, dass der Tat ein radikal-islamisches Motiv zu Grunde lag. Vor diesem Hintergrund sind Politik und Sicherheitsbehörden aufgefordert, ihre Maßnahmen zur entschiedenen Bekämpfung des militanten Islamismus fortzusetzen, weiterzuentwickeln und zu verstärken.
2. Mit Sorge stellt die IMK fest, dass vom Islamismus eine sehr ernstzunehmende Gefahr für die innere Sicherheit und für die Demokratie in Deutschland ausgeht und dass die aktuelle Entwicklung im Nahen Osten mit der daraus resultierenden Emotionalisierung von Teilen der insbesondere jüngeren muslimischen Bevölkerung in Deutschland von islamistischen Gruppen systematisch genutzt wird, um für ihre extremistische Ideologie zu werben.
3. Die IMK hebt hervor, dass die islamistische Vorstellung eines totalitären Gottesstaates im fundamentalen Gegensatz und absoluten Ausschlussverhältnis zu sämtlichen Normen und Werten des Grundgesetzes steht und dass es sich beim Islamismus um eine in besonderer Weise gewalt- und todbringende Ideologie handelt, die immer wieder auch Ursache schwerster Straftaten ist.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse

der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 63, 102 und 103

4. Die IMK stellt fest, dass das martialische öffentliche Auftreten von Islamisten auf Versammlungen und das aggressive Eintreten für einen Gottesstaat bzw. ein Kalifat, in dem die Scharia das Grundgesetz ersetzt, absolut inakzeptabel sind und auf viele Menschen einschüchternd und bedrohlich wirkt. Im Rahmen der Meinungsfreiheit ist es auch zulässig, Kritik an (anderen) Religionen zu üben. Dies ist Grundvoraussetzung einer offenen Gesellschaft. Wer, wie der Islamismus, die freiheitliche Gesellschaft aber beseitigen will, hat in ihr keinen Platz. Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit wie Antisemitismus und Homophobie muss auch durch Muslime bekämpft werden.

Es ist festzustellen, dass unseren Versammlungsbehörden und der Polizei wenig Handhabe im Umgang mit solchen Versammlungen lassen, solange keine Strafvorschriften verletzt werden. Vor diesem Hintergrund bittet die IMK das BMI zu prüfen, welche Anpassungen im StGB in diesem Zusammenhang ggf. vorgenommen werden könnten. In Betracht kommen könnte insbesondere

- a. die Ergänzung des § 90a StGB (Verunglimpfung des Staates und seiner Symbole) um eine Tatbestandsvariante, in der bestraft wird, wer (...“öffentlich, in einer Versammlung oder durch das Verbreiten eines Inhalts“...) zur Beseitigung oder Ersetzung der verfassungsmäßigen Ordnung aufstachelt,
 - b. die Erweiterung des Anwendungsbereiches des § 130 StGB (Volksverhetzung) mit dem Ziel, dass auch bestraft wird, wer als Angehöriger einer ethnisch, durch Nationalität oder Religion, bestimmten Gruppe, zum Hass gegen andere Bevölkerungsgruppen oder Teile der Bevölkerung aufstachelt.
5. Die IMK betont die Notwendigkeit vereinsrechtlicher Verbotsverfahren gegen islamistische Vereinigungen, wie im Fall des Verbots von Samidoun e. V. sowie des Betätigungsverbot für die Hamas im vergangenen Herbst. Sie unterstützt das laufende vereinsrechtliche Ermittlungsverfahren gegen das Islamische Zentrum Hamburg (IZH) und geht davon aus, dass auch für die der verbotenen Hisb ut-Tahrir (HuT) ideologisch nahestehenden Gruppierungen Muslim Interaktiv, Generation Islam sowie Realität Islam die vorliegenden Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden fortlaufend auf das mögliche Vorliegen der Voraussetzungen für ein vereinsrechtliches Verbot geprüft werden.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 63, 102 und 103

6. Vor diesem Hintergrund bekräftigt die IMK ihre Auffassung, dass Abschiebungen verurteilter Straftäter und Gefährder – auch nach Afghanistan oder Syrien – unter Ausschöpfung sämtlicher rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten unverzüglich ermöglicht werden.
7. Musliminnen und Muslime sind seit vielen Jahren ein fester Bestandteil der deutschen Gesellschaft. Eine effektive Prävention von Islamismus kann nur mit der aktiven Beteiligung muslimischer Staatsbürger in wichtigen Lebensbereichen unseres Landes, der Unterstützung durch muslimische Gemeinden sowie durch Diskussionen innerhalb dieser Gemeinden und Verbände erreicht werden. Die Früherkennung und Verhinderung von Radikalisierung ist ein zentraler Bestandteil einer Präventionsstrategie gegen Islamismus.
8. Daher bittet die IMK das BMI in diesem Zusammenhang – gegebenenfalls erneut unter Einberufung eines Expertengremiums -, gemeinsam mit den Ländern die konkreten Maßnahmen zur Islamismusbekämpfung weiterzuentwickeln. Hierzu gehören zum Beispiel die Bekämpfung islamistischer Propaganda, u. a. auch durch Straftatbestände, die propagandistische Werbung für islamistische und terroristische Organisationen unter Strafe stellen, sowie die Bekämpfung im Bereich der Sozialen Medien zu verstärken und die Förderung von Projekten zur Prävention und Deradikalisierung zu verbessern.
9. Die IMK bittet das BMI, zur Herbstsitzung der IMK 2024 zum Sachstand zu berichten.

TOP 66: Stärkungspakt Bevölkerungsschutz umsetzen und dafür zehn Milliarden Euro innerhalb von zehn Jahren im Bundeshaushalt berücksichtigen

Beschluss:

1. Die IMK hält es vor dem Hintergrund einer zunehmend verschärften Sicherheitslage in Deutschland, Europa und der Welt nach wie vor für zwingend erforderlich, den Bevölkerungsschutz nachhaltig und sektorenübergreifend zu stärken. Sie bekräftigt wiederholt die Notwendigkeit, neben der äußeren Verteidigungsfähigkeit auch die innere Verteidigungsfähigkeit zu ertüchtigen und finanziell aufzuwerten. Dies gilt insbesondere für den Zivilschutz, d. h. für Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung, ihrer Wohnungen und Arbeitsstätten sowie lebens- oder verteidigungswichtiger Einrichtungen vor kriegsbedingten Gefahren.
2. Sie erinnert an ihre Beschlüsse zu TOP 47 i. V. m. TOP 61 der Frühjahrssitzung 2022 in Würzburg, zu TOP 8 der Herbstsitzung 2022 in München, zu TOP 68 der Frühjahrssitzung 2023 in Berlin sowie zu TOP 55 der Herbstsitzung 2023 in Berlin und fordert den Bund erneut dazu auf, seiner Verantwortung für den Zivilschutz endlich nachzukommen und ergänzend zu den Vorhaltungen der Länder im Brand- und Katastrophenschutz binnen der nächsten zehn Jahre zehn Milliarden Euro zur strukturellen und effektiven Stärkung des Bevölkerungsschutzes (sogenannter „Stärkungspakt Bevölkerungsschutz“) bereitzustellen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 66

3. Der „Stärkungspakt Bevölkerungsschutz“ sollte insbesondere Mittel für die auskömmliche Finanzierung folgender Investitionen enthalten:
- a. die Stärkung der ergänzenden Ausstattung des Bundes im Katastrophenschutz für Zivilschutzzwecke, namentlich in den Aufgabenbereichen Brandschutz, der Detektion von chemischen, biologischen, radiologischen und nuklearen (CBRN-) Gefahren sowie im Sanitätswesen und der Betreuung;
 - b. die Sicherstellung der effektiven Warnung der Bevölkerung durch den Ausbau des modularen Warnsystems MoWaS und der Warn-App NINA;
 - c. den weiteren Aufbau eines effizienten und modernen Sirennetzes;
 - d. die Nationale Reserve Notstrom für langanhaltende flächendeckende Stromausfälle (Blackouts) aufgrund eines kontinuierlichen, u. a. durch militärisch bedingte hybride Angriffe, steigenden Risikos mit einer dezentralen mobilen nationalen Reserve Notstrom;
 - e. die Stärkung der Selbsthilfe- und Selbstschutzzfähigkeiten für eine resiliente Bevölkerung durch multimediale Informationskampagnen, direkte Ansprachen vor Ort, Schulungsangebote vor Ort und durch entsprechende physische und virtuelle Medien und Materialien;
 - f. den Ausbau von Übungs- und Schulungsinfrastruktur für den Bevölkerungsschutz und die Zivile Verteidigung etwa durch die Weiterentwicklung der Standorte der Bundesakademie für Bevölkerungsschutz und Zivile Verteidigung;
 - g. die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen inklusive einer ressort- und ebenenübergreifenden geschützten Kommunikationsfähigkeit;
 - h. den Aufbau von Strukturen für den physischen Schutz der Bevölkerung.
- Darüber hinaus ist zwingend erforderlich, dass der Bund ihm die nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben der Zivilen Verteidigung, insbesondere des Zivilschutzes, erkennt, angemessen wahrnimmt und nunmehr auch finanziell untersetzt.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die FMK über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 66

Protokollnotiz BMI:

Das BMI sieht die Notwendigkeit, dass Bund und Länder die erforderliche Stärkung des Bevölkerungsschutzes (Zivilschutz und Katastrophenschutz) gemeinsam umsetzen und sich entsprechend ihrer Verantwortung finanziell beteiligen. Die Umsetzung der Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes stehen unter Haushaltsvorbehalt. Das BMI sagt daher mit Blick auf die umzusetzenden Maßnahmen zu, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit für weitere Mittel zur Stärkung der Zivilschutzfähigkeiten einzusetzen.

**TOP 67 und 68: Zügiger Ausbau der Sireneninfrastruktur in Deutschland –
Originäre Zuständigkeit des Bundes und dessen Beitrag zur
Förderung der Sireneninfrastruktur**

Beschluss:

1. Die IMK hält den zügigen Ausbau einer effizienten Sireneninfrastruktur für den Zivilschutz, d. h. mit Blick auf die besonderen Gefahren, die der Bevölkerung in einem Verteidigungsfall drohen, für zwingend erforderlich.
2. Der von Bund und Ländern angestrebte effiziente Ausbau des Sirenenetzes im Rahmen von Sirenenförderprogrammen erfordert nachhaltige Investitionen in die Sireneninfrastruktur und belastbare Planungsgrundlagen für die ausführenden und mitfinanzierenden Kommunen. Für diese zielgerichtete Förderung bedarf es eines weiteren finanziellen Engagements von Bund und Ländern unter Berücksichtigung der besonderen Verantwortung des Bundes für den Zivilschutz. Dies schließt die Einhaltung erfolgter Finanzierungszusagen ein.
3. Eine Kürzung der für das Sonderförderprogramm Sirenen des Bundes 2021/2022 bereitgestellten und rechtlich gebundenen, aber bisher nicht abgeflossenen Mittel, kommt daher ebenso wenig in Betracht wie eine Verringerung der für den Zeitraum von 2023 bis 2026 seitens des Bundes für die Sirenenförderung zugesagten weiteren Mittel von lediglich 30,5 Millionen Euro. Dies gilt ungeachtet der nunmehr durch das BBK erfolgten Zuweisung der Mittel für die Jahre 2023 und 2024 in ungekürzter Höhe. Die IMK nimmt vor diesem Hintergrund die vom Bund in Aussicht gestellten Verlängerung des Sonderförderprogramms Sirenen bis Ende 2028 zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 67 und 68

4. Die IMK geht davon aus, dass die im Rahmen des Sonderförderprogramms Sirenen aus dem Jahr 2021/2022 und des anstehenden Sirenenförderprogramms 2.0 für die Förderung von Sirenen vorgesehenen Mittel für die Länder nicht unter die Regelungen des in der 83. Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages am 26.11.20 getroffenen Maßgabebeschlusses zum Abbau von Ausgaberesten fallen. Sie bittet das BMI daher nachdrücklich, sich innerhalb der Bundesregierung bzw. gegenüber dem Haushaltsgesetzgeber dafür einzusetzen, die Übertragbarkeit der Mittel ohne Kürzungen zuzulassen, insbesondere soweit Ausgaben für bereits bewilligte Maßnahmen noch zu leisten sind. Darüber hinaus bittet sie das BMI, innerhalb der Bundesregierung auf die Erfüllung der getätigten Zusagen, eine Bereitstellung weiterer erforderlicher Mittel für die Sireneninfrastruktur sowie auf die in Aussicht genommene Stärkung des Bevölkerungsschutzes hinzuwirken. Unbeachtlich der mittlerweile erfolgten kürzungsfreien Zuweisung der Fördermittel für die Haushaltsjahre 2023 und 2024 fordert die IMK das BMI auf, diese Freistellung für die Gesamtlaufzeit der Sirenenförderprogramme sicherzustellen.
5. Die IMK appelliert unter Verweis auf die seit 2022 kontinuierlich erhobene Forderung nach Verstärkung und einer besseren finanziellen Ausstattung des Sirenenförderprogramms des Bundes sowie für einen Stärkungspakt Bevölkerungsschutz erneut an die Bundesregierung, der von ihr mehrfach angekündigten Stärkung des Bevölkerungsschutzes Rechnung zu tragen und im Zuge eines Ausbaus der Vorhaltungen im Zivilschutz auch den weiteren Ausbau der Sireneninfrastruktur adäquat finanziell auszustatten und damit einen deutlichen Aufwuchs sicherzustellen.
6. Sie fordert den Bund auf, in Ergänzung der laufenden Sirenenförderprogramme aufgrund seiner originären Zuständigkeit die für den Zivilschutz erforderlichen Bedarfe für eine bundesweite Warnung der Bevölkerung vollständig mit eigenen Mitteln zu decken.
7. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die FMK über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 67 und 68

Protokollnotiz BMI:

Nach Verständnis des BMI fallen die Finanzmittel für beide Sirenenförderprogramme unter den Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses und unterliegen damit der Kappung der Ausgabereise. Das BMI wird sich weiterhin dafür einsetzen, beide Sirenenförderprogramme bestmöglich umsetzen zu können und eine Stärkung des Bevölkerungsschutzes in der Zeitenwende zu erreichen.

Warnmittel Sirenen nützt sowohl für Warnungen im Zivilschutzfall als auch für Warnungen im Katastrophenfall. Letzteres geschieht statistisch sogar wesentlich häufiger. Eine Kostenteilung, wie ohnehin zwischen Bund und Ländern verabredet, ist daher sachgerecht.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 70: Zivile Verteidigung stärken: Auswirkungen internationaler
Beistandsverpflichtungen aufgrund des völkerrechtswidrigen
Angriffskrieges auf die Ukraine auf die Innenressorts der
Länder**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI ‚Zivile Verteidigung stärken: Auswirkungen internationaler Beistandsverpflichtungen aufgrund des völkerrechtswidrigen Angriffskrieges auf die Ukraine auf die Innenressorts der Länder‘“ (Stand: 04.06.24) *(nicht freigegeben)* zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, zur Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

TOP 71 und 72: Zivile Verteidigung: Weiterentwicklung der Grundlagen und Strukturen der Zivilen Verteidigung

Beschluss:

1. Die Verteidigung des Bundesgebietes gegen Angriffe von außen und der Schutz der Bevölkerung stellen wesentliche Staatsaufgaben dar. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Verteidigungsaufgaben Verfassungsrang eingeräumt. Eine verantwortungsbewusste staatliche Vorsorgepolitik kann auf die Fähigkeit zur Verteidigung nicht verzichten. Die IMK stellt fest, dass dazu sowohl die militärische als auch die Zivile Verteidigung gehören. Diese sind als demselben Ziel verpflichtete, gleichrangige, jedoch organisatorisch voneinander unabhängige Komponenten der Gesamtverteidigung anzusehen.
2. Die IMK hält es für zwingend erforderlich, die Zivile Verteidigung vor dem Hintergrund des anhaltenden Angriffskriegs auf die Ukraine und der damit verbundenen geänderten geopolitischen Sicherheitslage nachhaltig und über alle Aufgabenbereiche hinweg zu stärken. Dies umfasst die Aufrechterhaltung der Staats- und Regierungsfunktionen, den Zivilschutz, die Versorgung der Zivilbevölkerung und der Streitkräfte sowie die Unterstützung der Streitkräfte. Sie begrüßt in diesem Zusammenhang die Einrichtung der Bund-Länder-offenen Arbeitsgruppe unter Leitung des BMI, die unter Ausweitung des Auftrages gemäß TOP 84 der IMK vom 6. bis 8. Dezember 2023 die Weiterentwicklung der Grundlagen und Strukturen in allen vier Aufgabenbereichen der Zivilen Verteidigung betrachtet.
3. Sie nimmt zur Kenntnis, dass die Bundeswehr mit dem Operationsplan Deutschland (OPLAN DEU) den militärischen Anteil der gesamtstaatlichen und NATO-abgestimmten Verteidigungsplanung entworfen hat und stetig fortentwickelt. Sie sagt zu, an dem zivilen Teil des OPLAN DEU koordinierend mitzuwirken und bittet das BMI, die Länder bei der Fortentwicklung im Rahmen einer engen zivil-militärischen Interaktion einzubeziehen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 71 und 72

4. Die IMK bittet das BMI sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass die notwendigen Haushaltsmittel zur Umsetzung der zahlreichen Aufgaben im Rahmen der Zivilen Verteidigung bereitgestellt werden. Dies erfordert unabhängig von einer notwendigen strukturellen und ressourcenorientierten Stärkung des Bevölkerungsschutzes (Stärkungspakt Bevölkerungsschutz – 10 Milliarden Euro binnen der nächsten 10 Jahre) die Bereitstellung finanzieller Mittel für alle Aufgabengebiete der Zivilen Verteidigung.
5. Die Aufgaben der Zivilen Verteidigung führen die Länder, dort wo dies bundesgesetzlich geregelt ist (Artikel 87b Absatz 2 GG), in Auftragsverwaltung des Bundes aus. Die Länder und Kommunen tragen dabei nach Artikel 104a GG die Kosten des Verwaltungsapparates, der Bund trägt die Zweckausgaben. Die IMK stellt fest, dass eine Abgrenzung zwischen Kosten für die Verwaltung und Zweckkosten ohne entsprechende gesetzliche Grundlagen des Bundes rechtssicher nicht möglich ist.
6. Die IMK stellt fest, dass im Bereich der Zivilen Verteidigung wegen fehlender oder unzureichender bundesrechtlicher Rahmenbedingungen mehrere Teilbereiche nicht vollständig rechtssicher und bis auf die kommunalen Ebenen umgesetzt werden können.
 - a) Dies betrifft insbesondere vorbereitende Maßnahmen für einen Spannungs-, Bündnis- oder Verteidigungsfall für
 - die Zivile Alarmplanung (ZAP),
 - die Objekterfassungsrichtlinie (OER),
 - Maßnahmen des Zivilschutzes,
 - die Umsetzung der Sicherstellungs- und Vorsorgegesetze sowie
 - die Zivil-Militärische Zusammenarbeit (ZMZ).
 - b) Auch fehlt es an eindeutigen Rechtsgrundlagen für Maßnahmen im Rahmen der Zivilen Verteidigung in Bezug auf Herausforderungen, die sich bereits vor der Feststellung eines Spannungs- oder Verteidigungsfalls oder aus hybriden Bedrohungslagen im militärischen Kontext ergeben.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse

der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 71 und 72

- c) Die IMK begrüßt, dass die Rahmenrichtlinien für die Gesamtverteidigung (Gesamtverteidigungs-Richtlinien – RRGV) neu gefasst werden. Nachdem die RRGV die Zuständigkeiten der Länder in erheblichem Maße tangieren, fordert die IMK das BMI auf, eine angemessene Beteiligung der Länder nicht nur bei der Umsetzung der neugefassten Richtlinien und im Zuge einer weiteren Fortschreibung unter Berücksichtigung der Erfordernisse des OPLAN DEU sicherzustellen.
 - d) Sie bittet das BMI, auf Bundesebene die Modernisierung und Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen voranzutreiben, um die Länder in die Lage zu versetzen, die im Bereich der Zivilen Verteidigung erforderlichen Maßnahmen planen und umsetzen zu können. Dies gilt vor allem für notwendige Vorbereitungen im Vorfeld eines Spannungs-, Bündnis- oder Verteidigungsfalls.
 - e) Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des Umstands, dass die Schaffung und Anpassung entsprechender Rechtsgrundlagen durch den Bund bisher nicht erfolgt ist, begrüßt die IMK die Einrichtung einer Unterarbeitsgruppe Rechtsgrundlagen durch die Bund-Länder-offene Arbeitsgruppe.
7. Die IMK stellt fest, dass Vorbereitungsmaßnahmen zum OPLAN DEU als Maßnahmen der Zivilen Verteidigung verortet werden und dass Zweckausgaben für diesbezügliche Vorbereitungsmaßnahmen zu den Kosten gehören, die der Bund zu tragen hat.
8. Sie stellt fest, dass den Innenressorts eine koordinierende Funktion in der Zivilen Verteidigung zukommt. Ressortzuständigkeiten bleiben davon unberührt. Die IMK bittet den Bund, dass die Umsetzung der Zivilen Verteidigung innerhalb des Ressortstrangs bundesseitig fachlich begleitet wird. Die angedachte themenbezogene Einbindung der Fachressorts auf Bundesebene in die Bund-Länder-offene Arbeitsgruppe unter Leitung des BMI ist hierfür ein erster wichtiger Schritt.
9. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die betroffenen Fachministerkonferenzen über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 71 und 72

Protokollnotiz BMI:

Zu Ziffer 4:

Das BMI sieht die Notwendigkeit, dass Bund und Länder die erforderliche Stärkung des Bevölkerungsschutzes (Zivilschutz und Katastrophenschutz) gemeinsam umsetzen und sich entsprechend ihrer Verantwortung finanziell beteiligen. Die Umsetzung der Maßnahmen in der Zuständigkeit des Bundes steht unter Haushaltsvorbehalt. Das BMI sagt daher mit Blick auf die umzusetzenden Maßnahmen zu, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit für weitere Mittel zur Stärkung der Zivilschutzfähigkeiten einzusetzen.

Zu den Ziffern 5 und 6:

Das BMI verweist darauf, dass in der UAG Recht der BLOAG ZMZ übergreifend Rechtsfragen geklärt werden, relevantes Bundes- und Landesrecht auf Wirksamkeit überprüft, Regelungslücken identifiziert und diese ggf. durch Regelungsvorschläge adressiert werden. Der von den Ländern aufgeworfenen Frage nach fehlenden bzw. unzureichenden bundesrechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Zivilen Verteidigung, insbesondere im Vorfeld eines Spannungs-, Bündnis- oder Verteidigungsfalls, wird in diesem Zuge nachgegangen (ergebnisoffen). Zudem stellt die RRGV lediglich eine zusammenfassende Einordnung der Gesamtlage seitens des Bundes dar. An dem in der BLOAG ZMZ bekannten Plan des Bundes zur Beteiligung der Länder an der Weiterentwicklung der RRGV hält der Bund fest.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 73: Internationaler Katastrophenschutz - Neue Ansätze an den tatsächlichen Herausforderungen orientieren

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass es angesichts geänderter, zunehmend auch internationaler Krisensituationen unabdingbar ist, den Aspekt internationaler Hilfeleistung im Katastrophenschutz bei den inländischen Planungen mit zu berücksichtigen.
2. Sie bittet den Bund, auf europäischer Ebene die Länder in ihrem Bestreben zu unterstützen, das Europäische Katastrophenschutzverfahren auch bei einer künftigen Fortentwicklung weiterhin so auszugestalten, dass die in den Ländern vorhandenen, auf einem starken Ehrenamt beruhenden Strukturen gewahrt bleiben.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 74: Bericht aus dem Nationalen Cyber-Sicherheitsrat und der
Länderarbeitsgruppe (LAG) Cybersicherheit**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht aus dem Nationalen Cyber-Sicherheitsrat (NCSR) und der Länderarbeitsgruppe Cybersicherheit“ (Stand: 03.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und bittet Hessen, anlassbezogen erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 75: Länderbeteiligung am Nationalen Cyber-Abwehrzentrum
(Cyber-AZ)**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Sachstandbericht zur Länderbeteiligung im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum“ (Stand: 03.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und beauftragt die LAG Cybersicherheit, zur Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 76: Cybersicherheit als dritte Säule der Inneren Sicherheit

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht „Cybersicherheit als dritte Säule der Inneren Sicherheit“ (Stand: 03.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und beauftragt die LAG Cybersicherheit, zu ihrer Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 77: Beratungsmodell zur Förderung der Cybersicherheit bei
kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Beratungsmodell zur Cybersicherheit für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)“ (Stand: 16.04.24) (*freigegeben*) aus Baden-Württemberg zur Kenntnis.
2. Sie beauftragt die LAG Cybersicherheit, das Konzept zu prüfen und einen Vorschlag zum weiteren Umgang in einer der nächsten Sitzungen abzustimmen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 78: Bericht aus dem IT-Planungsrat

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht des Ansprechpartners der IMK über die 43. Sitzung des IT-Planungsrats am 20.03.24 und die Sondersitzung am 24.04.24 (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 79: OZG-Fokusleistungen wie „Eheschließung“, „Personalausweis“
sowie „Ummeldung“: Sensibilisierung der Länder zur
Nachnutzung der EfA-Online-Dienste**

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht der Bundesministerin des Innern und für Heimat zum Umsetzungsstand der OZG-Fokusleistungen zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 80 und 81: Vermeidung missbräuchlicher Vaterschaftsanerkennungen

Beschluss:

1. Die IMK stellt erneut fest, dass die gesetzlichen Regelungen zum Verbot der missbräuchlichen Anerkennung von Vaterschaften (§ 1597a BGB i. V. m. § 85a Aufenthaltsg) dringend einer Änderung bedürfen.
2. Sie begrüßt, dass das BMI in Zusammenarbeit mit dem BMJ den Ländern einen Referentenentwurf zur Stellungnahme zugeleitet hat. Sie bittet, das Gesetzgebungsverfahren auch innerhalb der Bundesregierung zügig weiter zu bewegen und einen Gesetzentwurf der Bundesregierung vor der Herbstkonferenz 2024 vorzulegen. Die IMK betont, dass eine Novellierung jedenfalls in der laufenden Legislaturperiode des Bundestages erfolgen muss. Bei der später vorgesehenen Novellierung des Abstammungsrechts ist ein Ausschluss missbräuchlicher, Elternschaftsanerkennung vorzusehen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 83: Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32
GlüStV 2021**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021“ (Stand: 31.01.24) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass zur Erarbeitung von Lösungen für die im Zwischenbericht aufgezeigten dringenden Handlungsbedarfe eine detaillierte, weitergehende Prüfung erforderlich ist.
3. Die IMK beauftragt den AK I, die im Zwischenbericht aufgezeigten und als dringend angesehenen Änderungsbedarfe eingehend weiter zu prüfen. Sofern die Prüfung die Notwendigkeit einer Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 ergibt, beauftragt sie den AK I, einen Entwurf für einen Änderungs-Staatsvertrag zu erarbeiten.

Protokollnotiz HE zu Ziffer 1:

Zu Seite 28 Punkt 2.3.4 des Zwischenberichts vertritt Hessen eine andere Auffassung: Der GlüStV 2021 verhält sich eindeutig und ausdrücklich zum Sponsoring. Der Gesetzgeber hat ausdrücklich zwischen Werbung und Sponsoring unterschieden und wollte das Sponsoring gegenüber der Werbung privilegieren. Er hat Sponsoring im Gegensatz zu Werbung daher bewusst keinen weiteren Einschränkungen unterworfen, lediglich für unerlaubte Glücksspiele verboten. An dieser Differenzierung ist festzuhalten. Hessen ist der Auffassung, dass sich Sponsoring klar abgrenzen lässt von Werbung und es keiner weiteren Klarstellung bedarf.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 84: Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der
Registermodernisierung in der Innenverwaltung**

Veröffentlichung: Freigabe Beschluss und Bericht

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Statusbericht zur Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements mit dem Registermodernisierungsgesetz in der Innenverwaltung“ (Stand: 12.03.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, zur Frühjahrssitzung 2025 über den aktuellen Sachstand zu berichten.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und den IT-Planungsrat über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 85: Regelmäßiger BMI-Bericht zur aktuellen Lage bei der
Registerzensus-Vorbereitung**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Regelmäßigen BMI-Bericht zur aktuellen Lage bei der Registerzensus-Vorbereitung“ (Stand: 04.06.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis. Sie stellt fest, dass die Umsetzung des Registerzensusverfahrensgesetzes bereits erhebliche zeitliche Verzögerungen aufweist. Die Umsetzung der vorgesehenen Arbeitsphasen in den Statistischen Ämtern der Länder bei der Methodenerprobung wird dadurch deutlich beeinträchtigt und eine belastbare Personal- und Finanzplanung stark behindert. Die IMK bittet das BMI nachhaltig dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Voraussetzungen zum Start der Arbeitsphasen in den Ländern schnellstmöglich geschaffen werden und insbesondere der nunmehr festgelegte Beginn der Methodenerprobung in den Ländern zum 1. September 2024 sichergestellt ist.
2. Die IMK bittet das BMI darüber hinaus um einen ergänzenden Sachstandsbericht zur aktuellen Lage bei der Registerzensus-Vorbereitung, insbesondere um eine Darstellung der Arbeits- und Zeitplanung mit den Projektmeilensteinen unter Einbringung der von IT-NRW erhobenen Haushaltsbelastungen für die Länder.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 85

Protokollnotiz BMI:

BMI bedauert die eingetretene Verzögerung des Methodentests, welche der hohen Komplexität des Vorhabens auch mit Blick auf die IT-Struktur geschuldet und bei Großprojekten dieser Art mit hohem Innovationsgehalt nicht gänzlich zu vermeiden ist. Eine Arbeits- und Zeitplanung mit den Projektmeilensteinen ist den statistischen Landesämtern vorgelegt worden; BMI folgt damit den Vorgaben des von der ALK verabschiedeten Handbuchs der Zusammenarbeit.

TOP 86: Finanzierung des eigenbeherrschten Breitbandkernnetzes für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und die Bundeswehr als Grundlage des stufenweisen Aufbaus einer einheitlichen mobilen Breitbandkommunikation

Beschluss:

1. Die IMK betont erneut die Wichtigkeit und die Bedeutung einer sicheren Kommunikationsinfrastruktur für die Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS) und die Bundeswehr insbesondere zur Aufrechterhaltung der Inneren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland, zum Katastrophen- und Zivilschutz, zur Rettung von Menschenleben und Sachgütern. Sie sieht im Digitalfunk BOS das Fundament erfolgreicher und sicherer Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben bei ihrer täglichen Arbeit.
2. Sie erkennt darüber hinaus die Bedeutung dieser Infrastruktur bei der Verteidigungsplanung der Bundesrepublik Deutschland und bittet den Bund, die Rolle der BOS bei der gesamtgesellschaftlichen Verteidigungsplanung („Operationsplan Deutschland“) und die sich daraus ergebenden Anforderungen an die Einsatzkommunikation darzustellen.
3. Die IMK weist erneut darauf hin, dass ohne eine anforderungsgerechte Finanzierung der Betrieb des Digitalfunk BOS gefährdet ist. Sie mahnt den Bund, eine entsprechende Finanzierung durchgehend sicherzustellen.
4. Zugleich bittet sie den Bund, mit Blick auf die auslaufende Überlassung der TETRA-Frequenzen, sich bereits jetzt für eine bedarfsgerechte Verlängerung der Nutzung einzusetzen und den Nutzern damit die erforderliche Sicherheit zu geben.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 86

5. Die IMK sieht in Anbetracht der Rahmenbedingungen und Marktentwicklung die Notwendigkeit, die Weiterentwicklung des Digitalfunknetzes zu einem Breitbandnetz ohne weitere Verzögerungen zu beginnen und den Aufbau und Betrieb eines eigenbeherrschten Breitbandkernnetzes für die BOS und die Bundeswehr als unabkömmlichen Bestandteil der durch Bund und Länder gemeinsam beschlossenen Breitbandstrategie sicherzustellen.
6. Sie erneuert daher ihre Bitte an den Bund, die notwendige ergänzende Vereinbarung zum Verwaltungsabkommen zur bundesseitigen Finanzierung des Breitbandkernnetzes mit den Ländern abzustimmen und diese der IMK vorzulegen. Sie bittet den Bund, ihrem Vorsitzenden innerhalb von zwei Monaten eine Meilensteinplanung zur Umsetzung dieser Bitte vorzulegen.
7. Die IMK erwartet, dass der Bund - nicht zuletzt auf Grundlage dieser Vereinbarung - sich mit allem erforderlichen Nachdruck für die Bereitstellung der notwendigen Haushaltsmittel im Haushaltsjahr 2025 einsetzt und alle Möglichkeiten für einen frühzeitigen Beginn der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen ausschöpft.

Protokollnotiz BMI:

BMI hält am gemeinsamen Ziel einer bundesweiten Breitbandversorgung fest und wird nach Festlegung der konkreten Realisierung einen Finanzierungsvorschlag unterbreiten. Der Finanzierungsvorschlag wird voraussichtlich eine gemeinschaftliche Kostentragung von Bund und Ländern vorsehen. Ebenso wird BMI sich zur gegebenen Zeit für eine bedarfsgerechte Verlängerung der auslaufenden Überlassung der TETRA-Frequenzen einsetzen. Auf Bundesebene setzt sich BMI gemeinsam mit den übrigen betroffenen Ressorts bereits für eine zukunftssichere Frequenzausstattung des Digitalfunks und damit die Sicherheit der Nutzer ein. BMI weist darauf hin, dass die Länder hier gleichermaßen gefordert sind und sich bei der MPK für dieses Ziel einsetzen sollten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 88: Politische Partizipation von Soldaten im Auslandseinsatz an
Volksbegehren und Volksentscheiden auf Ebene der Länder**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt das Schreiben des Bundesministeriums der Verteidigung vom 10. April 2024 zur Kenntnis.
2. Sie beauftragt den AK I, eine Übersicht zur Rechtslage hinsichtlich der Möglichkeit der Teilnahme von Soldaten im Auslandseinsatz an Volksbegehren und Volksentscheiden in den Ländern zu erstellen sowie ggf. Bedarf, Möglichkeiten und Bereitschaft hinsichtlich Anpassungen im Sinne des Anliegens des Bundesministeriums der Verteidigung festzustellen.
3. Die IMK beauftragt den AK I, in der Herbstsitzung 2024 über das Ergebnis zu berichten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 89: Bericht des Ländervertreeters im JI-Rat der EU

Beschluss:

Die IMK nimmt den [Bericht](#) des Beauftragten des Bundesrates in Ratstagungen der Europäischen Union für den Rat Justiz und Inneres (JI-Rat), Bereich Inneres (Stand: 03.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.

**TOP 94 und 95: Praxistaugliche Umsetzung der Vorgaben des EuGH zur
Regelung der Vorratsdatenspeicherung im Lichte der jüngsten
Erleichterungen**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 30.04.24 (Rechtssache (Rs.) C-470/21) zur Kenntnis, in dem der EuGH feststellt, dass nationale Regelungen zur Speicherung von IP-Adressen zur Bekämpfung jeglicher Art von Straftaten unionsrechtlich grundsätzlich zulässig sind. Der EuGH entwickelt damit seine Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung fort und erachtet die Vorratsspeicherung von IP-Adressen aufgrund deren Bedeutung als oftmals einzigem Ermittlungsansatz für die Verfolgung und Verhinderung von Straftaten nunmehr sogar als zwingend erforderlich, um eine andernfalls drohende Gefahr der systemischen Straflosigkeit von Straftaten, die mithilfe des Internets begangen werden, zu vermeiden.
2. Sie stellt fest, dass durch das jüngste Urteil des EuGH die Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.08.23 (6 C 6.22, 6 C 7.22) überholt sind, soweit es um die Vorratsspeicherung von IP-Adressen und ihnen zuzuordnender Identitätsdaten zur Bekämpfung von Straftaten im Allgemeinen geht. Dies gilt auch für die Herausgabe der Identitätsdaten zum Zwecke der Identifizierung eines Straftatverdächtigen.
3. Unter Hinweis auf ihre Beschlüsse vom 02.12.22 zu TOP 30 und 31, vom 16.06.23 zu TOP 28 sowie vom 08.12.23 zu TOP 19 sieht sie die im April 2024 verkündete Einigung der Bundesregierung auf das sogenannte „Quick Freeze“-Verfahren als unzureichend.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

noch TOP 94 und 95

4. Sie bekräftigt daher die Bitte an das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung weiterhin dafür einzusetzen, eine den Regelungsspielraum der genannten Urteile der Urteile des EuGH vom 20.09.22 (Rs. C-793/19 und Rs. C-794/19) und vom 30.04.24 (Rs. C-470/21) ausschöpfende Neuregelung herbeizuführen und sich auch auf europäischer Ebene für eine entsprechende Regelung einzusetzen. Sie fordert die Bundesregierung insbesondere weiterhin auf, unverzüglich einen Gesetzentwurf zur Novellierung der §§ 176, 177 TKG und der entsprechenden Fachgesetze vorzulegen, um die elementare Tätigkeit der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden, aber auch des Verfassungsschutzes, zu effektivieren.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 96: Zivilschutz – Erarbeitung eines modernen Schutzraumkonzepts

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht zur Entwicklung eines modernen Schutzraumkonzeptes“ (Stand: 23.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Die IMK bittet das BMI, aufbauend auf diesem Sachstandsbericht und unter Berücksichtigung der Beschlüsse der IMK vom 30.11. bis 02.12.22 zu TOP 7 Ziffer 2 und vom 14. bis 16.06.23 zu TOP 69 ein modernes Schutzraumkonzept in der BLOAG ZMZ zu erarbeiten.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 97: Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer
Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-
Änderungsgesetz – OZGÄndG)**

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht der Bundesministerin des Innern und für Heimat zum aktuellen Stand des Verfahrens zu dem Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG) zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

TOP 98: Digitalisierung der Migrationsverwaltung

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht der Bundesministerin des Innern und für Heimat zur Umsetzung der Digitalisierung der Migrationsverwaltung zur Kenntnis.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 100: Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt -
Überprüfung des § 192a StGB**

Beschluss:

- 1 Die IMK stellt fest, dass u. a. angesichts des Verfahrensstandes zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eine Überprüfung des § 192a StGB dahingehend erfolgen sollte, dass in § 192a StGB (Verhetzende Beleidigung) die Geschlechtsidentität aufgenommen wird.
2. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo um entsprechende Prüfung zu ersuchen.

Sammlung
der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse
der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam

**TOP 101: Einsatz von elektronischer Aufenthaltsüberwachung im
Bereich häusliche Gewalt**

Beschluss:

1. Mit Sorge nimmt die IMK zur Kenntnis, dass die Zahlen von Fällen häuslicher Gewalt bundesweit kontinuierlich ansteigen. Sie stellt fest, dass weiterhin überwiegend Frauen Opfer von gewalttätigen Angriffen ihrer (Ex-) Partner werden.
2. Sie hält es vor diesem Hintergrund für notwendig, dass Schutzmaßnahmen in Fällen häuslicher Gewalt noch effektiver umgesetzt werden.
3. Die IMK hält unter anderem den Einsatz von elektronischer Aufenthaltsüberwachung für ein geeignetes Mittel, um Opfer besser zu schützen und Taten häuslicher Gewalt zu verhindern. Sie stellt fest, dass die Regelungen in den Ländern zum Einsatz von elektronischer Aufenthaltsüberwachung bei Fällen häuslicher Gewalt unterschiedlich sind.
4. Sie bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung für eine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung zum Einsatz von elektronischer Aufenthaltsüberwachung zur Kontrolle von Schutzmaßnahmen nach dem Gewaltschutzgesetz einzusetzen.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu unterrichten.



Bericht

des Ländervertreeters im

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

Berichtszeitraum: 01.04.2023 – 19.04.2024

Herausgeber:

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration

Odeonsplatz 3

80539 München

Az. StMI-F1-2088-12-82

Vorbemerkung:

Der Bericht beinhaltet wesentliches Geschehen im Strategischen Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen seit der letzten Berichterstattung zum 31.03.2023. 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.

Der Aufbau entspricht dem des Vorjahresberichts: Historische, abgeschlossene Vorgänge und Ereignisse wurden insoweit im Bericht 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:

<i>Slowakei</i>	<i>2. Halbjahr 2016</i>	<i>Slowenien</i>	<i>2. Halbjahr 2021</i>
<i>Malta</i>	<i>1. Halbjahr 2017</i>	<i>Frankreich</i>	<i>1. Halbjahr 2022</i>
<i>Estland</i>	<i>2. Halbjahr 2017</i>	<i>Tschechien</i>	<i>2. Halbjahr 2022</i>
<i>Bulgarien</i>	<i>1. Halbjahr 2018</i>	<i>Schweden</i>	<i>1. Halbjahr 2023</i>
<i>Österreich</i>	<i>2. Halbjahr 2018</i>	<i>Spanien</i>	<i>2. Halbjahr 2023</i>
<i>Rumänien</i>	<i>1. Halbjahr 2019</i>	<i>Belgien</i>	<i>1. Halbjahr 2024</i>
<i>Finnland</i>	<i>2. Halbjahr 2019</i>		
<i>Kroatien</i>	<i>1. Halbjahr 2020</i>		
<i>Deutschland</i>	<i>2. Halbjahr 2020</i>		
<i>Portugal</i>	<i>1. Halbjahr 2021</i>		

Inhaltsverzeichnis

I. Allgemeines	8
1. Kompetenzrahmen in Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen	8
2. Vertretung der Länder.....	10
II. Programme und Pläne.....	11
1. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Bereich Migration.....	11
2. Arbeitsprogramme der Europäischen Kommission	14
III. Asyl.....	17
1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)	17
1.1. Richtlinien	18
1.1.1. Richtlinie Massenzustrom / Gewährung vorübergehenden Schutzes	18
1.1.2. Richtlinie Aufnahmebedingungen	21
1.1.3. Anerkennungs- bzw. Qualifikationsrichtlinie	24
1.1.4. Asylverfahrensrichtlinie.....	26
1.2. Verordnungen.....	29
1.2.1. Dublin-Verordnung.....	29
1.2.2. Eurodac-Verordnung	32
1.2.3. Asylagentur der Europäischen Union (EUAA, vormals EASO)	35
2. Bewältigung der Migrationsströme 2015/2016	35
3. Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) 2016	38
3.1. Aufnahme richtlinie	40
3.2. Verordnungen.....	42
3.2.1. Anerkennungs-/Qualifikationsverordnung.....	42
3.2.2. Asylverfahrensverordnung	44
3.2.3. Dublin-IV-Verordnung	46
3.2.4. Eurodac-Verordnung	46
3.2.5. Europäische Asylagentur-Verordnung	48
3.2.6. Resettlement-Verordnung.....	51
4. Migrations- und Asylpaket der Kommission vom 23.09.2020	53

4.1.	Verordnungen.....	59
4.1.1.	Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung	59
4.1.2.	Screening-Verordnung.....	71
4.1.3.	Asylverfahrensverordnung	74
4.1.4.	Verordnung zur Einrichtung eines Rückkehrverfahrens an der Grenze.....	79
4.1.5.	Eurodac-Verordnung	79
4.1.6.	Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl	83
4.1.6.1.	Krisenmanagement-Verordnung.....	83
4.1.6.2.	Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl	87
4.2.	Nichtlegislative Vorschläge	90
IV.	Migration	94
1.	Richtlinie Familienzusammenführung	94
2.	Daueraufenthalts-Richtlinie	95
3.	REST-Richtlinie	98
4.	Freizügigkeitsrichtlinie.....	101
5.	Rahmenrichtlinie Arbeitnehmerrechte	102
6.	Hochqualifiziertenrichtlinie (sog. Blue-Card-Richtlinie).....	105
7.	Richtlinie konzernintern Entsandte (sog. ICT-Richtlinie).....	107
8.	Saisonarbeitnehmer-Richtlinie	109
9.	Talentpartnerschaften bzw. Fachkräftepartnerschaften und Einrichtung eines EU-Talentpools	111
V.	Visa, Aufenthaltstitel und Pässe.....	113
1.	Visa-Verordnung.....	113
2.	Visakodex.....	121
3.	Visa-Informationssystem (VIS).....	124
4.	Biometrische Identifikatoren; Bearbeitung von Visumanträgen	126
5.	Gestaltung von Aufenthaltstiteln und Visa.....	128
6.	Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in Pässen.....	129

7.	Digitalisierung von Visa-Verfahren	131
VI. Bekämpfung illegaler Einwanderung, Rückführung und Außengrenzschutz		
133		
1.	Richtlinien	134
1.1.	Zusammenarbeit bei der Rückführung	134
1.2.	Opferschutzrichtlinie	135
1.3.	Mitteilungspflichten für Beförderungsunternehmer	135
1.4.	Rückführungsrichtlinie.....	137
1.5.	Sanktionsrichtlinie.....	143
2.	Verordnungen	145
2.1.	Verbindungsbeamte für Einwanderungsfragen	145
2.2.	Schengener Grenzkodex	147
2.3.	Kleiner Grenzverkehr	156
2.4.	Europäische Grenzschutzagentur (Frontex).....	157
2.5.	Europäisches Grenzüberwachungssystem (EUROSUR)	161
2.6.	Intelligente Grenzen – Entry-Exit-System (EES)	162
2.7.	Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS).....	163
2.8.	Einheitliches europäisches Reisedokument	164
3.	EU-Rückübernahmeabkommen	165
4.	Neue EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung.....	166
5.	EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025	168
6.	Kommissionsvorschlag zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität	169
7.	Operative Strategie für effektivere Rückführungen.....	170
8.	Empfehlung zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung von Rückführungen.....	171
9.	Pilotprojekte für schnelle Asyl- und Rückkehrverfahren: Bulgarien und Rumänien...	172
10.	Integriertes Europäisches Grenzmanagement (EIBM).....	173
VII. Übergreifende Maßnahmen.....		
173		

1. Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz	173
2. Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht	174
3. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027	175
4. Interoperabilitäts-Verordnung.....	176
5. EU-Aktionsplan für Integration und Inklusion 2021-2027 der Kommission vom 24. November 2020	180

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.

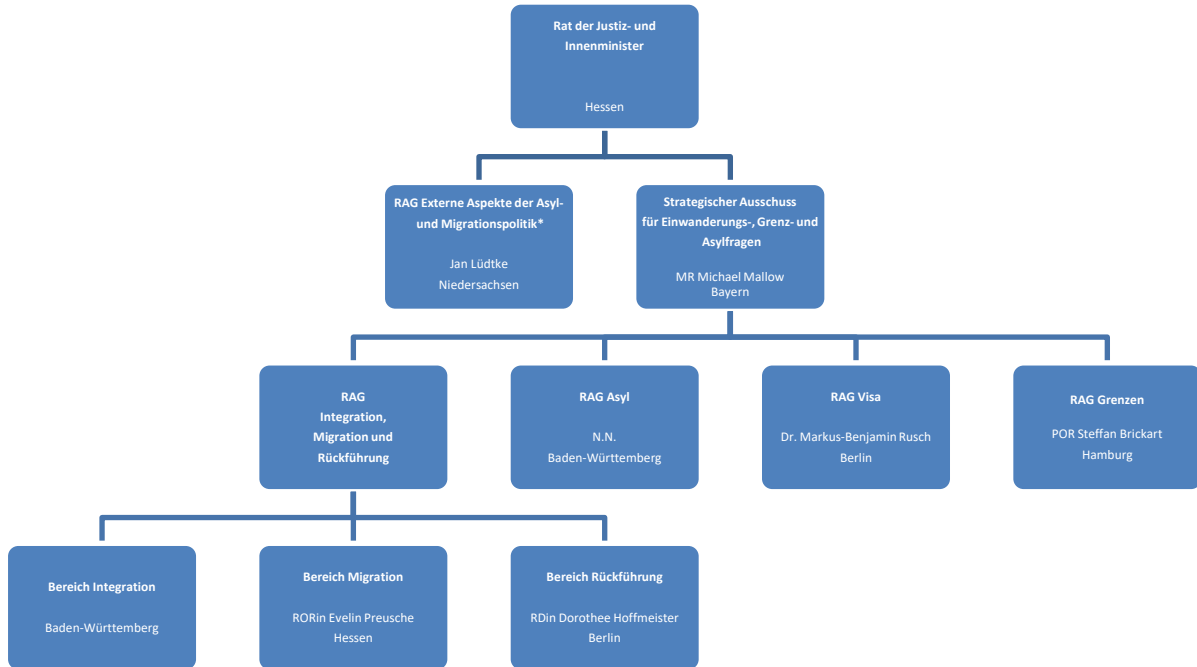
Am 01.12.2009 trat der Vertrag zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in Kraft (sog. Vertrag von Lissabon, ABl. C 115 vom 09.05.2008). Das Inkrafttreten schloss eine jahrelange Reformdebatte in der Europäischen Union ab. Bereits 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: 31.03.2024):



* ehemals Hocharangige Gruppe Asyl und Migration

II. Programme und Pläne

1. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Bereich Migration

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 09.02.2023

Der Europäische Rat erörterte die Migrationslage und bekräftigte, dass diese als europäische Herausforderung eine europäische Antwort erfordert. Zu diesem Zweck bewertete der Europäische Rat die Umsetzung seiner früheren Schlussfolgerungen zu einem umfassenden Migrationskonzept mit Schwerpunkt auf verstärktem auswärtigen Handeln, einer wirksamen Kontrolle der EU-Außengrenzen und internen Aspekten. In diesem Zusammenhang forderte der Europäische Rat, dass die operativen Maßnahmen unverzüglich verstärkt und beschleunigt werden, und rief den Rat dazu auf, die Umsetzung seiner Schlussfolgerungen sicherzustellen und eng zu überwachen. In Zusammenhang mit dem verstärkten auswärtigen Handeln wurden erörtert die Umsetzung der bestehenden diversen Aktionspläne für die Westbalkanroute und die zentrale Mittelmeerroute, Aktionspläne für die westliche und die östliche Mittelmeerroute, die Unterstützung der Partner bei der Bekämpfung der Ursachen irregulärer Migration und die Abstimmung der Visumpolitik mit Nachbarländern. Dabei wurden die Fortschritte begrüßt, die die Partner im Westbalkan bei der Anpassung ihrer Visumpolitik erzielt haben.

Der Europäische Rat hat zudem darauf hingewiesen, wie wichtig eine einheitliche, umfassende und wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik der EU sowie ein integrierter Ansatz für die Wiedereingliederung sind. Er betonte, wie wichtig zügiges Handeln ist, um die effektive Rückkehr durch den Einsatz aller einschlägigen Strategien und Instrumente der EU – darunter Diplomatie, Entwicklung, Handel und Visa – sowie Möglichkeiten der legalen Migration zu gewährleisten. Um einen besser koordinierten Ansatz in der gesamten EU zu gewährleisten, hat der Europäische Rat

- die Kommission und den Rat ersucht, den in Artikel 25a des Visakodex vorgesehenen Mechanismus für die Ausstellung von Visa mit räumlich beschränkter Gültigkeit in vollem Umfang zu nutzen,
- die Mitgliedstaaten ersucht, ihre Rückkehrentscheidungen gegenseitig anzuerkennen,
- die Asylagentur zur Bereitstellung entsprechender Leitlinien aufgefordert, damit das Konzept sicherer Drittländer und das Konzept sicherer Herkunftsländer stärker genutzt werden.

Der Europäische Rat stellte zudem heraus, dass die EU entschlossen ist, für eine wirksame Kontrolle ihrer Land- und Seeaußengrenzen zu sorgen. Er bekräftigte seine uneingeschränkte Unterstützung für die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) bei der Erfüllung ihrer Kernaufgabe. Er wies erneut darauf hin, wie wichtig es ist, dass das Einreise-/Ausreisesystem und das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem rasch einsatzbereit werden. Des Weiteren rief er die Kommission auf, Maßnahmen von Mitgliedstaaten zu finanzieren, die unmittelbar zur Kontrolle der EU-Außengrenzen beitragen und diese verbessern. Er forderte dazu auf, unverzüglich umfangreiche Finanzmittel und Ressourcen der EU zu mobilisieren, um die Mitgliedstaaten beim Ausbau von Grenzschutzkapazitäten und Ausrüstung zu unterstützen.

Der Rat und das Europäische Parlament wurden schließlich aufgefordert, die Arbeiten abzuschließen am Migrations- und Asylpaket im Einklang mit dem gemeinsamen Fahrplan, am überarbeiteten Schengener Grenzkodex sowie an der Rückführungsrichtlinie.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.03.2023

Unter Hinweis darauf, dass die Migration eine europäische Herausforderung darstellt, die eine europäische Antwort erfordert, rief der Europäische Rat zur zügigen Umsetzung aller im Europäischen Rat vom 09.02.2023 vereinbarten Punkte auf.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 29./30.06.2023

Die Schlussfolgerungen enthielten aufgrund der Haltung Ungarns und Polens keine gemeinsame Erklärung zum Thema Migration.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26./27.10.2023

Beim Europäischen Rat vom 26./27.10.2023 erfolgte eine strategische Aussprache über Migration, jedoch ohne weitere Schlussfolgerungen.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 14./15.12.2023

Der Europäische Rat bekräftigte, dass weiterhin ein umfassendes Migrationskonzept verfolgt werde. Dieses solle folgende Elemente verbinden:

- verstärktes auswärtiges Handeln
- für beide Seiten vorteilhafte umfassende Partnerschaften mit Herkunfts- und Transitländern
- die Bekämpfung der Ursachen von Migration
- Möglichkeiten der legalen Migration
- einen wirksameren Schutz der EU-Außengrenzen
- die entschlossene Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Menschenhandel, Schleuserkriminalität und der Instrumentalisierung der Migration als hybride Bedrohung
- eine Ausweitung von Rückführungen

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 01.02.2024

Im Europäischen Rat vom 01.02.2024 spielte das Thema Migration eine Rolle bei der erzielten Einigung über die Überarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2021-2027. Es wurden Mittelaufstockungen beschlossen in den Bereichen Grenzmanagement, Umsetzung des neuen Migrations- und Asylpakets und der wirksamen Zusammenarbeit mit Drittländern.

Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 21./22.03.2024

Der Europäische Rat bekräftigte die Entschlossenheit der EU, weiterhin ein umfassendes Migrationskonzept zu verfolgen, wie es in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2023 vereinbart worden war. Unter Hinweis darauf, dass 90 % aller Migranten mit Hilfe von Schleusern in die EU gelangen, unterstützte der Europäische Rat die Entschlossenheit der Kommission, alle der EU zur Verfügung stehenden Instrumente zu stärken, um Menschenhandel und Schleusung wirksam zu bekämpfen, und gleichzeitig eine Globale Allianz als Reaktion auf diese globale Herausforderung ins Leben zu rufen.

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 29.01.2020 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2020: Eine Union, die mehr erreichen will; COM(2020) 37 final

Die aktuelle 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.

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.).

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 Arbeitsprogramms für 2021 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.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 19.10.2021 –
Arbeitsprogramm der Kommission für 2022: Europa gemeinsam stärker machen;
COM(2021) 645 final

Im Bereich Migration dringt die Kommission in ihrem Arbeitsprogramm 2022 unter dem Ziel „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ auf eine Einigung zu den bereits anhängigen Legislativvorschlägen im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets. Es sei von entscheidender Bedeutung, eine gemeinsame europäische Grundlage für das Migrations- und Asylmanagement zu finden, um auf neue und bereits bestehende Herausforderungen reagieren, den demografischen Missverhältnissen und dem Arbeitskräftemangel begegnen und der globalen Verantwortung gerecht werden zu können. Die jüngsten Entwicklungen, etwa in Belarus und in Afghanistan, machten deutlich, dass dringend eine Einigung über die anhängigen Legislativvorschläge im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets erzielt werden müsse.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 18.10.2022 –
Arbeitsprogramm der Kommission für 2023: Eine entschlossen und geeint vorgehende Union;
COM(2022) 548 final

Unter dem übergreifenden Ziel der „Förderung unserer europäischen Lebensweise“ stellt die Kommission heraus, dass ein klarer und solider Rahmen für die Migrations- und Asylpolitik wichtig ist. Die Kommission werde das Europäische Parlament und den Rat bei der Umsetzung des gemeinsamen Fahrplans für das Migrations- und Asylpaket unterstützen und alle angedachten Vorschläge vor Ablauf ihrer Amtszeit vorlegen. Ergänzend strebt die Kommission Fortschritte beim Paket „Anwerbung qualifizierter Arbeitskräfte aus Drittländern“ an, um eine funktionierende und für beide Seiten vorteilhafte legale Migration zu fördern. Flankierend sei eine neue Initiative geplant, um die Anerkennung von Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen zu erleichtern.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 17.10.2023 – Arbeitsprogramm der Kommission für 2024: Heute handeln, um für morgen bereit zu sein; COM(2023) 638 final

Angesichts des bevorstehenden Endes der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments beschränkt sich das Arbeitsprogramm 2024 auf Initiativen, die noch erforderlich sind, um den Verpflichtungen der Kommission nachzukommen oder neue Herausforderungen zu bewältigen. Unter dem Titel „Heute handeln, um für morgen bereit zu sein“ benennt die Kommission die Verabschiedung des neuen Migrations- und Asylpaket hier als eine der wichtigsten Prioritäten.

Der Bundesrat hat am 15.12.2023 das Arbeitsprogramm der Kommission für 2024 zur Kenntnis genommen (BR-Drs. 570/23).

III. Asyl

1. Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS)

Der Europäische Rat verpflichtet sich seit dem Tampere-Programm dem Ziel, ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) 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).

Die Richtlinie soll in Zukunft – entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission – neben der Krisenmanagement-Verordnung (vgl. Nr. III.4.1.5.) zur Anwendung kommen können.

Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 des Rates vom 4. März 2022 zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes;

ABl. L 71 vom 04.03.2022 S. 1 ff.

Die militärische Aggression Russlands gegen die Ukraine hat einen Zustrom von Millionen von Menschen ausgelöst, die in der EU und in der Republik Moldau Zuflucht suchen. Daher haben sich die EU-Innenminister am 03.03.2022 darauf geeinigt, die Richtlinie 2001/55/EG erstmals

zu aktivieren. Der Rat hat den entsprechenden Durchführungsbeschluss am 04.03.2022 einstimmig angenommen. Er trat am gleichen Tag in Kraft.

Mitteilung der Kommission zu operativen Leitlinien für die Umsetzung des Durchführungsbeschlusses 2022/382 des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms von Vertriebenen aus der Ukraine im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes;
ABl. C 126I vom 21.3.2022, S. 1 ff.

Die Kommission hat am 18.03.2022 operative Leitlinien vorgestellt, die den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz helfen und dazu beitragen sollen, dass die Ankommenden ein einheitliches und wirksames Niveau an Rechten haben. Die Leitlinien beinhalten u. a. eine Klarstellung, wer Anspruch auf vorübergehenden Schutz hat, eine Definition des „angemessenen Schutzes“ nach nationalem Recht, die Festlegung der Nachweise, die für die Inanspruchnahme vorübergehenden Schutzes oder eines angemessenen Schutzes nach nationalem Recht vorzulegen sind, sowie ein eigenes Kapitel über Kinder.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 23. März 2022 – Aufnahme von Menschen, die vor dem Krieg in der Ukraine fliehen: Vorbereitung Europas zur Deckung des Bedarfs;
COM(2022) 131 final

Die Kommission hat am 23.03.2022 eine Mitteilung veröffentlicht, in welcher sie die von ihr ergriffenen Maßnahmen zur Aufnahme der Flüchtlinge aus der Ukraine in der EU zusammenfasst und weitere Hilfen für die Mitgliedstaaten ankündigt. Mit der Einigung des Rates der EU über die Aktivierung der Richtlinie über vorübergehenden Schutz verfügten die Flüchtlinge nun über einen eindeutigen Rechtsstatus, so die Kommission. Es gehe nun aber auch darum, dass die Schutzberechtigten ihre Rechte auf Bildung, medizinische Versorgung, Unterkunft und Beschäftigung wirksam wahrnehmen könnten. Die Kommission will hierfür jedes verfügbare Instrument einsetzen, um die laufenden Arbeiten in den Mitgliedstaaten zu unterstützen. Um dem dringenden Bedarf an angemessenem Wohnraum zu entsprechen, sollen Europäerinnen und Europäer, die ihre Wohnung zur Verfügung stellen, im Rahmen

einer neuen Initiative für sichere Wohnungen durch die bedarfsgerechte Mobilisierung von gezielten Finanzmitteln und Online-Ressourcen unterstützt werden. Zur Stärkung der öffentlichen Aufnahmesysteme werden zudem der Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds sowie Mittel für die Kohäsionspolitik mobilisiert (vgl. Nr. VII.3.). Der Europäische Fonds für regionale Entwicklung soll längerfristig bei der Bereitstellung von Sozialwohnungen für Familien und Einzelpersonen in der Gemeinschaft helfen und kann sowohl den Kauf als auch die Renovierung von Unterkünften finanzieren. Der Europäische Sozialfonds kann gemeinschaftsbasierte Dienste und Unterkünfte, insbesondere für Menschen mit besonderen Bedürfnissen oder Behinderungen, Kinder und ältere Personen unterstützen. Die Kommission hat außerdem eine Solidaritätsplattform für die Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen eingerichtet, damit sie ihre Unterstützung für die Mitgliedstaaten, die sie benötigen, koordinieren können. Die Plattform soll helfen, die Verteilung der Menschen in den Mitgliedstaaten zu organisieren, die über Aufnahmekapazitäten verfügen. Sie bringt Vertreter der EU-Länder, der assoziierten Schengen-Mitgliedstaaten, der EU-Agenturen, der ukrainischen Behörden und von Partnern wie der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und dem UNHCR zusammen.

Die von der Kommission ebenfalls angekündigte EU-Plattform zur Registrierung von Personen, die nach nationalem Recht vorübergehenden Schutz oder angemessenen Schutz genießen, wurde am 31.05.2022 eingerichtet. Die Plattform soll den EU-Mitgliedstaaten ermöglichen, Informationen über registrierte Personen in Echtzeit auszutauschen, so dass Personen, die aus der Ukraine fliehen, ihre Rechte in allen Mitgliedstaaten wirksam wahrnehmen können, während gleichzeitig Fälle von Doppel- oder Mehrfachregistrierungen vermieden und möglicher Missbrauch eingeschränkt werden sollen. Die Kommission hat diese technische Lösung im Rahmen des Zehn-Punkte-Plans für eine stärkere europäische Koordinierung bei der Aufnahme von Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine, der auf der Sondertagung des JI-Rates am 28.03.2022 beschlossen wurde, entwickelt.

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 8. März 2023 – Vorübergehender Schutz für vor der russischen Aggression gegen die Ukraine fliehende Menschen – Zwischenbilanz nach einem Jahr;

COM(2023) 140 final

In dieser Mitteilung werden die Umsetzung der Richtlinie seit ihrer Aktivierung bewertet, gewonnene Erkenntnisse dargestellt und die wichtigsten Bereiche genannt, in denen weitere Anstrengungen erforderlich sind.

Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 zur Verlängerung des mit dem Durchführungsbeschluss (EU) 2022/382 eingeführten vorübergehenden Schutzes;

ABI. L 2023/2409 vom 24.10.2023

Am 29.09.2023 schlug die Kommission vor, den vorübergehenden Schutz der Menschen, die vor der Aggression Russlands gegen die Ukraine fliehen, vom 4. März 2024 bis zum 3. März 2025 weiter zu verlängern [COM(2023) 546 final]. Mit Durchführungsbeschluss (EU) 2023/2409 des Rates vom 19. Oktober 2023 wurde der Vorschlag der Kommission vom Rat angenommen.

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);

ABI. 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 (ABI. 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);
- Grundschulerausbildung und weiterführende Bildung Minderjähriger;
- Zugang zum Arbeitsmarkt;
- berufliche Ausbildung;
- 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 geregelte 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 müssen 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 anlassunabhängige Pflicht zur Überprüfung aller Antragsteller verwahrt, um Verfahrensverzögerungen, zusätzliche 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 Gewahrsamsanordnungen (Art. 9 Abs. 5) richten. Nur im erstgenannten Fall bleibt den

Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Bewilligung kostenfreier Rechtsberatung von Erfolgsaussichten 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 laufe, 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 ausreisepflichtete 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 unstimmige 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 Übereinkommen 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, Großelternanteile), 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 hat.
- 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 Aufnahme-Richtlinie.

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 Informationersuchen, 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 Europols 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. Asylagentur der Europäischen Union (EUAA, vormals EASO)

Am 19.06.2011 nahm das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) mit Sitz in Valletta (Malta) seine Tätigkeit auf. Dessen Tätigkeit war durch die 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.) geregelt.

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 am 19.01.2022 ersetzt die Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) das bisherige EASO (im Einzelnen vgl. Nr. III.3.2.5.).

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. Aufbauend auf der Migrationsagenda hat die Europäische Kommission im Mai und Juli 2016 sieben Legislativvorschläge zur Reform des GEAS vorgelegt (vgl. Nr. III.3.) sowie im September 2020 durch das neue Migrations- und Asylpaket (vgl. Nr. III.4.) weitere Ergänzungen, Modifizierungen und Erweiterungen.

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 Art. 78 Abs. 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,
- entschlosseneren 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.

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 Anreize 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. 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).

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 erteilte schließlich am 29.11.2017 mit breiter Unterstützung (Gegenstimmen Österreich und Polen) das Mandat zur Aufnahme des Trilogs (Ratsdokument 14779/17). Dieser begann im Dezember 2017 und es konnte eine informelle Einigung erzielt werden. In seiner Sitzung vom 20.06.2018 lehnte der AStV aber dann die nach dem Trilog vorliegende Textfassung ab. Am 07.12.2022 wurde vom AStV ein Verhandlungsmandat für die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf Grundlage des Trilogergebnis beschlossen. Zu den Einzelheiten des Trilogs wird auf den Vorjahresbericht verwiesen.

Die Reform der Aufnahmerichtlinie ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert.

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu den zentralen politischen Punkten der Reform des GEAS eine politische Einigung erzielt. Zu den Hintergründen wird auf die Ausführungen unter Nr. III.4. verwiesen.

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).

In den Verhandlungen in der Ratsarbeitsgruppe Asyl wurden verschiedene Punkte diskutiert, u.a. die Wahl des Rechtsinstruments (Verordnung statt Richtlinie), bestimmte Definitionen wie etwa „Familienangehörige“ oder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich auf die gemeinsamen Analysen und Leitlinien der Asylagentur der EU betreffend die Lage im Herkunftsland zu stützen.

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).

Der Trilog begann im Dezember 2017 und es konnte eine informelle Einigung erzielt werden. In seiner Sitzung vom 19.06.2018 lehnte der AStV aber dann die nach den Trilogverhandlungen vorliegende Textfassung ab. Am 07.12.2022 wurde vom AStV ein Verhandlungsmandat für die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf Grundlage des Trilogergebnis beschlossen. Zu den Einzelheiten des Trilogs wird auf den Vorjahresbericht verwiesen.

Die Reform der Anerkennungsverordnung ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert.

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu den zentralen politischen Punkten der Reform des GEAS eine politische Einigung erzielt. Zu den Hintergründen wird auf die Ausführungen unter Nr. III.4. verwiesen. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024

angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

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 Asylantrags 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).

Die Verhandlungen wurden 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.

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.).

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu den zentralen politischen Punkten der Reform des

GEAS eine politische Einigung erzielt. Zu den Hintergründen wird auf die Ausführungen unter Nr. III.4. verwiesen.

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

– zurückgenommen am 23.04.2021 (ABl. C 143 vom 23.4.2021, S. 4–5).

Die Kommission hatte am 04.05.2016 einen umfassenden Vorschlag zur Neufassung der Dublin-Verordnung vorgelegt. Am 23.09.2020 hat die Kommission dann ihren neuen Vorschlag für eine Verordnung zum Asyl- und Migrationsmanagement vorgelegt (vgl. Nr. III.4.1.1.). In ihrem Arbeitsprogramm für 2021 kündigte sie daher an, ihren Vorschlag aus 2016 für eine Dublin-IV-Verordnung zurückzuziehen. Dieser sei vor dem Hintergrund des neuen Migrations- und Asylpakets nicht mehr aktuell. Die Rücknahme erfolgte dann zum 23.04.2021 (ABl. C 143 vom 23.4.2021, S. 4–5).

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 aufhaltigen 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 aufhaltige 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, um die Identifikation zu verbessern und einen Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung zu leisten.
- 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).

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 begannen im September 2017 die interinstitutionellen Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament, bei denen weitgehend eine Einigung erzielt werden konnte.

Im Rahmen des neuen Migrations- und Asylpakets hat die Kommission dann am 23.09.2020 einen geänderten Verordnungsvorschlag vorgelegt. Dieser Verordnungsvorschlag baut auf der vorläufigen Einigung zwischen den gesetzgebenden Organen zum Vorschlag 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).

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu den zentralen politischen Punkten der Reform des GEAS eine politische Einigung erzielt. Zu den Hintergründen wird auf die Ausführungen unter Nr. III.4. verwiesen.

3.2.5. Europäische Asylagentur-Verordnung

Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010;

ABl. L 468 vom 30.12.2021 S. 1 ff.

Die Kommission hatte am 04.05.2016 den Vorschlag für diese Verordnung vorgelegt, mit dem EASO in eine vollumfängliche Europäische Asylagentur (EUAA) umgewandelt wird.

Der Bundesrat nahm zum Vorschlag am 23.09.2016 Stellung (BR-Drs. 365/16).

Im Trilog wurde bereits 2017 informell eine Einigung auf einen Kompromissvorschlag erzielt, wobei der Kommissionsvorschlag erheblich geändert wurde. Strittige 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 sah unter Berücksichtigung der interinstitutionellen Verhandlungen und der informellen Einigung zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat gezielte Änderungen der Regelungen über die operative und technische Unterstützung sowie über die Teams zur Unterstützung des Migrationsmanagements vor. Außerdem wurde vorgeschlagen, eine noch stärkere Unterstützung der Mitgliedstaaten durch die Asylagentur u.a. im Rahmen des Dublin-Verfahrens zu ermöglichen.

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 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 wurde dann Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Unter der deutschen Ratspräsidentschaft wurden die Verhandlungen fortgesetzt und drei Drafting Sessions sowie drei technische Trilogie durchgeführt. Am 16.12.2020 wurde eine auf Basis des Kommissionsvorschlags von 2016 und dem Trilogergebnis von 2017 technisch ausverhandelte Textfassung vorgelegt (WK 14554/2020 REV 1).

Unter portugiesischer Ratspräsidentschaft konnte dann am 29.06.2021 eine vorläufige politische Einigung erzielt werden. Wesentliches Element dieser Einigung war, dass der vorgesehene Monitoring-Mechanismus erst später in Kraft treten soll, teilweise verknüpft mit dem Inkrafttreten einer Nachfolgeverordnung zur Dublin-III-Verordnung. Das Europäische Parlament nahm am 11.11.2021 die Verordnung formell an, der Rat am 09.12.2021.

Die Verordnung (EU) 2021/2303 ist dann am 19.01.2022 in Kraft getreten.

Zusammengefasst soll mit der Aufwertung des bisherigen EASO (vgl. Nr. III.1.2.3.) zu einer Agentur die Konvergenz der Aufnahme- und Asylsysteme zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden. Inhaltliche Schwerpunkte der neuen Agentur sind:

- Schaffung effizienterer Asylsysteme durch eine verstärkte operative und technische Unterstützung der Mitgliedstaaten (Schulungen, Vorsorgemaßnahmen, Informationsanalyse und -austausch): Dazu gehört beispielsweise die Unterstützung bei der Identifizierung und Registrierung von Drittstaatsangehörigen, die Unterstützung der nationalen Behörden bei der Abwicklung des Asylverfahrens – auch in Krisenfällen – sowie allgemein bei der Umsetzung des GEAS.
- Bereitstellung einer Reserve von 500 Experten: Diese Experten können auf Ersuchen der Mitgliedstaaten entsandt werden. Sie sollen im behördlichen Asylverfahren die Entscheidung durch nationale Behörden vorbereiten und in der Rechtsbehelfsphase unterstützend tätig werden können.
- Einheitliche und fundierte Entscheidungsfindung durch die Entwicklung operativer Normen, Standards und Leitlinien für die Umsetzung des EU-Asylrechts
- Bessere Überwachung und Berichterstattung über die Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung einer einheitlichen Praxis in ganz Europa (ab 31.12.2023): Im Rahmen dieses Monitorings kann bspw. geprüft werden, wie die Kriterien für die Bewertung des Schutzbedarfs und die Art des Schutzes, der den Antragstellern gewährt wird, eingehalten werden, einschließlich der Achtung der Grundrechte, des Kinderschutzes, der Einhaltung der Verfahrensgarantien und der Aufnahmebedingungen.

- Unterstützung beim Kapazitätsaufbau in Drittländern zur Verbesserung der dortigen Asyl- und Aufnahmesysteme und beim Resettlement der EU sowie der Mitgliedstaaten

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 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).

Unter bulgarischer Ratspräsidentschaft begannen die Trilogverhandlungen. 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. Unverändert positionierten sich die Mitgliedstaaten im AStV am 16.01.2019 dahingehend, dass die Zustimmung zur Resettlement-Verordnung insgesamt davon abhängt, 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. Am 07.12.2022 wurde vom AStV ein Verhandlungsmandat für die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf Grundlage des Trilogergebnis beschlossen.

Die Resettlement-Verordnung ist Bestandteil des neuen Migrations- und Asylpakets (vgl. Nr. III.4.). Die Kommission beließ ihren Vorschlag insoweit unverändert.

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu den zentralen politischen Punkten der Reform des GEAS eine politische Einigung erzielt. Zu den Hintergründen wird auf die Ausführungen unter

Nr. III.4. verwiesen. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

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 (vgl. Nr. VI.4.)
 - 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 (vgl. Nr. VI.5.)
 - 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 (vgl. Nr. IV.9.)
- 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, vgl. Nr. IV.2. und Nr. IV.5.; Darlegung von Optionen für die Einrichtung eines EU-Talentpools, vgl. Nr. IV.9.)
 - 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).

Die Kommission stellte den Innenministern der Mitgliedstaaten das Migrations- und Asylpaket am 08.10.2020 erstmals vor. Auf politischer Ebene erfolgten dann Diskussionen in den JI-Räten vom 13.11.2020, 14.12.2020, 07./08.06.2021, 15./16.07.2021, 07./08.10.2021 und 09.12.2021. Zu den Inhalten und Ergebnissen wird auf den Bericht des Berichtszeitraums 2021-2022 verwiesen.

Die französische Ratspräsidentschaft strebte dann ein schrittweises Vorankommen bei der GEAS-Reform und eine Gesamtbalance zwischen den verschiedenen Elementen des Migrations- und Asylpakets auf verschiedenen Stufen an („gradual approach“). Die Mehrheit der Mitgliedstaaten bestätigte beim JI-Rat am 10.06.2022 und formell beim AStV am 22.06.2022 die von der französischen Präsidentschaft vorgelegte erste Stufe des schrittweisen Ansatzes. Wichtigste Elemente dieser ersten Stufe waren:

- Einigung des Rates auf eine allgemeine Ausrichtung zur Screening-Verordnung

- Einigung des Rates auf eine allgemeine Ausrichtung zur Eurodac-Verordnung
- Solidaritätserklärung, die einen zeitlich begrenzten, freiwilligen Solidaritätsmechanismus vorsieht und in erster Linie die Übernahme von Asylsuchenden, insbesondere nach Seenotrettung, bzw. alternative, insb. finanzielle Solidaritätsbeiträge, beinhaltet sowie unter Koordinierung der Kommission operationalisiert wird.

Die tschechische Ratspräsidentschaft fokussierte sich im zweiten Halbjahr 2022 bei der Fortsetzung des schrittweisen Vorgehens vor allem darauf, dass Fortschritte bei den Verhandlungen zur Screening- und Eurodac-Verordnung erzielt werden und das Thema Solidarität und Verantwortung vorangebracht wird.

Dazu wurde im September 2022 mit dem Europäischen Parlament ein gemeinsamer Fahrplan vereinbart. Am 07.09.2022 unterzeichneten die Präsidentin des EP, der Vorsitzende des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, die Vorsitzende der Asyl-Kontaktgruppe und die Ständigen Vertreter der Tschechischen Republik, Schwedens, Spaniens, Belgiens und Frankreichs eine Vereinbarung über die Führung von Verhandlungen zwischen den Mitgesetzgebern im Hinblick auf die Reform der EU-Migrations- und Asylvorschriften bis Februar 2024. *„Um die gemeinsame Verpflichtung zu erfüllen, die Reform in der laufenden Legislaturperiode abzuschließen, sollten die Verhandlungen über die jeweiligen Dossiers bis Februar 2024 abgeschlossen sein. Das bedeutet, dass die Verhandlungen zwischen den Mitgesetzgebern bis spätestens Ende 2022 beginnen sollten. Wir glauben, dass die Europäische Union mit vereinten Kräften echte Fortschritte erzielen und noch vor Ende der laufenden Legislaturperiode zu Ergebnissen kommen kann“*, erklärten die tschechische Ratspräsidentschaft, die Kommission und das EP in der gemeinsamen Erklärung. Die Kommission begrüßte die politische Einigung auf den Fahrplan und sagte ihre uneingeschränkte Unterstützung zu, um die Verhandlungen voranzubringen.

Auf dieser Grundlage erfolgte mit dem Europäischen Parlament eine Verständigung dahingehend, dass die interinstitutionellen Verhandlungen zur Anerkennungsverordnung, Resettlement-Verordnung, Aufnahmerichtlinie, Screening-Verordnung und Eurodac-Verordnung im Paket aufgenommen bzw. wiederaufgenommen werden. Dafür passte der AStV am 07.12.2022 die Verhandlungsmandate des Rats für die Anerkennungsverordnung, die Resettlement-Verordnung und die Aufnahmerichtlinie an.

Die tschechische Ratspräsidentschaft legte zudem einen Vorschlag für das weitere Vorgehen bei der Reform des EU-Asylsystems auf der Grundlage ausgewogener Solidarität und Verantwortung vor. Das Konzept enthielt verschiedene Ideen, insbesondere in Bezug auf die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, die Krisenmanagement-Verordnung und das Verfahren an der Grenze in der Asylverfahrensverordnung. Im Fokus standen dabei Flexibilisierungen der Solidaritätsbeiträge sowie auf der Verantwortungsseite, unter anderen bei den Asylgrenzverfahren und bei den Zuständigkeitsregeln.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft gelang beim JI-Rat am 08.06.2023 die Einigung auf allgemeine Ausrichtungen des Rats zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung (Ratsdokument 10443/23) und zur Asylverfahrensverordnung (Ratsdokument 10444/23). Damit konnte zu diesen beiden Rechtsakten der Trilog beginnen.

Nach einer Aussprache im JI-Rat am 28.09.2023 erfolgte im Nachgang beim AStV vom 04.10.2023 eine Einigung auf die allgemeine Ausrichtung des Rats zur Krisenmanagement-Verordnung (Ratsdokument 13800/23). Unmittelbar danach begann auch zu diesem Rechtsakt der Trilog.

Am 20.12.2023 haben der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament dann unter spanischer Ratspräsidentschaft zu zentralen politischen Punkten der Reform des GEAS eine politische Einigung erzielt (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Asylverfahrensverordnung, Screening-Verordnung, Aktualisierung der Eurodac-Verordnung, Krisenmanagement-Verordnung).

Die Einigung umfasste politische Vorgaben, die unter belgischer Ratspräsidentschaft in den einzelnen Rechtstexten technisch umgesetzt wurden. Die angepassten Rechtstexte wurden am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Vorgelegt wurden auch die Aufnahme-Richtlinie, die Qualifikations-Verordnung und die Resettlement-Verordnung, zu denen bereits eine informelle Einigung vorlag.

Das GEAS-Reformpaket wurde vom Europäischen Parlament am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten der Reform im Mai 2024 auszugehen.

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.

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 internationalen 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/Rückführungs- oder Rückkehrpatenschaften 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 Kapazitäten/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. III.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 wiederaufgenommen 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 Wiederaufnahmegesuche 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).

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 zeigten 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 bestanden auch zur Notwendigkeit eines eigenen Solidaritätsmechanismus für Such- und Rettungseinsätze. Zu den Rückkehrpatenschaften bestanden 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 wurden teilweise auch eine klarere Definition von Migrationsdruck und nachvollziehbarere Kriterien für dessen Feststellung gefordert. Schließlich ging 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. Unter slowenischer Ratspräsidentschaft wurde das Thema Sekundärmigration behandelt. Hierbei wurde die Einbeziehung von Sekundärmigration in das künftige Solidaritätssystem erörtert, wobei sich ein geteiltes Meinungsbild zur Forderung einiger Mitgliedstaaten – darunter auch Deutschland – zeigte, Migrationsdruck durch Sekundärmigration bei der Gewichtung von Solidaritätsbeiträgen zu berücksichtigen.

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 begann mit der ersten Lesung der einzelnen Artikel und konzentrierte sich ebenso wie die nachfolgende slowenische Präsidentschaft im Rahmen der zweiten Lesung auf Diskussionen auf technischer Ebene. Dabei bestanden die politischen Konflikte fort. Die südlichen Mitgliedstaaten (Italien, Spanien, Griechenland, Malta, Zypern) forderten mehr „verpflichtende Solidarität“ und weniger Verantwortung. Insbesondere die östlichen Mitgliedstaaten (v.a. die Visegrad-Gruppe Polen, Ungarn, Tschechien, Slowakei) traten für „flexible Solidarität“ ein und lehnten jedwede Form von verpflichtender Umverteilung von Schutzsuchenden ab.

Auch in der französischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 waren die wichtigsten Kernfragen im Rahmen der Verhandlungen zur Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung

weiterhin Solidarität (insbesondere verpflichtende Verteilung) und Verhinderung von irregulärer Sekundärmigration. Das von der französischen Präsidentschaft im Januar 2022 vorgeschlagene schrittweise Vorgehen bei der GEAS-Reform in verschiedenen Stufen, das insbesondere auch den Solidaritätsmechanismus und Maßnahmen zur Verhinderung von Sekundärmigration im Rahmen der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung in den Fokus nahm, wurde von den Mitgliedstaaten überwiegend begrüßt und in der Folge danach weiter vorgegangen (siehe auch Einleitung zur Nr. III.4).

Zur ersten Stufe des schrittweisen Vorgehens gehörte die im Juni 2022 erfolgte politische Erklärung von 21 europäischen Staaten (18 Mitgliedstaaten sowie Norwegen, Liechtenstein und die Schweiz) zu einem freiwilligen Solidaritätsmechanismus zur Entlastung der Mittelmeerstaaten Griechenland, Zypern, Italien, Malta und Spanien. Der Mechanismus war nicht-legislativ und sollte für ein Jahr gelten. Eine Teilnahme daran war freiwillig.

Als weiteren Schritt erarbeitete die tschechische Ratspräsidentschaft einen Vorschlag für ein „Weiteres Vorgehen beim EU-Mechanismus für Solidarität und Krisenreaktion im Bereich Migration“. Das Konzept enthielt verschiedene Ideen, insbesondere in Bezug auf die Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, die Krisenmanagement-Verordnung und das Verfahren an der Grenze in der Asylverfahrensverordnung. Im Fokus standen dabei Flexibilisierungen der Solidaritätsbeiträge sowie auf der Verantwortungsseite, unter anderen bei den Asylgrenzverfahren und bei den Zuständigkeitsregeln.

Der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments hat dann am 28.03.2023 seinen Standpunkt beschlossen und vorgeschlagen, dass auf dieser Grundlage der Trilog aufgenommen werden solle. Der Standpunkt sah eine Modifikation der Zuständigkeitsregeln hinsichtlich etablierter familiärer oder bildungsbezogener Verbindungen zu einem Mitgliedstaat vor. Zudem wurden verpflichtende Umverteilungen im Rahmen des Solidaritätsmechanismus vorgeschlagen.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft einigten sich die Mitgliedstaaten am 08.06.2023 auf eine gemeinsame Rats-Verhandlungsposition. Diese sah vor:

- Solidaritätsmechanismus mit verbindlicher Solidarität und flexiblen Beiträgen
 - Beiträge:
 - Übernahmen von Asylsuchenden und Personen, die internationalen Schutz genießen (jährliche Mindestanzahl für Übernahmen bei 30.000, aber keine Verpflichtung)

- finanzieller Beitrag (Mindestbeitrag bei 20.000 € pro Übernahme; entspricht maximal 600 Mio. € jährlich)
- alternative Solidaritätsmaßnahmen, beispielsweise
 - Entsendung von Personal
 - Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Kapazitätsaufbau.
- sekundäre Solidaritätsmaßnahme: „Verrechnungen der Verantwortlichkeit“:
 - Übernahme der Zuständigkeit für die Prüfung eines Asylantrags durch beitragenden Mitgliedstaat bei Personen, die unter normalen Umständen in den zuständigen Mitgliedstaat (begünstigter Mitgliedstaat) überstellt würden
 - Sofern Übernahmezusagen der Mitgliedstaaten unter 60 % des für das betreffende Jahr ermittelten Gesamtsolidaritätsbedarfs liegen oder die in der Verordnung festgelegte Zahl (30 000) nicht erreichen, soll die Übernahme der Zuständigkeit verbindlich sein
- Modifikation der Zuständigkeitsregelungen
 - Beibehaltung des Prinzips der Zuständigkeit des Staates der Ersteinreise (Dauer: 2 Jahre)
 - Verlängerung der Überstellungsfrist bei Untertauchen auf 3 Jahre
 - Sonderfall Grenzverfahren: bei Ablehnung im Grenzverfahren Zuständigkeit für erneute Anträge bei 15 Monaten
 - Wiederaufnahmemitteilung ersetzt Wiederaufnahmeverfahren

Der Trilog begann am 13.06.2023 noch unter schwedischer Ratspräsidentschaft. Unter spanischem Ratsvorsitz wurde dann am 20.12.2023 mit dem Europäischen Parlament eine politische Einigung über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Asylverfahrensverordnung, Screening-Verordnung, Aktualisierung der Eurodac-Verordnung, Krisenmanagement-Verordnung) erzielt.

Hinsichtlich der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung einigte man sich auf

- einen Solidaritätsmechanismus mit verbindlicher Solidarität und flexiblen Beiträgen
 - ➔ i. W. Übernahme des Ratskompromisses
- Modifikation der Zuständigkeitsregelungen
 - Beibehaltung des Prinzips der Zuständigkeit des Staates der Ersteinreise (Dauer: 20 Monate)
 - Verlängerung der Überstellungsfrist bei Untertauchen auf 3 Jahre
 - Sonderfall: Einreise nach Seenotrettung (Zuständigkeitsdauer 12 Monate)

- Sonderfall Grenzverfahren (nach einer Ablehnung im Grenzverfahren beträgt die Zuständigkeit für erneute Anträge 15 Monate)
- Ergänzung um Sonderzuständigkeiten:
 - Im Fall des Vorliegens eines Zeugnisses (nicht älter als 6 Jahre), das von einer Bildungseinrichtung eines Mitgliedstaats nach einem dortigen Aufenthalt ausgestellt wurde, ist der ausstellende Mitgliedstaat für spätere Asylanträge zuständig
 - Zusammenführungen von Familien: Ausweitung auf Mitglieder der Kernfamilie, die sich aufgrund eines langfristigen EU-Aufenthalts in einem Land aufhalten, die Bürgerinnen bzw. Bürger eines Landes geworden sind, sowie neugeborene Kinder; jedoch keine Ausweitung des Familienbegriffs auf volljährige Geschwister
- Wiederaufnahmemitteilung ersetzt Wiederaufnahmeverfahren

Die Einigung wurde unter belgischer Ratspräsidentschaft im Rechtstext technisch umgesetzt. Der angepasste Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

Exkurs: Externe Dimension

- Aktionspläne mit prioritären Herkunfts- und Transitländern

Zur Stärkung der externen Dimension der europäischen Migrationspolitik hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 24./25.06.2021 zum Ausbau der Partnerschaften und der Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitländern aufgerufen, um den Verlust von Menschenleben zu verhindern und den Druck auf die europäischen Grenzen zu verringern. Sodann hat der Europäische Rat auf seiner Tagung vom 21./22.10.2021 dazu aufgerufen, die Aktionspläne für acht vorrangige Herkunfts- und Transitländer (Libyen, Marokko, Tunesien, Nigeria, Niger; Irak, Afghanistan; Bosnien-Herzegowina) auf der Grundlage konkreter Zeitpläne und mit einer angemessenen finanziellen Unterstützung umzusetzen.

Am 16.07.2023 unterzeichneten die EU und Tunesien eine Absichtserklärung (*Memorandum of Understanding*) zum Ausbau der gemeinsamen Zusammenarbeit. Eine Säule dieser Kooperation stellt die Zusammenarbeit im Bereich der Migration dar, welche

vorrangig vorangetrieben werden soll, etwa bei der Bekämpfung der Schleusernetzwerke, beim Kapazitätsaufbau der tunesischen Strafverfolgungsbehörden sowie bei der Unterstützung der freiwilligen Rückkehr und Wiedereingliederung von Migranten in ihre Herkunftsländer.

Am 07.03.2024 startete die EU eine Migrationspartnerschaft und einen Migrationsdialog mit Mauretanien. Die Migrationspartnerschaft mit Mauretanien dient dazu, unter Achtung der Menschenrechte und der Grundrechte solidarisch gemeinsam Verantwortung zu übernehmen und zusammenzuarbeiten. Sie stützt sich auf fünf Säulen („Neue Beschäftigungschancen“, „Schutz und Asyl“, „Förderung der legalen Migration“, „Engere Zusammenarbeit zur Verhinderung der irregulären Migration“ und „Stärkung des Grenzmanagements“). Die EU und Mauretanien werden einen Aktionsplan aufstellen, um die beschlossenen Maßnahmen zu koordinieren und die operative Zusammenarbeit zu steuern. Die Partnerschaft soll mit der Unterstützung von EU-Agenturen einschließlich Frontex umgesetzt werden.

Am 17.03.2024 unterzeichnete die EU eine gemeinsame Erklärung mit Ägypten für eine strategische Partnerschaft. Die Partnerschaft beruht auf insgesamt sechs Säulen; die vierte Säule betrifft Migration und Mobilität (u.a. 200 Mio. € EU-Mittel für wirksame Zusammenarbeit in den Bereichen Fachkräftepartnerschaften, Kontrolle der illegalen Migration und Bekämpfung von Menschenschmuggel).

- Operativer Mechanismus MOCADÉM

Die französische Ratspräsidentschaft setzte sich dafür ein, die externe Dimension der Migrationspolitik zu verstärken und zu diesem Zweck die „Einrichtung einer operativen Struktur zur Gewährleistung einer effizienten Steuerung und Koordinierung“ voranzutreiben. Mit Durchführungsbeschluss des Rates über den Mechanismus der operativen Koordinierung für die externe Dimension der Migration vom 12.01.2022 wurde der operative Mechanismus MOCADÉM mehrheitlich angenommen und hat seine Arbeit aufgenommen.

- Aktionsplan für das zentrale Mittelmeer

Im Vorfeld der außerordentlichen Tagung des JI-Rats am 25.11.2022 legte die Kommission einen EU-Aktionsplan für das zentrale Mittelmeer vor. Darin schlägt sie eine Reihe operativer Maßnahmen zur Bewältigung der unmittelbaren und anhaltenden Herausforderungen entlang der zentralen Mittelmeerroute vor. Der Aktionsplan beinhaltet

entlang von drei Säulen 20 Maßnahmen, um die irreguläre Migration zu verringern, Lösungen für Herausforderungen im Bereich Such- und Rettungseinsätze zu bieten und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken:

- 1. Säule: Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen.
- 2. Säule: bessere Koordination bei Such- und Rettungseinsätzen.
- 3. Säule: Intensivierung der Anstrengungen zur Umsetzung des freiwilligen Solidaritätsmechanismus

- Aktionsplan für Zusammenarbeit mit Westbalkan

Im Vorfeld des EU-Westbalkan-Gipfels am 6.12.2022 und der außerordentlichen Tagung des JI-Rats am 8.12.2022 legte die Kommission einen EU-Aktionsplan für den Westbalkan vor. Der Aktionsplan für den Westbalkan umfasst 20 operative Maßnahmen, die in fünf Säulen gegliedert sind:

- 1. Säule: Verbesserung des Grenzmanagements entlang der Routen
- 2. Säule: Zügige Asylverfahren und Unterstützung für Aufnahmekapazitäten
- 3. Säule: Bekämpfung der Schleuserkriminalität
- 4. Säule: Verbesserung der Rückführung und der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme
- 5. Säule: Abstimmung der Visumpolitik

- Aktionsplan für die westliche Mittelmeerroute und die Atlantik-Route

Im Vorfeld zur Tagung des JI-Rats am 08.06.2023 legte die Kommission einen EU-Aktionsplan für die westliche Mittelmeerroute und die Atlantikroute vor. Dieser Aktionsplan umfasst 18 operative Maßnahmen, die auf zwei Säulen aufbauen:

- 1. Säule: Intensivierung der Zusammenarbeit mit Partnerländern
- 2. Säule: Intensivierung der operativen Maßnahmen im Bereich Suche und Rettung, der Rückkehrverfahren sowie reibungslosere und schnellere freiwillige Solidarität

- Aktionsplan für die östliche Mittelmeerroute

Die Europäische Kommission legte am 18.10.2023 im Vorfeld der Tagung des JI-Rates am 19.10.2023 und der Tagung des Europäischen Rates am 26. und 27.10.2023 einen EU-Aktionsplan für den östlichen Mittelmeerraum mit gezielten operativen Maßnahmen zur Steuerung der Migration entlang dieser Route vor. Sie ergänzt damit die bereits vorgelegten Aktionspläne für die westliche Balkanroute, das zentrale Mittelmeer, das westliche Mittelmeer und die Atlantik-Route.

Der Aktionsplan baut auf bestehenden Maßnahmen wie der *Toolbox für Verkehrsunternehmen* auf, die sich mit der Nutzung kommerzieller Verkehrsmittel zur Erleichterung der irregulären Migration in die EU befasst, sowie auf Projekten zur Bekämpfung des Menschensmuggels. Er soll die Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den EU-Agenturen (Frontex, EUAA, Europol) und den Behörden der Mitgliedstaaten im Bereich Migration und Grenzmanagement stärken.

Der Aktionsplan enthält 29 gezielte operative Maßnahmen, die in vier Hauptbereiche gegliedert sind:

- 1. Säule: Verhinderung der irregulären Ausreise, Bekämpfung der Schleuserkriminalität und Schaffung legaler Migrationswege
 - 2. Säule: Stärkung einer wirksamen Grenzverwaltung entlang der östlichen Mittelmeerroute, auch in den Herkunfts- und Transitländern
 - 3. Säule: Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern im Bereich Rückkehr und Rückübernahme (u.a. vollständige und wirksame Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung und Förderung des EU-Türkei-Rückübernahmeabkommens)
 - 4. Säule: Sicherstellung einer effizienten Migrationssteuerung, Verbesserung der Asylverfahren und Förderung ausreichender Aufnahmekapazitäten
- 10-Punkte-Aktionsplan Lampedusa

Die Kommission legte am 17.09.2023 zudem einen 10-Punkte Aktionsplan als Reaktion auf sehr hohen Ankunftsahlen auf Lampedusa vor. Dieser enthält zehn Ziele:

 1. Unterstützung Italiens durch die Europäische Kommission, die Asylagentur der Europäischen Union und Frontex
 2. Unterstützung bei der Überstellung von Migrant*innen aus Lampedusa – Aufnahmen im Rahmen des freiwilligen Solidaritätsmechanismus
 3. Unterstützung durch Frontex, um eine rasche Rückführung zu gewährleisten
 4. Intensivierung der Anstrengungen zur Bekämpfung von Schleusern
 5. Verstärkung der See- und Luftüberwachung
 6. Vorgehen gegen die Logistikketten der Schleuserbanden (Entsorgung und Vernichtung von sichergestellten Booten)
 7. Unterstützung bei der Durchführung von Asylverfahren durch die Asylagentur der Europäischen Union

8. Legale Migration: über die Aufnahme aus humanitären Gründen sollen Migranten echte Alternativen geboten werden
9. Verstärkte Zusammenarbeit mit dem UNHCR und der IOM: vermehrte unterstützte freiwillige Rückkehr
10. Arbeit mit Tunesien an der Umsetzung des Memorandum of Understanding (s.o.)

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).

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 „Grenznähe“, „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 wurden von der portugiesischen Ratspräsidentschaft erste Kompromissvorschläge vorgelegt, die anhand der Beiträge der Mitgliedstaaten erstellt und in der RAG Grenzen artikelweise diskutiert wurden. Im Anschluss daran erfolgte eine Verweisung des Dossiers auf die Ebene der JI-Referenten, um die Beratungen weiter zu beschleunigen und auf die wesentlichen Aspekte zu konzentrieren. Von März bis April 2021 wurden zwei weitere Prüfungen mit artikelweiser Lesung durchgeführt. Daran anschließend legte die portugiesische Ratspräsidentschaft im Mai 2021 einen weiteren Kompromisstext vor. Im Rahmen der Tagung des JI-Rates am 08.10.2021 wurde über die Frage nach einem separaten und zeitnahen Abschluss der Screening-Verordnung – losgelöst von den anderen Legislativakten des Migrations- und Asylpakets – diskutiert. Zwar sprach sich die Mehrheit für ein solches Vorgehen aus, allerdings konnte aufgrund der blockierenden Haltung einiger Mitgliedstaaten keine Einigung erzielt werden.

Darüber hinaus wurde am 30.11.2021 im LIBE-Ausschuss des Parlaments der Berichtsentwurf zur Screening-Verordnung von der Berichterstatterin vorgestellt. Sie stimmte der grundsätzlichen Zielsetzung der Kommission zu, so schnell wie möglich die Identität eines Drittstaatsangehörigen festzustellen und auf potentielle Sicherheitsrisiken zu überprüfen. Wesentliche Änderungsvorschläge unterbreitete sie aber in den Bereichen Fiktion der Nichteinreise, Ort und Dauer des Screening-Verfahrens, Abgleich mit sämtlichen Datenbanken sowie zum Grundrechteüberwachungsmechanismus.

Der AStV nahm am 22.06.2022 das Verhandlungsmandat des Rates über die Screening-Verordnung an. Diese wurde aus dem „Paketansatz“ herausgelöst (siehe auch Einleitung zur Nr. III.4). Der dem Verhandlungsmandat zugrundeliegende Kompromisstext sollte mehr Flexibilität für die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Standorte, an denen das Screening angewendet werden kann, als auch in Bezug auf die Maßnahmen, die ergriffen werden können, um die Fluchtgefahr während des Verfahrens auszuräumen, gewährleisten.

Der LIBE-Ausschuss beschloss am 28.03.2023 seinen Standpunkt und schlug vor, dass auf dieser Grundlage der Trilog aufgenommen werden solle. Am 20.04.2023 stimmte das Europäische Parlament der Aufnahme der interinstitutionellen Verhandlungen zu. Nach den Vorstellungen des EP soll das Screening auf die EU-Außengrenzen beschränkt sein sowie die Örtlichkeit für das durchzuführende Screening flexibel sein, d.h. nicht nur an der Grenze oder in Grenznähe stattfinden können. In ihren Änderungsanträgen schlugen die Abgeordneten

außerdem einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte vor, der auch die Grenzüberwachung überprüfen soll.

Der Trilog begann im April 2023 noch unter schwedischer Ratspräsidentschaft. Unter spanischem Ratsvorsitz wurde dann am 20.12.2023 mit dem Europäischen Parlament eine politische Einigung über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Asylverfahrensverordnung, Screening-Verordnung, Aktualisierung der Eurodac-Verordnung, Krisenmanagement-Verordnung) erzielt.

Hinsichtlich der Screening-Verordnung sieht die Einigung vor, dass Personen, welche die Voraussetzungen für die Einreise in die EU nicht erfüllen, an den Außengrenzen bis zu sieben Tage lang einem Screening-Verfahren vor der Einreise unterzogen werden, das die Identifizierung, die Erfassung biometrischer Daten sowie Gesundheits- und Sicherheitskontrollen umfasst. Die besonderen Bedürfnisse von Kindern werden berücksichtigt, und jeder Mitgliedstaat soll über einen unabhängigen Überwachungsmechanismus verfügen, um die Achtung der Grundrechte zu gewährleisten. Erfolgt das Screening nicht an den EU-Außengrenzen, soll es auch bei Aufgriffen innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten zur Anwendung kommen.

Die Einigung wurde unter belgischer Ratspräsidentschaft im Rechtstext technisch umgesetzt. Der angepasste Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

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 Transitzonen oder in deren Nähe
- Inhaftierung im Rahmen des Asyl- und Rückführungsverfahrens an der Grenze nach Maßgabe des 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).

Ab Mitte Oktober 2020 fand die erste Lesung des Änderungsvorschlags zur Asylverfahrens-Verordnung in der RAG Asyl statt. Hinsichtlich der einzelnen Diskussionspunkte (u.a. Wahl des Rechtsinstruments, Ausnahmen vom Grenzverfahren und die Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens) wird auf den vorherigen Bericht verwiesen.

Die portugiesische Ratspräsidentschaft legte am 21.04.2021 einen überarbeiteten Textentwurf vor und begann mit der zweiten Lesung des Vorschlags. Dabei wurde in der RAG Asyl und im SCIFA vor allem das Asylgrenzverfahren – unterstützt von verschiedenen Simulationen – diskutiert. Strittige Punkte waren insbesondere der verpflichtende Anwendungsbereich und die Ausnahmen vom Asylgrenzverfahren, die Begrifflichkeit des „Festhaltens“ an der Grenze, die Erweiterung des Familienbegriffs sowie das Rechtsmittelverfahren.

Im November 2021 legte die slowenische Ratspräsidentschaft einen überarbeiteten Text des geänderten Vorschlags vor, der vor allem Änderungen technischer Natur enthielt. Dieser Vorschlag wurde im Rahmen einer dritten Lesung diskutiert, die im Dezember 2021 abgeschlossen wurde.

Im Rahmen der RAG Asyl nahm die tschechische Ratspräsidentschaft die Arbeit an der Asylverfahrensverordnung wieder auf, um eine größere Konvergenz des EU-Asylsystems zu erreichen und an die von den vorangegangenen Vorsitzen geleistete Arbeit anzuknüpfen. Dieses Mal entschied sich der Vorsitz jedoch dafür, den gesamten Text des Legislativvorschlags (mit Ausnahme des Grenzverfahrens) und nicht nur die durch den Vorschlag von 2020 geänderten Bestimmungen zu prüfen. Ziel war, festzustellen, welche Teile des Textes als stabil betrachtet werden können, welche Bestimmungen einer weiteren Feinabstimmung bedürfen und welche Bestimmungen auf höherer, politischer Ebene erörtert werden müssen, um zu einer Einigung auf eine allgemeine Ausrichtung des Rats zu gelangen.

Im AStV vom 20.12.2022 konnte dann eine Einigung über eine partielle Ausrichtung des Rats zur Asylverfahrens-Verordnung erzielt werden. Hiervon ausgenommen wurden das Konzept sicherer Drittstaaten, Grenzverfahren und Rechtsmittel, da hier noch politische Einigungen ausstanden. Deutschland stimmte zu und gab eine Protokollerklärung dahingehend ab, dass davon ausgegangen werde, dass seine nationalen Regelungen zu dem Rechtsinstitut des so genannten Familienasyls sowohl mit dem Vorschlag der Asylverfahrensverordnung in der Fassung vom 19.12.2022 als auch mit dem Vorschlag der Qualifikationsverordnung in der Fassung vom 16.12.2022 im Einklang stehen. Zudem verstehe man die Vermutensregelung

zur Volljährigkeit eines Antragstellers so, dass die Weigerung aus guten Gründen, sich einer medizinischen Altersfeststellung zu unterziehen, eine Erwägung sein kann, die in die Einschätzung zur Widerlegung der Vermutung mit einfließen kann.

Der LIBE-Ausschuss aktualisierte am 28.03.2023 das ursprüngliche Verhandlungsmandat für den Trilog im Hinblick auf die geänderten Vorschläge. Die Abgeordneten sprachen sich insbesondere dafür aus, dass Alternativen zur Inhaftierung und weniger strenge Maßnahmen Vorrang haben. Am 20.04.2023 sprach sich das Europäische Parlament für die Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen aus.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft einigten sich die Mitgliedstaaten am 08.06.2023 mit qualifizierter Mehrheit auf ein gemeinsames Verhandlungsmandat. Zu den strittigen Punkten wurden dabei folgende Kompromisse vorgesehen:

- Bei den maximal zwölf Wochen dauernden Asylverfahren an den EU-Außengrenzen für Asylsuchende aus Herkunftsländern mit einer regelmäßigen Schutzquote von 20 % und niedriger wurde eine jährliche Kappungsgrenze beschlossen, ab der ein betroffener Mitgliedstaat keine Asylgrenzverfahren mehr durchführen muss. Die Kappungsgrenze soll das Vierfache der für den jeweiligen Mitgliedstaat bestimmten adäquaten Kapazität für das Grenzverfahren betragen. Unionsweit soll diese adäquate Kapazität auf 30.000 festgelegt werden, die Kappungsgrenze damit unionsweit gesehen auf 120.000. Auf Familien mit Kindern soll das Grenzverfahren Anwendung finden; unbegleitete Minderjährige sollen vom Grenzverfahren nicht umfasst sein.
- Beim Konzept der sicheren Drittstaaten (= Ablehnung eines Asylantrags als unzulässig wegen bestehender adäquater Schutzmöglichkeit in einem Drittstaat) soll ein sogenanntes Verbindungselement erforderlich sein. Das heißt, dass eine Ablehnung nicht in Betracht kommen soll, wenn der Antragsteller keine Verbindung zum Drittstaat hatte, wozu konkrete Beispiele genannt werden. Die Beurteilung, ob eine solche Verbindung besteht, soll den Mitgliedstaaten obliegen.

Unter spanischem Ratsvorsitz wurde dann am 20.12.2023 mit dem Europäischen Parlament eine politische Einigung über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Asylverfahrensverordnung, Screening-Verordnung, Aktualisierung der Eurodac-Verordnung, Krisenmanagement-Verordnung) erzielt.

Hinsichtlich der Asylverfahrensverordnung sind bezüglich der Einigung folgende Punkte hervorzuheben:

- Günstigere Bestimmungen nur möglich, wenn in der Verordnung explizit vorgesehen (so z.B. hinsichtlich anderer humanitärer Titel wie dt. Familienflüchtlingsschutz)
- Unentgeltliche Rechtsberatung im gesamten Verwaltungs- und Rechtsbehelfsverfahren; unentgeltliche rechtliche Unterstützung und Vertretung im Rechtsbehelfsverfahren
- Besondere Garantien für Minderjährige (u.a. Recht auf Anhörung, Vertretung und multidisziplinäre Altersbeurteilung)
- Schnellere Bearbeitung von Asylanträgen (grds. sechs Monate für Erstentscheidung); kürzere Fristen für offensichtlich unbegründete oder unzulässige Anträge (drei Monate im beschleunigten Verfahren)
- (Verpflichtende) Grenzverfahren
 - Verpflichtend anwendbar für Personen, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen, oder die Behörden durch falsche Angaben zur Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht haben, sowie für Personen aus Ländern mit einer Asylanerkennungsquote von weniger als 20 %
 - Besondere Verfahrensgarantien für Familien mit Kindern unter zwölf Jahren (u.a. prioritäre Verfahrensprüfung und Unterbringung nur in Einrichtungen, die der Aufnahmerichtlinie entsprechen)
 - Unbegleitete Minderjährige werden vom Grenzverfahren ausgeschlossen
 - Fiktion der Nichteinreise
 - Adäquate Kapazität von 30.000 Aufnahmeplätzen auf EU-Ebene mit einer jährlichen Kappungsgrenze von 120.000
 - Dauer: Max. zwölf Wochen für gesamtes Verfahren ab Registrierung
 - Unabhängiges Grundrechts-Monitoring durch die Europäische Asylagentur (EUAA)
- Sichere-Staaten-Konzepte
 - Konzept des ersten Asylstaats
 - Konzept des sicheren Drittstaats (Verbindungselement notwendig)
 - Konzept des sicheren Herkunftslandes
- Kein automatischer Suspensiveffekt u.a. bei Ablehnungsentscheidungen im beschleunigten Verfahren, im Grenzverfahren und bei Unzulässigkeitsentscheidungen

Die Einigung wurde unter belgischer Ratspräsidentschaft im Rechtstext technisch umgesetzt. Der angepasste Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

4.1.4. Verordnung zur Einrichtung eines Rückkehrverfahrens an der Grenze

Vorschlag für eine Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Rückkehrverfahrens an der Grenze und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1148

Der Verordnungsentwurf umfasst zunächst die in der Asylverfahrensverordnung und der Krisenmanagement-Verordnung enthaltenen Regelungen zum Rückkehrverfahren sowie damit im Zusammenhang stehende Regelungen. Grund für die Übernahme jener Regelungen in eine gesonderte Verordnung ist die Bewertung der Rechtsdienste des Europäischen Parlaments und des Rates zur variablen Geometrie.

Der Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AstV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

4.1.5. 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-/Ausreisesystems (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 Vorschlägen 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 diesem Zusammenhang
- die Abbildung des Zuständigkeitswechsels nach erfolgter Relocation in Eurodac
- der Umfang der gespeicherten Informationen und die Speicherdauer

Unter der portugiesischen Ratspräsidentschaft wurden die Verhandlungen zur Reform der Eurodac-Verordnung nicht weiter fortgesetzt. Die Ratspräsidentschaft war der Ansicht, dass eine Einigung nicht erreicht werden kann, und beschloss, die Beratungen im Rat in diesem Stadium nicht weiter zu verfolgen.

Am 13.04.2021 wurde im LIBE-Ausschuss der Berichtsentwurf des Berichterstatters im Europäischen Parlament vorgestellt und diskutiert. Er hat insbesondere vorgeschlagen, die in Eurodac gespeicherten Daten zur Bekämpfung des Schleuserwesens zu nutzen, die vorgeschlagene neue Kategorie der Seenotrettungsfälle zu streichen und Frontex einen umfassenden Zugriff auf Eurodac zu ermöglichen.

Im September 2021 legte die slowenische Ratspräsidentschaft eine überarbeitete Textfassung vor, die keine Verweise auf die anderen Rechtsakte des Migrations- und Asylpaket enthielt. Die Verhandlungen in der RAG Asyl wurden daraufhin wieder fortgesetzt und am 20.10.2021 abgeschlossen.

Die darauffolgenden Beratungen auf Ebene der JI-Referenten wurden am 15. und 25.11.2021 mit dem Ziel fortgesetzt, die Verhandlungen voranzubringen. Im Rahmen der letzten Sitzungen erklärte sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten mit den Änderungen auf technischer Ebene einverstanden und forderte einen möglichst schnellen Abschluss der Verordnung. Allerdings konnte ein rascher Abschluss aufgrund der blockierenden Haltung einiger Mitgliedstaaten, die den Paketcharakter sämtlicher Vorschriften betonen, in der Folge nicht erzielt werden.

Die französische Ratspräsidentschaft plante, im Rahmen des schrittweisen Vorgehens dann auch eine Einigung im Hinblick auf die Eurodac-Verordnung zu erzielen. Im Mittelpunkt der

Diskussion standen hierbei die Einführung einer neuen SAR-Kategorie sowie die Fristen für die Eurodac-Registrierung.

Der AStV nahm am 22.06.2022 das Verhandlungsmandat des Rates über die Eurodac-Verordnung an. Diese wurde aus dem „Paketansatz“ herausgelöst (siehe auch Einleitung zur Nr. III.4). Mit dem Kompromisstext zur Eurodac-Verordnung soll es ermöglicht werden, besser gegen irreguläre Bewegungen vorzugehen und die Rückkehr von Menschen in einer irregulären Situation zu erleichtern. Insbesondere soll eine bessere Identifizierung von Personen, die ggf. Mehrfachanträge stellen, möglich sein. Der Inhalt der Datenbank wird auch mit neuen biometrischen Daten wie Gesichtsbildern angereichert. Die Verordnung soll auch die vollständige Interoperabilität mit anderen europäischen Informationssystemen ermöglichen. Darüber hinaus sollen neue Kategorien für „Seenotrettungsfälle“ und „Personen, die vorübergehenden Schutz nach der Massenzustrom-Richtlinie erhalten“ geschaffen werden.

Am 12.12.2022 legte das EP dann seine Position im Hinblick auf die Verhandlungen mit dem Rat fest. Dabei sprachen sich die Abgeordneten mitunter für die Aufnahme von Personen, die an Neuansiedlungsprogrammen teilnehmen, in die Datenbank aus, nicht aber für die Schaffung einer neuen Kategorie von Personen, die nach Such- und Rettungsaktionen auf See von Bord gehen. Zudem wollen die Abgeordneten die Datenschutzbestimmungen verschärfen, indem sie eine koordinierte unabhängige Aufsicht über die Datenverarbeitungsaktivitäten in Eurodac und den Zugang zu den Daten durch nationale Behörden und EU-Agenturen, insbesondere die Asylagentur der Europäischen Union, Frontex und Europol, nur dann fordern, wenn dies für die Erfüllung bestimmter Aufgaben unbedingt erforderlich ist.

Unter spanischem Ratsvorsitz wurde dann am 20.12.2023 mit dem Europäischen Parlament eine politische Einigung über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen (Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung, Asylverfahrensverordnung, Screening-Verordnung, Aktualisierung der Eurodac-Verordnung, Krisenmanagement-Verordnung) erzielt.

Wesentliche Inhalte der Einigung betreffend die Eurodac-VO sind:

- Erweiterung der Eurodac-Fingerabdruck-Datenbank um zusätzliche biometrische Daten wie Gesichtsbilder; dadurch soll künftig effektivere Registrierung und Identifizierung möglich sein.
- Erweiterter Personenkreis:

- Zusätzlich zu den gespeicherten Daten von Asylsuchenden und illegal Einreisenden wird die Datenbank auch Daten von Personen enthalten, die nach nationalen oder EU-Neuansiedlungsregelungen neu angesiedelt werden oder vorübergehenden Schutz genießen.
- Absenkung des Alters für die verpflichtende Identifizierung von 14 auf 6 Jahre.
- Unter bestimmten Umständen Erfassung von Bedrohungen durch eine Person für die Sicherheit eines Mitgliedstaates.
- Zugriff für Strafverfolgungsbehörden zur Eurodac-Datenbank.

Die Einigung wurde unter belgischer Ratspräsidentschaft im Rechtstext technisch umgesetzt. Der angepasste Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

4.1.6. Verordnung zur Bewältigung von Krisensituationen und Fällen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl

Die Vorschläge der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Krisensituationen und Situationen höherer Gewalt im Bereich Migration und Asyl sowie für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl wurden im Rahmen der mit dem Europäischen Parlament erzielten Einigung vom 20.12.2023 zusammengelegt.

4.1.6.1. 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).

Am 30.11.2021 stellte der Berichterstatter des Europäischen Parlaments für die Krisenmanagement-VO seinen Berichtsentwurf vor. Die Krisenmanagement-VO Sorge für Solidarität in Fällen von Massenzustrom, Seenotrettung und Evakuierungsprogrammen (z.B. Afghanistan). Im Berichtsentwurf wurde vorgeschlagen, auch Situationen lokaler und regionaler Krisen zu berücksichtigen. In Krisensituationen seien drei Maßnahmen zu ergreifen:

- Ein verpflichtender Umverteilungsmechanismus, basierend auf einem festen Verteilungsschlüssel mit den Kriterien BIP, Bevölkerungszahl, Beschäftigungsrate des Mitgliedstaats;
- eine zeitlich befristete Verlängerung der Registrierungsfrist auf bis zu drei Wochen sowie
- die Gewährung eines „prima facie“-Schutzes.

Die prioritär zu ergreifende Maßnahme in Krisensituationen müsse die Umverteilung (relocation) sein. Darüber hinaus schlug der Berichterstatter vor, innerhalb der Organisationsstruktur der Kommission einen EU-Umverteilungskordinator zu benennen, um die unter Druck geratenen Mitgliedstaaten zu unterstützen.

Der federführende LIBE-Ausschuss stimmte am 20.04.2023 der Aufnahme von interinstitutionellen Verhandlungen zu.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft wurde die Zusammenlegung der Krisenverordnung mit der Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl im Rat erörtert.

Der Rat einigte sich am 04.10.2023 unter spanischer Ratspräsidentschaft auf ein Verhandlungsmandat, welches die Aufnahme der Instrumentalisierungssituation in die Krisenverordnung vorsah. In Krisensituationen oder im Fall höherer Gewalt soll es den Mitgliedstaaten gestattet werden, besondere Vorschriften für das Asyl- und das Rückkehrverfahren anzuwenden. Unter anderem soll die Registrierung von Anträgen auf internationalen Schutz spätestens vier Wochen nach Antragstellung abgeschlossen werden. Ein Mitgliedstaat, der sich in einer Krisensituation befindet, soll von anderen EU-Ländern Solidaritätsbeiträge anfordern können. Diese Beiträge sollen in folgender Form geleistet werden können:

- Umsiedlung von Asylsuchenden oder Personen, die internationalen Schutz genießen, aus dem Mitgliedstaat, der sich in einer Krisensituation befindet, in beitragende Mitgliedstaaten
- „Verrechnungen der Verantwortlichkeit“, d. h. der unterstützende Mitgliedstaat übernimmt die Prüfung von Asylanträgen, für die er nach den Regelungen der Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung an sich nicht zuständig ist, um den Mitgliedstaat, der sich in einer Krisensituation befindet, zu entlasten
- Finanzielle Beiträge oder alternative Solidaritätsmaßnahmen

Ebenfalls unter spanischem Ratsvorsitz wurde dann am 20.12.2023 mit dem Europäischen Parlament eine politische Einigung über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen, hierunter auch die Krisenverordnung, erzielt. Dieser Kompromiss beinhaltet die Aufnahme der Instrumentalisierungssituation in die Krisenverordnung und sieht vor, dass im Fall einer Krise oder höherer Gewalt es den betroffenen Mitgliedstaaten gestattet werden kann, von bestimmten Vorschriften für das Asyl- und das Rückkehrverfahren abzuweichen, u.a.:

- Verlängerung des Registrierungszeitraums von Anträgen auf internationalen Schutz von sieben Tagen auf vier Wochen nach Antragstellung
- Möglichkeit der Änderung des Anwendungsbereichs des Grenzverfahrens (beispielsweise durch Anhebung des Schwellenwerts bei der Anerkennungsquote auf 50 %)
- Einforderung von Solidaritätsbeiträgen durch den betroffenen Mitgliedstaat:
 - Übernahme von Asylsuchenden oder Personen, die internationalen Schutz genießen, aus einem Mitgliedstaat in einer Krisensituation durch unterstützende Mitgliedstaaten
 - Verrechnung der Verantwortlichkeiten (s.o.)
 - Finanzielle Beiträge oder alternative Solidaritätsmaßnahmen

Die Einigung wurde unter belgischer Ratspräsidentschaft im Rechtstext technisch umgesetzt. Der angepasste Rechtstext wurde am 08.02.2024 im AStV sowie am 14.02.2024 im LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments bestätigt. Das Europäische Parlament hat den Rechtstext am 10.04.2024 angenommen. Nach der noch ausstehenden formellen Zustimmung des Rates ist von einem Inkrafttreten im Mai 2024 auszugehen.

4.1.6.2. Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl:

COM(2021) 890 final

Die Kommission legte am 14.12.2021 neben bereits im neuen Migrations- und Asylpaket enthaltenen Maßnahmen den Vorschlag für ein neues Instrument vor, um die außergewöhnlichen Umstände einer Instrumentalisierung von Migration anzugehen. Der Verordnungsvorschlag, der mit dem Vorschlag zur Änderung des Schengener Grenzkodexes

vorgelegt wurde (vgl. Nr. VI.2.2.), befasst sich mit der Situation von Instrumentalisierung (neue Definition im Schengener Grenzkodex) unter den Gesichtspunkten Migration, Asyl und Rückkehr.

Ziel dieses Vorschlags ist es, mit einer Instrumentalisierung von Migration konfrontierte Mitgliedstaaten zu unterstützen, indem ein spezifisches Notverfahren für das Migrations- und Asylmanagement eingerichtet wird und erforderlichenfalls Unterstützungs- und Solidaritätsmaßnahmen vorgesehen werden, um die Ankunft von Personen, die von einem Drittland instrumentalisiert wurden, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte auf geordnete, humane und menschenwürdige Weise zu bewältigen.

Der Verordnungsvorschlag ist als legislative Folgemaßnahme zum Vorschlag für vorläufige Notfallmaßnahmen zugunsten Lettlands, Litauens und Polens gemäß Art. 78 Abs. 3 AEUV zur Bewältigung der Situation an der Außengrenze mit Belarus gedacht (vgl. anschließender Exkurs). Mit dem Vorschlag soll ein dauerhaftes Instrument geschaffen werden, das im Bedarfsfall schnell aktiviert werden kann. Es soll nicht nur eine wirksame Reaktion ermöglichen, sondern auch eine Präventivmaßnahme sein, indem es die Bereitschaft der EU zum schnellen Handeln demonstriert.

Der Vorschlag umfasst weitgehend die verschiedenen Möglichkeiten, die Lettland, Litauen und Polen im Rahmen des Vorschlags für einen Beschluss des Rates über vorläufige Sofortmaßnahmen zugunsten dieser Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden. Die inhaltlichen Schwerpunkte des Vorschlags sind insbesondere:

- Möglichkeit für die betroffenen Mitgliedstaaten, Asylanträge nur an besonderen Registrierungsstellen in der Nähe der Grenze einschließlich der zu diesem Zweck benannten Grenzübergangsstellen zu registrieren und dort eine wirksame Möglichkeit zur tatsächlichen förmlichen Antragstellung zu bieten; Antragsteller sollen ordnungsgemäß darüber informiert werden, wo ihr Antrag registriert und gestellt werden kann.
- Möglichkeit der Verlängerung der Registrierungsfrist auf bis zu vier Wochen; Priorisierung von Anträgen Minderjähriger und ihrer Familienangehörigen.
- Möglichkeit, das Asylgrenzverfahren gemäß dem Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung auf alle Anträge anzuwenden; keine Anwendung oder Beendigung des Asylgrenzverfahrens, wenn Voraussetzung für Asylgrenzverfahren nicht (mehr) erfüllt sind oder wenn die Bedingungen nicht eingehalten werden können (bspw.

aus medizinischen Gründen); Möglichkeit, die Dauer des Asylgrenzverfahrens auf 16 Wochen zu erweitern.

- Im Rahmen der Aufnahme gewährte materielle Leistungen: Möglichkeit, vorübergehend lediglich Grundbedürfnisse der Antragsteller zu decken (unter uneingeschränkter Achtung der Menschenwürde und Einhaltung grundlegender humanitärer Standards).
- Möglichkeit, vom Vorschlag für eine Asylverfahrensverordnung und von der Neufassung der Rückführungsrichtlinie abzuweichen und ein Notfall-Rückführungsverfahren anzuwenden.
- Möglichkeit, Unterstützung und Solidaritätsmaßnahmen von anderen Mitgliedstaaten sowie Unterstützung von den EU-Agenturen (EUAA, Frontex, Europol) im Rahmen ihrer Mandate zu beantragen; die EU-Agenturen können diese entsprechend ihrer Mandate auch selbst anbieten.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen zeitlich befristet sein. Der Vorschlag sieht vor, dass ein Mitgliedstaat, der mit der Instrumentalisierung von Migration konfrontiert ist, ein Ersuchen an die Kommission richtet. Die Kommission kann daraufhin dem Rat vorschlagen, die Anwendung der Ausnahmeregelungen mit einem Durchführungsbeschluss zu genehmigen.

Am 22.07.2022 fand die erste Lesung in der RAG Asyl unter tschechischer Ratspräsidentschaft statt. Eine Prüfung der einzelnen Artikel des Vorschlags baute auf der ersten Vorstellung und den allgemeinen Beratungen auf, die unter französischem Vorsitz im März 2022 stattgefunden hatten. In der Sitzung vom 08.09.2022 legte die Ratspräsidentschaft einen ersten Kompromissvorschlag vor:

- Aufgreifen der bereits im Schengener Grenzkodex enthaltenen Definition der Instrumentalisierung: *„eine Situation, in der ein Drittland oder ein nichtstaatlicher Akteur die Einreise von Drittstaatsangehörigen an die Außengrenzen der EU oder eines Mitgliedstaats mit dem Ziel fördert oder erleichtert, die Union oder einen Mitgliedstaat zu destabilisieren, und in der solche Handlungen wesentliche Funktionen eines Mitgliedstaats, einschließlich der Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung oder des Schutzes seiner nationalen Sicherheit, gefährden können“*
- Einfügung eines Verweis auf die Situation Zyperns gegenüber dem Nordteil der Insel: *„Obwohl die Demarkationslinie keine Außengrenze darstellt, muss eine Situation, in der ein Drittland oder ein nichtstaatlicher Akteur die Bewegung von Drittstaatsangehörigen über die Demarkationslinie fördert oder erleichtert, als Instrumentalisierung betrachtet werden“*

- Änderungen einiger Aspekte des Dringlichkeitsverfahrens für die Asyl- und Migrationssteuerung, das unter diesen Umständen auf alle ankommenden Personen angewendet werden kann
- Festlegung zulässiger Ausnahmeregelungen, wie z. B. Bearbeitungszeiten oder eingehende Anhörungen von Asylbewerbern, auf die in bestimmten Fällen verzichtet werden kann

Nach weiteren Beratungen und Anpassungen wurde von der tschechischen Ratspräsidentschaft für den AStV am 07.12.2022 der Entwurf einer partiellen allgemeinen Ausrichtung vorgelegt. Dieser fand keine qualifizierte Mehrheit unter den Mitgliedstaaten. Dem Ji-Rat am 08.12.2022 wurde daher lediglich ein Fortschrittsbericht vorgelegt.

Unter schwedischer Ratspräsidentschaft wurde die Zusammenlegung der Krisenverordnung mit der Verordnung zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl im Rat erörtert.

Der Rat einigte sich am 04.10.2023 unter spanischer Ratspräsidentschaft auf ein Verhandlungsmandat, welches die Aufnahme der Instrumentalisierungssituation in die Krisenverordnung vorsieht (vgl. Nr. IV.4.1.6.1). Am 20.12.2023 erfolgte dann eine politische Einigung zwischen Rat und Europäischem Parlament über die Kernelemente der fünf zentralen Verordnungen, hierunter auch die Krisenverordnung. Dieser Kompromiss beinhaltet die Aufnahme der Instrumentalisierungssituation in die Krisenverordnung (vgl. Nr. IV.4.1.6.1).

4.2. Nichtlegislative Vorschläge

Empfehlung der Kommission vom 23.09.2020 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 23.09.2020 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 Seeschiffahrtsorganisation

- 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

Auf Initiative der Kommission tagte die Kontaktgruppe der EU-Staaten zur Koordinierung von Seenotrettungen („European Search and Rescue Contact Group“) erstmals am 22.03.2021.

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 nichtstaatlichen 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 23.09.2020 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 komplementärer 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 kündigte hierzu die Einleitung einer öffentlichen Konsultation (inzwischen erfolgt) sowie die – inzwischen ebenfalls erfolgte – 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, vgl. Nr. IV.2., Nr. IV.5. und Nr. IV.9.). Auch forderte sie einen zügigen Abschluss der Verhandlungen zur Neufassung der Blue-Card-Richtlinie (inzwischen erfolgt, vgl. Nr. IV.6.).

Im Folgenden werden die geltenden Rechtsvorschriften im Bereich der legalen Migration sowie insbesondere der erfolgreiche Abschluss der Reform der 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 internationalem 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 Ziels 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.

Vorschlag der Kommission vom 27.04.2022 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (Neufassung);
COM(2022) 650 final

Die Kommission stellte am 27.04.2022 das Paket „Legale Migration – Kompetenzen und Talente“ vor. Das Paket enthält Vorschläge zur Überarbeitung der Richtlinien über die kombinierte Erlaubnis und den langfristigen Aufenthalt sowie zur Intensivierung der operativen Zusammenarbeit auf EU-Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und mit Partnerländern. Die Überarbeitung der Daueraufenthalts-Richtlinie soll den Erwerb der Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten dadurch erleichtern, dass die Zulassungsbedingungen vereinfacht werden. So soll es beispielsweise möglich werden, Aufenthaltszeiten in unterschiedlichen Mitgliedstaaten zu kumulieren.

Die eingehende Prüfung des Vorschlags begann in der Ratsarbeitsgruppe Migration am 19.05.2022 und wurde in der JI-Referentensitzung am 21.11.2023 abgeschlossen.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 16.09.2022 vom Vorschlag der Kommission Kenntnis genommen.

Der LIBE-Ausschuss des Europäischen Parlaments beschloss am 28.03.2023 seinen Standpunkt und schlug vor, dass auf dieser Grundlage der Trilog aufgenommen werden solle. Die Mitgliedstaaten einigten sich wiederum am 23.11.2023 auf eine gemeinsame Verhandlungsposition.

Der daraufhin gestartete Trilog wurde Anfang März 2024 vorläufig abgebrochen.

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 von Drittstaatsangehörigen verlangt werden darf. Die Mitgliedstaaten dürfen insbesondere den Nachweis ausreichender Lebensunterhaltssicherung (ohne Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems) fordern. Des Weiteren dürfen die Mitgliedstaaten den Nachweis eines (künftigen) Wohnsitzes im Mitgliedstaat verlangen.

- Zulassung von Forschungseinrichtungen und anderen Einrichtungen (Art. 9 und 15)

Die Richtlinie macht das Zulassungsverfahren für Forschungseinrichtungen optional und führt ein ebenfalls optionales Zulassungsverfahren für Hochschuleinrichtungen, Bildungseinrichtungen, für Freiwilligendienste zuständige Organisationen oder Praktikanten aufnehmende Einrichtungen ein. Bei Einführung solcher Verfahren wird für den Drittstaatsangehörigen die Antragsstellung für den Aufenthaltstitel vereinfacht.

- Besondere Bedingungen für Praktikanten (Art. 13)

Neben der Vorlage einer Vereinbarung mit der aufnehmenden Einrichtung über die Teilnahme an einem Praktikum, das theoretische und praktische Schulungsmaßnahmen vorsieht, muss der Antragsteller nachweisen, dass er in den zwei Jahren vor dem Datum der Antragstellung einen Hochschulabschluss erlangt hat oder er ein Studium absolviert, das zu einem Hochschulabschluss führt. Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass das Praktikum den gleichen Bereich wie der Hochschulabschluss bzw. das Studium betrifft und dem gleichen Qualifikationsniveau entspricht.

- Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels (Art. 18)

Die Gültigkeitsdauer des Aufenthaltstitels für Forscher und Studenten, die an einem bestimmten Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen, beträgt zwei Jahre bzw. außerhalb solcher Programme ein Jahr. Bei Au-pair-Kräften wird ein maximaler Aufenthalt von einem Jahr vorgesehen. Bei Praktikanten wird der Aufenthaltstitel für die Dauer der Praktikumsvereinbarung (wenn diese weniger als sechs Monate beträgt) oder für höchstens sechs Monate ausgestellt. Wenn die Praktikumsvereinbarung länger als sechs Monate dauert, kann der Aufenthaltstitel gemäß dem nationalen Recht für den entsprechenden Zeitraum ausgestellt werden.

- Ablehnungsgründe und Gründe für die Entziehung oder Nichtverlängerung von Aufenthaltstiteln (Art. 20 und 21)

Die Ablehnungsgründe sowie die Gründe für die Entziehung von Aufenthaltstiteln orientieren sich überwiegend an den in der ICT-Richtlinie vorgesehenen Regelungen.

- Erwerbstätigkeit von Studenten (Art. 24)

Studenten dürfen außerhalb ihrer Studienzeiten mindestens 15 Stunden pro Woche einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

- Aufenthalt zum Zwecke der Arbeitssuche oder Unternehmensgründung von Forschern und Studenten (Art. 25)

Nach Abschluss ihrer Forschungstätigkeit oder ihres Studiums haben Forscher und Studenten die Möglichkeit, sich für einen Zeitraum von mindestens neun Monaten in dem Mitgliedstaat aufzuhalten, der den Aufenthaltstitel erteilt hat, um dort Arbeit zu suchen oder ein Unternehmen zu gründen. Bei Studenten können die Mitgliedstaaten den Aufenthalt zur Arbeitssuche oder Unternehmensgründung davon abhängig machen, dass sie in ihrem Studium ein gewisses Mindestniveau erreicht haben.

- Mobilität innerhalb der Union (Art. 27 bis 32)

Forscher und Studenten haben unter bestimmten und vereinfachten Voraussetzungen das Recht, aufgrund des ihnen von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels Teile ihrer Forschungsarbeit oder ihres Studiums in einem anderen Mitgliedstaat durchzuführen und sich dort aufzuhalten. Bei Forschern ist dies bis zu sechs Monaten möglich (sog. kurzfristige Mobilität). Bei einem Aufenthalt im anderen Mitgliedstaat von über sechs Monaten kann dieser vorsehen, dass der Aufenthalt entweder nur anzuzeigen ist oder dass ein eigener Aufenthaltstitel erforderlich ist. Die Familienangehörigen der Forscher sind berechtigt, diesen nach den gleichen Regeln zu begleiten. Studenten dürfen sich aufgrund des ihnen von einem Mitgliedstaat erteilten Aufenthaltstitels zum Zwecke ihres Studiums bis zu 360 Tagen in einem anderen Mitgliedstaat aufhalten, wenn sie an einem entsprechenden Unions- oder multilateralen Programm mit Mobilitätsmaßnahmen teilnehmen.

- Verfahrensgarantien (Art. 34)

Die Mitgliedstaaten entscheiden spätestens innerhalb von 90 Tagen über den Antrag auf einen Aufenthaltstitel, beim vereinfachten Verfahren über zugelassene Einrichtungen spätestens innerhalb von 60 Tagen.

Die Umsetzung der Richtlinie erfolgte durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017 (BGBl. I S. 1106).

4. Freizügigkeitsrichtlinie

Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedsstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG; ABl. L 158 vom 30.04.2004 S. 77 ff.

Mit der Richtlinie werden Freizügigkeitsrechte der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen in einem einheitlichen Rechtsakt zusammengefasst und teilweise fortentwickelt. Die Richtlinie brachte u.a. die folgenden Neuerungen:

- Erleichterung der Formalitäten beim Umzug in einen anderen Mitgliedstaat;
- der vormals in einigen Mitgliedstaaten geforderte Aufenthaltstitel wird durch eine einfache Bescheinigung über das gemeinschaftsrechtliche Aufenthaltsrecht ersetzt;
- der voraussetzungslose, d.h. nicht an den Nachweis einer Erwerbstätigkeit oder ausreichender Mittel geknüpfte Aufenthalt, beträgt drei Monate;
- Erwerb eines Rechts auf Daueraufenthalt mit erweiterten Rechten nach regelmäßig fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt;
- für die Entscheidung über Einreise und Aufenthalt von Familienangehörigen, die nicht als Ehepartner, eingetragene Partner, Kinder bis 21 Jahre oder Verwandte in aufsteigender Linie anspruchsberechtigt sind, verbleibt den Mitgliedstaaten Flexibilität.

Die 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), das Gesetz zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht vom 12.11.2020 (BGBl. I S. 2416), das Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EU) 2017/2226 und der Verordnung (EU) 2018/1240 sowie zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes, des Freizügigkeitsgesetzes/EU, des Gesetzes über das Ausländerzentralregister und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über das

Ausländerzentralregister vom 20.04.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 106 vom 24.04.2023) sowie das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung vom 21.02.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 54 vom 26.02.2024).

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 Aufenthaltszwecken 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, Saisonarbeiter, 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-/Aufenthaltsurlaubnis 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 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.).

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.04.2022 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (Neufassung);

COM(2022) 655 final

Die Kommission stellte am 27.04.2022 das Paket „Legale Migration – Kompetenzen und Talente“ vor. Das Paket enthält Vorschläge zur Überarbeitung der Richtlinien über die

kombinierte Erlaubnis und den langfristigen Aufenthalt sowie zur Intensivierung der operativen Zusammenarbeit auf EU-Ebene zwischen den Mitgliedstaaten und mit Partnerländern. Mit einer Straffung des Verfahrens zur Erteilung einer kombinierten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis soll das Verfahren für Antragsteller und Arbeitgeber beschleunigt und vereinfacht werden. Auf der Grundlage einer Bewertung der gesamten legalen Migrationspolitik der EU und eines 2019 veröffentlichten Umsetzungsberichts ist die Kommission der Ansicht, dass die EU-Vorschriften für die kombinierte Erlaubnis ihr Ziel der Vereinfachung der Zulassungsverfahren für alle Arbeitnehmer aus Nicht-EU-Staaten nicht vollständig erreicht haben. Die Initiative zur Neufassung zielt darauf ab, den Anwendungsbereich zu vereinfachen und zu klären sowie gemeinsame Mindestvorschriften für die Zulassungs- und Aufenthaltsbedingungen für gering- und mittelqualifizierte Arbeitnehmer zu gewährleisten.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 16.09.2022 zum Vorschlag der Kommission Stellung genommen und die im Richtlinienvorschlag vorgesehene Straffung und wirksamere Gestaltung des Verfahrens zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, begrüßt. Eine Verkürzung der Verfahrensdauer könne einen Beitrag zur Steigerung der Attraktivität der EU und zur Behebung des Arbeitskräftemangels in der EU leisten.

Im AStV wurde am 20.12.2023 eine vorläufige Einigung zwischen der spanischen Ratspräsidentschaft und dem Europäischen Parlament über die Aktualisierung der Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis nach erfolgtem Trilog bestätigt. Die aktualisierten Regeln sollen das Verfahren zur Beantragung einer Aufenthaltsgenehmigung zum Zwecke der Arbeit im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates straffen. Dies soll der internationalen Anwerbung von Talenten einen Schub geben. Darüber hinaus sollen mehr Rechte für Arbeitnehmer aus Drittstaaten und ihre Gleichbehandlung mit Arbeitnehmern aus der EU die Ausbeutung von Arbeitskräften verringern. Die Richtlinie über die kombinierte Erlaubnis soll das Antragsverfahren zur Erteilung dieser kombinierten Erlaubnis regeln und gemeinsame Rechte für Arbeitnehmer aus Drittstaaten festlegen. Die Mitgliedstaaten behalten das letzte Wort darüber, welche und wie viele Arbeitnehmer aus Drittstaaten sie auf ihrem Arbeitsmarkt zulassen wollen. Die Frist für die Entscheidung über Anträge auf Erteilung einer kombinierten Erlaubnis wird auf 90 Tage reduziert, welche gegebenenfalls um 30 Tage verlängert werden kann. Inhaber gültiger Aufenthaltstitel sollen nun eine kombinierte Erlaubnis innerhalb des Hoheitsgebiets beantragen können und müssen dafür nicht in ihr Heimatland zurückkehren. Zudem sollen Inhaber einer kombinierten Erlaubnis den Arbeitgeber, den Beruf sowie den

Arbeitssektor wechseln können. Nationale Behörden haben 45 Tage Zeit, den Wechsel abzulehnen. Die Bedingungen, unter denen diese Genehmigung von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig gemacht werden kann, werden eingeschränkt. Die Mitgliedstaaten können einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten vorschreiben, in denen kein Arbeitgeberwechsel möglich ist, außer bei schwerwiegenden Verletzungen des Arbeitsvertrags. Bei Arbeitslosigkeit soll die Erlaubnis für drei beziehungsweise sechs Monate, wenn diese mehr als zwei Jahre bestand, gültig bleiben. Längere Fristen dürfen festgesetzt werden. Lagen besonders ausbeuterische Arbeitsbedingungen vor, soll sich die Dauer der Arbeitslosigkeit, während der die kombinierte Erlaubnis gültig bleibt, um drei Monate verlängern. Bei längerer Arbeitslosigkeit soll ein Nachweis verlangt werden können, dass der Lebensunterhalt ohne Inanspruchnahme des Sozialhilfesystems bestritten werden kann.

Das Europäische Parlament hat dem Rechtstext am 13.03.2024, der Rat am 12.04.2024 förmlich zugestimmt. Mitgliedstaaten haben nach Inkrafttreten der Richtlinie dann zwei Jahre Zeit, um die Änderungen in nationales Recht umzusetzen.

6. Hochqualifiziertenrichtlinie (sog. Blue-Card-Richtlinie)

Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer umfassende Qualifikationen voraussetzenden Beschäftigung;

ABl. L 382 vom 28.10.2021, S. 1 ff.

Die Kommission legte am 07.06.2016 einen Vorschlag zur Neufassung der Hochqualifiziertenrichtlinie („Blue-Card-Richtlinie“) vor. Sie begründete 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.

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-Referenten-Sitzung 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.

Der Rat und das Europäische Parlament erzielten dann am 17.05.2021 eine vorläufige politische Einigung zur Blue-Card-Richtlinie. Das Europäische Parlament nahm am 15.09.2021 die Reform der Blue-Card-Richtlinie förmlich an, der Rat am 07.10.2021.

Die Richtlinie (EU) 2021/1883 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2021 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung und zur Aufhebung der Richtlinie 2009/50/EG wurde am 28.10.2021 im EU-Amtsblatt veröffentlicht (ABI. L 382 vom 28.10.2021, S. 1 ff.) und ist am 17.11.2021 in Kraft getreten. Die Mitgliedstaaten mussten die Richtlinie bis zum 18.11.2023 umsetzen.

Das neue Rahmenwerk führt Regeln für die Anwerbung hochqualifizierter Arbeitskräfte in der EU ein mit den folgenden Zulassungsbedingungen:

- Flexible Anforderungen:

Um sich für eine Blue-Card zu qualifizieren, wird die Gehaltsschwelle auf das 1- bis 1,6-fache des durchschnittlichen Bruttojahresgehalts gesenkt, wodurch sie für mehr Menschen zugänglich wird. Die Mindestdauer für einen Arbeitsvertrag wird ebenfalls auf 6 Monate gesenkt.

- Gleichwertigkeit von Qualifikationen und Fähigkeiten:

Die neuen Regeln werden die Anerkennung von beruflichen Fähigkeiten für Berufe im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien erleichtern. Antragsteller mit Berufserfahrung, die einem Hochschulabschluss in einigen spezifischen Sektoren gleichwertig ist, werden ebenfalls antragsberechtigt sein.

- Mehr Flexibilität beim Wechsel der Position oder des Arbeitgebers:
Während der ersten 12 Monate können die Mitgliedstaaten vorsehen, dass EU-Blue-Card-Inhaber einen neuen Arbeitsmarkttest absolvieren, wenn sie die Position oder den Arbeitgeber wechseln möchten. Nach diesem Zeitraum können die Mitgliedstaaten lediglich verlangen, dass EU-Blue-Card-Inhaber einen solchen Wechsel den zuständigen nationalen Behörden zu melden.
- Hochqualifizierte Personen, die internationalen Schutz genießen, sind berechtigt, eine Blue-Card zu beantragen.
- Familienzusammenführung: Familienangehörige von Inhabern einer Blue-Card können diese begleiten und Zugang zum EU-Arbeitsmarkt erhalten.
- Intra-EU-Mobilität: Inhaber der Blue-Card und ihre Familienangehörigen können nach 12 Monaten Beschäftigung im ersten Mitgliedstaat auf der Grundlage vereinfachter Mobilitätsregeln in einen zweiten Mitgliedstaat ziehen. Zeiten, in denen sie in verschiedenen Mitgliedstaaten gearbeitet haben, werden ebenfalls angerechnet, was den Zugang zum Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU erleichtert.

Die Richtlinie wurde mit dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung vom 16.08.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 217 vom 18.08.2023) in deutsches Recht umgesetzt.

7. Richtlinie konzernintern Entsendte (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 Aufenthalten als Saisonarbeitnehmer. Daneben erhalten Saisonarbeitnehmer Rechte, die ihnen Schutz vor Ausbeutung und menschenwürdigen 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 Saisonarbeitnehmer 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 (Art. 1). 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 Saisonarbeitnehmer 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 Saisonarbeitnehmer 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.
- Saisonarbeitnehmer haben einen Anspruch auf Gleichbehandlung mit den Staatsangehörigen des Aufnahmemitgliedstaats (Art. 23) 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 können die Gleichbehandlung bei Familien- und Arbeitslosenleistungen einschränken. 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.

9. Talentpartnerschaften bzw. Fachkräftepartnerschaften und Einrichtung eines EU-Talentpools

Die Kommission hat am 11.06.2021 die Initiative der Talentpartnerschaften bzw. Fachkräftepartnerschaften gestartet. Sie ist eines der Schlüsselemente des neuen Asyl- und Migrationspakets und soll dabei helfen, einerseits den Fachkräftemangel in der EU abzubauen und andererseits Migrationspartnerschaften mit Drittstaaten zu entwickeln, die für beide Seiten vorteilhaft sind. Die Fachkräftepartnerschaften sollen zentraler Bestandteil der Beziehungen der EU zu Drittländern werden, wenn es darum geht, Migration gemeinsam zu steuern. Strategisches Ziel der Kommission ist es, irreguläre Migration durch legale Migration zu ersetzen. So sollten über die Fachkräftepartnerschaften die Fähigkeiten von Drittstaatsangehörigen einerseits auf den Bedarf des europäischen Arbeitsmarktes andererseits abgestimmt werden.

Die Kommission hat am 27.04.2022 das Paket „Legale Migration – Kompetenzen und Talente“ vorgestellt. Dabei hat die Kommission Pläne für die Einrichtung eines „EU-Talentpools“ konkretisiert. Die geplante Plattform soll Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern mit europäischen Arbeitgebern zusammenbringen, welche ihre Fachkräftebedarfe auf dem EU-Arbeitsmarkt nicht decken können.

Angesichts des Flüchtlingszustroms wegen des russischen Angriffskrieges wird das Projekt für Arbeitskräfte aus der Ukraine pilotiert. Die Kommission hat am 10.10.2022 ein neues Online-Instrument zur Arbeitsplatzsuche für ukrainische Flüchtlinge vorgestellt. Personen, die vorübergehenden Schutz genießen, können sich im Rahmen des Pilotprojekts beim EU-Talentpool registrieren. Wer dort einen Lebenslauf hochlädt, dessen Profil kann nach Angaben der Kommission von mehr als 4.000 Arbeitgebern, den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und privaten Arbeitsvermittlern eingesehen werden. Der EU-Talentpool ist auf Englisch, Ukrainisch und Russisch verfügbar und wird über das von der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) verwaltete EURES-Portal umgesetzt. Wie in dem Kommissionspaket „Legale Migration – Kompetenzen und Talente“ Ende April 2022 angekündigt, soll das gestartete Pilotprojekt in

einen umfassenden EU-Talentpool münden, welcher Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern mit europäischen Arbeitgebern zusammenbringt. Für die Mitgliedstaaten ist die Teilnahme am Pilotprojekt freiwillig.

Am 15.11.2023 veröffentlichte die Kommission ihr „Talent Mobility Package“. Dieses Paket beinhaltet verschiedene Maßnahmen, die allesamt die Mobilität von Arbeitnehmenden und Lernenden betreffen.

Das Paket beinhaltet unter anderem einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines EU-Talentpools [COM(2023) 716 final]. Der EU-Talentpool soll die Einstellung von Arbeitssuchenden aus Drittländern erleichtern. Über eine EU-Plattform soll Arbeitgebern der Zugang zu einem breiteren Pool an Kompetenzen und Talenten erleichtert werden. Zudem sollen Informationen über Einstellungsverfahren und die Lebens- und Arbeitsbedingungen in der EU geboten werden. Der Verordnungsvorschlag wird nun im Europäischen Parlament und Rat verhandelt.

Der Bundesrat hat mit Beschluss vom 02.02.2024 vom Vorschlag der Kommission Kenntnis genommen.

In einer Kommissionsempfehlung [C(2023) 7700 final] macht die Kommission zudem Vorschläge, wie die Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen vereinfacht und beschleunigt werden könne. Es solle eine Modernisierung des derzeitigen Anerkennungssystems erfolgen. Hierbei könne man sich am System orientieren, das für EU-Bürger gilt, wenn diese sich im Rahmen der Freizügigkeit in einem anderen Mitgliedstaat niederlassen. Der Vergleich von Abschlüssen und die Bewertung von Kompetenzen der Arbeitssuchenden müssten verbessert werden. Insbesondere bei (reglementierten) Mangelberufen müssten Fortschritte erzielt werden. Die Kommission möchte die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Empfehlung unterstützen und sie auffordern, über nationale Initiativen, Reformen, bewährte Verfahren und Statistiken Bericht zu erstatten.

V. Visa, Aufenthaltstitel und Pässe

1. Visa-Verordnung

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 („Visa-Verordnung“) 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.

Verordnung (EU) 2083/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 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 (Kosovo);

ABl. L 110 vom 25.04.2023 S. 1–4

Die neuen Bestimmungen ermöglichen es Inhaberinnen und Inhabern kosovarischer Reisepässe, für einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen ohne Visum in die EU zu reisen. Diese Befreiung von der Visumpflicht gilt ab dem 01.01.2024.

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.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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 (Katar, Kuwait);

COM(2022) 189 final

Die Kommission hat am 27.04.2022 einen Vorschlag zur Befreiung von der Visumpflicht für Staatsangehörige Kuwaits und Katars veröffentlicht. Die Visaliberalisierung soll nach Abschluss bilateraler Abkommen mit den beiden Ländern gelten, um sicherzustellen, dass die vollständige Gegenseitigkeit der Befreiung für die Bürgerinnen und Bürger der EU gewahrt bleibt und die Zuständigkeiten für die Rückübernahme von Staatsangehörigen der Vertragsparteien, bei denen es sich um irreguläre Migranten handelt, zu klären. Zudem soll die Ausnahme erst nach der für 2023 geplanten Inbetriebnahme des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) in Kraft treten.

Der ASTV hat am 29.06.2022 ein entsprechendes Verhandlungsmandat des Rates für die interinstitutionellen Verhandlungen gebilligt. Ein Standpunkt des Europäischen Parlaments liegt noch nicht vor.

Mitteilung der Kommission vom 30. Mai 2023 an das Europäische Parlament und den Rat zur Überwachung der EU-Regelungen für visumfreies Reisen;
COM(2023) 297 final

Die Mitteilung befasst sich mit der Funktionsweise der EU-Regelungen für visumfreies Reisen und benennt die wichtigsten Herausforderungen in den Bereichen irreguläre Migration und Sicherheit. Mit dieser Mitteilung leitete die Kommission einen Konsultationsprozess mit dem Europäischen Parlament und dem Rat ein, um zu ermitteln, wie der Aussetzungsmechanismus in Art. 8 der Visa-Verordnung verbessert werden könne. Eine künftige Überarbeitung der Vorschriften könne insbesondere Folgendes umfassen:

- neue Gründe für die Aussetzung, um neuen Risiken zu begegnen;
- die Anpassung der Schwellenwerte für die Auslösung des Mechanismus;
- eine effizientere und flexiblere Gestaltung des Aussetzungsverfahrens;
- Stärkung der Überwachungs- und Berichterstattungsbestimmungen.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 hinsichtlich der Überarbeitung des Aussetzungsmechanismus;
COM(2023) 642 final

Die Kommission hat dann am 18.10.2023 eine Überarbeitung des derzeitigen Aussetzungsmechanismus in Art. 8 der Visa-Verordnung vorgeschlagen. Derzeit kann der Mechanismus nur in bestimmten Fällen ausgelöst werden, z. B. bei einem plötzlichen und erheblichen Anstieg der irregulären Migration oder bei Sicherheitsrisiken. Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung sollen die Gründe für die Aussetzung der Visumfreiheit ausgeweitet werden, z. B. bei unzureichender Angleichung an die Visumpolitik der EU, bei hybriden Bedrohungen und bei der Anwendung von Investor-Staatsbürgerschaftsregelungen. Mit der vorgeschlagenen Überarbeitung soll außerdem die Dauer der vorübergehenden Aussetzung der Befreiung von der Visumpflicht verlängert werden. Damit soll das Aussetzungsverfahren effizienter gestaltet werden und ausreichend Zeit für den Dialog mit dem betreffenden Drittland und für Maßnahmen dieses Drittlands zur Beseitigung der der Aussetzung zugrunde liegenden Umstände eingeräumt werden. Es soll zudem ein neues Dringlichkeitsverfahren eingeführt werden, um im Bedarfsfall, z. B. bei einem starken Anstieg der Ankünfte oder bei Sicherheitsbedrohungen, schneller reagieren zu können.

Unter belgischer Ratspräsidentschaft einigten sich die Mitgliedstaaten am 13.03.2024 auf ein Verhandlungsmandat für die interinstitutionellen Verhandlungen (Ratsdokument 7687/24). Ein Standpunkt des Europäischen Parlaments liegt noch nicht vor.

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 insoweit derzeit noch für Staatsangehörige aus Bulgarien, Zypern und Rumänien. Die Europäische Kommission steht hierzu in andauernden Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten.

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 sowie mit der Ukraine und Moldau

geschlossenen VEA sind durch die Visumbefreiung für Inhaber biometrischer Pässe teilweise 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. Auf einen entsprechenden Vorschlag der Kommission vom 29.09.2021 hin, hat der Rat am 09.11.2021 allerdings einen Beschluss zur teilweisen Aussetzung der Anwendung des VEA zwischen der EU und Belarus angenommen. Der Beschluss ist eine Reaktion auf die Instrumentalisierung von Migration seitens des belarussischen Regimes. Die Aussetzung gilt für Amtsträger des belarussischen Regimes und betrifft die Bestimmungen zum Verzicht auf die Vorlage von Nachweisen, zur Erteilung von Visa für die mehrfache Einreise und zu reduzierten Gebühren für Visumanträge. Gewöhnliche belarussische Staatsbürger sind vom Beschluss nicht betroffen.

Derzeit laufen Verhandlungen über weitere VEA mit Tunesien, Marokko, Jordanien und China.

Das VEA mit Russland wurde ab dem 25.02.2022 zunächst teilweise ausgesetzt. Die Einschränkungen der Visaerleichterung zielten zunächst auf bestimmte, dem Regime nahestehende Personengruppen ab und galten nicht für normale russische Staatsbürger. Aufgrund der Aussetzung hatten diese Personengruppen keinen privilegierten Zugang zur EU mehr. So wurden beispielsweise die vor einer Reise auszustellenden Nachweise nicht mehr erlassen und die Gebühren für die Bearbeitung von Visumanträgen nicht mehr ermäßigt.

Der Rat hat dann am 09.09.2022 einen Beschluss angenommen, mit dem das VEA mit vollständig ausgesetzt wird. Daher gelten nun die allgemeinen Bestimmungen des Visakodex für die russischen Bürgerinnen und Bürger. Das bedeutet, dass die Antragsgebühr von 35 € auf 80 € steigt, mehr Dokumente vorgelegt werden müssen, die Bearbeitungszeiten länger werden und die Ausstellung von Mehrfachvisa restriktiver gehandhabt wird.

Die Kommission legte am 09.09.2022 zudem Leitlinien vor, um die Konsulate der Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Anträgen auf Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt zu unterstützen, die von russischen Staatsangehörigen gestellt werden. Angesichts der erhöhten Sicherheitsrisiken, die sich für die EU infolge des Angriffskriegs Russlands gegen die

Ukraine ergeben, sollten die Konsulate eine strikte Bewertung der Sicherheitsrisiken vornehmen. Am 26.09.2022 wurde die Kommission im Rahmen einer Dringlichkeitssitzung der IPCR-Gruppe (Integrated Political Crisis Response) von den Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Leitlinien anzupassen, um die neu aufgekommene Situation zu erfassen, dass russische Bürger der am 21.09.2022 angekündigten teilweisen militärischen Mobilisierung entgehen wollten und von denen einige an den Grenzen der EU ankamen. Die Kommission soll in der Anpassung sowohl die von den an Russland angrenzenden Ländern geäußerten Sicherheitsbedenken als auch humanitäre Aufnahmeerfordernisse berücksichtigen. Die Kommission hat den Mitgliedstaaten dann am 30.09.2022 aktualisierte Leitlinien für die Bearbeitung von Visaanträgen russischer Staatsbürger sowie für Kontrollen an den EU-Außengrenzen vorgelegt. Diese Leitlinien tragen den jüngsten geopolitischen und sicherheitspolitischen Entwicklungen im Zusammenhang mit dem Krieg Russlands gegen die Ukraine Rechnung. In den Leitlinien werden eine strengere Sicherheitskontrolle bei der Erteilung von Visa an russische Staatsangehörige und verschärfte Grenzkontrollen angemahnt. Gleichzeitig soll das EU-Asylrecht uneingeschränkt geachtet werden. Die Konsulate und Grenzbehörden der Mitgliedstaaten werden aufgefordert, bei der individuellen Prüfung von Visumanträgen russischer Staatsangehöriger und bei Kontrollen an den Außengrenzen der Union ein höchstmögliches Sicherheitsniveau zu gewährleisten und koordiniert vorzugehen. Die Kommission wird die Umsetzung dieser Leitlinien fortlaufend prüfen, um rasche und koordinierte Maßnahmen auf EU-Ebene zur Bewältigung aller sich abzeichnenden Herausforderungen zu unterstützen.

Exkurs: Nichtanerkennung von russischen Pässen aus besetzten Gebieten

Am 06.09.2022 legte die Kommission einen Vorschlag für einen Beschluss des Rats und des Europäischen Parlaments über die Nichtanerkennung russischer Reisedokumente, die in besetzten ausländischen Regionen ausgestellt werden, vor [COM(2022) 622 final]. Dieser Vorschlag wurde vom Rat und dem Europäischen Parlament mit Beschluss (EU) 2022/2512 vom 14.12.2022 angenommen. Der Beschluss trat am 22.12.2022 in Kraft (ABl. L 326 vom 21.12.2022, S. 1–5).

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 13.07.2009 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 03.10.2011 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);
ABl. L 258 vom 04.10.2011, S. 9;

- Verordnung (EU) Nr. 154/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.02.2012 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 vom 13.07.2009 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 26.06.2013 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 09.03.2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex);
ABl. L 77 vom 25.03.2016, S. 1.
- Zuletzt erfolgte eine Anpassung des Visakodex durch die Verordnung (EU) 2019/1155 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.06.2019 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex);
ABl. L 188 vom 12.07.2019, S. 25 ff..

Am 02.02.2020 sind die Änderungen durch die Verordnung (EU) 2019/1155 in Kraft getreten. Folgende wesentliche Änderungen wurden vorgenommen:

- 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.

Durchführungsbeschluss (EU) 2021/1781 des Rates vom 7. Oktober 2021 über die Aussetzung einiger Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Gambia;

ABl. L 360 vom 11.10.2021, S. 124–127

Auf Grundlage des Art. 25a des Visakodex beschloss der Rat am 07.10.2021, die Anwendung bestimmter Vorschriften des Visakodex zulasten von Gambia vorübergehend auszusetzen, um die Rückübernahmekooperation zu verbessern.

Durchführungsbeschluss (EU) 2022/2459 des Rates vom 8. Dezember 2022 über die Anwendung einer erhöhten Visumgebühr in Bezug auf Gambia;

ABl. L 321 vom 15.12.2022, S. 18–21

Der Rat beschloss zudem am 08.12.2022 zusätzlich die Anwendung einer erhöhten Visumgebühr in Bezug auf Gambia. Hierzu legte die Kommission am 27.09.2023 sodann einen Vorschlag für die Aufhebung dieses Durchführungsbeschlusses vor, über den noch nicht entschieden ist [COM(2023) 569 final].

Zu weiteren Vorschlägen für Durchführungsbeschlüsse des Rates über die Aussetzung einiger Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf Bangladesch [COM(2021) 412 final], Irak [COM(2021) 414 final], Senegal

[COM(2022) 631 final] und Äthiopien [COM(2023) 568 final] ergingen bislang keine Entscheidungen.

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“.

Verordnung (EU) 2021/1134 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Entscheidung 2004/512/EG und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates zur Reform des Visa-Informationssystems;
ABl. L 248 vom 13.7.2021, S. 11 ff.

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 [COM(2018) 302 final]. 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 begann der Trilog. 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-/Ausreiseregisters, 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 erfolgt durch eu-LISA (s. VII.2.).

Der förmlichen Annahme durch den Rat am 27.05.2021 folgend nahm auch das Europäische Parlament die Verordnung zur Modernisierung des VIS am 07.07.2021 förmlich an. Die Verordnung wurde am 13.07.2021 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und ist am 02.08.2021 in Kraft getreten.

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 Zivilluftfahrt-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 seit dem 02.08.2021.

7. Digitalisierung von Visa-Verfahren

Verordnung (EU) 2023/2685 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 des Rates im Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens;

ABl. L 2023/2685 vom 07.12.2023

und

Verordnung (EU) 2023/2667 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. November 2023 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EG) Nr. 810/2009 und (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 693/2003 und (EG) Nr. 694/2003 des Rates und des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen in Hinblick auf die Digitalisierung des Visumverfahrens;

ABl. L 2023/2667 vom 07.12.2023

Die Kommission hatte am 27.04.2022 einen Vorschlag zur Digitalisierung des Visumverfahrens vorgelegt (sog eVisum-Verordnung). In dem von der Kommission am 23.09.2020 vorgeschlagenen neuen Migrations- und Asylpaket wurde das Ziel festgelegt, das Visumverfahren bis 2025 vollständig zu digitalisieren. In diesem Zusammenhang sollen ein digitales Visum eingeführt und die Möglichkeit geboten werden, Visumanträge online einzureichen. Mit dem digitalen Verfahren soll die Visummarke ersetzt und die Möglichkeit eingeführt werden, Visumanträge über eine europäische Online-Visumplattform einzureichen. Durch die Harmonisierung und Vereinheitlichung des Visumantragsverfahrens im Schengen-Raum soll auch das sog. Visum-Shopping der Antragsteller verhindert werden, die einen Antrag in einem Schengen-Land einreichen könnten, das ein schnelleres Antragsverfahren bietet als das Land, das ihr eigentliches Reiseziel ist.

Das Europäische Parlament stimmte am 15.02.2023 der Aufnahme des Trilogs zu. Der AStV einigte sich am 29.03.2023 auf das Verhandlungsmandat des Rates.

Am 13.06.2023 einigten sich der Rat und das Europäische Parlament dann im Trilog auf die Regeln zur Digitalisierung des Visumverfahrens (zwei Rechtsakte). Am 18.10.2023 bestätigte das Parlament diese Einigung, am 13.11.2024 nahm der Rat die neuen Vorschriften an.

Die Verordnungen wurden am 07.12.2023 im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und traten am 27.12.2023 in Kraft.

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 (vgl. Nr. VI.4.)
- 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 (vgl. Nr. VI.5.)
- 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 sieben 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 Auslegungsstreitigkeiten 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.

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 Erwägungsgründe (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 der Vorrang eingeräumt werden. Die Frist könne bis zu 30 Tagen betragen, wobei die Mitgliedstaaten vorsehen können, dass diese nur auf Antrag gewährt wird. Die Frist wird bei Fluchtgefahr sowie wenn der Drittstaatsangehörige eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, öffentliche Ordnung oder aber nationale Sicherheit darstellt nicht eingeräumt. Zur Förderung der freiwilligen Ausreise sollten die Mitgliedstaaten über Aktionsprogramme für verstärkte Rückkehrhilfe und -beratung verfügen, die auch Hilfe zur Wiedereingliederung in den Bestimmungsdrittstaaten umfassen können. Es wird klargestellt, dass die Richtlinie kein subjektives Recht auf Unterstützung bei der freiwilligen Ausreise oder der Wiedereingliederung begründet. In Art. 10 werden Details zu den Abschiebungen geregelt. Neu vom Rat aufgenommen ist, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Abschiebung, einschließlich der Inhaftnahme, von dem betreffenden Drittstaatsangehörigen oder einer anderen Person oder Einrichtung getragen werden, die eine Verpflichtungserklärung unterzeichnet hat, die die vorherige Einreise und den Aufenthalt in der Europäischen Union erleichtert hat.
- Jeder Mitgliedstaat muss für die Einrichtung, den Betrieb, die Instandhaltung und die Weiterentwicklung eines nationalen Rückkehrmanagementsystems, in dem alle notwendigen Informationen für die Umsetzung dieser Richtlinie verarbeitet werden, insbesondere im Hinblick auf die Handhabung von Einzelfällen und rückkehrbezogenen Verfahren (Art. 14) sorgen.
- In Art. 16 und 16a werden die Rechtsbehelfsvorschriften angepasst. So soll in den nationalen Vorschriften eine Mindesteinlegungsfrist festgelegt werden, die 14 Tage nicht überschreiten darf. Die Mitgliedstaaten müssen vorsehen, dass der Rechtsbehelf in erster Instanz entweder aufschiebende Wirkung hat oder dass ein Gericht befugt ist, diese anzuordnen bzw. wiederherzustellen.
- Gemäß Art. 18 kann eine Inhaftnahme auch dann erfolgen, wenn die betreffenden Drittstaatsangehörigen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die öffentliche Sicherheit oder die nationale Sicherheit darstellen. Alle Haftgründe sollen in den nationalen Vorschriften geregelt werden. Jeder Mitgliedstaat legt eine Höchsthaftdauer von mindestens drei Monaten und höchstens sechs Monaten fest. In den Erwägungsgründen 31 sowie 31a wurde neu vom Rat aufgenommen, dass die Inhaftierung grundsätzlich (somit wären Ausnahmen möglich) in speziellen Hafteinrichtungen erfolgen soll. Die Trennung von den gewöhnlichen Strafgefangenen

könne auch dadurch gewährleistet werden, dass diese Drittstaatsangehörigen in eigens dafür vorgesehenen Teilen von Haftanstalten untergebracht werden, die nur zu diesem Zweck genutzt werden.

Das Europäische Parlament hat seinen Standpunkt nach wie vor noch nicht verabschiedet. Der Berichtsentwurf der Berichterstatterin 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. Auch der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen vom 09.02.2023 das Europäische Parlament und den Rat aufgerufen, die Arbeiten an der Rückführungsrichtlinie abzuschließen (vgl. Nr. II.1). In einem von Deutschland erarbeiteten Diskussionspapier vom 01.03.2024, dem sich sechs weitere Mitglied- und assoziierte Schengenstaaten angeschlossen haben, wurde indes angeregt, angesichts weitreichender Entwicklungen seit Verabschiedung der partiellen allgemeinen Ausrichtung des Rates über weiteren Änderungsbedarf an der Rückführungsrichtlinie nachzudenken. Das Papier ist in der Sitzung der RAG IMEX am 12.03.2024 erstmals diskutiert worden.

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.

Mitteilung der Kommission vom 29. September 2021 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Anwendung der Richtlinie 2009/52/EG vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen;

COM/2021/592 final

Die Kommission führt aus, dass Schätzungen zufolge illegale Beschäftigung rund 17 % des EU-Arbeitsmarktes ausmache, wobei bestimmte Bereiche wie Bau und Landwirtschaft, aber auch häusliche Pflege besonders gefahrgeneigt seien. Die Richtlinie über Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen (RL 2009/52), biete einen Rechtsrahmen zur Verhinderung der illegalen Beschäftigung irregulärer Migranten.

Mit der Mitteilung der Kommission vom 29.09.2021 werden dann Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung der Richtlinie vorgeschlagen. Dies sind u.a. die Förderung des Dialogs u.a. durch Neueinsetzung einer speziellen Expertengruppe, der Austausch bewährter Verfahren und die fortlaufende Überwachung der Richtlinienumsetzung.

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 Zypern und Irland) und einige assoziierte Nicht-EU-Länder (Island, Norwegen, Schweiz und Liechtenstein).

Betreffend Kroatien hat der Rat am 08.12.2022 den Beschluss über die vollständige Anwendung des Schengen-Besitzstands angenommen. Seit dem 01.01.2023 sind die Personenkontrollen an den Land- und Seebinnengrenzen zwischen Kroatien und den anderen Ländern des Schengen-Raums aufgehoben. Die Kontrollen an den Luftbinnengrenzen sind seit dem 26.03.2023 aufgehoben. Ab dem 01.01.2023 hat Kroatien auch mit der Ausstellung von Schengen-Visa begonnen und kann das Schengener Informationssystem in vollem Umfang nutzen.

Am 30.12.2023 einigte sich der Rat auf den Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum. Die Kontrollen an den Luft- und Seebinnengrenzen zwischen Bulgarien und Rumänien und den Ländern des Schengen-Raums werden ab dem 31.03.2024 aufgehoben. Der Rat kam überein, dass zu einem geeigneten Zeitpunkt ein weiterer Beschluss über die Abschaffung der Kontrollen an den Landbinnengrenzen gefasst werden soll.

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) 2017/2225 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 in Bezug auf die Nutzung des Einreise-/Ausreisystems;
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.

- Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 9. Juni 2022 über die Einführung und Anwendung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013;
ABl. L 160 vom 15.6.2022, S. 1–27

Mit der Verordnung wird der Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus überarbeitet, um sicherzustellen, dass die Länder des Schengen-Raums den Schengen-Besitzstand wirksam anwenden und einen ordnungsgemäß funktionierenden Schengen-Raum erhalten. Mit der neuen Verordnung wurde die bisherige Verordnung (EU) Nr.1053/2013 aufgehoben.

Vorbereitung und Vorlage einer neuen Schengen-Strategie

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; legislative Umsetzung erfolgt durch Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 09.06.2022, s.o.);
- 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-/Ausreisensystems (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.

Am 02.06.2021 legte die Kommission die angekündigte neue Schengen-Strategie vor, um den weltweit größten Raum der Freizügigkeit angesichts der großen Herausforderungen der

letzten Jahre – Migrationskrise sowie Corona-Pandemie – zu stärken. Die Strategie basiert auf drei Säulen:

- Effektives Außengrenzmanagement, u.a. durch:
 - Laufender Aufbau des Frontex Standing Corps bis 2027
 - Interoperabilität der IT-Informationssysteme und Datenbanken bis 2023
 - Vorschlag zur Digitalisierung von Visumanträgen
 - Aufforderung an die Ko-Gesetzgeber, u.a. den Screening-Vorschlag im Rahmen des Asyl- und Migrationspakets rasch anzunehmen
- Sicherheit innerhalb des Schengenraums: Alternativen zu Binnengrenzkontrollen, u.a. durch:
 - Neuer EU-Kodex für die polizeiliche Zusammenarbeit
 - Aktualisierung des Prüm-Rahmens
 - Ausweitung der Nutzung von Passagiervorabinformationen (API)
 - Aufforderung an die Ko-Gesetzgeber, u.a. die Überarbeitung der Europol-VO rasch anzunehmen
- Schengen-Governance verbessern:
 - Überarbeitung des Schengen-Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus (legislative Umsetzung erfolgt durch Verordnung (EU) 2022/922 des Rates vom 09. 06.2022, s.o.)
 - Regelmäßige, jährliche Schengen-Foren, um den politischen Dialog auf der Grundlage von Jahresberichten über den Stand von Schengen zu fördern
 - Überarbeitung des Schengener Grenzkodex, der eine enge Koordinierung sicherstellen soll, damit die Wiedereinführung temporärer Binnengrenzkontrollen ultima ratio bleibt (s.u.)

Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/399 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex);
COM(2021) 891 final

Am 14.12.2021 legte die Kommission einen neuen Vorschlag zur Überarbeitung des Schengener Grenzkodex vor, der im Wesentlichen das Prozedere der Kontrolle und Überwachung der EU-/Schengen-Außengrenzen, die Zulässigkeit polizeilicher Maßnahmen an den Binnengrenzen sowie die ausnahmsweise vorübergehende Wiedereinführung von

(temporären) Binnengrenzkontrollen neu regeln soll. Der Vorschlag besteht im Wesentlichen aus drei Elementen:

- Lehren aus der Covid-19-Pandemie: Verstärkte Koordinierung
 - Neuer Koordinierungsmechanismus für eine gemeinsame Reaktion auf Bedrohungen, die die meisten Mitgliedstaaten betreffen
 - Verbindliche Vorschriften im Wege von Ratsbeschlüssen (statt derzeitigen Ratsempfehlungen) für vorübergehende Reisebeschränkungen an den Außengrenzen und innerhalb der EU im Falle einer Bedrohung der öffentlichen Gesundheit
- Binnengrenzkontrollen als ultima ratio
 - Vorschlag diverser Alternativen zur Durchführung von Binnengrenzkontrollen (darunter verstärkte operative Polizeikontrollen in Grenzregionen)
 - Klarer strukturiertes Verfahren zur Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen mit anwachsender Begründungspflicht im Falle mehrmaliger Verlängerungen:
 - Wiedereinführung von Binnengrenzkontrollen muss klarer begründet werden (z.B. zusätzliche Berücksichtigung der Auswirkungen auf Grenzregionen);
 - Bei einer Verlängerung der Binnengrenzkontrollen nach 6 Monaten: zusätzliche Risikobewertung notwendig;
 - Bei bereits seit 18 Monaten bestehenden Binnengrenzkontrollen muss die Kommission eine Stellungnahme zu deren Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit abgeben.
 - Überschreitung eines Gesamtzeitraums von zwei Jahren nur bei besonderen Umständen.
- Instrumentalisierung von Migration: Definition und zu ergreifende Maßnahmen
 - Vorschlag einer Definition für die Instrumentalisierung von Migration
 - Daraufhin zu ergreifende Maßnahmen: u.a. die Stärkung der Grenzüberwachung, Begrenzung der Zahl der Grenzübergangsstellen, Notverfahren für das Asyl- und Rückkehrmanagement, Verlängerung der Registrierungsfrist für Asylanträge.

In einem parallelen Vorschlag der Kommission vom selben Tag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bewältigung von Situationen der Instrumentalisierung im Bereich Migration und Asyl werden ebenfalls Maßnahmen für Situationen der Instrumentalisierung von Migration vorgelegt (vgl. Nr. III.4.1.6.).

Die französische Ratspräsidentschaft sah den Vorschlag zum SGK als prioritär an. Am 10.06.2022 legte der Rat seine allgemeine Ausrichtung fest. Im Europäischen Parlament legte die Berichterstatterin am 08.11.2022 ihren ersten Berichtsentwurf vor. Am 20.09.2023

stimmten die Abgeordneten des LIBE-Ausschusses für die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Rat.

Am 06.02.2024 erzielten das Europäische Parlament und der Rat eine vorläufige Einigung über die Reform des Schengener Grenzkodexes. Nach den neuen Regeln können die Schengen-Staaten auf eine ernsthafte Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit reagieren, indem sie vorübergehende Grenzkontrollen einführen. Gemäß den neuen Vorschriften können Kontrollen im Fall einer unvorhersehbaren Bedrohung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit unverzüglich eingeführt werden, wobei die Kommission, die anderen Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament gleichzeitig darüber unterrichtet werden. Diese Kontrollen sind auf einen Zeitraum von einem Monat beschränkt und können nur um höchstens drei Monate verlängert werden. Kontrollen an den Binnengrenzen bei vorhersehbaren Bedrohungen, über die die Kommission, die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament vor der Wiedereinführung unterrichtet wurden, können bis zu sechs Monate lang beibehalten werden. Sie können um weitere Zeiträume von jeweils bis zu sechs Monaten bis zu einer Gesamtdauer von zwei Jahren verlängert werden. In schwerwiegenden Ausnahmesituationen im Zusammenhang mit einer anhaltenden Bedrohung können Kontrollen an den Binnengrenzen über die Dauer von zwei Jahren hinaus verlängert werden, und zwar um zusätzliche sechs Monate mit der Möglichkeit einer Verlängerung zu einer Gesamtdauer von einem Jahr. Bevor die Mitgliedstaaten die Wiedereinführung von Grenzkontrollen beschließen, müssen sie die Wirksamkeit, die Verhältnismäßigkeit und die Nebenwirkungen einer solchen Entscheidung bewerten und nach sechs Monaten eine Risikobewertung vornehmen. Um auf der Grundlage der Erfahrungen mit der Covid-19-Pandemie eine kohärente Reaktion auf gesundheitliche Notfälle großen Ausmaßes zu gewährleisten, werden harmonisierte Regeln für die Einreise aus Drittländern in die EU in solchen Situationen vorgesehen. Bestimmte Personengruppen – Personen, die das Recht auf Freizügigkeit genießen, langfristig Aufenthaltsberechtigte und Personen, die internationalen Schutz genießen – werden von den Einreisebeschränkungen ausgenommen. Als Alternative zu Grenzkontrollen fördern die neuen Vorschriften die polizeiliche Zusammenarbeit in Grenzregionen: Werden Drittstaatsangehörige mit irregulärem Status bei gemeinsamen Patrouillen aufgegriffen und gibt es Hinweise darauf, dass sie direkt aus einem anderen EU-Land eingereist sind, können diese Personen an das andere EU-Land überstellt werden, wenn dieses an gemeinsamen Patrouillen teilnimmt. Die Reform enthält auch Bestimmungen für Situationen, in denen Drittländer versuchen, die Migration zu instrumentalisieren. Unter Bezugnahme auf die Definition des Begriffs „Instrumentalisierung“ in der Verordnung über Krisensituationen werden Verfahren festgelegt, die den Schengen-Ländern in solchen

Situationen zur Verfügung stehen, einschließlich der Beschränkung von Grenzübergangsstellen.

Die vorläufige Einigung muss vom EP und vom Rat noch förmlich angenommen werden.

Mitteilung der Kommission vom 24. Mai 2022 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Schengen-Statusbericht 2022;

COM(2022) 301 final

Am 24.05.2022 hat die Kommission den ersten Schengen-Statusbericht 2022 angenommen. Der Bericht ist Teil der Initiative der Kommission, die Verwaltung des Schengen-Raums durch eine jährliche Berichterstattung über den Schengen-Status zu stärken, die Prioritäten für das kommende Jahr zu ermitteln und die Fortschritte am Ende eines bestimmten Jahres zu überwachen. Der Bericht enthält eine Liste vorrangiger Maßnahmen für 2022 – 2023, die sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene ergriffen werden müssen. Zu den Maßnahmen zählen u. a. die Umsetzung der neuen IT-Architektur und Interoperabilität für das Grenzmanagement, die umfassende Nutzung der Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, die Gewährleistung systematischer Kontrollen aller Reisenden an den Außengrenzen sowie die Aufhebung aller lang andauernden Kontrollen an den Binnengrenzen und die Annahme des überarbeiteten Schengener Grenzkodex. Der Bericht stellt auch die Prioritäten vor, die sich aus den Schengen-Bewertungen ergeben. Die Schengen-Evaluierungen betreffen derzeit die Verwaltung der Außengrenzen, die polizeiliche Zusammenarbeit, die Rückkehr, das Schengener Informationssystem, die Visumpolitik und den Datenschutz. Die Evaluierungen der letzten Jahre haben laut Kommission zwar gezeigt, dass die Mitgliedstaaten die Schengen-Vorschriften im Allgemeinen angemessen umsetzen, es gebe jedoch einige Bereiche, in denen Verbesserungen möglich seien. Zusätzliche Anstrengungen seien vor allem in den Bereichen Rückführung und Schengener Informationssystem erforderlich.

Mitteilung der Kommission vom 16. Mai 2023 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Schengen-Statusbericht 2023;
COM(2022) 301 final

Zu den konkreten Ergebnissen gehören der Beitritt Kroatiens zum Schengen-Raum, die Annahme eines neuen Rechtsrahmens für Schengen-Bewertungen, die erste mehrjährige strategische Politik für den integrierten europäischen Grenzschutz, die Annahme der Empfehlung des Rates über die operative Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden und die Einführung des neuen Schengener Informationssystems. Wichtigste Prioritäten sind u. a. die weitere Stärkung der EU-Außengrenzen, die Verbesserung der Wirksamkeit des Rückkehr- bzw. Rückführungssystems (Nutzung des SIS, Ausschöpfung der Möglichkeiten nach der Empfehlung der Kommission über die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und die Beschleunigung von Rückführungen) und die Erhöhung der inneren Sicherheit des Schengen-Raums zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Drogenhandels. Außerdem sollen über einen langen Zeitraum durchgeführte Kontrollen an den Binnengrenzen schrittweise abgeschafft werden und die Instrumente im Bereich der EU-Visapolitik zur Bewältigung von irregulärer Migration und Sicherheitsrisiken besser genutzt werden.

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 ausgeschrieben 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 (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 (s. hierzu Vorjahresbericht) 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 Jl-Referenten-Ebene weiter beraten. Der AStV empfahl dem Jl-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 Jl-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. 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).

Die ersten Teams der ständigen Reserve der Europäischen Grenz- und Küstenwache wurden seit dem 01.01.2021 erfolgreich entsandt. Um sicherzustellen, dass die Agentur die Mitgliedstaaten in schwierigen Situationen wirksam unterstützen kann, bis die ständige Reserve vollständig aufgebaut ist, steht bis 2024 eine 1.500 Einsatzkräfte umfassende Reserve für Soforteinsätze zur Verfügung.

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der Verordnung (EU) 2019/1896 über die Europäische Grenz- und Küstenwache, einschließlich einer Überprüfung der ständigen Reserve;
COM(2024) 75 final

Am 02.02.2024 nahm die Kommission die Bewertung der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache sowie einen Aktionsplan zur Unterstützung der Durchführung dieser Verordnung an. Im Zuge dieser ersten Bewertung der Verordnung bewertete die Kommission die Wirkung, Wirksamkeit und Effizienz von Frontex. Es wird ausgeführt, dass Frontex trotz erheblicher Herausforderungen (u.a. COVID-19-Pandemie, der Instrumentalisierung von Migration; Ukrainekrieg) erheblich dazu beigetragen habe, das Management der EU-Außengrenzen unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte zu stärken. Es werden aber u. a. auch die unvollständige Umsetzung der Organisationsstruktur und Verzögerungen bei der Aufstellung der Pläne für die Kapazitäten der Agentur wie Ressourcen und Personal im Bereich Grenzmanagement und Rückkehr bemängelt.

Die Kommission hat deshalb einen flankierenden Aktionsplan zur Unterstützung der Durchführung der Frontex-Verordnung vorgestellt, der von der Agentur, ihrem Verwaltungsrat, den Mitgliedstaaten und der Kommission umzusetzen ist. Der Aktionsplan betrifft neun Hauptbereiche:

- Leitungs- und Organisationsstruktur der Agentur,
- Aktionen/Einsätze,

- Rückkehr/Rückführung,
- Lagebewusstsein,
- Integriertes Grenzmanagement,
- Kapazitätenentwicklung,
- Zusammenarbeit mit Agenturen und Drittstaaten,
- Grundrechte und
- Datenschutz.

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 zuletzt auf die zweite Hälfte des Jahres 2024 verschoben.

Durch Verordnung (EU) 2018/1240 (vgl. Nr. VI.2.7.), Verordnung (EU) 2019/817 sowie Verordnung (EU) 2021/1152 (vgl. Nr. VII.4.) 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-/Ausreisystems;
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 nun voraussichtlich für Mitte 2025 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 (Stand: Februar 2023) 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), Nordmazedonien (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), Aserbaidschan (01.09.2014), Türkei (01.10.2014), Kap Verde (01.12.2014) und Belarus (01.07.2020).

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 mit 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), Nordmazedonien (01.05.2004), Norwegen (18.03.1955), Schweden (01.06.1954), 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.

Am 05.12.2022 wurde mit dem deutsch-indischen Migrations- und Mobilitätsabkommen ein erstes umfassendes Migrationsabkommen mit einem Herkunftsland unterzeichnet. Das Abkommen ist am 07.03.2023 in Kraft getreten. In dem ganzheitlichen Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Regierung der Republik Indien werden sowohl Aspekte der legalen Migration als auch der Rückkehrkooperation behandelt. Es umfasst Vereinbarungen zur Mobilität insbesondere von Fachkräften, Studierenden, Auszubildenden und Freiwilligen u.a. bei der Arbeitsplatzsuche, Arbeitsaufnahme, Studienaufenthalten und regelt zugleich ein klares Verfahren zur Rückübernahme ausreisepflichtiger Staatsangehöriger.

Am 19.12.2023 wurde ein gemeinsames Migrationsabkommen mit Georgien unterzeichnet. Die Migrationsvereinbarung dient als Grundlage, um künftig im Interesse beider Staaten irreguläre Migration dauerhaft zu reduzieren. Zudem wird durch das Abkommen die Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung von Fachkräften des Bildungsaustauschs gestärkt.

Im Januar 2024 ist durch die Bundesregierung eine umfassende Migrationspartnerschaft mit Marokko vereinbart worden, die neben einer Stärkung der legalen Arbeitsmigration darauf abzielt, Rückführungen von Menschen ohne Bleiberecht konsequent durchsetzen.

4. Neue EU-Strategie für die freiwillige Rückkehr und die Wiedereingliederung

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat vom 27. April 2021 – Die EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung: COM(2021) 120 final

Am 27.04.2021 veröffentlichte die Kommission erstmals eine EU-Strategie zu freiwilliger Rückkehr und Reintegration, um die Effektivität, Koordinierung und Wirkung der Programme der EU und der Mitgliedstaaten in diesem Bereich zu verbessern. Vor dem Hintergrund, dass nur ein Drittel aller Menschen ohne Bleiberecht in der EU tatsächlich in ihr Herkunftsland zurückkehren, davon weniger als 30 % auf freiwilliger Basis, werden in der Strategie einige

Initiativen vorgeschlagen, um die gegenüber einer Rückführung erfolgversprechendere und kostengünstigere freiwillige Rückkehr nachhaltig zu fördern.

Folgende Initiativen werden vorgeschlagen:

- EU-Rahmen für Rückkehrberatung: Er gibt eine Orientierungshilfe zu bewährten Verfahren für die Einrichtung und den Betrieb nationaler Strukturen für Rückkehrberatung.
- Programmqualitätssicherung:
 - Die Kommission wird gemeinsam mit Frontex einen gemeinsamen Lehrplan für Rückkehrberater erarbeiten, der eine bessere Nutzung netzbasierter Informationsinstrumente wie des Verzeichnisses der Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfen und des Instruments für Wiedereingliederungshilfe ermöglicht.
 - Ein Qualitätsrahmen für die Anbieter von Wiedereingliederungsdiensten soll bis Mitte 2022 bereitgestellt werden (auf der Grundlage gemeinsamer Qualitätsstandards für die Projektverwaltung).
- Zusammenarbeit mit Partnerländern:
 - Migrationspartnerschaften: Als Teil umfassender Migrationspartnerschaften mit Herkunfts- und Transitstaaten wird die EU die Eigenverantwortung für den Wiedereingliederungsprozess in den Partnerländern unterstützen (durch Kapazitätsaufbau, Personalausbildung, Unterstützung von Verwaltungsstrukturen).
 - Verknüpfung von Wiedereingliederungsprogrammen mit anderen Entwicklungsinitiativen.

Die portugiesische Ratspräsidentschaft legte am 05.05.2021 ein Diskussionspapier zur EU-Strategie für freiwillige Rückkehr und Wiedereingliederung vor. Auf Grundlage dieses Papiers wurde in der RAG IMEX am 12.05.2021 u.a. diskutiert, was erforderlich ist, damit die Mitgliedstaaten die Instrumente (u.a. EU-Rahmen für Rückkehrberatung) auf EU-Ebene optimal nutzen können, wie der derzeit unterschiedliche Ansatz in Bezug auf Inhalt und Qualität der geleisteten Unterstützung besser aufeinander abgestimmt werden kann und welche Rolle die Mitgliedstaaten bei der Gewährleistung der Eigenverantwortung von Drittländern bei Rückübernahme und Wiedereingliederung ihrer eigenen Staatsangehörigen spielen sollten. In der Sitzung der RAG IMEX am 20.09.2022 wurde auf Initiative der tschechischen Ratspräsidentschaft die Umsetzung der EU-Strategie mit Fokus auf dem neuen JRS-Programm (Joint Reintegration Services) von Frontex diskutiert. Das Programm ist zum

01.04.2022 gestartet und bietet individuelle Reintegrationshilfen für Rückkehrende in ihre Herkunftsländer sowohl bei freiwilliger Rückkehr als auch bei Abschiebungen. Schwerpunkt der Sitzung der RAG IMEX am 03.02.2023 unter der schwedischen Ratspräsidentschaft war neben der Vorstellung eines neuen Strategiepapiers der Kommission für effektivere Rückführungen (s.u. VI.6.) ein Austausch zum Status Quo, neuen Ansätzen und Herausforderungen bei der Rückkehrberatung. Die RAG IMEX widmete sich am 19.09.2023 unter spanischen Vorsitz unter anderem einem Bericht von Frontex zu den Aktivitäten der Grenzagentur im Bereich der freiwilligen Rückkehr und Reintegration.

5. EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025

Mitteilung der Kommission vom 29. September 2021 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Neuer EU Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten (2021-2025); COM(2021) 591 final

In Umsetzung des neuen Migrations- und Asylpakets vom 23.09.2020 und im Rahmen des „Follow up“-Migrationspakets legte die Kommission zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität am 29.09.2021 den Neuen EU-Aktionsplan gegen die Schleusung von Migranten für den Zeitraum 2021-2025 vor. Darin bekennt sie sich u.a.

- zur Entwicklung operativer Partnerschaften gegen Schleuserkriminalität mit konkreten Instrumenten im Rahmen umfassender Migrationspartnerschaften,
- zur Weiterentwicklung aller operativen, rechtlichen, diplomatischen und finanziellen Instrumente, um auf die Instrumentalisierung der irregulären Migration durch staatliche Akteure zu reagieren; ein Beispiel ist die teilweise Aussetzung des Visaerleichterungsabkommens mit Belarus (vgl. Nr. V.1.);
- zur Verbesserung des Rechtsrahmens für den Schutz vor Ausbeutung, einschließlich der Richtlinie zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Opferschutzrichtlinie,
- zur Reaktion auf sich weiterentwickelnde Online-Praktiken durch verstärkte operative Zusammenarbeit und verstärkten Informationsaustausch zwischen nationalen Behörden und EU-Agenturen.

Während der slowenischen Ratspräsidentschaft wurde im SCIFA der Aktionsplan diskutiert und grundsätzlich von allen Mitgliedstaaten begrüßt, um den mit der Schleusung von

Migranten verbundenen Herausforderungen zu begegnen. Das Thema verdiene eine hohe Priorität. Wichtig sei insbesondere die bessere Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und EU-Agenturen. Es bestand Einigkeit, dass die sog. Anti-Smuggling-Partnerschaften mit Drittstaaten bzw. die externe Dimension der Migration insgesamt bedeutende Werkzeuge für eine effektive Bekämpfung von Schleusung sind. Regional wurde dabei mehrheitlich auf den Westbalkan, Nordafrika und die Türkei abgestellt.

6. Kommissionsvorschlag zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates;

COM (2023) 755 final

und

Vorschlag für eine Verordnung zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794;

COM(2023) 754 final

Die Kommission hat am 28.11.2023 Vorschläge für neue Rechtsvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Schleusung von Migranten vorgelegt. Zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität soll eine Aktualisierung des 20 Jahre alten Rechtsrahmens, die Stärkung der Rolle der EU-Agenturen, insbesondere von Europol, sowie die Intensivierung der Zusammenarbeit mit Partnerländern erfolgen. Die Kommission schlägt vor, den Rechtsrahmen durch die Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Einreise, zum unerlaubten Transit und zum unerlaubten Aufenthalt in der EU zu verbessern und dabei die folgenden fünf Ziele zu verfolgen:

- Klarere Definition sowie Ausweitung des Straftatbestands (Werbung im digitalen Raum) der Schleusung
- Harmonisierung und Anhebung des Strafrahmens
- Verbesserung der Reichweite der Gerichtsbarkeit
- Verstärkung der Ressourcen und Kapazitäten der Mitgliedstaaten

- Verbesserung der Datenerfassung und Berichterstattung

Darüber hinaus schlägt die Kommission eine Verordnung vor, um die Rolle von Europol und die behördenübergreifende Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu stärken.

7. Operative Strategie für effektivere Rückführungen

Die Kommission hat am 24.01.2023 eine operative Strategie für effektivere Rückführungen vorgelegt [COM(2023) 45 final].

Die Strategie umfasst dabei die folgenden vier Schwerpunktbereiche:

- gezielte Maßnahmen zur Deckung des unmittelbaren Bedarfs, einschließlich gemeinsamer Rückführungsaktionen in bestimmte Drittländern:
Wichtig soll dabei eine verstärkte Zusammenarbeit der beteiligten Akteure (d.h. Mitgliedstaaten, EU-Institutionen, Frontex sowie Rückführungsstaaten) sein. Konkret sind hier gezielte operative gemeinsame Rückführungsaktionen in bestimmte Drittländer geplant.
- Eine Beschleunigung des Rückkehrprozesses soll durch die Schließung von Lücken in der Koordination zwischen den beteiligten Behörden erfolgen.
- Förderung der Rückkehrberatung und Wiedereingliederung:
Es soll eine Rückkehrberatung sowohl im Bereich freiwilliger als auch im Bereich Rückführung erfolgen. Die Zahl der Drittländer, die von den gemeinsamen Reintegrationsdiensten von Frontex abgedeckt werden, soll verdoppelt werden.
- Digitalisierung des Rückkehrmanagements:
Es soll eine Verbesserung und Auswertung von Rückkehrdaten erreicht werden. Konkret soll hier die Analyse der bestehenden Digitalisierungslücke durch Frontex für alle Mitgliedstaaten bis Ende 2023 abgeschlossen werden. Zudem soll die Ausweitung der Digitalisierungsbemühungen im Bereich der Rückübernahme durch die Rückübernahme-Fallmanagementsysteme für alle relevanten Drittstaaten und Mitgliedstaaten nunmehr konkret angegangen werden.

8. Empfehlung zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung von Rückführungen

Empfehlung der Kommission über die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und die Beschleunigung von Rückführungen im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2008/115/EG;
ABl. L 86 vom 24.03.2023, S. 58–64

Die Kommission hat am 16.03.2023 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten zur gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen und zur Beschleunigung von Rückführungen angenommen. Die Empfehlung enthält Leitlinien für die Umsetzung der gegenseitigen Anerkennung von Rückkehrentscheidungen. Außerdem werden die Leitlinien der Kommission zu Rückführungen aus dem Jahr 2017 aktualisiert und die Mitgliedstaaten sollen dadurch dabei unterstützt werden, Rückführungen zu erleichtern und zu beschleunigen.

Die Empfehlung enthält folgende Elemente:

- **Gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen:**
Mit dem aktualisierten Schengener Informationssystem verfügen die Mitgliedstaaten nun unmittelbar über Informationen zu Ausschreibungen zu einer von einem anderen Mitgliedstaat erlassenen Rückkehrentscheidung gegen einen Drittstaatsangehörigen. Dies soll die gegenseitige Anerkennung von Rückkehrentscheidungen innerhalb der EU und die rasche Durchführung von Rückführungen ermöglichen.
- **Effizientere Rückführungen:**
Die Mitgliedstaaten könnten Asyl- und Rückführungsbehörden besser miteinander vernetzen. Dies soll über ein IT-Fallbearbeitungssystem für Rückführungen geschehen, das auf dem von Frontex entwickelten Modell beruht und an die Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache angepasst ist. Dadurch soll ein zeitnaher Zugang zu Informationen über Drittstaatsangehörige gewährleistet werden, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist. Die Empfehlung enthält auch Leitlinien zur Verhinderung der Fluchtgefahr und zu alternativen Maßnahmen zur Inhaftnahme.
- **Anreize für die freiwillige Rückkehr:**
Die Mitgliedstaaten sollten Strukturen für Rückkehr- und Wiedereingliederungsberatung einrichten, um die freiwillige Rückkehr zu fördern.

Im Rahmen des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds und des Instruments für Grenzmanagement und Visa werden hierfür zweckgebundene Mittel zur Verfügung gestellt. Die Umsetzung der Empfehlung zur Rückkehr soll zusätzlich unterstützt werden – u.a. durch operative und technische Hilfe seitens der EU-Agenturen. Am 09.02.2023 hat der Europäische Rat in seinen Schlussfolgerungen die Mitgliedstaaten ebenfalls dazu angehalten, ihre Rückkehrentscheidungen gegenseitig anzuerkennen (vgl. II.1).

9. Pilotprojekte für schnelle Asyl- und Rückkehrverfahren: Bulgarien und Rumänien

Im März 2023 startete die Europäische Kommission als direkte Folge u.a. der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 09.02.2023 sowie des EU-Aktionsplans für den westlichen Balkan zusammen mit Rumänien und Bulgarien je ein zunächst auf sechs Monate befristetes Pilotprojekt für schnelle Asyl- und Rückkehrverfahren.

Gegenstand des Projektes in Rumänien ist der Einsatz verschiedener Instrumente in den Bereichen Asyl, Rückkehr, Grenzmanagement und internationale Zusammenarbeit, welche auf den bewährten Verfahren des Landes in diesen Bereichen aufbauen. Das Pilotprojekt wird mit umfangreicher operativer, fachlicher und finanzieller Unterstützung der Kommission und der wichtigsten EU-Agenturen im Bereich Inneres (Asylagentur der Europäischen Union, Europol und Frontex) umgesetzt.

Gegenstand des Projektes in Bulgarien ist es, gezielt Instrumente und Maßnahmen für beschleunigte Asylverfahren und wirksame Rückführungen umzusetzen. Eine der wichtigsten Prioritäten ist hierbei die Stärkung der Außengrenzen durch erweiterte Überwachungsmaßnahmen, die an der bulgarisch-türkischen Grenze umgesetzt werden sollen.

Am 18.10.2023 berichtete die Kommission über die Fortschritte der Pilotprojekte. Insgesamt seien solide Ergebnisse erzielt und bewährte Praktiken in den Bereichen beschleunigte Asylverfahren und effektive Rückführung, Grenzmanagement und verstärkte Zusammenarbeit mit den Nachbarländern ermittelt worden. Konkret habe Rumänien bspw. zur Straffung der Durchführung der Asyl- und Rückführungsverfahren seine nationalen Rechtsvorschriften derart angepasst, dass eine negative Entscheidung über internationalen Schutz nunmehr

zusammen mit einer Rückführungsentscheidung erlassen werden kann. In Bulgarien werde eine solche, hier ebenfalls notwendige, Rechtsanpassung derzeit vorgenommen.

Als Folge der positiven Ergebnisse wurden die Pilotverfahren nach Ablauf der Pilotdauer verlängert und die Errichtung von regelmäßigen Lenkungsausschüssen vereinbart.

10. Integriertes Europäisches Grenzmanagement (EIBM)

Mitteilung der Kommission vom 14. März 2023 zur Festlegung der mehrjährigen strategischen Politik für das integrierte europäische Grenzmanagement:
COM(2023) 146 final

Die Kommission hat am 14.03.2023 eine Mitteilung über den strategischen Rahmen für das integrierte europäische Grenzmanagement für die nächsten fünf Jahre angenommen. Mit dieser Mitteilung legt die Kommission den ersten mehrjährigen strategischen Politikzyklus für das integrierte europäische Grenzmanagement für die nächsten fünf Jahre dar. Die Mitteilung stellt einen koordinierten Rahmen für die nationalen Grenzbehörden und Frontex dar und dient als Leitfaden für ihre tägliche Arbeit.

VII. Übergreifende Maßnahmen

1. 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 Migrationsagenda 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.

Nach intensiven Verhandlungen in der RAG Statistik konnte unter der finnischen Ratspräsidentschaft Ende November 2019 ein Kompromiss im Trilog erzielt werden.

Die Änderungsverordnung trat schließlich am 12.07.2020 in Kraft. Einige Bestimmungen gelten erst seit dem 01.03.2021 bzw. 01.07.2021.

2. 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 25.10.2011 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 und mittlerweile dritten Generation (SIS), 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.

3. Mehrjähriger Finanzrahmen 2021 bis 2027

Verordnung(EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds;

ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1

und

Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumpolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung;

ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 48 ff.

und

Verordnung (EU) 2021/1149 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Fonds für die innere Sicherheit;

ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 94 ff.

Der Rat nahm am 14.06.2021 und das Europäische Parlament am 07.07.2021 die drei sektoralen EU-Fonds im Bereich Inneres für die Jahre 2021 – 2027 förmlich an:

- Der Asyl- und Migrationsfonds (AMIF) legt vier spezifische Ziele fest: Asylpolitik, legale Migration und Integration, irreguläre Migration und Rückkehr sowie Solidarität unter den Mitgliedstaaten.
- Der Fonds zur finanziellen Unterstützung der Grenzverwaltung und der Visapolitik (BMVI) spiegelt jüngste Entwicklungen wider, wie den Ausbau der Europäischen Grenz- und

Küstenwache, die Modernisierung der gemeinsamen Visapolitik und die Entwicklung und Interoperabilität von IT-Systemen wie ETIAS und EES.

- Über den Fonds für innere Sicherheit (ISF) werden Maßnahmen zur Verbesserung des Informationsaustauschs und zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit unterstützt.

Die Verordnungen zu den Fonds wurden am 15.07.2021 im EU-Amtsblatt veröffentlicht und gelten rückwirkend seit dem 01.01.2021.

Die Mitgliedstaaten müssen ihre Programme für den Zeitraum 2021-2027 förmlich vorlegen, die die Kommission innerhalb von fünf Monaten billigen muss. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten in dieser Programmplanungsphase weiterhin unterstützen, damit die Mittel entsprechend den festgestellten Bedürfnissen und den Prioritäten der EU strukturiert und strategisch zugewiesen werden. Die neuen Fonds belaufen sich auf 18 Mrd. Euro (gegenüber 12,4 Mrd. Euro im vorigen Zeitraum), sodass mehr Finanzmittel zur Verfügung stehen, um auf die Bedürfnisse vor Ort zu reagieren.

4. 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 Interoperabilität der EU-Informationssysteme in den Bereichen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration sowie in den Bereichen Grenzschutz und Visumkontrolle. 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.

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-/Ausreisensystem (EES), das europäische Reiseinformations- und Reisegenehmigungssystem (ETIAS) und die europäischen Strafregisterinformationssysteme 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 bereits 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. Ursprünglich war vorgesehen, dass alle Interoperabilitätskomponenten bis zum Jahr 2023 operativ eingesetzt werden können. Die voraussichtliche Inbetriebnahme von ETIAS ist jedoch bereits auf Mitte 2025 verschoben worden (s. VI.2.7.). Den genauen Zeitpunkt der Inbetriebnahme der einzelnen Komponenten wird die Kommission mit Durchführungsrechtsakten bestimmen.

Verordnung (EU) 2021/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für die Zwecke des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems;

ABl. L 249 vom 14.07.2021 S. 1 ff.

und

Verordnung (EU) 2021/1151 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2019/816 und (EU) 2019/818 hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für die Zwecke des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems;

ABl. L 249 vom 14.07.2021 S. 7 ff.

und

Verordnung (EU) 2021/1152 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861 und (EU) 2019/817 hinsichtlich der Festlegung der Bedingungen für den Zugang zu anderen EU-Informationssystemen für die Zwecke des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems;

ABl. L 249 vom 14.07.2021 S. 15 ff.

Die Verordnungen regeln die Verbindung zwischen dem ETIAS-Zentralsystem und den einschlägigen EU-Datenbanken und waren die letzte Etappe im Gesetzgebungsverfahren für die Einrichtung des ETIAS. Aufgrund der Verordnungen kann vom ETIAS-Zentralsystem aus ein Abgleich mit Daten des Schengener Informationssystems (SIS), des Visa-Informationssystems (VIS), des Einreise-/Ausreisensystems (EES), von Eurodac und des Europäischen Strafregisterinformationssystems für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN) sowie mit Europol- und Interpol-Daten erfolgen. Sie legen fest, auf welche Daten für die Zwecke des ETIAS zugegriffen werden darf sowie welche Bedingungen und Zugangsrechte für die ETIAS-Zentralstelle und die nationalen ETIAS-Stellen gelten. Der Zugriff auf die einschlägigen Daten in diesen Systemen ermöglicht den Behörden die Bewertung des Risikos für die Sicherheit oder des Risikos der illegalen Einwanderung, das von einer Antragstellerin oder einem Antragsteller ausgeht, und die Entscheidung über die Ausstellung oder Verweigerung einer Reisegenehmigung.

5. 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.

Folgende Maßnahmen wurden auf Grundlage des Aktionsplans bereits umgesetzt:

- Veröffentlichung eines Instrumentariums mit praktischen Leitlinien für die Inklusion in der frühkindlichen Betreuung und Bildung im Februar 2021,

- Einleitung einer Partnerschaft zwischen Kommission und dem Ausschuss der Regionen im März 2021, um einen politischen Dialog einzuleiten und für das Lernen und den Austausch in Bezug auf Integration bei den lokalen und regionalen Behörden zu werben,
- Veröffentlichung eines Instrumentariums für die Verwendung von EU-Mitteln zur Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für den Zeitraum 2021-2027,
- im Rahmen des Europäischen Migrationsforums regelmäßige Konsultationen und Dialoge zwischen der Kommission und Organisationen der Zivilgesellschaft in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss,
- Aufruf zur Einreichung von Vorschlägen zur Förderung von Maßnahmen zur Integration von Migranten und Schutzsuchenden auf regionaler und lokaler Ebene im Januar 2023.

Kurzbericht

Der AK I hat mit Schreiben vom 12. Dezember 2023 die AG IRM gebeten, die im obengenannten Beschluss erbetenen Prüfungen durchzuführen, erforderlichenfalls um Vorlage von Rechtsänderungsvorschlägen sowie um Einreichung einer entsprechenden TOP-Anmeldung zur Berichterstattung und Beschlussfassung für die Frühjahrssitzung des AK I am 16./17. April 2024 in Potsdam. Vor diesem Hintergrund hat die AG IRM die für Rückführungsthemen zuständigen Behörden in den Ländern unter Einschluss der kommunalen Ebene gebeten, weitere Rechtsänderungsbedarfe, die in der aktuellen Fassung des Rückführungsverbesserungsgesetzes noch nicht enthalten sind zu melden, um die Durchführung von Rückführungen maßgeblich zu verbessern. Darüber hinaus sollten auch sonstige Maßnahmen zur Verbesserung der Rückführungsprozesse und zur Behebung tatsächlicher Rückführungshindernisse außerhalb der Rechtsänderungen gemeldet werden, soweit diese sich nicht bereits in Umsetzung befinden.

Die zentralen Hauptpunkte der beschriebenen Abfragen sind nachfolgend unter den Ziffern 1. bis 7. zusammengefasst. Die Gesamtzusammenfassung der gesammelten Rechtsänderungsbedarfe (Anlage 1) sowie sonstiger Maßnahmen (Anlage 2) sind den Anlagen zu entnehmen. Aus Sicht der AG IRM empfiehlt sich für die detaillierte Bearbeitung der gemeldeten Bedarfe insbesondere die Einleitung eines weiteren Cluster-Prozesses durch das BMI. Die anliegenden Übersichten geben dabei die Eingaben der Länder wieder, die sich an der Abfrage beteiligt hatten; es handelt sich insoweit nicht um gemeinschaftliche Standpunkte der AG IRM als solcher.

1. § 11 AufenthG – separate Titelerteilungssperre

In Fallkonstellationen, die unter die Rechtsprechung des EuGH bezüglich sogenannter Inlandsausweisungen/ inlandsbezogener Ausweisungen bei Vorliegen von Abschiebungshindernissen auf unabsehbare Zeit subsumiert werden können, kann eine Rückkehrentscheidung und in dessen Folge auch ein Einreise- und Aufenthaltsverbot (EAV) nicht verfügt werden (EuGH, Urteil vom 22. November 2022 – C-69/21) bzw. ein verfügbares EAV erst nach Ausreise/vollzogener Abschiebung wirksam wird. Denn bei fehlender Rückkehrentscheidung kann auch ein Einreise- und Aufenthaltsverbot nicht erlassen werden, da hier eine rechtliche Verknüpfung bestehe (EuGH, Urteil vom 3. Juni 2021 – C-546/19). Auch im Bundesrecht verbindet § 11 Abs. 1 S. 2 AufenthG das Wirksamwerden einer Titelerteilungssperre mit einem wirksamen und vollziehbaren Einreise- und Aufenthaltsverbot. Dies führt insbesondere bei der Entscheidung über humanitäre Aufenthaltstitel (außerhalb von § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG) bei ausgewiesenen Personen dazu, dass eine Ablehnung nicht auf eine Titelerteilungssperre gestützt werden kann. Dies macht Ablehnungen schwieriger und fehleranfälliger, ohne dass es wertungsmäßig einen nachvollziehbaren Grund dafür gibt und führt im schlimmsten Fall zu einer Aufenthaltsverfestigung bei Gefährdungen in der Bundesrepublik.

In diesen Konstellationen besteht auch in der Rechtsprechung keine Einheitlichkeit. Einerseits wird die Möglichkeit des isolierten Erlasses der Titelerteilungssperre angenommen (siehe VGH Mannheim, Urteil vom 02. Januar 2023 - 12 S 1841/22). Andererseits wird ein solch isolierter Erlass abgelehnt, da es sich bei der Titelerteilungssperre um die unmittelbare Rechtsfolge des EAV handele (siehe VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Januar 2020 - 11 S 3477/19). Vor diesem Hintergrund und zur Wiederherstellung der Rechtsklarheit sollte eine Rechtsgrundlage für den Erlass einer isolierten Titelerteilungssperre unmittelbar in § 11 Absatz 1 AufenthG aufgenommen werden. Darüber hinaus wird auf

den Bericht zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben und Gefährdern verwiesen.

2. § 48 AufenthG – Datenträgerauswertung

Entgegen dem mehrfachen Vorbringen von Seiten der Länder bezüglich einer expliziten Klarstellung im Gesetz, dass § 15a AsylG nicht § 48 AufenthG als Spezialregelung verdrängt, dies lediglich in der Begründung des Gesetzentwurfs (BT-Drs. 20/9463, S. 36) aufgenommen worden. Eine ausdrückliche Regelung im Gesetz wird für erforderlich erachtet. Dabei sollte generell klargestellt werden, dass § 48 AufenthG trotz der Regelung in § 15a AsylG Anwendung findet. So könnte etwa in § 15a AsylG ein folgender (oder ähnlich lautender) Absatz eingefügt werden: „Die Zuständigkeit der Ausländerbehörden nach § 48 AufenthG bleibt unberührt.“

Die Frage, welche Ermächtigungsgrundlage heranzuziehen ist, wenn die Ausländerbehörde gegenüber einem abgelehnten Asylbewerber die Herausgabe von Datenträgern und Zugangsdaten anordnen will, wurde von den Verwaltungsgerichten mehrfach problematisiert (VG Freiburg, Beschl.v. 26.08.2020, 10 K 1841/20; VG Sigmaringen, Beschl.v. 7.10.2021, 1 K 2165/21, Juris; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 23.11.2022 – 12 S 3213/21 – juris Rn. 15, zuletzt VG Karlsruhe, Beschluss vom 09.08.2023 - A 19 K 1797/23). Hier droht die Rechtsgrundlage für die Ausländerbehörden § 48 Abs. 3 AufenthG leerzulaufen, da die Verwaltungsgerichte dazu tendieren, für Asylbewerber und abgelehnte Asylbewerber den § 15a AsylG als Spezialregelung zu sehen. § 15a Abs. 2 AsylG stellt nur eine Rechtsgrundlage für das BAMF dar. Allein die Ausführungen in der Gesetzesbegründung haben keine Bindungswirkung für die Judikative.

3. § 54 Abs. 1 Nr. 1a AufenthG – Ergänzung um weitere Tatbestände

Nach dem terroristischen Überfall der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 kam und kommt es in mehreren deutschen Städten zu Solidaritätsdemonstrationen und -aktionen, die vielfach einen gewalttätigen Verlauf nahmen. In vielen Fällen wurden aus diesen Veranstaltungen heraus Polizeibeamte attackiert, Gegenstände beschädigt und Personen angegriffen und eingeschüchert. Es ist daher erforderlich, gegenüber diesem Personenkreis, der massiv gegen die deutsche Rechtsordnung verstoßen und Straftaten begangen hat, auch aufenthaltsrechtliche Konsequenzen vorzunehmen, soweit es sich nicht um deutsche Staatsbürger handelt. Es wird für erforderlich gehalten, hier alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Mittel anzuwenden, um insbesondere Ausweisungen vornehmen zu können. Die Erfahrungen der letzten Monate zeigen, dass Ausländer vermehrt an „Ausschreitungen“ beteiligt waren, die aufenthaltsrechtlich nicht ausreichend im § 54 AufenthG abgebildet sind. Dies betrifft nicht nur die aktuell laufenden Pro-Hamas-Demonstrationen, sondern auch Veranstaltungen wie die „Eritrea-Festivals“ in Gießen und Stuttgart, bei denen es ebenfalls zu massiven Gewalttätigkeiten gekommen ist.

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich den Katalog des § 54 Abs. 1 AufenthG zumindest um die Tatbestände des Landfriedensbruches gemäß § 125 StGB, des schweren Landfriedensbruches gemäß § 125a StGB sowie der Volksverhetzung gem. § 130 StGB und der Verletzung von Flaggen und Hoheitszeichen ausländischer Staaten gemäß § 104 StGB zu ergänzen, um die Hürde von Ausweisungen in diesen Fällen zu senken. Hierdurch können Ausweisungen von an gewalttätigen Auseinandersetzungen beteiligten Personen erleichtert werden (vgl. TOP 77 Herbst-IMK zur Erweiterung der Fälle des Ausweisungsinteresses in § 54 AufenthG).

4. § 62d AufenthG – Klarstellung

Nach § 62d AufenthG muss das Gericht einem Ausländer, der noch keinen anwaltlichen Vertreter hat, zur richterlichen Entscheidung über die Anordnung von Abschiebungshaft von Amts wegen für die Dauer des Verfahrens einen anwaltlichen Vertreter als Bevollmächtigten bestellen. Problematisch erscheint insbesondere, dass der Gesetzestext nicht zwischen einstweiliger Anordnung und Hauptsachentscheidung unterscheidet und die Bestellung auch nicht von einer persönlichen Anhörung oder Vorführung abhängig macht. Die Regelung hätte in Bezug auf eine einstweilige Anordnung zur Folge, dass für abzuschiebende Ausländer in der Praxis ein „Frühwarnsystem“ geschaffen würde, da davon ausgegangen werden muss, dass ein vom Gericht bestellter Anwalt unverzüglich, d. h. noch vor Aufgriff des Ausländers versuchen wird, mit diesem Kontakt aufzunehmen. Allein durch die Bestellung kann der Betroffene den Rückschluss auf eine drohende Abschiebung ziehen und untertauchen. Damit werden erhebliche Vollzugshindernisse geschaffen. Darüber hinaus besteht Klärungsbedarf, auf welcher Grundlage und gegenüber wem der anwaltliche Vertreter seine Vergütung geltend machen soll, da dies ansonsten zu einer nicht näher abschätzbaren Mehrbelastung der Justizhaushalte der Länder führen könnte.

Vor diesem Hintergrund ist § 62d AufenthG zumindest dahingehend abzuändern, dass klargestellt wird, dass die Regelung auf das Hauptsacheverfahren nach Aufgriff des Ausländers zur Anordnung von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam beschränkt wird und, dass der Erlass und der Vollzug der einstweiligen Anordnung zur vorläufigen Freiheitsentziehung nach § 427 FamFG vor der Bestellung eines anwaltlichen Bevollmächtigten möglich sind.

5. Mangelnde Kooperation der Herkunftsstaaten - kohärenter Ansatz, Migrationsabkommen

Gegenüber unkooperativen Herkunftsländern (HKL), die seit Jahren nicht oder kaum bei der Rückführung ihrer Staatsangehörigen mitwirken, müssen wesentlich wirksamer als bislang durch den für die auswärtigen Beziehungen zuständigen Bund Maßnahmen und ggf. Sanktionen eingeleitet werden. Die jahrelang fortdauernde Ablehnung einer angemessenen Rückkehrkooperation durch bestimmte HKL darf nicht länger hingenommen werden. Es muss im Sinne einer zielorientierten, pragmatischen und wirksamen Vorgehensweise gegenüber diesen Staaten gehandelt werden. Das erfordert einen kohärenten Ansatz aller Ressorts. Eine Vielzahl von Ausreisepflichtigen kann nicht abgeschoben werden, weil sich die Herkunftsländer entweder bei der Passersatzpapierbeschaffung oder der Durchführung von Rückführungsmaßnahmen unkooperativ zeigen und beispielsweise Rückübernahmeabkommen nicht oder nur unzureichend umsetzen oder Rahmenbedingungen vorgeben, die eine effektive und umfangreiche Rückführung vereiteln (z.B. Kontingentierung von Flügen; Ablehnung von Sammelchartern; nicht erfüllbare Vorgaben zur Beibringung von Unterlagen im Rahmen der Passersatzbeschaffung).

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer stringenten Anwendung wirksamer insbesondere außen-, entwicklungs- und wirtschaftspolitischer Maßnahmen gegen entsprechende HKL. Der Abschluss von bilateralen Migrationsabkommen zur Verbesserung der Rückführungsmöglichkeiten muss zielgerichtet auf für die Rückführung relevante HKL ausgerichtet werden. Dabei muss den Fragen der Rückkehr und Rückführung ein stärkeres Gewicht eingeräumt und auf die Vereinbarung effektiver Rückführungsregelungen hingearbeitet werden. Hierbei ist es von besonderer Bedeutung, dass die ordnungsgemäße

Umsetzung bestehender Rückführungs- und Migrationsabkommen oder bereits bestehende Rechtspflichten durch die HKL oder MS mit den erforderlichen Maßnahmen durchgesetzt werden.

6. Dublin-III-Verordnung

Es ist allgemein bekannt, dass die Dublin-III-Verordnung nicht von allen Mitgliedstaaten gleichermaßen umgesetzt wird. Ein Beispiel hierfür ist Italien, wohin Dublin-Überstellungen seit längerem nicht möglich sind, sowie Überstellungen nach Kroatien, die nur unter erschwerten und sehr restriktiven Bedingungen durchgeführt werden können (z.B. keine Akzeptanz von Landüberstellungen). Die Organisation und Durchführung der Dublin-Überstellungen in Amtshilfe für den Bund stellt für die Bundesländer einen erheblichen sowie unverhältnismäßigen Aufwand, sowohl in personeller als auch finanzieller Hinsicht, dar. Häufig scheitern Dublin-Überstellungen aufgrund der Flugunwilligkeit der betroffenen Personen und lassen sich in der Regel kaum noch in der zur Verfügung stehenden Überstellungsfrist in einem weiteren Rückführungsversuch realisieren. Diesem Umstand kann durch eine grundsätzliche oder ad hoc Begleitung seitens der Bundespolizei entgegengewirkt werden, was merklich zu einer Erhöhung der Erfolgsquote sowie Entlastung der Ausländerbehörden führt.

Die Dublin-III-Verordnung ist geltendes Recht. Insgesamt lässt sich jedoch feststellen, dass die Beseitigung der dargelegten praktischen Probleme oder weiterer tatsächlicher Hindernisse, die eine effektive Anwendung des europäischen Rechts verhindern (z.B. strenge Vorgaben für Dublin-III-Rücküberstellungen, wie kurzfristig wechselnde Sperrtage, an denen keine Überstellungen erfolgen dürfen, Freigabe von nur wenigen Flughäfen für Dublin-III-Überstellungen, enge Zeitfenster, in denen die Flüge ankommen dürfen, etc.) nicht konsequent und prioritär durch den Bund vorangetrieben wird.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des zunehmenden Migrationsdrucks muss sich die Bundesregierung effektiv für die Herstellung der tatsächlichen Rücknahmebereitschaft anderer Mitgliedstaaten und der tatsächlichen Rückübernahmefähigkeit einsetzen, damit das derzeit geltende Recht auch tatsächlich vollzogen werden kann. Zudem sollten die Ersterfassungen in den Herkunftsstaaten gesteigert und Maßnahmen ergriffen werden, um eine Weiterreise aus (Erst-)Ankunftsstaaten wirksam zu verhindern. Unabhängig von dem Vorgesagten wird es grundsätzlich als notwendig angesehen, dass der Bund die Amts- bzw. Vollzugshilfe der Bundesländer bei Dublin-Überstellungen vollständig übernimmt und das Dublin-Verfahren eigenständig durchführt.

7. Rückführung von Gefährdern und Personen, die schwere Straftaten verübt haben, nach Afghanistan, Syrien und Libyen

Die Bundesländer hatten den Bund mehrfach aufgefordert, insbesondere die Abschiebung von Staatsangehörigen aus den zuvor genannten Ländern zu prüfen und einzelne Abschiebungen zu projektieren. Hierzu können bis heute keinerlei Fortschritte verzeichnet werden. Nach vereinzelt Berichten soll die Möglichkeit bestehen, zumindest Abschiebungen nach Afghanistan über die Türkei zu vollziehen. Rückführungsgeeignete Personen ohne Abschiebungsverbote sind in vielen Bundesländern vorhanden. Auch sollte geprüft werden, ob Rückführungen nicht zumindest in den westlichen Landesteil von Libyen vorgenommen werden könnten. Auch hier sind keine erkennbaren Fortschritte festzustellen.

Vor diesem Hintergrund ist der Bund aufgefordert, Abschiebungen nach Syrien, Afghanistan und Libyen strukturell dauerhaft zu projektieren und Einzelfälle zu realisieren.

Neben den bereits dargelegten Rechtsänderungsbedarfen und sonstigen Maßnahmen wurde zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden zum Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben, und Gefährdern eine länderoffene Arbeitsgruppe gebildet. Die Ergebnisse wurden auf Grundlage zweier Gutachten - eines aus Hessen, eines aus Baden-Württemberg -, zweier Sitzungen der Arbeitsgruppe und fachlicher Anmerkungen sowie Ergänzungen durch die teilnehmenden Ländervertreter in einem Bericht zusammengefasst. Dieser ist der Anlage 3 zu entnehmen.

In Anlage 4 befindet sich darüber hinaus eine rechtsvergleichende Normentabelle mitsamt der im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) erstellten Entwurfstexte der potentiell neuen Anerkennungsverordnung, welche an die Stelle der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie treten soll. Die als Anlage 5 und 6 mitübersandten Entwurfstexte der Verordnung sind allerdings nach derzeitigem Stand noch nicht final von Rat und Parlament angenommen.

Für die AG IRM
Der Vorsitz AG IRM

Anlagen

Anlage 1: Zusammenstellungen der einstimmig konsentierten weiteren Rechtsänderungsbedarfe

Anlage 2: Zusammenstellungen der einstimmig konsentierten sonstigen Maßnahmen

Anlage 3: Bericht zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden zum Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben und Gefährdern (Stand 02.04.2024)

Anlage 4: rechtsvergleichende Normentabelle

Anlage 5 und 6: Entwurfstexte zur Verordnung (EU) 2023/...des Europäischen Parlaments und des Rates

Anlage 1

Umsetzung Beschluss TOP 4 Ziffer 2 der 220. IMK – Aufträge an die AG IRM – Rechtsänderungsbedarfe

Die nachstehende Übersicht gibt die jeweiligen Eingaben der einzelnen Länder wieder, welche ohne weiteren Prüfbedarf der anderen Länder übernommen werden konnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich bereits in der Vorbereitung und dem weitergehenden Prozess der Erstellung der Tabellen gezeigt hat, dass im Einzelnen unterschiedliche Vorschläge auch von anderen Ländern unterstützt werden. Es handelt sich bei der Übersicht insgesamt aber nicht um gemeinschaftliche Standpunkte der AG IRM als solcher.

I. Gemeldete Bedarfe AufenthG

Nr.	(angestrebte) Regelung	Handlungsbedarf zusammengefasst	Lösungsvorschlag
1	§ 2 XIV AufenthG resp. § 62 IIIa AufenthG	Streitpunkt mit dem einen oder anderen Gericht über das Erfordernis von Verstreichen einer Ausreisefrist in Dublinfällen, in denen es nur eine Abschiebungsanordnung gibt und kein Raum für eine Ausreise (-frist) mehr besteht. Haft wird abgelehnt.	Hinweis in § 2 XIV AufenthG, dass gem. § 62 IIIa AufenthG in Dublin-Fällen die Voraussetzung eine Ausreisefrist entfällt - § 62 Abs. 3a Nr. 3 AufenthG wie folgt ergänzen „die Ausreisefrist abgelaufen ist oder eine solche nicht gesetzt ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort trotz Hinweises auf die Anzeigepflicht gewechselt hat, ohne der zuständigen Behörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist
2	§ 24 AufenthG ⁱ	Ausschluss vom Schutz/Ausschluss vom Titel unklar	Klarstellung zum Ausweisungsmaßstab (spezial-/generalpräventiv), Schutzgewährung ohne Aufenthaltstitel? Abschiebung möglich?
3	§ 48 Abs. 3a AufenthG ⁱⁱ	Nach § 48 Abs. 3a Satz 2 AufenthG n. F. hat der Ausländer die notwendigen Zugangsdaten für ein zulässiges Auslesen der Datenträger zur Verfügung zu stellen. Es ist nicht geregelt, auf welcher Ermächtigungsgrundlage vorgegangen werden soll, wenn der Ausländer die Zugangsdaten nicht zur Verfügung stellt, so dass software-/technische Sperren, die nicht die PUK/PIN nach § 48a AufenthG betreffen, überwunden werden müssen, um den Datenträger auslesen zu können.	Einfügung eines neuen § 48 Abs. 3a Satz 3 AufenthG, wonach software-/technische Zugangssperren, die nicht von § 48a AufenthG erfasst werden, überwunden werden dürfen, wenn der Ausländer die hierfür notwendigen Zugangsdaten nicht zur Verfügung stellt.
4	§ 54 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG ⁱⁱⁱ	Aufnahme der Maßregel der Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus nach § 63 StGB in § 54 Abs. 1 Satz 1 AufenthG.	Entsprechende Ergänzung des § 54 Abs. 1 Satz 1 AufenthG.
5	§ 59 Abs. 1 und Abs. 3 AufenthG - Schärfung der	Die Rückführungsrichtlinie geht davon aus, dass gegen alle illegal aufhältigen (ausreisepflichtigen) Personen eine Rückkehrentscheidung zu erlassen ist. Das AufenthG greift diesen Gedanken auf und normiert in § 59 Abs. 3 AufenthG, dass Abschiebungsverbote- und Hindernisse dem Erlass	Konkrete gesetzliche Tatbestandsmerkmale für den Erlass einer Rückkehrentscheidung die erkennbar den Grundsatz der Nichtzurückweisung berücksichtigen, trügen einer Stärkung der Handlungssicherheit der handelnden Behör-

Anlage 1

	Eingriffsgrundlage für den Erlass einer Rückkehrentscheidung ^{iv}	der Rückkehrentscheidung nicht entgegenstehen. Die aktuelle Rechtsprechung des EuGHs schränkt diesen Grundsatz jedoch stark ein und bezieht Abschiebungsverbotstatbestände und Abschiebungshindernisse in die Erlassvoraussetzungen für Rückkehrentscheidungen mit ein. Die jetzige Rechtslage, welche die Bezeichnung von Staaten in der Rückkehrentscheidung verlangt, in welche eine Person nicht abgeschoben werden darf, ist nicht mehr geeignet, um gerichtsfeste Rückkehrentscheidungen zu begründen. Sie sichert nach dem EuGH ebenso wenig wie die Ankündigung der Aussetzung der Rückkehrentscheidung durch Bescheid den Grundsatz der Nichtzurückweisung ab.	den bei und wirkten den beobachtbaren unterschiedlichen verwaltungsgerichtlichen Lösungen entgegen, welche derzeit im Zusammenhang mit inlandsbezogenen Ausweisungen und Rückkehrentscheidungen entwickelt werden.
6	§ 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG ^v	Der Aufenthalt eines vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländers ist nach § 61 Abs. 1 Satz 1 AufenthG räumlich auf das Gebiet des Landes beschränkt. Von der räumlichen Beschränkung kann in besonderen Fällen abgewichen werden. Eine solche Änderung der räumlichen Beschränkung – insbesondere wenn diese mit einer Verlegung des Wohnortes verbunden ist – oder eine sonstige Änderung durch eine andere Ausländerbehörde, die die Maßnahme nicht angeordnet hat, ist [...] nur im Einvernehmen mit den beteiligten ABHn der betreffenden Länder zulässig. Der Umzug in ein anderes Bundesland darf nur im Einvernehmen mit der ABH des betroffenen Landes ermöglicht werden. Diese Klarstellungen finden sich in der Nummer 61.1.1.1 AufenthG-VwV.	In § 61 Abs. 1 AufenthG wird an Satz 3 der folgende Satz angefügt: „Der Umzug in ein anderes Bundesland darf nur im Einvernehmen mit der Ausländerbehörde des betroffenen Landes ermöglicht werden.“ ODER GENERELLER: In § 72 Abs. 3a AufenthG wird an Satz 4 (möglicherweise zu ändern) der folgende Satz angefügt: Das vorgenannte Verfahren gilt für die in § 61 AufenthG beschriebenen Fälle der Änderung einer räumlichen Beschränkung oder Wohnsitzauflage bei einem landesgrenzüberschreitenden Bezug entsprechend.“
7	§ 61 Abs. 1d AufenthG ^{vi}	Nach § 61 Abs. 1d Satz 3 AufenthG kann die zuständige ZBH die gesetzliche Wohnsitzauflage von Amts wegen oder auf Antrag der betroffenen Person ändern (aber nicht streichen). Es kommt insbesondere dann eine Änderung der Wohnsitzauflage in Betracht, wenn dies zur Herstellung der Familieneinheit von Eltern und minderjährigen Kindern erforderlich ist. Ob hierfür nach der aktuellen Gesetzeslage eine Kommunikation mit der „Ziel-ZBH“ erforderlich ist, wird nicht einheitlich beantwortet. Die VwV ist älter als der Abs. 1d und kann daher nicht herangezogen werden. Das BMI	In § 72 Abs. 3a AufenthG wird an Satz 4 (möglicherweise zu ändern) der folgende Satz angefügt: Das vorgenannte Verfahren gilt für die in § 61 AufenthG beschriebenen Fälle der Änderung einer räumlichen Beschränkung oder Wohnsitzauflage bei einem landesgrenzüberschreitenden Bezug entsprechend.“

Anlage 1

		vertritt die Rechtsauffassung, dass in solchen Fällen § 72 Abs. 3a AufenthG analog anzuwenden sei. Diese Rechtsauffassung wird jedoch nicht flächendeckend geteilt, sodass die praktische Anwendung bisher uneinheitlich ist.	
8	Anpassung des § 62 AufenthG – Abbildung „Untertauchens-Haftgrund in DÜ-III-Fällen (klarstellend)“		(3a) Fluchtgefahr im Sinne von Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 wird widerleglich vermutet, wenn (...) 3. die Ausreisefrist abgelaufen oder eine Abschiebungsanordnung nach § 34a AsylG ergangen ist und der Ausländer seinen Aufenthaltsort trotz Hinweises auf die Anzeigepflicht gewechselt hat, ohne der zuständigen Behörde eine Anschrift anzugeben, unter der er erreichbar ist, (...)
9	§ 62 Abs. 3 a Nr. 3 AufenthG ^{vii}	Bei Personen, bei denen keine Ausreisefrist gesetzt wurde, lehnen Gerichte die Inhaftierung ab, da eine Ausreisepflicht nicht abgelaufen ist.	Zusatz "bei denen die Ausreisefrist abgelaufen ist oder bei denen keine Ausreisefrist gesetzt wurde".
10	§ 72 Abs. 4 S. 1 AufenthG ^{viii}	Der Hinweis auf die Ausweisung ist überflüssig und kann zu Irritationen führen.	Das Wort „ausgewiesen“ kann ersatzlos gestrichen werden
11	§§ 82 Abs. 4, 46 Abs. 1 AufenthG ^{ix}	Unmittelbares Recht zur zwangsweisen Vorführung beim GK/Botschaft, sofern die Person umfangreich belehrt wurde	Zwangsweise Vorführung bereits bei fehlender Mitwirkung möglich - entsprechende Anpassung im Gesetz
12	§ 84 AufenthG	Die Identitätsklärung ist ein entscheidender Punkt für das Gelingen von Rückführungen. Daher sollte § 84 AufenthG um Passverfügungen und Vorspracheverfügungen erweitert werden.	Erweiterung des § 84 AufenthG (keine aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Klage) für Passverfügungen nach § 48 AufenthG und Vorspracheverfügungen nach § 82 Abs. 4 AufenthG.
13	§84 Abs. 1 AufenthG ^x	Aufschiebende Wirkung der Klage gegen Ausweisung ausschließen	Aufnahme der Ausweisung in den Katalog des §84 Abs. 1 AufenthG
14	§ 87 AufenthG ^{xi}	Erweiterung der Mitteilungspflichten anderer Behörden - insbesondere Standesämter (bspw. über bevorstehende Eheschließung) und Meldeämter (bspw. bei An- und Abmeldungen) - über relevante Vorgänge	Ausweitung der Übermittlungspflichten anderer Fachbehörden - mit zeitlicher Frist

II. Gemeldete Bedarfe weitere Normen

Anlage 1

Nr.	(angestrebte) Regelung	Handlungsbedarf zusammengefasst	Lösungsvorschlag
StPO			
15	§ 154b Abs. 3 StPO Erweiterung der Regelungen zum Absehen von der Verfolgung bei Auslieferung und Ausweisung auf Fälle freiwilliger Ausreise ^{xii}	In Fällen, in denen eine Person aus dem Bundesgebiet ausgeliefert, abgeschoben, zurückgeschoben oder zurückgewiesen wird kann die Staatsanwaltschaft von der Erhebung der Klage absehen oder das Gericht das Verfahren auf Antrag der StA gemäß § 154b vorläufig einstellen. Die Möglichkeit zum Verzicht auf die Klageerhebung oder vorläufige Einstellung ist gesetzlich nicht explizit geregelt. Damit geht einher, dass es keine (bundes-)einheitlichen Vorgaben und Verfahrensweisen zur Ermöglichung der (vorzeitigen) freiwilligen Ausreise von inhaftierten Straftätern mit ausländischer Staatsangehörigkeit gibt, bei denen die freiwillige Ausreise die einzige Option zur Beendigung des Aufenthaltes darstellt (z.B. aktuell bei syrischen, afghanischen und eritreischen StAng.).	§ 154b Absehen von der Verfolgung bei Auslieferung und Ausweisung (3) Von der Erhebung der öffentlichen Klage kann auch abgesehen werden, wenn der Beschuldigte aus dem Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes abgeschoben, zurückgeschoben oder zurückgewiesen wird oder das Bundesgebiet nachweislich freiwillig auf Dauer verlässt.
16	§ 492 Abs. 3 und 4 StPO	Ermöglichung der Abfrage aller anhängigen Strafverfahren aus dem Verfahrensregister und Übermittlung an die Ausländerbehörde.	Entsprechende Änderung von § 492 Abs. 3 und 4 StPO.
AsylG			
17	§ 14 Abs. 3 AsylG und/oder § 38 Abs. 2 AsylG ^{xiii}	§ 14 Absatz 3 AsylG regelt, dass die Asylantragstellung der Anordnung oder Aufrechterhaltung von Abschiebungshaft nicht entgegensteht. Die Abschiebungshaft endet nach Satz 3 mit der Zustellung der Entscheidung des Bundesamtes, spätestens jedoch vier Wochen nach Eingang des Asylantrages beim Bundesamt, es sei denn, es wurde auf Grund von Rechtsvorschriften der Europäischen Gemeinschaft oder eines völkerrechtlichen Vertrages über die Zuständigkeit für die Durchführung von Asylverfahren ein Auf- oder Wiederaufnahmeersuchen an einen anderen Staat gerichtet oder der Asylantrag wurde als unzulässig nach § 29 Absatz 1 Nummer 4 AsylG oder als offensichtlich unbegründet abgelehnt. Die Rücknahme des Asylantrags ist hierunter nicht gefasst, vielmehr beträgt nach § 38 Abs. 2 AsylG im Falle der Rücknahme des Asylantrages vor der Entscheidung des Bundesamtes die dem Ausländer zu setzende Ausreisefrist eine Wo-	Man könnte § 38 AsylG wie folgt ändern: § 38 Ausreisefrist bei sonstiger Ablehnung und bei Rücknahme des Asylantrags (1) [unverändert]. (2) Im Falle der Rücknahme des Asylantrags vor der Entscheidung des Bundesamtes oder der Einstellung des Verfahrens beträgt die dem Ausländer zu setzende Ausreisefrist eine Woche, es sei denn, der Ausländer befindet sich in Sicherungshaft oder im Ausreisegewahrsam. (3) [unverändert].

Anlage 1

		che. Während dieser Frist entfällt die Voraussetzung für eine Abschiebung nach § 58 Absatz 1 AufenthG und somit für die Anordnung bzw. Aufrechterhaltung der Abschiebungshaft.	
18	§ 34a Abs. 2 Satz 3 AsylG	Anpassung an den geänderten § 11 Abs. 1 Satz 1 AufenthG erforderlich.	Ersetzung des Wortes „Befristung“ durch „Anordnung“.
19	§ 60 Abs. 1 AsylG & § 51 Abs. 2 Satz 2 AsylG ^{xiv}	Die Auflage aus § 60 AsylG erlischt durch Aufhebung. Die Aufhebung liegt nahe, wenn der Lebensunterhalt des Ausländers gesichert ist. Mit der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes fällt die Voraussetzung für die Erteilung und Aufrechterhaltung der Wohnsitzauflage (als ein Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, BVerwG BeckRS 2014, 56484) nach § 60 Abs. 1 AsylG, ebenso wie für die Maßnahmen nach § 60 Abs. 2 AsylG, weg. Soll mit der Streichung ein Wohnsitzwechsel in ein anderes Bundesland verbunden werden, so ist strittig, ob diese Verteilung über § 51 AsylG oder über § 60 AsylG erfolgt. Praxisrelevant wird dies u.a. aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeitsebenen für die Verteilung (Aufnahmeeinrichtung als mittlere oder obere Landesbehörde, Ausländerbehörde als untere Landesbehörde). Der Aufhebung muss bei einem geplanten länderübergreifenden Umzug nach Auffassung des BMI eine neue Zuweisungsentscheidung vorausgehen. Das Verhältnis von § 51 AsylG zu § 60 AsylG stellt sich nach Ansicht des BMI so dar, dass zunächst eine Entscheidung über eine länderübergreifende Verteilung zu fällen ist, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. § 60 Absatz 1 Satz 2 AsylG).	Man könnte in § 60 AsylG einen Abs. 2a einfügen: (2a) Bedingt die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit den Wohnortwechsel über die Grenze eines Bundeslandes hinweg, muss der Aufhebung der Auflagen nach den Absätzen 1 und 2 eine länderübergreifende Verteilung gemäß § 51 vorausgehen.
	EU-Aufnahme-RL		
20	Artikel 20 Abs. 4 EU-Aufnahme-RL Anm.d.BR.: EU-Richtlinie RL 2013/33/EU^{xv}	Störer können nach Umsetzung der Norm in nationales Recht sanktioniert werden.	Umsetzung der Regelung in nationales Recht.
	Dublin-III-VO		

Anlage 1

21	Artikel 28 Dublin III VO	Personen können im Dublin Verfahren nicht in Ausreisegewahrsam genommen werden.	Durch eine Veränderung der Regelung in der Dublin-VO können Personen auch ohne Fluchtgefahr kurzfristig inhaftiert werden.
----	--------------------------	---	--

ⁱ §24 Abs.2 AufenthG nennt lediglich Ausschlussgründe für die Gewährung des vorübergehenden Schutzes sowie ein daran anknüpfendes Titelerteilungsverbot. Die Massenzustrom-Richtlinie wird dabei nicht vollständig umgesetzt. Gleichzeitig findet sich die Titelinhaberschaft in den §§53-55 AufenthG "nur" als besonders schwerwiegendes Bleibeinteresse wieder. Eine Aufenthaltserlaubnis kann nicht unter Absehen von §11 AufenthG erteilt werden. Angesichts der Vielzahl von eingereisten Personen ist der Ausweisungsmaßstab und die daran anknüpfenden Folgen in den Blick zu nehmen. Für den hiesigen Zuständigkeitsbereich steht am 07.03.2024 eine mündliche Verhandlung zur Thematik an.

ⁱⁱ Die Norm ist dahingehend auszulegen, dass der Behörde das Überwinden software-/technischer Zugangssperren inzident erlaubt sei, da die Norm andernfalls leerläuft. Eine Durchsetzung ist ggf. im Wege der Verwaltungsvollstreckung (Ersatzvornahme) möglich. Andererseits wird auch vertreten, dass § 48 Abs. 3a und § 48a AufenthG eine Sperrwirkung für weitergehende Maßnahmen enthielten. Letzterer Auffassung ist nicht zu folgen. Da jedoch der Kernbereich persönlicher Daten betroffen sein kann, ist eine klarstellende Regelung zu befürworten.

ⁱⁱⁱ Regelmäßig handelt es sich bei Tätern, die im Maßregelvollzug untergebracht werden, um solche Personen, die erhebliche Straftaten begangen haben und eine Gefahr für die hier lebenden Menschen darstellen. Daher besteht hier ein klarer Ansatzpunkt für ein besonders schwerwiegendes Ausweisungsinteresse und es sollte eine Aufnahme in die Norm erfolgen.

^{iv} VGH Mannheim BeckRS 2023, 1838 (m. w. N.) zur Rechtswidrigkeit einer Rückkehrentscheidung ohne Zielstaatskonkretisierung. Ebenso VG Köln, Urt. V. 05.12.2023, 12 K 2019/22 (nicht veröffentlicht). EuGH NVwZ 2023, 1405 zur Unionsrechtswidrigkeit des Erlasses von Rückkehrentscheidungen Personen, wenn die Abschiebung auf unbestimmte Zeit wegen des Grundsatzes der Nichtzurückweisung unmöglich ist. Zuvor schon EuGH BeckRS 2022, 32383 zur Unionsrechtswidrigkeit einer Rückkehrentscheidung, die eine Rückkehr in einen Staat androht, in welchem die betroffene Person der tatsächlichen Gefahr einer erheblichen, unumkehrbaren und raschen Zunahme seiner Schmerzen ausgesetzt wäre, weil im Zielstaat der Abschiebung die einzig wirksame schmerzlindernde Behandlung verboten ist und EuGH NVwZ 2023, 743 zur Berücksichtigung von Kindeswohlaspekten vor Erlass der Rückkehrentscheidung.

^v Die VwV ist veraltet und unübersichtlich. Es wird zugunsten der besseren Auffindbarkeit, des besseren Verständnisses und der Erleichterung der Einarbeitung ins Aufenthaltsrecht angeregt, die Inhalte ins AufenthG zu übernehmen.

^{vi} Ich schlage daher vor, den § 61 Abs. 1d AufenthG in den § 72 Abs. 3a AufenthG (Beteiligungserfordernisse) mit aufzunehmen, oder besser noch (in Anlehnung an meine obigen Vorschläge) die Entscheidung der „Ziel-ABH“ zu überlassen.

^{vii} Bei Personen, bei denen keine Ausreisefrist gesetzt wurde, lehnen Gerichte die Inhaftierung ab, da eine Ausreisepflicht nicht abgelaufen ist.

^{viii} Allein durch die Ausweisung eines Ausländers ist das Strafverfolgungsinteresse des Staates nicht beeinflusst, so dass ein Einvernehmen nicht erforderlich ist.

^{ix} Wohl h.M. ist, dass zunächst eine Vorladung erfolgen muss, ehe eine zwangsweise Vorführung verhältnismäßig ist

^x Verfahrensdauer bei den Verwaltungsgerichten oftmals mehrere Jahre; effektiver Rechtsschutz auch im vorläufigen Rechtsschutz zugänglich

^{xi} Rückführungen scheitern nicht selten daran, dass andere Behörden essentielle Informationen nicht oder nicht rechtzeitig zur Verfügung stellen

^{xii} Bei Personen, die sich in Haft befinden, könnte es problematisch sein, die fR ohne Beteiligung der Staatsanwaltschaft zu ermöglichen. Praktisch gesehen hindern laufende Verfahren keine freiwillige Ausreise bei Personen - insbesondere nicht bei Personen, die sich nicht in Haft befinden. Eine Erweiterung/Ergänzung könnte Klarheit und Rechtssicherheit schaffen.

^{xiii} Es kam in der Vergangenheit vor, dass z.B. albanische Staatsangehörige aus der Bundesrepublik Deutschland ausgewiesen wurden. Die Bescheide gingen ordnungsgemäß zu und wurden bestandskräftig. Wegen Fluchtgefahr ordnete man Abschiebungshaft gegen die Betroffenen an. Die Betroffenen stellten daraufhin Asylanträge aus der Haft heraus. Kurz darauf erfolgte die Anhörung der Betroffenen, in deren Rahmen sie die Asylanträge zurücknahmen. Noch am gleichen Tage erging der Bescheid, mit folgendem Tenor:

1. Das Asylverfahren ist eingestellt.

2. [...]

3. [...] Der Antragsteller wird aufgefordert die Bundesrepublik Deutschland innerhalb einer Woche nach Bekanntgabe dieser Entscheidung zu verlassen. Sollte der Antragsteller die Ausreisefrist nicht einhalten [...].

Anlage 1

Mit der Entscheidung, dass eine Ausreisefrist gewährt wird, entfielen die Haftvoraussetzungen. Darauf veranlasste man unverzüglich die Entlassung der Betroffenen. In der Folge tauchten der Betroffenen unter. Hinzuweisen ist darauf, dass sich diese „Methode“ offensichtlich „herumspricht“.

^{xiv} Die Rechtsauffassung des BMI ist praktikabel. Rechtlich spricht jedoch vieles für eine Lösung über § 60 AsylG: Wird der Lebensunterhalt durch die nachgewiesene Erwerbstätigkeit gesichert, so entfällt das Erfordernis der Freizügigkeitsbeschränkung.

Das Verhältnis von § 51 Abs. 1 AsylG und § 60 AsylG ist aus dem Gesetz alleine nicht klar zu erkennen. Dies führt in der Praxis regelmäßig zu Konflikten über die Zuständigkeiten zwischen Behörden.

Unabhängig davon, welcher Lösungsweg eingeschlagen wird, ist es unerlässlich, einen bundesweiten Gleichlauf sicherzustellen, damit die Beantwortung der Fragen nach der Zuständigkeit nicht so viel Zeit in Anspruch nimmt, dass die Erwerbstätigkeit verhindert wird.

^{xv} Manche Personen stören erheblich das Zusammenleben in einer Gemeinschaftsunterkunft. Ein solches Verhalten sollte sanktioniert werden dürfen.

Anlage 2

Umsetzung Beschluss TOP 4 Ziffer 2 der 220. IMK - Aufträge an die AG IRM – Zusammenstellung „Sonstige Maßnahmen“

Die nachstehende Übersicht gibt die jeweiligen Eingaben der einzelnen Länder wieder, welche ohne weiteren Prüfbedarf der anderen Länder übernommen werden konnten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich bereits in der Vorbereitung und dem weitergehenden Prozess der Erstellung der Tabellen gezeigt hat, dass im Einzelnen unterschiedliche Vorschläge auch von anderen Ländern unterstützt werden. Es handelt sich bei der Übersicht insgesamt aber nicht um gemeinschaftliche Standpunkte der AG IRM als solcher.

Gemeldete Bedarfe Dublin

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
1	Dublin-Rücküberstellungen nach Deutschland	Das BAMF kündigt Dublin-Rücküberstellungen häufig nicht mit ausreichend Vorlaufzeit an, obwohl der Mitgliedsstaat das BAMF etwa zwei Wochen vor Überstellung informiert. Wir benötigen eine Vorlaufzeit von mindestens 3 Werktagen, um den Betroffenen bei Ankunft im Bundesgebiet mit einer einstweiligen Anordnung festnehmen zu lassen. Teilweise erfahren wir erst einen Tag vor der Überstellung von dem Vorgang. Eine Haft kann dann nicht mehr realisiert werden. Daneben wäre es wünschenswert, wenn Fälle, die in die Zuständigkeit von Baden-Württemberg fallen, über die Flughäfen Stuttgart und Frankfurt rücküberstellt werden. Die Rücküberstellung in andere Bundesländer führt zu einem erheblichen Mehraufwand, da der gesamte Vorgang mit Amtshilfe organisiert werden muss und ein Transport in die AHE Pforzheim nicht immer möglich ist. Andere Mitgliedstaaten scheinen strenge Vorgaben hinsichtlich des Überstellungsortes zu machen. Dies würden wir uns für Deutschland ebenso wünschen.	Optimierungsbedarf im Meldeprozess an die Länder
2	Dublin-Überstellungen - Reisedokumente	Änderung der Verfahrensweise	Reisedokumente bei Dublin-Überstellungen sollten zwischenstaatlich ausgetauscht und nicht den zu Überstellenden mitgegeben werden.

Gemeldete Bedarfe operative Angelegenheiten / BPOL

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
3	Frontex-Charter - medizinisches und	Bei Übernahme der Federführung von Frontex-Chartern muss seitens der Länder medizinische Begleitung der Chartermaßnahme sowie Dolmetscher bereitge-	BPOL übernimmt Zuständigkeit bei Beauftragung des medizinischen sowie sprachmittelnden Begleitpersonals für Frontex-Charter

Anlage 2

	sprachmittelndes Personal	stellt werden. In einigen Fällen wurde Unzufriedenheit seitens der BPOL hinsichtlich des beauftragten Begleitpersonals geäußert und darum gebeten einzelne Personen nicht mehr zu beauftragen.	
4	Auszahlung Handgeld für Rückzuführende am Flughafen	Die Auszahlung von Handgeld bei Barmittellosigkeit (damit die rückzuführende Person im Heimatland seinen Zielort erreichen kann oder sich bis zur Ankunft am Zielort im notwendigen Umfang verpflegen kann) liegt aktuell in der Zuständigkeit der Länder und wird sehr unterschiedlich gehandhabt. Manche Behörden haben zudem keine Möglichkeit Barmittel zu beschaffen und auszubezahlen. Eine gesetzliche Grundlage für die Auszahlung des Handgeldes gibt es nicht, wird aber von der BPOL regelmäßig eingefordert. Wünschenswert wäre eine einheitliche Handhabung und eine Vereinfachung der Prozesse für die Ausländerbehörden und Zuführeinheiten.	Es wird angeregt, dass die Rückführungsdienststellen der BPOL an den Flughäfen die Auszahlung des geforderten Handgeldes an die Rückzuführenden bei Barmittellosigkeit in Amtshilfe für die zuständigen Ausländerbehörden übernehmen und im Nachgang geltend machen.
5	Frontex-Charter ab Flughafen Stuttgart (über 10 Personen)	Aktuell können ab Flughafen Stuttgart ausschließlich Chartermaßnahmen bis 10 Personen durchgeführt werden, da es dort vor Ort bei der BPOL keine räumliche und personelle Ausstattung gibt, größere Maßnahmen abzuwickeln.	Ertüchtigung BPOL am Flughafen in Stuttgart, dort auch Frontex-Charter mit mehr als 10 Personen durchführen zu können
6	Frontex-Charter ab Flughafen Karlsruhe/Baden-Baden (FKB)	Organisation von Frontex-Chartern ab FKB ist laut Auskunft des BPOLP nicht möglich. Eine entsprechende Charterhalle steht dort zur Verfügung, diese wird auch regelmäßig vom RPK für die Abwicklung der landeseigenen Chartermaßnahmen genutzt. Charter in andere Destinationen als nach Westbalkan oder Georgien können aber wegen der Kontakte zu den Behörden in den HKL ausschließlich über BPOL als Frontex-Charter durchgeführt werden.	Ertüchtigung BPOL am FKB, um dort auch Frontex-Charter abwickeln zu können.

Gemeldete Bedarfe im Bereich der Justiz

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
7	Zusammenarbeit JVA und ABH	Regelmäßige Überlassung von Identitätsdokumenten, die in der JVA vorhanden sind, an die ABH.	Schaffung einer gesetzlichen Regelung zur verpflichtenden Überlassung, sofern noch nicht vorhanden / ggf. Klarstellung von § 48 Abs. 1 AufenthG

Gemeldete Bedarfe im Bereich des Kirchenasyls

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
-----	--------	------------------------------	---------------------

Anlage 2

8	Kirchenasyl	Im Falle einer Ablehnung des Härtefalldossiers verbleiben die Menschen im Kirchenasyl und können nicht überstellt werden.	Neuverhandlung des Verfahrens mit der Kirche.
---	-------------	---	---

Gemeldete Bedarfe im Bereich Digitalisierung

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
9	Verzögerte Zuständigkeitsübertragung bei Wohnsitzwechsel und verzögerte Übersendung der Ausländerakten	Mit der Wohnsitzänderung ändert sich auch die Zuständigkeit der Ausländerbehörde. Bedingt durch die bei allen ABHn bestehende Überlastung erfolgt die Änderung der Zuständigkeit im AZR und die Übersendung der Ausländerakte teilweise mit erheblichem Zeitverzug und erst nach mehrmaligen Anforderungen. Hierdurch kommt es bei der ABH des Zuzugsortes zu einem erheblichen und vermeidbaren Mehraufwand. Zudem können ausländerrechtliche Entscheidungen (z.B. Erteilung / Verlängerung eines Aufenthaltstitels) nicht getroffen werden, solange die Akte nicht vorliegt. Zudem ist festzustellen, dass es bei den ABHn keine einheitliche Aktenstruktur gibt. Daher ist auch bei bereits bestehender E-Akte die Übernahme nicht ohne weiteres möglich, bzw. erfordert die Übernahme einen erheblichen Aufwand.	Im Rahmen des Digitalisierungsprozesses sollte durch den Bund darauf hingewirkt werden, dass alle ABHn ihre Akten in einer einheitlichen und verbindlichen Struktur führen. Damit wäre eine Übernahme und Weiterverwendung möglich, ohne dass aufwendige Anpassungen erfolgen müssen. Zudem sollte das AZR zur zentralen Datenhaltung, incl. der Ausländerakten, ausgebaut werden. Durch eine mandantenfähige Struktur müsste bei einem Zuständigkeitswechsel lediglich der Mandant umgeschrieben werden und die dann zuständige ABH hätte unmittelbar Zugriff auf die erforderlichen Daten.

Gemeldete Bedarfe im Bereich Passersatzpapierbeschaffung

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
10	Zusammenarbeit PEB-Bund	Es besteht Optimierungsbedarf in der Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Referat 72E) bei der Passersatzpapierbeschaffung. Insbesondere ist es nicht möglich verbindliche Absprachen bezüglich einer gemeinsamen Arbeitsweise zu treffen oder getroffene Absprachen werden innerhalb des PEB-Bundes nicht kommuniziert. Beides führt zu einer redundanten Befassung auf Sachbearbeiter- und Führungsebene. Es entsteht Mehraufwand durch Vorgaben bezüglich der Einreichung von Amtshilfeersuchen und vom PEB-Bund angeforderter Informationen, etablierte Arbeitsabläufe in der PEB sind neuen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern des PEB-Bundes nicht bekannt, ebenso erfolgt die Planung von Sammelvorführungsmaßnahmen in den jeweiligen Teams des PEB-Bundes unterschiedlich.	Optimierung der Zusammenarbeit

Anlage 2

Gemeldete Bedarfe im Bereich „Sonstiges“

Nr.	Thema:	Darstellung Handlungsbedarf:	Maßnahmenvorschlag:
11	Vermehrt ist festzustellen, dass in anderen Mitgliedsstaaten als Flüchtling anerkannte Personen unerlaubt in das Bundesgebiet einreisen und hier einen weiteren Asylantrag stellen.	Hauptsächlich betrifft dies aktuell Personen, die in Griechenland oder Italien als Flüchtlinge anerkannt sind und damit unter dem Schutz der Genfer Flüchtlingskonvention stehen. Der hier gestellte Asylantrag wird vom Bundesamt als unzulässig abgelehnt. Gleichzeitig wird (wegen der für die Betroffenen nicht zumutbaren Umstände im EU-Land, in dem sie vor Verfolgung durch ihren Heimatstaat ein Aufenthaltsrecht erhalten haben) ihnen ein Abschiebschutz bezüglich des EU-Staates Griechenland oder Italien zuerkannt. Bereits hierdurch wird erkennbar, dass die Asyl- und Ausländerpolitik der EU vollkommen gescheitert ist.	Es muss auf europäischer Ebene eine Angleichung der Verfahren, der Entscheidungspraxis auf allen Ebenen und eine vergleichbare finanzielle Unterstützung der Migranten etabliert werden. Nur hierdurch kann dem Anreiz für eine sekundäre Binnenwanderung entgegengewirkt werden.
12	Erlass von EAVs bei wiedereingereisten AFA-Stellern	Änderung der Verfahrensweise	Bei wiedereingereisten AFA-Stellern sollte ein erneutes EAV vom BAMF erlassen werden. Da das Bundesamt sowieso einen Bescheid über den AFA erlässt, wäre dies verfahrensökonomischer als die bisherige Praxis, dass die ABH ein EAV separat erlassen muss.
13	Zuständigkeiten	Jedes Bundesland hat seine eigene Regelung zur Klärung der Zuständigkeiten innerhalb des jeweiligen Bundeslandes. In länderübergreifenden Fällen wird auf § 3 VwVfG zurückgegriffen. Es treten jedoch immer wieder Streitfälle auf, wenn Personen aufgegriffen oder in Haft genommen werden, insbesondere wenn die Personen erneut eingereist sind nach einer Abschiebung oder freiwilliger Ausreise, nach einem Untertauchen oder ein Erstaufgriff erfolgt.	Bundeseinheitliche Regelung der örtlichen Zuständigkeit im AufenthG. Klar und eindeutig sollte formuliert werden, welche ABH bei Aufgriffen oder Inhaftierungen örtlich zuständig ist; sowohl bei Erstaufgriffen als auch bei Ersteinreise oder Wiedereinreise oder Untertauchens.

Anlage 3

Bericht zur Prüfung der Absenkung der rechtlichen Hürden zum Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben und Gefährdern – Stand 02.04.2024

Mit Beschluss TOP 4 Ziffer 2 der 220. IMK vom 06. bis 08. Dezember 2023 wurde der AK I beauftragt einen Vorschlag vorzulegen, wie die rechtlichen Hürden für den Entzug des Schutzstatus sowie für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben, abgesenkt werden können. Hierzu wurde durch den Vorsitz der AG IRM eine offene Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingerichtet, die am 23. Februar 2024 sowie am 22. März 2024 getagt hat.

Der Bericht gliedert sich dem Auftrag entsprechend in zwei Teilbereiche. Teil A setzt sich mit dem Entzug des Schutzstatus auseinander; Teil B thematisiert die EU-Rückführungsrichtlinie-RL sowie das Konstrukt der Inlandsausweisung vor dem Hintergrund der Absenkung der rechtlichen Hürden für Rückführungen von Personen, die schwere Straftaten oder Gewaltverbrechen verübt haben und Gefährdern.

A. Gutachten zum Entzug des Schutzstatus

Vorliegendes Kurzgutachten stellt die aktuelle Rechtslage dar und behandelt die Prüffrage, ob im Rahmen des geltenden Unions- und Völkerrechts durch Änderung des Bundesrechts ein leichter Entzug des Schutzstatus möglich erscheint.

Das Kurzgutachten gelangt zu dem Ergebnis, dass rechtliche Möglichkeiten zur Verschärfung des Bundesrechts vorhanden sind. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass sowohl das Völkerrecht als auch das Sekundärrecht Spielräume eröffnen, die der deutsche Gesetzgeber mit dem „Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“ vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 394) bereits einmal genutzt hat und weiter nutzen kann.

I. Im Fall der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

1. Unionsrecht

Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungsrichtlinie)

Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungsrichtlinie) regelt in Artikel 14 die Aberkennung, Beendigung oder Ablehnung der Verlängerung der Flüchtlingseigenschaft.

Diese Rechtsfolgen **sind** gemäß Artikel 14 Abs. 3 a) durch den jeweiligen Mitgliedsstaat **herbeizuführen**, falls dieser nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft feststellt, dass die Person gemäß Artikel 12 von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft hätte ausgeschlossen werden müssen. Im Hinblick auf den Adressatenkreis von Straf- und Gewalttätern dürften die Absätze 2 und 3 des Artikels 12 einschlägig sein.

Nach Artikel 12 Abs. 2 ist ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass er

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
- b) eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor er als Flüchtling aufgenommen wurde, das heißt vor dem Zeitpunkt des Aufenthaltstitels aufgrund der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft; insbesondere grausame Handlungen können als schwere nicht politische Straftaten eingestuft werden, auch wenn mit ihnen vorgeblich politische Ziele verfolgt werden;

Anlage 3

- c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen.

Artikel 12 Abs. 3 bestimmt sodann, dass Abs. 2 auf Personen Anwendung findet, die andere zu den darin genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder sich in sonstiger Weise daran beteiligen. Die **Flüchtlingseigenschaft kann** weiterhin nach Artikel 14 Abs. 4a) **aberkannt, beendet oder die Verlängerung derselben kann abgelehnt** werden, wenn **stichhaltige** Gründe für die Annahme existieren, dass der Flüchtling eine **Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats** darstellt, in dem er sich aufhält.

Alternativ **kann** die Flüchtlingseigenschaft nach Artikel 14 Abs. 4b) der Richtlinie **aberkannt, entzogen oder es kann deren Verlängerung abgelehnt** werden, wenn der **Flüchtling** eine **Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedsstaats** darstellt, weil er wegen einer **besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt** wurde. Der EuGH urteilte (EuGH, Urt. v. 06. Juli 2023, C-8/22, BeckRS 2023, 16054), dass das Bestehen einer Gefahr für die Allgemeinheit eines Mitgliedsstaats, in dem sich der betreffende Drittstaatsangehörige aufhält, nicht schon allein deshalb als erwiesen angesehen werden kann, weil dieser wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Artikel 14 Abs. 4b) der Richtlinie sei vielmehr dahin auszulegen, dass die Anwendung dieser Bestimmung von der Feststellung der zuständigen Behörde abhängt, dass der betreffende Drittstaatsangehörige eine **tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr für ein Grundinteresse der Allgemeinheit des Mitgliedstaats** darstellt, in dem er sich aufhält. Zusätzlich müsse die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft eine in Bezug auf diese Gefahr **verhältnismäßige Maßnahme** sein.

In den in Artikel 14 Abs. 4 genannten Fällen können die Mitgliedstaaten entscheiden, einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen, solange noch keine Entscheidung darüber gefasst worden ist (Art. 14 Abs. 5).

2. Völkerrecht

Genfer Flüchtlingskonvention (GFK)

Das in Artikel 33 GFK normierte flüchtlingsrechtliche Refoulementverbot garantiert kein Individualrecht auf Asyl. Gleichwohl folgt aus der negativen Pflicht, Flüchtlinge nicht in die Gefahr abzuschieben, eine Pflicht, Flüchtlingen den Aufenthalt auf dem eigenen Territorium zu gestatten, solange nicht abschließend feststeht, dass sie keinen Schutzbedarf haben (vgl. HK-GFK/Nula Frei/Kevin Fredy Hinterberger/Constantin Hruschka GFK Art. 33 Rn. 1). Eine **Ausnahme** vom Refoulement Verbot ergibt sich jedoch aus **Artikel 33 Abs. 2 GFK**. Diese ist als ultima ratio zu verstehen.

Auf die Vergünstigung des Refoulementverbot kann sich ein Flüchtling nicht berufen, der aus **schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes** anzusehen ist. Der Begriff der Gefahr für die Sicherheit in Art. 33 Abs. 2 Alt. 1 umfasst die innere und äußere Sicherheit des Aufnahmelandes (vgl. HK-GFK/Nula Frei/Kevin Fredy Hinterberger/Constantin Hruschka, 1. Aufl. 2022, GFK Art. 33 Rn. 66).

Alternativ knüpft Artikel 33 Abs. 2 an eine (fortbestehende) **Gefahr für die Allgemeinheit des Staates** an, weil der Flüchtling **wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig verurteilt wurde** (vgl. HK-GFK/Nula Frei/Kevin Fredy Hinterberger/Constantin Hruschka GFK Art. 33 Rn. 68-72). Art. 33 Abs. 2 GFK erfordert, dass die betroffene Person die Grundlagen der staatlichen Ordnung oder gar die Existenz des Zufluchtlandes ernsthaft gefährdet. Zur Feststellung der Gemeingefährlichkeit ist nur auf besonders schwere Straftaten abzustellen. Der Begriff des „Vergehens“ ist nicht in einem nationalen strafrechtlichen Sinne zu verstehen. Es ist bei der Prüfung

Anlage 3

des Vorliegens der Gemeingefährlichkeit daher maßgeblich auf die Schwere der Straftat abzustellen. Ein **(Mindest-)Strafmaß** legt die GFK allerdings explizit nicht fest.

3. Bundesrecht

Sofern in der Vergangenheit der Schutzstatus eines Flüchtlings zuerkannt wurde, **ist** dieser Status wieder zurückzunehmen oder **zu widerrufen**, wenn der Ausländer von der Erteilung nach § 3 Abs. 2 bis 4 AsylG hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen ist.

Im Einzelnen:

Widerruf gemäß § 73 Abs.5 i.V.m. § 3 Abs. 2 AsylG

Die **Anerkennung als Asylberechtigter** oder die **Zuerkennung einer Flüchtlingseigenschaft ist zu widerrufen**, wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er

1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen,
2. vor seiner Aufnahme als Flüchtling eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Bundesgebiets begangen hat, insbesondere eine grausame Handlung, auch wenn mit ihr vorgeblich politische Ziele verfolgt wurden, oder
3. den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwidergehandelt hat.

Durch § 3 Abs. 2 Satz 2 wird der Geltungsbereich der Ausschlussgründe auf Personen ausgedehnt, die zu den durch S. 1 erfassten Handlungen angestiftet oder sich in anderer Form daran beteiligt haben. Dabei sind die strafgesetzlichen Regeln zu Anstiftung und Beihilfe in den §§ 26 und 27 StGB zur Orientierung heranzuziehen.

Die Widerrufsründe in § 3 Abs. 2 AsylG entsprechen jenen Ausschlussgründen in Artikel 12 Abs. 2 der Anerkennungsrichtlinie nahezu wortgleich. Sowohl im nationalen als auch im Sekundärrecht wurde eine gebundene Entscheidung normiert. Spielraum zu einer Verschärfung des Bundesrechts besteht insofern daher nicht.

Widerruf gemäß § 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 4 Alt. 1 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG

Hinsichtlich der Aufhebung eines Schutzstatus von Straftätern dürfte insbesondere § 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Absatz 4 Alt. 1 AsylG i.V.m. § 60 Absatz 8 S. 1 AufenthG heranzuziehen sein. Die Anerkennung als Asylberechtigter oder die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft **ist** danach dann **zu widerrufen**, wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen

1. als eine **Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland** anzusehen ist (§ 60 Abs. 8. S.1 1. Alt) oder
2. eine **Gefahr für die Allgemeinheit** bedeutet, weil er **wegen eines Verbrechens** oder eines besonders schweren Vergehens **rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren** verurteilt worden ist (§ 60 Abs. 8. S.1 2. Alt).

Der Begriff der „Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland“ umfasst die innere und äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland und erfordert eine Gefahr für die innere und äußere Funktions- und Handlungsfähigkeit der staatlichen Organe und Einrichtungen. Das Vorliegen einer Gefahr für die Allgemeinheit des Aufnahmemitgliedsstaats setzt eine rechtskräftige Verurteilung des Ausländers zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren wegen eines Verbrechens oder eines besonders schweren Vergehens voraus. Die von dem Ausländer ausgehende Gefahr muss auf der von ihm begangenen und rechtskräftig abgeurteilten schweren Straftat gründen. Darüber hinaus muss von dem Ausländer im Zeitpunkt der Entscheidung eine konkrete, ernsthaft drohende Gefahr für die

Anlage 3

Allgemeinheit ausgehen, die eine Wiederholung der schwerwiegenden Straftaten nahelegt, derentwillen der Ausländer verurteilt worden ist (BeckOK AuslR/Koch, 39. Ed. 01. Juli 2020, AufenthG § 60 Rn. 53, 54).

Bei der Umsetzung von Art. 33 Abs. 2 GFK und Art. 14 Abs. 4 lit. a Anerkennungsrichtlinie in **§ 60 Abs. 8 S. 1 1. Alt. AufenthG** ergeben sich Nuancen einer Änderungsmöglichkeit hinsichtlich der Gründe, derentwegen die Sicherheitsgefahr angenommen wird. Auf Deutsch heißt es in Art. 33 Abs. 2 GFK „schwerwiegende Gründe“ und in Art. 14 Abs. 4 lit. a Anerkennungsrichtlinie „stichhaltige Gründe“. In § 60 Abs. 8 S. 1 1. Alt AufenthG wurde der deutschen Übersetzung von Art. 33 Abs. 2 GFK gefolgt. Die Wortwahl zwischen „schwerwiegend“ und „stichhaltig“ könnte allerdings einen Unterschied in der Anwendung der Norm ausmachen. Während „schwerwiegend“ wohl so zu verstehen sein wird, dass die Gründe ein besonderes Gewicht haben müssen, dürfte sich „stichhaltig“ eher auf die logische Nachvollziehbarkeit der Gründe beschränken und mithin wohl eine geringere Voraussetzung für das Absehen vom Refoulement-Verbot darstellen.

Es spricht auch sonst mehr dafür, den Ausdruck „stichhaltige Gründe“ anstatt „schwerwiegende Gründe“ in § 60 Abs. 8 S. 1 1. Alt AufenthG zu verwenden. Zum einen ist die Übersetzung von Art. 33 Abs. 2 GFK aus den authentischen Sprachfassungen ins Deutsche mit „schwerwiegende Gründe“ nicht zwingend. Die authentischen Sprachfassungen lauten „reasonable grounds“ bzw. „raisons sérieuses“. „Stichhaltig“ erscheint insofern näher am authentischen Wortlaut der GFK angelehnt zu sein, wenn man „reasonable“ als „vernünftig“ und „sérieuses“ dementsprechend als „ernsthaft“ anstatt dem hier verwendeten „schwerwiegend“ versteht. Für ein solches Verständnis spricht vor allem auch die deutsche Fassung der Anerkennungsrichtlinie. In der englischen und französischen Fassung der Anerkennungsrichtlinie wurden die Ausdrücke „reasonable grounds“ bzw. „motifs raisonnables“ verwendet, wozu in der gleichsam verbindlichen deutschen Fassung „stichhaltig“ gewählt wurde. Es ist davon auszugehen, dass Art. 14 Abs. 4 lit. a Anerkennungsrichtlinie der Umsetzung von Art. 33 Abs. 2 GFK in das Europarecht dienen sollte, sodass die deutsche Sprachfassung der Anerkennungsrichtlinie durchaus auch für das hiesige Verständnis von Art. 33 Abs. 2 GFK eine gewisse Relevanz beanspruchen mag.

Darüber hinaus ist zu besehen, dass die Anerkennungsrichtlinie künftig als Verordnung neugefasst wird und damit unmittelbare Anwendung findet. Auch aus diesem Grund sollte § 60 Abs. 8 S. 1 1. Alt AufenthG dem deutschen Wortlaut der Anerkennungsrichtlinie anstelle der deutschen Fassung der GFK folgen und den Ausdruck „stichhaltige Gründe“ anstatt „schwerwiegende Gründe“ verwenden. Im Unterschied zum Sekundärrecht, welches in Artikel 14 Abs. 4b) der Anerkennungsrichtlinie (lediglich) die rechtskräftige Verurteilung wegen einer besonders schweren Straftat voraussetzt, ist nach Bundesrecht in **§ 60 Abs. 8 S. 1 Alt. 2 AufenthG** die rechtskräftige Verurteilung wegen eines Verbrechens oder besonders schweren Vergehens zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren erforderlich.

Darüber hinaus normiert Artikel 14 Abs. 4 Anerkennungsrichtlinie mit dem Wortlaut „können“ lediglich die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten, seinen Inhalt umzusetzen. Der nationale Gesetzgeber hat sich in § 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 4 Alt. 1 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG für eine Umsetzung in Form einer gebundenen Entscheidung für die zuständige Behörde entschieden.

Es besteht daher nach hiesiger Prüfung durchaus ein Spielraum zur Veränderung dahingehend, dass von der Erforderlichkeit einer Mindestfreiheitsstrafe in Höhe von drei Jahren Abstand genommen oder diese zumindest abgesenkt werden könnte, da das Völkerrecht und das Unionsrecht dies nicht vorsehen.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass vor dem Hintergrund des Urteils des EuGHs v. 06. Juli 2023 (C-402/22) stets eine umfassende Einzelfallprüfung erforderlich ist. Das Bestehen einer Gefahr für die

Anlage 3

Allgemeinheit des Mitgliedstaats, in dem sich der betreffende Drittstaatsangehörige aufhält, kann nicht schon allein deshalb als erwiesen angesehen werden, weil dieser wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde. Ob die Regelung des § 60 Abs. 8 Satz 1 AufenthG bei Streichung des Erfordernisses einer 3jährigen Freiheitsstrafe weiterhin als gebundene Entscheidung ergehen kann, wäre aus hiesiger Sicht fraglich und eingehend zu prüfen.

Widerruf gem. § 73 Absatz 5 i.V.m. § 3 Absatz 4 Alt. 2 AsylG i.V.m. § 60 Absatz 8 S. 3 AufenthG

Darüber hinaus ist die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach § 73 Absatz 5 i.V.m. § 3 Absatz 4 Alt. 2 AsylG i.V.m. § 60 Absatz 8 S. 3 AufenthG zu widerrufen, wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen einer oder mehrerer vorsätzlicher Straftaten gegen das Leben, die körperliche Unversehrtheit, die sexuelle Selbstbestimmung, das Eigentum oder wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte rechtskräftig zu einer Freiheits- oder Jugendstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt worden ist, sofern die Straftat mit Gewalt, unter Anwendung von Drohung mit Gefahr für Leib oder Leben oder mit List begangen worden ist oder eine Straftat nach § 177 des Strafgesetzbuches ist, und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge aus diesem Grund von der Anwendung des § 60 Absatz 1 AufenthG abgesehen hat.

Auch bei dieser Alternative besteht aus den zuvor genannten Gründen Spielraum zur Veränderung dahingehend, dass von der Erforderlichkeit einer Mindestfreiheitsstrafe in Höhe von einem Jahr Abstand genommen werden kann, da das Völkerrecht und das Unionsrecht dies nicht vorsehen.

Zudem sieht die Anerkennungs-RL weder eine Einschränkung auf bestimmte Fallgruppen von Straftaten noch auf bestimmte Tatmodalitäten vor, maßgeblich ist nach internationalem Recht alleine auf die Schwere der Straftat abzustellen. Es dürfte daher mit dem Europarecht vereinbar sein, in Zukunft beispielsweise auch verurteilte Volksverhetzer (§ 130 StGB) von dem Anwendungsausschluss des § 60 Abs. 8 AufenthG zu erfassen oder bei der Festlegung von bestimmten Katalogstraftaten oder Tatmodalitäten Änderungen vorzunehmen.

Im Übrigen zeigt die Tatsache, dass die mit dem „Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“ vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 394) vorgenommenen Änderungen in § 60 Abs. 8 AufenthG wohl abgewogen einen vorhandenen Spielraum genutzt haben und ein weiterer Spielraum nicht ausgeschlossen werden sollte.

II. Im Fall der Zuerkennung des subsidiären Schutzes

1. Unionsrecht

Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungsrichtlinie)

Die Aberkennung, Beendigung oder die Ablehnung einer Verlängerung von subsidiärem Schutz ermöglicht Artikel 19 der Richtlinie.

Im Hinblick auf die Begehung schwerer Straftaten oder Gewalttaten seitens des Drittstaatenangehörigen dürfte insbesondere Artikel 19 Abs. 3a) i.V.m. 17 Abs. 1 der Richtlinie einschlägig sein.

Sofern ein **Ausschlussstatbestand nach Artikel 17 Abs. 1** vorliegt, **erkennen die Mitgliedstaaten den subsidiären Schutzstatus ab, beenden diesen oder lehnen eine Verlängerung ab**. Normierte Gründe für den Ausschluss sind:

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
- b) die Begehung einer schweren Straftat

Anlage 3

- c) Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;
- d) Die Darstellung einer Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Mitgliedstaats, in dem sich der Drittstaatsangehörige und Staatenlose aufhält.

Das Vorliegen einer rechtskräftigen Verurteilung ist nach Artikel 17 Abs. 1b) nicht erforderlich; vielmehr genügt die Begehung einer schweren Straftat. Die Fallgruppe des Artikels 17 Abs. 1d) setzt ebenfalls keine rechtskräftige Verurteilung oder sonstige behördliche Maßnahme voraus, sondern knüpft direkt an die Gefahrenlage an, die entsprechend nachzuweisen ist. Damit ist die Regelung vor allem präventiv ausgerichtet.

Von einer Gefahr für die Allgemeinheit ist bei einer Rechtsgutsgefährdung auszugehen, die nicht nur eine Einzelperson betrifft und für das gesellschaftliche Zusammenleben in Sicherheit und Freiheit eine Gefährdung darstellt. Die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland wird gefährdet, wenn staatliche Einrichtungen und Infrastrukturen in ihrem Bestand oder ungestörten Funktionieren beeinträchtigt werden können. Die Gefahrenlage muss zum Zeitpunkt der Entscheidung fortbestehen. Eine nur für die Vergangenheit nachgewiesene Gefahrenlage reicht nicht aus (BeckOK AuslR/Kluth, 39. Ed. 01. Oktober 2023, AsylG § 4 Rn. 37-38).

2. Bundesrecht

Aufhebung gem. § 73 Abs. 5 i.V. m. § 4 Abs. 2 AsylG

Der Widerruf eines **subsidiären Schutzstatus** hat nach deutschem Recht zu erfolgen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass der Ausländer

1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen,
2. eine schwere Straftat begangen hat,
3. sich Handlungen zuschulden kommen lassen hat, die den Zielen und Grundsätzen der vereinten Nationen, wie die in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen oder
4. eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.

Die Voraussetzungen zum Entzug des subsidiären Schutzstatus sind daher inhaltlich aus dem Sekundärrecht übernommen worden. Eine Änderung des Bundesrechts dürfte vor diesem Hintergrund ohne Änderung des Sekundärrechts nicht möglich sein.

III. Künftige Rechtslage nach der Anerkennungsverordnung

Im Zuge der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) ist die Verabschiedung einer neuen Anerkennungsverordnung beschlossen worden, die an die Stelle der Neufassung der Anerkennungsrichtlinie tritt. **Die dieser Prüfung zugrundeliegenden Entwurfstexte der Verordnung sind nach derzeitigem Stand zwar noch nicht final von Rat und Parlament angenommen**, aber am 08. Februar 2024 bereits vom AStV gebilligt und am 12. Februar 2024 vom LIBE-Ausschuss bestätigt worden. Deshalb soll hier eine kurze Einschätzung der zu erwartenden künftigen Rechtslage auf dieser Grundlage dargestellt werden.

Anlage 3

1. Flüchtlingseigenschaft:

Der Entzug der Flüchtlingseigenschaft soll fortan in Artikel 14 der Anerkennungsverordnung (bislang Art. 14 der Anerkennungsrichtlinie) geregelt sein.

Unter anderem bestimmt **Artikel 14 Abs. 1b) der Anerkennungs-VO**, dass die Asylbehörde einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen die Flüchtlingseigenschaft **entzieht**, wenn dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose gemäß Artikel 12 von der Anerkennung als Flüchtling hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen worden ist.

Artikel 12 Abs. 2 regelt sodann, dass ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen wird, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatenangehörige oder Staatenlose

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
- b) eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose als Flüchtling aufgenommen wurde, das heißt vor der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft; besonders grausame Taten können als schwere nichtpolitische Straftaten eingestuft werden, auch wenn mit ihnen vorgeblich ein politisches Ziel verfolgt wird;
- c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen.

Nach Artikel 12 Absatz 3 findet Absatz 2 auch auf Personen Anwendung, die andere zu den dort genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder in sonstiger Weise daran teilnehmen.

Weiterhin sieht **Artikel 14 Abs. 1 d) und e) der Anerkennungsverordnung** vor, dass die Asylbehörde einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen die Flüchtlingseigenschaft **entzieht**,

- wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedsstaats darstellt, in dem sich dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sich aufhält (Abs. 1d);
- dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Allgemeinheit des Mitgliedstaats, in dem dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sich aufhält, darstellt, weil dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde (Abs. 1e)

Während Artikel 14 Abs. 4 der Anerkennungsrichtlinie bislang den Wortlaut „können“ enthält, sieht das Sekundärrecht demnach künftig keine Möglichkeit der Mitgliedstaaten mehr vor, von einem Entzug der Flüchtlingseigenschaft in den oben dargestellten Fällen abzusehen.

Wie bislang (vgl. Artikel 14 Abs. 4 der Anerkennungs-RL) sollen die Mitgliedstaaten in den beiden zuletzt genannten Fällen entscheiden können, einem Flüchtling eine Rechtsstellung nicht zuzuerkennen, solange noch keine Entscheidung darüber gefasst worden ist (Art. 14 Abs. 2 der Anerkennungs-VO).

Da die Umsetzung des Artikels 14 Abs. 4 Anerkennungsrichtlinie ins deutsche Recht bereits in Form einer gebundenen Entscheidung erfolgt ist, dürfte sich insofern durch die neue Anerkennungsverordnung keine (weitergehende) Möglichkeit ergeben, das deutsche Recht zu verschärfen (wie unter A. III. bereits ausführlich zur bisherigen Rechtslage dargelegt).

Anlage 3

Zudem wird auch die Anerkennungs-VO künftig weder eine Einschränkung auf bestimmte Fallgruppen von Straftaten noch auf bestimmte Tatmodalitäten vorsehen; maßgeblich ist nach internationalem Recht alleine auf die Schwere der Straftat abzustellen.

2. Subsidiärer Schutz

Artikel 19 der Anerkennungs-VO-Entwurf wird zukünftig den Entzug des Status subsidiären Schutzes regeln. Dieser bestimmt in der aktuellen Entwurfsfassung in Artikel 19 Abs. 1 b):

Die Asylbehörde entzieht einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen den Status subsidiären Schutzes, wenn die Drittstaatsangehörige oder Staatenlose nach Zuerkennung des Status subsidiären Schutzes gemäß Artikel 17 von der Gewährung subsidiären Schutzes hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen worden ist.

Artikel 17 der Anerkennungsverordnung-Entwurf bestimmt sodann, dass ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen wird, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose

- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
- b) vor seiner Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eine schwere Straftat begangen hat oder nach seiner Ankunft aufgrund einer schweren Straftat verurteilt wurde;
- c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;
- d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die nationale Sicherheit darstellt.

Nach Artikel 17 Abs. 2 findet Abs. 1 auch auf Personen Anwendung, die andere zu den dort genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder in sonstiger Weise daran teilnehmen.

Artikel 17 Abs. 1b) Anerkennungsrichtlinie setzt dem Wortlaut nach **gegenwärtig nur die Begehung einer schweren Straftat** voraus, während zukünftig nach **Artikel 17 Abs. 1b) Anerkennungsverordnung** nach Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eine **Verurteilung aufgrund einer schweren Straftat** als Voraussetzung normiert ist. Hinsichtlich der – wie bislang – in Artikel 17 Abs. d) geregelten Variante „Gefahr für die Allgemeinheit“ bedarf es auch künftig hingegen ausdrücklich keiner strafrechtlichen Verurteilung.

IV. Fazit

Die Voraussetzungen zum Entzug eines Flüchtlingsstatus entsprechen inhaltlich weitestgehend denen des Sekundärrechts, insbesondere der Anerkennungs-RL, und der GFK.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass weder das Völkerrecht (Art. 33 Abs. 2 GFK) noch das Unionsrecht (Art. 14 Abs. 4 Buchst. b bzw. Art. 17 Abs. 1 Buchst. b der Anerkennungsrichtlinie) Strafbarkeitsschwellen oder Festlegungen auf bestimmte Straftaten enthalten.

Vor diesem Hintergrund besteht im Hinblick auf § 60 Abs. 8 AufenthG durchaus ein Spielraum zur Änderung der nationalen Rechtslage:

- **Absenkung oder Streichung der Mindestfreiheitsstrafen**
- **Änderungen/Streichungen bei den Tatmodalitäten, den Katalogstraftaten oder zumindest Aufnahme weiterer Straftatbestände, z.B. Volksverhetzung.**

Anlage 3

Darüber hinaus besteht nach hiesiger Prüfung die Möglichkeit, den Wortlaut des § 60 Abs. 8 AufenthG in Bezug auf die Aufhebung der Flüchtlingseigenschaft dahingehend zu verändern, dass fortan statt schwerwiegender Gründe fortan in Einklang mit der zukünftigen Anerkennungsverordnung lediglich stichhaltige Gründe für die Annahme einer Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland durch den Ausländer nötig sind. Alternativ könnte eine entsprechende Änderung im § 3 Abs. 4 AsylG vorgenommen werden.

B. Gutachten zur EU-Rückführungsrichtlinien-RL und/Inlandsausweisungen

Die Bundesländer kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass weiterhin eine unklare und insbesondere für Fälle mit Terrorismusbezug (TE-Fälle) unbefriedigenden Rechtslage besteht, was anhand der hierzu ergangenen, im Folgenden nicht abschließend dargestellten divergierenden europa- und nationalrechtlicher Rechtsprechung deutlich wird.

I. Problemstellung:

Problematisch ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass, wenn eine Rückkehrentscheidung aufgrund des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nicht ergehen und folglich kein EAV erlassen werden kann, auch im Falle einer (kontrolliert) freiwilligen Ausreise die Ausschreibung eines EAV ausgeschlossen ist und ggf. eine aufenthaltsrechtliche Verfestigung erfolgen kann. Die Möglichkeit einer von Rückkehrentscheidung und Einreiseverbot unabhängigen Titelerteilungssperre ist bis dato nicht abschließend geklärt. Erste Ansätze, im Rahmen der europäischen Diskussion um den Recast der Rückführungsrichtlinie, unabhängig vom Erlass der Rückkehrentscheidung ein EAV verhängen zu können und im Hinblick auf inlandsbezogene Ausweisungen gegebenenfalls weiter auszubauen, werden von den Bundesländern begrüßt.

Für verurteilte Straftäter besteht nach Art. 2 Abs. 2 lit. b) RL 2008/115/EG die Möglichkeit des sog. „opt out“, demzufolge die Mitgliedstaaten beschließen können, dass die Richtlinie keine Anwendung auf Drittstaatsangehörige findet, die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist. Hier war ein eindeutiger Beschluss der Bundesregierung erforderlich, dessen Umsetzung mit dem aktuellen Rückführungsverbesserungsgesetz in § 59 Abs. 3 S. 1 AufenthG erfolgt ist (s. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 20/9463). Demnach wäre der Erlass einer Abschiebungsandrohung mit EAV bei verurteilten Straftätern wieder möglich.

Auch nach Umsetzung der Möglichkeit des „opt out“ für Straftäter besteht die Problematik für TE-Fälle hingegen fort, sofern noch keine entsprechende strafrechtliche Verurteilung erfolgt ist. Solange für den Herkunftsstaat ein Abschiebungsverbot besteht, muss eine Rückkehrentscheidung, auch mangels aufnahmebereiter Drittstaaten, unterbleiben. Demnach kann auch kein EAV erlassen werden, da dieses nach der Rechtsprechung des EuGH ausschließlich in Zusammenhang mit einer Rückkehrentscheidung ergehen darf. Für den Fall einer freiwilligen Ausreise eines nicht strafrechtlich verurteilten Gefährders ist der Erlass einer Abschiebungsandrohung und eines EAV daher weiterhin ausgeschlossen. Mangels schengenweiten Einreiseverbots könnten die Personen anschließend wieder einreisen.

II. Übersicht über die Rechtsprechung:

1. Urteil des EuGH 03. Juni 2021 (C-546/19)

Der EuGH urteilte, dass für die Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots (EAV) stets eine Rückkehrentscheidung erforderlich sei (vgl. Art. 11 I RL 2008/115/EG). Eine sogenannte inlandsbezogene Ausweisung ohne Rückkehrentscheidung, die mit einem EAV verbunden werden soll,

Anlage 3

sei unionsrechtlich unzulässig. Ein Aufschub der Abschiebung sei gemäß Art. 9 RL 2008/115/EG als Alternative möglich, wenn die Abschiebung bzw. Rückkehrentscheidung gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoße (Art. 5 RL 2008/115/EG).

2. Urteil des BVerwG vom 16. Februar 2022, (1 C 6.21)

Das BVerwG traf in seinem Urteil die Feststellung, dass ein an eine Ausweisung anknüpfendes EAV der Ausländerbehörde auch dann mit einer Rückkehrentscheidung im Sinne des Art. 3 Nr. 6 RL 2008/115/EG einhergehen könne, wenn lediglich eine in einem Asylverfahren ergangene Abschiebungsandrohung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge vorliege.

3. Urteil des EuGH vom 22. November 2022 (C-69/21)

Gemäß dieses Urteils des EuGH habe die Anwendung der RL 2008/115/EG (mit Ausnahme von Art. 2) auf alle illegal aufhältigen Drittstaatsangehörigen unter strikter Einhaltung von Art. 5 RL 2008/115/EG zu erfolgen. Art. 5 RL 2008/115/EG stehe einer Rückkehrentscheidung entgegen, solange das Risiko des Verstoßes gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung bestehe.

4. Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 02. Januar 2023 (12 S 1841/22)

Der VGH kam in seinem Urteil zu dem Ergebnis, dass bei Vorliegen eines Abschiebungsverbots auf unabsehbare Zeit keine Rückkehrentscheidung und folglich auch kein EAV ergehen dürfe. Die sich allein nach nationalem Recht richtende Titelerteilungssperre könne jedoch unabhängig von einem EAV erlassen werden.

5. Urteil des EuGH vom 27. April 2023 (C-528/21)

Diesem Urteil zufolge erfordere der Erlass eines EAV grundsätzlich eine Rückkehrentscheidung. Die RL 2008/115/EG finde insoweit auch dann Anwendung, wenn der Drittstaatsangehörige bereits vor Erlass des Einreise- und Aufenthaltsverbots aus dem Mitgliedsstaat ausgereist ist.

6. Urteil des EuGH vom 06. Juli 2023 (C-663/21)

Hier gelangte der EuGH zur Feststellung, dass bei illegalem Aufenthalt gemäß den Erfordernissen des Art. 6 RL 2008/115/EG zwingend eine Rückkehrentscheidung ergehen müsse. Art. 5 RL 2008/115/EG stehe einer Rückkehrentscheidung jedoch entgegen, wenn feststeht, dass die Abschiebung in das vorgesehene Zielland nach dem Grundsatz der Nichtzurückweisung auf unbestimmte Zeit ausgeschlossen ist.

7. Beschluss des BVerwG vom 11. Dezember 2023 (1 B 13.23)

Das BVerwG stellte in seinem Beschluss fest, dass eine Rückkehrentscheidung (Abschiebungsandrohung) in Fällen eines Abschiebungsverbotes nicht ergehen und folglich auch kein EAV erlassen werden könne. Eine Abschiebungsandrohung, die gem. Art. 9 Abs. 1 RL 2008/115/EG vorübergehend ausgesetzt wird, könne auch bei temporär vorliegenden Abschiebungsverböten wegen des Grundsatzes der Nichtzurückweisung nicht ergehen.

III. Lösungsvorschläge

1.

Der Bundesgesetzgeber könnte eine Möglichkeit über Art. 6 Abs. 6 RL 2008/115/EG prüfen. Sofern eine Ausweisung und eine Rückkehrentscheidung auf Grundlage des Art. 6 Abs. 6 Richtlinie 2008/115/EG erlassen werden, gelten nicht die Verfahrensgarantien des III. Kapitels der Richtlinie 2008/115/EG.

Anlage 3

2.

Der Bund setzt sich im Rat der Europäischen Union für eine Änderung durch den Unionsgesetzgeber im Rahmen der Novellierung der EU-Rückführungsrichtlinie in Art. 9 RL 2008/115/EG ein, um klarzustellen, dass mit dem Aufschub der Abschiebung bei festgestellten Abschiebungsverboten kein Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung erfolgt und eine Rückkehrentscheidung mit EAV erlassen werden kann (siehe hierzu auch EuGH Urteil vom 03. Juni 2021, C-546/19).

Die nach wie vor umstrittene Frage der europarechtlichen Zulässigkeit einer unbefristeten Einreisesperre scheint auch in dieser Fassung der Rückführungsrichtlinie noch nicht eindeutig geregelt zu sein. Art. 11 der Richtlinie dürfte implizit immer noch auf eine im Grundsatz befristete Einreisesperre hindeuten. Bei der Diskussion über eine nochmalige Überarbeitung des Recast könnte dieses Problem Berücksichtigung finden. Eine Möglichkeit wäre die Erweiterung der „opt-out“ für noch nicht verurteilte TE-Fälle.

Hierzu könnte Art. 9 RL 2008/115/EG (in der Fortschreibung Art. 11 in der Fassung der Ratsposition vom 13. Juni 2019, Dokument Nr. 10144/19) wie folgt geändert werden:

„(1) Die Mitgliedstaaten schieben die Abschiebung auf,

- a) wenn diese gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung verstoßen würde oder
- b) [...].

Hat ein Mitgliedstaat bei dem Erlass einer Rückkehrentscheidung nach Artikel 6 Absatz 1 für einen ungewissen Zeitraum die Abschiebung nach Absatz 1 aufgeschoben, kann ein Einreiseverbot nach Artikel 11 Absatz 1 erlassen werden.“

Durch diesen Zusatz würde der Normgeber zwei Aspekte klarstellen: Zunächst wird vorausgesetzt, dass eine Rückkehrentscheidung mit einer Aufschiebung der Abschiebung zusammen ergehen kann. Zugleich wird geregelt, dass eine solche Rückkehrentscheidung mit dem Erlass eines Einreiseverbots einhergehen kann.

Dabei wird der Grundsatz der Nichtzurückweisung ausreichend berücksichtigt, solange ein entsprechendes Risiko besteht.

Wenn und solange als Zielland ein Land angegeben wird, bei dem es ernsthafte und durch Tatsachen bestätigte Gründe für die Annahme gibt, dass der Rückzuführende im Fall der Vollstreckung der tatsächlichen Gefahr einer gegen Art. 18 oder 19 GRC verstoßenden Behandlung ausgesetzt wäre, erfolgt die Aufschiebung der Abschiebung. Ein Nachteil für die betreffenden Personen entsteht nicht, vielmehr werden die Grundrechte vollständig und ausreichend berücksichtigt.

3. Der Bund setzt sich im Rat der Europäischen Union für eine Änderung durch den Unionsgesetzgeber dahingehend ein, dass auch für TE-Fälle ein „opt out“ in Art. 2 Abs. 2 (neu:) lit. c) RL 2008/115/EG aufgenommen wird. Die Formulierung könnte sich entsprechend an Art. 33 Nr. 2 der Genfer Konvention bzw. Art. 14 Absatz 4 Richtlinie 2011/95/EU orientieren und wie folgt lauten

„(2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, diese Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden:

- a) [...]
- b) die nach einzelstaatlichem Recht aufgrund einer strafrechtlichen Sanktion oder infolge einer strafrechtlichen Sanktion rückkehrpflichtig sind oder gegen die ein Auslieferungsverfahren anhängig ist;

Anlage 3

c) die aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit des Landes anzusehen sind.
Alternativ könnte eine Änderung des Art. 2 Abs. 2 RL 2008/115/EG entsprechend der Formulierung zur Neufassung der EU-Rückführungs-RL (Ratsposition vom 13. Juni 2019, Dokument Nr. 10144/19, S. 9, Abs. 11a) erfolgen:

(2) Die Mitgliedstaaten können beschließen, diese Richtlinie nicht auf Drittstaatsangehörige anzuwenden:

a) [...]

b) [...]

c) gegen die eine laufende strafrechtliche Ermittlung oder Strafverfolgung aufgrund einer schwerwiegenden oder staatsgefährdenden Straftat anhängig ist, die noch nicht zu einer Verurteilung geführt hat oder von denen aufgrund einer auf Tatsachen gestützten Prognose eine Gefahr oder terroristische Gefahr ausgeht.“

Anlage 4

Normenvergleich

Diese rechtsvergleichende Tabelle bezieht sich auf einen Entwurfstext der zukünftigen Anerkennungsverordnung, welcher bisher (Stand 13. März 2024) noch nicht vom Rat und Europäischem Parlament angenommen wurde.

Flüchtlingseigenschaft

Artikel 14 Abs. 3a i.V.m. 12 Abs. 2 Anerkennungsrichtlinie	§ 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 2 AsylG	Artikel 14 Abs. 1b i.V. m. 12 Abs. 2 Anerkennungsverordnung
wenn schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass er [ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser]	wenn aus schwerwiegenden Gründen die Annahme gerechtfertigt ist, dass er [ein Ausländer],	wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose
a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;	1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit begangen hat im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen zu treffen,	a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
b) eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor er als Flüchtling aufgenommen wurde, das heißt vor dem Zeitpunkt des Aufenthaltstitels aufgrund der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft; insbesondere grausame Handlungen können als schwere nicht politische Straftaten eingestuft werden, auch wenn mit ihnen vorgeblich politische Ziele verfolgt werden;	2. vor seiner Aufnahme als Flüchtling eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Bundesgebiets begangen hat, insbesondere eine grausame Handlung, auch wenn mit ihr vorgeblich politische Ziele verfolgt wurden, oder	b) eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose als Flüchtling aufgenommen wurde, das heißt vor der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft; besonders grausame Taten können als schwere nichtpolitische Straftaten eingestuft werden, auch wenn mit ihnen vorgeblich ein politisches Ziel verfolgt wird;
c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen.	3. den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwidergehandelt hat.	c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen.

Anlage 4

14 Abs. 4a) Anerkennungsrichtlinie	§ 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 4 Alt. 1 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG	14 Abs. 1 d) Anerkennungsverordnung
wenn stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass er [der Flüchtling] eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält.	wenn der Ausländer aus schwerwiegenden Gründen als eine Gefahr für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland anzusehen ist (§ 60 Abs. 8. S.1 1. Alt)	wenn es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält

Artikel 14 Abs. 4b) Anerkennungsrichtlinie	§ 73 Abs. 5 i.V.m. § 3 Abs. 4 Alt. 1 AsylG i.V.m. § 60 Abs. 8 S. 1 AufenthG	14 Abs. 1 e) Anerkennungsverordnung
wenn er [der Flüchtling] eine Gefahr für die Allgemeinheit dieses Mitgliedstaats darstellt, weil er wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde	wenn der Ausländer eine Gefahr für die Allgemeinheit bedeutet, weil er wegen eines besonders schweren Vergehens rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren verurteilt worden ist.	dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Allgemeinheit des Mitgliedstaats, in dem dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sich aufhält, darstellt, weil dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde;

Subsidiärer Schutz

Artikel 19 i.V.m. Artikel 17 Abs. 1 Anerkennungsrichtlinie	§ 73 Abs. 5 i.V.m. § 4 Abs. 2 AsylG	19 Abs. 1b) iVm 17 Abs 1 a-d Anerkennungsverordnung
wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass er [ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser],	wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass er [ein Ausländer]	Wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose
a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke, die ausgearbeitet worden sind, um	1. ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen	a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen

Anlage 4

Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;	bezüglich dieser Verbrechen festzulegen,	hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
b) eine schwere Straftat begangen hat	2. eine schwere Straftat begangen hat,	b) vor seiner Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats eine schwere Straftat begangen hat oder nach seiner Ankunft aufgrund einer schweren Straftat verurteilt wurde;
c) sich Handlungen zuschulden kommen ließ, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;	3. sich Handlungen zuschulden kommen lassen hat, die den Zielen und Grundsätzen der vereinten Nationen, wie die in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen (BGBl. 1973 II S. 430, 431) verankert sind, zuwiderlaufen oder	c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;
d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem er sich aufhält.	4. eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darstellt.	d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die nationale Sicherheit darstellt

VERORDNUNG (EU) 2023/...
DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

vom ...

über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates **und zur Aufhebung der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2 Buchstaben a und b und Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe a,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses¹,

nach Stellungnahme des Ausschusses der Regionen²,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren³,

¹ ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 97.

² ABl. C 207 vom 30.6.2017, S. 67.

³ Standpunkt des Europäischen Parlaments vom ... (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Beschluss des Rates vom

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates⁴ **wurde** in wesentlichen Punkten geändert **■** . Um eine Harmonisierung und mehr Konvergenz bei Asylentscheidungen und hinsichtlich des Inhalts des internationalen Schutzes sicherzustellen und dadurch die Anreize für eine Migration innerhalb der **Union zu verringern und die Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zu veranlassen, in dem Mitgliedstaat zu bleiben, der ihnen Schutz gewährt hat**, und die Gleichbehandlung der Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, zu gewährleisten, sollte die genannte Richtlinie aufgehoben und durch eine Verordnung ersetzt werden.
- (2) Eine gemeinsame Asylpolitik einschließlich eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS), das sich auf die uneingeschränkte und umfassende Anwendung des Genfer Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung (im Folgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“) stützt, ist wesentlicher Bestandteil des Ziels der Union, schrittweise einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aufzubauen, der allen offensteht, die wegen besonderer Umstände rechtmäßig in der Union um Schutz nachsuchen. Für diese Politik sollte der Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten unter den Mitgliedstaaten, auch in finanzieller Hinsicht, gelten. **Die Genfer Flüchtlingskonvention ist die Grundlage des völkerrechtlichen Rahmens für den Schutz von Flüchtlingen.**

⁴ 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 (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

- (3) Das GEAS stützt sich auf gemeinsame Normen für die Asylverfahren, die Anerkennung und den Schutz auf Unionsebene, **im Rahmen der Aufnahme gewährte Vorteile** und ein System zur Bestimmung des für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats. Trotz der beim schrittweisen Aufbau des GEAS bislang erzielten Fortschritte bestehen zwischen den Mitgliedstaaten nach wie vor erhebliche Unterschiede in Bezug auf die Verfahren, die Anerkennungsquoten, die Art des gewährten Schutzes, die **im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile** und die materiellen Leistungen, die Antragstellern und Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, gewährt werden. Diese Unterschiede **könnten zu** Sekundärmigration **führen** und dem Ziel zuwiderlaufen, die Gleichbehandlung aller Antragsteller überall in der Union sicherzustellen.
- (4) Die Kommission legte in ihrer Mitteilung vom 6. April 2016 mit dem Titel „Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa“ ihre Optionen für die Verbesserung des GEAS dar, nämlich die Einführung eines tragfähigen, fairen Systems zur Bestimmung des für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständigen Mitgliedstaats, die Stärkung des Eurodac-Systems, die Herstellung größerer Konvergenz im Asylsystem der Union, die Verhinderung von Sekundärbewegungen innerhalb der Union und **die Umwandlung des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen in eine Agentur**. Diese Mitteilung entspricht den Forderungen des Europäischen Rates vom 18./19. Februar 2016 nach Fortschritten bei der Reform des bestehenden Unionsrahmens, um eine humane und wirksame Asylpolitik zu gewährleisten. ■

- (5) **Da in Artikel 78 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein einheitlicher Asylstatus und ein gut funktionierendes GEAS gefordert werden**, bedarf es erheblicher Fortschritte bei der Konvergenz der nationalen Asylsysteme und insbesondere der unterschiedlichen Anerkennungsquoten und Arten von Schutzstatus in den Mitgliedstaaten. ■ Darüber hinaus sollten ■ die Rechte, die Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, gewährt werden, weiter präzisiert und harmonisiert werden.
- (6) Daher ist eine Verordnung notwendig, um für eine konsequentere Harmonisierung in der gesamten Union zu sorgen und ein höheres Maß an Rechtssicherheit und Transparenz zu erreichen.
- (7) Das wichtigste Ziel dieser Verordnung besteht darin, einerseits zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten gemeinsame Kriterien für die Ermittlung der Personen anwenden, die wirklich internationalen Schutz benötigen, und andererseits sicherzustellen, dass **Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde**, in allen Mitgliedstaaten ein gemeinsames Bündel von Rechten zur Verfügung steht.

- (8) Die weitere Angleichung der Vorschriften über Zuerkennung und Inhalt der Flüchtlingseigenschaft und des Status subsidiären Schutzes sollte außerdem dazu beitragen, die Sekundärmigration von Personen, die internationalen Schutz beantragen oder denen internationaler Schutz gewährt wurde, zwischen den Mitgliedstaaten einzudämmen **■** .
- (9) *Internationaler Schutz sollte Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen gewährt werden, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen und die die Voraussetzungen für internationalen Schutz erfüllen. Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen, die nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, sollte internationaler Schutz nicht gewährt werden.* Wird ein *nationaler humanitärer* Status zuerkannt, so *sollte* dies in einer Weise geschehen, die nicht die Gefahr einer Verwechslung mit dem Status internationalen Schutzes birgt.
- (10) **■** Die Bestimmungen dieser Verordnung über den Inhalt des internationalen Schutzes **■** , einschließlich der Vorschriften zur Unterbindung von Sekundärmigration, *sollten auf die Personen Anwendung finden, denen infolge des erfolgreichen Abschlusses eines Verfahrens der Neuansiedlung oder der Aufnahme aus humanitären Gründen gemäß der Verordnung (EU) .../... [Verordnung über einen Rahmen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen]⁵ internationaler Schutz gewährt wurde.]*

⁵ Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147 (ABl. L ..., ..., ELI: ...).

⁺ Amt für Veröffentlichungen: Bitte im Text die Nummer der im Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0225(COD)) enthaltenen Verordnung und in der Fußnote die Nummer, das Datum, den Titel und die Amtsblattfundstelle der genannten Verordnung einfügen.

- (11) Diese Verordnung steht mit den Grundrechten und Grundsätzen im Einklang, die insbesondere in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden „Charta“) **und in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** anerkannt wurden. Sie zielt insbesondere darauf ab, die uneingeschränkte Wahrung der Menschenwürde und des Asylrechts für Asylbewerber und die sie begleitenden Familienangehörigen zu gewährleisten und die Anwendung der Bestimmungen der Charta über die Würde des Menschen, die Achtung des Privat- und Familienlebens, die Freiheit der Meinungsäußerung und die Informationsfreiheit, das Recht auf Bildung, die Berufsfreiheit und das Recht zu arbeiten, die unternehmerische Freiheit, das Asylrecht, **den Schutz bei Abschiebung, Ausweisung und Auslieferung, die Gleichheit vor dem Gesetz,** die Nichtdiskriminierung, die Rechte des Kindes, die soziale Sicherheit und die soziale Unterstützung sowie den Gesundheitsschutz zu fördern. Diese Bestimmungen sollten daher entsprechend umgesetzt werden.
- (12) In Bezug auf die Behandlung von Personen, die unter diese Verordnung fallen, sind die Mitgliedstaaten an ihre Verpflichtungen aus den völkerrechtlichen Instrumenten gebunden, deren Vertragspartei sie sind, insbesondere aus denjenigen, die Diskriminierung verbieten.

- (13) Die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der in dieser Verordnung festgelegten Normen, insbesondere die Bemühungen der Mitgliedstaaten, deren Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist, sollten mit Mitteln des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds, der mit der Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ eingerichtet wurde, in geeigneter Weise unterstützt werden. ***Zwar sollte das grundsätzliche Verbot der Doppelfinanzierung beachtet werden, doch sollten die Mitgliedstaaten auf allen Verwaltungsebenen die Möglichkeiten ausschöpfen, die Fonds bieten, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Asyl- und Migrationspolitik stehen, die jedoch in Anspruch genommen werden könnten, um Maßnahmen in diesem Bereich zu finanzieren.***

⁶ Verordnung(EU) 2021/1147des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1).

- (14) Die *mit der Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates*⁷ eingerichtete Asylagentur der Europäischen Union (im Folgenden „Asylagentur“) sollte die Anwendung dieser Verordnung in geeigneter Weise unterstützen und zu diesem Zweck insbesondere den Behörden des Mitgliedstaats **auf Ersuchen oder mit der Zustimmung des betreffenden Mitgliedstaats** Experten zur Seite stellen, die ihnen bei der Entgegennahme, Registrierung und Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz helfen, und aktuelle Informationen über Drittstaaten, insbesondere Informationen über Herkunftsländer, sowie sachdienliche Leitlinien und Instrumente bereitstellen. Bei der Anwendung dieser Verordnung sollten die Behörden der Mitgliedstaaten die von der Asylagentur entwickelten operativen Normen, **Indikatoren**, Leitlinien und bewährten Verfahren berücksichtigen. Bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz sollten die Behörden der Mitgliedstaaten **unbeschadet des Umstands, dass bei solchen Prüfungen von Fall zu Fall entschieden wird**, die von der Asylagentur und den europäischen Netzen für **Drittstaateninformationen** auf Unionsebene ausgearbeiteten Informationen, Berichte, gemeinsamen Analysen ■ zur Lage in den Herkunftsländern **und Leitlinien** nach ■ der Verordnung (EU) 2021/2303 berücksichtigen.

⁷ *Verordnung (EU) 2021/2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Dezember 2021 über die Asylagentur der Europäischen Union und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 439/2010 (ABl. L 468 vom 30.12.2021, S. 1).*

- (15) Bei der Anwendung dieser Verordnung sollte im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen von 1989 über die Rechte des Kindes vorrangig das Wohl des Kindes berücksichtigt werden. Bei der Prüfung der Frage, was dem Wohl des Kindes dient, sollten die Behörden der Mitgliedstaaten insbesondere dem Grundsatz der Einheit der Familie, dem Wohlergehen und der sozialen Entwicklung des Minderjährigen, **den Sprachkenntnissen**, der Sicherheit sowie den Meinungen des Minderjährigen unter angemessener Berücksichtigung seines Alters und seiner Reife gebührend Rechnung tragen.
- (16) ***Um das Wohl des Kindes und das allgemeine Wohlergehen Minderjähriger zu wahren und um Kontinuität bei der Unterstützung und Vertretung unbegleiteter Minderjähriger zu fördern, sollten die Mitgliedstaaten soweit möglich sicherstellen, dass für einen unbegleiteten Minderjährigen sowohl während des Asylverfahrens als auch nach der Gewährung internationalen Schutzes ein und dieselbe natürliche Person verantwortlich ist.***
- (17) ***Ein volljähriges Kind sollte nach einer Einzelfallprüfung nur dann als abhängig gelten, wenn es sich aufgrund einer körperlichen oder geistigen Einschränkung, die auf eine dauerhafte schwere Krankheit oder eine schwere Behinderung zurückzuführen ist, nicht selbst versorgen kann.***

- (18) *Die Bestimmungen dieser Verordnung hinsichtlich der Einheit der Familie lassen die von den Mitgliedstaaten anerkannten Werte und Grundsätze unberührt. Bei polygamen Ehen entscheidet der jeweilige Mitgliedstaat, ob er die Bestimmungen hinsichtlich der Einheit der Familie auf polygame Haushalte, wie etwa auf die minderjährigen Kinder eines weiteren Ehepartners und der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, anwendet.*
- (19) *Die Anwendung der Bestimmungen hinsichtlich der Einheit der Familie sollte immer auf tatsächlichen familiären Beziehungen beruhen und Zwangsehen sowie Ehen oder Partnerschaften, die ausschließlich eingegangen wurden, um der betreffenden Person die Einreise oder den Aufenthalt in einem Mitgliedstaat zu ermöglichen, ausschließen. Damit Familienangehörige nicht aufgrund des Ortes, an dem eine Familie gegründet wurde, diskriminiert werden, sollte der Begriff Familie auch Familien umfassen, die außerhalb des Herkunftslands, aber vor ihrer Ankunft im Hoheitsgebiet der Union gegründet wurden.*

- (20) ***Wenn ein Mitgliedstaat im Hinblick auf die Einheit der Familie zu dem Schluss kommt, dass das Wohl des Kindes eines verheirateten Minderjährigen am besten durch dessen Eltern gewahrt werden kann, sollte dem Ehepartner dieses Minderjährigen aus dieser Ehe kein Aufenthaltsrecht nach den Bestimmungen dieser Verordnung erwachsen.***
- (21) Das Protokoll Nr. 24 über die Gewährung von Asyl für Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der Europäischen Union, das dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) beigelegt ist, bleibt von dieser Verordnung unberührt.
- (22) Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ist ein deklaratorischer Akt.
- (23) Konsultationen mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (UNHCR) könnten den Behörden der Mitgliedstaaten bei der Feststellung, ob ein Antragsteller als Flüchtling im Sinne von Artikel 1 der Genfer Flüchtlingskonvention zu erachten ist, wertvolle Orientierungshilfe bieten.

- (24) *Bei der Prüfung, ob Antragsteller begründete Furcht vor Verfolgung haben oder ihnen tatsächlich ernsthafter Schaden droht und ob stabile und etablierte nichtstaatliche Stellen, einschließlich internationaler Organisationen, einen Staat oder einen wesentlichen Teil seines Hoheitsgebiets beherrschen und Schutz gewähren, und bei der Prüfung, ob Antragsteller in einem anderen Teil ihres Herkunftslandes als ihrem Heimatgebiet Schutz vor Verfolgung oder ernsthaftem Schaden erhalten können (interne Schutzalternative), sollte die Asylbehörde unter anderem einschlägige allgemeine Informationen und Empfehlungen des UNHCR berücksichtigen.*
- (25) Es sollten Normen für die Bestimmung und den Inhalt der Flüchtlingseigenschaft festgelegt werden, um die zuständigen nationalen Einrichtungen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung der Genfer Flüchtlingskonvention zu leiten.

- (26) Es müssen gemeinsame Kriterien für die Anerkennung von Asylbewerbern als Flüchtlinge im Sinne des Artikels 1 der Genfer Flüchtlingskonvention eingeführt werden.
- (27) *Werden ein oder mehrere konkrete Aspekte der Aussagen des Antragstellers nicht durch Unterlagen oder andere Beweismittel belegt, sollte im Zweifelsfall zugunsten des Antragstellers entschieden werden, sofern dieser sich offenkundig bemüht hat, ausreichend zu begründen, warum er internationalen Schutz benötigt, alle ihm zur Verfügung stehenden relevanten Angaben vorliegen und eine zufriedenstellende Erklärung für das Fehlen anderer relevanter Angaben gegeben wurde, seine Aussagen kohärent und plausibel sind und seine generelle Glaubwürdigkeit unter Berücksichtigung des Zeitpunkts, zu dem er die Zuerkennung internationalen Schutzes beantragt hat, und gegebenenfalls der Gründe dafür, dass er dies nicht früher getan hat, festgestellt wurde.*
- (28) *Die Asylbehörde sollte nicht den Schluss ziehen, dass der Antragsteller nur deshalb nicht glaubwürdig ist, weil der Antragsteller sich nicht bei der ersten Gelegenheit, die ihm gegeben wurde, um die Gründe für seine Verfolgung darzulegen, auf die von ihm angegebene sexuelle Ausrichtung berief, es sei denn, es ist offensichtlich, dass der Antragsteller lediglich beabsichtigt, die Vollstreckung einer Entscheidung, die zu seiner Rückkehr führt, aufzuschieben oder zu verhindern.*

- (29) *Überzeugungen, Glaubensüberzeugungen oder Ausrichtungen des Antragstellers, die Handlungen nach sich ziehen, die eine Grundlage für eine begründete Furcht vor Verfolgung oder einem tatsächlich drohenden ernsthaften Schaden darstellen könnten, sollten auch dann berücksichtigt werden, wenn sie während des Aufenthalts im Herkunftsland vollständig oder teilweise verschwiegen wurden.*
- (30) *Ist der Antragsteller aufgrund von Umständen, die sich dem Einfluss des Antragstellers entziehen, während des Verfahrens nicht anwesend, gelten die in der [Verordnung (EU) .../... [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement]⁸⁺], der [Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁹⁺⁺] und der [Richtlinie (EU) .../... [Richtlinie über Aufnahmebedingungen]¹⁰⁺⁺⁺] vorgesehenen einschlägigen Bestimmungen und Garantien.*
- (31) Insbesondere ist es notwendig, gemeinsame Konzepte für den Schutzbedarf, der aus Nachfluchtgründen („sur place“), Schadens- und Schutzquellen, internen Schutz und Verfolgung einschließlich der Gründe für die Verfolgung, entsteht, einzuführen.

⁸ Verordnung (EU) .../... 2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... über Asyl- und Migrationsmanagement und zur Änderung der Richtlinie (EG) 2003/109 des Rates und der Verordnung (EU) 2021/1147 (Abl. ..., ..., ELI: ...).

⁺ Abl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2020/0279(COD)) sowie in der Fußnote die Nummer, das Datum, den Titel und die Amtsblattfundstelle dieser Verordnung einfügen.

⁹ Verordnung (EU) .../... 2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens zur Gewährung internationalen Schutzes in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (Abl. ..., ..., ELI: ...).

⁺⁺ Abl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0224(COD)) sowie in der Fußnote die Nummer, das Datum, den Titel und die Amtsblattfundstelle dieser Verordnung einfügen.

¹⁰ Richtlinie (EU) .../... 2303 des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (Abl. ..., ..., ELI: ...).

⁺⁺⁺ Abl.: Bitte im Text die Nummer der Richtlinie Dokument PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) sowie in der Fußnote die Nummer, das Datum, den Titel und die Amtsblattfundstelle dieser Richtlinie einfügen.

- (32) Schutz kann **■** entweder vom Staat oder von *stabilen und etablierten nichtstaatlichen Stellen, einschließlich ■* internationaler Organisationen, geboten werden, die *den Staat oder einen wesentlichen Teil seines Hoheitsgebiets beherrschen und* die Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllen, *sofern sie willens und in der Lage sind, Schutz zu bieten*. Ein solcher Schutz sollte wirksam und nicht nur vorübergehender Art sein.
- (33) *Geht die Verfolgung oder der ernsthafte Schaden nicht vom Staat oder von Vertretern des Staates aus, sollte die Asylbehörde im Rahmen der Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz prüfen, ob eine interne Schutzalternative verfügbar ist, nachdem festgestellt wurde, dass der betreffende Antragsteller die in dieser Verordnung festgelegten Anerkennungskriterien im Übrigen erfüllen würde*. Eine *interne Schutzalternative* vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden sollte Antragstellern in einem Teil des Herkunftslandes effektiv zur Verfügung stehen, in den sie sicher und rechtmäßig reisen können, in dem **sie** aufgenommen **werden** und bei dem vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie sich dort niederlassen. **■** Den Nachweis für die Verfügbarkeit einer internen Schutzalternative sollte die Asylbehörde erbringen müssen. *Legt die Asylbehörde dar, dass eine interne Schutzalternative in Anspruch genommen werden kann, sollten die Antragsteller das Recht haben, ihnen zur Verfügung stehende Beweismittel und Angaben vorzubringen*.

- (34) *Bei der Prüfung, ob von Antragstellern vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie sich in einem anderen Teil ihres Herkunftslandes niederlassen, sollte die Asylbehörde auch berücksichtigen, ob die Antragsteller in der Lage wären, ihre Grundbedürfnisse in Bezug auf die Versorgung mit Nahrungsmitteln, hygienische Lebensumstände und Wohnraum unter den örtlichen Gegebenheiten in ihrem Herkunftsland zu befriedigen.*
- (35) Geht die Verfolgung oder der ernsthafte Schaden vom Staat oder von Vertretern des Staates aus, so sollte eine Vermutung dafür bestehen, dass dem Antragsteller kein wirksamer Schutz zur Verfügung steht; *in diesem Fall braucht die Asylbehörde nicht zu prüfen, ob eine interne Schutzalternative verfügbar ist. Die Asylbehörde sollte nur dann prüfen können, ob eine interne Schutzalternative verfügbar ist, wenn eindeutig festgestellt wurde, dass die Gefahr von Verfolgung oder ernsthaftem Schaden von Akteuren ausgeht, deren Macht eindeutig auf ein bestimmtes geografisches Gebiet beschränkt ist, oder wenn der Staat selbst nur einige Teile des betreffenden Landes beherrscht.*

- (36) *Bei der Prüfung von Anträgen auf der Grundlage von Nachfluchtgründen („sur place“-Anträgen) könnte die Tatsache, dass die Gefahr von Verfolgung oder ernsthaftem Schaden auf Umständen beruht, die nicht Ausdruck oder Fortsetzung von bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugungen oder Ausrichtungen sind, darauf hinweisen, dass es das einzige oder vorrangige Ziel des Antragstellers war, die erforderlichen Umstände für die Beantragung des internationalen Schutzes zu schaffen.*
- (37) *Je nach Umständen des Einzelfalls können Verfolgungshandlungen, die an das Geschlecht anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind, unter anderem die Rekrutierung Minderjähriger, Genitalverstümmelung, Zwangsehen, Kinderhandel und Kinderarbeit sowie Menschenhandel zu Zwecken der sexuellen Ausbeutung umfassen.*
- (38) *Verfolgungshandlungen können die Form von unverhältnismäßiger oder diskriminierender Strafverfolgung oder Bestrafung annehmen. Eine derartige unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung kann etwa erfolgen, wenn ein Antragsteller den Militärdienst aus moralischen, religiösen oder politischen Gründen oder aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe oder des Besitzes einer bestimmten Staatsbürgerschaft verweigert.*

- (39) Eine der Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft im Sinne des Artikels 1 Abschnitt A der Genfer Flüchtlingskonvention ist das Bestehen eines ursächlichen Zusammenhangs zwischen den Verfolgungsgründen, nämlich Rasse, Religion *oder Weltanschauung*, Nationalität, politische Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe, und den Verfolgungshandlungen oder dem Fehlen von Schutz vor solchen Handlungen.
- (40) Ferner ist es notwendig, eine gemeinsame **Begriffsbestimmung** für den Verfolgungsgrund „Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe“ einzuführen. Bei der Abgrenzung einer bestimmten sozialen Gruppe sollten mit *der sexuellen Ausrichtung oder dem Geschlecht, einschließlich der Geschlechtsidentität und dem Geschlechtsausdruck*, des Antragstellers zusammenhängende Fragen, die mit bestimmten Rechtstraditionen und Bräuchen in Verbindung stehen und beispielsweise zu Genitalverstümmelung, Zwangssterilisation oder Zwangsabtreibung führen könnten, angemessen berücksichtigt werden, soweit sie mit der begründeten Furcht des Antragstellers vor Verfolgung im Zusammenhang stehen. *Je nach den Umständen des Einzelfalls könnte auch eine Behinderung eine Grundlage für die Definition einer bestimmten sozialen Gruppe darstellen.*

- (41) *Die Umstände in dem Herkunftsland, wie etwa das Vorhandensein und die Anwendung strafrechtlicher Bestimmungen, die speziell gegen lesbische, schwule, **bisexuelle sowie trans- und intergeschlechtliche** Personen gerichtet sind, können dazu führen, dass diese Personen als bestimmte soziale Gruppe anzusehen sind.*
- (42) ■ Bei der Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz sollten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten die Methoden für die Prüfung der Glaubwürdigkeit eines Antragstellers in einer Weise anwenden, die mit den in der Charta *und der EMRK* garantierten Rechten dieses Antragstellers, insbesondere dem Recht auf Achtung der Würde des Menschen und des Privat- und Familienlebens, vereinbar ist. Insbesondere was *die sexuelle Ausrichtung und Geschlechtsidentität* angeht, sollten ■ die Antragsteller nicht detaillierten Befragungen oder Untersuchungen zu ihren sexuellen Praktiken ausgesetzt werden.

- (43) Die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen sind in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen dargelegt und in ihren Resolutionen zu Antiterrormaßnahmen verankert. In diesen Resolutionen wird unter anderem erklärt, dass die „Handlungen, Methoden und Praktiken des Terrorismus im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen“ und dass die „wissentliche Finanzierung und Planung terroristischer Handlungen sowie die Anstiftung dazu ebenfalls im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen stehen“.
- (44) *Wenn stichhaltige Gründe für die Annahme vorliegen, dass ein Antragsteller eine oder mehrere Handlungen begangen hat, die den in den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankerten Zielen und Grundsätzen zuwiderlaufen, ist es für den Zweck der Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung zum Ausschluss von internationalem Schutz nicht erforderlich, festzustellen, dass der Antragsteller wegen einer der in Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates¹¹ genannten terroristischen Straftaten verurteilt wurde.*

¹¹ *Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (ABl. L 88 vom 31.3.2017, S. 6).*

- (45) *Für den Zweck der Anwendung der Bestimmungen dieser Verordnung zum Ausschluss von internationalem Schutz für einen Antragsteller aufgrund der Begehung von Handlungen, die eine Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung darstellen, wird durch die Tatsache, dass nicht festgestellt wurde, dass ein solcher Antragsteller eine terroristische Handlung gemäß der Definition in den Resolutionen des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen durchgeführt hat, durchführen wollte oder durchzuführen drohte, nicht ausgeschlossen, dass Behörden der Mitgliedstaaten das Verhalten des Antragstellers als den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufend ansehen.*
- (46) *Für die Einzelprüfung von Tatsachen, anhand deren beurteilt werden könnte, ob schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass sich ein Antragsteller Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen, zuschulden kommen ließ, zu derartigen Handlungen angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt hat, sind sowohl der Umstand, dass der Antragsteller in einem Mitgliedstaat wegen der Beteiligung an den Aktivitäten einer terroristischen Vereinigung gerichtlich verurteilt wurde, als auch die Feststellung durch ein Gericht, dass der Antragsteller ein führendes Mitglied einer solchen Vereinigung war, von besonderer Bedeutung, und es sollte nicht nachgewiesen werden müssen, dass der Antragsteller zu einer terroristischen Handlung angestiftet oder sich in sonstiger Weise daran beteiligt hat.*

- (47) Das Begehen einer politischen Straftat ist grundsätzlich kein Grund, der den Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft rechtfertigt. ■ Besonders grausame Taten, bei denen die betreffende Handlung in keinem angemessenen Verhältnis zu dem vorgeblichen politischen Ziel steht, und terroristische Handlungen, die durch Gewalt ■ gekennzeichnet sind, auch wenn mit ihnen vorgeblich ein politisches Ziel verfolgt wird, **sollten jedoch als schwerwiegende** nichtpolitische Straftaten angesehen werden und können daher zu einem Ausschluss der Flüchtlingseigenschaft führen.
- (48) Ferner sollten Normen für die Definition und den Inhalt des Status subsidiären Schutzes festgelegt werden. Der subsidiäre Schutz sollte zusätzlich zu dem in der Genfer Flüchtlingskonvention verankerten Flüchtlingsschutz bestehen und diesen ergänzen. ***Auch wenn hinsichtlich der Schutzgründe zwischen Flüchtlingseigenschaft und Status subsidiären Schutzes unterschieden wird, könnte der anhaltende Schutzbedarf eine vergleichbare Geltungsdauer haben. Der Inhalt des Schutzes, den die Flüchtlingseigenschaft oder der Status subsidiären Schutzes bieten, kann sich nur dann unterscheiden, wenn dies in dieser Verordnung ausdrücklich vorgesehen ist. Aufgrund dieser Verordnung ist es den Mitgliedstaaten jedoch gestattet, im Rahmen beider Status dieselben Rechte und Leistungen zu gewähren.***

- (49) Es müssen gemeinsame Kriterien eingeführt werden, nach denen Personen, die internationalen Schutz beantragen, anerkannt werden als *Personen, denen subsidiärer Schutz gewährt wurde*. Diese Kriterien sollten aus den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Rahmen der Menschenrechtsinstrumente und aus den in den Mitgliedstaaten bestehenden Gepflogenheiten abgeleitet werden.
- (50) Für den Zweck der Prüfung eines ernsthaften Schadens, der einen Anspruch des Antragstellers auf subsidiären Schutz begründen könnte, sollte der Begriff „willkürliche Gewalt“ █ Gewalt umfassen, die gegen Menschen ungeachtet ihrer persönlichen Umstände ausgeübt werden könnte.
- (51) █ Für die Zwecke der Prüfung eines ernsthaften Schadens ist vom Vorliegen eines innerstaatlichen bewaffneten Konflikts auszugehen, wenn die regulären Streitkräfte eines Staates auf eine oder mehrere bewaffnete Gruppen treffen oder wenn zwei oder mehrere bewaffnete Gruppen aufeinandertreffen, ohne dass dieser Konflikt als bewaffneter Konflikt, der keinen internationalen Charakter aufweist, im Sinne des humanitären Völkerrechts eingestuft zu werden braucht und ohne dass die Intensität der bewaffneten Auseinandersetzungen, der Organisationsgrad der vorhandenen bewaffneten Streitkräfte oder die Dauer des Konflikts Gegenstand einer anderen Beurteilung als der des im betreffenden Gebiet herrschenden Grads an Gewalt ist.

- (52) Was den Nachweis angeht, der für die Feststellung einer ernsthaften individuellen Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit *einer Zivilperson* erforderlich ist, sollten die Asylbehörden ■ von den Antragstellern nicht verlangen zu beweisen, dass sie aufgrund von ■ Umständen, *die mit ihrer persönlichen Situation zusammenhängen*, spezifisch betroffen sind. Der Grad willkürlicher Gewalt, mit dem der Antrag begründet werden muss, ist jedoch geringer, wenn die Antragsteller belegen können, dass sie aufgrund von ■ Umständen, *die mit ihrer persönlichen Situation zusammenhängen*, spezifisch betroffen sind. Darüber hinaus sollte die Asylbehörde eine ernsthafte individuelle Bedrohung ausnahmsweise *als* ■ festgestellt *ansehen*, wenn der den ■ bewaffneten Konflikt kennzeichnende Grad willkürlicher Gewalt ein so hohes Niveau erreicht, dass stichhaltige Gründe für die Annahme bestehen, dass Zivilpersonen bei einer Rückkehr in das Herkunftsland oder den betreffenden Teil des Herkunftslandes allein durch ihre Anwesenheit *dort* tatsächlich Gefahr liefen, ■ ernsthaften Schaden *zu erleiden*.

(53) Je nach den Gegebenheiten, wie etwa der Länge und dem Zweck des Aufenthalts, könnte eine Reise in das Herkunftsland als Hinweis darauf gedeutet werden, dass Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, erneut den Schutz ihres Herkunftslandes genießen oder sich in ihrem Herkunftsland erneut niedergelassen haben oder dass bei Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde, die Gründe für die Zuerkennung dieses Status nicht mehr bestehen.

[(54) Gemäß der Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁺ sollten die Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass die Antragsteller Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht gegen eine Ablehnung eines Antrags auf internationalen Schutz durch die Asylbehörde als unbegründet oder gegen den Entzug des internationalen Schutzes durch die Asylbehörde haben. In diesem Zusammenhang sollten die Gründe, die eine Asylbehörde dazu veranlasst haben, einen Antrag auf internationalen Schutz abzulehnen oder einer Person, der der entsprechende Status zuerkannt wurde, den internationalen Schutz zu entziehen, im Rahmen einer Klage gegen diese Ablehnungs- oder Aberkennungsentscheidung von einem zuständigen Gericht eingehend überprüft werden].

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0224(COD)) einfügen.

- (55) **Die Reisedokumente, die Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung erstmalig ausgestellt oder verlängert werden, sollten der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates¹² oder gleichwertigen Mindestnormen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten entsprechen.**
- (56) **Die Aufenthaltstitel, die Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, nach Inkrafttreten der vorliegenden Verordnung erstmalig ausgestellt oder verlängert werden, sollten der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates¹³ entsprechen.**
- (57) **Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, im Zeitraum zwischen der Gewährung des internationalen Schutzes und der Ausstellung eines Aufenthaltstitels tatsächlich Zugang zu allen in dieser Verordnung festgelegten Rechten haben, mit Ausnahme der Freizügigkeit innerhalb der Union und der Ausstellung eines Reisedokuments.**

¹² **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).**

¹³ **Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1).**

- (58) Familienangehörige laufen wegen ihrer nahen Verwandtschaft mit **Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde**, in der Regel Gefahr, in einer Art und Weise verfolgt zu werden **oder ernsthaften Schaden zu erleiden**, die einen Grund für die Gewährung internationalen Schutzes darstellen könnte. ■ Zur Wahrung der Einheit der Familie **sollten Familienangehörige, die sich im Hoheitsgebiet desselben Mitgliedstaats aufhalten und nicht die Voraussetzungen für die Gewährung internationalen Schutzes erfüllen**, einen Anspruch auf Stellung eines Aufenthaltstitels ■ haben. **Solche Aufenthaltstitel sollten gewährt werden, es sei denn, die Familienangehörigen fallen unter die Ausschlussgründe oder dies ist aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung erforderlich. Familienangehörige sollten auch Anspruch auf die Rechte haben, die der Person** gewährt werden, **der internationaler Schutz gewährt wurde, sobald der internationale Schutz gewährt wurde**. Wenn der Sachverhalt unter die Richtlinie 2003/86/EG des Rates¹⁴ fällt und die dort festgelegten Voraussetzungen für eine Familienzusammenführung erfüllt sind, sollten den Familienangehörigen der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, die selbst nicht die Voraussetzungen für solchen Schutz erfüllen, unbeschadet der Bestimmungen dieser Verordnung über die Wahrung der Einheit der Familie die Aufenthaltstitel und Rechte nach der genannten Richtlinie gewährt werden. Die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁵ sollte von der Anwendung der vorliegenden Verordnung unberührt bleiben.

¹⁴ Richtlinie 2003/86/EG des Rates vom 22. September 2003 betreffend das Recht auf Familienzusammenführung (ABl. L 251 vom 3.10.2003, S. 12).

¹⁵ 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 Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

(59) *Familienangehörigen von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sollten gemäß den nationalen Verfahren Reisedokumente ausgestellt werden.*

■

(60) Bei der Bewertung einer Änderung der Umstände in einem Drittstaat sollten sich die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Lage *einer Person, der internationaler Schutz gewährt wurde*, vergewissern, dass die Akteure, die in diesem Land Schutz bieten können, angemessene Schritte zur Verhinderung von Verfolgung *oder ernsthaftem Schaden* unternommen haben, dass sie daher unter anderem wirksame Rechtsvorschriften für die Ermittlung, strafrechtliche Verfolgung und Ahndung von Handlungen, die eine Verfolgung *oder einen ernsthaften Schaden* darstellen, anwenden und dass die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, Zugang zu diesem Schutz hat, wenn die Flüchtlingseigenschaft *oder der Status subsidiären Schutzes* entzogen wird.

(61) *Bei der Prüfung, ob die Gründe für die Gewährung internationalen Schutzes nicht mehr bestehen, sollte die Asylbehörde alle einschlägigen und verfügbaren nationalen, Unions- und internationalen Quellen für Informationen und Orientierungshilfen, darunter auch die Empfehlungen des UNHCR, berücksichtigen.*

- (62) *Gilt für einen Antragsteller Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Flüchtlingskonvention über die Gewährung von Schutz oder Beistand durch Organisationen oder Institutionen der Vereinten Nationen mit Ausnahme des UNHCR, sollte die Asylbehörde bei der Prüfung, ob dieser Schutz oder Beistand aus Gründen nicht mehr besteht, die sich dem Einfluss des Antragstellers entziehen und unabhängig von seinem Willen sind, feststellen, ob der Antragsteller gezwungen war, das Tätigkeitsgebiet der jeweiligen Organisation oder Institution zu verlassen, ob die Sicherheit des Antragstellers ernsthaft bedroht war, und ob die jeweilige Organisation oder Institution nicht in der Lage war, entsprechend ihrem Mandat die Lebensumstände des Antragstellers zu gewährleisten.*
- (63) Wenn die Flüchtlingseigenschaft oder der Status subsidiären Schutzes nicht mehr besteht, *hindert* die ■ Entscheidung ■ der ■ Asylbehörde eines Mitgliedstaats, *diese Eigenschaft oder diesen Status abzuerkennen, den* betreffenden Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen *nicht daran*, aus anderen Gründen als denjenigen, die die Gewährung internationalen Schutzes gerechtfertigt haben, ■ nach dem einschlägigen Unions- und nationalen Recht *einen Aufenthaltstitel* zu beantragen *oder aus anderen Gründen weiterhin rechtmäßig im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats zu verbleiben, insbesondere wenn er einen gültigen langfristigen Aufenthaltstitel der Union besitzt.*

- (64) *Eine Entscheidung, internationalen Schutz zu beenden, sollte nicht rückwirkend gelten. Eine Entscheidung, internationalen Schutz abzuerkennen, sollte rückwirkend gelten. Wenn eine Entscheidung darauf beruht, dass ein Erlöschensgrund vorliegt, sollte sie nicht rückwirkend gelten. Wird die Flüchtlingseigenschaft oder der Status subsidiären Schutzes mit der Begründung aberkannt, dass sie bzw. er niemals hätte zuerkannt werden dürfen, können erworbene Rechte nach nationalem Recht gewahrt werden oder verloren gehen.*
- (65) Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sollten sich in dem Mitgliedstaat aufhalten, der ihnen Schutz gewährt. Wenn Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, im Besitz eines gültigen Reisedokuments und eines Aufenthaltstitels eines Mitgliedstaats sind, der den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt anwendet, sollten sie nach der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁶ und Artikel 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen¹⁷ *während der zulässigen Aufenthaltsdauer* in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, die den Schengen-Besitzstand uneingeschränkt anwenden, einreisen und sich dort frei bewegen können. Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, können nach den einschlägigen Unionsvorschriften und nationalen Vorschriften auch einen Aufenthalt in einem anderen als dem Mitgliedstaat beantragen, der ihnen internationalen Schutz gewährt. Damit ist jedoch keine Übertragung der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes und der damit verbundenen Rechte verbunden.

¹⁶ Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 77 vom 23.3.2016, S. 1).

¹⁷ Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19).

- /(66) **Um** Sekundärmigration innerhalb der **Union gegenzusteuern**, sollten Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, wenn sie in einem anderen als dem Mitgliedstaat angetroffen werden, der ihnen internationalen Schutz gewährt, ohne dass sie die Voraussetzungen für einen Aufenthalt erfüllen, nach dem Verfahren der Verordnung (EU) .../... **[Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement]**⁺ von dem zuständigen Mitgliedstaat wiederaufgenommen werden./
- (67) Um **sicherzustellen, dass Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, den genehmigten Aufenthaltszeitraum gemäß den einschlägigen nationalen, Unions- oder völkerrechtlichen Bestimmungen einhalten**, sollte die Richtlinie 2003/109/EG des Rates¹⁸ dahin gehend geändert werden, dass der Zeitraum von fünf Jahren, nach dem Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, einen Anspruch auf eine längerfristige Aufenthaltsberechtigung in der Union haben, **grundsätzlich** jedes Mal von Neuem beginnen sollte, wenn die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, in einem Mitgliedstaat angetroffen wird, in dem sie kein Aufenthaltsrecht hat und der nicht der Mitgliedstaat ist, der ihr internationalen Schutz gewährt.

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2020/0279(COD)) einfügen.

¹⁸ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (ABl. L 16 vom 23.1.2004, S. 44).

- (68) ***Den Behörden der Mitgliedstaaten steht ein gewisser Ermessensspielraum in Bezug auf die Begriffe der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit zu, die gemäß nationalem und Unionsrecht sowie völkerrechtlichen Bestimmungen ausgelegt werden sollten. Vorbehaltlich einer Einzelfallprüfung der jeweiligen Tatsachen können Erwägungen*** der öffentlichen Ordnung und nationalen Sicherheit auch Fälle erfassen, in denen ein Drittstaatsangehöriger einer Vereinigung angehört, die den internationalen Terrorismus unterstützt, oder eine solche Vereinigung unterstützt. ***Bei der Beurteilung, ob ein Drittstaatsangehöriger oder Staatenloser eine Bedrohung der nationalen Sicherheit eines Mitgliedstaats darstellt, haben die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats das Recht, unter anderem Informationen zu berücksichtigen, die ihnen von anderen Mitgliedstaaten oder Drittstaaten übermittelt wurden.***
- (69) Bei der Entscheidung über Ansprüche auf in dieser Verordnung vorgesehene Leistungen sollte eine zuständige Behörde dem Wohl des Kindes sowie den besonderen Umständen der Abhängigkeit der sich bereits in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhaltenden nahen Verwandten, die keine Familienangehörigen der Person sind, der internationaler Schutz gewährt wurde, von dieser Person gebührend Rechnung tragen. Unter außergewöhnlichen Umständen, wenn es sich bei einem nahen Verwandten einer Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, um einen verheirateten Minderjährigen handelt, der nicht von seinem Ehegatten begleitet wird, könnte es als dem Wohl des Minderjährigen dienlich angesehen werden, in seiner Herkunftsfamilie zu leben.

█

- (70) **Die Mitgliedstaaten** sollten in der Lage sein, den Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit in Bezug auf Stellen zu beschränken, die mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse und der Verantwortung für die Wahrung der allgemeinen Belange des Staates oder anderer staatlicher Behörden verbunden sind. Im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Rechts auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer Organisation, die Arbeitnehmer oder eine bestimmte Berufsgruppe vertritt, sollte es möglich sein, Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, von der Teilnahme an der Verwaltung von Einrichtungen des öffentlichen Rechts und der Ausübung eines öffentlich-rechtlichen Amtes auszuschließen.
- (71) **Wohnbeihilfen sollten insofern als Kernleistung gelten, als sie als Sozialleistung gelten können.**

- (72) Damit Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, die in dieser Verordnung festgelegten Rechte und Leistungen tatsächlich in Anspruch nehmen können, muss ihren besonderen Bedürfnissen und den speziellen Integrationsproblemen, denen sie sich gegenübersehen, Rechnung getragen und ihnen der Zugang zu integrationsrelevanten Rechten erleichtert werden, vor allem in Bezug auf beschäftigungsbezogene Bildungsangebote und berufsbildende Maßnahmen sowie den Zugang zu Verfahren für die Anerkennung ausländischer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise, insbesondere unter Umständen, unter denen keine Nachweise vorliegen oder die mit den Anerkennungsverfahren verbundenen Kosten nicht getragen werden können.
- (73) Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sollten im Bereich der sozialen Sicherheit wie Staatsangehörige des Mitgliedstaats behandelt werden, der ihnen internationalen Schutz gewährt.

■

- (74) Für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, sollten der Zugang zu medizinischer Versorgung, die die physische und psychische Betreuung **und die medizinische Versorgung im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit** umfasst, gewährleistet werden, **sofern die Bürger des Mitgliedstaats, der internationalen Schutz gewährt, ebenfalls Zugang zu diesen Versorgungsleistungen haben.**
- (75) Um die Integration von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, in die Gesellschaft zu erleichtern, sollten sie **unter** von den Mitgliedstaaten festzulegenden **Bedingungen** Zugang zu Integrationsmaßnahmen **auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene** haben. Die Mitgliedstaaten **sollten erwägen, Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, den Zugang zu Sprachkursen weiterhin zu ermöglichen, sofern ihnen dies als Antragsteller möglich war.**
- (76) Um die Anwendung dieser Verordnung wirksam überwachen zu können, bedarf es einer regelmäßigen Evaluierung.

█

(77) Da die Ziele dieser Verordnung, nämlich die Festlegung von Normen für die Gewährung internationalen Schutzes für Drittstaatsangehörige und Staatenlose durch die Mitgliedstaaten, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des gewährten Schutzes, von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen des Umfangs und der Wirkungen dieser Verordnung auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind, kann die Union im Einklang mit dem in Artikel 5 EUV verankerten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das für die Verwirklichung dieser Ziele erforderliche Maß hinaus.

(78) *Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. ■*

(79) *Nach den Artikeln 1 und 2 des dem EUV und dem AEUV beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet –*

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

KAPITEL I
ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

Artikel 1
Gegenstand

Diese Verordnung enthält Normen für

- a) die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird;
- b) einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz;
- c) den Inhalt des gewährten internationalen Schutzes.

Artikel 2

Sachlicher Anwendungsbereich

- (1) Diese Verordnung gilt für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, und für den Inhalt des gewährten internationalen Schutzes.
- (2) Diese Verordnung gilt nicht für **■** nationale humanitäre Status, die die Mitgliedstaaten *Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen* zuerkennen, **die nicht in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen**. Wird ein nationaler humanitärer Status zuerkannt, **darf dies ■** nicht die Gefahr einer Verwechslung mit internationalem Schutz **bergen**.

Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Ausdruck

1. „Flüchtlingseigenschaft“ die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen als Flüchtling durch einen Mitgliedstaat;
2. „Status subsidiären Schutzes“ die Anerkennung eines Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen durch einen Mitgliedstaat als Person, die Anspruch auf subsidiären Schutz hat;
3. „internationaler Schutz“ die Flüchtlingseigenschaft oder den Status subsidiären Schutzes;
4. „Person, der internationaler Schutz gewährt wird bzw. wurde,“ eine Person, der die Flüchtlingseigenschaft oder der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde;
5. „Flüchtling“ einen Drittstaatsangehörigen, der sich aus der begründeten Furcht vor Verfolgung wegen seiner Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugung oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe außerhalb des Landes befindet, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, und den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Furcht nicht in Anspruch nehmen will, oder einen Staatenlosen, der sich aus denselben vorgenannten Gründen außerhalb des Landes seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts befindet und nicht dorthin zurückkehren kann oder wegen dieser Furcht nicht dorthin zurückkehren will, und auf den Artikel 12 keine Anwendung findet;

6. „Person mit Anspruch auf subsidiären Schutz“ einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der die Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling nicht erfüllt, der aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht hat, dass er bei einer Rückkehr in sein Herkunftsland oder, bei einem Staatenlosen, in das Land seines vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts tatsächlich Gefahr liefe, einen ernsthaften Schaden im Sinne des Artikels 15 zu erleiden, und auf den Artikel 17 Absätze 1 und 2 keine Anwendung findet und der den Schutz dieses Landes nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen dieser Gefahr nicht in Anspruch nehmen will;

- [7. „Antrag auf internationalen Schutz“ das Ersuchen eines Drittstaatsangehörigen oder eines Staatenlosen um Schutz durch einen Mitgliedstaat, bei dem davon ausgegangen werden kann, dass der Antragsteller die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes anstrebt;
8. „Antragsteller“ einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der einen Antrag auf internationalen Schutz gestellt hat, über den noch keine unanfechtbare Entscheidung ergangen ist;]
9. „Familienangehörige“ die folgenden Mitglieder der Familie der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, die sich im Zusammenhang mit dem Antrag auf internationalen Schutz *im Hoheitsgebiet* desselben Mitgliedstaats aufhalten, sofern die Familie bereits vor der Ankunft des Antragstellers im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten bestanden hat:
- a) den Ehegatten der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, oder ihren nicht verheirateten Partner, der mit ihr eine dauerhafte Beziehung führt, soweit nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats nicht verheiratete Paare ■ verheirateten Paaren *gleichgestellt sind*;

- b) die minderjährigen *oder volljährigen abhängigen* Kinder des unter Buchstabe a genannten Paares oder der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, sofern sie nicht verheiratet sind, gleichgültig, ob es sich *gemäß* nationalem Recht um eheliche oder außerehelich geborene oder adoptierte Kinder handelt; *Minderjährige gelten – auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung – als unverheiratet, sofern ihre Ehe insbesondere hinsichtlich der Ehemündigkeit nicht im Einklang mit dem einschlägigen nationalen Recht stünde, wäre sie in dem betreffenden Mitgliedstaat geschlossen worden;*
- c) den Vater, die Mutter oder einen anderen Erwachsenen, der nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats für die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, verantwortlich ist, wenn diese Person minderjährig und nicht verheiratet ist; *dies schließt erwachsene Geschwister ein; Minderjährige gelten – auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung – als unverheiratet, sofern ihre Ehe insbesondere hinsichtlich der Ehemündigkeit nicht im Einklang mit dem einschlägigen nationalen Recht stünde, wäre sie in dem betreffenden Mitgliedstaat geschlossen worden;*
10. „Minderjähriger“ einen Drittstaatsangehörigen oder einen Staatenlosen, der das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet hat;

11. „unbegleiteter Minderjähriger“ einen Minderjährigen, der ohne Begleitung eines für ihn nach dem Recht oder den Gepflogenheiten des betreffenden Mitgliedstaats verantwortlichen Erwachsenen im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten ankommt, solange der Minderjährige sich nicht tatsächlich in der Obhut eines solchen Erwachsenen befindet; dies schließt Minderjährige ein, die nach der Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten dort ohne Begleitung zurückgelassen wurden;
12. „Aufenthaltstitel“ *eine* von den Behörden eines Mitgliedstaats in einer in der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 vorgesehenen *einheitlichen* Gestaltung ausgestellte ■ Genehmigung, die einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen den *rechtmäßigen* Aufenthalt im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats gestattet;
13. „Herkunftsland“ das Land oder die Länder der Staatsangehörigkeit oder, bei Staatenlosen, des vorherigen gewöhnlichen Aufenthalts;
14. „Entzug des internationalen Schutzes“ eine Entscheidung *einer Asylbehörde oder* eines zuständigen *Gerichts*, internationalen Schutz abzuerkennen *oder* zu beenden, *auch indem eine* Verlängerung *abgelehnt wird*;

■

15. „Asylbehörde“ eine gerichtsähnliche oder Verwaltungseinrichtung in einem Mitgliedstaat, die für die Prüfung von Anträgen auf internationalen Schutz zuständig und befugt ist, **in der Verwaltungsphase des Verfahrens** Entscheidungen ■ zu erlassen;
16. „soziale Sicherheit“ die in **Artikel 3 Absätze 1 und 2** der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates¹⁹ festgelegten Zweige der sozialen Sicherheit ■ ;
17. „Sozialhilfe“ ■ gewährte Leistungen, mit denen die Deckung der Grundbedürfnisse derjenigen sichergestellt werden soll, die nicht über ausreichende Mittel verfügen;
18. „Vormund“ eine **natürliche** Person oder eine Organisation, **einschließlich einer öffentlichen Stelle**, die von den zuständigen **Behörden** zur Unterstützung und Vertretung eines unbegleiteten Minderjährigen **sowie zum Handeln in dessen Namen benannt** wurde, **damit dieser unbegleitete Minderjährige seine Rechte bzw. Pflichten gemäß dieser Verordnung wahrnehmen bzw. erfüllen kann, wobei sein Wohl und sein allgemeines Wohlergehen gewahrt werden.**

■

¹⁹ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4.2004, S. 1).

KAPITEL II
PRÜFUNG VON ANTRÄGEN AUF INTERNATIONALEN SCHUTZ

Artikel 4

Darlegung von Informationen und Prüfung der Tatsachen und Umstände

- (1) Die Antragsteller legen alle ihnen zur Verfügung stehenden Angaben dar, die den Antrag auf internationalen Schutz begründen. **Zu diesem Zweck** kooperieren die Antragsteller **umfassend** mit der Asylbehörde und **anderen zuständigen Behörden und** bleiben während des gesamten Verfahrens, **auch während der Prüfung der für den jeweiligen Antrag relevanten Angaben, im Hoheitsgebiet des für die Prüfung des jeweiligen Antrags zuständigen Mitgliedstaats** präsent und verfügbar.
- (2) Bei den in Absatz 1 genannten Angaben handelt es sich um Folgendes:
- a) die Aussagen des Antragstellers und
 - b) alle dem Antragsteller zur Verfügung stehenden Unterlagen zu Folgendem:
 - i) **den Gründen** des Antragstellers **für seinen Antrag auf internationalen Schutz,**
 - ii) dem Alter des Antragstellers,
 - iii) dem Hintergrund des Antragstellers, auch der betroffenen **Familienangehörigen und sonstigen Verwandten,**
 - iv) der Identität des Antragstellers,
 - v) der/den Staatsangehörigkeit(en) des Antragstellers,
 - vi) dem/den Land/Ländern und Ort(en) des früheren Aufenthalts des Antragstellers,
 - vii) früheren Anträgen des Antragstellers **auf internationalen Schutz,**
 - viii) den Ergebnissen eines etwaigen **Verfahrens zur Neuansiedlung des Antragstellers oder zur Aufnahme des Antragstellers aus humanitären**

Gründen im Sinne der Verordnung (EU) .../... [**Verordnung über einen Rahmen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen**]⁺,

- ix) den Reisewegen des Antragstellers **und**
- x) den Reisedokumenten des Antragstellers **■** .

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0225(COD)) einfügen.

- (3) Die Asylbehörde prüft die relevanten Angaben zu einem Antrag **auf internationalen Schutz** [nach Artikel 33 der Verordnung (EU) .../... [*Asylverfahrensverordnung*]⁺].
- (4) Die Tatsache, dass ein Antragsteller bereits verfolgt wurde oder einen ernsthaften Schaden erlitten hat oder von solcher Verfolgung oder einem solchen Schaden unmittelbar bedroht war, wird als ernsthafter Hinweis darauf angesehen, dass die Furcht dieses Antragstellers vor Verfolgung begründet ist oder dass er tatsächlich Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, es sei denn, stichhaltige Gründe sprechen dagegen, dass dem Antragsteller erneut solche Verfolgung oder ein solcher Schaden droht.
- (5) Sind **ein oder mehrere konkrete** Aspekte der Aussagen des Antragstellers nicht durch Unterlagen oder andere Beweismittel belegt, so werden für diese konkreten Aspekte keine zusätzlichen Beweismittel verlangt, wenn
- a) der Antragsteller sich offenkundig bemüht hat, seinen Antrag **auf internationalen Schutz** zu begründen;

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0224(COD)) einfügen.

- b) alle dem Antragsteller zur Verfügung stehenden relevanten Angaben vorliegen und eine zufriedenstellende Erklärung für das Fehlen anderer relevanter Angaben gegeben wurde;
- c) festgestellt wurde, dass die Aussagen des Antragstellers kohärent und plausibel sind und zu den verfügbaren besonderen und allgemeinen Informationen, die für seinen Fall relevant sind, nicht im Widerspruch stehen;

■

- d) die generelle Glaubwürdigkeit des Antragstellers festgestellt worden ist, **wobei auch der Zeitpunkt zu berücksichtigen ist, zu dem der Antragsteller internationalen Schutz beantragt hat.**

Artikel 5

Aus Nachfluchtgründen entstehender Bedarf an internationalem Schutz

- (1) Die begründete Furcht vor Verfolgung oder die tatsächliche Gefahr, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, kann auf Folgendem beruhen:
 - a) Ereignissen, die eingetreten sind, nachdem der Antragsteller das Herkunftsland verlassen hat, oder
 - b) Aktivitäten des Antragstellers nach Verlassen des Herkunftslandes, insbesondere wenn die Aktivitäten, auf die der Antragsteller sich stützt, nachweislich Ausdruck und Fortsetzung einer bereits im Herkunftsland bestehenden Überzeugung, **Weltanschauung** oder Ausrichtung sind.

- (2) Beruht die Gefahr einer Verfolgung oder *eines* ernsthaften Schadens auf Umständen, die der Antragsteller nach Verlassen des Herkunftslandes *zu dem alleinigen oder hauptsächlichsten Zweck herbeigeführt hat, die notwendigen Voraussetzungen für die Beantragung der Gewährung des internationalen Schutzes zu schaffen, so kann die Asylbehörde die Gewährung des internationalen Schutzes ablehnen, sofern jede getroffene Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz mit dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 in der durch das New Yorker Protokoll vom 31. Januar 1967 geänderten Fassung (im Folgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“), der EMRK und der Charta vereinbar ist.*

■

Artikel 6

Akteure, von denen Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden ausgehen kann

Verfolgung oder ein ernsthafter Schaden kann ■ ausgehen von:

- a) dem Staat;

- b) Parteien oder Organisationen, die den Staat oder einen wesentlichen Teil seines Hoheitsgebiets beherrschen;
- c) nichtstaatlichen Akteuren, sofern die *in Artikel 7 Absatz 1* genannten Akteure erwiesenermaßen nicht in der Lage oder nicht willens sind, Schutz vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden zu bieten.

Artikel 7

Akteure, die Schutz bieten können

- (1) Nur die folgenden Akteure können Schutz vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden bieten, sofern sie *in der Lage und* willens sind, *wirksamen und nicht nur vorübergehenden* Schutz gemäß Absatz 2 zu bieten:
 - a) der Staat;
 - b) *stabile und etablierte nichtstaatliche Stellen*, einschließlich internationaler Organisationen, die den Staat oder einen wesentlichen Teil seines Hoheitsgebiets beherrschen.

- (2) Der Schutz vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden muss wirksam und darf nicht nur vorübergehender Art sein. Ein solcher Schutz wird als gewährt angesehen, wenn die in Absatz 1 genannten Akteure geeignete Schritte unternehmen, um Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden zu verhindern, unter anderem durch Anwendung wirksamer Rechtsvorschriften für die Aufdeckung, strafrechtliche Verfolgung und Ahndung von Handlungen, die Verfolgung oder einen ernsthaften Schaden darstellen, und wenn ein Antragsteller Zugang zu diesem Schutz hat.
- (3) Bei der Prüfung der Frage, ob *stabile und etablierte nichtstaatliche Stellen, einschließlich internationaler Organisationen*, einen Staat oder einen wesentlichen Teil seines Hoheitsgebiets *beherrschen* und Schutz im Sinne des Absatzes 2 *bieten, berücksichtigt die Asylbehörde genaue und aktuelle Informationen über Herkunftsländer aus einschlägigen und verfügbaren nationalen Quellen, Unionsquellen und internationalen Quellen und, sofern verfügbar, die gemeinsame Analyse zur Lage in bestimmten Herkunftsländern und die Leitfäden nach Artikel 11 der Verordnung (EU) 2021/2303*.

Artikel 8

Interne Schutzalternative

- (1) ***Geht die Verfolgung oder der ernsthafte Schaden nicht vom Staat oder von Vertretern des Staates aus***, so ***prüft*** die Asylbehörde im Rahmen der Prüfung des Antrags auf internationalen Schutz **■**, ***ob*** ein Antragsteller keinen internationalen Schutz benötigt, ***da*** er sicher und rechtmäßig in einen Teil des Herkunftslandes reisen und dort Aufnahme finden kann und vernünftigerweise erwartet werden kann, dass er sich dort niederlässt, und ob der Antragsteller in diesem Teil des Landes
- a) keine begründete Furcht vor Verfolgung hat oder keine **tatsächliche** Gefahr besteht, dass er einen ernsthaften Schaden erleidet, oder
 - b) Zugang zu einem ***wirksamen und nicht nur vorübergehenden*** Schutz vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden hat.

- (2) ***Geht die Verfolgung oder der ernsthafte Schaden vom Staat oder von Vertretern des Staates aus, so geht die Asylbehörde davon aus, dass der Antragsteller keinen wirksamen Schutz erhalten kann, und es wird keine Prüfung nach Absatz 1 durchgeführt.***

Die Asylbehörde darf nur dann eine Prüfung nach Absatz 1 durchführen, wenn eindeutig festgestellt wurde, dass die Gefahr von Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden von einem Akteur ausgeht, dessen Macht eindeutig auf ein bestimmtes geografisches Gebiet beschränkt ist, oder wenn der Staat selbst nur bestimmte Teile des Landes beherrscht.

- (3) Die Asylbehörde nimmt eine Prüfung nach Absatz 1 vor, sobald sie festgestellt hat, dass der Antragsteller die in dieser Verordnung festgelegten Anerkennungskriterien im Übrigen erfüllen würde. Den Nachweis ***dafür, dass dem Antragsteller eine Alternative des internen Schutzes zur Verfügung steht, hat die Asylbehörde zu erbringen. Der Antragsteller ist dazu berechtigt, Nachweise und Informationen vorzulegen, die nahelegen, dass eine solche Alternative für seinen Fall nicht besteht. Die Asylbehörde berücksichtigt die vom Antragsteller vorgelegten Nachweise und Informationen.***

- (4) Bei der Prüfung der Frage, ob ein Antragsteller eine begründete Furcht vor Verfolgung hat oder tatsächlich Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, oder ob er Zugang zu Schutz vor Verfolgung oder einem ernsthaften Schaden in einem Teil des Herkunftslandes nach Absatz 1 hat, **berücksichtigt die Asylbehörde** zum Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag auf internationalen Schutz die allgemeinen Umstände in diesem Teil des Landes und die persönlichen Umstände des Antragstellers nach Artikel 4. Zu diesem Zweck **berücksichtigt die Asylbehörde** genaue und aktuelle, aus **■** einschlägigen **und verfügbaren nationalen Quellen, Unionsquellen und internationalen Quellen stammende Informationen und, sofern verfügbar, die gemeinsame Analyse zur Lage in bestimmten Herkunftsländern und die Leitfäden** nach Artikel 11 der Verordnung (EU) 2021/2303.
- (5) **Für die Zwecke von Absatz 1 berücksichtigt die Asylbehörde**
- a) die allgemeinen Umstände in dem betreffenden Teil des Herkunftslandes, **einschließlich** Zugänglichkeit, Wirksamkeit und Dauerhaftigkeit **des in Artikel 7 genannten** Schutzes,

- b) die persönlichen Umstände des Antragstellers *hinsichtlich Faktoren wie* Gesundheit, Alter, Geschlecht *einschließlich Geschlechtsidentität*, sexuelle Ausrichtung, *ethnische Herkunft und Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit und*
 - c) *die Frage, ob der Antragsteller in der Lage wäre, seine Grundbedürfnisse zu befriedigen.*
- (6) *Ist der Antragsteller ein unbegleiteter Minderjähriger, so trägt die Asylbehörde dem Wohl des Kindes Rechnung und berücksichtigt insbesondere, ob langfristige und angemessene Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind und Sorgerechtsregelungen bestehen.*

KAPITEL III
VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ANERKENNUNG ALS FLÜCHTLING

Artikel 9
Verfolgungshandlungen

- (1) Eine Handlung wird als Verfolgung im Sinne des Artikels 1 Abschnitt A *der Genfer Flüchtlingskonvention* angesehen, wenn sie
- a) aufgrund ihrer Art oder Wiederholung so gravierend ist, dass sie eine schwerwiegende Verletzung der grundlegenden Menschenrechte darstellt, insbesondere der Rechte, von denen nach Artikel 15 Absatz 2 EMRK keine Abweichung zulässig ist, oder
 - b) in einer Kumulierung unterschiedlicher Maßnahmen, einschließlich einer Verletzung der Menschenrechte, besteht, die so gravierend ist, dass eine Person davon in ähnlicher Weise wie bei einer Handlung nach Buchstabe a betroffen ist.

- (2) Als Verfolgung im Sinne des Absatzes 1 können unter anderem die folgenden Handlungen gelten:
- a) Anwendung physischer oder psychischer Gewalt, einschließlich sexueller Gewalt;
 - b) gesetzliche, administrative, polizeiliche ■ oder justizielle Maßnahmen, die als solche diskriminierend sind oder in diskriminierender Weise angewandt werden;
 - c) unverhältnismäßige oder diskriminierende Strafverfolgung oder Bestrafung;
 - d) Verweigerung gerichtlichen Rechtsschutzes mit dem Ergebnis einer unverhältnismäßigen oder diskriminierenden Bestrafung;

- e) Strafverfolgung oder Bestrafung wegen Verweigerung des Militärdienstes in einem Konflikt, wenn der Militärdienst Verbrechen oder Handlungen umfassen würde, die in den Anwendungsbereich der Ausschlussgründe des Artikels 12 Absatz 2 fallen;
 - f) Handlungen, die an **das Geschlecht** anknüpfen oder gegen Kinder gerichtet sind.
- (3) Damit ein Antragsteller die Voraussetzungen für die Anerkennung als „Flüchtling“ nach Artikel 3 Absatz 1 Nummer 5 erfüllt, muss ein Zusammenhang zwischen den in Artikel 10 genannten Verfolgungsgründen und den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels als Verfolgung eingestuften Handlungen oder dem Fehlen von Schutz vor solchen Handlungen bestehen.

Artikel 10 Verfolgungsgründe

- (1) Bei der Prüfung der Verfolgungsgründe ist Folgendes zu berücksichtigen:
- a) der Begriff der Rasse umfasst insbesondere die Aspekte Hautfarbe, Herkunft und Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe;

- b) der Begriff der Religion umfasst insbesondere theistische, nichttheistische und atheistische Glaubensüberzeugungen, die Teilnahme oder Nichtteilnahme an religiösen Riten im privaten oder öffentlichen Bereich, allein oder in Gemeinschaft mit anderen, sonstige religiöse Betätigungen oder Meinungsäußerungen und Verhaltensweisen Einzelner oder einer Gemeinschaft, die sich auf eine religiöse Überzeugung stützen oder nach dieser vorgeschrieben sind;

- c) der Begriff der Nationalität beschränkt sich nicht auf die Staatsangehörigkeit oder das Fehlen einer solchen, sondern umfasst insbesondere auch die Zugehörigkeit zu einer Gruppe, die durch ihre kulturelle, ethnische oder sprachliche Identität, gemeinsame geografische oder politische Herkunft oder ihre Verwandtschaft mit der Bevölkerung eines anderen Staates bestimmt wird;

- d) der Begriff der *Zugehörigkeit zu einer* bestimmten sozialen Gruppe umfasst insbesondere *die Zugehörigkeit zu einer* Gruppe,
- i) deren Mitglieder *tatsächlich oder nach gemeinhin vertretener Auffassung* angeborene Merkmale, einen gemeinsamen Hintergrund, der nicht verändert werden kann, oder ein Merkmal oder eine Glaubensüberzeugung teilen, die so bedeutsam für die Identität oder das Gewissen sind, dass die betreffende Person nicht gezwungen werden sollte, auf sie zu verzichten, **■** *und*
 - ii) die in dem betreffenden Land eine deutlich abgegrenzte Identität hat, da sie von der sie umgebenden Gesellschaft als andersartig betrachtet wird **■** ;

- e) der Begriff der politischen Überzeugung umfasst insbesondere, dass der Antragsteller in einer Angelegenheit, die die in Artikel 6 genannten potenziellen Verfolger sowie ihre Politik oder ihre Methoden betrifft, eine Meinung, Grundhaltung oder Überzeugung vertritt, wobei es unerheblich ist, ob der Antragsteller aufgrund dieser Meinung, Grundhaltung oder Überzeugung tätig geworden ist.

Je nach den Umständen im Herkunftsland *umfasst* der Begriff der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe d auch *die Zugehörigkeit zu einer* Gruppe, die sich auf das gemeinsame Merkmal der sexuellen Ausrichtung gründet. Geschlechtsbezogene Aspekte, einschließlich der Geschlechtsidentität *und des Ausdrucks des Geschlechtsausdrucks*, sind zum Zweck der Bestimmung der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder der Ermittlung eines Merkmals einer solchen Gruppe angemessen zu berücksichtigen.

- (2) Bei der Prüfung der Frage, ob die Furcht eines Antragstellers vor Verfolgung begründet ist, ist es unerheblich, ob der Antragsteller tatsächlich die Merkmale der Rasse oder die religiösen, nationalen, sozialen oder politischen Merkmale aufweist, die zur Verfolgung führen, sofern ihm diese Merkmale von seinem Verfolger zugeschrieben werden.
- (3) Bei der Prüfung der Frage, ob die Furcht eines Antragstellers vor Verfolgung begründet ist, kann die Asylbehörde von dem Antragsteller vernünftigerweise nicht erwarten, dass er sich *anpasst* oder *sein Verhalten, seine Überzeugungen oder seine Identität verändert* oder von bestimmten Praktiken absieht, um die Gefahr einer Verfolgung in seinem Herkunftsland zu vermeiden, wenn dieses Verhalten, diese Überzeugungen oder diese Praktiken untrennbar mit seiner Identität verbunden sind.

Artikel 11

Erlöschen

- (1) Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser ist nicht mehr Flüchtling, wenn eine oder mehrere der folgenden Feststellungen auf ihn zutreffen:
- a) der Drittstaatsangehörige hat sich freiwillig erneut dem Schutz des Landes unterstellt, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt;
 - b) der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose hat nach dem Verlust seiner Staatsangehörigkeit diese freiwillig wiedererlangt;
 - c) der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose hat eine neue Staatsangehörigkeit erworben und genießt den Schutz des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er erworben hat;
 - d) der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose ist freiwillig in das Land, das er aus Furcht vor Verfolgung verlassen hat oder außerhalb dessen er sich aus Furcht vor Verfolgung aufgehalten hat, zurückgekehrt und hat sich dort niedergelassen;

- e) der Drittstaatsangehörige oder Staatenlose kann es nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt wurde, nicht mehr ablehnen, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt;
- f) der Staatenlose kann nach Wegfall der Umstände, aufgrund deren er als Flüchtling anerkannt wurde, in das Land zurückkehren, in dem er seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Unterabsatz 1 Buchstaben e und f findet keine Anwendung auf einen Flüchtling, der sich auf zwingende, auf früherer Verfolgung beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt, oder, wenn er staatenlos ist, des Landes, in dem er seinen vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, abzulehnen.

- (2) **Um zu prüfen, ob** Absatz 1 Buchstaben e und f Anwendung finden, **berücksichtigt** die Asylbehörde
- a)** ■ genaue und aktuelle Informationen aus ■ relevanten **und verfügbaren nationalen Quellen, Unionsquellen und internationalen** Quellen **und, sofern verfügbar**, die gemeinsame Analyse **zur Lage in bestimmten Herkunftsländern und die Leitfäden** nach **Artikel 11** der Verordnung (EU) **2021/2303**;
- b)** ob sich die Umstände so wesentlich und nicht nur vorübergehend verändert haben, dass die Furcht des Flüchtlings vor Verfolgung nicht länger als begründet angesehen werden kann.

Artikel 12

Ausschluss

- (1) Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser wird von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen, wenn dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose
 - a) nach Artikel 1 Abschnitt D der Genfer Flüchtlingskonvention den Schutz oder Beistand einer Organisation oder einer Institution der Vereinten Nationen mit Ausnahme des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge genießt; fällt dieser Schutz oder Beistand aus irgendeinem Grund weg, ohne dass die Lage dieses Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen nach den einschlägigen Resolutionen der Generalversammlung der Vereinten Nationen endgültig geklärt worden ist, genießt dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose ipso facto den Schutz dieser Verordnung;
 - b) von den zuständigen Behörden des Landes, in dem dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose seinen Aufenthalt genommen hat, als Person anerkannt wird, die die mit dem Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Landes verbundenen Rechte und Pflichten oder gleichwertige Rechte und Pflichten hat.

- (2) Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser wird von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose
- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
 - b) eine schwere nichtpolitische Straftat außerhalb des Aufnahmelandes begangen hat, bevor dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose als Flüchtling aufgenommen wurde, das heißt vor ■ der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft; besonders grausame Taten können als schwere nichtpolitische Straftaten eingestuft werden, auch wenn mit ihnen vorgeblich ein politisches Ziel verfolgt wird;
 - c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen.
- (3) Absatz 2 findet auch auf Personen Anwendung, die andere zu den dort genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder in sonstiger Weise daran teilnehmen.

■

- (4) *Stellt die Asylbehörde auf der Grundlage einer Prüfung des Schweregrads der von der betreffenden Person begangenen Straftaten oder Handlungen und der individuellen Verantwortung dieser Person und unter Berücksichtigung aller Begleitumstände dieser Straftaten oder Handlungen und der Situation dieser Person fest, dass einer oder mehrere der einschlägigen Ausschlussgründe gemäß Absatz 2 oder 3 vorliegen, schließt sie den Antragsteller von der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft aus, ohne eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Furcht vor Verfolgung durchzuführen.*
- (5) *Nimmt die Asylbehörde im Rahmen der Prüfung gemäß Absatz 4 eine Untersuchung gemäß den Absätzen 2 und 3 in Bezug auf eine minderjährige Person vor, berücksichtigt sie unter anderem, ob die minderjährige Person gemäß dem nationalen Recht zum Strafmündigkeitsalter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnte, wenn die minderjährige Person die Straftat im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen hätte, der den Antrag auf internationalen Schutz prüft.*

KAPITEL IV
FLÜCHTLINGSEIGENSCHAFT

Artikel 13

Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Die Asylbehörde erkennt einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen, der die Voraussetzungen der Kapitel II und III erfüllt, die Flüchtlingseigenschaft zu.

Artikel 14

Entzug der Flüchtlingseigenschaft

- (1) Die Asylbehörde *entzieht* einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen die Flüchtlingseigenschaft **■**, wenn
- a) dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose gemäß Artikel 11 nicht länger Flüchtling ist;
 - b) dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose gemäß Artikel 12 von der Anerkennung als Flüchtling hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen worden ist;

- c) für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft eine falsche Darstellung **■** von Tatsachen **■**, einschließlich der Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente, oder das Verschweigen von Tatsachen seitens dieses Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen ausschlaggebend war;
- d) es stichhaltige Gründe für die Annahme gibt, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Sicherheit des Mitgliedstaats darstellt, in dem dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sich aufhält;
- e) dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose eine Gefahr für die Allgemeinheit des Mitgliedstaats, in dem dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sich aufhält, darstellt, weil dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose wegen einer besonders schweren Straftat rechtskräftig verurteilt wurde;

■

- (2) In den Fällen, in denen *Absatz 1* Buchstaben d **und e Anwendung findet**, kann die Asylbehörde entscheiden, die *Flüchtlingseigenschaft* nicht zuzuerkennen, wenn noch keine Entscheidung *über den Antrag auf internationalen Schutz* ergangen ist.

- (3) Personen, auf die Absatz 1 Buchstaben **d und e** oder Absatz 2 des vorliegenden Artikels Anwendung findet, können die in den Artikeln 3, 4, 16, 22, 31, 32 und 33 der Genfer Flüchtlingskonvention genannten Rechte oder vergleichbare Rechte geltend machen, sofern sie sich in dem betreffenden Mitgliedstaat aufhalten.
- (4) **■** Die Asylbehörde, die die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, weist im Einzelfall nach, dass die **Person, der die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde**, aus den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels **■** genannten Gründen nicht länger Flüchtling ist, **■ ihr die Flüchtlingseigenschaft nie hätte zuerkannt werden dürfen oder sie nicht mehr über die Flüchtlingseigenschaft verfügen sollte. Während des Entzugsverfahrens gilt [Artikel 52 der Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁺.**
-

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0224(COD)) einfügen.

KAPITEL V
VORAUSSETZUNGEN FÜR SUBSIDIÄREN SCHUTZ

Artikel 15
Ernsthafter Schaden

Als ernsthafter Schaden nach Artikel 3 Nummer 6 gilt

- a) die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe,
- b) Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung eines Antragstellers im Herkunftsland oder
- c) eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson durch willkürliche Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts.

Artikel 16

Erlöschen

- (1) ***Eine Person mit dem Status subsidiären Schutzes*** hat nicht länger Anspruch auf subsidiären Schutz, wenn die Umstände, die zur Zuerkennung ***dieses Status*** geführt haben, ***nicht mehr bestehen oder sich in einem Maße verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist.***

- (2) ***Bei der Prüfung, ob die Umstände, die zur Zuerkennung des Status subsidiären Schutzes*** geführt haben, nicht mehr bestehen oder sich in einem Maße verändert haben, dass ein solcher Schutz nicht mehr erforderlich ist,
 - a) ***berücksichtigt die Asylbehörde*** **■** genaue und aktuelle Informationen aus **■** relevanten ***und verfügbaren nationalen Quellen, Unionsquellen und internationalen Quellen und, sofern verfügbar, die gemeinsame Analyse zur Lage in bestimmten Herkunftsländern und die Leitfäden*** nach ***Artikel 11*** der Verordnung (EU) 2021/2303;

 - b) **■** berücksichtigt, ob sich die Umstände so wesentlich und nicht nur vorübergehend verändert haben, dass die Person mit ***dem Status subsidiären Schutzes*** nicht länger tatsächlich Gefahr läuft, einen ernsthaften Schaden zu erleiden;

- (3) Absatz 1 findet keine Anwendung auf eine Person mit dem Status subsidiären Schutzes, die sich auf zwingende, auf früher erlittenem ernsthaftem Schaden beruhende Gründe berufen kann, um die Inanspruchnahme des Schutzes des Landes, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, oder, wenn sie staatenlos ist, des Landes, in dem sie ihren vorherigen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, abzulehnen.

Artikel 17

Ausschluss

- (1) Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser wird von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen, wenn schwerwiegende Gründe die Annahme rechtfertigen, dass dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose
- a) ein Verbrechen gegen den Frieden, ein Kriegsverbrechen oder ein Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Sinne der internationalen Vertragswerke begangen hat, die ausgearbeitet worden sind, um Bestimmungen bezüglich dieser Verbrechen festzulegen;
 - b) *vor seiner Ankunft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats* eine schwere Straftat begangen hat *oder nach seiner Ankunft aufgrund einer schweren Straftat verurteilt wurde*;

- c) sich Handlungen hat zuschulden kommen lassen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen, wie sie in der Präambel und den Artikeln 1 und 2 der Charta der Vereinten Nationen verankert sind, zuwiderlaufen;
- d) eine Gefahr für die Allgemeinheit oder für die *nationale* Sicherheit ■ darstellt ■ .

■

- (2) Absatz 1 ■ findet auch auf Personen Anwendung, die andere zu den dort genannten Straftaten oder Handlungen anstiften oder in sonstiger Weise daran teilnehmen.
- (3) ***Ein Drittstaatsangehöriger oder ein Staatenloser wird von der Gewährung subsidiären Schutzes ausgeschlossen, wenn*** dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose vor seiner Aufnahme in dem betreffenden Mitgliedstaat eine oder mehrere nicht unter ***Absatz 1*** Buchstaben a, b und c fallende Straftaten begangen hat, die mit Freiheitsstrafe geahndet würden, wenn sie in dem betreffenden Mitgliedstaat begangen worden wären und dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose sein Herkunftsland nur verlassen hat, um einer Bestrafung wegen dieser Straftaten zu entgehen.

- (4) *Sobald die Asylbehörde auf der Grundlage einer Prüfung der Schwere der von der jeweiligen Person begangenen Straftaten oder Handlungen und der individuellen Verantwortung dieser Person und unter Berücksichtigung aller Begleitumstände dieser Straftaten oder Handlungen und der Lage dieser Person festgestellt hat, dass einer oder mehrere der einschlägigen Ausschlussgründe gemäß Absatz 1 oder 2 zutreffen, schließt die Asylbehörde den Antragsteller vom Status subsidiären Schutzes aus, ohne eine Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Furcht vor ernsthaftem Schaden durchzuführen.*
- (5) *Als Teil der Prüfung gemäß Absatz 4 berücksichtigt die Asylbehörde bei der Durchführung einer Prüfung gemäß Absatz 1 in Bezug auf eine minderjährige Person unter anderem, ob sie gemäß dem nationalen Recht zum Strafmündigkeitsalter strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden könnte, wenn sie die Straftat im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats begangen hätte, der den Antrag auf internationalen Schutz prüft, oder ob gegebenenfalls eine Verurteilung wegen einer schweren Straftat nach der Einreise der minderjährigen Person ergangen ist.*

KAPITEL VI
STATUS SUBSIDIÄREN SCHUTZES

Artikel 18

Zuerkennung des Status subsidiären Schutzes

Die Asylbehörde erkennt einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen, der die Voraussetzungen für subsidiären Schutz nach den Kapiteln II und V erfüllt, den Status subsidiären Schutzes zu.

Artikel 19

Entzug des Status subsidiären Schutzes

- (1) Die Asylbehörde *entzieht* einem Drittstaatsangehörigen oder einem Staatenlosen den Status subsidiären Schutzes ■ , wenn
- a) dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose nach Artikel 16 nicht länger Anspruch auf subsidiären Schutz hat;

- b) dieser Drittstaatsangehörige oder Staatenlose nach Zuerkennung des Status subsidiären Schutzes gemäß Artikel 17 von der Gewährung subsidiären Schutzes hätte ausgeschlossen werden müssen oder ausgeschlossen worden ist;
- c) für die Zuerkennung des Status subsidiären Schutzes eine falsche Darstellung **■** von Tatsachen **■**, einschließlich der Verwendung falscher oder gefälschter Dokumente, *oder das Verschweigen von Tatsachen seitens* dieses Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen ausschlaggebend war.

■

- (2) ***Die Asylbehörde, die den Status subsidiären Schutzes zuerkannt hat, weist im Einzelfall nach, dass die Person, der der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde, aus den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Gründen nicht länger einen Anspruch auf subsidiären Schutz hat oder ihr der Status subsidiären Schutzes nie hätte zuerkannt werden dürfen oder sie nicht länger den Status subsidiären Schutzes genießen sollte. Während des Entzugsverfahrens gilt [Artikel 52 der Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁺].***

■

⁺ OJ: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./YY (2016/0224(COD)) einfügen.

KAPITEL VII

INHALT DER MIT DEM INTERNATIONALEN SCHUTZ VERBUNDENEN RECHTE UND PFLICHTEN VON PERSONEN, DENEN DIESER SCHUTZ GEWÄHRT WURDE

Abschnitt I

Gemeinsame Bestimmungen

Artikel 20

Allgemeine Vorschriften

- (1) ***Unbeschadet der*** in der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Rechte und Pflichten ***haben Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, die in diesem Kapitel festgelegten Rechte und Pflichten.***

■

- (2) ***Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, können die gemäß diesem Kapitel gewährten Rechte in Anspruch nehmen, sobald internationaler Schutz gewährt wurde und so lange wie die Personen die Flüchtlingseigenschaft oder den Status subsidiären Schutzes innehaben.***

- (3) *Wird der Aufenthaltstitel für eine Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, nicht innerhalb von 15 Tagen nach der Gewährung des internationalen Schutzes ausgestellt, ergreift der betreffende Mitgliedstaat vorläufige Maßnahmen, wie etwa eine Registrierung oder die Ausstellung eines Dokuments, damit sichergestellt ist, dass diese Person die in diesem Kapitel genannten Rechte mit Ausnahme der in den Artikeln 25 und 27 genannten Rechte tatsächlich in Anspruch nehmen kann, bis der Aufenthaltstitel gemäß Artikel 24 ausgestellt wird.*
- (4) Bei der Anwendung dieses Kapitels *und wenn festgestellt wurde, dass eine Person besondere Bedürfnisse hat, wie etwa im Falle eines Minderjährigen, eines unbegleiteten Minderjährigen, einer Person mit einer Behinderung, eines älteren Menschen, einer Schwangeren, eines oder einer Alleinerziehenden mit einem minderjährigen oder einem volljährigen abhängigen Kind, eines Opfers von Menschenhandel, einer Person mit einer schweren körperlichen Erkrankung, einer Person mit einer psychischen Störung oder einer Person, die Folter, Vergewaltigung oder einer anderen schweren Form psychischer, physischer oder sexueller Gewalt ausgesetzt war, berücksichtigen die zuständigen Behörden diese besonderen Bedürfnisse* ■ .

- (5) Bei der Anwendung der Minderjährige betreffenden Bestimmungen dieses Kapitels berücksichtigen die zuständigen Behörden vorrangig das Wohl des Kindes.

Artikel 21

Schutz vor Zurückweisung

Der Grundsatz der Nichtzurückweisung wird gemäß dem Unions- und dem Völkerrecht geachtet.

I

Artikel 22
Information

Die zuständigen Behörden stellen Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, so bald wie möglich nach der Gewährung dieses Schutzes Informationen über die mit der Flüchtlingseigenschaft oder dem Status subsidiären Schutzes verbundenen Rechte und Pflichten zur Verfügung. Diese *in Anhang I aufgeführten* Informationen

- a) werden in einer Sprache bereitgestellt, die der Betreffende verstehen kann oder von der angenommen werden kann, dass er sie versteht, und
- b) enthalten einen ausdrücklichen Hinweis auf die Folgen der Nichterfüllung der Pflichten aus Artikel 27 über die Freizügigkeit innerhalb der Union.

■

Artikel 23

Wahrung der Einheit der Familie

- (1) Die zuständigen Behörden *des Mitgliedstaats, der einer Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, internationalen Schutz gewährt hat*, stellen nach den nationalen Verfahren Aufenthaltstitel für diejenigen Familienangehörigen der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, aus, die selbst nicht die Voraussetzungen für die Gewährung des *internationalen Schutzes* erfüllen *und die einen Aufenthaltstitel in diesem Mitgliedstaat beantragen, sofern die Absätze 3, 4 oder 5 dieses Artikels nicht anwendbar sind* und soweit dies mit der persönlichen Rechtsstellung des Familienangehörigen vereinbar ist.
- (2) Ein nach Absatz 1 ausgestellter Aufenthaltstitel läuft zum gleichen Datum ab wie der Aufenthaltstitel der Person, der internationaler Schutz *gewährt* wurde, und *seine Gültigkeit* kann *so lange* verlängert werden *wie die des Aufenthaltstitels der Person, der internationaler Schutz gewährt wurde*. Der dem Familienangehörigen ausgestellte Aufenthaltstitel darf nicht über den Tag hinaus gültig sein, an dem der Aufenthaltstitel der Person, der internationaler Schutz *gewährt* wurde, abläuft.

- (3) Für einen Familienangehörigen, **der** gemäß den Bestimmungen der Kapitel III und V von internationalem Schutz ausgeschlossen ist oder wäre, wird kein Aufenthaltstitel **nach dieser Verordnung** ausgestellt.
- (4) **Einem Ehegatten oder einem nicht verheirateten Partner in einer dauerhaften Beziehung wird kein Aufenthaltstitel gemäß dieser Verordnung ausgestellt, wenn ernstzunehmende Hinweise darauf vorliegen, dass die Ehe oder Partnerschaft zu dem alleinigen Zwecke eingegangen wurde, der betreffenden Person die Einreise in den betreffenden Mitgliedstaat oder den Aufenthalt dort zu ermöglichen.**
- (5) Ein Aufenthaltstitel wird für einen Familienangehörigen nicht ausgestellt und ein für einen Familienangehörigen bereits ausgestellter Aufenthaltstitel wird entzogen oder nicht verlängert, wenn dies aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung **im Hinblick auf diesen Familienangehörigen** erforderlich ist.

- (6) Den Familienangehörigen, denen nach Absatz 1 dieses Artikels ein Aufenthaltstitel ausgestellt wurde, stehen die in den Artikeln 25 bis **32, 34 und 35** genannten Rechte zu.
- (7) Die Mitgliedstaaten können diesen Artikel **■** auf andere nahe Verwandte *wie etwa **Geschwister*** anwenden, die **■** vor der Ankunft des Antragstellers im Hoheitsgebiet *des **Mitgliedstaats*** innerhalb des Familienverbands lebten und **■** von der Person, der internationaler Schutz *gewährt* wurde, abhängig *sind*. **Die Mitgliedstaaten können diesen Artikel auf einen verheirateten Minderjährigen anwenden, sofern dies zum Wohle dieses Minderjährigen geschieht.**

Abschnitt II
Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt

Artikel 24
Aufenthaltstitel

- (1) ***Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, haben für den Zeitraum, in dem sie über die Flüchtlingseigenschaft oder den Status subsidiären Schutzes verfügen, Anspruch auf einen Aufenthaltstitel.***
- (2) ***So bald wie möglich nach*** Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes ***und spätestens 90 Tage nach der Übermittlung der Entscheidung über die Gewährung des internationalen Schutzes*** wird ein nach der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 einheitlich gestalteter Aufenthaltstitel ausgestellt.
- (3) ***Ein Aufenthaltstitel wird unentgeltlich oder gegen eine Gebühr ausgestellt, die nicht höher ist als die von Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats für die Ausstellung eines Personalausweises zu entrichtende Gebühr.***
- (4) Ein Aufenthaltstitel ***hat zunächst eine*** Gültigkeitsdauer von ***mindestens*** drei Jahren für Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, ***und von mindestens einem Jahr für Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde.***

Bei Ablauf der Gültigkeitsdauer wird der Aufenthaltstitel um mindestens drei Jahre für Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, und um mindestens zwei Jahre für Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde, verlängert.

Die Verlängerung von Aufenthaltstiteln wird so ausgeführt, dass der Zeitraum des erlaubten Aufenthalts nicht unterbrochen wird und es nicht zu einer Lücke zwischen dem durch den auslaufenden Aufenthaltstitel und dem durch den verlängerten Aufenthaltstitel abgedeckten Zeitraum kommt, sofern die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, das einschlägige nationale Recht hinsichtlich der verwaltungstechnischen Formalitäten für eine Verlängerung einhält.

- (5) Die zuständigen Behörden können einen Aufenthaltstitel nur dann widerrufen oder seine Verlängerung ablehnen, wenn sie die Flüchtlingseigenschaft **■** gemäß Artikel 14 oder den Status subsidiären Schutzes gemäß Artikel 19 *entzogen* haben.

■

Artikel 25

Reisedokumente

- (1) ***Sofern nicht zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang mit einer Person, der die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, etwas anderes erfordern***, stellen die zuständigen Behörden Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, Reisedokumente nach dem in der Anlage zur Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Muster aus, die den Mindestnormen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 entsprechen. Derartige Reisedokumente sind ***länger als*** ein Jahr gültig.

- (2) ***Sofern nicht zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung im Zusammenhang mit einer Person, der der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde, etwas anderes erfordern***, stellen die zuständigen Behörden Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde und die keinen nationalen Pass erhalten bzw. ***die die Gültigkeit ihres nationalen Passes nicht verlängern lassen*** können, Reisedokumente aus, die den Mindestnormen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 entsprechen. Derartige ***Reisedokumente*** sind ***länger als*** ein Jahr gültig.

- (3) *In Ausübung ihrer Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels stellen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands nicht anwenden, Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, Reisedokumente nach dem in der Anlage zur Genfer Flüchtlingskonvention beschriebenen Muster aus, die den Mindestnormen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten entsprechen, die denen der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 gleichwertig sind, wobei die Spezifikationen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, insbesondere die Spezifikationen gemäß Dokument 9303 über maschinenlesbare Reisedokumente, berücksichtigt werden.*

In Ausübung ihrer Verpflichtungen nach den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels stellen die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die die Bestimmungen des Schengen-Besitzstands nicht anwenden, Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde und die keinen nationalen Pass erhalten bzw. die die Gültigkeit ihres nationalen Passes nicht verlängern lassen können, Reisedokumente aus, die den Mindestnormen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten entsprechen, die denen der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 gleichwertig sind, wobei die Spezifikationen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation, insbesondere die Spezifikationen gemäß Dokument 9303 über maschinenlesbare Reisedokumente, berücksichtigt werden.

Artikel 26

Freizügigkeit innerhalb des Mitgliedstaats

Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, genießen im Hoheitsgebiet des ihnen internationalen Schutz gewährenden Mitgliedstaats Freizügigkeit, einschließlich des Rechts, ihren Aufenthaltsort innerhalb von dessen Hoheitsgebiet zu wählen, und zwar zu denselben Bedingungen und mit den gleichen Einschränkungen, wie sie für andere Drittstaatsangehörige vorgesehen sind, die sich rechtmäßig in seinem Hoheitsgebiet aufhalten und sich *allgemein gesehen in der gleichen* Lage befinden.

Artikel 27

Freizügigkeit in der Union

- (1) Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, haben nicht das Recht, sich in einem anderen als dem ihnen **internationalen Schutz** gewährenden Mitgliedstaat aufzuhalten. Dies gilt unbeschadet ihres Rechts,
- a) einen Aufenthalt in einem **anderen Mitgliedstaat gemäß dessen nationalem Recht oder** nach den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts **oder internationaler Übereinkünfte** zu beantragen und dort zugelassen zu werden,
 - b) und ihres Rechts, sich unter den Voraussetzungen des Artikels 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen frei zu bewegen.
- /(2) Wird eine Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, in einem anderen als dem ihr **internationalen** Schutz gewährenden Mitgliedstaat angetroffen, in dem sie nach dem **nationalen Recht dieses Mitgliedstaats oder nach den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts oder internationaler Übereinkünfte** kein Aufenthaltsrecht hat, so wird für sie ein Wiederaufnahmeverfahren nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) .../... [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement]⁺ eingeleitet./

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)) einfügen.

Abschnitt III
Rechte im Zusammenhang mit der Integration

Artikel 28
Zugang zu Beschäftigung

- (1) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, haben das Recht, unmittelbar nach Gewährung des Schutzes eine unselbstständige oder selbstständige Erwerbstätigkeit nach den Vorschriften aufzunehmen, die für den betreffenden Beruf oder für den öffentlichen Dienst allgemein gelten.
- (2) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, werden in den folgenden Bereichen wie Staatsangehörige des ihnen *internationalen Schutz* gewährenden Mitgliedstaats behandelt:
 - a) *Beschäftigungsbedingungen, einschließlich des Mindestbeschäftigungsalters, und* Arbeitsbedingungen, unter anderem Arbeitsentgelt und Entlassung, Arbeitszeiten, Urlaub und Feiertage, und Anforderungen an Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz;
 - b) Vereinigungs- und Beitrittsfreiheit sowie Mitgliedschaft in einer Organisation, die Arbeitnehmer oder Arbeitgeber vertritt, oder einer sonstigen Organisation, deren Mitglieder einer bestimmten Berufsgruppe angehören, einschließlich der Inanspruchnahme der von solchen Organisationen angebotenen *Rechte und* Leistungen;

- c) beschäftigungsbezogene Bildungsangebote für Erwachsene, berufsbildende Maßnahmen, einschließlich Schulungsmaßnahmen zur Weiterqualifizierung und praktische Berufserfahrung am Arbeitsplatz;
 - d) **Informations- und Beratungsdienste** der Arbeitsämter.
- (3) Die zuständigen Behörden erleichtern, falls notwendig, den uneingeschränkten Zugang zu den in Absatz 2 Buchstaben c und d genannten Maßnahmen.

Artikel 29

Zugang zu Bildung

- (1) Minderjährige, denen internationaler Schutz **gewährt** wurde, **sind hinsichtlich des Zugangs zum Bildungssystem** den Staatsangehörigen des ihnen **internationalen Schutz** gewährenden Mitgliedstaats **gleichgestellt**.

Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, haben – unabhängig davon, ob sie die Volljährigkeit erreichen – weiterhin in gleicher Weise Zugang zum Bildungssystem wie Staatsangehörige des ihnen internationalen Schutz gewährenden Mitgliedstaats, damit sie ihre Sekundarschulbildung abschließen können.

- (2) Erwachsene, denen internationaler Schutz **gewährt** wurde, haben **in gleicher Weise wie Staatsangehörige des ihnen internationalen Schutz gewährenden Mitgliedstaats** Zugang zum allgemeinen Bildungssystem, zu beruflicher Fortbildung und zu Umschulung.

Ungeachtet des Unterabsatzes 1 können die zuständigen Behörden Erwachsenen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, die Erteilung von Zuschüssen und Darlehen verweigern, wenn diese Möglichkeit im nationalen Recht vorgesehen ist.

Artikel 30

Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen und die Validierung von
Kompetenzen

- (1) Personen, denen internationaler Schutz **gewährt** wurde, werden im Rahmen der bestehenden Verfahren für die Anerkennung ausländischer Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstiger Befähigungsnachweise wie Staatsangehörige des ihnen **internationalen Schutz** gewährenden Mitgliedstaats behandelt.

- (2) Unbeschadet des Artikels 2 Absatz 2 und des Artikels 3 Absatz 3 der Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates²⁰ erleichtern die zuständigen Behörden Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde und die keine Nachweise für ihre Qualifikationen vorlegen können, den uneingeschränkten Zugang zu den in Absatz 1 des vorliegenden Artikels genannten Verfahren.
- (3) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, werden hinsichtlich des Zugangs zu geeigneten Programmen für die Beurteilung, Validierung und *Anerkennung* früher erzielter *Lernergebnisse* und erworbener Erfahrungen wie Staatsangehörige des ihnen *internationalen Schutz* gewährenden Mitgliedstaats behandelt.



²⁰ Richtlinie 2005/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. September 2005 über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (ABl. L 255 vom 30.9.2005, S. 22).

Artikel 31

Soziale Sicherheit und Sozialhilfe

- (1) Personen, denen internationaler Schutz ***gewährt*** wurde, werden hinsichtlich der ***sozialen Sicherheit*** und der Sozialhilfe wie Staatsangehörige des ihnen ***internationalen Schutz*** gewährenden Mitgliedstaats behandelt.

Der Zugang zu bestimmten im nationalen Recht vorgesehenen Formen von Sozialhilfeleistungen kann davon abhängig gemacht werden, dass die Person, der internationaler Schutz ***gewährt*** wurde, effektiv an Integrationsmaßnahmen teilnimmt, ***wenn die Teilnahme an solchen Maßnahmen obligatorisch ist, vorausgesetzt, sie sind zugänglich und unentgeltlich.***

- (2) ***Ungeachtet des Absatzes 1 kann die Gleichbehandlung in Bezug auf die Sozialhilfe für Personen, denen der Status subsidiären Schutzes **zuerkannt** wurde, auf Kernleistungen beschränkt werden, wenn diese Möglichkeit im nationalen Recht vorgesehen ist.***

Die Kernleistungen umfassen mindestens Folgendes:

- a) Mindesteinkommensunterstützung;***
- b) Unterstützung bei Krankheit oder bei Schwangerschaft;***
- c) Unterstützung bei Elternschaft, einschließlich Unterstützung bei der Kinderbetreuung; und***
- d) Wohngeld, soweit diese Leistungen Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaats nach nationalem Recht gewährt werden.***

Artikel 32

Medizinische Versorgung

- (1) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, haben unter denselben Voraussetzungen wie Staatsangehörige des ihnen *internationalen Schutz* gewährenden Mitgliedstaats Zugang zu medizinischer Versorgung.
- (2) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde und die besondere Bedürfnisse haben, wie Schwangere, *Personen mit Behinderungen*, Personen, die Folter, Vergewaltigung oder eine andere schwere Form psychischer, physischer oder sexueller Gewalt *erlitten haben*, oder Minderjährige, die in irgendeiner Weise Opfer von Missbrauch, Vernachlässigung, Ausbeutung, Folter oder grausamer, unmenschlicher und erniedrigender Behandlung oder eines bewaffneten Konflikts gewesen sind, erhalten unter denselben Voraussetzungen wie Staatsangehörige des ihnen *internationalen Schutz* gewährenden Mitgliedstaats eine angemessene medizinische Versorgung, im Bedarfsfall einschließlich einer Behandlung psychischer Störungen.

Artikel 33
Unbegleitete Minderjährige

- (1) So bald wie möglich, nachdem einem unbegleiteten Minderjährigen internationaler Schutz **gewährt** wurde, **ergreifen** die zuständigen Behörden die notwendigen Maßnahmen, um gemäß den nationalen Bestimmungen einen Vormund zu bestellen.

*Die zuständigen Behörden können die bereits **als Vertreter** [gemäß Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁺ oder gemäß Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) .../... [Richtlinie über Aufnahmebedingungen]⁺⁺] benannte Person auch zum Vormund bestellen, ohne dass eine formale erneute Bestellung erfolgen muss.*

*Die in [Artikel 22 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EU) .../... [Asylverfahrensverordnung]⁺ bzw. Artikel 23 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie (EU) .../... [Richtlinie über Aufnahmebedingungen]⁺⁺] **genannten Vertreter** bleiben für unbegleitete Minderjährige verantwortlich, bis ein Vormund bestellt wird.*

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS Nr./JJ (2016/0224(COD)) einfügen.

⁺⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Richtlinie in Dokument PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) einfügen.

Organisationen oder natürliche Personen, deren Interessen denen des unbegleiteten Minderjährigen zuwiderlaufen oder zuwiderlaufen könnten, dürfen nicht zum Vormund dieses unbegleiteten Minderjährigen bestellt werden.

Wird eine Organisation zum Vormund bestellt, so bezeichnet sie so bald wie möglich eine ***natürliche*** Person, die bezüglich des unbegleiteten Minderjährigen die Aufgaben des Vormunds im Einklang mit dieser Verordnung wahrnimmt.

- (2) ***Für die Zwecke dieser Verordnung und im Hinblick auf den Schutz des Wohls des Kindes und des allgemeinen Wohlergehens des unbegleiteten Minderjährigen*** hat der bestellte Vormund **■** die Aufgabe,
- a) dafür zu sorgen, dass der unbegleitete Minderjährige alle Rechte aus dieser Verordnung in Anspruch nehmen kann,
 - b) ***den unbegleiteten Minderjährigen im Fall des Entzugs der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes zu unterstützen und bei Bedarf zu vertreten und***

- c) *ihn bei Bedarf bei der Suche nach Familienangehörigen gemäß Absatz 7 zu unterstützen.*

Ein Vormund

- a) *muss über die erforderliche Sachkenntnis verfügen und zu Beginn seiner Tätigkeit und in ihrem Verlauf auf angemessene Art und Weise in Bezug auf die Rechte und Bedürfnisse unbegleiteter Minderjähriger geschult werden, auch im Hinblick auf jegliche zum Schutz von Kindern geltenden Bestimmungen,*
- b) *unterliegt in Bezug auf die Informationen, die er durch seine Arbeit erhält, gemäß dem nationalen Recht über die Schweigepflicht,*
- c) *darf ausweislich des Strafregisters keine Straftaten zulasten von Kindern sowie keine Straftaten begangen haben, die erhebliche Zweifel an seiner Fähigkeit aufkommen lassen, eine verantwortungsvolle Aufgabe im Zusammenhang mit Kindern zu übernehmen.*
- (3) *Die zuständigen Behörden bestellen einen Vormund, der eine verhältnismäßige und nicht zu große Anzahl unbegleiteter Minderjähriger vertritt, sodass sichergestellt ist, dass er seinen Aufgaben effektiv gerecht werden kann und die unbegleiteten Minderjährigen ihre Rechte und Leistungen wirksam in Anspruch nehmen können.*

(4) Gemäß dem nationalen Recht stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass Einrichtungen, etwa ein Organ der Rechtspflege, oder Personen vorhanden sind, die für die ständige Beaufsichtigung und Kontrolle von Vormündern zuständig sind, um sicherzustellen, dass die Vormünder ihre Aufgaben auf zufriedenstellende Art und Weise wahrnehmen.

Die in Unterabsatz 1 genannten Einrichtungen und Personen überprüfen die Leistung der Vormünder, insbesondere wenn es Hinweise darauf gibt, dass die Vormünder ihre Aufgaben nicht auf zufriedenstellende Art und Weise wahrnehmen. Diese Einrichtungen und Personen müssen Beschwerden unbegleiteter Minderjähriger über ihren Vormund unverzüglich prüfen.

Erforderlichenfalls ersetzen die zuständigen Behörden eine Person, die als Vormund handelt, insbesondere wenn sie der Auffassung sind, dass diese natürliche Person ihre Aufgaben nicht angemessen erfüllt hat.

Die zuständigen Behörden machen unbegleiteten Minderjährigen in einer ihrem Alter angemessenen Weise und so, dass sie diese Informationen verstehen, deutlich, wie sie auf vertrauliche und sichere Art und Weise eine Beschwerde gegen ihren Vormund vorbringen können.

(5) Unbegleitete Minderjährige werden *von den zuständigen Behörden unter Berücksichtigung des* Wohls des Kindes wie folgt untergebracht:

- a) bei *einem* erwachsenen Verwandten,
- b) in einer Pflegefamilie,
- c) in speziellen Einrichtungen für die Unterbringung Minderjähriger oder
- d) in anderen für Minderjährige geeigneten Unterkünften.

Den Meinungen des unbegleiteten Minderjährigen wird entsprechend seinem Alter und seiner Reife Rechnung getragen.

(6) Geschwister werden möglichst zusammen gehalten, wobei das Wohl der betreffenden unbegleiteten Minderjährigen, insbesondere ihr Alter und ihre Reife, zu berücksichtigen ist. Wechsel des Aufenthaltsorts sind bei unbegleiteten Minderjährigen auf ein Minimum zu beschränken.

(7) ***Hat die Suche nach Familienangehörigen eines unbegleiteten Minderjährigen begonnen***, bevor ihm internationaler Schutz ***gewährt*** wurde, so wird sie auch nach Gewährung des internationalen Schutzes fortgesetzt. ***Wurde mit der Suche nach Familienangehörigen noch nicht begonnen***, so beginnt sie so bald wie möglich nach Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder des Status subsidiären Schutzes, ***sofern dies dem Wohl des Minderjährigen entspricht***.

Könnte das Leben oder die Unversehrtheit des Minderjährigen oder seiner nahen Verwandten bedroht sein **█**, insbesondere wenn diese im Herkunftsland geblieben sind, so ist darauf zu achten, dass die Erfassung, Verarbeitung und Weitergabe von Informationen über diese Personen vertraulich erfolgt, ***damit ihre Sicherheit nicht gefährdet wird***.

█

Artikel 34

Zugang zu Unterbringung

- (1) Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, haben zu *mindestens* denselben Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet *des* Mitgliedstaats aufhalten, *der ihnen internationalen Schutz gewährt hat*, und sich *allgemein gesehen in der gleichen* Lage befinden, Zugang zu Unterbringung.
- (2) Bei nationalen *Mechanismen zur Verteilung von* Personen, denen internationaler Schutz *gewährt* wurde, *muss sichergestellt sein, dass ihnen Gleichbehandlung zuteilwird, es sei denn, eine unterschiedliche Behandlung ist objektiv gerechtfertigt. Bei derlei nationalen Mechanismen* muss die Chancengleichheit beim Zugang zu Unterbringung sichergestellt sein.

Artikel 35

Zugang zu Integrationsmaßnahmen

- (1) Zur **Förderung und** Erleichterung der Integration von Personen, denen internationaler Schutz **gewährt** wurde, in die Gesellschaft **des Mitgliedstaats, der ihnen internationalen Schutz gewährt hat**, haben diese Personen Zugang zu den von den Mitgliedstaaten angebotenen **oder geförderten** Integrationsmaßnahmen, **bei denen ihre spezifischen Bedürfnisse berücksichtigt werden und die von den zuständigen Behörden für angemessen gehalten werden**, insbesondere zu Sprachkursen, Staatsbürgerkunde- und Integrationsprogrammen sowie berufsbildenden Maßnahmen **■** .
- (2) **Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, nehmen an Integrationsmaßnahmen teil, wenn die Teilnahme in dem Mitgliedstaat, der ihnen internationalen Schutz gewährt hat, verpflichtend ist. Derartige Integrationsmaßnahmen sind zugänglich und kostenlos.**

- (3) *Abweichend von Absatz 2 des vorliegenden Artikels und unbeschadet Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 2 können die Mitgliedstaaten für bestimmte verpflichtende Integrationsmaßnahmen eine Gebühr erheben, wenn die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, über ausreichende Mittel verfügt und die Kosten für die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, keine unangemessene Belastung darstellen.*
- (4) *Die zuständigen Behörden dürfen keine Sanktionen gegen Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, verhängen, wenn diese Personen aufgrund von Umständen, auf die sie keinen Einfluss haben, nicht in der Lage sind, an den Integrationsmaßnahmen teilzunehmen.*

Artikel 36

Repatriierung

Personen, denen internationaler Schutz **gewährt** wurde und die repatriiert werden möchten, **kann** Unterstützung gewährt **werden**.

KAPITEL VIII
VERWALTUNGSZUSAMMENARBEIT

Artikel 37
Zusammenarbeit

Jeder Mitgliedstaat benennt eine nationale Kontaktstelle *für die Zwecke dieser Verordnung* und teilt deren Anschrift der Kommission mit. Die Kommission leitet diese Angaben an die übrigen Mitgliedstaaten weiter.

Die Mitgliedstaaten treffen in Abstimmung mit der Kommission alle zweckdienlichen Vorkehrungen für eine direkte Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden.

Artikel 38
Personal

Die Behörden und Organisationen, die diese Verordnung anwenden, müssen die notwendigen Schulungen erhalten haben oder erhalten und sind hinsichtlich aller *personenbezogenen* Informationen, von denen sie bei *der Ausübung* ihrer *Pflichten* Kenntnis erlangen, an den Grundsatz der Vertraulichkeit gebunden, wie er im nationalen Recht definiert ist.

KAPITEL IX SCHLUSSBESTIMMUNGEN

I

Artikel 39

Monitoring und Evaluierung

Die Kommission erstattet dem Europäischen Parlament und dem Rat *bis zum ...* [zwei Jahre nach dem Tag des *Geltungsbeginns* dieser Verordnung] und danach alle fünf Jahre Bericht über die Anwendung dieser Verordnung und schlägt erforderlichenfalls die notwendigen Änderungen vor.

Spätestens neun Monate vor Ablauf der in Absatz 1 genannten Frist übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle Informationen, die für die Erstellung des in jenem Absatz genannten Berichts sachdienlich sind.

Artikel 40
Änderung der Richtlinie 2003/109/EG

Die Richtlinie 2003/109/EG wird wie folgt geändert:

(1) Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 erhält folgende Fassung:

„Im Fall von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, wird der Zeitraum zwischen dem Tag der Einreichung des Antrags auf internationalen Schutz, aufgrund dessen internationaler Schutz gewährt wurde, und dem Tag der Ausstellung des in Artikel 26 der Verordnung (EU) .../... [Anerkennungsverordnung]* genannten Aufenthaltstitels in die Berechnung des in Absatz 1 genannten Zeitraums einbezogen.

*** Verordnung (EU) .../... des Europäischen Parlaments und des Rates vom ... (ABl. ...).“**

(2) In Artikel 4 wird folgender Absatz eingefügt:

„(3a) Wird eine Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, in einem anderen als dem ihr internationalen Schutz gewährenden Mitgliedstaat angetroffen, in dem sie nach dem einschlägigen *nationalen*, Unions- oder *internationalen* Recht kein Aufenthaltsrecht hat, so fließt der davor liegende Zeitraum des rechtmäßigen Aufenthalts *in dem Mitgliedstaat, der ihr internationalen Schutz gewährt hat*, nicht in die Berechnung des in Absatz 1 genannten Zeitraums ein. ■

Abweichend von Unterabsatz 1 kann ein Mitgliedstaat insbesondere dann, wenn die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, darlegt, dass der widerrechtliche Aufenthalt aufgrund von Umständen erfolgte, auf die sie keinen Einfluss hatte, bestimmen, dass gemäß seinem nationalen Recht die Berechnung des Zeitraums gemäß Absatz 1 nicht unterbrochen wird.“

(3) Artikel 26 *Absatz 1 erhält folgende Fassung:*

■

„Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um ■ dieser Richtlinie bis zum ... [...] nachzukommen. **Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um Artikel 4 Absatz 4 bis zum ... [[...]] Jahre nach dem Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung] nachzukommen.** Sie teilen der Kommission umgehend den Wortlaut dieser Vorschriften mit.“

Artikel 41

Aufhebung

Die Richtlinie 2011/95/EU wird mit Wirkung vom ... [Tag des Inkrafttretens der vorliegenden Verordnung] aufgehoben. Bezugnahmen auf die aufgehobenen Richtlinien gelten als Bezugnahmen auf die vorliegende Verordnung und sind nach Maßgabe der Entsprechungstabelle in Anhang **II** zu lesen.

Artikel 42

Inkrafttreten und Anwendbarkeit

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung gilt ab dem ... [Tag des Inkrafttretens dieser Verordnung].

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu ... am ...

Im Namen des Europäischen Parlaments *Im Namen des Rates*

Die Präsidentin

Der Präsident

ANHANG I

INFORMATIONEN, DIE PERSONEN, DENEN INTERNATIONALER SCHUTZ GEWÄHRT WURDE, BEREITZUSTELLEN SIND

Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde, werden so bald wie möglich nach Gewährung des internationalen Schutzes mindestens folgende Informationen über die mit der Flüchtlingseigenschaft oder dem Status subsidiären Schutzes verbundenen Rechte und Pflichten zur Verfügung gestellt. Bei Bedarf können die Informationen von verschiedenen Behörden, Diensteanbietern oder zuständigen Kontaktstellen bereitgestellt werden.

I. Informationen über die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Aufenthalt:

a) Anspruch auf einen Aufenthaltstitel für Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde (Artikel 24):

- *Informationen darüber, wie und wo ein Aufenthaltstitel beantragt werden kann, und Informationen über die zuständige Behörde oder eine zuständige Kontaktstelle,*

b) *Anspruch auf einen Aufenthaltstitel für Familienangehörige von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wurde (Artikel 23):*

- *Informationen darüber, wie und wo ein Aufenthaltstitel beantragt werden kann, und Informationen über die zuständige Behörde oder eine zuständige Kontaktstelle,*
- *Informationen über die Rechte, die Familienangehörigen zustehen, denen ein Aufenthaltstitel ausgestellt wurde,*

c) *Recht auf Beantragung eines Reisedokuments (Artikel 25):*

- *Informationen darüber, wie und wo ein Reisedokument beantragt werden kann, und Informationen über die zuständige Behörde oder eine zuständige Kontaktstelle,*

d) *Recht auf Freizügigkeit innerhalb des Mitgliedstaats und mögliche Beschränkungen dieser Freizügigkeit (Artikel 26):*

- *gegebenenfalls die Pflicht, sich in einer bestimmten Gemeinde niederzulassen oder anzumelden, und Informationen über die zuständige Behörde oder eine zuständige Kontaktstelle,*

e) **Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Union (Artikel 27):**

- **die Pflicht, sich in dem Mitgliedstaat aufzuhalten, der internationalen Schutz gewährt hat,**
- **das Recht, sich im Schengen-Raum zu bewegen, und die Bedingungen für die Ausübung dieses Rechts gemäß Artikel 21 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie das Recht, in einem anderen Mitgliedstaat nach Maßgabe des nationalen Rechts dieses Mitgliedstaats oder der einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts oder internationaler Übereinkünfte einen Aufenthalt zu beantragen und dort zugelassen zu werden,**
- **mögliche Sanktionen in Bezug auf die Berechnung der Jahre gemäß der Richtlinie 2003/109/EG und [das Wiederaufnahmeverfahren gemäß der Verordnung (EU) .../... [Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement]⁺], wenn die Person, der internationaler Schutz gewährt wurde, die einschlägigen Vorschriften nicht einhält, die zulässige Aufenthaltsdauer ohne Erlaubnis unter Verstoß gegen das Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen überschreitet oder sich ohne Erlaubnis in einem anderen Mitgliedstaat aufhält.**

⁺ ABl.: Bitte im Text die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)) einfügen.

II. Informationen über die Rechte im Zusammenhang mit der Integration:

a) Recht auf Zugang zu Beschäftigung (Artikel 28):

- *die Verwaltungsanforderungen für den Zugang zu einer unselbstständigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit,*
- *gegebenenfalls die Beschränkungen im Zusammenhang mit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst,*
- *das zuständige Arbeitsamt oder die zuständige Kontaktstelle für zusätzliche Informationen,*

b) Recht auf Zugang zu Bildung für Minderjährige (Artikel 29 Absatz 1):

- *das Mindestalter für die Schulpflicht,*
- *gegebenenfalls die Verwaltungsanforderungen für den Zugang zum Bildungssystem,*

c) Recht auf Zugang zum allgemeinen Bildungssystem für Erwachsene (Artikel 29 Absatz 2):

- *die Anforderungen, einschließlich der Verwaltungsanforderungen, für den Zugang zum allgemeinen Bildungssystem,*

d) *Recht auf Zugang zu Verfahren für die Anerkennung von Qualifikationen und die Validierung von Kompetenzen (Artikel 30):*

- *die zuständigen nationalen Behörden oder die zuständigen Kontaktstellen für die Bereitstellung von Informationen über reglementierte Berufe, die erst nach der förmlichen Anerkennung der Qualifikationen ausgeübt werden können, und die für eine solche Anerkennung durchzuführenden Verwaltungsverfahren,*

e) *Informationen über geeignete Programme für die Beurteilung, Validierung und Anerkennung früher erzielter Lernergebnisse und erworbener Erfahrungen (Artikel 30 Absatz 3):*

- *gegebenenfalls Informationen über solche Programme und eine zuständige Kontaktstelle für weitere Informationen,*

f) *Recht auf Gleichbehandlung mit Staatsangehörigen im Bereich der sozialen Sicherheit (Artikel 31):*

- *eine zuständige Kontaktstelle für weitere Informationen,*

g) Anspruch auf Sozialhilfe (Artikel 31):

- *gegebenenfalls die Liste der Sozialhilfeleistungen, die Personen, denen der Status subsidiären Schutzes zuerkannt wurde, nicht gewährt werden,*
- *eine zuständige Kontaktstelle für weitere Informationen,*

h) Recht auf medizinische Versorgung unter denselben Voraussetzungen wie Staatsangehörige (Artikel 32):

- *allgemeine Informationen über die Voraussetzungen für den Zugang zu medizinischer Versorgung,*
- *gegebenenfalls eine Kontaktstelle für Dienste, die Opfern von Missbrauch, Ausbeutung, Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung zur Verfügung stehen,*

i) Recht auf Zugang zu Unterbringung zu denselben Bedingungen wie andere Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten (Artikel 34):

- *gegebenenfalls grundlegende Informationen über verfügbare Sozialwohnungen,*

- *gegebenenfalls die Voraussetzung der Gebietsansässigkeit für Verteilungsmechanismen,*
- *eine zuständige Behörde oder Kontaktstelle für weitere Informationen,*

j) Recht auf Zugang zu als zweckdienlich erachteten Integrationsmaßnahmen, eventuell vorbehaltlich einer obligatorischen Teilnahme (Artikel 35):

- *gegebenenfalls Informationen über obligatorische Integrationsmaßnahmen,*
- *eine zuständige Kontaktstelle für weitere Informationen;*

III. Informationen über die besonderen Rechte unbegleiteter Minderjähriger (Artikel 33):

- *Informationen über das Recht auf einen Vormund und die Pflichten des Vormunds,*
 - *genaue Informationen über die Einreichung einer Beschwerde gegen einen Vormund.*
-

ANHANG II

Entsprechungstabelle

Richtlinie 2011/95/EU	Vorliegende Verordnung
Artikel 1	Artikel 1
Artikel 2 Buchstabe a	Artikel 3 Nummer 3
Artikel 2 Buchstabe b	Artikel 3 Nummer 4
Artikel 2 Buchstabe c	–
Artikel 2 Buchstabe d	Artikel 3 Nummer 5
Artikel 2 Buchstabe e	Artikel 3 Nummer 1
Artikel 2 Buchstabe f	Artikel 3 Nummer 6

Artikel 2 Buchstabe g	Artikel 3 Nummer 2
Artikel 2 Buchstabe h	Artikel 3 Nummer 7
Artikel 2 Buchstabe i	Artikel 3 Nummer 8
Artikel 2 Buchstabe j, einleitender Teil	Artikel 3 Nummer 9, einleitender Teil
Artikel 2 Buchstabe j erster Gedankenstrich	Artikel 3 Nummer 9 Buchstabe a
Artikel 2 Buchstabe j zweiter Gedankenstrich	Artikel 3 Nummer 9 Buchstabe b
Artikel 2 Buchstabe j dritter Gedankenstrich	Artikel 3 Nummer 9 Buchstabe c
Artikel 2 Buchstabe k	Artikel 3 Nummer 10
Artikel 2 Buchstabe l	Artikel 3 Nummer 11
Artikel 2 Buchstabe m	Artikel 3 Nummer 12

Artikel 2 Buchstabe n	Artikel 3 Nummer 13
–	Artikel 3 Nummern 14, 15, 16, 17 und 18
Artikel 3	–
–	–
Artikel 4 Absätze 1 und 2	Artikel 4 Absätze 1 und 2
–	Artikel 4 Absatz 3
Artikel 4 Absatz 3 Buchstaben a bis e	– ²¹
Artikel 4 Absätze 4 und 5	Artikel 4 Absätze 4 und 5
Artikel 5	Artikel 5

²¹ Siehe Artikel 33 Absatz 2 der Verordnung (EU) .../... [ABl.: Bitte die Nummer der Verordnung in Dokument PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)) [Asylverfahrensverordnung] einfügen].

Artikel 6	Artikel 6
Artikel 7	Artikel 7
Artikel 8 Absatz 1	Artikel 8 Absatz 1
–	Artikel 8 Absätze 2 und 3
Artikel 8 Absatz 2	Artikel 8 Absatz 4
–	Artikel 8 Absätze 5 und 6
Artikel 9	Artikel 9
Artikel 10 Absätze 1 und 2	Artikel 10 Absätze 1 und 2
–	Artikel 10 Absatz 3
Artikel 11 Absatz 1	Artikel 11 Absatz 1 Unterabsatz 1

Artikel 11 Absatz 2	Artikel 11 Absatz 2 Buchstaben a und b
–	–
Artikel 11 Absatz 3	–
Artikel 12 Absatz 1	Artikel 12 Absatz 1
Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben a, b und c	Artikel 12 Absatz 2 Buchstaben a, b und c
Artikel 12 Absatz 3	Artikel 12 Absatz 3
–	Artikel 12 Absätze 4 und 5
Artikel 13	Artikel 13
Artikel 14 Absatz 1	Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe a

Artikel 14 Absatz 2	Artikel 14 Absatz 4
Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe a	Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b
Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b	Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe c
Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe a	Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d
Artikel 14 Absatz 4 Buchstabe b	Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe e
–	–
Artikel 14 Absatz 5	Artikel 14 Absatz 2
Artikel 14 Absatz 6	Artikel 14 Absatz 3
–	Artikel 14 Absatz 4

Artikel 15	Artikel 15
Artikel 16 Absatz 1	Artikel 16 Absatz 1
Artikel 16 Absatz 2	Artikel 16 Absatz 2 Buchstaben a und b
–	–
Artikel 16 Absatz 3	Artikel 16 Absatz 3
Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d	Artikel 17 Absatz 1 Buchstaben a, b, c und d
Artikel 17 Absatz 2	Artikel 17 Absatz 2
Artikel 17 Absatz 3	Artikel 17 Absatz 3
	Artikel 17 Absätze 4 und 5
Artikel 18	Artikel 18

Artikel 19 Absatz 1	Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe a
Artikel 19 Absatz 2	Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b
Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe a	Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe b
Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe b	Artikel 19 Absatz 1 Buchstabe c
–	–
Artikel 19 Absatz 4	Artikel 19 Absatz 2
–	–
Artikel 21	Artikel 21
Artikel 20 Absatz 1	Artikel 20 Absatz 1
Artikel 22	Artikel 20 Absatz 2

Artikel 20 Absatz 3	Artikel 20 Absatz 4
Artikel 20 Absatz 4	Artikel 20 Absatz 4
Artikel 20 Absatz 5	Artikel 20 Absatz 5
Artikel 21 Absatz 1	Artikel 21
Artikel 21 Absatz 2	–
Artikel 21 Absatz 3	–
–	–
Artikel 22	Artikel 22
–	–
Artikel 23 Absatz 1	–

Artikel 23 Absatz 2	Artikel 23 Absätze 1 und 4
–	Artikel 23 Absatz 2
Artikel 23 Absatz 3	Artikel 23 Absatz 3
Artikel 23 Absatz 4	Artikel 23 Absatz 5
Artikel 23 Absatz 5	Artikel 23 Absatz 7
Artikel 24 Absatz 1 Unterabsatz 1	Artikel 24 Absatz 2
Artikel 24 Absatz 2	Artikel 26 Absatz 4 Unterabsatz 2
–	–
–	–
Artikel 25	Artikel 25

Artikel 26 Absatz 1	Artikel 28 Absatz 1
Artikel 26 Absatz 2	Artikel 28 Absatz 2 Buchstaben c und d
Artikel 26 Absatz 3	Artikel 28 Absatz 3
Artikel 26 Absatz 4	Artikel 31
Artikel 27	Artikel 29
Artikel 28 Absätze 1 und 2	Artikel 30 Absätze 1 und 2
–	Artikel 30 Absatz 3
Artikel 29 Absatz 1	Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 1
–	Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 2
Artikel 29 Absatz 2	Artikel 31 Absatz 2

Artikel 30	Artikel 32
Artikel 31 Absatz 1	Artikel 33 Absatz 1 Unterabsatz 1
–	Artikel 33 Absatz 1 Unterabsatz 2
Artikel 31 Absätze 2, 3, 4, 5 und 6	Artikel 33 Absätze 2, 3, 4, 5, 6 und 7
Artikel 32	Artikel 34
Artikel 33	Artikel 26
–	–
–	–
Artikel 34	Artikel 35 Absatz 1
–	Artikel 35 Absatz 2

Artikel 35	Artikel 36
Artikel 36	Artikel 37
Artikel 37	Artikel 38
–	–
Artikel 38	Artikel 39
Artikel 39	–
–	Artikel 40
Artikel 40	Artikel 41
Artikel 41	Artikel 42
Artikel 42	–

EP MEF changes in yellow highlights COUNCIL RELMEF changes in green highlights PRE-MEETING in TURQUOISE

AFTER MEETING changes in grey highlights in recitals 14, 24 and 32, art. 7(3), 8(2), 33(1) and in the Annex, page 117

EP RELEC changes in khaki highlights in Recital (3) p. 4, Art 11(1)(a) p. 64, Art 30(3) p. 95, Annex I(II)(e) p.118 and a comment to (j) p.120

COUNCIL RELFINAL in pink, pages 1, 36, 37, 112

REGULATION (EU) 2024/...
OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL

of ...

on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, amending Council Directive 2003/109/EC and repealing Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council

THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION,

Having regard to the Treaty on the Functioning of the European Union, and in particular points (a) and (b) of Article 78(2) and (a) of Article 79(2) thereof,

Having regard to the proposal from the European Commission,

Having regard to the opinion of the European Economic and Social Committee¹,

Having regard to the opinion of the Committee of the Regions²,

Acting in accordance with the ordinary legislative procedure³,

¹ OJ C 75, 10.3.2017, p.97.

² OJ C 207, 30.6.2017, p. 67.

³ Position of the European Parliament of ... (not yet published in the Official Journal) and decision of the Council of

Whereas:

- (1) A number of substantive changes have been made to Directive 2011/95/EU **of the European Parliament and of the Council** ⁴ . To ensure harmonisation and more convergence in asylum decisions and as regards the content of international protection in order to reduce incentives to move within the *Union, to encourage beneficiaries of international protection to remain in the Member State that granted them protection* and to ensure equality of treatment of beneficiaries of international protection, that Directive should be repealed and replaced by a Regulation.
- (2) A common policy on asylum, including a Common European Asylum System (CEAS) based on the full and inclusive application of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967 (*the ‘Geneva Convention’*), is a constituent part of the Union’s objective of establishing progressively an area of freedom, security and justice open to those who, forced by circumstances, legitimately seek protection in the Union. Such a policy should be governed by the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, among the Member States. *The Geneva Convention is the cornerstone of the international legal regime for the protection of refugees.*

⁴ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (OJ L 337, 20.12.2011, p. 9).

- (3) The CEAS is based on common standards for asylum procedures, recognition and protection offered at Union level, reception conditions and a system for determining the Member State responsible for **examining an** application for international protection. Notwithstanding progress achieved so far in the progressive development of the CEAS, there are still significant disparities between the Member States in the procedures used, recognition rates, type of protection granted, level of material reception conditions and benefits given to applicants for, and beneficiaries of, international protection. Those divergences *could lead to* secondary movements and undermine the objective of ensuring that all applicants are equally treated wherever they apply in the Union.
- (4) In its communication of 6 April 2016 ‘Towards a Reform of the Common **European** Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe’, the Commission set out its options for improving the CEAS, namely to establish a sustainable and fair system for determining the Member State responsible for examining an application for international protection, to reinforce the Eurodac system, to achieve greater convergence in the Union asylum system, to prevent secondary movements within the Union and *to transform* the European Asylum *Support Office* into an agency. That communication is in line with calls by the European Council on 18-19 February 2016 to make progress towards reforming the Union's existing framework so as to ensure a humane and efficient asylum policy. ■

- (5) *As Article 78(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) calls for a uniform status of asylum and* for a well-functioning CEAS, ■ substantial progress should be made regarding the convergence of national asylum systems with special regard to differing recognition rates and type of protection status in the Member States. *Moreover,* the rights granted to beneficiaries of international protection should be further clarified and harmonised.
- (6) A Regulation is therefore necessary to ensure a more consistent level of harmonisation throughout the Union and to provide a higher degree of legal certainty and transparency.
- (7) The main objective of this Regulation is, on the one hand, to ensure that Member States apply common criteria for the identification of persons genuinely in need of international protection and, on the other hand, to ensure that a common set of rights is available for *beneficiaries of international protection* in all Member States.

- (8) The further approximation of rules on the recognition and content of refugee status and subsidiary protection status should moreover help to limit the secondary movement of applicants for international protection and beneficiaries of international protection between Member States █ .
- (9) **International protection** should be granted to *third country nationals and stateless persons who fall under the scope of this Regulation and who qualify for **international protection**.* **International protection** should not be granted to those third country nationals and **stateless persons** who fall outside the scope of this Regulation. National humanitarian statuses, where granted, *should* not entail a risk of confusion with international protection.
- (10) █ The provisions of this Regulation on the content of international protection █ , including the rules to discourage secondary *movements, should apply to those who were granted **international protection** following the positive conclusion of a resettlement or humanitarian admission procedure in accordance with Regulation (EU) .../... [Resettlement and Humanitarian Admission Framework Regulation]*⁷ .]

⁷ █ Regulation (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework, and amending Regulation (EU) No 2021/1147 (OJ L, ..., ELI: ...).

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0225(COD)) and insert the number, date, title and OJ reference of that Regulation in the footnote.

- (11) This Regulation respects the fundamental rights and observes the principles recognised in particular by the Charter of Fundamental Rights of the European Union (the ‘Charter’) **and the European Convention on Human Rights (ECHR)**. In particular, this Regulation seeks to ensure full respect for human dignity and the right to asylum of applicants for asylum and their accompanying family members and to promote the application of the provisions of the Charter relating to human dignity, respect for private and family life, freedom of expression and information, the right to education, freedom to choose an occupation and the right to engage in work, freedom to conduct a business, the right to asylum, **protection in the event of removal, expulsion or extradition, equality before the law**, non-discrimination, the rights of the child, and rights relating to social security, social assistance, and health care. Those provisions should therefore be implemented accordingly.
- (12) With regard to the treatment of persons falling within the scope of this Regulation, Member States are bound by obligations under instruments of international law to which they are party, including, in particular, those that prohibit discrimination.

- (13) The resources of the Asylum, Migration and *Integration* Fund, established by Regulation (EU) 2021/1147 of the European Parliament and of the Council⁸, should be used to provide adequate support to Member States in their efforts to implement the standards set by this Regulation, in particular to those Member States which are faced with specific and disproportionate pressure on their asylum systems, due in particular to their geographical or demographic situation. *While the general principle of the prohibition of double funding should be respected, Member States should take full advantage, at all levels of governance, of the possibilities offered by funds which are not directly related to asylum and migration policy but which could be used to fund actions in that area.*

⁸ Regulation (EU) 2021/1147 of the European Parliament and of the Council of 7 July 2021 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund (OJ L 251, 15.7.2021, p. 1).

- (14) The European Union Agency for Asylum, *established by Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council*⁹ (the ‘Asylum Agency’), should provide adequate support in the application of this Regulation, in particular by providing, *upon the request or with the agreement of the Member State concerned*, experts to assist that Member State’s authorities in receiving, registering and examining applications for international protection, *and by* providing updated information regarding third countries, including country of origin information, and relevant guidelines and tools. When applying this Regulation, Member States’ authorities should take into account operational standards, *indicators*, guidelines and best practices developed by the Asylum Agency . When assessing applications for international protection, *and without prejudice to the case-by-case nature of those assessments*, Member States’ authorities should take into account the information, reports, common analysis on the situation in countries of origin *and guidance notes* developed at Union level by the Asylum Agency and the European networks on *third-country* information in accordance with Regulation (EU) 2021/2303.

⁹ *Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010 (OJ L 468, 30.12.2021, p. 1).*

- (15) When applying this Regulation the best interests of the child should be a primary consideration, in accordance with the 1989 United Nations Convention on the Rights of the Child. In assessing the best interests of the child, Member States' authorities should, in particular, take due account of the principle of family unity, and the minor's well-being and social development, *linguistic skills*, safety and security and the views of that minor with due regard to the minor's age and maturity.
- (16) *With a view to safeguarding the best interests of the child and the minor's general well-being, and in order to encourage continuity in assistance and representation for unaccompanied minors, Member States should seek to ensure, in so far as possible, that the same natural person remains responsible for an unaccompanied minor, including during the asylum procedure and following the granting of international protection.*
- (17) *An adult child should be considered dependent, on the basis of an individual assessment, only in circumstances where that child is unable to support him or herself due to a physical or mental condition linked to a serious non-temporary illness or severe disability.*

- (18) *The provisions on family unity in this Regulation do not interfere with the values and principles recognised by the Member States. In the event of a polygamous marriage, it is for each Member State to decide whether they wish to apply the provisions on family unity to polygamous households, including to the minor children of a further spouse and a beneficiary of international protection.*
- (19) *The application of the provisions on family unity should always be based on genuine family relationships and should not include forced marriages and marriages or partnerships contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in the Member States. In order not to discriminate against family members based on where a family was formed, the notion of family should also include families formed outside the country of origin but before their arrival on the territory of the *Union*.*

- (20) *Where a Member State decides, for the purposes of family unity, that the best interests of a married minor lie with that minor's parents, the spouse of that minor should not derive any residence rights from that marriage under this Regulation.*
- (21) This Regulation is without prejudice to the Protocol **No 24** on asylum for nationals of Member States of the European Union, annexed to the Treaty on European Union (TEU) and the TFEU.
- (22) The recognition of refugee status is a declaratory act.
- (23) Consultations with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) could provide valuable guidance for Member States' authorities when determining whether an applicant is a refugee within the meaning of Article 1 of the Geneva Convention.

- (24) *When examining whether applicants have a well-founded fear of being persecuted or face a real risk of suffering serious harm and whether stable, established non-state authorities, including international organisations, control a State or a substantial part of its territory and provide protection, and when assessing whether applicants have access to protection against persecution or serious harm in another part of the country of origin other than their home area ('internal protection alternative'), the determining authority should take into account, inter alia, relevant general information and recommendations issued by the UNHCR.*
- (25) Standards for the definition and content of refugee status should be laid down to guide the competent national bodies of Member States in the application of the Geneva Convention.

- (26) It is necessary to introduce common criteria for recognising applicants for asylum as refugees within the meaning of Article 1 of the Geneva Convention.
- (27) *Where one or more particular aspects of the applicant's statements are not supported by documentary or other evidence, the applicant should be given the benefit of the doubt provided that the applicant has made a genuine effort to substantiate the need for international protection, all relevant elements at the applicant's disposal have been submitted and a satisfactory explanation has been given regarding the lack of other relevant elements, the applicant's statements are found to be coherent and plausible and general credibility has been established taking into account the moment when the applicant applied for **international protection** and, where appropriate, the reasons for not having applied sooner.*
- (28) *The determining authority should not conclude that the applicant lacks credibility merely because the applicant did not rely on his or her declared sexual orientation on the first occasion he or she was given to set out the ground for persecution, unless it is evident that the applicant merely intends to delay or frustrate the enforcement of a decision resulting in his or her return.*

- (29) *Convictions, beliefs or orientations of the applicant giving rise to activities which could be a basis for a well-founded fear of being persecuted or a real risk of suffering serious harm should be taken into account even if they were fully or partially concealed while in the country of origin.*
- (30) *Where the applicant is not available during the procedure due to circumstances beyond the applicant's control, the relevant provisions of and the relevant safeguards set out in [Regulation (EU) .../... [Asylum and Migration Management Regulation]¹⁰⁺], [Regulation (EU) .../... [Asylum Procedures Regulation]¹¹⁺⁺] and [Directive (EU) .../... [Reception Conditions Directive]¹²⁺⁺⁺] apply.*
- (31) In particular, it is necessary to introduce common concepts of protection needs arising sur place, sources of harm and protection, internal protection and persecution, including the reasons for persecution.

¹⁰ Regulation (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of ... on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and Regulation (EU) 2021/1147 (OJ L, ..., ELI:...).

+ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)) and insert the number, date, title and OJ reference of that Regulation in the footnote.

¹¹ Regulation (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of ... establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU (OJ L, ..., ELI: ...).

++ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)) and insert the number, date, title and OJ reference of that Regulation in the footnote.

¹² Directive (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of ... laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) (OJ L, ..., ELI: ...).

+++ OJ: Please insert in the text the number of the Directive contained in document PE-CONS 69/23 (2016/0222(COD)) and insert the number, date, title and OJ reference of that Directive in the footnote.

- (32) Protection can be provided either by the State or by *stable, established non-State authorities*, including international organisations, *that control the State or a substantial part of the territory of the State* and that meet the conditions set out in this *Regulation*, *provided that they are able and willing to offer protection*. Such protection should be effective and of a non-temporary nature.
- (33) *Where the State or agents of the State are not the actors of persecution or serious harm, the determining authority should examine, as part of the assessment of the application for international protection, whether an internal protection alternative exists once it has been established that the qualification criteria set out in this Regulation would otherwise apply to an applicant.* An internal protection alternative against persecution or serious harm should be effectively available to applicants in a part of the country of origin to which they can safely and legally travel and gain admittance and in which they can reasonably be expected to settle. The burden of demonstrating the availability of internal protection alternative should fall on the determining authority. *Where the determining authority demonstrates that an internal protection alternative is available, applicants should be entitled to present evidence and submit elements at their disposal.*

- (34) *When considering whether applicants can be reasonably expected to settle in another part of their country of origin, the determining authority should also take into account whether applicants would be able to cater for their own basic needs in relation to access to food, hygiene and shelter in the context of local circumstances in their country of origin.*
- (35) *Where the State or agents of the State are the actors of persecution or serious harm, there should be a presumption that effective protection is not available to the applicant **and the determining authority need not examine whether an internal protection alternative exists. The determining authority should be able to examine whether an internal protection alternative exists only where it is clearly established that the risk of persecution or serious harm stems from an actor whose power is clearly limited to a specific geographical area or where the State itself only has control over certain parts of the country concerned.***

- (36) *When assessing a sur place application, the fact that the risk of persecution or serious harm is based on circumstances that do not constitute an expression or continuation of convictions or orientations held in the country of origin could serve as an indication that the sole or main purpose of the applicant was to create the necessary conditions for applying for international protection .*
- (37) *Depending on the circumstances, acts of persecution of a gender-specific or child-specific nature might include, inter alia, under-age recruitment, genital mutilation, forced marriage, child trafficking and child labour, and trafficking for sexual exploitation.*
- (38) *Acts of persecution might take the form of disproportionate or discriminatory prosecution or punishment. Such disproportionate or discriminatory prosecution or punishment might arise, inter alia, in situations where an applicant refuses to perform military service on moral, religious or political grounds or due to belonging to a particular ethnic group or holding a particular citizenship.*

- (39) One of the conditions for qualification for refugee status within the meaning of Article 1(A) of the Geneva Convention is the existence of a causal link between the reasons for persecution, namely race, religion *or belief*, nationality, political opinion or membership of a particular social group, and the acts of persecution or the absence of protection against such acts.
- (40) It is equally necessary to introduce a common concept of the persecution ground ‘membership of a particular social group’. For the purpose of defining a particular social group, issues arising from an applicant’s *sexual orientation or* gender, including gender identity and *gender expression*, which could be related to certain legal traditions and customs, resulting in, for example, genital mutilation, forced sterilisation or forced abortion, should be given due consideration in so far as they are related to the applicant’s well-founded fear of being persecuted. *Depending on the circumstances, disability could be a characteristic for the purpose of defining a particular social group.*

- (41) *The circumstances in the country of origin, including, for example, the existence and application of criminal laws which specifically target lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons, can mean that those persons are to be regarded as forming a particular social group.*
- (42) ■ When assessing an application for international protection, the competent authorities of the Member States should use methods for the assessment of an applicant's credibility in a manner that respects that applicant's rights as guaranteed by the Charter *and the ECHR*, in particular the right to human dignity and respect for private and family life. Specifically as regards *sexual orientation and gender identity*, applicants should not be submitted to detailed questioning or tests as to their sexual practices.

- (43) The purposes and principles of the United Nations are set out in the Preamble to and Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations and embodied in its resolutions relating to measures countering terrorism. Those resolutions declare, *inter alia*, that ‘acts, methods and practices of terrorism are contrary to the purposes and principles of the United Nations’ and that ‘knowingly financing, planning and inciting terrorist acts are also contrary to the purposes and principles of the United Nations’.
- (44) ***For the purpose of applying the provisions of this Regulation on exclusion from international protection where there are reasonable grounds to assume that an applicant has committed an act or acts contrary to the purposes and principles set out in Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations, it is not a prerequisite to establish that such an applicant has been convicted of one of the terrorist offences referred to in Article 3(1) of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council¹³.***

¹³ ***Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA (OJ L 88, 31.3.2017, p. 6).***

- (45) *For the purpose of applying the provisions of this Regulation on exclusion from international protection to an applicant for having committed acts constituting participation in the activities of a terrorist group, the fact that it has not been established that such an applicant committed, attempted to commit or threatened to commit a terrorist act as defined in the resolutions of the United Nations Security Council does not preclude Member States' authorities from regarding the conduct of the applicant as contrary to the purposes and principles of the United Nations.*
- (46) *For the purposes of the individual assessment of facts that might constitute serious reasons for considering that an applicant has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations, has instigated such acts or has otherwise participated in such acts, the fact the applicant was convicted by the courts of a Member State of participating in the activities of a terrorist group is of particular importance, as is a finding of a court or tribunal that the applicant was a member of the leadership of such a group, and there should be no requirement to establish that the applicant instigated a terrorist act or otherwise participated in it.*

- (47) Committing a political crime is not, in principle, a ground justifying exclusion from refugee status. However, █ particularly cruel actions, where the action in question is disproportionate to the alleged political objective, and terrorist acts which are characterised by their violence █, even if committed with a purportedly political objective, should be regarded as *serious* non-political crimes and therefore can give rise to exclusion from refugee status.
- (48) Standards for the definition and content of subsidiary protection status should also be laid down. Subsidiary protection should be complementary and additional to the refugee protection enshrined in the Geneva Convention. *While the grounds for protection differ between refugee status and subsidiary protection status, the ongoing need for protection could be similar in duration. The content of the protection offered by refugee status or subsidiary protection status might only differ where explicitly provided for in this Regulation. This Regulation nevertheless allows Member States to grant the same rights and benefits under both statuses.*

- (49) It is necessary to introduce common criteria on the basis of which applicants for international protection are to be recognised as *beneficiaries of* subsidiary protection. Those criteria should be drawn from international obligations under human rights instruments and practices existing in Member States.
- (50) For the purpose of assessing serious harm which could qualify applicants as *persons* eligible for subsidiary protection, the notion of indiscriminate violence ■ should include violence that might extend to people irrespective of their personal circumstances.
- (51) ■ For the purpose of assessing serious harm, situations in which a third country's armed forces confront one or more armed groups, or in which two or more armed groups confront each other, should be considered an internal armed conflict. It is not necessary for that conflict to be categorised as an 'armed conflict not of an international character' under international humanitarian law nor is it necessary to carry out, in addition to an appraisal of the level of violence present in the territory concerned, a separate assessment of the intensity of the armed confrontations, the level of organisation of the armed forces involved or the duration of the conflict.

(52) As regards the proof required to establish the existence of a serious and individual threat to a *civilian's life or person*, determining authorities should not require applicants to adduce evidence that they are specifically targeted by ■ factors *related* to their personal circumstances. However, the level of indiscriminate violence required to substantiate the application is lower where applicants are able to show that they are specifically affected *due to* factors *related* to their personal *circumstances*. Moreover, the existence of a serious and individual threat should exceptionally be *considered* by the determining *authority to be* established *where* the degree of indiscriminate violence characterising the armed conflict ■ rises to such a high level that there are substantial grounds for believing that civilians, returned to the country *of* origin or to the relevant part of country of origin, would, solely on account of their presence *there*, face a real risk of being subjected to serious harm.

- (53) *Depending on the circumstances, including the length and purpose of the stay, travel to the country of origin could serve as an indication that beneficiaries of refugee status have re-availed themselves of the protection of the country of origin or re-established themselves in their country of origin or that, for beneficiaries of subsidiary protection status, the grounds for granting that status have ceased to exist.*
- [(54) *In accordance with Regulation (EU) .../... [Asylum Procedure Regulation]⁺, Member States should ensure that applicants have access to an effective remedy before a court or tribunal against decisions by determining authorities to reject applications for international protection as unfounded or against decisions to withdraw **international protection**. In that respect, the reasons which led a determining authority to decide to reject an application for international protection or to withdraw **international protection** from a beneficiary should be subject to thorough review by a competent court or tribunal within the framework of any action brought against that rejection or withdrawal decision.]*

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)).

- (55) The **■** travel documents issued to beneficiaries of international protection for the first time or renewed following the entry into force of this Regulation should comply with *Council Regulation (EC) No 2252/2004¹⁴ or with equivalent minimum standards for security features and biometrics.*
- (56) *The residence permits issued to beneficiaries of international protection for the first time or renewed following the entry into force of this Regulation should comply with Council Regulation (EC) No 1030/2002¹⁵.*
- (57) *In the period between the granting of **international protection** and the issuance of a residence permit, Member States should ensure that beneficiaries of international protection have effective access to all the rights laid down in this Regulation, with the exception of freedom of movement within the Union and the issuance of a travel document.*

¹⁴ *Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States (OJ L 385, 29.12.2004, p. 1).*

¹⁵ *Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals (OJ L 157, 15.6.2002, p. 1).*

(58) Family members will, due to their close relationship to *beneficiaries of international protection*, normally be vulnerable to acts of persecution *or serious harm* that could constitute the basis for the granting of **international protection**. For the purpose of maintaining family unity, *where family members present on the territory of the same Member State do not qualify for international protection*, they should be entitled to *apply for a residence permit. Such residence permits should be granted, unless family members fall within the exclusion grounds or unless reasons of national security or public policy otherwise require. Family members should also be entitled to the* rights accorded to *the beneficiary of international protection once international protection* has been granted. Without prejudice to the provisions of this Regulation related to maintaining family unity, where the situation falls within the scope of Council Directive 2003/86/EC¹⁶ and the conditions for family reunification set out therein have been fulfilled, family members of the beneficiary of international protection who do not individually qualify for such protection should be granted residence permits and rights in accordance with that Directive. This Regulation *should* be applied without prejudice to Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council¹⁷.

¹⁶ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ L 251, 3.10.2003, p. 12).

¹⁷ Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (OJ L 158, 30.4.2004, p. 77).

(59) *Travel documents should be issued to family members of beneficiaries of international protection in accordance with national procedures.*

■

(60) When assessing a change of circumstances in a third country, the competent authorities of the Member States *should* verify, having regard to the ■ individual situation *of a beneficiary of international protection*, that the actor or actors of protection in that country have taken reasonable steps to prevent the persecution *or serious harm*, that they therefore operate, *inter alia*, an effective legal system for the detection, prosecution and punishment of acts constituting persecution *or serious harm* and that the beneficiary of international protection will have access to such protection if the refugee *status or the subsidiary protection* status is withdrawn.

(61) *When assessing whether the grounds on which the granting of international protection was based have ceased to exist, the determining authority should take into account all relevant and available national, Union and international sources of information and guidance, including recommendations issued by the UNHCR.*

- (62) *Where an applicant falls within the scope of Article 1(D) of the Geneva Convention relating to the provision of protection or assistance by organs or agencies of the United Nations other than the UNHCR, when considering whether that protection or assistance has ceased to exist for reasons beyond the control, and independent of the volition, of the applicant, the determining authority should ascertain whether the applicant was forced to leave the area of operations of the relevant organ or agency, whether the applicant's personal safety was at serious risk and whether the relevant organ or agency was unable to ensure the applicant's living conditions in accordance with its mandate.*
- (63) Where the refugee status or the subsidiary protection status ceases to exist, the decision by the determining authority of a Member State *to withdraw the status does not prevent* the third-country national or stateless person concerned from applying for residence on the basis of grounds other than those which justified the granting of international protection *or from continuing to remain legally on the territory of that Member State on other grounds, in particular when holding a valid Union long-term residence permit*, in accordance with relevant Union and national law.

- (64) *A decision to end **international protection** should not have a retroactive effect. A decision to revoke **international protection** should have a retroactive effect. Where a decision is based on a cessation ground, it should not have a retroactive effect. Where refugee status or subsidiary protection status is revoked on the basis that it should never have been granted, acquired rights could be retained or lost in accordance with national law.*
- (65) Beneficiaries of international protection should reside in the Member State which granted them protection. Beneficiaries of international protection who are in possession of a valid travel document and a residence permit issued by a Member State applying the Schengen *acquis* in full should be allowed to enter into and move freely within the territory of the Member States applying the Schengen *acquis* in full, ***within the authorised period of stay*** in accordance with Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council¹⁸ and with Article 21 of the Convention implementing the Schengen Agreement¹⁹. Beneficiaries of international protection can equally apply to reside in a Member State other than the Member State that granted them **international protection**, in accordance with relevant *Union* and national rules. However, that does not imply any transfer of the refugee status or subsidiary protection status and related rights.

¹⁸ Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) (OJ L 77, 23.3.2016, p. 1).

¹⁹ Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders (OJ L 239, 22.9.2000, p. 19).

- /(66) In order to **address** secondary movements within the ■ Union, beneficiaries of international protection should, if found in a Member State other than the **Member State** that granted them **international protection** without fulfilling the conditions of stay or **residence**, be taken back by the Member State responsible in accordance with the procedure laid down by Regulation (EU) .../... [*Asylum and Migration Management Regulation*]⁺.]
- (67) In order to **ensure that beneficiaries of international protection respect the authorised period of stay or residence in accordance with the relevant national, Union or international law**, Council Directive 2003/109/EC²¹ should be amended to provide that the five-year period after which beneficiaries of international protection are eligible for **Union long-term resident** status should, **in principle**, be restarted each time a beneficiary of international protection is found in a Member State other than the Member State that granted that beneficiary **international protection** without a right to stay or to reside there ■ .

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)).

²¹ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (OJ L 16, 23.1.2004, p. 44).

- (68) *Member States' authorities retain a certain discretion with regard to public policy and national security, which should be interpreted in accordance with national, Union and international law. Subject to an individual assessment of the specific facts, public policy and national security considerations can cover cases in which a third-country national belongs to an association which supports international terrorism or supports such an association. When assessing whether a third country national or stateless person poses a risk to a Member State's national security, its authorities are entitled to take account, inter alia, of information received from other Member States or third countries.*
- (69) When deciding on entitlement to the benefits provided for in this Regulation, a competent authority should take due account of the best interests of the child and of the particular circumstances of the dependency on the beneficiary of international protection of close relatives who are already present in the Member State concerned and who are not family members. In exceptional circumstances, where a close relative of a beneficiary of international protection is a married minor but not accompanied by his or her spouse, the best interests of the minor could be seen to lie with his or her original family.

- (70) ***Member States*** should be able to restrict access to employed or self-employed activities as regards posts which involve the exercise of public authority and responsibility for safeguarding the general interest of the State or other public authorities. In the context of the exercising of the right ***to*** equal treatment as regards membership of an organisation representing workers or engaging in a specific occupation, it should be possible to exclude beneficiaries of international protection from taking part in the management of bodies governed by public law and from holding an office governed by public law.
- (71) ***Housing benefits should constitute a core benefit to the extent that they can be regarded as social assistance.***

- (72) In order to enhance the effective exercise by beneficiaries of international protection of the rights and benefits laid down in this Regulation, it is necessary to take into account their specific needs and the particular integration challenges with which they are confronted and to facilitate their access to integration-related rights, in particular as regards employment-related educational opportunities and vocational training, and access to recognition procedures for foreign diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications, in particular in circumstances where there is a lack of documentary evidence or an inability to meet the costs related to recognition procedures.
- (73) Beneficiaries of international protection should enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted them **international protection** as regards social security.

█

- (74) Access to healthcare, including physical and mental healthcare and *sexual and reproductive healthcare*, should be ensured for beneficiaries of international protection, *provided that it is also ensured for nationals of the Member State that granted them international protection.*
- (75) In order to facilitate the integration of beneficiaries of international protection into society, they *should* have access to integration measures, *at local, regional and national level, under conditions* to be set by the Member States. Member States *should consider maintaining access to* language courses *for beneficiaries of international protection where they had access to language* courses *as applicants.*
- (76) The effective monitoring of the application of this Regulation requires that it be evaluated at regular intervals.

█

(77) Since the objectives of this Regulation, namely to establish standards for the granting of international protection to third-country nationals and stateless persons by Member States, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted, cannot be sufficiently achieved by the Member States **but can rather**, by reason of the scale and effects of this Regulation, be better achieved at Union level, the Union may adopt measures, in accordance with the principle of subsidiarity as set out in Article 5 TEU. In accordance with the principle of proportionality, as set out in that Article, this Regulation does not go beyond what is necessary in order to achieve those objectives.

█

(78) *In accordance with Articles 1 and 2 of Protocol No 21 on the position of the United Kingdom and Ireland in respect of the area of freedom, security and justice, annexed to the TEU and to the TFEU, and without prejudice to Article 4 of that Protocol, Ireland is not taking part in the adoption of this Regulation and is not bound by it or subject to its application. █*

(79) In accordance with Articles 1 and 2 of the Protocol No 22 on the position of Denmark, annexed to the TEU and to the TFEU, Denmark is not taking part in the adoption of this Regulation and is not bound by it or subject to its application,

HAVE ADOPTED THIS REGULATION:

CHAPTER I
GENERAL PROVISIONS

Article 1
Subject matter

This Regulation lays down standards for:

- (a) the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection;
- (b) a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection;
- (c) the content of the international protection granted.

Article 2

Material scope

1. This Regulation applies to the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and to the content of the international protection granted.
2. This Regulation does not apply to national humanitarian statuses granted by Member States to *third country nationals and stateless persons* who do not *fall under the scope of this Regulation*. National humanitarian statuses, where granted, shall not entail a risk of confusion with international protection.

Article 3 Definitions

For the purposes of this Regulation, the following definitions apply:

- (1) ‘refugee status’ means the recognition by a Member State of a third-country national or a stateless person as a refugee;
- (2) ‘subsidiary protection status’ means the recognition by a Member State of a third-country national or a stateless person as a person eligible for subsidiary protection;
- (3) ‘international protection’ means refugee status or subsidiary protection status;
- (4) ‘beneficiary of international protection’ means a person who has been granted refugee status or subsidiary protection status;
- (5) ‘refugee’ means a third-country national who, owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, political opinion or membership of a particular social group, is outside the country of nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country, or a stateless person, who, being outside of the country of former habitual residence for the same reasons as mentioned, is unable or, owing to such fear, unwilling to return to it, and to whom Article 12 does not apply;

- (6) ‘person eligible for subsidiary protection’ means a third-country national or a stateless person who does not qualify as a refugee but in respect of whom substantial grounds have been shown for believing that that person, if returned to his or her country of origin or, in the case of a stateless person, to his or her country of former habitual residence, would face a real risk of suffering serious harm as defined in Article 15, and to whom Article 17(1) and (2) does not apply, and is unable or, owing to such risk, unwilling to avail himself or herself of the protection of that country;

- /(7)* ‘application for international protection’ means a request made by a third-country national or a stateless person for protection from a Member State, who can be understood to seek refugee status or subsidiary protection status;
- (8) ‘applicant’ means a third-country national or a stateless person who has made an application for international protection in respect of which a final decision has not yet been taken;
- (9) ‘family members’ means, in so far as the family already existed before the applicant arrived on the territory of the Member States, the following members of the family of the beneficiary of international protection who are present *on the territory of* the same Member State in relation to the application for international protection:
- (a) the spouse of the beneficiary of international protection or his or her unmarried partner in a stable relationship, where the law or practice of the Member State concerned treats unmarried couples *as equivalent* to married couples ■ ;

- (b) the minor *or adult dependent* children of the couples referred to in point (a) or of the beneficiary of international protection, provided that they are unmarried and regardless of whether they were born in or out of wedlock or adopted as *provided for* under national law; *a minor is considered unmarried provided that, on the basis of an individual assessment, the minor's marriage would not be in accordance with the relevant national law had it been contracted in the Member State concerned, having regard, in particular, to the legal age of marriage;*
- (c) *where the beneficiary of international protection is a minor and unmarried*, the father, mother or another adult responsible for *that* beneficiary, *including an adult sibling*, whether by *the* law or **█** practice of the Member State concerned **█**; *a minor is considered unmarried provided that, on the basis of an individual assessment, the minor's marriage would not be in accordance with the relevant national law had it been contracted in the Member State concerned, having regard, in particular, to the legal age of marriage;*
- (10) 'minor' means a third-country national or stateless person below the age of 18 years;

- (11) ‘unaccompanied minor’ means a minor who arrives on the territory of the Member States unaccompanied by an adult responsible for him or her whether by *the law* or practice of the Member State concerned, and for as long as that minor is not effectively taken into the care of such *an adult*, including a minor who is left unaccompanied after he or she has entered the territory of the Member States;
- (12) ‘residence permit’ means an [] authorisation issued by the authorities of a Member State, in a *uniform* format *as laid down by* Regulation (EC) No 1030/2002, which allows a third-country national or stateless person to reside *legally* on its territory;
- (13) ‘country of origin’ means the country or countries of nationality or, for stateless persons, of former habitual residence;
- (14) ‘withdrawal of international protection’ means a decision by *a determining authority or* a competent *court or tribunal* to revoke *or* end, *including by refusing* to renew, international protection [] ;

[]

- (15) ‘determining authority’ means a quasi-judicial or administrative body in a Member State ***which is*** responsible for examining applications for international protection and is competent to take decisions at ***the administrative stage of the procedure***;
- (16) ‘social security’ means the branches of social security set out in ***Article 3(1) and (2) of*** Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council²³ **█** ;
- (17) ‘social assistance’ means benefits granted **█** with the objective of ensuring that the basic needs of those who lack sufficient resources are met;
- (18) ‘guardian’ means a ***natural*** person or an organisation, ***including a public body, designated*** by the competent ***authorities*** to assist, represent ***and act on behalf of*** an unaccompanied minor, ***as applicable, in order to ensure that the unaccompanied minor can benefit from the rights and comply with the obligations under*** this Regulation, ***while safeguarding his or her best interests and general well-being.***

█

²³ Regulation (EC) No 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems (OJ L 166, 30.4.2004, p. 1).

CHAPTER II
ASSESSMENT OF APPLICATIONS FOR INTERNATIONAL PROTECTION

Article 4

Submission of information and assessment of facts and circumstances

1. Applicants shall submit all the elements available to them which substantiate the application for international protection. *For that purpose*, applicants shall **fully** cooperate with the determining authority and *with other competent authorities and* shall remain present and available *on the territory of the Member State responsible for examining their application* throughout the procedure, *including during the assessment of the relevant elements of the application*.
2. The elements referred to in paragraph 1 shall consist of the following:
 - (a) the applicant's statements; and
 - (b) all the documentation at the applicant's disposal regarding the following:
 - (i) the applicant's *reasons for applying for international protection*;
 - (ii) the applicant's age;
 - (iii) the applicant's background, including that of relevant *family members and other* relatives;
 - (iv) the applicant's identity;
 - (v) the applicant's nationality or nationalities;
 - (vi) the applicant's country or countries and place or places of previous residence;
 - (vii) previous applications for international protection from the applicant;

- (viii) the results of any ■ resettlement *or humanitarian admission* procedure relating to the applicant as defined by Regulation (EU) .../... [Resettlement and Humanitarian Admission Framework Regulation]⁺;
- (ix) the applicant's travel routes; *and*
- (x) the applicant's travel documents ■ .

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0225(COD)).

3. The determining authority shall assess the relevant elements of an application *for international protection* [in accordance with Article 33 of Regulation (EU) .../... [*Asylum Procedures Regulation*]⁺].
4. The fact that an applicant has already been subject to persecution or serious harm, or to direct threats of such persecution or such harm, shall be considered a serious indication of that applicant's well-founded fear of being persecuted or of a real risk of suffering serious harm, unless there are good reasons to consider that such persecution or serious harm will not be repeated.
5. Where *one or more particular* aspects of the applicant's statements are not supported by documentary or other evidence, no additional evidence shall be required in respect of those particular aspects where the following conditions are met:
 - (a) the applicant has made a genuine effort to substantiate his or her application *for international protection*;

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)).

- (b) all relevant elements at the applicant's disposal have been submitted and a satisfactory explanation has been given regarding any lack of other relevant elements;
- (c) the applicant's statements are found to be coherent and plausible and do not run counter to available specific and general information relevant to the applicant's case;



- (d) the general credibility of the applicant has been established, *taking into account, inter alia, the time at which the applicant applied for international protection.*

Article 5

International protection needs arising sur place

1. A well-founded fear of being persecuted or a real risk of suffering serious harm may be based on:
 - (a) events which have taken place since the applicant left the country of origin; or
 - (b) activities which the applicant has engaged in since the applicant left the country of origin, in particular where it is established that the activities relied upon constitute the expression and continuation of convictions, *beliefs* or orientations held in the country of origin.

2. Where the risk of persecution or serious harm is based on circumstances which the applicant has created since leaving the country of origin *for the sole or main purpose of creating the necessary conditions for applying for international protection, the determining authority may refuse to grant international protection, provided that any decision taken on the application for international protection respects the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees of 28 July 1951, as amended by the New York Protocol of 31 January 1967 (the 'Geneva Convention'), the European Convention on Human Rights (ECHR) and the Charter of Fundamental Rights of the European Union.*

Article 6

Actors of persecution or serious harm

Actors of persecution or serious harm can be:

- (a) the State;

- (b) parties or organisations controlling the State or a substantial part of the territory of the State;
- (c) non-State actors, if it can be demonstrated that the actors referred to in *Article 7(1)* are unable or unwilling to provide protection against persecution or serious harm ■ .

Article 7

Actors of protection

1. Only the following actors can provide protection against persecution or serious harm, provided that they are *able and* willing to *provide effective and non-temporary* protection in accordance with paragraph 2:
 - (a) the State;
 - (b) *stable, established non-State authorities*, including international organisations, *which control* the State or a substantial part of the territory of the State.

2. Protection against persecution or serious harm shall be effective and of a non-temporary nature. That protection shall be considered to be provided where the actors referred to in paragraph 1 take reasonable steps to prevent persecution or the suffering of serious harm, *inter alia*, by operating an effective legal system for the detection, prosecution and punishment of acts constituting persecution or serious harm, and where an applicant has access to that protection.

3. When assessing whether ***stable, established non-State authorities, including international organisations, control*** a State or a substantial part of its territory and ***provide*** protection within the meaning of paragraph 2, ***the*** determining ***authority*** shall ***take into account precise and up-to-date information on countries of origin obtained from*** relevant and available ***national, Union and international sources and, where available,*** the common analysis ***on the situation in specific countries*** of origin ***and the guidance notes*** referred to in ***Article 11*** of Regulation (EU) ***2021/2303***.

Article 8

Internal protection *alternative*

1. ***Where the State or agents of the State are not the actors of persecution or serious harm,*** the determining authority shall ***examine***, as part of the assessment of the application for international protection, ***whether*** an applicant is not in need of international protection ***because*** the applicant can safely and legally travel to and gain admittance to a part of the country of origin and can reasonably be expected to settle there and whether, in that part of the country, the applicant:
 - (a) has no well-founded fear of being persecuted or does not face a real risk of suffering serious harm; or
 - (b) has access to ***effective and non-temporary*** protection against persecution or serious harm.

2. *Where the State or agents of the State are the actors of persecution or serious harm, the determining authority shall presume that effective protection is not available to the applicant and **no examination as referred to in paragraph 1 need be carried out.***

The determining authority may only carry out an examination as referred to in paragraph 1 where it is clearly established that the risk of persecution or serious harm stems from an actor whose power is clearly limited to a specific geographical area or where the State itself only has control over certain parts of the country.

3. The determining authority shall carry out an examination as referred to in paragraph 1 once it has established that the qualification criteria set out in this Regulation would otherwise apply to an applicant. The burden of *demonstrating that an internal protection alternative is available to the applicant shall fall on the determining authority. The applicant shall be entitled to present evidence and submit any element which indicates that such an alternative is not **available** to him or her. The determining authority shall take into account the evidence presented and elements submitted by the applicant.*

4. In examining whether an applicant has a well-founded fear of being persecuted or faces a real risk of suffering serious harm, or has access to protection against persecution or serious harm in a part of the country of origin concerned in accordance with paragraph 1, **the determining authority** shall, at the time of taking the decision on the application for international protection, have regard to the general circumstances prevailing in that part of the country and to the personal circumstances of the applicant set out in Article 4. To that end, **the determining authority** shall **take into account** precise and up-to-date information obtained from relevant **and available national, Union and international** sources **and, where available,** the common analysis **on the situation in specific countries** of origin **and the guidance notes** referred to in **Article 11** of Regulation (EU) **2021/2303**.
5. **For the purposes of paragraph 1, the determining authority shall take into account:**
- (a) the general circumstances prevailing in the relevant part of the country of origin, **including** the accessibility, effectiveness and durability of **the protection referred to in Article 7;**

- (b) *the personal circumstances of the applicant in relation to factors such as health, age, gender, including gender identity, sexual orientation, ethnic origin and membership of a national minority; and*
 - (c) *whether the applicant would be able to cater for his or her own basic needs.*
6. *Where the applicant is an unaccompanied minor, the determining authority shall take into account the best interests of the minor and, in particular, the availability of sustainable and appropriate care and custodial arrangements.*

CHAPTER III
QUALIFICATION FOR BEING A REFUGEE

Article 9
Acts of persecution

1. An act shall be regarded as an act of persecution within the meaning of Article 1(A) of the *Geneva* Convention where it is:
 - (a) sufficiently serious by its nature or repetition as to constitute a severe violation of basic human rights, in particular the rights from which derogation cannot be made under Article 15(2) of the ECHR; or
 - (b) an accumulation of various measures, including violations of human rights, which is sufficiently severe as to affect an individual in a similar manner to an act referred to in point (a).

2. Acts of persecution as qualified in paragraph 1 may, *inter alia*, take the form of:
- (a) acts of physical or mental violence, including acts of sexual violence;
 - (b) legal, administrative, police ■ or judicial measures which are in themselves discriminatory or which are implemented in a discriminatory manner;
 - (c) prosecution or punishment which is disproportionate or discriminatory;
 - (d) denial of judicial redress resulting in a disproportionate or discriminatory punishment;

- (e) prosecution or punishment for refusal to perform military service in a conflict, where performing military service would include crimes or acts falling within the scope of the grounds for exclusion as set out in Article 12(2);
 - (f) acts of a gender-specific or child-specific nature.
3. For an applicant to meet the definition of ‘refugee’ as set out in Article 3(1), point (5), there shall be a connection between the reasons for persecution referred to in Article 10 and the acts of persecution as qualified in paragraph 1 of this Article or the absence of protection against such acts.

Article 10

Reasons for persecution

1. The following elements shall be taken into account when assessing the reasons for persecution:
- (a) the concept of race shall, in particular, include considerations of colour, descent, or membership of a particular ethnic group;

- (b) the concept of religion shall, in particular, include the holding of theistic, non-theistic and atheistic beliefs, the participation in, or abstention from, formal worship in private or in public, either alone or in community with others, other religious acts or expressions of view, or forms of personal or communal conduct based on or mandated by any religious belief;
- (c) the concept of nationality shall not be confined to citizenship or lack thereof but shall, in particular, include membership of a group determined by its cultural, ethnic, or linguistic identity, common geographical or political origins or its relationship with the population of another State;

- (d) the concept of *membership of* a particular social group shall include, in particular, *membership of* a group ■ :
- (i) *whose* members share *or are perceived to share* an innate characteristic ■ or a common background that cannot be changed, or ■ a characteristic or belief that is so fundamental to identity or conscience that a person should not be forced to renounce it; ■ *and*
 - (ii) *which* has a distinct identity in the relevant country, because it is perceived as being different by the surrounding society; ■

- (e) the concept of political opinion shall, in particular, include the holding of an opinion, thought or belief on a matter related to the potential actors of persecution mentioned in Article 6 and to their policies or methods, whether or not that opinion, thought or belief has been acted upon by the applicant.

Depending on the circumstances in the country of origin, *the* concept of membership of a particular social group as referred to in point (d) of the first subparagraph shall *include membership of* a group based on a common characteristic of sexual orientation **█**. Gender related aspects, including gender identity *and gender expression*, shall be given due consideration for the purposes of determining membership of a particular social group or identifying a characteristic of such a group.

2. When assessing if an applicant has a well-founded fear of being persecuted, it is *irrelevant* whether the applicant actually possesses the racial, religious, national, social or political characteristic which attracts the persecution, provided that such a characteristic is attributed to the applicant by the actor of persecution.
3. When assessing if an applicant has a well-founded fear of being persecuted, the determining authority **cannot reasonably** expect that applicant to *adapt or change his or her behaviour, convictions or identity, or to* abstain from certain practices, where *such behaviour, convictions or practices* are inherent to his or her identity, to avoid the risk of persecution in his or her country of origin.

Article 11

Cessation

1. A third-country national or a stateless person shall cease to be a refugee where one or more of the following apply:
 - (a) the **third-country national** has voluntarily re-availed himself or herself of the protection of the country of nationality;
 - (b) having lost his or her nationality, the **third-country national or stateless** person has voluntarily re-acquired it;
 - (c) the **third-country national or stateless** person has acquired a new nationality and enjoys the protection of the country of **that** new nationality;
 - (d) the **third-country national or stateless** person has voluntarily re-established himself or herself in the country which he or she left or outside which he or she remained owing to **a** fear of being persecuted;

- (e) the **third-country national** can no longer, because the circumstances in connection with which he or she has been recognised as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself or herself of the protection of the country of nationality;
- (f) **the stateless person** is able, because the circumstances in connection with which he or she has been recognised as a refugee have ceased to exist, to return to the country of former habitual residence.

Points (e) and (f) of the first subparagraph shall not apply to a refugee who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself or herself of the protection of the country of nationality or, being a stateless person, of the country of former habitual residence.

2. ***In order to assess whether*** points (e) and (f) of **paragraph 1, first subparagraph**, apply, the determining authority shall:
- (a) ***take into account*** precise and up-to-date information obtained from **█** relevant ***and available national, Union and international*** sources ***and, where available, the common analysis on the situation in specific countries of origin and the guidance notes*** referred to in ***Article 11*** of **█** Regulation (EU) ***2021/2303***;
 - (b) have regard to whether the change of circumstances is of such a significant and non-temporary nature that the refugee's fear of being persecuted can no longer be regarded as well-founded.

Article 12

Exclusion

1. A third-country national or a stateless person shall be excluded from being a refugee where that **third-country national or stateless** person:
 - (a) falls within the scope of Article 1(D) of the Geneva Convention, relating to protection or assistance from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees; when such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of that **third-country national or stateless** person being definitely settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, that **third-country national or stateless** person shall ipso facto be entitled to the benefits of this Regulation;
 - (b) is recognised by the competent authorities of the country in which **third-country national or stateless person** has taken up residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country, or *equivalent* rights and obligations ■ .

2. A third-country national or a stateless person shall be excluded from being a refugee where there are serious reasons for considering that that **third-country national or stateless** person:
- (a) has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;
 - (b) has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to that **third-country national or stateless** person's admission as a refugee, which means the time of **█** granting refugee status; particularly cruel actions, even if committed with an allegedly political objective, may be classified as serious non-political crimes;
 - (c) has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations as set out in the Preamble to and Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations.
3. Paragraph 2 shall apply to persons who incite or otherwise participate in the commission of the crimes or acts referred to therein.

█

4. *Once the determining authority has established, based on an assessment of the seriousness of the crimes or acts committed by the person concerned and of that person's individual responsibility, taking into account all the circumstances surrounding those crimes or acts and the situation of that person, that one or more of the relevant exclusion grounds laid down in paragraph 2 or 3 apply, the determining authority shall exclude the applicant from refugee status without performing a proportionality assessment linked to the fear of being persecuted.*

5. *As part of the assessment referred to in paragraph 4, when carrying out an examination under paragraphs 2 and 3 in relation to a minor, the determining authority shall take into account, inter alia, the minor's capacity to be considered responsible under criminal law had the minor committed the crime on the territory of the Member State examining the application for international protection in accordance with national law on the age of criminal responsibility.*

CHAPTER IV
REFUGEE STATUS

Article 13
Granting of refugee status

The determining authority shall grant refugee status to a third-country national or a stateless person who qualifies as a refugee in accordance with Chapters II and III.

Article 14
Withdrawal of █ refugee status

1. The determining authority shall *withdraw* the refugee status of a third-country national or stateless person where:
 - (a) that █ person has ceased to be a refugee in accordance with Article 11;
 - (b) that █ person should have been or is excluded from being a refugee in accordance with Article 12;

- (c) that **third-country national or stateless** person's misrepresentation of facts, including the use of false documents, or omission of facts was decisive for the granting of refugee status;
- (d) there are reasonable grounds for regarding that **third-country national or stateless** person as a danger to the security of the Member State in which that **third-country national or stateless** person is present;
- (e) that **third-country national or stateless** person **is** convicted by a final judgment of a particularly serious crime **and constitutes** a danger to the community of the Member State in which that **third-country national or stateless** person is present;

I

2. In situations in which points (d) *and* (e) of *paragraph 1 apply*, the determining authority may decide not to grant *refugee* status *where* a decision *on the application for international protection* has not yet been taken.

3. Persons to whom points (d) *and (e)* of paragraph 1 or paragraph 2 of this Article apply shall be entitled to the rights set out in, or similar to those set out in, Articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 and 33 of the Geneva Convention provided that they are present in the Member State.
4. ■ The determining authority which ■ granted refugee status shall, on an individual basis, demonstrate that the *beneficiary of the refugee status* has ceased to be *a refugee, or should have never been granted refugee status or should no longer be a beneficiary of refugee status* for the reasons set out in paragraph 1 of this Article. *During the withdrawal procedure, [Article 52 of Regulation (EU) .../... [Asylum Procedures Regulation]⁺] shall apply.*

■

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)).

CHAPTER V
QUALIFICATION FOR SUBSIDIARY PROTECTION

Article 15
Serious harm

Serious harm as referred to in Article 3(6) consists of:

- (a) the death penalty or execution;
- (b) torture or inhuman or degrading treatment or punishment of an applicant in the country of origin; or
- (c) a serious and individual threat to a civilian's life or person by reason of indiscriminate violence in situations of international or internal armed conflict.

Article 16

Cessation

1. ***A beneficiary of subsidiary protection status*** shall cease to be eligible for subsidiary protection when the circumstances which led to the granting of ***that status have ceased to exist or have changed to such a degree that protection is no longer required.***

2. ***In order to assess whether the circumstances which led to the granting of*** subsidiary protection status have ceased to exist or have changed to such a degree that protection is no longer required, the determining authority ***shall:***
 - (a) ***take into account*** precise and up-to-date information obtained from ■ relevant ***and available national, Union and international*** sources ***and, where available,*** the common analysis on ***the situation in specific countries*** of origin ***and the guidance notes*** referred to in ***Article 11*** of ■ Regulation (EU) 2021/2303;

 - (b) ■ have regard ***to*** whether the change in circumstances is of such a significant and non-temporary nature that the ***beneficiary of*** subsidiary protection ***status*** no longer faces a real risk of serious harm.

3. Paragraph 1 shall not apply to a beneficiary of subsidiary protection status who is able to invoke compelling reasons arising out of previous serious harm for refusing to avail himself or herself of the protection of the country of nationality or, being a stateless person, of the country of former habitual residence.

Article 17

Exclusion

1. A third-country national or a stateless person shall be excluded from being eligible for subsidiary protection where there are serious reasons for considering that that **third-country national or stateless** person:
 - (a) has committed a crime against peace, a war crime or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;
 - (b) has committed a serious crime *prior to arriving on the territory of the Member State or has been convicted for a serious crime after arrival*;

- (c) has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations as set out in the Preamble to and Articles 1 and 2 of the Charter of the United Nations;
- (d) constitutes a danger to the community or to *national* security .

█

2. █ Paragraph 1 shall apply to persons who incite or otherwise participate in the commission of the crimes or acts referred to therein.
3. *A third-country national or a stateless person may be excluded from being eligible for subsidiary protection where* that **third-country national or stateless** person, prior to being admitted to the Member State concerned, has committed one or more crimes outside the scope of points (a), (b) and (c) *of paragraph 1* which would be punishable by imprisonment *had* they been committed in the Member State concerned, and if that **third-country national or stateless** person left the country of origin solely in order to avoid sanctions resulting from those crimes.

4. *Once the determining authority has established, based on an assessment of the seriousness of the crimes or acts committed by the person concerned and of that person's individual responsibility, taking into account all the circumstances surrounding those crimes or acts and the situation of that person, that one or more of the relevant exclusion grounds laid down in paragraph 1 or 2 apply, the determining authority shall exclude the applicant from subsidiary protection status without performing a proportionality assessment linked to the fear of serious harm.*

5. *As part of the assessment referred to in paragraph 4, when carrying out an examination under paragraphs 1 in relation to a minor, the determining authority shall take into account, inter alia, the minor's capacity to be considered responsible under criminal law had the minor committed the crime on the territory of the Member State examining the application for international protection in accordance with national law on the age of criminal responsibility or, where applicable, a conviction for a serious crime after the minor's arrival.*

CHAPTER VI
SUBSIDIARY PROTECTION STATUS

Article 18

Granting of subsidiary protection status

The determining authority shall grant subsidiary protection status to a third-country national or a stateless person who is eligible for subsidiary protection in accordance with Chapters II and V.

Article 19

Withdrawal of subsidiary protection status

1. The determining authority shall *withdraw* the subsidiary protection status of a third-country national or a stateless person where:
 - (a) that **third-country national or stateless** person has ceased to be eligible for subsidiary protection in accordance with Article 16;

- (b) after having been granted subsidiary protection status, that **third-country national or stateless** person should have been or is excluded from being eligible for subsidiary protection in accordance with Article 17;
- (c) that **third-country national or stateless** person's misrepresentation **█** of facts, including the use of false documents, *or omission of facts* was decisive for the granting of subsidiary protection status.

█

2. *The determining authority* which **█** granted **█** subsidiary protection status shall, on an individual basis, demonstrate that the *beneficiary of the subsidiary protection status* has ceased to be **█** eligible for subsidiary protection, *or should have never been granted subsidiary protection status, or should no longer be a beneficiary of subsidiary protection status for the reasons set out in* paragraph **1** of this Article **█**. *During the withdrawal procedure, [Article 52 of Regulation (EU) .../... [Asylum Procedures Regulation]⁺] shall apply.*

█

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)).

CHAPTER VII
CONTENT OF INTERNATIONAL PROTECTION RIGHTS AND OBLIGATIONS OF
BENEFICIARIES OF INTERNATIONAL PROTECTION

Section I
Common provisions

Article 20
General rules

1. **█** Without prejudice to the rights and obligations laid down in the Geneva Convention, *beneficiaries of international protection shall have the rights and obligations laid down in this Chapter.*

- █**
2. *Beneficiaries of international protection shall have access to rights provided in accordance with this Chapter once **international protection** is granted and for as long as refugee status or subsidiary protection status is held.*

3. *Where a residence permit is not issued to a beneficiary of international protection within 15 days of the granting of international protection, the Member State concerned shall take provisional measures, such as registration or the issuance of a document, to ensure that the beneficiary has effective access to the rights laid down in this Chapter, with the exception of those laid down in Articles 25 and 27, until such time as a residence permit is issued in accordance with Article 24.*

4. *When applying this Chapter, and where it is established that a person has special needs due to being, for example, a minor, an unaccompanied minor, a person with a disability, an elderly person, a pregnant woman, a single parent with a minor or an adult dependent child, a victim of trafficking in human beings, a person with a serious illness, a person with a mental disorder or a person who has been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, the competent authorities shall take into account those special needs.*

5. When applying the provisions of this Chapter that concern minors, the best interests of the child shall be a primary consideration for *competent* authorities.

Article 21

Protection from refoulement

■ The principle of non-refoulement *shall be respected* in accordance with *Union and international law*.

■

Article 22
Information

Competent authorities shall provide beneficiaries of international protection with information on the rights and obligations relating to refugee status or subsidiary protection status as soon as possible after such *protection* has been granted. That information, *as specified in Annex I*, shall:

- (a) be provided in a language that the beneficiary can understand or is reasonably supposed to understand; and
- (b) make explicit references to the consequences of not complying with the obligations provided for in Article 27 on movement within the Union.

■

Article 23

Maintaining family unity

1. The competent authorities of *the Member State that granted international protection to a beneficiary of international protection* shall issue, in accordance with national procedures, residence permits to the family members of that beneficiary of international protection who do not individually qualify for *international protection and who apply for* a residence permit in *that Member State, where paragraph 3, 4 or 5 of this Article do not apply* and in so far as it is compatible with the personal legal status of the family member.
2. A residence permit issued pursuant to paragraph 1 shall have the *same date of expiry as* the residence permit issued to the beneficiary of international protection and shall be renewable *for as long as the residence permit issued to the beneficiary of international protection is renewed*. The period of validity of the residence permit issued to the family member shall **■** not extend beyond the date of expiry of the residence permit held by the beneficiary of international protection.

3. No residence permit shall be issued *under this Regulation to* a family member *who* is or would be excluded from international protection pursuant to Chapters III and V.
4. *A residence permit shall not be issued under this Regulation to a spouse or unmarried partner in a stable relationship where there are strong indications that the marriage or partnership was contracted for the sole purpose of enabling the person concerned to enter or reside in the Member State concerned.*
5. Where reasons of national security or public policy *related to the family member* concerned so require, a residence permit shall not be issued *to that* family member, and such residence permits which have already been issued shall be withdrawn or shall not be renewed.

6. Family members who have been issued a residence permit pursuant to paragraph 1 of this Article shall be entitled to the rights laid down in Articles 25 to 32, 34 and 35.
7. Member States may apply this Article to other close relatives, *including siblings*, who lived together as part of the family before the applicant arrived on the territory of the Member *State* and who *are* dependent on the beneficiary of international protection .
Member States may apply this Article to a married minor, provided that it is in the best interests of that minor.

Section II
Rights and obligations related to residence and stay

Article 24
Residence permits

1. ***Beneficiaries of international protection shall have the right to a residence permit for as long as they hold refugee status or subsidiary protection status.***
2. ***A residence permit shall be issued as soon as possible after refugee status or subsidiary protection status has been granted, and at the latest 90 days from the notification of the decision to grant international protection,*** using the uniform format laid down in Regulation (EC) No 1030/2002.
3. ***A residence permit shall be issued free of charge or for a fee not exceeding the fee payable by nationals of the Member State concerned for the issuing of identity cards.***
4. A residence permit shall ***have an initial*** period of validity of ***at least three*** years ***for beneficiaries of refugee status and at least one year for beneficiaries of subsidiary protection status.***

On expiry, residence permits shall be renewed for at least three years for beneficiaries of refugee status and for at least two years for beneficiaries of subsidiary protection status.

The renewal of residence permits shall be organised in such a way as to ensure continuity of the period of permitted residence, with no interruption between the period covered by the lapsing of the permit and the renewed permit, provided that the beneficiary of international protection acts in accordance with relevant national law providing for the administrative formalities for renewal.

5. The competent authorities may revoke or refuse to renew a residence permit only where *they* have *withdrawn* refugee status ■ in accordance with Article 14 *or* subsidiary protection status ■ in accordance with Article 19 ■ .

■

Article 25

Travel document

1. ***Unless compelling reasons of national security or public policy related to a beneficiary of refugee status require otherwise***, competent authorities shall issue travel documents in the form set out in the Schedule to the Geneva Convention and which comply with the minimum standards for security features and biometrics outlined in Regulation (EC) No 2252/2004 to beneficiaries of refugee status. Such travel documents shall be valid for ***more than*** one year.
2. ***Unless compelling reasons of national security or public policy related to a beneficiary of subsidiary protection require otherwise***, competent authorities shall issue travel documents which comply with the minimum standards for security features and biometrics outlined in Regulation (EC) No 2252/2004 to beneficiaries of subsidiary protection status who are unable to obtain ***or renew*** a national passport. Such ***travel*** documents shall be valid for ***more than*** one year.

3. *In the exercise of their obligations pursuant to paragraphs 1 and 2 of this Article, the competent authorities of Member States which do not take part in the Schengen acquis shall issue travel documents in the form set out in the Schedule to the Geneva Convention and which comply with minimum standards for security features and biometrics equivalent to those outlined in Regulation (EC) No 2252/2004 to beneficiaries of refugee status, taking into account the specifications of the International Civil Aviation Organisation, in particular those set out in Document 9303 on machine readable travel documents.*

In the exercise of their obligations pursuant to paragraphs 1 and 2 of this Article, the competent authorities of Member States which do not take part in the Schengen acquis shall issue travel documents that comply with minimum standards for security features and biometrics equivalent to those outlined in Regulation (EC) No 2252/2004 to beneficiaries of subsidiary protection status who are unable to obtain or renew a national passport, taking into account the specifications of the International Civil Aviation Organisation, in particular those set out in Document 9303 on machine readable travel documents.

Article 26

Freedom of movement within the Member State

Beneficiaries of international protection shall enjoy freedom of movement within the territory of the Member State that granted **them international protection**, including the right to choose their place of residence in that territory, under the same conditions and restrictions as those provided for other third-country nationals legally resident in their territories who are *generally in the same circumstances*.

Article 27

Movement within the Union

1. Beneficiaries of international protection shall not have the right to reside in a Member State other than the Member State that granted *them international protection*. This is without prejudice to their right to:
 - (a) apply and be admitted to reside in *another Member State pursuant to that Member State's national law or pursuant to relevant provisions of Union law or of international agreements*;
 - (b) move freely in accordance with the conditions of Article 21 of the Convention implementing the Schengen Agreement.

- [2. Where a beneficiary of international protection is found in a Member State other *than* the Member State that *granted* that beneficiary *international* protection without a right to stay or the right to reside there in accordance with *that Member State's national law or pursuant to relevant provisions of Union law or of international agreements*, that beneficiary shall be subject to a take back procedure as set out under Article 20(1), point (e), of Regulation (EU) .../... [Asylum and Migration Management Regulation]⁺.]

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)).

Section III
Rights related to integration

Article 28
Access to employment

1. Beneficiaries of international protection shall have the right to engage in employed or self-employed activities subject to the rules generally applicable to the profession concerned or to the public service, immediately after protection has been granted.
2. Beneficiaries of international protection shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted *them international protection* as regards:
 - (a) *terms of employment, including the minimum working age, and* working conditions, including pay and dismissal, working hours, leave and holidays, and health and safety requirements at the workplace;
 - (b) freedom of association and affiliation, and membership of an organisation representing workers or employers or of any organisation whose members are engaged in a specific occupation, including the *rights and* benefits conferred by such organisations;

- (c) employment-related educational opportunities for adults, vocational training, including training courses for upgrading skills and practical workplace experience;
 - (d) *information and counselling* services offered by employment offices.
3. Where necessary, competent authorities shall facilitate full access to the activities referred to in *points (c) and (d) of paragraph 2* ■ .

Article 29

Access to education

1. Minors granted **international protection** shall *enjoy equal treatment with* nationals of the Member State that granted *them* **international protection** *as regards access to the education system.*

Beneficiaries of international protection shall continue to enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted them **international protection** *for the completion of secondary education irrespective of whether they reach the age of majority.*

2. Adults granted **international protection** shall *enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted them **international protection*** as regards access to the general education system, further training or retraining **█** .

*Notwithstanding the first subparagraph, competent authorities may refuse grants and loans to adults **granted international protection**, where that possibility is provided for under national law.*

Article 30

Access to procedures for recognition of qualifications and validation of skills

1. Beneficiaries of international protection shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted *them **international protection*** in the context of the existing recognition procedures for foreign diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications.

2. Without prejudice to Article 2(2) and Article 3(3) of Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council²⁵, competent authorities shall facilitate full access to the procedures referred to in paragraph 1 of this Article for beneficiaries of international protection who cannot provide documentary evidence of their qualifications.
3. Beneficiaries of international protection shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted *them* **international protection** as regards access to appropriate schemes for the assessment, validation and *recognition* of their prior learning **outcomes** and experience.

█

²⁵ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (OJ L 255, 30.9.2005, p. 22).

Article 31

Social security and social assistance

1. Beneficiaries of international protection shall enjoy equal treatment with nationals of the Member State that granted *them* **international protection** as regards ***social security and*** social assistance.

Access to **certain** forms of social assistance specified in national law may be made conditional on the effective participation of the beneficiary of international protection in integration measures, ***where participation in such measures is compulsory, provided that they are accessible and free of charge.***

2. *Notwithstanding paragraph 1, the provision of equal treatment as regards social assistance may be limited for beneficiaries of subsidiary protection status to core benefits, where that possibility is provided for under national law.*

Core benefits shall include at least the following:

- (a) minimum income support;*
- (b) assistance in the case of illness or pregnancy;*
- (c) parental assistance, including child-care assistance; and*
- (d) housing benefits, in so far as those benefits are granted to nationals of the Member State concerned under national law.*

Article 32

Healthcare

1. Beneficiaries of international protection shall have access to healthcare under the same eligibility conditions as nationals of the Member State that granted *them international protection*.
2. Beneficiaries of international protection who have special needs, such as pregnant women, *persons with a disability*, persons who have *been subjected to* torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence or minors who have been victims of any form of abuse, neglect, exploitation, torture, or cruel, inhuman and degrading treatment, or who have suffered from armed conflict shall be provided *with* adequate healthcare, including treatment of mental disorders when needed, under the same eligibility conditions as nationals of the Member State that granted *them international protection*.

Article 33

Unaccompanied minors

1. As soon as possible after **international protection** is granted in respect of an unaccompanied minor, competent authorities shall **take the necessary measures, under national law**, to **appoint** a **guardian** .

*Competent authorities may **keep the same person designated as** [representative under Article 22(1), point (b), of Regulation (EU) .../... [Asylum Procedures Regulation]⁺] or under [Article 23(1), point (b), of Directive (EU) .../... [Reception Conditions Directive]⁺⁺] **to act** as the guardian, without the need for formal appointment.*

[Representatives as referred to in Article 22(1), point (b), of Regulation (EU) .../... [Asylum Procedures Regulation]⁺] or [Article 23(1), point (b), of Directive (EU) .../... [Reception Conditions Directive]⁺⁺] shall remain responsible for unaccompanied minors until a guardian is appointed.

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)).

⁺⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Directive contained in document PE-CONS **69/23** (2016/0222(COD)).

Organisations or natural persons whose interests conflict or could potentially conflict with those of the unaccompanied minor shall not be eligible for appointment as the guardian of that minor.

Where an organisation is appointed as guardian, it shall as soon as possible designate a ***natural*** person responsible for carrying out the duties of guardian in respect of the unaccompanied minor in accordance with this Regulation.

2. ***For the purposes of this Regulation, with a view to safeguarding the best interests of the child and the unaccompanied minor's general well-being, the guardian shall :***
- (a) ***ensure*** that the unaccompanied minor has access to all rights stemming from this Regulation;
 - (b) ***assist and, where applicable, represent the unaccompanied minor in the event that the unaccompanied minor's refugee status or subsidiary protection status is withdrawn; and***

(c) where applicable, assist in the tracing of family as provided for in paragraph 7.

Guardians shall:

(a) have the necessary expertise and receive initial and continuous appropriate training concerning the rights and needs of unaccompanied minors, including those relating to any applicable child safeguarding standards;

(b) be bound by the confidentiality rules provided for in national law in relation to any information they obtain in the course of their work;

(c) not have a verified record of child-related crimes and offences or of crimes and offences that lead to serious doubts about their ability to assume a role of responsibility with regard to children.

3. *The competent authorities shall appoint each guardian to represent a proportionate and sufficiently limited number of unaccompanied minors in order to ensure that guardians are able to perform their tasks effectively and that unaccompanied minors have effective access to their rights and benefits.*

4. *In accordance with national law, Member States shall ensure that there are entities, including judicial authorities, or persons that are responsible for supervising and monitoring guardians on an ongoing basis in order to ensure that they perform their tasks in a satisfactory manner.*

Entities and persons as referred to in the first subparagraph shall review the performance of guardians, in particular where there are indications that guardians are not performing their tasks in a satisfactory manner. Such entities and persons shall examine, without delay, any complaints lodged by unaccompanied minors against their guardians.

Where necessary, the competent authorities shall replace a person acting as a guardian, in particular where they consider that that person has not adequately performed his or her tasks.

The competent authorities shall explain to unaccompanied minors, in an age-appropriate manner and in such a way as to ensure that the minors understand, how to lodge a complaint against their guardians in confidence and safety.

5. *While taking into account the best interests of the child, the competent authorities shall place* unaccompanied minors:

- (a) with *an* adult relative;
- (b) with a foster family;
- (c) in centres specialised in accommodation for minors; or
- (d) in other accommodation suitable for minors.

The views of unaccompanied minors shall be taken into account in accordance with their age and degree of maturity.

6. As far as possible, siblings shall be kept together, taking into account the best interests of the unaccompanied minors concerned and, in particular, their age and degree of maturity. Changes of residence of unaccompanied minors shall be kept to a minimum.
7. *Where the tracing of family members of an unaccompanied minor started before that minor was granted international protection, it shall continue after the granting of international protection. Where the tracing of family members has not already started, it shall start as soon as possible after the granting of refugee status or subsidiary protection status, provided that it is in the minor's best interests.*

Where there might be a threat to the life or integrity of the minor or the minor's close relatives, particularly if they have remained in the country of origin, care shall be taken to ensure that the collection, processing and circulation of information concerning those persons is undertaken on a confidential basis *so as to avoid jeopardising their safety.*

Article 34

Access to accommodation

1. Beneficiaries of international protection shall have access to accommodation under conditions *at least* equivalent to those applicable to other third-country nationals legally resident in the *territory* of the Member *State that granted them international protection* who are *generally in the same circumstances*.
2. National practices **■** *for the dispersal* of beneficiaries of international protection shall *ensure that* beneficiaries of international protection *are treated equally unless different treatment is objectively justified*. *Such national practices* shall ensure equal opportunities regarding access to accommodation.

Article 35

Access to integration measures

1. In order to *encourage and* facilitate *their* integration █ into *the* society *of the Member State that granted them international protection*, beneficiaries of international protection shall have access to integration measures provided *or facilitated by the Member State which take into account their specific needs and are considered appropriate by the competent authorities*, in particular language courses, civic orientation, integration programmes and vocational training █ .
2. *Beneficiaries of international protection shall participate in integration measures where participation is made compulsory in the Member State that granted them international protection. Such integration measures shall be accessible and free of charge.*

3. *By way of derogation from paragraph 2 of this Article and without prejudice to Article 31(1), second subparagraph, Member States may apply a fee for certain compulsory integration measures where the beneficiary of international protection has sufficient means and where such fees do not place an unreasonable burden on the beneficiary of international protection.*

4. *Competent authorities shall not apply sanctions against beneficiaries of international protection where they are unable to participate in integration measures due to circumstances beyond their control.*

Article 36
Repatriation

Assistance *may* be provided to beneficiaries of international protection who wish to be repatriated.

CHAPTER VIII
ADMINISTRATIVE COOPERATION

Article 37
Cooperation

Each Member State shall appoint a national contact point for the purposes of this Regulation and communicate its address to the Commission. The Commission shall communicate that information to the other Member States.

Member States shall, in liaison with the Commission, take all appropriate measures to establish direct cooperation and an exchange of information between the competent authorities.

Article 38
Staff

Authorities and other organisations applying this Regulation shall have received or shall receive the necessary training and shall be bound by the principle of confidentiality **■** in relation to any *personal* information they *acquire* in the *performance* of their *duties, as laid down by national law*.

CHAPTER IX
FINAL PROVISIONS

I

Article 39

Monitoring and evaluation

By ... [two years from *the date of application of this* Regulation] and every five years thereafter, the Commission shall report to the European Parliament and to the Council on the application of this Regulation and shall, where appropriate, propose necessary amendments.

Nine months prior to the expiry of the relevant deadline as set out in the first paragraph, at the latest, Member States shall forward to the Commission all information appropriate for the preparation of the report referred to in that paragraph.

Article 40
Amendment to Directive 2003/109/EC

Directive 2003/109/EC is amended as follows:

(1) *in Article 4(2), the third subparagraph is replaced by the following:*

*‘Regarding persons to whom **international protection** has been granted, the period between the date of the lodging of the application for international protection on the basis of which that **international protection** was granted and the date of the granting of the residence permit referred to in Article 26 of Regulation (EU) .../... [Qualifications Regulation]⁺ shall be taken into account in the calculation of the period referred to in paragraph 1.*

** Regulation (EU) .../... of the European Parliament and of the Council of ... (OJ ...).’;*

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0223(COD)).

(2) in Article 4, the following paragraph is inserted:

‘3a. Where a beneficiary of international protection is found in a Member State other than the one that granted **international protection**, without a right to stay or to reside there in accordance with relevant national, Union *or international* law, the period of legal stay *in the Member State that granted **international protection*** preceding such a situation shall not be taken into account in the calculation of the period referred to in paragraph 1. ■

By way of derogation from the first subparagraph, in particular where the beneficiary of international protection demonstrates that the reason for the stay or residence without a right was due to circumstances beyond that beneficiary’s control, Member States may provide, in accordance with their national law, that the calculation of the period referred to in paragraph 1 shall not be interrupted.’;

(3) in *Article 26, the first paragraph is replaced by* the following :

█
‘Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with █ this Directive by ... [...]. ***Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with Article 4(4) by ... [[...] years after the date of entry into force of this Regulation]*** █ . They shall immediately ***communicate the text of those measures to*** the Commission █ .’.

Article 41

Repeal

Directive 2011/95/EU is repealed with effect from ... /the date of entry into force of this Regulation]. References to the repealed Directive █ shall be construed as references to this Regulation and shall be read in accordance with the correlation table in Annex *II*.

Article 42

Entry into force and applicability

This Regulation shall enter into force on the twentieth day following that of its publication in the *Official Journal of the European Union*.

This Regulation shall apply from ... [the date of entry into force of this Regulation].

This Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in the Member States in accordance with the Treaties.

Done at ...,

For the European Parliament

The President

For the Council

The President

ANNEX I

INFORMATION TO BE PROVIDED TO BENEFICIARIES OF INTERNATIONAL PROTECTION

*As soon as possible after the **international protection** has been granted, the following information shall be provided, as a minimum, to beneficiaries of international protection regarding the rights and obligations relating to their refugee status or subsidiary protection status. Where necessary, the information may be provided by different authorities, service providers or relevant contact points.*

I. Information on rights and obligations related to residence and stay:

(a) Right to a residence permit for beneficiaries of international protection (Article 24):

- How and where to apply for a residence permit and information on the competent authority or a relevant contact point;*

- (b) ***Right to a residence permit for family members of beneficiaries of international protection (Article 23):***
- ***How and where to apply for a residence permit and information on the competent authority or a relevant contact point;***
 - ***Information on the rights to which family members who are issued a residence permit are entitled;***
- (c) ***Right to claim a travel document (Article 25):***
- ***How and where to apply for a travel document and information on the competent authority or a relevant contact point;***
- (d) ***Right to freedom of movement within the Member State and possible restrictions on that movement (Article 26):***
- ***Where applicable, the requirement to take up residence or to register within a specific municipality and information on the competent authority or a relevant contact point;***

(e) *Right to freedom of movement within the Union (Article 27):*

- *The obligation to reside in the Member State that granted international protection;*
- *The right to move in the Schengen area and the conditions on the exercise of such a right as specified in Article 21 of the Convention implementing the Schengen Agreement and the right to apply and be admitted to reside in another Member State pursuant to that Member State's national law or pursuant to relevant provisions of Union law or of international agreements;*
- *Possible sanctions with regard to the calculation of years in accordance with Directive 2003/109/EC and [the take back procedure under Regulation (EU) .../... [Asylum and Migration Management Regulation]⁺ where the beneficiary of international protection does not follow the relevant rules and overstays without permission in breach of the Convention implementing the Schengen Agreement or stays or resides in another Member State without permission.*

⁺ OJ: Please insert in the text the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2020/0279(COD)).

II. Information on rights related to integration:

(a) Right to access employment (Article 28):

- *Administrative requirements for accessing employment or self-employed activities;*
- *Where applicable, the restrictions related to employment in the public service;*
- *The relevant employment office or contact point for additional information;*

(b) Right to access education for minors (Article 29(1))

- *Minimum age for compulsory schooling;*
- *Where applicable, administrative requirements for accessing the education system;*

(c) Right to access the general education system for adults (Article 29(2)):

- *The requirements, including administrative requirements, for accessing the general education system;*

- (d) *Right to access procedures for the recognition of qualifications and the validation of skills (Article 30):*
- *Competent national authorities or relevant contact points for the provision of information on regulated professions exercisable only after formal recognition of qualification and the administrative procedures to be carried out for such recognition;*
- (e) *Information on appropriate schemes for assessing, validating and recognising prior learning **outcomes** and experience (Article 30(3)):*
- *Where applicable, information on such schemes and a relevant contact point for further information;*
- (f) *Right to equal treatment with nationals as regards social security (Article 31)*
- *A relevant contact point for further information;*

(g) Right to social assistance (Article 31):

- *Where applicable, the list of benefits which are not provided to beneficiaries of subsidiary protection;*
- *A relevant contact point for further information;*

(h) Right to healthcare under the same eligibility conditions as nationals (Article 32):

- *General information on the conditions for access to healthcare;*
- *Where applicable, a contact point for services available to victims of abuse, exploitation, torture or cruel, inhuman and degrading treatment;*

(i) Right to access accommodation under conditions equivalent to those applicable to other third country nationals legally residing in the Member State (Article 34):

- *Where applicable, basic information on available social housing schemes;*

- *Where applicable, residency requirements in the framework of dispersal practices;*
- *A competent authority or a relevant contact point for further information;*

(j) *Right to access integration measures considered appropriate, subject to compulsory participation where applicable (Article 35):*

- *Where applicable, information on compulsory integration measures;*
- *A relevant contact point for further information.*

III. *Information on specific rights for unaccompanied minors (Article 33):*

- *Information on the right to a guardian and the guardian's duties;*
 - *The details for lodging a complaint against a guardian.*
-

ANNEX II

Correlation Table

Directive 2011/95/EU	This Regulation
Article 1	Article 1
Article 2, point (a)	Article 3, point (3)
Article 2, point (b)	Article 3, point (4)
Article 2, point (c)	-
Article 2, point (d)	-Article 3, point (5)
Article 2, point (e)	Article 3, point (1)
Article 2, point (f)	Article 3, point (6)

Article 2, point (g)	Article 3, point (2)
Article 2, point (h)	Article 3, point (7)
Article 2, point (i)	Article 3, point (8)
Article 2, point (j), introductory wording	Article 3, point (9), introductory wording
Article 2 point (j) first indent	Article 3, point (9)(a)
Article 2 point (j) second indent	Article 3, point (9)(b)
Article 2 point (j), third indent	Article 3, point (9)(c)
Article 2, point (k)	Article 3, point (10)
Article 2, point (l)	Article 3, point (11)
Article 2, point (m)	Article 3, point (12)

Article 2, point (n)	Article 3, point (13)
-	Article 3, points (14), (15), (16), (17) and (18)
Article 3	-
-	-
Article 4(1) and (2)	Article 4(1) and (2)
-	Article 4(3)
Article 4(3), points (a) to (e)	²⁷
Article 4(4) and (5)	Article 4(4) and (5)
Article 5	Article 5

²⁷ See Article 33(2) of Regulation (EU).../... [OJ: Please insert the number of the Regulation contained in document PE-CONS No/YY (2016/0224(COD)) [Asylum Procedures Regulation]].

Article 6	Article 6
Article 7	Article 7
Article 8(1)	Article 8(1)
-	Article 8(2) and (3)
Article 8(2)	Article 8(4)
-	Article 8(5) and (6)
Article 9	Article 9
Article 10(1) and (2)	Article 10(1) and (2)
-	Article 10(3)
Article 11(1)	Article 11(1), first subparagraph

Article 11(2)	Article 11(2), points (a) and (b)
-	-
Article 11(3)	-
Article 12(1)	Article 12(1)
Article 12(2), points (a), (b) and (c)	Article 12(2), points (a), (b) and (c)
Article 12(3)	Article 12(3)
-	Article 12(4) and (5)
Article 13	Article 13
Article 14(1)	Article 14(1), point (a)

Article 14(2)	Article 14(4)
Article 14(3), point (a)	Articles 14(1), point (b)
Article 14(3), point (b)	Article 14(1), point (c)
Article 14(4), point (a)	Article 14(1), point (d)
Article 14(4), point (b)	Article 14(1), point (e)
-	-
Article 14(5)	Article 14(2)
Article 14(6)	Article 14(3)
-	Article 14(4)

Article 15	Article 15
Article 16(1)	Article 16(1)
Article 16(2)	Article 16(2), points (a) and (b)
-	-
Article 16(3)	Article 16(3)
Article 17(1), points (a), (b), (c) and (d)	Article 17(1), points (a), (b), (c) and (d)
Article 17(2)	Article 17(2)
Article 17(3)	Article 17(3)
	Article 17(4) and (5)
Article 18	Article 18

Article 19(1)	Article 19(1), point (a)
Article 19(2)	Article 19(1), point (b)
Article 19(3), point (a)	Article 19(1), point (b)
Article 19(3), point (b)	Article 19(1), point (c)
-	-
Article 19(4)	Article 19(2)
-	-
Article 21	Article 21
Article 20(1)	Article 20(1)
Article 22	Article 20(2)

Article 20(3)	Article 20(4)
Article 20(4)	Article 20(4)
Article 20(5)	Article 20(5)
Article 21(1)	Article 21
Article 21(2)	-
Article 21(3)	-
-	-
Article 22	Article 22
-	-
Article 23(1)	-

Article 23(2)	Article 23(1) and (4)
-	Article 23(2)
Article 23(3)	Article 23(3)
Article 23(4)	Articles 23(5)
Article 23(5)	Article 23(7)
Article 24(1), first subparagraph	Article 24(2)
Article 24(2)	Article 26(4), second subparagraph
-	-
-	-
Article 25	Article 25

Article 26(1)	Article 28(1)
Article 26(2)	Article 28(2), points (c) and (d)
Article 26(3)	Article 28(3)
Article 26(4)	Article 31
Article 27	Article 29
Article 28(1) and (2)	Article 30(1) and (2)
-	Article 30(3)
Article 29(1)	Article 31(1), first subparagraph
-	Article 31(1), second subparagraph
Article 29(2)	Article 31(2)

Article 30	Article 32
Article 31(1)	Article 33(1), first subparagraph
-	Article 33(1), second subparagraph
Article 31(2), (3), (4), (5) and (6)	Article 33(2), (3), (4), (5), (6) and (7)
Article 32	Article 34
Article 33	Article 26
-	-
-	-
Article 34	Article 35(1)
-	Article 35(2)

Article 35	Article 36
Article 36	Article 37
Article 37	Article 38
-	-
Article 38	Article 39
Article 39	-
-	Article 40
Article 40	Article 41
Article 41	Article 42
Article 42	-

Bericht
der
Bund-Länder-Arbeitsgruppe
zur Prüfung der Frage, ob Abschiebungen unmittel-
bar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an gro-
ßen deutschen Flughäfen erfolgen können, in denen
der Bund die Länder bei der Rückführung von Per-
sonen im Wege der Amtshilfe unterstützt

Stand 4. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag
2. Zusammensetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
3. Arbeitsweise der Bund-Länder-Arbeitsgruppe
4. Zuständigkeiten von Bund und Ländern
 - 4.1 Rückführungen
 - 4.2 Dublin-Überstellungen
5. Wesentliche Ergebnisse
 - 5.1 Modell I – offene Einrichtung
 - 5.2 Modell II – gemischte Einrichtung
 - 5.3 Modell III – geschlossene Einrichtung
 - 5.4 mögliche Standorte
 - 5.5 Kosten
6. Rechtliche Bewertung
 - 6.1 einer vollständigen Errichtung und des Betriebs durch den Bund
 - 6.2 einer vollständigen Übernahme der Dublin-Verfahren durch den Bund
 - 6.3 von Unterstützungsmöglichkeiten für die Länder durch den Bund
 - 6.3.1 Amtshilfe und Organleihe
 - 6.3.2 bereits stattfindende Unterstützung durch den Bund
 - 6.3.3 Zuführung zur Ausreiseeinrichtung
 - 6.3.4 Betrieb einer solchen Einrichtung
 - 6.3.5 Rückkehrberatung
 - 6.3.6 im Falle einer geschlossenen Einrichtung - Wachaufgaben
 - 6.3.7 Zuführung aus der Einrichtung zum Flughafen
 - 6.3.7 (erneute) Haftantragstellung bei gescheiterter Abschiebung
 - 6.4 eine Kostenbeteiligung des Bundes an Länderaufgaben
7. Zusammenfassung
8. Beschlussvorschlag
9. Anlagen

1. Auftrag

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 6. November 2023 wurde beschlossen:

Bund und Länder prüfen gemeinsam, ob Abschiebungen unmittelbar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können, in denen der Bund die Länder bei der Rückführung von Personen im Wege der Amtshilfe unterstützt.¹

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat auf ihrer 220. Sitzung am 6. bis 8. Dezember 2023 beschlossen:

Zudem bittet sie das Bundesministerium des Innern und für Heimat, den Vorsitz in einer länderoffenen Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu übernehmen und gemeinsam mit den Ländern zu prüfen, ob Abschiebungen unmittelbar aus dafür zu schaffenden Einrichtungen an großen deutschen Flughäfen erfolgen können, in denen der Bund die Länder bei der Rückführung von Personen im Wege der Amtshilfe unterstützt.

Zur Umsetzung dieser Aufträge übernahm das Bundesministerium des Innern und für Heimat den Vorsitz einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe.

¹ Protokollerklärung des Freistaats Bayern und des Freistaats Sachsen dazu:

Aus Sicht des Freistaats Bayern und des Freistaats Sachsen braucht es eine grundlegende Wende in der Migrationspolitik. Der irreguläre Migrationsdruck muss unverzüglich und umfassend begrenzt werden. Ansonsten drohen die völlige Überforderung der Kommunen und eine Gefährdung der politischen Stabilität des Landes. Deswegen bedarf es jetzt einer wichtigen Neuordnung statt eines bloßen Klein-Kleins.

Der Freistaat Bayern und der Freistaat Sachsen fordern die Bundesregierung daher auf, umgehend folgende Maßnahmen zu ergreifen:

Es bedarf einer realistischen Integrationsgrenze für Deutschland, die sich am Leistungs- und Integrationsvermögen der Kommunen orientiert. Wir müssen in der aktuellen Lage grundlegende Reformen anstreben und Migrationsfragen neu überdenken. Das gilt auch für das Grundrecht auf Asyl in seiner jetzigen Form. Zu prüfen ist deshalb eine kluge Weiterentwicklung des Verfassungsrechts. Ziel muss es sein, dass an der deutschen Grenze jene wirksam zurückgewiesen werden können, die keinen Anspruch auf Schutz haben. Soweit möglich sollten nationale Asylverfahren zukünftig in Drittstaaten durchgeführt werden. Zugleich gilt es zu verhindern, dass bereits abgelehnte Bewerber immer wieder neue Anträge stellen. Hierzu sind klare Regeln erforderlich. Denn das ist auch gerechter gegenüber jenen, die verfolgt werden und zu Recht auf unsere Hilfe vertrauen.

Statt Sonderaufnahmeprogrammen braucht es zudem vollziehbare Rückführungsabkommen mit den Asylherkunftsländern. Auch können zentrale Bundesausreisezentren an den großen deutschen Flughäfen Abschiebungen deutlich erleichtern und beschleunigen. Die Liste der sicheren Herkunftsstaaten ist substantiell auszuweiten (insbesondere auf die Maghreb-Staaten, Indien, Armenien).

Zuzugsanreize und soziale Pull-Faktoren nach Deutschland müssen reduziert werden, indem die nationalen Sozialleistungen für Flüchtlinge auf das europäische Maß abgesenkt werden. Dazu müssen in ganz Deutschland Geldleistungen konsequent durch Sachleistungen und eine Bezahlkarte ersetzt werden. Zudem sind Bürgergeld und Asyllleistungen zu entkoppeln. Es darf schlicht keine Vermischung von Bürger- und Asylgeld mehr geben. Denn es kann nicht sein, dass jemand, der noch nie einbezahlt konnte, die gleichen Leistungen bekommt wie jemand, der sein Leben lang gearbeitet und eingezahlt hat. Zugleich ist dafür zu sorgen, dass mehr Asylbewerber gemeinnützige Arbeit leisten.

Seit vielen Jahren wächst zudem die Sorge vor Parallelgesellschaften. Bayern und Sachsen plädieren seit jeher für den Grundsatz von Humanität und Ordnung. Bei aller Demonstrationsfreiheit: IS-Demos und antisemitische Kundgebungen müssen verboten und die Teilnahme unter Strafe gestellt werden. Wer sich nicht zu unseren Werten bekennt und nicht zu unserer Verfassung steht, hat keine dauerhafte Perspektive in unserem Land. Bei doppelter Staatsbürgerschaft muss in diesen Fällen der Entzug des deutschen Passes möglich sein. Zudem braucht es härtere Strafen für Verfassungsfeinde. Bei der Migration muss insgesamt nicht nur beachtet werden, wie viele Menschen zu uns kommen, sondern auch wer und mit welcher Gesinnung. Wenn das Bekenntnis zu Israel Staatsräson ist, muss der Staat auch entsprechend handeln.

Um die Folgen des Zugangsgeschehens und der Belastungen für Länder und Kommunen abzumildern, bedarf es einer angemessenen Beteiligung des Bundes an den Kosten der Aufnahme, Unterbringung und Integration geflüchteter Menschen. Die vom Bund in Aussicht gestellte Beteiligung ist unzureichend und wird der dramatischen Situation vor Ort nicht annähernd gerecht. Geld allein wird die Herausforderungen der Zuwanderung nicht lösen, aber ohne finanzielle Absicherung der notwendigen Maßnahmen wird es nicht funktionieren.

2. Zusammensetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Zur Konstituierung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurden Vertreterinnen und Vertreter aller Innenministerien der Länder eingeladen. Der Einladung zur Teilnahme an der Bund-Länder-Arbeitsgruppe gefolgt sind:

- der Freistaat Bayern
- das Land Berlin
- das Land Brandenburg
- die Freie Hansestadt Bremen
- die Freie und Hansestadt Hamburg
- das Land Mecklenburg-Vorpommern
- das Land Niedersachsen
- das Land Nordrhein-Westfalen
- das Land Rheinland-Pfalz
- der Freistaat Sachsen
- das Land Sachsen-Anhalt
- das Land Schleswig-Holstein
- das Saarland
- der Freistaat Thüringen.

Von einer Teilnahme an der Auftaktsitzung abgesehen haben:

- das Land Baden-Württemberg
- das Land Hessen.

An den Folgesitzungen haben alle Länder, wenn auch in wechselnder Besetzung, in der Arbeitsgruppe teilgenommen, Baden-Württemberg nur in der letzten Sitzung.

3. Arbeitsweise der Bund-Länder-Arbeitsgruppe

Die Besprechungen der Bund-Länder-Arbeitsgruppen fanden hybrid (Präsenz oder per Video) statt. Die Mehrzahl der Länder nahm per Video teil.

Die konstituierende Sitzung fand am 13. Februar 2024 statt. Weitere Sitzungen fanden statt am:

- 21. März 2024
- 11. April 2024
- 2. Mai 2024.

Nach der ersten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wurde vereinbart, alle teilnehmenden Länder um die Beantwortung eines ersten strukturierten Fragenkataloges (Anlage 1) zu bitten.

Der Fragenkatalog enthielt sechs Cluster, die gemeinsam erarbeitet wurden:

- I. Art der Einrichtung
- II. Personenkreis
- III. Anforderungen an Flughäfen
- IV. Zusammenarbeit der Länder untereinander
- V. Unterstützungsleistungen des Bundes
- VI. Kosten, Finanzierung.

Die übersandten Rückmeldungen wurden zusammengestellt und in einer Übersicht konsolidiert.

Anhand dieser Übersicht wurden während der zweiten und dritten Sitzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe drei grundsätzliche Modelle für Einrichtungen der Länder an Flughäfen zur Verbesserung der Abschiebung mit Unterstützung des Bundes entwickelt und erörtert.

Ferner wurde erneut vereinbart, einen Fragenbogen zu entwerfen, um anhand dessen konkreten Unterstützungsbedarf der Länder feststellen zu können. Ebenfalls wurden die Länder gebeten mitzuteilen, welchen Mehrwert sie bei einer Übernahme der Aufgabe durch Bund bei welchem konkreten Schritt sehen.

Der Fragebogen (Anlage 2) enthielt vier Cluster:

- I. Errichtung der Einrichtung
- II. Unterhaltung / Bewirtschaftung der Einrichtung
- III. Transporte zu den Einrichtungen und aus ihnen hinaus
- IV. einzelne Schritte des Rückführungsprozesses.

Auch diese Antworten wurden in einer Übersicht zusammengestellt.

Weiterhin wurden die Länder gebeten, anzugeben, ob sie für den Standort eines Ausreisezentrums grundsätzlich zur Verfügung stünden (siehe 5.4).

Ergänzend wurden sie um Informationen zu den Kosten etwaiger Landeseinrichtungen gebeten, um eine ungefähre Kostenangabe zu ermöglichen (siehe 6.4).

Im Verlauf der vierten Sitzung wurden die erzielten Ergebnisse zusammengefasst und der zu erstellende Bericht vorbesprochen.

4. Zuständigkeiten von Bund und Ländern im Bereich der Rückführungen und Dublin-Überstellungen

4.1 Rückführungen

Die Diskussion in der Arbeitsgruppe wurde vor dem Hintergrund geführt, dass die Abschiebung keine bloße Einzelmaßnahme, sondern einen insgesamt komplexen Vorgang mit mehreren Akteuren auf Landes- wie auf Bundesebene, darstellt.

Die Durchführung von Abschiebungen umfasst verschiedene rechtliche Prüfungen und organisatorische Maßnahmen sowie den tatsächlichen Vollzug der Abschiebung nach Maßgabe der Vorschriften des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) und des Asylgesetzes (AsylG). Der Vollzug dieser Vorschriften erfolgt dabei – bis auf einzelne Verwaltungskompetenzen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) – nach Artikel 83 Grundgesetz (GG) als eigene Angelegenheit der Länder.

Die Abschiebung setzt unter anderem voraus, dass der Ausländer vollziehbar ausreisepflichtig ist (§ 58 Absatz 1 Satz 1, Absatz 2 AufenthG), eine ihm gesetzte Ausreisefrist abgelaufen ist (§ 58 Absatz 1 Satz 1 AufenthG) und keine Abschiebungsverbote nach § 60 AufenthG (sogenannte zielstaatsbezogene Abschiebungsverbote) vorliegen. Von besonderer Bedeutung ist ferner die Prüfung von Abschiebungshindernissen, die eine vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung) erfordern, § 60a AufenthG (sogenannte inlandsbezogene Abschiebungshindernisse). Der aufenthaltsrechtliche Status der Duldung beseitigt die Ausreisepflicht des Ausländers dabei nicht, § 60a Absatz 3 AufenthG. Sein Aufenthalt wird lediglich so lange toleriert, bis die zwangsweise Rückführung erfolgen kann. Eine Duldung kann gegenüber bestimmten Ausländergruppen gewährt werden, § 60a Absatz 1 AufenthG, oder als Einzelfallentscheidung ergehen, § 60a Absatz 2 AufenthG.

Nach § 60a Absatz 1 AufenthG kann eine oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen anordnen, dass die zwangsweise Rückführung von bestimmten Ausländergruppen vorübergehend nicht vollzogen wird.

Die oberste Landesbehörde verfügt insoweit über ein Ermessen. Nach § 60a Absatz 2 Satz 1, 2 AufenthG ist die zwangsweise Rückführung eines Ausländers vorübergehend auszusetzen, wenn sie aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist oder die vorübergehende Anwesenheit des Ausländers im Bundesgebiet für ein Strafverfahren für sachgerecht erachtet wird.

Eine rechtliche Unmöglichkeit kann dabei etwa in Bezug auf den grundrechtlichen Schutz von Ehe und Familie (Artikel 6 Absatz 1 GG) vorliegen, wenn eine Eheschließung mit einer aufenthaltsberechtigten Person ernsthaft beabsichtigt ist oder ein Ausländer seinen aufenthaltsberechtigten erkrankten Eltern Beistand leistet.

Tatsächlich unmöglich ist die zwangsweise Rückführung beispielsweise bei Reiseunfähigkeit im Krankheitsfall oder wenn der Ausländer die zur Einreise in das Zielland erforderlichen Ausweispapiere nicht besitzt. Die Entscheidung nach § 60a Absatz 2 Satz 1, 2 AufenthG ergeht als gebundene Entscheidung.

Nach § 60a Absatz 2 Satz 3 AufenthG kann einem Ausländer – im Rahmen einer Ermessensentscheidung – eine Duldung aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen gewährt werden, zum Beispiel für die Durchführung einer Operation oder für den Abschluss einer ärztlichen Behandlung, die im Herkunftsland nicht oder nicht im ausreichendem Maße gewährleistet ist.

Ein dringender persönlicher Grund liegt nach § 60a Absatz 2 Satz 4 AufenthG ferner dann vor, wenn der Ausländer eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf in Deutschland aufnimmt oder aufgenommen hat. In diesem Fall ist eine Duldung zu erteilen (gebundene Entscheidung), es sei denn, es liegt einer der in § 60a Absatz 2 Satz 4, 6 und Absatz 6 AufenthG genannten Ausschlussgründe vor.

Die Prüfung der Abschiebungsvoraussetzungen im Rahmen des Aufenthaltsrechts obliegt grundsätzlich den Ausländerbehörden der Länder. Im Asylverfahren sind allerdings zusätzliche Verfahrensschritte und abweichende Zuständigkeiten normiert. Das BAMF prüft in diesem Zusammenhang die zielstaatsbezogenen Abschiebungsverbote nach § 60 Absatz 5 und 7 AufenthG (§ 34 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 AsylG) sowie bestimmte inlandsbezogene Abschiebungshindernisse (vgl. § 34 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 AsylG).

Besondere Zuständigkeiten bestehen ferner bei Abschiebungsanordnungen gegenüber Gefährdern gemäß § 58a AufenthG.

Zur Sicherung der Abschiebung kommen verschiedene Maßnahmen in Betracht. Die zuständigen Ausländerbehörden der Länder prüfen in diesem Zusammenhang beispielsweise die Notwendigkeit einer räumlichen Beschränkung, Wohnsitzauflage, Abschiebungshaft, Überstellungshaft oder eines Ausreisegewahrsams (§ 61 ff. AufenthG).

Die Abschiebung erfordert zudem organisatorische Maßnahmen, wie etwa Flugbuchungen, Beschaffung von Reisedokumenten und Koordinierung von Sammelabschiebungen. Die Zuständigkeit für die organisatorischen Maßnahmen liegt bei den Ausländerbehörden, § 71 Absatz 1 AufenthG (siehe oben). Die Bundespolizei unterstützt sie nach Maßgabe des § 71 Absatz 3 Nummer 7 AufenthG bei der Passbeschaffung. Für den tatsächlichen Vollzug der Abschiebung, d.h. für die Beförderung des Ausländers bis zur Grenzbehörde (beispielsweise am Flughafen), sind nach § 71 Absatz 5 AufenthG die Polizeien der Länder zuständig. Die sich anschließende Rückführung, also die Begleitung des Ausländers über die Grenze hinaus bis zum Zielort, liegt in der Zuständigkeit der Landesbehörden und daneben bei der Bundespolizei, § 71 Absatz 3 Nummer 1d) AufenthG.

4.2 Dublin-Überstellungen

Im Rahmen der Dublin-Verfahren nach der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (sogenannte Dublin-III-Verordnung) sieht § 34a Absatz 1 AsylG in Verbindung mit § 29 Absatz 1 AsylG, § 75 Nummer 12 AufenthG insoweit die Anordnung der Abschiebung in den zuständigen Mitgliedstaaten durch das BAMF vor, sobald feststeht, dass die Abschiebung durchgeführt werden kann. Die Abschiebungsanordnung ergeht in der

Regel gemeinsam mit der ablehnenden Entscheidung über den Asylantrag. Zugleich sind in Dublin-Verfahren neben zielstaatsbezogenen Abschiebungsverboten auch das Vorliegen inlandsbezogener Abschiebungshindernisse zu prüfen (siehe oben).

Als weitere Befugnis des BAMF im Rahmen des sogenannten Dublin-Verfahrens sind vor Erlass einer Ablehnung des Asylantrags als unzulässig nach § 29 Absatz 1 AsylG sowie einer Abschiebungsanordnung gem. § 34a AsylG die Übermittlung von Auf- und Wiederaufnahmeersuchen sowie die Festlegung der Modalitäten der Überstellung nach § 2 Absatz 1 der Asylzuständigkeitsbestimmungsverordnung (AsylZBV) zu nennen.

Mit dem Erlass der Abschiebungsanordnung wird zugleich die gesetzliche Ausreisepflicht nach § 50 AufenthG in Verbindung mit § 67 Absatz 1 Nummer 5 und § 34a Absatz 2 Satz 4 AsylG begründet (vergleiche Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 17.8.2021 – 1 C 26.20, Randnummer 23), die aufenthaltsrechtlich von den örtlich zuständigen Ausländerbehörden zu vollziehen ist (vergleiche Bundestagsdrucksache 12/4450, Seite 24; Bundesverwaltungsgericht vom 17.09.2015 – 1 C 26/14, Randnummer 23 ff.).

Insoweit ist es für die Zuständigkeitszuweisung einer Rückführung unerheblich, ob diese in den zuständigen EU-Mitgliedsstaat oder den Herkunftsstaat erfolgt.

5. Wesentliche Ergebnisse

Im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe und auf der Grundlage der Rückmeldungen der Länder zu dem übersandten Fragebogen I konzentrierte sich die Diskussion im Wesentlichen auf drei Modelle:

- eine offene Einrichtung (Modell I)
- eine Einrichtung mit offenen aber auch geschlossenen Bestandteilen (gemischte Einrichtung) (Modell II)
- eine geschlossene Einrichtung (Modell III)

an Flughäfen, in denen Personen untergebracht werden können, deren Rückführung unmittelbar bevorsteht („ausreisefertige Personen“).

Bei den Modellen II und III stellte sich im Laufe der Diskussion heraus, dass eine Differenzierung dahingehend notwendig erscheint, ob sogenannte Dublin-Fälle mitbetrachtet werden sollen. Allerdings sind hierbei die engen unionsrechtlichen Anforderungen zu berücksichtigen, sofern das Modell einer geschlossenen Einrichtung verfolgt wird (Vorliegen einer Fluchtgefahr, Höchstdauer von 6 Wochen).

Die Anforderungen an die Modelle wurden wie folgt definiert:

5.1 offene Einrichtung - Modell I

Das erste Modell geht von einer offenen Einrichtung aus.

In dieser Einrichtung sollen

- vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen und diese unmittelbar bevorsteht,
- Personen, deren Abschiebung abgebrochen werden musste und die zeitnah wiederholt werden soll,
- Ausreisepflichtige aus Herkunftsländern, in die die Rückführung einfach erscheint,

untergebracht werden. In diesen Personenkreis sehen die Länder auch Familien mit Kindern inkludiert.

Ein Land vertrat die Ansicht, dass auch vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen und diese nicht unmittelbar bevorsteht, Dublin-Fälle und Fälle, in denen die Abschiebung in einen anderen Schengen-Staat absehbar ist, in der Einrichtung untergebracht werden sollten.

Es herrschte zwischen den Ländern Übereinstimmung darin, dass die Verweildauer innerhalb der Einrichtungen und die konkrete örtliche Lage der Einrichtung maßgeblich für deren Größe (und damit für die vorgehaltenen Unterbringungsplätze), aber auch für die gesellschaftliche Akzeptanz im Umfeld der Einrichtung und hinsichtlich der zu erwartenden Kosten sind.

Insgesamt schätzen die Länder eine Verweildauer von unter 48 Stunden bis zu einer Woche, bzw. nach den Vorstellungen eines Landes, bis zu einem Monat, längstens

jedoch bis Abschluss der Überstellungsmaßnahme in Dublin-Fällen, sofern sie in der Einrichtung untergebracht würden, als realistisch ein. Dabei ist zu beachten, dass die Unterbringungsdauer von Dublin-Fällen einen erheblichen Zeitraum umfassen kann, nämlich von dem Asylgesuch bis zum Abschluss der Überstellungsmaßnahme. Die Anforderungen an die Unterbringung unterscheiden sich in solchen Fällen daher zum Teil erheblich von denen einer Kurz- oder Zwischenunterbringung im Rahmen aufenthaltsrechtlicher Maßnahmen. Einheitliche Vorstellungen der Länder bestanden hierzu nicht.

Da sich die Länder ebenfalls darin einig waren, keine Großeinrichtung schaffen zu wollen, bestand Konsens zur denkbaren Größe der Einrichtung von rund 100 Plätzen.

Als Anhaltspunkte für die Bestimmung der konkreten Größe der Einrichtung könnten die jeweils höchsten Abschiebezahlen an deutschen Flughäfen dienen. Auch sollten vom Flughafen bereits regelmäßig Chartermaßnahmen durchgeführt werden. Die dazu notwendigen Daten könnten von der Bundespolizei erbeten werden.

Um eine möglichst durchgehende Belegung dieser Plätze und die damit angestrebte Steigerung der Abschiebungen (denn so könnten die Zuführungen zu den Flügen aus der Einrichtung sichergestellt werden und die Flüge / Maßnahmen eher ausgelastet werden) zu erreichen, sprachen sich die Länder für eine verstärkte Zusammenarbeit (hinsichtlich einer länderübergreifenden Nutzung der Plätze) untereinander aus.

Eine Verbringung von Personen in die Einrichtung soll erst dann erfolgen, wenn alle organisatorischen Vorarbeiten zur zeitnahen Abschiebung erfolgt sind.

Gegebenenfalls notwendige Verwaltungsvereinbarungen bei länderübergreifender Zusammenarbeit könnten erst geschaffen werden, wenn feststeht, wie die Einrichtungen tatsächlich aussehen soll und wer diese Einrichtungen bewirtschaftet.

Nach Auffassung des Bundes könnten kürzere Zuführungen vom Ausreisezentrum zum Flughafen durch die Bundespolizei unter Beachtung der Voraussetzungen der Amtshilfe und Organleihe erfolgen.

Eines der Länder wünscht die Unterstützungsleistung des Bundes durch Verbringung von Dublin-Fällen, sofern diese untergebracht werden können, dahingehend, dass der Bund in diesen Fällen die Verbringung in die Einrichtungen übernimmt. In allen anderen Fällen sollte der Bund die Länder im Rahmen der Amtshilfe bei Überführungsfahrten und im Betrieb der Einrichtung und der Bereitstellung notwendigen Personals unterstützen.

Ferner sei die Bereitstellung von disloziertem BAMF-Personal hinsichtlich Asylfolgeantragstellungen wünschenswert.

Ein Bundesland vertritt die Ansicht, dass der Bund die Zuführungen zum Flughafen aus den vom Standortbundesland zu tragenden und zu bewirtschaftenden Einrichtung heraus in Amtshilfe übernehmen sollte.

Anhand dieser Eckwerte trugen die Länder zusammen, welche konkreten Leistungen in den Einrichtungen vorgehalten werden sollten beziehungsweise, welche Voraussetzungen zur Errichtung der Ausreiszentren als notwendig erachtet werden.

Um ein Ausreisezentrum betreiben zu können, wären neben der Frage nach einer geeigneten Immobilie und der tatsächlichen Bauausführung noch Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Leitung und des dauerhaften Betriebs zu diskutieren.

Alle Länder bestätigten die Notwendigkeit, auch in einer offenen Einrichtung über Sicherheitspersonal und gegebenenfalls Sprachmittler verfügen zu können.

Grundsätzlich bestand Einvernehmen, dass disloziertes Personal des BAMF oder aber eine Außenstelle des BAMF sowie ein gesicherter Gerichtszugang sinnvoll erscheinen. Es könnten noch kurz vor oder während der Durchführung der Abschiebung Asylfolgeanträge gestellt werden, über die zu entscheiden wäre und gegen diese Entscheidung könnten Rechtsmittel eingelegt werden sowie Durchsuchungs- und Haftanträge gestellt werden müssen.

Der Rücktransport dafür zu der bisher zuständigen Außenstelle des BAMF bzw. dem bisher zuständigen Gericht entfielen. Die möglicherweise entstehenden Mehrkosten der Länder, in denen sich die Ausreisezentren befinden, könnten durch entsprechende Erstattungen durch die die Plätze in den Einrichtungen nutzenden Ländern kompensiert werden. Gleiches gilt für eine Stelle (Außenstelle Ausländerbehörde), die auch in der Einrichtung ausländerrechtliche Entscheidungen treffen kann und darf.

Die Erreichbarkeit eines medizinischen Dienstes wird von allen als notwendig erachtet.

Die Länder sprachen sich überwiegend dafür aus, dass psychologische Hilfsangebote unterbreitet werden sollen, da diese durchaus in der besonderen Atmosphäre eines Ausreisezentrums deeskalierend wirken können.

Transporte innerhalb Deutschlands wären nach Auffassung des Bundes durch die Landesbehörden zu realisieren, wenngleich einige Länder hier anderer Ansicht sind.

In Schleswig-Holstein könnten die Transporte durch den Verwaltungsvollzugsdienst erfolgen (Hinweis: länderübergreifende Vollzugsregelung, Staatsvertrag über den länderübergreifenden Einsatz von Verwaltungsvollzugskräften ist noch nicht in allen Ländern ratifiziert).

Sollten die in der Einrichtung durchzuführenden Maßnahmen (zunächst) scheitern, sollten die dort untergebrachten Personen vorerst in der Einrichtung verbleiben (zeitnahe Wiederholung der Maßnahme), dann aber wieder in die Zuständigkeiten der Länder übergeben werden, aus denen sie zu den Ausreisezentren gebracht wurden.

5.2 gemischte Einrichtung - Modell II

Die Mehrzahl der Länder sprach sich jedoch im Rahmen der Modelldiskussion dafür aus, gemischt ausgestaltete Ausreisezentren (Modell II) als mögliche Alternative zu betrachten. Die Anforderungen an dieses Modell wurden wie folgt definiert:

Im offenen Teil dieser Einrichtung sollen

- vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen und diese unmittelbar bevorsteht,
- Personen, deren Abschiebung abgebrochen werden musste und die zeitnah wiederholt werden soll,
- Ausreisepflichtige aus Herkunftsländern, in die die Rückführung einfach erscheint,

untergebracht werden. In diesem Personenkreis sehen die Länder auch Familien mit Kindern inkludiert.

Wenige Länder vertraten die Ansicht, dass auch vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen, diese aber nicht unmittelbar bevorsteht (u.a. sog. Dublin-Fälle und Fälle, bei denen die Abschiebung in einen anderen Schengen-Staat absehbar ist) in der Einrichtung untergebracht werden sollten.

In dem geschlossenen Teil der Einrichtung, so die Mehrheit der Länder, können nur vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen und die darüber hinaus, gemäß richterlichem Beschluss, die Voraussetzungen für den Ausreisegewahrsam bzw. die Abschiebungshaft nach dem Aufenthaltsgesetz erfüllen, untergebracht werden.

Der Personenkreis soll nicht auf Straftäter und Gefährder begrenzt werden. In den geschlossenen Einrichtungen sollten ferner keine Familien untergebracht werden. Ein Land wich davon ab und verwies darauf, dass lediglich Minderjährige bzw. Familien mit Minderjährigen, dort nicht untergebracht werden sollen.

Es herrschte zwischen den Ländern Übereinstimmung darin, dass die Verweildauer innerhalb der Einrichtungen und die konkrete örtliche Lage der Einrichtung maßgeblich für deren Größe (und damit für die vorgehaltenen Unterbringungsplätze), aber auch für die gesellschaftliche Akzeptanz im Umfeld der Einrichtung und hinsichtlich der zu erwartenden Kosten sind.

Insgesamt schätzen die Länder im offenen Bereich der Einrichtung eine Verweildauer von unter 48 Stunden bis zu einer Woche, bzw. nach den Vorstellungen eines Bundeslandes, bis zu einem Monat, längstens jedoch bis zum Ende der maßgeblichen Überstellungsfrist, für die Dublin-Fälle, sofern sie in der Einrichtung untergebracht würden, als realistisch ein.

Da sich die Länder ebenfalls darin einig waren, keine Großeinrichtung schaffen zu wollen, bestand Konsens zur denkbaren Größe des offenen Bereichs der Einrichtung von rund 100 Plätzen.

Die Bedarfe für Plätze im geschlossenen Bereich der Ausreisezentren gaben die Länder mit Werten von 20 bis zu 100 Plätzen an (Durchschnitt aller Länder: etwa 55 Plätze). Die Anzahl der notwendigen Plätze bezieht sich jedoch nicht auf den Bedarf pro Land, sondern stellt eine Schätzung je zu schaffender Einrichtung dar.

Neben dem geschätzten Bedarf sollte an dieser Stelle auch mitgedacht werden, bis zu welcher Größe einer Abschiebungseinrichtung oder eines Ausreisegewahrsams diese noch handhabbar und sozialverträglich nach innen, aber auch aus der Sicht der in der Umgebung dieser Einrichtungen lebenden Menschen, sein können.

Ein Land schlug vor, dass die Größe der Einrichtung unter Einbeziehung der Eckdaten des jeweiligen „großen Verkehrsflughafens“ bestimmt werden könnte.

Anhaltspunkte für die Bestimmung wären dann die jeweils höchsten Abschiebezahlen an deutschen Flughäfen. Auch sollten vom Flughafen bereits regelmäßig Chartermaßnahmen durchgeführt werden.

Aus der Reihe der Länder erfolgte der Hinweis, dass grundsätzlich zur Abdeckung potenziell sinnvoller Destinationen mehrere Ausreisezentren zu schaffen (Nord/Ost/Süd/West/Mitte) wären. Je mehr Zentren geschaffen würden, desto geringer wäre jeweils der Platzbedarf.

Um eine möglichst durchgehende Belegung dieser Plätze und die damit angestrebte Steigerung der Abschiebungen (denn so könnten die Zuführungen zu den Flügen aus der Einrichtung sichergestellt werden und die Flüge / Maßnahmen eher ausgelastet werden) zu erreichen, sprachen sich die Länder für eine verstärkte Zusammenarbeit (hinsichtlich einer länderübergreifenden Nutzung der Plätze) untereinander aus.

Eine Verbringung von Personen in die Einrichtung soll grundsätzlich erst dann erfolgen, wenn alle organisatorischen Vorarbeiten zur zeitnahen Abschiebung erfolgt sind.

Aus Sicht eines Landes ist über eine Nutzung der Plätze durch andere Länder hinaus (insbesondere Zuverlegung aus anderen Ländern vor Small Charter Returns (SCR)) keine Zusammenarbeit der Länder untereinander im engeren Sinne erforderlich, da die Ausreisezentren durch den Bund betrieben werden sollten.

Ferner wurde von einem anderen Land vorgeschlagen, dass eine anteilige Kostentragung (bei Belegung von Plätzen in anderen Ländern) denkbar wäre, etwa als „Kopfpauschale“ oder durch Fixkostenteilung. Die Herrichtung der Einrichtungen sollte der Bund übernehmen, beziehungsweise sich maßgeblich hieran beteiligen.

Ein anderes Land regte die Optimierung der Zuführung an, dieses könne insbesondere durch die Koordinierung der Fahrten (ggf. deren Bündelung) erfolgen. Auch hier wären die Voraussetzungen der Amtshilfe und Organleihe zu beachten.

Gegebenenfalls notwendige Verwaltungsvereinbarung bei länderübergreifender Zusammenarbeit könnten erst geschlossen werden, wenn klar ist, wie die Einrichtungen tatsächlich aussehen soll und wer diese Einrichtungen bewirtschaftet.

Nach Auffassung des Bundes könnten kürzere Überstellungsfahrten vom Ausreisezentrum zum Flughafen durch die Bundespolizei unter Beachtung der Voraussetzungen der Amtshilfe und Organleihe erfolgen.

Eines der Länder wünscht die Unterstützungsleistung des Bundes durch Verbringung von Dublin-Fällen, sofern diese Dublin-Fälle in der Einrichtung untergebracht werden können, dahingehend, dass der Bund in den Dublin-Fällen die Verbringung in die Einrichtungen übernimmt. In allen anderen Fällen sollte der Bund die Länder im Rahmen der Amtshilfe bei Überführungsfahrten und im Betrieb der Einrichtung und der Bereitstellung notwendigen Personals unterstützen.

Ferner sei die Bereitstellung von disloziertem BAMF-Personal hinsichtlich Asylfolgeantragstellungen wünschenswert.

Ein Bundesland vertritt die Ansicht, dass der Bund die Zuführungen zum Flughafen aus den vom Standortbundesland zu tragenden und zu bewirtschaftenden Einrichtung heraus in Amtshilfe übernehmen sollte.

Soweit nicht die Leitung der Einrichtung durch den Bund erfolge, sollte der Bund zumindest unterstützend bei der Suche beziehungsweise bei der Ertüchtigung von Liegenschaften wirken oder sich finanziell beteiligen, so die Ansicht eines anderen Landes.

Eine engere Verzahnung von Bundespolizei und Ländern bei der Auslastung/Verstärkung von Chartermaßnahmen wurde ebenfalls erwähnt.

Die Länder trugen zusammen, welche konkreten Leistungen in den Einrichtungen vorgehalten werden sollten bzw. welche Voraussetzungen zur Errichtung der Ausreisentren als notwendig erachtet werden.

Um ein Ausreisezentrum mit einem offenen und einem geschlossenen Bereich betreiben zu können, wären neben der Frage nach einer geeigneten Immobilie und der tatsächlichen Bauausführung noch Verantwortlichkeiten hinsichtlich der Leitung und des dauerhaften Betriebs zu diskutieren.

Alle Länder vertraten die Ansicht, dass die bauliche Ausgestaltung des geschlossenen Bereichs eines Ausreisezentrums den Maßstäben und Vorgaben für eine Abschiebehaftanstalt entsprechen müsse.

Die Beantragung von Ausreisegewahrsam und Abschiebungshaft sowie Überstellungshaft (Dublin) bei dem zuständigen Amtsgericht durch die Ausländerbehörde sollte vor der Verbringung in die Einrichtung erfolgen.

Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein verfügen über Landesgesetze zum Vollzug der Abschiebehaft bzw. des Ausreisegewahrsams. In Rheinland-Pfalz befindet sich ein solches Gesetz in Vorbereitung.

In den Einrichtungen müssen daher die landesspezifischen Vorgaben (wie etwa Art der Unterbringung, Ordnungsmaßnahmen, Beschwerderecht) beachtet werden.

Alle Länder bestätigten die Notwendigkeit, auch im offenen Bereich einer Einrichtung über Sicherheitspersonal verfügen zu können.

Sprachmittler sollen, unabhängig von der Ausgestaltung der Einrichtung, vorgehalten werden, um die Kommunikation zu erleichtern. Die Möglichkeit einer

situationsabhängigen Beziehung von Sprachmittlern erschien den meisten Ländern auch ausreichend.

Grundsätzlich bestand Einvernehmen, dass disloziertes Personal des BAMF oder aber eine Außenstelle des BAMF sowie ein gesicherter Gerichtszugang sinnvoll erscheinen. Es könnten noch kurz vor oder während der Durchführung der Abschiebung Asylfolgeanträge gestellt werden, über die zu entscheiden wäre (gegen diese Entscheidung könnten Rechtsmittel eingelegt werden) sowie Durchsuchungs- und Haftanträge gestellt werden müssen.

Hinzu käme, wegen des Freiheitsentzuges, die Notwendigkeit, ein nach § 416 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) örtlich zuständiges Amtsgericht in der Nähe anrufen zu können.

Der Rücktransport dafür zu der bisher zuständigen Außenstelle des BAMF bzw. dem bisher zuständigen Gericht entfielen. Die möglicherweise entstehenden Mehrkosten der Länder, in denen sich die Ausreisezentren befinden, könnten durch entsprechende Erstattungen durch die die Plätze in den Einrichtungen nutzenden Ländern kompensiert werden. Gleiches gilt für eine Stelle (Außenstelle Ausländerbehörde), die auch in der Einrichtung ausländerrechtliche Entscheidungen treffen kann und darf.

Mehrheitlich betonten die Länder, dass Justiz- und Verwaltungspersonal, dass besonders geschult oder ausgebildet sein muss, vorzuhalten sei.

Die Erreichbarkeit eines medizinischen Dienstes wird von allen als notwendig erachtet.

Die Länder sprachen sich überwiegend dafür aus, dass psychologische Hilfsangebote unterbreitet werden sollen, da diese durchaus in der besonderen Atmosphäre eines Ausreisezentrums, insbesondere im geschlossenen Bereich, deeskalierend wirken können.

Transporte innerhalb Deutschlands wären durch die Landesbehörden zu realisieren, wengleich einige Länder hier anderer Ansicht sind.

Ein Land betonte, dass die Transporte durch den landeseigenen Verwaltungsvollzugsdienst erfolgen könne (Hinweis: länderübergreifende Vollzugsregelung, Staatsvertrag über den länderübergreifenden Einsatz von Verwaltungsvollzugskräften ist noch nicht in allen Ländern ratifiziert).

Auch die Verbringung der Personen in die Einrichtungen sollte durch die jeweiligen Landesbehörden vorgenommen werden, ebenso die Überstellung zum Flughafen, wengleich einige Länder die Auffassung vertraten, dass der Transport am Tag der Abschiebung durch die Bundespolizei organisiert werden sollte, um damit die Landespolizeien zu entlasten

Sollten die in der Einrichtung durchzuführenden Maßnahmen (zunächst) scheitern, sollen die dort untergebrachten Personen vorerst in der Einrichtung verbleiben (zeitnahe Wiederholung der Maßnahme), dann aber wieder in die Zuständigkeiten der Länder übergeben werden, aus denen sie zu den Ausreisezentren gebracht wurden.

5.3 geschlossene Einrichtung - Modell III

Das dritte Modell geht von einer geschlossenen Einrichtung aus.

Auch diese Einrichtung soll ausschließlich zur Durchsetzung der Ausreisepflicht (Abschiebung) dienen, wobei der Bund, nach Auffassung eines Landes, bei der Vorbereitung und Durchführung der Abschiebung mehr Verantwortung als bislang übernehmen muss.

Mehrheitlich waren die Länder der Auffassung, dass dort nur vollziehbar Ausreisepflichtige, bei denen alle Voraussetzungen für die zeitnahe Rückführung vorliegen, untergebracht werden können und die darüber hinaus, gemäß richterlichem Beschluss, die Voraussetzungen für den Ausreisegewahrsam bzw. die Abschiebungshaft nach dem Aufenthaltsgesetz erfüllen.

Der Personenkreis soll nicht auf Straftäter und Gefährder begrenzt werden. In den geschlossenen Einrichtungen sollten ferner keine Familien untergebracht werden. Ein Land wich davon ab und verwies darauf, dass lediglich Minderjährige beziehungsweise Familien mit Minderjährigen, dort nicht untergebracht werden sollen.

Die Bedarfe für Plätze in Ausreisezentren dieses Modells gaben die Länder mit Werten von 20 bis zu 100 Plätze an (Durchschnitt aller Länder: etwa 55 Plätze). Die Anzahl der notwendigen Plätze bezieht sich jedoch nicht auf den Bedarf pro Land, sondern stellt eine Schätzung je zu schaffender Einrichtung dar.

Neben dem geschätzten Bedarf sollte an dieser Stelle auch mitgedacht werden, bis zu welcher Größe einer Abschiebungshafteinrichtung oder eines Ausreisegewahrsams diese noch handhabbar und sozialverträglich nach innen, aber auch aus der Sicht der in der Umgebung dieser Einrichtungen lebenden Menschen, sein können.

Ein Land schlug vor, dass die Größe der Einrichtung unter Einbeziehung der Eckdaten des jeweiligen „großen Verkehrsflughafens“ bestimmt werden könnte.

Anhaltspunkte für die Bestimmung wären dann die jeweils höchsten Abschiebezahlen an deutschen Flughäfen. Auch sollten vom Flughafen bereits regelmäßig Chartermaßnahmen durchgeführt werden.

Aus der Reihe der Länder erfolgte der Hinweis, dass grundsätzlich zur Abdeckung potenziell sinnvoller Destinationen mehrere Ausreisezentren zu schaffen (Nord/Ost/Süd/West/Mitte) wären. Je mehr Zentren geschaffen würden, desto geringer wäre jeweils der Platzbedarf.

Um eine möglichst durchgehende Belegung dieser Plätze und die damit angestrebte Steigerung der Abschiebungen (siehe Modell I) zu erreichen, sprachen sich die Länder für eine verstärkte Zusammenarbeit (hinsichtlich einer länderübergreifenden Nutzung der Plätze) untereinander aus.

Die einhellige Sichtweise der Länder zugrunde gelegt, dass die Ausreisezentren durch den Bund betrieben werden sollen, ist über eine Nutzung der Plätze durch andere Länder hinaus (insbesondere Zuverlegung aus anderen Ländern vor Small Charter Returns (SCR)) keine Zusammenarbeit der Länder untereinander im engeren Sinne erforderlich, da die Ausreisezentren durch den Bund betrieben werden sollten.

Ferner wurde von einem anderen Land vorgeschlagen, dass eine anteilige Kostentragung (bei Belegung von Plätzen in anderen Ländern) denkbar wäre, etwa als „Kopfpauschale“. Die Herrichtung der Einrichtungen sollte der Bund übernehmen, beziehungsweise sich maßgeblich hieran beteiligen.

Ein anderes Land regte die Optimierung der Zuführung im Rahmen der Amtshilfe an, dieses könne insbesondere durch die Koordinierung der Fahrten (gegebenenfalls deren Bündelung) erfolgen.

Verwaltungsvereinbarungen könnten erst geschlossen werden, wenn klar ist, wie diese Einrichtungen aufgebaut und betrieben werden.

Nach Auffassung des Bundes könnten kürzere Überstellungsfahrten vom Ausreisezentrum zum Flughafen durch die Bundespolizei unter Beachtung der Voraussetzungen der Amtshilfe und Organleihe erfolgen.

Ein Land wiederholte die bereits in der ersten Abfrage (Fragenkatalog) geäußerten Wünsche:

- Errichtung und Betrieb der Einrichtung durch Bundespolizei bzw. sonstige Beschäftigte des Bundes.
- Mit Übergabe der Ausreisepflichtigen an die Ausreiseeinrichtung umfassende Amtshilfe durch Bundespolizei.
- Transport zum Flugzeug am Tag der geplanten Maßnahme durch Bundespolizei.

Aus der Sicht eines anderen Landes wäre eine Unterstützung des Bundes durch Abordnung von Personal vorstellbar (nicht zwingend Bundespolizei). Zudem erscheine die Bereitstellung von disloziertem BAMF-Personal hinsichtlich möglicher Asylfolgeantragstellungen wünschenswert.

Wünschenswert erschien nach Angabe eines Landes ebenfalls, dass der Bund in Dublin-Fällen die Verbringung in die Einrichtungen übernehme. In allen anderen Fällen sollte der Bund die Länder im Rahmen der Amtshilfe bei Überführungsfahrten und die Länder im Betrieb der Einrichtung und der Bereitstellung notwendigen Personals unterstützen.

Soweit nicht die Leitung der Einrichtung durch den Bund erfolge, sollte der Bund zumindest unterstützend bei der Suche beziehungsweise bei der Ertüchtigung von Liegenschaften wirken oder sich finanziell beteiligen, so die Ansicht eines anderen Landes.

Eine engere Verzahnung von Bundespolizei und Ländern bei der Auslastung/Verstärkung von Chartermaßnahmen wurde ebenfalls erwähnt.

Da es sich bei einer Unterbringung in einer geschlossenen Einrichtung um eine freiheitsentziehende Maßnahme handelt, müsste die Einrichtung als Ausreisegewahrsam oder als Abschiebehaftanstalt errichtet werden.

Alle Länder vertraten die Ansicht, dass die bauliche Ausgestaltung eines geschlossenen Ausreisezentrums den Maßstäben und Vorgaben für eine Abschiebehaftanstalt entsprechen müsse.

Die Beantragung von Ausreisegewahrsam und Abschiebehaft bei dem zuständigen Amtsgericht durch die Ausländerbehörde sollte vor der Verbringung in die Einrichtung erfolgen.

Die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Schleswig-Holstein verfügen über Landesgesetze zum Vollzug der Abschiebehaft bzw. des Ausreisegewahrsams. In Rheinland-Pfalz befindet sich ein solches Gesetz in Vorbereitung.

In den Einrichtungen müssen daher bei einem Betrieb durch das jeweilige Land die landesspezifischen Vorgaben (wie etwa Art der Unterbringung, Ordnungsmaßnahmen, Beschwerderecht) beachtet werden.

Die Einrichtungen sind personell, materiell und finanziell von den Ländern auszustatten, wenngleich einige Länder auch hier die bereits in der Auftaktsitzung geäußerten Maximalforderungen erneut geltend machten, indem sie fordern, dass der Bund die Einrichtungen (gegebenenfalls im Wege der Amtshilfe) betreiben bzw. bewirtschaften solle und die Rückführung der in den Einrichtungen untergebrachten Ausländer ebenfalls im Wege der Amtshilfe übernehme.

Die Verbringung der Personen in die Einrichtungen sollte durch die jeweiligen Landesbehörden vorgenommen werden, die finale Überstellung zum Abflug könnte nach Auffassung einiger Länder durch die jeweiligen Landesbehörden erfolgen, nach Auffassung einiger anderer Länder sollte der Transport am Tag der Abschiebung jedoch durch die Bundespolizei organisiert werden, um damit die Landespolizeien zu entlasten.

Schleswig-Holstein führt aus, dass die Zuführung in die Einrichtung durch den landeseigenen Verwaltungsvollzugsdienst erfolgen könnte. (Auch hier wird auf die länderübergreifenden Vollzugsregelungen aufmerksam gemacht, der Staatsvertrag über den länderübergreifenden Einsatz von Verwaltungsvollzugskräften ist noch nicht in allen Ländern ratifiziert.)

Der Bund sollte, so eine Mindermeinung, in sogenannten Dublin-Fällen die entsprechenden Aufgaben vollständig übernehmen.

Der technische Ablauf der Abschiebung gestaltet sich in einer geschlossenen Einrichtung wie in einer offenen Einrichtung, wenngleich bei in Abschiebungshaft befindlichen und schon vorher inhaftierten Personen umfangreichere Sicherheitsmaßnahmen erforderlich würden.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wären in beziehungsweise an den Einrichtungen Außenstellen oder Dienststellen folgender Behörden notwendig: Verwaltungsgericht, BAMF, Ausländerbehörde und der ärztliche / psychologische Dienst (ggf. Sozialarbeiter, Sprachmittler). Die teilweise weitergehenden landesrechtlichen Regelungen und Vorgaben bleiben unberührt.

Hinzu käme, wegen des Freiheitsentzuges, die Notwendigkeit, ein nach § 416 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) örtlich zuständiges Amtsgericht in der Nähe anrufen zu können und die Notwendigkeit, Justiz- und Verwaltungspersonal, das nach der

überwiegenden Ansicht der Länder besonders geschult oder ausgebildet sein müsse, vorzuhalten.

5.4 mögliche Standorte

Brandenburg würde sich unter Berücksichtigung der tatsächlichen Ausgestaltung und der politischen Meinungslage der Errichtung einer entsprechenden Einrichtung in der Nähe des Flughafens Berlin Brandenburg grundsätzlich nicht verschließen, wenn ein „mehr“ in der Übernahme von Aufgaben und Zuständigkeiten durch den Bund bestünde.

Die Bereitschaft Hessens, eine Ausreiseeinrichtung auf seinem Territorium vorzuhalten, hänge nach dortiger Mitteilung maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung einer solchen, insbesondere von einer möglichst vollständigen Verantwortungsübernahme des Bundes für Errichtung, Betrieb und Unterhaltung, ab.

Für Nordrhein-Westfalen stelle sich die Frage nach einem möglichen zusätzlichen Standort in Trägerschaft des Landes derzeit nicht, da Nordrhein-Westfalen mit der Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige in Büren Kapazitäten vorhalte, die bereits auch von anderen Bundesländern genutzt würden.

Der Freistaat Sachsen teilte mit, grundsätzlich bereit zu sein, als Standort für eine Ausreiseeinrichtung zu dienen, wenn diese als geschlossene Einrichtung durch den Bund betrieben werde (einschließlich Dublin-Fälle)

5.5 Kosten

Die Kosten für die Errichtung eines Ausreisezentrums in der Nähe eines Flughafens werden in starker Abhängigkeit von Bautyp (offen/geschlossen), Bauart (Bestandsgebäude, Modulbau oder Containerbauweise) und der konkreten Lage (direktes Flughafengelände oder Umkreis) stehen.

Des Weiteren kann die tatsächliche Unterbringungskapazität der Einrichtung für mögliche Bau-/Miet- und Personalkosten maßgeblich entscheidend sein. Vor diesem Hintergrund wäre zum jetzigen Zeitpunkt eine grobe Kostenschätzung – ohne weitere Details – nur schwer möglich.

Bei einer speziellen Hafteinrichtung zum Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, würden mit Blick auf die Anforderungen an Sicherheitsstandards besondere Vorkehrungen erforderlich.

Darüber hinaus wäre für den 24/7-Betrieb einer solchen Einrichtung staatliches Vollzugspersonal zwingend erforderlich.

Es wird davon ausgegangen, dass sogenannte Schlüsselfunktionen sowohl bei kleineren als auch größeren Einrichtungen zu besetzen wären. Dadurch könnte der Personalbedarf bei kleineren Einrichtungen verhältnismäßig höher ausfallen, als bei Einrichtungen mit einer größeren Unterbringungskapazität.

Nach der Einschätzung eines Landes würde man für eine Unterbringungskapazität von bis 25 Untergebrachten voraussichtlich 30 Fachstellen (Vollzeitäquivalente - VZÄ)

benötigen. Eine Einrichtung mit einer Unterbringungskapazität von weit über 100 Untergebrachten könnte dagegen mit schätzungsweise 50 - 70 Fachstellen (VZÄ) betrieben werden. Dieser Schätzung schlossen sich weitere Länder an. Die staatlichen Personalkosten können nach den hier vorliegenden Erkenntnissen für 70 Fachstellen auf rund 3.000.000 Euro pro Jahr grob geschätzt werden. Die Notwendigkeit einen privaten Sicherheitsdienst zur Entlastung des staatlichen Personals flankierend einzusetzen, müsste ebenfalls in Betracht gezogen werden und würde bei Beauftragung weitere (erhebliche) Kosten verursachen.

Tatsächliche Kosten für die Errichtung eines Ausreisezentrums in der Nähe eines Flughafens, insbesondere anfallender Baukosten, lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht quantifizieren. Nach den hier vorliegenden Erfahrungen dürfte eine größere Haftanstalt (100 - 200 Plätze) in einem Mietmodell (inklusive Personal und zusätzlicher Sachmittel) mindestens Mittel in Höhe von 5 – 15 Millionen Euro pro Jahr im Werkbetrieb benötigen.

Das Land Hamburg gibt an, dass es sich bei dessen jährlicher Kostenbeteiligung an der Abschiebungshaftanstalt Glücksstadt um ein Drittel der Gesamtkosten (da gemeinschaftlich mit Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern betrieben) handelt und sich diese auf jährlich 6 Millionen Euro beläuft.

Darin sind fixe, belegungsunabhängige Kosten in Höhe von 4 Millionen Euro enthalten. Diese resultieren insbesondere aus der Beteiligung an den Bau- und Herrichtungskosten, an der Grundmiete sowie aus der Beteiligung Hamburgs an den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungskosten und den anfallenden Personalkosten Schleswig-Holsteins. Anfallende variable, belegungsabhängige Kosten, wie beispielsweise Verpflegungskosten, Kosten für Wachdienste und ärztliche Versorgung sowie soziale Beratungsangebote, wurden mit geschätzten Werten in Höhe von rund 2.000.000 Euro eingerechnet (alle Daten stammen aus dem Jahr 2020, so das Land Hamburg).

Bayern führt aus, dass die Gesamtausgaben (für einen Neubau einer vergleichbaren Einrichtung) rund 57,8 Millionen Euro betragen. Die notwendigen Stellen in der Einrichtung verursachen insgesamt unter Zugrundelegung der für 2023 festgelegten durchschnittlichen Stellengehälter jährliche Personalkosten von rund 3.136.200 Euro, was durchschnittlichen monatlichen Personalkosten von 261.350 Euro entspricht.

6. Rechtliche Bewertung

6.1 einer alleinigen Errichtung und Betrieb solcher Ausreisezentren durch den Bund

Nach geltendem Recht liegt der Vollzug der für die Abschiebung relevanten Regelungen entsprechend der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nach Artikel 30, 83 GG im Zuständigkeitsbereich der Länder. Damit verbunden ist für die Länder die Pflicht, die Vollzugsaufgaben eigenverantwortlich wahrzunehmen und Organisation, Zuständigkeit und Verfahren des Vollzugs zu bestimmen.

Die seitens einiger Länder geforderte Errichtung und der Betrieb solcher Ausreisezentren allein durch den Bund („Bundesausreisezentren“) begegnet im Ergebnis erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Für den Bereich des Dublin-Vollzugs und die dort dargelegten divergierende Rechtsmeinung einzelner Länder wird auf die Ausführungen unter 6.2 verwiesen

Zwar kann der Bund nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, selbstständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten und damit die Verwaltungszuständigkeit an sich ziehen.

Neben dem Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz – hier für das Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 4 GG) und für die Angelegenheiten der Flüchtlinge (Artikel 74 Absatz 1 Nummer 6 GG) – ist Voraussetzung für die Anwendbarkeit von Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG jedoch, dass die neue Aufgabe der Sache nach zentral für das gesamte Bundesgebiet von einer einzigen Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder wahrgenommen werden kann². Nach Auffassung der Länder, die für den Bund nachvollziehbar und plausibel ist, ist eine solche zentrale Aufgabenwahrnehmung bei Abschiebungen und Rückführungen sowohl aus tatsächlichen Gründen als auch mit Blick auf die Akzeptanz einer entsprechenden Großeinrichtung in der Bevölkerung nicht darstellbar. Eine Aufgabenübernahme durch den Bund nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG scheidet unter diesen Voraussetzungen aus.

Nach abweichender Auffassung des Landes Sachsen-Anhalt käme das BAMF gemäß Artikel 87 Absatz 3 S. 1 GG als bestehende Bundesoberbehörde zumindest für Dublin-Fälle in Betracht

Auch eine Übertragung der Aufgabe nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 GG auf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Erwachsen dem Bund auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 GG bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden. Damit ist die Errichtung bundeseigener Mittel- und Unterbehörden nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 GG nur unter wesentlich strengeren Voraussetzungen möglich als die Errichtung einer selbstständigen Bundesoberbehörde nach Artikel 87 Absatz 3 Satz 1 GG. Mit Blick auf die grundgesetzlich vorgegebene Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ist

² Vgl. z.B. BVerfGE 14, 197, 211 und BVerwGE 35, 141, 145.

Artikel 87 Absatz 3 Satz 2 GG zudem restriktiv auszulegen. Der Bund soll nur in begründeten Ausnahmefällen eine neue Verwaltungsstruktur in der Fläche schaffen und damit in den Verwaltungsraum der Länder eindringen können³.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine dem Bund neu zugewachsene Aufgabe angenommen werden kann, ist umstritten. In der Literatur werden vielfach gänzlich neue oder jedenfalls erst nach Inkrafttreten des Grundgesetzes entstandene Aufgaben vorausgesetzt⁴. Beide Kriterien dürften Abschiebungen nicht erfüllen. Aber auch wenn man eine bislang von den Ländern wahrgenommene und nur für den Bund neue Aufgabe ausreichen lässt⁵, müsste jedenfalls ein dringender Bedarf für eine Verwaltung durch bundeseigene Mittel- und Unterbehörden bestehen.

Vorausgesetzt wird hier, dass eine Erledigung der betreffenden Aufgaben in anderer organisatorischer Weise nicht möglich ist⁶ oder nicht sachgerecht wäre⁷. Eine temporäre Überlastung einzelner oder aller Länder dürfte als dringender Bedarf für eine dauerhafte Aufgabenverschiebung von den Ländern zum Bund und den Aufbau einer neuen Verwaltungsstruktur ebenso wenig ausreichen wie eine fehlende Verwaltungsvorsorge auf Länderseite. Es ist auch nicht ersichtlich, dass sich die tatsächlichen Voraussetzungen für Abschiebungen so verändert hätten, dass die Unterbringung und Versorgung von rückzuführenden Ausländern nicht mehr von den Ländern, sondern durch eine dislozierte und hierarchisch gegliederte neue Bundesverwaltung wahrgenommen werden müsste. Dies gilt umso mehr, als der größte Teil der dabei anfallenden Teilaufgaben wie die Organisation und Leitung großer Unterbringungseinheiten, die Unterbringung in geschlossenen Einrichtungen (einschließlich der damit verbundenen baulichen Anforderungen und Bewachungsaufgaben), Gesundheitsversorgung oder Kinder- und psychosoziale Betreuung auch außerhalb von Rückführungsangelegenheiten in den originären Zuständigkeitsbereich der Länder (beziehungsweise ihrer Kommunen) fallen, während der Bund hier über keinerlei verwaltungspraktische Erfahrung verfügt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts macht es „die Entscheidung der Verfassung, die Polizeigewalt in die Zuständigkeit der Länder zu verweisen und aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit, der Bundesstaatlichkeit und des Grundrechtsschutzes den Ausnahmefall einer Bundespolizei in der Verfassung zu begrenzen“, erforderlich, das Gepräge des Bundesgrenzschutzes als einer Sonderpolizei zur Sicherung der Grenzen des Bundes (Artikel 87 Absatz 1 Satz 2 in Verbindung mit Artikel 73 Nummer 5 GG) und zur Abwehr bestimmter, das Gebiet oder die Kräfte eines Landes überschreitender Gefahrenlagen (Artikel 35 Absatz 2 und 3, 91, 115f Absatz 1 Nummer 1 GG) zu wahren. Der Bundesgrenzschutz darf nicht zu einer allgemeinen,

³ Vgl. Sauer in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 215 Juni 2022, Art. 87 Rn. 184.

⁴ Vgl. etwa Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 87 Rn. 274 f; Burgi in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 87 Rn. 111.

⁵ So etwa Sauer in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 215 Juni 2022, Art. 87 Rn. 188.

⁶ Ibler in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 103. EL Januar 2024, Art. 87 Rn. 275; Burgi in Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Auflage 2024, Art. 87 Rn. 112.

⁷ Vgl. Sauer in Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Lfg. 215 Juni 2022, Art. 87 Rn. 188; Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 87 Rn. 75 f.

mit den Landespolizeien konkurrierenden Bundespolizei ausgebaut werden und damit sein Gepräge als Polizei mit begrenzten Aufgaben verlieren.“

Diese vom Bundesverfassungsgericht formulierten Beschränkungen für die Übertragung weiterer Aufgaben auf die Bundespolizei sind im vorliegenden Fall insbesondere dann zu berücksichtigen, wenn die Bundespolizei nicht nur beim Grenzübertritt, etwa der Begleitung der betroffenen Ausländer bei der Rückführung in das jeweilige Herkunftsland, eingebunden sein soll, sondern auch im Vorfeld, etwa bei der Zuführung der Betroffenen zum Flughafen.

Insgesamt ergibt sich daher nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, dass eine Zuständigkeitsübertragung für die Errichtung und den Betrieb von Ausreisezentren auf Bundesbehörden im vorliegenden Kontext erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.

Der Ansatz, nach dem einzelne Länder freiwillig ihre Verwaltungskompetenzen für den Bereich der Abschiebung vollständig auf den Bund übertragen, begegnet ebenfalls durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht parteidispositiv⁸.

Sofern Ausreisezentren künftig von Bund und Ländern unabhängig von den bisherigen Zuständigkeiten gemeinschaftlich betrieben werden sollen, dürfte es sich dabei um eine verfassungsrechtlich unzulässige Mischverwaltung handeln. Sie könnte nur durch eine entsprechende Grundgesetzänderung ermöglicht werden.

6.2 einer vollständigen Übernahme der Dublin-Verfahren durch den Bund

Eine, von den Ländern geforderte, Übernahme weiterer Aufgaben im Dublin-Verfahren durch den Bund begegnet nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat den gleichen verfassungsrechtlichen Vorbehalten, die unter 6.1 ausgeführt wurden.

Einige Länder berufen sich für eine abweichende Rechtsauffassung diesbezüglich unter anderem auf zwei Entscheidungen (Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17.09.2014 – 2 BvR 939/14 sowie Beschluss des Verwaltungsgerichtshofes Mannheim vom 5.10.2023 – 11 S 884/23), wonach nach Auffassung einiger Länder zumindest die zweite Entscheidung ausdrücklich ausführt, dass die Länder das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge in den Fällen des § 34a Abs. 1 AsylG bei der Durchführung von Abschiebungen unterstützten, dies „aber nur im Wege der Amtshilfe (§§ 4 ff. VwVfG)“ (Randnummer 17-20).

Nach Auffassung des Bunds beziehen sich beide Entscheidungen auf die Prüfung und Feststellung zielstaats- sowie inlandbezogener Abschiebungshindernisse in Dublin-Verfahren, nicht hingegen auf die Zuständigkeit für den tatsächlichen Vollzug der Überstellung.

⁸ Vgl. BVerfGE 157, 223, 255 (Rn. 84).

6.3 von Unterstützungsmöglichkeiten der Länder durch den Bund

6.3.1 Voraussetzungen einer Amtshilfe und Organleihe

Unterstützungsleistungen für die Länder durch den Bund sind im Rahmen der Amtshilfe nur eingeschränkt möglich.

Amtshilfe ist das Verwaltungshandeln einer Behörde auf Ersuchen einer von ihr unabhängigen anderen Behörde, wenn die ersuchende Behörde in einem Einzelfall eine ihr obliegende Aufgabe ausnahmsweise nicht mit eigenen Mitteln erfüllen kann oder darf. Amtshilfe in diesem Sinne ist eine nur ergänzende Hilfe (vergleiche zum Beispiel § 1 Absatz 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)). Sie wird von der handelnden Behörde zugunsten eines fremden Verfahrens einer anderen Behörde erbracht. Sie bezieht sich demgemäß regelmäßig nur auf bestimmte Teilakte (etwa Ermittlung des Sachverhalts, Vollzug eines Verwaltungsakts) des von der ersuchenden Behörde begonnenen und geführten Hauptverfahrens. Ein Wechsel der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der Behörde des Hauptverfahrens (ersuchende Behörde) auf die Behörde des Unterstützungs- beziehungsweise Amtshilfeverfahrens (ersuchte Behörde) findet nicht statt. Die Amtshilfe bewirkt auch im Übrigen keine Veränderung der gesetzlich festgelegten Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz und verschafft ersuchenden oder ersuchten Behörden keine Erweiterung oder Veränderung ihrer (Eingriffs-)Befugnisse.

Von der Organleihe, die auf Dauer oder auf längere Zeit vorgesehen ist, unterscheidet sich die Amtshilfe dadurch, dass sie nur auf bestimmte Einzelfälle bezogen ist.

Die Organleihe ist dadurch gekennzeichnet, dass das Organ eines Rechtsträgers ohne Verlagerung von Kompetenzen ermächtigt und beauftragt wird, einen Aufgabenbereich eines anderen Rechtsträgers im Außenverhältnis wahrzunehmen und dabei in dessen Namen zu handeln. Das entlehene Organ wird als Organ des Entleihers tätig, dessen Weisungen es unterworfen ist und dem die von dem geliehenen Organ getroffenen Maßnahmen und Entscheidungen zugerechnet werden. Ebenso wie bei der Amtshilfe unterstützt ein Verwaltungsträger hierbei einen anderen allein durch Zurverfügungstellung von personellen und (oder) sachlichen Mitteln. Von der Amtshilfe unterscheidet sich die Organleihe aber dadurch, dass sie nicht auf einen Einzelfall beschränkt wird, sondern vielfach auf eine gewisse Dauer angelegt ist. Da es sich bei der Organleihe aber letztlich auch um die Durchbrechung der an sich bestehenden Aufgabenwahrnehmungsverantwortung handelt, kommt diese Zuhilfenahme fremder Einrichtungen nur für eng umgrenzte Aufgabenfelder und nur bei Vorliegen besonderer sachlicher Gründe in Betracht⁹.

So verfügt der Bund derzeit nicht über einen Justizdienst, der zum Betrieb der geschlossenen Einrichtungsteile zwingend notwendig ist. Entsprechende Vollzugsregelungen bestehen ebenfalls nicht.

Vor dem Hintergrund der drei diskutierten Modelle und den darin genannten Prozessschritten wäre eine Unterstützung durch den Bund bei Übernahme folgender Einzelaufgaben durch ihn rechtlich wie folgt zu bewerten:

⁹ BVerfGE 119, 331, 367 und 370.

6.3.2 bereits stattfindende Unterstützung der Länder durch den Bund

Nach geltender Rechtslage obliegt die Rückführung ausländischer Staatsangehöriger originär den Ausländerbehörden, den Polizeien der Länder sowie der Bundespolizei. Aufgrund der geografischen Lage Deutschlands werden Rückführungen in Herkunftsländer fast ausnahmslos auf dem Luftweg mit Lienen- und Charterflügen vollzogen, wobei die Sicherheitsbegleitung in großem Maße durch Personal der Bundespolizei oder aufgrund von Absprachen der Bundespolizei mit privaten Sicherheitspersonal der Luftverkehrsgesellschaften erfolgt. Soweit möglich hat der Bund mit einigen Herkunftstaaten auch die Begleitung von Rückführungen durch Sicherheitspersonal der Herkunftstaaten geregelt. Gleichermäßen unterstützt die Bundespolizei auch bei begleiteten Überstellungen von Dublin-Fällen an den Land-, Luft- und Seegrenzen Deutschlands. Zudem unterstützt der Bund in Zusammenarbeit von BAMF und Bundespolizei bei der Passersatzpapierbeschaffung für Personen aus schwierigen Staaten.

Nach Auffassung Sachsen-Anhalts erfolgt die Unterstützung des Bunds in Gestalt der Amtshilfe (§§ 71 Abs.3 Nr.7, 75 Nr. 13 AufenthG).

6.3.3 Zuführung zu den Ausreiseeinrichtungen

Den Transport der in die Ausreiseeinrichtungen in der Nähe von Flughäfen zu überführenden Personen könnte aus Sicht der Länder durch die Bundespolizei übernommen werden. Für die Anwendung von Zwangsmitteln müssten Vollzugskräfte vor Ort eingesetzt werden (Herausholen aus der Wohnung). Es bestehen jedoch verfassungsrechtliche Bedenken, da hiesigen Erachtens – unabhängig von der Frage, ob es sich um einen Fall der Amtshilfe oder der Organleihe handeln würde – Zweifel am Vorliegen der notwendigen Voraussetzungen bestehen (siehe 6.3.1).

Der Transport von ausreisepflichtigen Personen in die Ausreiseeinrichtungen bliebe daher weiterhin bei den zuständigen Ausländerbehörden und Polizeien der Länder.

6.3.4 Betrieb einer solchen Einrichtung

Die Übernahme des Betriebs einer solchen Einrichtung würde verschiedenen Aufgaben umfassen. Dazu gehören die Bereitstellung der Verpflegung, die Organisation der Reinigungsdienste, das Vorhalten von Sprachmittlern und medizinischer und psychosozialer Dienste und wäre für den Bund gegebenenfalls im Wege der Organleihe möglich, die einer besonderen fachlichen Begründung bedürfte (siehe 6.3.1). Bereits bei der Entwicklung der Modelle wurden entsprechende Anforderungen der Länder berücksichtigt. Teilweise sind die Anforderungen an die Verpflegung, die Reinigung der Einrichtungen und die medizinische oder psychosoziale Betreuung innerhalb der Einrichtungen durch landesrechtliche Vorgaben geregelt.

6.3.5 Rückkehrberatung

Einige Länder vertraten die Ansicht, dass in den Ausreisezentren keine Beratung zur freiwilligen Rückkehr stattfinden sollte, da die Einrichtungen dazu errichtet würden, um den letzten Schritt der nicht freiwilligen Ausreise, die Rückführung, zu realisieren. Die wenigen Länder, die die Errichtung eines offenen Ausreisezentrums bevorzugen, sehen dort auch die Notwendigkeit der Rückkehrberatung gegeben. Zur Möglichkeit der freiwilligen Rückkehr beraten bundesweit verschiedene staatliche und nichtstaatliche Akteure. Hierbei kann es sich zum Beispiel um Sozial- oder Ausländerbehörden (ABH), Wohlfahrtsverbände, Nichtregierungsorganisationen (NGO) oder andere Organisationen, sowie um das BAMF handeln. Die Länder werden durch die genannten Institutionen und Einrichtungen bereits jetzt umfangreich unterstützt. Im Auftrag von Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland führt das BAMF die Rückkehrberatung in Erstaufnahmeeinrichtungen dieser Länder durch.

6.3.6 im Falle einer geschlossenen Einrichtung - Wachdienste

Der Bund selbst verfügt bislang – mit Ausnahme der bei den Bundesgerichten eingesetzten Justizwachtmeistern, deren Aufgaben nur eingeschränkt vergleichbar sind – über kein eigenes Personal mit Vorbildung und Erfahrung in der längerfristigen Gewahrsamsbetreuung. Notwendig wäre daher weiterhin der Einsatz von Justizvollzugskräften der Länder und – sofern erforderlich und gewünscht - ergänzend die Einstellung von Anwärtern durch den Bund und eine Beteiligung an der Justizvollzugsausbildung der Länder und die Einrichtung einer eigenen Vollzugslaufbahn beim Bund. Für die Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen und der Schaffung einer Ausbildungsordnung wäre ein Zeitraum von mehr als einem Jahr zu veranschlagen. Im Anschluss wäre geeignetes Personal neu zu gewinnen und für die Aufgaben des Abschiebungshaftvollzugs (mit Zeitbedarf von rund 3 Jahren) auszubilden.

Einige Länder haben eigene Vorschriften zum Vollzug von Abschiebungshaft und Ausreisegewahrsam, die im Falle einer Organleihe weiter gelten würden, während im Falle der Amtshilfe für das „ob“ Landesrecht, für das „wie“ dagegen Bundesrecht gelten würde.

6.3.7 Zuführung der Personen aus der Einrichtung zum Flughafen

Den Transport am Tag der Rückführung von der Ausreiseeinrichtung zum Flughafen könnte – auf Ersuchen eines Landes bei Bedarf in Einzelfällen - die Bundespolizei in Amtshilfe für die Länder und unter Voraussetzung vorhandener Ressourcen übernehmen.

6.3.8 Übernahme der Haftantragstellungen bei gescheiterter Rückführung

Einige Länder schlagen vor, dass die Bundespolizei die Beantragung der Haftbefehle bei gescheiterten Überstellungen übernehmen solle.

6.4 Kostenbeteiligung des Bundes an Länderaufgaben

Der Bund kann nur eigene Verwaltungsaufgaben, nicht aber solche der Länder finanzieren.

Nach Artikel 104a Absatz 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Damit wird verfassungsrechtlich der Grundsatz der Konnexität zwischen Aufgabenverantwortung und Ausgabentragung festgelegt. Artikel 104a Absatz 1 GG hat die Bedeutung einer allgemeinen, das Bund/Länder-Verhältnis im Ganzen bestimmenden Lastenverteilungsregel. Er verbietet, dass sich eine Gebietskörperschaft außerhalb ihrer Aufgabenzuständigkeit an den Kosten beteiligt, die einer Gebietskörperschaft der anderen Ebene bei Erfüllung ihrer nach der Zuständigkeitsordnung wahrzunehmenden Aufgaben entstehen.

Das bedeutet, dass Bund und Länder jeweils die Kosten tragen, die ihrer jeweiligen Verwaltungskompetenz, also ihren tatsächlichen Verwaltungsaufgaben, entsprechen.

Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind in Artikel 83 ff. GG erschöpfend geregelt und grundsätzlich nicht abdingbares Recht. Bund und Länder dürfen von der in diesen Bestimmungen vorgeschriebenen „Verwaltungsordnung“ nicht abweichen. Es gilt der allgemeine Verfassungssatz, dass weder der Bund noch die Länder über ihre im Grundgesetz festgelegten Kompetenzen verfügen können. Kompetenzverschiebungen sind auch mit Zustimmung der Beteiligten nicht zulässig.

Für den Vollzug der Abschiebung sind gem. Artikel 30, 83 GG die Länder zuständig, ihnen obliegt die eigenverantwortliche Wahrnehmung der Verwaltungsaufgabe Vollzug einschließlich Organisation, Zuständigkeit und Bestimmung des Verfahrens. Die daraus folgenden Kosten sind von den Ländern zu tragen.

7. Zusammenfassung

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe versteht ihren Bericht als eine Grundlage, um die Diskussion auf dieser Basis weiter fortführen zu können.

Es ergab sich kein einheitliches Bild, was die Frage eines Bedarfs solcher Einrichtungen noch was ihre nähere Ausgestaltung angeht. Insgesamt ergab sich aus Sicht der Länder der überwiegende Wunsch nach einer Errichtung und/oder dem Betrieb solcher Einrichtungen durch den Bund in Form des Modells II – gemischte Einrichtung umso eine größtmögliche Flexibilität bei der Nutzung einer solchen Einrichtung zu erreichen. Dies begegnet aus Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken auch hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grenzen von Amtshilfe und Organleihe. Einige Länder weisen hierbei zumindest für den Teilbereich des Vollzuges von Dublin-Überstellungen auf eine divergierende Rechtsmeinung, einer originären Zuständigkeit des Bundes für den Dublin-Vollzug, hin.

Soweit gelegentlich seitens der Länder darauf verwiesen wurde, dass der Bund diese Aufgaben finanzieren sollte, ist darauf hinzuweisen, dass dies verfassungsrechtlich nicht möglich ist, da der Bund nur eigene Verwaltungsaufgaben, nicht aber solche der Länder finanzieren kann.

Zudem stellt sich aus Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat die Frage eines Mehrwerts einer solchen Übertragung der Zuständigkeit, die aus Sicht des Bundesministeriums des Innern und für Heimat im Laufe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe nicht dargelegt werden konnte.

8. Beschlussvorschlag

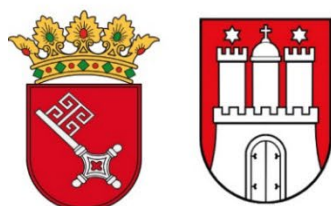
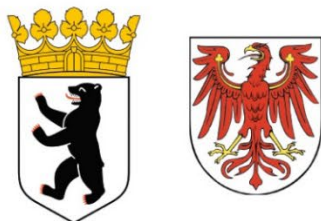
Die IMK nimmt den vorliegenden Bericht zur Kenntnis.

Die IMK bittet den Vorsitzenden der IMK, diesen Bericht an den Vorsitzenden der MPK zu übersenden.

9. Anlagen

Anlage 1: Fragenkatalog erste Befragung

Anlage 2: Fragenkatalog zweite Befragung



AG VPA

Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit Großraum- und Schwertransporten (GST)

Sachstand zur Umsetzung der Empfehlungen
aus dem Bericht der ressortübergreifenden
Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) des
BLFA-StVO/OWi und des UA FEK (AG VPA)
vom 4. Mai 2011

Erstellt vom
Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag	3
2. Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung	3
3. Länderkoordinierungsgruppe	5
4. Ausblick	5

1. Auftrag

Mit Umlaufbeschluss vom 4. Februar 2019 hat der UA FEK seine Arbeitsgemeinschaft Verkehrspolizeiliche Angelegenheiten (AG VPA) beauftragt, ihm schriftlich über den Sachstand zum Thema „Entlastungsmöglichkeiten für die Polizei im Zusammenhang mit GST“ zu berichten. Ergänzend zu den Sachstandsberichten vom 06.07.2017, 27.11.2018, 13.12.2019, 27.11.2020, 14.06.2021, 01.12.2021 und 23.06.2023 kann Folgendes mitgeteilt werden:

2. Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung

Die Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung (StTbV) vom 28.08.2023 ist am 07.09.2023 in Kraft getreten.

Der Bund hat damit Mindeststandards geschaffen, auf deren Basis die Bundesländer Transportbegleitungsunternehmen die Befugnis übertragen können, zur Gewährleistung der sicheren und geordneten Durchführung eines Großraum- oder Schwertransports den Verkehr durch die eingesetzten Transportbegleiter vor Ort mit eigenem Ermessen zu regeln. Auf diese Weise kann die Polizei spürbar entlastet werden.

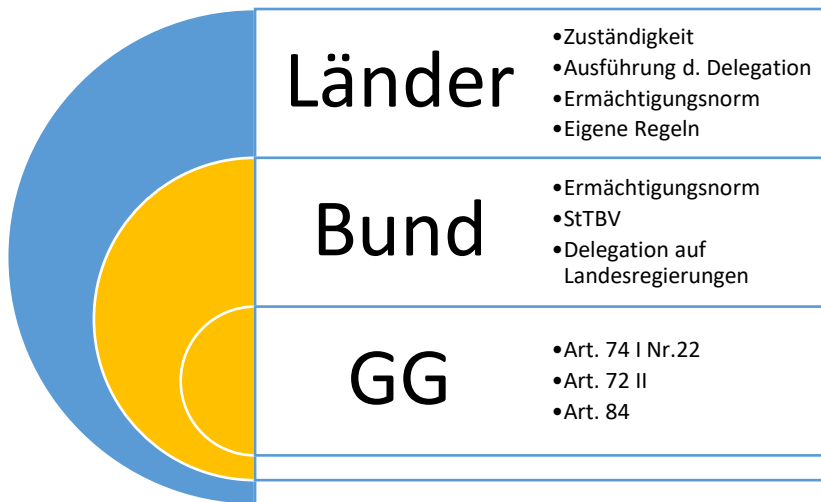
Die Bundesländer haben letztmals mit Entschließungsantrag vom 16.06.2023 im Verordnungsgebungsverfahren bei der Zustimmung zum Verordnungsentwurf des Bundes zur StTbV vorgebracht, dass der Bund die gesamte Thematik der privaten Begleitung des Großraum- und Schwerverkehrs abschließend regeln soll.

Bund und Länder gehen hierbei von einem unterschiedlichen Verständnis der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus.

Der Bund hält es wegen des Zusammenspiels von Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, Art. 72 Abs. 2 GG und Art. 84 GG für verfassungsrechtlich unzulässig, Regelungen zum Verfahren der Beileihung, den Details der Aus- und Fortbildung und der Überwachung der Unternehmen zu regeln. Dieser Auffassung liegt die Systematik der StTbV zu Grunde.

Diese Rechtsmaterie stehe aufgrund des Art. 84 GG kompetenzrechtlich den Ländern zu.

Regelungsbereich bei der Privatisierung der Begleitung von Schwertransporten



In der jetzigen Fassung der bundesrechtlichen Straßenverkehr-Transportbegleitungsverordnung (StTbV) müssen die 16 Länder landesrechtlich die detaillierte Ausgestaltung der Beleihung Privater im Rahmen der StTbV regeln, wie insb. Zuständigkeiten, Aus- und Fortbildung, Prüfung und Überwachung.

3. Länderkoordinierungsgruppe

Hierzu wurde eine Länderkoordinierungsgruppe im BLFA-StVO/OWi unter Führung Bayerns eingerichtet, die die wesentlichen landesrechtlich erforderlichen Regelungen insbesondere in Form einer Musterverordnung erarbeiten soll, um den Ländern möglichst schnell einheitliche Instrumentarien an die Hand zu geben, selbst oder in Zusammenarbeit mit anderen Ländern die Ausbildung von Transportbegleitern zu ermöglichen und auf diese Weise die Polizei zu entlasten.

Für die Aus- und Fortbildung ist der BLAG-Bericht zur Aus- und Fortbildung der Transportbegleiter für die IMK in der Fassung vom 10.02.2023 wesentliche Grundlage.

Die Länderkoordinierungsgruppe soll dem BLFA-StVO/OWi erstmals am 18.01.2024 über den Sachstand berichten.

4. Ausblick

Die Länderkoordinierungsgruppe beabsichtigt, ihre Arbeiten im II. Quartal 2024 abzuschließen. Dies hängt jedoch von eventuellen Folgeaufträgen des BLFA-StVO/OWi ab.

Sachstandsbericht der BLAG des AK II der IMK

„Versorgung von Beamtinnen und Beamten bei qualifizierten Dienstunfällen“

Anlagen: 3

1. Ausgangs- und Auftragslage der Arbeitsgruppe

Anlässlich der Morde an einer Polizeianwärterin und einem Polizeibeamten am 31. Januar 2022 im rheinland-pfälzischen Landkreis Kusel hat sich der Bundesvorsitzende der Gewerkschaft der Polizei (GdP) mit Schreiben vom 29.04.2022 (Anlage 1) an den damaligen Vorsitzenden der Innenministerkonferenz, den Bayerischen Staatsminister des Innern, für Sport und Integration, Herrn Joachim Hermann, gewandt.

Er stellt darin fest, dass die Versorgung bei qualifizierten Dienstunfällen bundesweit sehr heterogen geregelt sei. Das betreffe insbesondere die Höhe der Entschädigungsleistungen.

Der Bundesvorsitzende bat darum diese Thematik im Rahmen der Innenministerkonferenz (IMK) zu behandeln.

Die GdP spricht sich in ihrem Schreiben für eine bundesweit einheitliche Versorgung von Beamtinnen und Beamten bei sogenannten „qualifizierten Dienstunfällen“ aus.

Aus Sicht der GdP ergeben sich folgende Handlungserfordernisse:

- Bundesweite Vereinheitlichung der einmaligen Unfallentschädigung bei Dienstunfällen; Festsetzung bundesweit vereinheitlicht auf mindestens 500.000 Euro, wenn die Beamtin oder der Beamte in ihrer bzw. seiner Erwerbstätigkeit dauerhaft um wenigstens 50 Prozent beeinträchtigt ist bzw. auf mindestens 300.000 Euro an Hinterbliebene
- Erweiterung der versorgungsrechtlichen Hinterbliebenenendefinition auf den erweiterten Familienbegriff
- Versorgungsrechtliche Gleichstellung von Beamtinnen und Beamten auf Widerruf (Polizeianwärterinnen und Polizeianwärter) mit Beamtinnen und Beamten auf Probe bzw. Lebenszeit, sofern diese im Rahmen von Einsatzsituationen der Berufspraktika einen qualifizierten Dienstunfall erleiden.

Ein inhaltsgleiches Schreiben der GdP vom 29.04.2022 erreichte ebenfalls die damalige Vorsitzende der Finanzministerkonferenz, die Rheinland-Pfälzischen Finanzministerin, Frau Doris Ahnen. Das Schreiben wurde den Mitgliedern der Finanzministerkonferenz (FMK) seitens der Geschäftsführerin der FMK mit Schreiben vom 12.05.2022 (Anlage 2) zur Kenntnisnahme weitergeleitet.

Der Vorsitzende der IMK bat den AK II der IMK mit Schreiben vom 27.12.2022 (Anlage 3) darum, sich mit der Rechtslage der Dienstunfallfürsorge zu befassen.

Dem ging eine Beteiligung des AK II und AK IV der IMK zuvor. Die Bitte wurde schließlich an den AK II herangetragen, weil durch dessen Mitglieder als Leiterinnen und Leiter der Polizeiabteilungen der Länder und des Bundes die polizeilichen Besonderheiten in die Bewertung einfließen können.

Es soll geprüft werden, inwiefern die Hinterbliebenenversorgung optimiert werden kann, ob eine Etablierung bundesweiter einheitlicher Mindeststandards möglich sowie nötig und ob die

Anpassung des versorgungsrechtlichen Hinterbliebenenbegriffs erforderlich ist sowie anschließend der IMK einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen zu unterbreiten.

Infolgedessen setzte der Vorsitzende des AK II im März 2023 eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) unter dem Vorsitz des Landes Niedersachsen ein. Mitglieder der BLAG sind daneben Vertreterinnen und Vertretern der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen sowie des Bundes, vertreten durch BMI, Ref. D4, Bundespolizei (BuPol, BMI, Ref. B 1) und Bundeskriminalamt (BKA), zusammen. Die BLAG hat ihre Arbeit im Mai 2023 aufgenommen.

Mit der Einrichtung der der Arbeitsgruppe wird das Ziel verfolgt, mögliche Anpassungsbedarfe des Dienstunfallrechts in Bund und Ländern aus polizeilicher Sicht zu erkennen. Anschließend mit einem gemeinsam abgestimmten Vorschlag über die IMK an die FMK heranzutreten und so die Absicherung der Polizeibeamtinnen und -beamten in Deutschland bei Bedarf zu verbessern und zu vereinheitlichen.

2. Zuständigkeit der Innenressorts

Die rechtlichen Bestimmungen des Dienstunfallrechts finden sich im Beamtenversorgungsrecht des Bundes sowie in den Landesbeamtenversorgungsgesetzen.

Diese sind als Teil des Versorgungsrechts im Bund dem Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) zuständigkeithalber zugewiesen.

In den Ländern liegt die Zuständigkeit hingegen überwiegend in den Landesfinanzministerien bzw. den entsprechenden senatorischen Dienststellen. Allein in den Bundesländern Hessen und Saarland ist das jeweilige Innenressort zuständig.

3. Vorgehensweise der Arbeitsgruppe

Aufgrund der Komplexität des Beamtenversorgungsrechts im Bund und in den Ländern fokussierte sich die Arbeit der BLAG auf die von der GdP im Schreiben vom 29.04.2022 aufgezeigten versorgungsrechtlichen Themenkomplexe.

Um sich einen Überblick über die Rechtslage im Bund und den Ländern zu verschaffen, wurde im Mai 2023 zunächst durch NI eine Bund-Länder-Umfrage initiiert.

Die bis Mitte Juli 2023 eingegangenen Rückmeldungen der Länder und des Bundes wurden durch NI ausgewertet und dienten in der Folge als Grundlage für die Befassung der Arbeitsgruppe.

Im Rahmen einer Sitzung der BLAG im Oktober 2023 und eines vorausgehenden Stellungnahmeverfahrens wurden die Erkenntnisse der Bund-Länder-Umfrage durch die Mitglieder erörtert. Darüber hinaus betrachteten die Mitglieder die Systematik des Versorgungsrechts. In seinen Regelungen unterscheidet das Versorgungsrecht dabei nicht nach spezifischen Berufsgruppen, wie Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Etwaige Anpassungsbedarfe des Dienstunfallrechts in den Ländern und im Bund hinsichtlich Höhe und Voraussetzungen des erhöhten Unfallruhegehalts/des Unterhaltsbeitrags, der Unfall-Hinterbliebenenversorgung, des Unfallausgleichs, der einmaligen (Unfall-)Entschädigung, der Erweiterung des versorgungsrechtlichen Hinterbliebenenbegriffs, der Möglichkeiten der versorgungsrechtlichen Gleichstellung von Beamtinnen und Beamten auf Widerruf sowie die rechtlichen Möglichkeiten bundesweiter einheitlicher Mindeststandards wurden im Anschluss im Rahmen von zugordneten Arbeitspaketen durch die Mitglieder erarbeitet.

3. Grundlegende bisherige Ergebnisse der BLAG

3.1 Gesetzgebungskompetenz im Versorgungsrecht

Soweit die GdP eine bundesweite Vereinheitlichung der versorgungsrechtlichen Vorschriften fordert, ist die geltende Gesetzgebungskompetenz im Versorgungsrecht zu berücksichtigen.

Seit Inkrafttreten der Föderalismusreform I am 01. September 2006 und den Übergang der Gesetzeskompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht auf die Länder obliegt dem Bund nur noch die Ausgestaltung der Versorgung für seine eigenen Bundesbeamtinnen und -beamten. Für die Versorgung der Beamtinnen und Beamte der Länder und Kommunen sind seitdem die Länder zuständig. Das Versorgungsrecht im Bund und in den Ländern wurde seither weiterentwickelt. So ergeben aufgrund ländereigner Gesetze bundesweit nicht nur Unterschiede z.B. in der Höhe des Ruhegehalts und der Hinterbliebenenversorgung, sondern auch bezüglich der Unfallfürsorgeleistungen, insbesondere beim Unfallausgleich, beim (erhöhten) Unfallruhegehalt, beim Unterhaltsbeitrag, bei der Unfall-Hinterbliebenenversorgung und beim Leistungsumfang der einmaligen Unfallentschädigung/einmaligen Entschädigung für Beamtinnen und Beamten als auch für deren Hinterbliebene. Länderübergreifende Vergleiche erfordern daher zwingend eine umfassende Gesamtbetrachtung der einzelnen Versorgungsbezüge.

Ein verbindlicher Gleichklang der Versorgung könnte grundsätzlich nur durch eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung erreicht werden.

3.2 Auswertung der Ergebnisse der Bund-Länder-Umfrage

Zusammenfassend hat die Bund-Länder-Umfrage bestätigt, dass sich die versorgungsrechtlichen Regelungen beim Bund und in den Ländern in ihren Ausgestaltungen unterscheiden.

3.2.1 Einmalige Unfallentschädigung für Beamtinnen und Beamte sowie deren Hinterbliebene

Die Auswertung der Erhebung zu den Regelungen der Gewährung einer **einmaligen Unfallentschädigung für Beamtinnen und Beamte** im Falle eines sogenannten qualifizierten Dienstunfalles ergab ein differenziertes Bild der jeweiligen Leistungen in Bund und Ländern. Die gewährte Leistung ist in den verschiedenen Ländern zum Teil sehr unterschiedlich. Auf der Grundlage der Umfrage ist des Weiteren festzustellen, dass sich auch die Rechtslage in Bund und Ländern mit Blick auf die **einmalige Unfallentschädigung für Hinterbliebene** unterscheidet. Deutliche Unterschiede gibt es dabei insbesondere auch bei der Höhe der einzelnen Ansprüche.

3.2.2 Absicherung von Polizeibeamtinnen und -beamten auf Widerruf

Beim Bund und in allen Bundesländern ist die Rechtslage zum Anspruch der Beamtinnen und Beamten auf Widerruf auf ein Ruhegehalt eindeutig.

Beamtinnen und Beamte auf Widerruf haben bei allen Dienstherren im Fall eines sogenannten qualifizierten Dienstunfalls Anspruch auf einen Unterhaltsbeitrag, der in der Höhe dem Ruhegehalt eines Beamten im Eingangsamt der gleichen Laufbahngruppe entspricht, d. h. der Unterhaltsbeitrag beträgt 80 Prozent der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge aus der Endstufe der übernächsten Besoldungsgruppe mit der Maßgabe, dass sich für Beamte der dem mittleren Dienst entsprechenden Laufbahngruppe die ruhegehaltfähigen Dienstbezüge mindestens nach der Besoldungsgruppe A 9 und für Beamte der dem gehobenen Dienst

entsprechenden Laufbahngruppe mindestens nach der Besoldungsgruppe A 12 bemessen. Damit stehen die Bediensteten auf Widerruf den Beamten auf Probe bzw. Lebenszeit im Eingangsamts bundesweit zumindest in der Höhe des Anspruchs gleich. Sie haben jedoch keine weiteren Ansprüche, wie sie mit einem Ruhestandsverhältnis einhergehen, z. B. auf Beihilfe.

3.3 Anwendungsbereich der versorgungsrechtlichen Regelungen; Mögliche Besserstellungen für Polizeibeamtinnen und -beamte

Die versorgungrechtlichen Regelungen betreffen in ihren Anwendungsbereichen sämtliche Beamtinnen und Beamte des Bundes und der Länder. Sie sehen dabei keine besonderen Regelungen für Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vor. Die GdP weist jedoch in ihrem Schreiben vom 29.04.2022 auf die bundesweit signifikant gestiegene Anzahl von Angriffen auf Polizeibeamtinnen und -beamte hin. Sie nimmt insofern Bezug auf das damit einhergehende erhöhte Risiko, bei der Dienstausübung Opfer eines rechtswidrigen Angriffs zu werden und unter Umständen in der Folge dauerhafte Schädigungen zu erleiden oder in einer Einsatzsituation gar bewusst sein Leben einsetzen zu müssen. Auf Grundlage dessen stellt die GdP die genannten Forderungen an das Versorgungsrecht.

Vor diesem Hintergrund hat die Auseinandersetzung mit der Frage der Notwendigkeit einer gesonderten Betrachtung der Polizeibeamtinnen und -beamten unter Einbeziehung möglicher Grenzen oder zu betrachtender Alternativen zu erfolgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Unfallfürsorge verschiedene Leistungen umfasst, die allen Beamtinnen und Beamten in entsprechenden Fällen gleichermaßen zu Gute zu kommen haben. Vor diesem Hintergrund stellt die Betrachtung der Anhebung der einzelnen Leistungen der Unfallfürsorge und der Etablierung einheitlicher Mindeststandards bei einzelnen Leistungen nur eine Handlungsalternative dar.

3.4 Erweiterung des versorgungsrechtlichen Hinterbliebenenbegriffs

Die GdP fordert die Ausdehnung der versorgungsrechtlichen Hinterbliebenendefinition auf einen erweiterten Familienbegriff. Die Gewerkschaft begründet diese Forderung mit der seelischen und wirtschaftlichen Betroffenheit der Familie im Falle eines Versorgungsfalls.

Problematisch erscheint bei einer losgelösten versorgungsrechtlichen Betrachtung dieses Begriffs vor allem der Widerspruch zu anderen gesetzlichen Regelungen sowie die belastbare Nachweisbarkeit der Anspruchsvoraussetzungen.

3.5 Möglichkeiten der versorgungsrechtlichen Gleichstellung von Beamtinnen und Beamten auf Widerruf mit Beamtinnen und Beamten auf Lebenszeit bzw. auf Probe

Die unterschiedliche Rechtsstellung eines Beamten auf Widerruf und eines Beamten auf Probe oder Lebenszeit rechtfertigt unterschiedliche Versorgungsregelungen.

4. Ausblick auf die weitere Arbeit der BLAG

Derzeit erfolgt eine Zusammenstellung der Ergebnisse der einzelnen Arbeitspakete und die Erstellung eines gemeinsamen Beschlussvorschlages für den AK II und die IMK zum weiteren Vorgehen. Eine diesbezügliche Abstimmung zwischen den Mitgliedern der BLAG ist zeitnah vorgesehen. Es ist beabsichtigt, dem AK II zur Herbstsitzung 2024 erneut zu berichten.

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Der Vorsitzende des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit, 40190 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des Unterausschusses
Führung, Einsatz und
Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK)

Herrn IdP Norbert Radmacher

06. November 2023

Seite 1 von 4

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
413-07.06.01/60.11.23

PHK Szymanowicz
Telefon 0211 871-2542
Telefax 0211 871-3231
mirko.szymanowicz@im.nrw.de

Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (NASS)

Förderung von Fußballfanprojekten - Anlage zum Nationalen Konzept
Sport und Sicherheit (NKSS)

- a) Sondersitzung des NASS zur Fanprojektfinanzierung am 16.12.2020
- b) Beschluss des NASS zur Anlage Förderung von Fußballfanprojekten
als Anlage zum NKSS vom 03.12.2021

Anlage: -1-

Sehr geehrter Herr Radmacher,
lieber Norbert,

der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit hat als ressort-, verbands- und unternehmensübergreifendes Gremium zur 360°-Betrachtung sportbezogener Veranstaltungen das Ziel, die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Netzwerkpartner in komplexer werdenden Strukturen zu fördern. An den Sitzungen nehmen regelmäßig Vertreter/-innen der Fachministerkonferenzen auf Landes- und Bundesebene, als auch Vertreter/-innen der Verkehrsverbände, des DFB, der DFL, der Polizeien der Länder und des Bundes sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte teil.

Grundlage für die gute Zusammenarbeit ist das seit Jahren gelebte NKSS. Eine große Errungenschaft zur Förderung friedlicher Fankultur ist dabei die Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit. Diese wird bislang durch die so genannte Dreierfinanzierung

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,
836, U71, U72, U73, U83
Haltestelle: Kirchplatz

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 2 von 4

durch den DFB, die DFL sowie durch die Kommunen in dieser bedeutenden und professionellen Form erst ermöglicht.

Bereits seit dem Jahr 2020 sei die finanzielle Beteiligung laut DFB über die letzten Jahre kontinuierlich gestiegen und die derzeitige Förderpraxis erlaube keine Handlungsspielräume, diese Entwicklung aktiv zu beeinflussen. Aus diesen Gründen war insbesondere dem DFB, aber auch der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte (BAG) und der Koordinierungsstelle Fanprojekte (KOS) daran gelegen, langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen.

In der Folge wurde im Rahmen der Sitzung mit Bezug zu a) eine Arbeitsgruppe (AG) des NASS zu Förderfragen der Fanprojekte eingerichtet. Diese hatte insbesondere den Auftrag, Kriterien zur Aufnahme von Fanprojekten in die Förderung sowie zur Anpassung der Fördermittel zu erarbeiten. Dieser AG gehörten Teilnehmer/-innen der folgenden Institutionen an:

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte
- Koordinierungsstelle Fanprojekte
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Städtetag
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
- Deutscher Fußball-Bund
- Deutsche Fußball Liga GmbH
- Qualitätssiegel Fanprojekte

Durch die AG wurde in drei Sitzungen ein entsprechendes Konzept (Anlage -1-), welches als Anlage in das Nationale Konzept Sport und Sicherheit einfließen soll, erstellt.

Mit Bezug zu b) haben die Mitglieder des NASS diesem Konzept bereits im Rahmen eines Umlaufbeschlussverfahrens zugestimmt.

Vor dem Hintergrund, dass das ursprüngliche NKSS sowie dessen Fortschreibung (2012) durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) zustimmend zur Kenntnis genommen wurden, rege ich zur abschließenden Legitimierung des Konzepts „Förde-

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 3 von 4

„Förderung von Fußballfanprojekten“ als Anlage zum NKSS eine Beschlussfassung im Umlaufbeschlussverfahren an und unterbreite folgenden Beschlussvorschlag:

1. *Der UA FEK nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.*
2. *Er unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.*
3. *Der UA FEK sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und empfiehlt die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.*
4. *Er bittet den AK II wie folgt zu beschließen:*
 - 4.1. *Der AK II nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.*
 - 4.2. *Er unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.*
 - 4.3. *Der AK II sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und empfiehlt der IMK die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.*
 - 4.4. *Er bittet die IMK wie folgt zu beschließen:*

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 4 von 4

4.4.1. *Die IMK nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.*

4.4.2. *Sie unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.*

4.4.3. *Die IMK sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und beschließt die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.*

4.4.4. *Sie bittet*

- *den Deutschen Fußballbund (DFB),*
- *die Deutsche Fußballliga (DFL),*
- *den Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB),*
- *den Deutschen Städtetag,*
- *die Jugend- und Familienministerkonferenz,*
- *die Sportministerkonferenz,*
- *die Verkehrsministerkonferenz,*
- *die Bauministerkonferenz,*
- *das Bundesministerium des Innern und für Heimat und*
- *das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*

der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zuzustimmen und auf ihre Umsetzung in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich hinzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Michael Schemke

(Inspekteur der Polizei)

Förderung von Fußballfanprojekten

Für die Aufnahme in die Fanprojektförderung sowie für die Anpassung der Fördermittel bei bestehenden Fanprojekten und die Beendigung der Förderung sind Kriterien, unter Berücksichtigung des NKSS und der geltenden Förderrichtlinien, zu konkretisieren. Zur Bewertung dieser Kriterien sind die beteiligten Netzwerkpartner einzubinden und Entscheidungsprozesse frühzeitig abzustimmen. Daher wird zur Prozessoptimierung unabhängig von der Spielklasse des Bezugsvereins eine Lenkungsgruppe bestehend aus den folgenden ständigen Vertreter/-innen eingesetzt:

- Koordinationsstelle Fanprojekte bei der dsj (KOS)
- DFB
- DFL
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte (BAG)
- Deutscher Städtetag
- Länder (vertreten durch AGJF)
- Leitung AG Qualitätssicherung

Zu den Erörterungen sind nachfolgende, fallbezogene Vertreter/-innen durch die Lenkungsgruppe hinzuzuziehen:

- Bezugsverein
- Kommune
- Träger und Leitung des Fanprojekts
- Vertretung der jeweils zuständigen Ministerien der Länder

Darüber hinaus können folgende Vertreter/-innen hinzugezogen werden:

- für den Bezugsverein örtlich zuständige Polizeibehörde bzw. -dienststelle
- Fußball Regional-/Landesverband bei Standort unterhalb 3. Liga
- Weitere als erforderlich erachtete Expertise

Die Lenkungsgruppe wird durch die KOS organisiert und moderiert. Grundlage für die Entscheidungen der Lenkungsgruppe für Aufnahme, Anpassung und Beendigung der Förderung von Fanprojekten sind die folgenden Kriterien:

I. Kriterien zur Aufnahme in die Förderung

1. Zum Zeitpunkt der Antragstellung Zugehörigkeit des Bezugsvereins zu den Bundesligen oder der 3. Liga
2. Für Spielklassen unterhalb der 3. Liga gilt, dass eine relevante Fanszene vorhanden sein muss.

Die Relevanz kann sich insbesondere aus den nachfolgenden Aspekten ergeben:

- Geschehen im Stadion wird durch die jugendliche Fanszene¹ wesentlich geprägt
- Geschehen in der Stadt wird durch die jugendliche Fanszene auch außerhalb von Spieltagen mit beeinflusst
- Sicherheitsrelevante Bedeutung der jugendlichen Fanszene
- Sozial- und/oder jugend- sowie gesellschaftspolitische Relevanz der Fanszene (Jugendhilfebedarfe bei der Zielgruppe „junge Fußballfans“, z.B. hinsichtlich Sozialverhalten, Demokratieverständnis, Drogenkonsum, Gewaltbereitschaft, Delinquenz etc.)

Vorhandene Daten sind zur Bewertung durch die Lenkungsgruppe mit einzubeziehen.

II. Kriterien zur Anpassung der Förderung

Eine Erhöhung von Finanzmitteln kommt regelmäßig dann in Betracht, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Fanprojektarbeit oder der notwendigen Intensivierung bestehender bzw. Schaffung neuer sozialpädagogischer Maßnahmen erforderlich ist. An der bewährten Dreierfinanzierung (in der Regel 50 % Anteil des Fußballs, 50 % Stadt und Land) wird hierbei festgehalten. Auf die Strukturförderung zielende Erhöhungen der Förderung eines Fanprojektes durch einzelne Mittelgeber entfalten nur dann Wirkung auf alle Mittelgeber, wenn dies zuvor zwischen diesen rechtzeitig vereinbart wurde. Die Rechtzeitigkeit ergibt sich aus den notwendigen zeitlichen Vorläufen der jeweiligen Mittelgeber zur Herstellung finanzwirtschaftlicher Vorsorge. Darüber hinaus ist auch eine einseitige Erhöhung der Strukturmittel möglich, führt aber nicht zur Pflicht der anderen Mittelgeber auch ihre Finanzierung zu erhöhen. Dies gilt auch für die Förderung von Einzelmaßnahmen durch einen Mittelgeber.

III. Kriterien zur Beendigung der Förderung

Eine Beendigung der Förderung ist für Fußballfanprojekte mit Bezugsvereinen in den Bundesligen sowie der 3. Liga grundsätzlich aufgrund des Wunsches des Trägers des Fanprojekts zur Beendigung der Förderung oder bei Nichterteilung des Qualitätssiegels im Rahmen der Qualitätssicherung durch die AG Qualitätssicherung des KOS-Beirats möglich. Zudem ist eine Beendigung der Förderung möglich, falls das Fanprojekt seine Aufgaben gemäß NKSS nicht mehr erfüllt. Unterhalb dieser Spielklassen ist die Beendigung auch auf Antrag eines Mittelgebers möglich. Bei der Prüfung durch die Lenkungsgruppe, ob eine Förderung beendet werden soll, sind die Kriterien zur Aufnahme eines Fußballfanprojekts gemäß Abschnitt I anzulegen.

Daneben können folgende Punkte zur Beendigung der Förderung führen:

- Trägeraufgabe z. B. durch Insolvenz
- Grobe Verstöße gegen Förderrichtlinien (u.a. Zweckentfremdung Fördermittel) eines oder mehrerer Mittelgeber

¹ Fußballfans zwischen 12 und 27 Jahren (gem. Ziffer 2.1 des NKSS)

IV. Verfahrensablauf

Anträge zu Aufnahme, Anpassung und Beendigung sind in schriftlicher Form an die KOS zu richten. Die KOS wird die formellen, materiellen und inhaltlichen Voraussetzungen vorprüfen und das Resultat der Vorprüfung der KOS der Lenkungsgruppe innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten mitteilen. Die Lenkungsgruppe spricht jeweils eine Empfehlung aus. Die abschließende und verbindliche Entscheidung obliegt den jeweils verantwortlichen Mittelgebern. Die Entscheidung nebst Begründung wird von der Lenkungsgruppe dokumentiert.

V. Bericht und Fortführung

Die dokumentierten Entscheidungen werden dem NASS zur Information vorgelegt sowie im Rahmen seiner jährlichen Sitzung als Tagesordnungspunkt dargestellt. Möglicher Änderungsbedarf an der vorliegenden Anlage zur Förderung von Fußballfanprojekten ist im Rahmen des NASS zu erörtern und festzustellen.

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**

**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**



Der Vorsitzende des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit, 40190 Düsseldorf

An den
Vorsitzenden des Unterausschusses
Führung, Einsatz und
Kriminalitätsbekämpfung (UA FEK)

Herrn IdP Norbert Radmacher

06. November 2023

Seite 1 von 4

Aktenzeichen
(bei Antwort bitte angeben)
413-07.06.01/60.11.23

PHK Szymanowicz
Telefon 0211 871-2542
Telefax 0211 871-3231
mirko.szymanowicz@im.nrw.de

Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit (NASS)

Förderung von Fußballfanprojekten - Anlage zum Nationalen Konzept
Sport und Sicherheit (NKSS)

- a) Sondersitzung des NASS zur Fanprojektfinanzierung am 16.12.2020
- b) Beschluss des NASS zur Anlage Förderung von Fußballfanprojekten
als Anlage zum NKSS vom 03.12.2021

Anlage: -1-

Sehr geehrter Herr Radmacher,
lieber Norbert,

der Nationale Ausschuss Sport und Sicherheit hat als ressort-, verbands- und unternehmensübergreifendes Gremium zur 360°-Betrachtung sportbezogener Veranstaltungen das Ziel, die enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Netzwerkpartner in komplexer werdenden Strukturen zu fördern. An den Sitzungen nehmen regelmäßig Vertreter/-innen der Fachministerkonferenzen auf Landes- und Bundesebene, als auch Vertreter/-innen der Verkehrsverbände, des DFB, der DFL, der Polizeien der Länder und des Bundes sowie der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte teil.

Grundlage für die gute Zusammenarbeit ist das seit Jahren gelebte NKSS. Eine große Errungenschaft zur Förderung friedlicher Fankultur ist dabei die Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit. Diese wird bislang durch die so genannte Dreierfinanzierung

Dienstgebäude:
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:
Fürstenwall 129
40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01
Telefax 0211 871-3355
poststelle@im.nrw.de
www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahnlinien 732, 736, 835,
836, U71, U72, U73, U83
Haltestelle: Kirchplatz

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 2 von 4

durch den DFB, die DFL sowie durch die Kommunen in dieser bedeutenden und professionellen Form erst ermöglicht.

Bereits seit dem Jahr 2020 sei die finanzielle Beteiligung laut DFB über die letzten Jahre kontinuierlich gestiegen und die derzeitige Förderpraxis erlaube keine Handlungsspielräume, diese Entwicklung aktiv zu beeinflussen. Aus diesen Gründen war insbesondere dem DFB, aber auch der Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte (BAG) und der Koordinierungsstelle Fanprojekte (KOS) daran gelegen, langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen.

In der Folge wurde im Rahmen der Sitzung mit Bezug zu a) eine Arbeitsgruppe (AG) des NASS zu Förderfragen der Fanprojekte eingerichtet. Diese hatte insbesondere den Auftrag, Kriterien zur Aufnahme von Fanprojekten in die Förderung sowie zur Anpassung der Fördermittel zu erarbeiten. Dieser AG gehörten Teilnehmer/-innen der folgenden Institutionen an:

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte
- Koordinierungsstelle Fanprojekte
- Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Städtetag
- Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
- Deutscher Fußball-Bund
- Deutsche Fußball Liga GmbH
- Qualitätssiegel Fanprojekte

Durch die AG wurde in drei Sitzungen ein entsprechendes Konzept (Anlage -1-), welches als Anlage in das Nationale Konzept Sport und Sicherheit einfließen soll, erstellt.

Mit Bezug zu b) haben die Mitglieder des NASS diesem Konzept bereits im Rahmen eines Umlaufbeschlussverfahrens zugestimmt.

Vor dem Hintergrund, dass das ursprüngliche NKSS sowie dessen Fortschreibung (2012) durch die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) zustimmend zur Kenntnis genommen wurden, rege ich zur abschließenden Legitimierung des Konzepts „Förde-

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 3 von 4

zung von Fußballfanprojekten“ als Anlage zum NKSS eine Beschlussfassung im Umlaufbeschlussverfahren an und unterbreite folgenden Beschlussvorschlag:

1. *Der UA FEK nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.*
2. *Er unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.*
3. *Der UA FEK sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und empfiehlt die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.*
4. *Er bittet den AK II wie folgt zu beschließen:*
 - 4.1. *Der AK II nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.*
 - 4.2. *Er unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.*
 - 4.3. *Der AK II sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und empfiehlt der IMK die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.*
 - 4.4. *Er bittet die IMK wie folgt zu beschließen:*

**Der Vorsitzende
des Nationalen Ausschusses
Sport und Sicherheit**



**beim Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen**

Seite 4 von 4

4.4.1. Die IMK nimmt den Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 06.11.2023)“ sowie die dazugehörige Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zum Nationalen Konzept Sport und Sicherheit (NKSS) zur Kenntnis.

4.4.2. Sie unterstreicht die Bedeutung der Fanprojektarbeit als besondere Form der Jugend- und Sozialarbeit zur Förderung friedlicher Fankultur.

4.4.3. Die IMK sieht durch die Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ eine langfristige Planungssicherheit für alle Beteiligten gegeben und beschließt die Aufnahme der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ als Anlage zum NKSS.

4.4.4. Sie bittet

- den Deutschen Fußballbund (DFB),
- die Deutsche Fußballliga (DFL),
- den Deutschen Olympischen Sportbund (DOSB),
- den Deutschen Städtetag,
- die Jugend- und Familienministerkonferenz,
- die Sportministerkonferenz,
- die Verkehrsministerkonferenz,
- die Bauministerkonferenz,
- das Bundesministerium des Innern und für Heimat und
- das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

der Anlage „Förderung von Fußballfanprojekten (Stand: 03.12.2021)“ zuzustimmen und auf ihre Umsetzung in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich hinzuwirken.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Michael Schemke

(Inspekteur der Polizei)

Förderung von Fußballfanprojekten

Für die Aufnahme in die Fanprojektförderung sowie für die Anpassung der Fördermittel bei bestehenden Fanprojekten und die Beendigung der Förderung sind Kriterien, unter Berücksichtigung des NKSS und der geltenden Förderrichtlinien, zu konkretisieren. Zur Bewertung dieser Kriterien sind die beteiligten Netzwerkpartner einzubinden und Entscheidungsprozesse frühzeitig abzustimmen. Daher wird zur Prozessoptimierung unabhängig von der Spielklasse des Bezugsvereins eine Lenkungsgruppe bestehend aus den folgenden ständigen Vertreter/-innen eingesetzt:

- Koordinationsstelle Fanprojekte bei der dsj (KOS)
- DFB
- DFL
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Fanprojekte (BAG)
- Deutscher Städtetag
- Länder (vertreten durch AGJF)
- Leitung AG Qualitätssicherung

Zu den Erörterungen sind nachfolgende, fallbezogene Vertreter/-innen durch die Lenkungsgruppe hinzuzuziehen:

- Bezugsverein
- Kommune
- Träger und Leitung des Fanprojekts
- Vertretung der jeweils zuständigen Ministerien der Länder

Darüber hinaus können folgende Vertreter/-innen hinzugezogen werden:

- für den Bezugsverein örtlich zuständige Polizeibehörde bzw. -dienststelle
- Fußball Regional-/Landesverband bei Standort unterhalb 3. Liga
- Weitere als erforderlich erachtete Expertise

Die Lenkungsgruppe wird durch die KOS organisiert und moderiert. Grundlage für die Entscheidungen der Lenkungsgruppe für Aufnahme, Anpassung und Beendigung der Förderung von Fanprojekten sind die folgenden Kriterien:

I. Kriterien zur Aufnahme in die Förderung

1. Zum Zeitpunkt der Antragstellung Zugehörigkeit des Bezugsvereins zu den Bundesligen oder der 3. Liga
2. Für Spielklassen unterhalb der 3. Liga gilt, dass eine relevante Fanszene vorhanden sein muss.

Die Relevanz kann sich insbesondere aus den nachfolgenden Aspekten ergeben:

- Geschehen im Stadion wird durch die jugendliche Fanszene¹ wesentlich geprägt
- Geschehen in der Stadt wird durch die jugendliche Fanszene auch außerhalb von Spieltagen mit beeinflusst
- Sicherheitsrelevante Bedeutung der jugendlichen Fanszene
- Sozial- und/oder jugend- sowie gesellschaftspolitische Relevanz der Fanszene (Jugendhilfebedarfe bei der Zielgruppe „junge Fußballfans“, z.B. hinsichtlich Sozialverhalten, Demokratieverständnis, Drogenkonsum, Gewaltbereitschaft, Delinquenz etc.)

Vorhandene Daten sind zur Bewertung durch die Lenkungsgruppe mit einzubeziehen.

II. Kriterien zur Anpassung der Förderung

Eine Erhöhung von Finanzmitteln kommt regelmäßig dann in Betracht, wenn dies zur Aufrechterhaltung der Fanprojektarbeit oder der notwendigen Intensivierung bestehender bzw. Schaffung neuer sozialpädagogischer Maßnahmen erforderlich ist. An der bewährten Dreierfinanzierung (in der Regel 50 % Anteil des Fußballs, 50 % Stadt und Land) wird hierbei festgehalten. Auf die Strukturförderung zielende Erhöhungen der Förderung eines Fanprojektes durch einzelne Mittelgeber entfalten nur dann Wirkung auf alle Mittelgeber, wenn dies zuvor zwischen diesen rechtzeitig vereinbart wurde. Die Rechtzeitigkeit ergibt sich aus den notwendigen zeitlichen Vorläufen der jeweiligen Mittelgeber zur Herstellung finanzwirtschaftlicher Vorsorge. Darüber hinaus ist auch eine einseitige Erhöhung der Strukturmittel möglich, führt aber nicht zur Pflicht der anderen Mittelgeber auch ihre Finanzierung zu erhöhen. Dies gilt auch für die Förderung von Einzelmaßnahmen durch einen Mittelgeber.

III. Kriterien zur Beendigung der Förderung

Eine Beendigung der Förderung ist für Fußballfanprojekte mit Bezugsvereinen in den Bundesligen sowie der 3. Liga grundsätzlich aufgrund des Wunsches des Trägers des Fanprojekts zur Beendigung der Förderung oder bei Nichterteilung des Qualitätssiegels im Rahmen der Qualitätssicherung durch die AG Qualitätssicherung des KOS-Beirats möglich. Zudem ist eine Beendigung der Förderung möglich, falls das Fanprojekt seine Aufgaben gemäß NKSS nicht mehr erfüllt. Unterhalb dieser Spielklassen ist die Beendigung auch auf Antrag eines Mittelgebers möglich. Bei der Prüfung durch die Lenkungsgruppe, ob eine Förderung beendet werden soll, sind die Kriterien zur Aufnahme eines Fußballfanprojekts gemäß Abschnitt I anzulegen.

Daneben können folgende Punkte zur Beendigung der Förderung führen:

- Trägeraufgabe z. B. durch Insolvenz
- Grobe Verstöße gegen Förderrichtlinien (u.a. Zweckentfremdung Fördermittel) eines oder mehrerer Mittelgeber

¹ Fußballfans zwischen 12 und 27 Jahren (gem. Ziffer 2.1 des NKSS)

IV. Verfahrensablauf

Anträge zu Aufnahme, Anpassung und Beendigung sind in schriftlicher Form an die KOS zu richten. Die KOS wird die formellen, materiellen und inhaltlichen Voraussetzungen vorprüfen und das Resultat der Vorprüfung der KOS der Lenkungsgruppe innerhalb eines Zeitraums von drei Monaten mitteilen. Die Lenkungsgruppe spricht jeweils eine Empfehlung aus. Die abschließende und verbindliche Entscheidung obliegt den jeweils verantwortlichen Mittelgebern. Die Entscheidung nebst Begründung wird von der Lenkungsgruppe dokumentiert.

V. Bericht und Fortführung

Die dokumentierten Entscheidungen werden dem NASS zur Information vorgelegt sowie im Rahmen seiner jährlichen Sitzung als Tagesordnungspunkt dargestellt. Möglicher Änderungsbedarf an der vorliegenden Anlage zur Förderung von Fußballfanprojekten ist im Rahmen des NASS zu erörtern und festzustellen.

Berlin, den 22. April 2024

Bericht des BMI für die 221. IMK vom 19. bis 21. Juni 2024 in Potsdam zum Thema: „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) – Auswirkungen und Herausforderungen für die Polizeien der Länder“

I. Berichtsauftrag

In ihrer 218. Sitzung vom 30. November bis 2. Dezember 2024 in München hat die IMK den Beschluss gefasst, dass das BMI auf der Frühjahrssitzung 2023 erneut zu o.g. Thema berichten soll.

Diesem Berichtsauftrag wird nun nachgekommen. Es wird darauf hingewiesen, dass das BMI im AK II sowohl auf der Frühjahrssitzung als auch auf der Herbstsitzung 2023 zu diesem Thema berichtete.

II. Auswirkungen und Herausforderungen für die Polizeien der Länder – enge Abstimmung bei der Erarbeitung Civilian Compact 2.0 und des National Implementation Plan (NIP):

1. Hintergrund:

Ende Mai 2023 wurde der Civilian Compact 2.0, aufbauend auf dem Strategischen Kompass und ersten Pakt für die zivile GSVP, von der EU beschlossen. Das BMI unterstützt die im Compact 2.0 getroffenen Maßnahmen im Rahmen seiner Zuständigkeiten. In Bezug auf das polizeiliche Engagement in Friedensmissionen sehen sich sowohl die Polizeien der Länder als auch die des Bundes in ihrer Funktion als Entsender vor Herausforderungen gestellt: Der Compact 2.0 sieht eine Stärkung der zivilen GSVP-Missionen vor, was eine Erhöhung der nationalen Entsendezahlen impliziert (insbesondere auch Steigerung der Entsendung weiblichen Missionspersonals). Ferner greift der neue Compact erstmals das neue „Entsendekonzept“ der EU auf: Fortan wird ein skaliertes und modularer Ansatz bei der Entsendung des Missionspersonals gefordert, d.h. statt großer Personalkontingente wird vermehrt auf „Specialized Teams“ und „Visiting Experts“ gesetzt, um einen möglichst geringen Fußabdruck im Gastgeberland zu hinterlassen und projektbezogen und zielgerichteter zu arbeiten.

2. National Implementation Plan (NIP)

Im Compact 2.0 wurden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bis zum 31.12.2023 einen „National Implementation Plan“ zu erstellen. Dabei handelt es sich um ein nicht rechtsverbindliches Grundlegendokument der Bundesregierung an die EU. Die

Länder wurden bei der Erstellung des NIP sehr eng einbezogen. Sie, wie auch andere Ressorts und Akteure der Zivilgesellschaft, nahmen an zwei länderoffenen Ressortbesprechungen teil und hatten Gelegenheit zur Stellungnahme. Inhaltliche Anmerkungen der Länder wurden, sofern sie aus Sicht der Bundesregierung konsensfähig waren, in den NIP übernommen. Der NIP wurde vom Auswärtigen Amt als dem innerhalb der Bundesregierung für dessen Erstellung federführendem Ressort an die EU übersandt.

3. Umsetzung und Ausblick

Bund und Länder sind bestrebt, die Zusicherungen, welche im NIP getroffen wurden, bestmöglich umzusetzen. Gerade im Hinblick auf die Ausbildung des Missionspersonals nimmt Deutschland innerhalb der EU mit tatkräftiger Unterstützung, insbesondere von Trainingsinstituten aus Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie der Bundespolizeiakademie, eine Führungs- und Vorreiterrolle ein: Erst jüngst stellte der EAD an das BMI Anfragen, ob es deutschen Trainingsinstituten möglich sei, ein HEAT-Training (Hostile Environment Awareness Training, spezielles Training, welches vor dem Einsatz in besonderen Gefahren und Lagen, wie Entführungen, in Auslandseinsätzen schult) für Missionsangehörige, die schon im Einsatz sind, durchzuführen.

Bezüglich der Personalrekrutierung und damit einhergehend der Erhöhung der Entsendezahlen ist jüngst ein Aufwärtstrend zu verzeichnen. Im Vergleich zu Ende 2022 stiegen die Entsendezahlen zum Ende des Jahres 2023 leicht an. Auch konnte über die AG IPM ein Posten in der von der EU neu eingerichteten Sicherheitsinitiative am Golf von Guinea besetzt werden. Diese Mission ist die erste Mission, welche nach o.g. skizzierten modularen und skalierbarem Ansatz neben einem Headquarter in Brüssel nahezu ausschließlich „Visiting Experts“ und „Specialized Teams“ einsetzen wird. Darüber hinaus wurden mit Kabinettsbeschlüssen aus März 2024 die personellen Obergrenzen in den zivilen GSVP-Missionen in Armenien, Georgien und Somali angehoben – ein weiterer Schritt zur Erreichung von höheren Entsendezahlen.

Die AG IPM wird sich weiterhin stetig mit Neuerungen und Herausforderungen der sich wandelnden Missionslandschaft befassen und auf diese im Sinne der o.g. Zielerreichung – vor allem Steigerung der Entsendezahlen – reagieren und die Entsender von Bund und Ländern bei den Herausforderungen des Auslandsengagements weiterhin unterstützen.

Berlin, den 19. April 2024

**Bericht des BMI für die 221. IMK vom 19. bis 21. Juni 2024 in Potsdam
zum Thema „Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und Extremisten
im öffentlichen Dienst“**

Die 218. IMK vom 30. November bis 2. Dezember 2022 hat unter TOP 66 „Entschlossenes Vorgehen gegen Extremistinnen und Extremisten im öffentlichen Dienst“ das BMI gebeten, vor dem Hintergrund eines entsprechenden Beschlusses der Justizministerkonferenz vom 10. November 2022 zu prüfen, ob die Fristen für Disziplinarmaßnahmenverbote gemäß § 15 BDG und die Fristen für Verwertungsverbote gemäß § 16 BDG insbesondere im Hinblick auf eine angemessene Verfolgung und Ahndung extremistischen Verhaltens angemessen und zweckmäßig sind. Die IMK bat das BMI, über das Ergebnis der Prüfung zu berichten.

Das BMI hat den Beschluss im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum „Gesetz zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren in der Bundesverwaltung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften“ umgesetzt. Das Gesetzgebungsverfahren konnte am 20. Dezember 2023 abgeschlossen werden (BGBl. 2023 I Nr. 389 vom 22.12.2023). Das Gesetz trat zum 1. April 2024 in Kraft und setzt den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag um, „Verfassungsfeinde“ schneller aus dem öffentlichen Dienst zu entfernen.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wurden zur Umsetzung des Beschlusses der IMK verlängerte Fristen für Maßnahmenverbote wegen Zeitablaufs (§ 15 BDG) und für Verwertungsverbote (§ 16 BDG) geregelt. Liegt demnach ein Verstoß gegen die beamtenrechtliche Pflicht des Bekennens zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (beamtenrechtliche Verfassungstreuepflicht) nach § 60 Absatz 1 Satz 3 BBG oder gegen das Gebot der Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung nach § 60 Absatz 2 BBG vor, gelten folgende Neuerungen:

- Für den Ausspruch eines Verweises wurde die reguläre Frist von mehr als 2 Jahren erhöht auf mehr als 4 Jahre.

- Für den Ausspruch einer Geldbuße oder eine Kürzung der Dienstbezüge oder des Ruhegehalts wurde die reguläre Frist von mehr als 3 Jahren erhöht auf mehr als 6 Jahre.
- Für den Ausspruch einer Zurückstufung wurde die reguläre Frist von mehr als 7 Jahren erhöht auf mehr als 8 Jahre.

Für alle übrigen Dienstpflichtverletzungen sind die regulären Fristen unverändert geblieben.

Die spezifische Neuregelung erscheint angemessen und zweckmäßig. Denn einzelne Verstöße gegen das politische Mäßigungsgebot oder die beamtenrechtliche Verfassungstreuepflicht sind isoliert betrachtet schwer zu ahnden. Vielfach werden entsprechende Dienstvergehen erst durch eine Gesamtschau verschiedener Handlungen und Äußerungen deutlich, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken. In diesen Fällen konnten die Fristen des § 15 Absatz 1 BDG alte Fassung und § 16 Absatz 1 BDG alte Fassung den Ausspruch wirksamer Disziplinarmaßnahmen hindern.

Mit der Verlängerung der Fristen können nunmehr einzelne schuldhaftige Verletzungen dieser Dienstpflichten, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken, effektiver und konsequenter geahndet werden.



Berlin, den 04.04.2024

Bericht des BMI
für die 146. Sitzung des AK I am 16./17. April 2024 in Potsdam
zum Thema „Digitalisierung des Asylverfahrens: Technische Ertüchtigung der
Registrierung und Identitätsüberprüfung ab dem 1.1.2025“

- Im Frühjahr 2021 hat der Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz zur Kenntnis genommen, dass die *Verwaltungsvereinbarung über die Bund-Länder-Kooperation zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die Registrierung und/oder Identitätsüberprüfung von Asylsuchenden und unerlaubt eingereisten bzw. unerlaubt aufhältigen Ausländern sowie die Personalisierung von Ankunftsnachweisen und Anlaufbescheinigungen* zum 31. Dezember 2024 auslaufen wird.
- Um weiterhin eine bundesweit einheitliche, sichere und schnelle Registrierung und Identitätsüberprüfung auch im Falle eines steigenden Registrierungsaufkommens auch ab dem 1. Januar 2025 zu gewährleisten, ist die technische Ausstattung in den kommunalen Ausländerbehörden, in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder und im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bis zu diesem Zeitpunkt durch Nachfolgelösungen zu ertüchtigen.
- Um diesen Übergang strukturiert zu gestalten, wurde das Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) nach Beschlussfassung der Innenministerkonferenz im Dezember 2022 gebeten, aufbauend auf dem bereits vorgelegten Grobkonzept ein Feinkonzept zur technischen Registrierung und Identitätsüberprüfung zu erstellen.
- Das dem Arbeitskreis I der Innenministerkonferenz im Frühjahr 2023 vorgelegte Feinkonzept erfasst fachliche und technische Anforderungen an IT-Verfahren zur Registrierung und Identitätsüberprüfung, die zukünftig insbesondere in kommunalen Ausländerbehörden, Aufnahmeeinrichtungen der Länder sowie durch das BAMF eingesetzt werden. Das Feinkonzept detailliert die seitens des Bundes und der Länder geplanten Maßnahmen zur technischen Ertüchtigung der registrierenden Stellen (insbesondere in den Aufnahmeeinrichtungen der Länder und kommunalen Ausländerbehörden).
- Grob- und Feinkonzept sind unter Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern der Länder und Kommunen sowie des Bundesverwaltungsamtes (BVA), des BAMF, des

Bundeskriminalamtes (BKA) sowie des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) durch das BMI erstellt und jeweils im Beirat „Digitalisierung des Asylverfahrens“ erörtert worden.

- Der Bund wird die Bedarfsträger durch Bereitstellung einer Weboberfläche im Registerportal des BVA sowie bei der Anbindung der erforderlichen Hardware und Middleware unterstützen. Die Entwicklungsarbeiten befinden sich im Zeitplan. So wurden zum 31. Dezember 2023 die erforderlichen Anschlussbedingungen für die Fachverfahrenshersteller im sog. Entwicklerportal bereitgestellt. Nach gegenseitigem Austausch zwischen BVA und interessierten Behörden wurde die Weboberfläche entsprechend dem Benutzerfeedback optimiert. Umfangreiche Testungen mit Pilotbehörden sind im Laufe des Jahres geplant.
- Das BAMF benötigt ebenfalls zum 1. Januar 2025 neue Hard- und Softwarelösungen, um selbst Erstregistrierungen durchführen bzw. die Länder und Kommunen in Sonderlagen unterstützen zu können. Die konzeptionellen und beschaffungstechnischen Arbeiten hierfür liegen im Zeitplan.
- Im Zuge der Entwicklung von Nachfolgelösungen stellt mit NRW erstmals ein Bundesland seine technische Lösung zur Nachnutzung zur Verfügung. Dies soll über die FITKO erfolgen, deren Inhousefähigkeit aktuell überwiegend im OZG-Kontext genutzt wird. Damit müssen die Länder (und Kommunen) keine Ausschreibung zur Beschaffung einer PIK-Nachfolgelösung durchführen. Hierzu wurden bereits umfassende Informationen bereitgestellt.
- Die Bundesdruckerei bietet als Nachfolgelösung ein Bundle in zwei Varianten zuzüglich entsprechender Middleware an. Bestellungen können über den eShop der Bundesdruckerei bzw. über GovDigital erfolgen. Die avisierte Auslieferung der Geräte in Q3/Q4 2024 wird kritisch gesehen, weil sie spät erfolgt, ist aber den eigenen Beschaffungsprozessen der Bundesdruckerei geschuldet. Dass sich die Registrierungstechnik der neuen Geräte nicht wesentlich gegenüber den bisherigen unterscheidet, sollte die anschließende Aufbau- und Testphase erleichtern.
- Um den Prozess der Ertüchtigung von Nachfolgelösungen effektiv zu monitoren, steht BMI in verschiedenen Gesprächsformaten in regelmäßigem Austausch sowohl mit den Ländern als auch mit den Betreiberbehörden (BAMF, BVA, BKA, BSI) sowie mit der Bundesdruckerei.
- Damit der Bund in Sonderlagen die Länder auch zukünftig im Zusammenhang mit der Sicherung, Feststellung und Überprüfung der Identität von Drittstaatsangehörigen unterstützen kann, insbesondere wenn eine Behörde in Sonderlagen um Amtshilfe nach §§ 4 ff VwVfG bittet, wird derzeit ein Konzept erstellt, das den dafür erforderlichen Rahmen festlegt.
- Einer Aufforderung nach großzügigen Übergangsregelungen basierend auf der bestehenden Verwaltungskooperation kann BMI nicht entsprechen, auch eine fortgesetzte

Bereitstellung von dezentralen PIK ist dem BMI vor dem Hintergrund der originären Länderzuständigkeit nicht möglich. Aktuell liegen dem BMI keine Erkenntnisse vor, die einen flächendeckenden, unterbrechungsfreien Betrieb über den 31.12.2024 hinaus gefährden. Die Länder wurden frühzeitig anlässlich der 140. Sitzung des AK I im Frühjahr 2021 über das planmäßige Auslaufen der bestehenden Verwaltungskooperation unterrichtet. Auf die vorbereitende Zusammenarbeit des Bundes mit den Ländern sowie die Verfügbarkeit von Lösungen am Markt wird erneut hingewiesen.

Beschlussvorschlag für den AK I

- Der AK I nimmt den Bericht des BMI „Digitalisierung des Asylverfahrens: Technische Ertüchtigung der Registrierung und Identitätsüberprüfung ab dem 1.1.2025“ zur Kenntnis.

**Frühjahrssitzung des Arbeitskreises I „Staatsrecht, Verwaltung und
Zuwanderung“ 16./17. April 2024**

Bericht
Verfahrensvereinfachungen zur Entlastung der Ausländerbehörden

Regelungen zur Entlastung der Ausländerbehörden (ABHen)

- Gemeinsames Ziel von Bund und Ländern ist, die Ausländerbehörden in ihrer Leistungsfähigkeit zu stärken. Zur Entlastung der Ausländerbehörden und damit Beschleunigung von Verfahren sind zahlreiche rechtliche bzw. operative Erleichterungen geschaffen worden.

Gesetz zur Verbesserung der Rückkehr

- Das Gesetz zur Verbesserung der Rückkehr ist am 27. Februar 2024 in Kraft getreten. Es enthält neben umfangreichen Regelungen zur effektiveren Durchsetzung der Ausreisepflicht auch Regelungen zur Entlastung der ABHen sowie zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten und Geduldeten.
- Die Regelungen zur Entlastung der ABHen setzen die Ergebnisse des s.g. Follow-up-Prozesses zum Flüchtlingsgipfel im Mai 2023 um.
- So wurde die Gültigkeitsdauer von Aufenthaltserlaubnissen für subsidiär Schutzberechtigte von einem auf drei Jahre verlängert (§ 26 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Hiermit wird auch eine Entlastung der Ausländerbehörden erreicht, da die Notwendigkeit zur Vorsprache bereits wieder nach einem Jahr und die Notwendigkeit der Ausstellung eines neuen eAT entfällt.
- Darüber hinaus kann künftig die Kartennutzungsdauer von zehn Jahren bei Daueraufenthaltstiteln ausgeschöpft werden (§ 78 AufenthG), indem auf die Eintragung von Seriennummer und Gültigkeitsdauer des Nationalpasses auf dem Kartenkörper von Daueraufenthaltstiteln verzichtet werden kann. Dadurch entfallen aufwändige Vorsprachen.

**Gesetz und Verordnung zur Weiterentwicklung der
Fachkräfteeinwanderung**

- Im Gesetz und in der Verordnung zur Weiterentwicklung der Fachkräfteeinwanderung eine Reihe von Vereinfachungen vorgesehen, wie

z.B. zentrale Prüfung durch in den Ländern zentrale Ausländerbehörden, Verzicht auf Beteiligung ABHen im Visumverfahren, dokumentenbasierte Bepunktung in Chancenkarte.

Gesetz zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens

- Durch das Gesetz zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens wurden ebenfalls Erleichterungen geschaffen, so z.B. die Einführung des postalischen Versands und des Expressversands von elektronischen Aufenthaltstiteln (eAT), Verlängerung der Gültigkeitsdauer von Reiseausweisen, flankiert auch durch Vorgaben im Visumhandbuch (12monatige Gültigkeitsdauer des nationalen Visums bei Erwerbs- und Ausbildungstitel

Sonstige Erleichterungen

- Das BMI hat zudem zahlreiche verordnungsrechtliche Erleichterungen zu einer generellen Legalisierung der Einreise bzw. des Aufenthalts bestimmter Personengruppen aus Kriegs- und Krisengebieten getroffen (Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung, Ukraine-Aufenthalts-Übergangsverordnung, Türkei-Erdbeben-Aufenthalts-Übergangsverordnung, Israel-Aufenthalts-Übergangsverordnung). Diese führen zu erheblichen Reduktionen von Vorsprachen bei Ausländerbehörden.
- Die regelmäßige Gültigkeit von Visa im Bereich Ausbildung und Erwerbstätigkeit von 12 Monaten entlastet die Ausländerbehörden dadurch, dass Ausländer nicht mehr sehr zeitnah nach Zuzug einen Aufenthaltstitel beantragen müssen.
- Darüber hinaus erfolgt in den dafür zuständigen Gremien und in gesonderten Formaten wie z. B. der Staatssekretärs-Steuerungsrunde zur Fachkräfteeinwanderung und der AG Verwaltungsverfahren eine intensive Betrachtung der rechtlichen Umsetzungsprozesse auf Effektivität und Stringenz.

Erleichterungen im Bereich der Digitalisierung

- Im Bereich der Digitalisierung der Migrationsverwaltung wurde unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (unter Beteiligung der Kommunen) und sechs Unterarbeitsgruppen sowie eine Meilensteinplanung zur Programmsteuerung geschaffen.

- Schwerpunkte innerhalb des Projektes sind die Einführung einer elektronischen Akte in den Ausländerbehörden, die Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters zu einem zentralen Ausländerdateisystem, der Abbau von rechtlichen Hindernissen bei der Digitalisierung sowie die verstärkte Nachnutzung bereits vorhandener technischer Lösungen.

Beratungsmodell zur Förderung der Cybersicherheit bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

1. Ausgangslage

Im Koalitionsvertrag 2021 der Landesregierung ist festgehalten, dass vor dem Hintergrund der Gefahr von Cyberattacken auf baden-württembergische Unternehmen eine Erstberatung über die Cybersicherheitsagentur angeboten wird. Ziel ist es, Selbständige sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu sensibilisieren und Lösungswege für mehr Sicherheit in einer sich digitalisierenden Welt aufzuzeigen. Dazu startete in 2021 das Ministerium des Innern, für Digitalisierung und Kommunen BW (IM) mit der Hochschule Aalen ein Zuwendungsprojekt zur Erarbeitung eines wirkungsvollen Beratungsansatzes zur Förderung der Cybersicherheit bei KMU. Beteiligt waren das Landeskriminalamt, die Cybersicherheitsagentur sowie die Industrie- und Handelskammer (IHK) Ostwürttemberg für die IHKen in BW. Ausgangspunkt war zunächst die Frage, warum die bereits vielfältig von verschiedenen Stellen unterbreiteten Angebote an Informationen zur Cybersicherheit eher wenig genutzt bzw. von der konsequenten Umsetzung empfohlener Schutzmaßnahmen eher in geringem Maß Gebrauch gemacht wird. Zudem war von Interesse, welche Bedarfe bei den Unternehmen zur Förderung der Cyber-Resilienz bestehen. Dazu wurde bei der Zielgruppe eine Onlinebefragung unter wissenschaftlicher Begleitung durchgeführt.

2. Onlinebefragung bei KMU in BW

Die Onlinebefragung fand bei 154 Unternehmen, die überwiegend höchstens 50 Mitarbeitende beschäftigen, statt. Sie ergab zusammengefasst folgende Ergebnisse: Der überwiegende Teil der Befragten hat keine jährliche Budgetplanung für Cybersicherheit vorgenommen und nahezu die Hälfte stellt keine ausreichenden Personalressourcen zur Verfügung. Vom Beratungsansatz wünschte sich die Mehrzahl der befragten Unternehmen eine Einstiegsberatung vor Ort innerhalb einer Zeitdauer von 30 bis 60 Minuten. Gründe, warum vorhandenes Informationsmaterial nicht genutzt wird, sind:

- Keine Zeit
- Unverständliche Sprache
- Mangelndes Bewusstsein
- Keine Ressourcen
- Kein Interesse.

Als besonders vertrauenswürdige Beratungseinrichtungen wurden die Kammern und Innungen (Industrie- und Handelskammern (IHKen), Handwerkskammern (HWKen)) genannt.

3. **Niedrigschwelliges Beratungskonzept mit Begleitmedien für KMU**

Auf Grundlage der Ergebnisse der Onlinebefragung sowie der Auswertung von nationalen und internationalen Studien und nach Sichtung des Beratungsangebotes für KMU erfolgte 2022/2023 in verschiedenen Workshops die Erarbeitung eines Beratungskonzeptes unter folgender Maßgabe: Bedrohungsorientiert, effizienzorientiert, zielgruppenorientiert und komplexreduziert. Der strategische Ansatz des Konzeptes zielt auf den Grundsatz ab: „Aus der Wirtschaft für die Wirtschaft – Hilfe zur Selbsthilfe“.

Eckpunkte des Beratungskonzeptes (Multiplikatorenmodell):

- Dauer: ca. 1 Stunde
- Ort: beim Unternehmen und Unternehmensverantwortlicher als Ansprechperson (Stichwort Prävention ist Chefsache)
- Setting: Durchführung der Beratung durch Beraterinnen oder Berater der Multiplikatoren (z.B. IHKen, HWKen)
- Ziel: Sensibilisierung der Führung des Unternehmens und Identifizierung von Sicherheitsrisiken und Handlungsbedarfen im Rahmen einer Erstberatung. Dies erfolgt entlang Fragestellungen einer Checkliste zu acht zentralen Handlungsfeldern der Cybersicherheit. Am Ende der Beratung erfolgt eine Auswertung der erhobenen Informationen, die unmittelbar einen ersten Überblick über den Status Quo des Unternehmens gibt.
- Materialien: Checkliste zur Punkt-für-Punkt erfolgenden Abarbeitung im Beratungsgespräch, Acht DIN-A4-Beratungskarten mit den ergänzenden Fachinhalten und weiterführenden Informationen zu den wichtigsten Fach-Themen, Auswertung über den Status der Cybersicherheit im Unternehmen als Ergebnisübersicht in Form eines Netzdiagramms,
- Beratungsressource: Die Durchführung erfolgt durch eine Beraterin bzw. einen Berater der möglichen Multiplikatorengruppe der Wirtschaft wie IHK oder (HWK).

Die Erarbeitung des Konzepts, die Erstellung der Begleitmedien sowie die Schulung der an einer Pilotierung teilnehmenden Beraterinnen und Berater der IHKen erfolgte 2023 im Rahmen des Forschungsprojekts unter der Bezeichnung „CyberWuP“ (Wirtschaftsschutz und Prävention). Ende 2023 wurde das Konzept erfolgreich in rd. 60 Unternehmen erprobt und wissenschaftlich begleitet pilotiert. Mit den gewonnenen Erkenntnissen wurden das Beratungsmodell, das Schulungskonzept für die Beraterinnen und die Begleitmedien weiterentwickelt. Die Ergebnisse der Evaluation sind in einem Bericht dokumentiert. Die Rückmeldungen der pilotierenden Unternehmen waren äußerst positiv und richtungsweisend für das weitere Vorgehen.

Das in BW nun unter dem Titel „CyberSicherheitsCheck für KMU“ in 2024 zur Umsetzung vorgesehene Beratungskonzept stellt einen niederschweligen Einstieg für

Unternehmerinnen und Unternehmer dar. Das tiefere und umfangreichere Beratungs- und Analysemodell des BSI für KMU nach DIN SPEC 27076 (ca. drei Stunden Beratungsdauer, kostenpflichtig, externer geschulter IT-Dienstleister) wird für kompatibel und anschlussfähig erachtet und könnte bei Interesse als Folgeberatung anknüpfen.

4. Vorbereitung Rollout CyberSicherheitsCheck für KMU in BW und weitere Planungen

Derzeit erfolgen seitens des Innenministeriums BW und der Cybersicherheitsagentur BW die Vorbereitungen für einen landesweiten Rollout des Beratungsmodells zunächst über die IHKen, mit den HWKen konnte bereits ebenfalls eine Pilotierung vereinbart werden. Mit weiteren Verbänden (Banken, Versicherungen) sollen ebenfalls Gespräche geführt werden. Die Cybersicherheitsagentur hat eine Webseite für das Projekt und für teilnahmeinteressierte Unternehmen und Multiplikatoren einrichten und die Beratungsmaterialien zentral zur Verfügung stellen.

Mittel- bis langfristig wäre es darüber hinaus denkbar, ein Netzwerk von IT-Sicherheitsdienstleistern mit Darstellung der jeweiligen Leistungsschwerpunkte der Unternehmen aufzubauen und bspw. in einer Datenbank zu erfassen. Auf dieser Grundlage könnten dann beratene Unternehmensverantwortliche bei erkanntem Bedarf eine gezielte Auswahlentscheidung für einen passenden IT-Sicherheitsdienstleister treffen. Dies wäre vergleichbar mit der Datenbank der Polizeilichen Kriminalprävention der Länder und des Bundes als Auswahlmöglichkeit für den geeigneten Fachbetrieb zum Einbau von Maßnahmen zum Schutz gegen Wohnungseinbruch.

Vor dem skizzierten Hintergrund könnten auch monetäre Fördermöglichkeiten für derartige Beratungen und Investitionen in IT-Sicherheit geprüft und ggf. initiiert werden – auch wieder vergleichbar wie seinerzeit zur Förderung von Maßnahmen des Einbruchschutzes in der „Hochzeit“ des Wohnungseinbruchs.

5. Fazit

Bei einem föderalen länderübergreifenden Vorgehen könnten die Reichweite des Beratungsansatzes und der Vernetzungsgedanke wesentlich ausgebaut, Doppelarbeit vermieden, sinnvolle Synergien erschlossen und die Wirkkraft zur Realisierung der geplanten Maßnahmen deutlich erhöht werden. Möglicherweise könnte über eine derartige Initiative der generelle Vernetzungsgedanke im Bereich der Cybersicherheit weiter vorangebracht werden. Letztlich würde durch diesen gemeinsamen Schulterschluss ein wirkungsvoller Beitrag zur Förderung der Cyber-Resilienz bei Selbständigen und KMU bundesweit geleistet. Baden-Württemberg bringt sich mit dem beschriebenen Konzept gerne ein.



Bericht zum IT-Planungsrat

Sitzung der Innenministerkonferenz (IMK)
19. bis 21. Juni 2024 in Potsdam

Inhalt

1	43. Sitzung des IT-Planungsrats	3
1.1.	Digitalstrategie.....	3
1.2.	Wirtschaftsplan der FITKO	4
1.3.	Digitale Dachmarke.....	5
1.4.	Standardisierungsboard.....	5
2	Sondersitzung am 24.04.2024.....	6
2.1	Wirtschaftsplan FITKO	6
2.2	Datenschutzcockpit.....	6
3	Verbesserung der Nachnutzung kommunaler EfA-Fokusleistungen	7

Der IT-Planungsrat hat seit der letzten Berichterstattung an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) seine 43. Sitzung am 20.03.2024 in Düsseldorf und eine Sondersitzung am 24.04.2024 als Videokonferenz abgehalten. Den Vorsitz im IT-Planungsrat hat in diesem Jahr das Bundesministerium des Inneren und für Heimat, der durch Herrn Staatssekretär Dr. Markus Richter, Beauftragter der Bundesregierung für Informatik, ausgeübt wird.

Der IT-Planungsrat widmete sich in diesen Sitzungen erneut intensiv seiner strategischen Neuausrichtung mit dem Fokus auf seine fünf Schwerpunktthemen, sowie dem Transformationsprozess zur Weiterentwicklung seiner Strukturen.

Wichtige Themen der 43. Sitzung waren die Digitalstrategie, die Digitale Dachmarke, das Standardisierungsboard und der Wirtschaftsplan FITKO (Föderale IT-Kooperation).

Im Fokus der Beratungen der Sondersitzung stand erneut der Wirtschaftsplan. Ein weiterer wichtiger Beschluss betraf das Datenschutzcockpit.

Zudem hat sich der IT-Planungsrat bis zum Ende des Jahres 2024 das Ziel gesetzt, eine schnellere Umsetzung der EfA-Fokusleistungen zu erreichen.

1 43. Sitzung des IT-Planungsrats

1.1. Digitalstrategie

Der IT-Planungsrat hatte in seiner 42. Sitzung beschlossen, in den kommenden Monaten eine föderale Digitalstrategie für die deutsche Verwaltung zu entwickeln. Zur Initiierung des Strategieprozesses wurden im Anschluss daran Interviews mit allen Mitgliedern des IT-Planungsrats geführt. Diese Interviews bildeten die Grundlage für die inhaltliche und prozessuale Ausrichtung des Strategieprozesses. Im Rahmen einer Klausur der Federführenden des Strategieprozesses (Bund, MV und FITKO) wurden die Ergebnisse aus den Interviews in Verbindung mit einer Analyse aller Beschlüsse des IT-Planungsrates weiter strukturiert. Es wurden erste Eckpunkte einer Dachstrategie erarbeitet, die den Startpunkt für die gemeinschaftliche Ausarbeitung der „Interföderalen Strategie der (digitalen) Verwaltung der Zukunft“ darstellt, die in der 43. Sitzung einstimmig beschlossen wurde. Dazu gehört die Erstellung eines Zukunfts-

bildes (Vision) der künftigen Verwaltung aus der wirkungsorientierten Perspektive der Nutzenden und für effizientere staatliche Strukturen sowie die Entwicklung von Leitlinien für eine verbesserte föderale Zusammenarbeit. Dabei soll der Prozess Orientierung für die Schwerpunktthemen des IT-Planungsrats liefern, die auf die Vision ausgerichtet sind. Dafür können Umsetzungsperspektiven aufgeführt werden, die konkrete Digitalisierungsprogramme (z.B. zur Umsetzung des OZG oder der Modernisierung der Verwaltungsregister), Reformvorhaben und Produkte zur Umsetzung der Dachstrategie und der Schwerpunktthemen aufführen. Die Strategie soll dabei bestehende Digitalstrategien des Bundes und der Länder komplementieren. Es ist geplant, dass die Strategie bis zur 45. Sitzung in einer ersten Version vorliegt und im Anschluss als dauerhafter Prozess fortgeschrieben wird.

1.2. Wirtschaftsplan der FITKO

Der IT-Planungsrat hat sich in seiner 43. Sitzung intensiv mit der Ergebnisrechnung 2023 auseinandergesetzt. Demzufolge hat er entschieden, dass folgende Projekte aus den noch vorhandenen Restmitteln des Digitalisierungsbudgets der Vorjahre unterstützt werden:

- der „Roll-Out und Roll-In“ der EfA-Fokusleistungen (16,0 Mio. €),
- der Mehrbedarf des laufenden Digitalisierungsprojekts „EfA-Umsetzung der OZG-Leistung Sportförderung“ (1,8 Mio. €),
- das Projekt „XÖV-Suite Erweiterung“ (rd. 0,5 Mio. €) und das Projekt „XÖV lite“ (rd. 0,3 Mio. €) sowie neue föderale Digitalisierungsprojekte (rd. 1,4 Mio. €).
- Dies gilt auch für die Finanzierung der Projekte der Schwerpunktthemen (rd. 6,4 Mio. €). Für die Finanzierung der Organisation der fünf Schwerpunktthemen stellt der IT-Planungsrat den Themenpaten jeweils bis zu 1,1 Mio. € zur Verfügung.

Weiterhin hat der IT-Planungsrat den Wirtschaftsplan 2025 mit der Maßgabe beschlossen, dass die Finanzierungsbeiträge der Länder von 2024 fortgeschrieben werden. Die Finanzbeiträge für 2026, 2027 und 2028 werden davon ausgehend jeweils mit einer Steigerung von höchstens 5 % neu berechnet.

1.3. Digitale Dachmarke

Ursprünglich hatte die Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) den Bund und die Länder beauftragt, ein Konzept für eine Digitale Dachmarke & Domain zu erstellen und dieses bis zur MPK-Sitzung im Herbst 2023 vorzulegen. Dazu hatte der IT-Planungsrat am 20. Juni 2023 die „AG Dachmarke & Domain“ beauftragt, ein solches Konzept bis zur 42. IT-PLR-Sitzung zu erarbeiten sowie eine Beschlussempfehlung für die MPK zu erstellen. Mehrfach wurde das Thema in den Sitzungen des IT-Planungsrats sowie in AL-Runden diskutiert, ein Beschluss wurde jedoch nicht gefasst. Zudem kam ein Umlaufbeschluss des IT-Planungsrats im Oktober 2023 nicht zustande. Daher konnte das Konzept nicht zur MPK-Sitzung im Herbst 2023 eingebracht werden.

Inzwischen ist das Konzept für eine Digitale Dachmarke & Domain für ganz Deutschland und wie diese auf staatliche Angebote von Bund und Ländern im Internet angewendet werden kann, von der AG Dachmarke & Domain (unter Beteiligung vieler Länder, des Bundes und der Verfassungsorgane) fertiggestellt und in der 43. Sitzung des IT-Planungsrats nach kontroverser Diskussion mehrheitlich beschlossen worden. Da kein einstimmiger Beschluss zustande kam, wird das Konzept derzeit nur von 13 Ländern umgesetzt. Das Konzept enthält vier flexibel einsetzbare Kennzeichnungselemente: Kopfzeile, Bildzeichen, Domain-Name und Designsystem. Dabei kommt die digitale Dachmarke bei übergreifenden Angeboten von Bund, Ländern und Kommunen zum Einsatz, wenn diese in Kooperation nach außen hin auftreten und bisher keine staatliche Kennzeichnung als Vertrauensanker vorliegt. Die Anwendung der Kennzeichnungselemente soll flexibel und freiwillig sein. Die Elemente können auch additiv zu vorhandenen Kennzeichnungssystemen genutzt werden. Die Länder und die Kommunen können zudem frei entscheiden, ob sie eines oder mehrere der Kennzeichnungselemente auch für ihre länder-/kommunalspezifischen Angebote nutzen möchten. Der Aufbau und Betrieb einer Geschäftsstelle zur Verwaltung der Kennzeichnungselemente und Qualitätssicherung ihres Einsatzes für die digitale Dachmarke soll beim Bund, zunächst bis Ende 2025, erfolgen.

1.4. Standardisierungsboard

Mit dem Aufbau des Föderalen IT-Standardisierungsboards soll ein zentrales Gremium geschaffen werden, das über alle föderalen Standardisierungsbedarfe entscheiden kann. Damit

soll der IT-Planungsrat entlastet werden. In dem Standardisierungsboard werden erstmalig auch weitere Partner außerhalb von Bund und Ländern eingebunden. Grundlage für die Aufgaben des Standardisierungsboards ist ein zentrales Prozessmodell, das zum einen bei der proaktiven Identifizierung von Standardisierungsbedarfen unterstützt als auch alle Lebensphasen konkreter IT-Standards beschreibt. In seiner 43. Sitzung hat der IT-Planungsrat die Einrichtung beschlossen. Dafür wird vorläufig eine Organisationsstruktur aufgebaut und zunächst für zwei Jahre erprobt. Die FITKO wurde beauftragt alle weiteren Schritte zur Etablierung des Föderalen IT-Standardisierungsboard zu veranlassen und das Prozessmodell für die Standardisierung gemeinsam mit dem Föderalen IT-Standardisierungsboard weiter zu entwickeln. Dabei bekennt sich der IT-Planungsrat zu den 12 Prinzipien des European Interoperability Frameworks und beauftragt das Föderale IT-Standardisierungsboard, diese in geeigneter Form zu berücksichtigen. Die Prinzipien beschreiben Rahmenbedingungen für die Schaffung effektiver digitaler öffentlicher Dienste und die Zusammenarbeit zwischen Organisationen und Systemen.

2 Sondersitzung am 24.04.2024

2.1 Wirtschaftsplan FITKO

Der IT-Planungsrat hat in einer Sondersitzung festgestellt, dass die Vorgaben aus seiner 43. Sitzung zum Wirtschaftsplan erfüllt sind. Die FITKO wurde gebeten, gemeinsam mit der Projektgruppe „Strategische Finanzplanung“ bis zum Eckwertebeschluss 2026 Vorschläge zur Finanzplanung der Jahre 2026 ff. zu erarbeiten. Dabei ist mit Blick auf die Vorhaben und Prioritäten eine flexible Personalwirtschaft vorgesehen.

2.2 Datenschutzcockpit

Für das Ziel der Digitalisierung der Verwaltung wurde durch das Registermodernisierungsgesetz eine Identifikationsnummer (IDNr) in die für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) relevanten Verwaltungsregister von Bund und Ländern eingeführt. Hierzu wird auf die vorhandenen Strukturen der Identifikationsnummer nach § 139 b der Abgabenordnung (Steuer-Identifikationsnummer) aufgesetzt und diese um die für ein registerübergreifendes

Identitätsmanagement notwendigen Elemente ergänzt. Für die Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern und als verfassungsrechtliche Kompensation der Verwendung der IDNr sieht § 10 OZG vor, dass ein Datenschutzcockpit (DSC) aufgebaut wird, das eine einfache, transparente und zeitnahe Übersicht über die zwischen Behörden vorgenommenen Datenübermittlungen unter Nutzung der IDNr ermöglicht. Somit nimmt das DSC eine wichtige Rolle sowohl in der Registermodernisierung als auch bei der OZG-Umsetzung ein.

Durch die Bestimmung einer öffentlichen Stelle in der Verordnung zur Bestimmung der öffentlichen Stelle für die Errichtung und den Betrieb des Datenschutzcockpits gemäß § 10 Absatz 5 Satz 1 des OZG (Datenschutzcockpitverordnung – DSCV) liegen die rechtlichen Voraussetzungen für die Inbetriebnahme des Datenschutzcockpits (DSC) vor, um Datenübermittlungen unter Nutzung der Identifikationsnummer anzuzeigen. Die Verordnungsermächtigung des § 10 Absatz 5 Satz 1 OZG sieht die Zustimmung des Bundesrates und das Benehmen des IT-Planungsrats vor. Dies hat der IT-Planungsrat in seiner Sondersitzung am 24.04.2024 einstimmig erklärt. Zuständige öffentliche Stelle ist demnach das Bundesverwaltungsamt.

3 Verbesserung der Nachnutzung kommunaler EfA-Fokusleistungen

Zur Intensivierung der Nutzung der kommunalen „Einer für Alle“ (EfA)-Fokusleistungen wurde, wie im letzten Bericht dargestellt, mit dem „Kommunalspitzverbände“ eine Kooperationsvereinbarung zwischen IT-Planungsrat und den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene abgeschlossen. Ziel ist es, die EfA-Dienste verstärkt in die Kommunen zu bringen und deren Streben nach einer durchgängigen Digitalisierung wirksam zu unterstützen. Um für die Nutzerinnen und Nutzer eine spürbare Verbesserung des Onlineangebots an Verwaltungsleistungen zu erreichen, wurden bereits im vergangenen Jahr 15 Fokusleistungen (u.a. Wohnsitzummeldung, Einbürgerung, Personalausweis, Elterngeld, Eheschließung, Wohngeld, Führerschein (inkl. Umtausch), Kfz-An- und Ummeldung) vom IT-Planungsrat festgelegt. Zudem legten die Mitglieder des IT-Planungsrats eine gemeinsame Finanzierung der EfA-Nachnutzung für bestimmte Leistungen ab dem Wirtschaftsjahr 2024 über das FITKO-Budget in Höhe von bis zu 10 Mio. € fest. Dabei werden 50 Prozent der Kosten entsprechend des Kö-

nigsteiner Schlüssels von den tatsächlich nachnutzenden Ländern getragen. In der 42. Sitzung wurde beschlossen, weitere Mittel in Höhe von bis zu 10 Mio. Euro aus dem Wirtschaftsplan der FITKO bereit zu stellen, so dass mit den nutzungsabhängigen Beiträgen der Länder fast 30 Mio. € im Jahr 2024 für die Finanzierung von EfA-Leistungen eingesetzt werden können. Dies wurde in der 43. Sitzung noch erweitert. Dort beschloss der IT-Planungsrat, im Jahr 2024 für das „Roll-Out und Roll-In“ der EfA-Fokusleistungen 16 Mio. € aus Restmitteln des ehemaligen Digitalisierungsbudgets zur Verfügung zu stellen.

Als Initiator des "Kommunalpakts" steht Hessen in einem engen Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden auf Bundesebene, um die Umsetzung des Kommunalpakts zu begleiten und voran zu bringen.

Die Beschlüsse finden Sie auf der Website des IT-Planungsrats:

<https://www.it-planungsrat.de/beschluesse-informationen>



Staatsvertrag

zur

Neuregulierung des Glücksspielwesens in
Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021)



Zwischenbericht der Länder zur Evaluation
gemäß § 32 GlüStV 2021

Stand: 31. Januar 2024

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	6
1.1 Umfang der Zwischenevaluation.....	6
1.2 Methodik.....	7
2. Ausgewählte allgemeine Vorschriften	8
2.1 Erreichung der staatsvertraglichen Ziele (§ 1)	8
2.1.1 Einleitung.....	8
2.1.2 Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2)	9
2.1.2.1 Aufteilung des Glücksspielmarktes	9
2.1.2.2 Umfang des deutschen Glücksspielmarktes	10
2.1.2.2.1 Berechnungsgrundlagen.....	10
2.1.2.2.2 Marktvolumen	10
2.1.2.2.3 Weitere Informationen zum erlaubten Markt	12
2.1.2.2.4 Weitere Erläuterungen zum unerlaubten Markt.....	15
2.1.2.2.4.1 Unerlaubte Angebotsformen	15
2.1.2.2.4.2 Berechnung des Marktvolumens bei Glücksspielen im Internet	16
2.1.2.3 Vorläufige Bewertung	17
2.1.3 Auswirkung des Glücksspiels auf die Spielenden (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3).....	18
2.1.3.1 Ausgangslage.....	18
2.1.3.2. Erste Erfahrungswerte	18
2.1.3.3. Verdichtung der Erfahrungswerte	19
2.2 Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele (§§ 4a bis 4d)	20
2.2.1 Einleitung.....	20
2.2.2 Umsetzung	21
2.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	21
2.3 Werbung (§ 5)	23
2.3.1 Einleitung.....	23
2.3.2 Entwicklung der Werbeausgaben am deutschen Glücksspielmarkt	24
2.3.3 Umsetzung	27
2.3.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	28
2.4 Spezifische Vorgaben Glücksspiele im Internet (§§ 6a bis 6j).....	30
2.4.1 Einleitung.....	30
2.4.2 Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS)	32
2.4.2.1 Einleitung.....	32
2.4.2.2 Umsetzung	33

2.4.2.2.1 Zentraldateien.....	33
2.4.2.2.2 Auswertesystem	33
2.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	34
2.4.3 Das anbieter- und spielformübergreifende Einzahlungslimit	34
2.4.3.1 Einleitung.....	34
2.4.3.2 Umsetzung	34
2.4.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	35
2.4.4. Das Verbot des parallelen Spiels (§ 6h).....	35
2.4.4.1 Einleitung.....	35
2.4.4.2 Umsetzung	36
2.4.4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	36
2.4.5 Das Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i)	36
2.4.5.1 Einleitung.....	36
2.4.5.2 Umsetzung	36
2.4.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	37
2.5 Sozialkonzept, Aufklärung (§§ 6, 7)	38
2.5.1 Einleitung.....	38
2.5.2 Umsetzung	39
2.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	39
2.6 Spielersperrsystem (§§ 8 bis 8d)	39
2.6.1 Einleitung.....	39
2.6.2 Umsetzung	41
2.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	42
2.7 Vorschriften zur Glücksspielaufsicht (§§ 9, 9a)	44
2.7.1 Glücksspielaufsicht (§ 9).....	44
2.7.1.1 Einleitung.....	44
2.7.1.2 Zahlungsunterbindung	45
2.7.1.2.1 Einleitung.....	45
2.7.1.2.2 Umsetzung	46
2.7.1.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	47
2.7.1.3 Netzsperrn	48
2.7.1.3.1 Einleitung.....	48
2.7.1.3.2 Umsetzung	49
2.7.1.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	49
2.7.1.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf zu § 9	50
2.7.2 Ländereinheitliche Verfahren (§ 9a).....	51
2.7.2.1 Einleitung.....	52
2.7.2.2 Umsetzung	52

2.7.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	52
2.8 Vorschriften zum Fachbeirat Glücksspiel.....	53
3 Spezifische Vorschriften zu den einzelnen Glücksspielformen.....	54
3.1 Lotterien im Veranstaltungsmonopol (§ 10 Abs. 1 bis 3).....	54
3.1.1 Angebote im Deutschen Lotto- und Totoblock.....	54
3.1.2 Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL).....	54
3.2 Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (§§ 12 bis 17).....	55
3.2.1 Einleitung.....	55
3.2.2 Umsetzung.....	55
3.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	56
3.3 Gewerbliche Spielvermittlung (§ 19).....	56
3.4 Sportwetten.....	57
3.4.1 Veranstaltung von Sportwetten.....	57
3.4.1.1 Einleitung.....	57
3.4.1.2 Umsetzung.....	59
3.4.1.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	61
3.4.2 Vermittlung von Sportwetten (§ 21a).....	62
3.4.2.1 Einleitung.....	62
3.4.2.2 Umsetzung.....	63
3.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	64
3.5 Virtuelle Automaten Spiele (§ 22a).....	64
3.5.1 Einleitung.....	64
3.5.2 Umsetzung.....	65
3.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	66
3.6 Online-Poker (§ 22b).....	67
3.6.1 Einleitung.....	67
3.6.2 Umsetzung.....	67
3.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	68
3.7 Online-Casinospiele (§ 22c).....	68
3.7.1 Einleitung.....	68
3.7.2 Umsetzung.....	69
3.7.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	69
3.8 Spielhallen (§§ 24 bis 26).....	69
3.8.1 Einleitung.....	69
3.8.2 Umsetzung.....	70
3.8.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	70
3.9 Pferdewetten im Internet (§ 27).....	71

4. Vorschriften zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder	73
4.1 Einleitung	73
4.2 Umsetzung	74
4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf.....	75
5. Zusammenfassung zum identifizierten dringenden Handlungsbedarf.....	76

1. Einleitung

1.1 Umfang der Zwischenevaluation

Gemäß § 32 GlüStV 2021¹ sind die Auswirkungen des GlüStV 2021, insbesondere auch der Vorgaben für das Internetglücksspiel oder der Voraussetzungen für bestimmte Veranstaltungserlaubnisse, auf die Entwicklung der Glücksspielmärkte von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder unter Mitwirkung der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) und des Fachbeirates zu evaluieren. Entsprechend den Erläuterungen zum GlüStV 2021 dient die Evaluierung dazu, die Erreichung der Ziele des § 1 durch die Regelungsmechanismen des Staatsvertrages zu überprüfen, etwaige Fehlentwicklungen zu benennen und möglichen Änderungsbedarf zur besseren Erreichung der Ziele zu erkennen. Vorliegender erster Zwischenbericht zum 31. Dezember 2023 soll aufzeigen, wie alle Neuerungen angelaufen sind und die Benennung etwaigen *dringenden Handlungsbedarfs* ermöglichen. Der zusammenfassende Bericht ist zum 31. Dezember 2026 und dann alle fünf Jahre vorzulegen. Zur Umsetzung dieses Auftrages haben die Länder die schon unter vorangegangenen Staatsverträgen aktive länderoffene AG Evaluierung reaktiviert, welche unter Beteiligung der vorgenannten Institutionen entsprechende Erhebungen durchführt und entsprechende Berichtsentwürfe erstellt.

Der GlüStV 2021 wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2023 bereits zum ersten Mal geändert. Gegenstand der Änderung war hierbei ein Verzicht auf die Verlagerung des Spielersperrsystems (OASIS) an die GGL nach Ablauf der Übergangsphase gemäß § 27p am 1. Januar 2023.

Zur organisatorischen Unterstützung der Umsetzung des GlüStV 2021 schlossen die Länder ergänzende Verwaltungsvereinbarungen ab. Das gemäß § 27c Abs. 6 abgeschlossene GGL-Finanzierungsabkommen beschäftigt sich vor allem mit Fragen des Verfahrens der Aufstellung der Wirtschaftspläne der GGL sowie deren Abrechnung und der sonstigen gegenseitigen Kostenerstattungen im Zusammenhang mit dem Betrieb der GGL. Die Verwaltungsvereinbarung Glücksspielstaatsvertrag 2021 beschäftigte sich zunächst, wie ihre Vorgängerregelungen, mit ausführenden Vorschriften zur Arbeit des Glücksspielkollegiums sowie mit den Details der Finanzierung der länder einheitlichen

¹ Bei Paragraphen ohne Gesetzesangabe handelt es sich um solche des GlüStV 2021.

Verfahren/zentralen Zuständigkeiten. Da das Glücksspielkollegium gemäß § 27p mit Ablauf des 31. Dezember 2022 aufgelöst wurde, durch die o. g. Staatsvertragsänderung jedoch zumindest in Bezug auf das Spielersperrsystem auch weiterhin eine Finanzierungsregelung für Verfahren außerhalb der GGL benötigt wurde, erfolgte mit Wirkung zum 1. Januar 2023 eine Neufassung dieser Verwaltungsvereinbarung. Sie enthält, neben der vorgenannten Finanzierungsregelung, insbesondere noch organisatorische Vereinbarungen zu den Gremien des Fach- und des Sportbeirates sowie Absprachen der Länder zur Zusammenarbeit außerhalb der GGL-Verfahren.

Der Fachbeirat Glücksspiel hat sich in den vorliegenden Evaluierungsprozess eingebracht und insbesondere auch im Bereich der Identifizierung von geeigneten Studienthemen zur Begleitung der weiteren Evaluierung erhebliche Unterstützung geleistet. Der Fachbeirat hat für diesen Zwischenbericht zudem Stellungnahmen zu einzelnen Regelungen abgegeben, die dort jeweils dargestellt werden.

1.2 Methodik

Die Zwischenevaluation der Regelungen folgt der gesetzlichen Systematik im GlüStV 2021. Dem Evaluationsauftrag gemäß den dargestellten Erläuterungen zu § 32 folgend wird der GlüStV 2021 unter Beleuchtung ausgewählter Vorschriften, insbesondere unter Berücksichtigung der neuen Erlaubnismöglichkeiten (§§ 22a bis 22c) sowie der hierzu neu aufgenommenen Regelungen zum Glücksspiel im Internet (§§ 6a ff.) evaluiert. Hierbei werden ausschließlich die Bestimmungen des GlüStV 2021 herangezogen und der Fokus der Betrachtung jeweils entsprechend der Relevanz einzelner Regelungen für die aufsichtsrechtliche Praxis gewählt. Folgewirkungen, welche sich ggf. aus anderen Bundes- und/oder Landesgesetzen ergeben – hier sind insbesondere das Rennwett- und Lotteriegesezt (RennwettLottG), die Spielverordnung sowie die Ausführungsgesetze der Länder zu nennen – sind nicht Gegenstand der Betrachtungen.

Sämtliche der im Zwischenbericht dargestellten Daten beziehen sich auf den Stichtag 30. November 2023, sofern nicht anderweitig ausgewiesen.

2. Ausgewählte allgemeine Vorschriften

2.1 Erreichung der staatsvertraglichen Ziele (§ 1)

2.1.1 Einleitung

Im Fokus der Zwischenevaluierung stehen insbesondere die staatsvertraglichen Ziele aus § 1 Satz 1 Nr. 1, 2 und 3 (Gesundheitsschutz, Kanalisierung, Spieler- und Jugendschutz). Untersucht wird, ob die Regelungen des GlüStV 2021 zur Erreichung dieser Ziele geeignet und förderlich sind. Nachfolgend wird das Ziel der Kanalisierung beleuchtet. Die weiteren Ziele werden inzident bei den einzelnen Vorschriften behandelt.

Die staatsvertraglichen Ziele in § 1 Satz 1 wurden aus dem GlüStV 2012 unverändert übernommen. Kernziele sind weiterhin die Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht (Nr. 1), die Kanalisierung in ein begrenztes Glücksspielangebot sowie die Bekämpfung des Schwarzmarktes (Nr. 2), die Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz (Nr. 3), die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und die Kriminalitätsbekämpfung (Nr. 4) sowie die Vorbeugung vor den Gefahren für die Integrität des Sports (Nr. 5). Diese Ziele sind nach wie vor gleichrangig.

Ungeachtet des bestehenden weitgehenden Internetverbots nach Maßgabe des GlüStV 2012 hatte sich ein Schwarzmarkt im Internet gebildet, auf dem virtuelle Automatenspiele, Online-Poker und Online-Casinospiele angeboten und von Spielern nachgefragt wurden. Um die Ziele dieses Staatsvertrages künftig besser zu erreichen, sollen Erlaubnisse für die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden können, welche ein inhaltlich begrenztes Angebot dieser Spielformen ermöglichen. Hierdurch soll spielwilligen Personen, deren Nachfrage sich nicht in weniger gefährliche Spielformen kanalisieren lässt, eine weniger gefährliche Alternative zum bisherigen Schwarzmarkt geboten werden, in der Schutzmaßnahmen gegen Spielsucht, gegen Manipulationen und andere betrügerische Aktivitäten vorgeschrieben und durchzuführen sind, so dass ein kontrolliertes Spiel in geordneten Bahnen ermöglicht wird.²

² Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, A. II. Seite 5.

Vor dem Hintergrund der nunmehr erfolgten Zulassung dieser Glücksspielarten sowie der erstmaligen Erteilung von Sportwetterlaubnissen sind die Regelungen des GlüStV 2021 insbesondere im Rahmen des ersten Evaluationsberichts 2026 dahingehend zu untersuchen, ob diese Legalisierung entsprechender Angebote zu einer Eindämmung des Schwarzmarktes geführt hat. In der Betrachtung muss dabei berücksichtigt werden, dass im GlüStV 2021 weitere rechtliche Maßnahmen für die Glücksspielaufsicht geschaffen wurden.

Der Umfang des deutschen Glücksspielmarktes wird seit dem Jahr 2013 systematisch von den Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder erfasst und veröffentlicht. Die GGL ist seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 für die Beobachtung der Entwicklung des Glücksspielmarktes zuständig und erhebt und analysiert im Rahmen dieser Aufgabe weiter die Daten der einzelnen Glücksspielsegmente. Die Ergebnisse werden regelmäßig in fortzuführenden Berichten zum deutschen Glücksspielmarkt (Jahresreport) zusammengestellt und publiziert.

2.1.2 Ziel der Kanalisierung (§ 1 Satz 1 Nr. 2)

2.1.2.1 Aufteilung des Glücksspielmarktes

Der deutsche Glücksspielmarkt lässt sich in einen erlaubten und einen unerlaubten Bereich aufteilen.

Dem erlaubten Markt sind alle erlaubnisfähigen Angebote zuzurechnen, für die die Anbieter eine Erlaubnis von einer deutschen Behörde besitzen. Ihm unterfallen Angebote der zwölf Segmente von erlaubnisfähigen Glücksspielformen nach Maßgabe des GlüStV 2021:

- Terrestrische Casinospiele (Großes und Kleines Spiel) in Spielbanken,
- Geldspielgeräte (GSG) der gewerblichen Automatenaufstellung,
- Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB),
- Staatliche Klassenlotterien,
- Soziallotterien,
- Sparlotterien (Lotterien des Gewinn- und PS-Sparens),
- Gewerbliche Spielvermittlung von Lotterien,
- Pferdewetten von Rennvereinen mit Totalisator und Buchmachern,
- Sportwetten,

- virtuelle Automatenspiele,
- Online-Poker und
- Online-Casinospiele.

Dem unerlaubten Markt unterfallen hingegen alle Angebote, deren Veranstalter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen.

2.1.2.2 Umfang des deutschen Glücksspielmarktes

2.1.2.2.1 Berechnungsgrundlagen

Die Darstellung des erlaubten Glücksspielmarktes folgt der bisherigen und dort erklärten Systematik der Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Die Erhebung des erlaubten Marktes sowie die Berechnung des Marktvolumens basieren auf unterschiedlichen Datenquellen. Die Daten basieren auf den Angaben der Anbieter, der veröffentlichten Steuerstatistik sowie teilweise auf öffentlich zugänglichen anbieter- oder branchenspezifischen Erkenntnissen (z. B. aus Jahresabschlüssen der Anbieter).

Die Daten zum Volumen des unerlaubten Marktes basieren maßgeblich auf der Erfassung und Analyse der Besucheraktivitäten von unerlaubten Internetseiten, Angebotsanalysen von unerlaubten Anbietern und der Auswertung von Affiliate-Marketing-Netzwerken³. Diese Erhebungen und Analysen werden regelmäßig angepasst und weiterentwickelt.

Hinsichtlich der Berechnung des unerlaubten Marktes wird auf die Ausführungen unter 2.1.2.2.4.2 verwiesen.

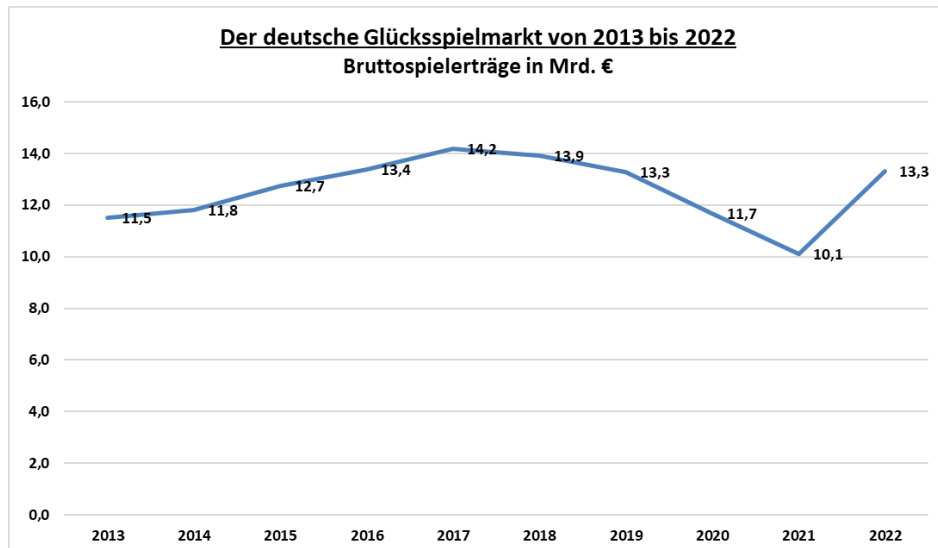
2.1.2.2.2 Marktvolumen

Der deutsche Glücksspielmarkt hatte im Jahr 2022, gemessen an den Bruttospielerträgen, ein Volumen von insgesamt 13,3 Mrd. Euro. Im Vergleich zum Vorjahr kommt dies einer Steigerung von rd. 3,2 Mrd. Euro (+32 %) gleich. Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung des deutschen Glücksspielmarktes seit dem Jahr 2013. Es lässt sich erkennen, dass das Marktvolumen wieder auf das Niveau vor der COVID-19-Pandemie zurückgekehrt ist, welche in den Jahren 2020 und 2021 zu

³ Ein Affiliate-Netzwerk ist eine Vermittlerplattform, die den Kontakt zwischen Werbekunden (Advertiser oder Merchants) und Werbepartnern (Affiliates oder Publisher) herstellt und koordiniert.

Einschränkungen im stationären Vertrieb, z. B. bei Spielbanken, Spielhallen, Wettvermittlungsstellen geführt hat.

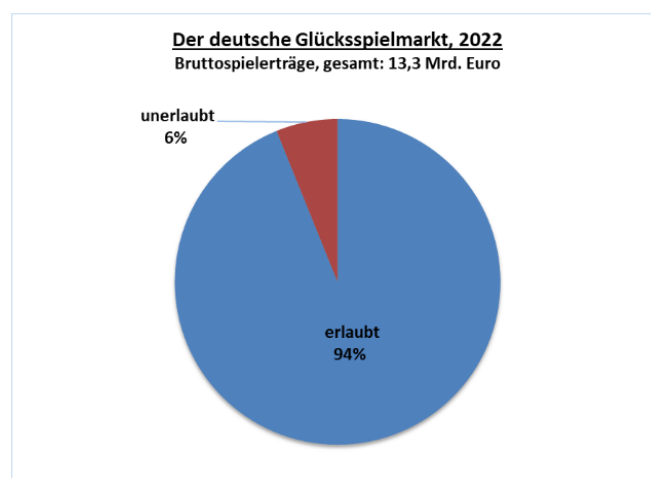
Abbildung 1: Der deutsche Glücksspielmarkt von 2013 bis 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Von den gesamten Bruttospielerträgen in Höhe von 13,3 Mrd. Euro besaßen die erlaubten Veranstalter einen Anteil von 12,5 Mrd. Euro (94 %) und die unerlaubten Veranstalter einen Anteil von 0,8 Mrd. Euro (6 %). Im Jahr 2022 ist der erlaubte Markt um 3,1 Mrd. Euro (+34 %) und der unerlaubte Markt um 75 Mio. Euro (+10 %) gegenüber dem Jahr 2021 angewachsen. Die Abbildung 2 verdeutlicht die Aufteilung des deutschen Glücksspielmarktes in den erlaubten und unerlaubten Markt und gibt das Verhältnis im Jahr 2022 von 94 % zu 6 % nochmals graphisch wieder.

Abbildung 2: Der deutsche Glücksspielmarkt 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Im Jahr 2021 lag das Verhältnis des erlaubten Marktes zum unerlaubten noch bei 93 % zu 7 %, was bedeutet, dass sich im Jahr 2022 ein Prozentpunkt des Marktes in Richtung erlaubter Markt verschoben hat.

2.1.2.2.3 Weitere Informationen zum erlaubten Markt

Um einen Eindruck zur Größenordnung der einzelnen Glücksspielformen im erlaubten Markt zu erhalten, sind nachstehend in der Tabelle 1 die Bruttospielerträge und davon anteilmäßig die Bruttospielerträge im Online-Vertrieb für die angeführten Glücksspielsegmente des erlaubten Marktes angegeben. Zur besseren Vergleichbarkeit sind die Glücksspielformen nach den Kategorien: Schnelle Spiele, Lotterien und Wetten unterteilt. Bei Summierung der Teilbeträge können Differenzen aufgrund von Rundungen entstehen.

Tabelle 1: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022

Der deutsche Glücksspielmarkt 2022 - Erlaubter Markt		
in Mrd. Euro		
	Bruttospielerträge	davon online
Schnelle Spiele		
Casinospiele in Spielbanken	1,1	-
Geldspielgeräte in Spielhallen/ Gaststätten	4,8	-
Virtuelle Automaten Spiele/Online-Poker	0,1	0,1
Online-Casinospiele	-	-
Schnelle Spiele Gesamt	6,0	0,1
Lotterien		
Lotterien des DLTB	4,1	0,9
Klassenlotterien	0,2	0,004
Soziallotterien	0,7	0,3
Sparlotterien	0,3	0,001
Lotterien Gesamt	5,2	1,2
<i>davon gewerbliche Spielvermittlung</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
Wetten		
Sportwetten	1,3	0,4
Pferdewetten	0,04	0,03
Wetten Gesamt	1,4	0,4
Glücksspielmarkt Gesamt	12,5	1,7
davon ländereinheitlich in Zuständigkeit der GGL	2,6	1,1

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Aus der Tabelle geht hervor, dass die Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung mit 4,8 Mrd. Euro (38 %) den größten Anteil am erlaubten Markt ausweisen. Die staatlichen Lotterien des DLTB besitzen einen Marktanteil von 4,1 Mrd. Euro (32 %). Diese teilen sich zu 3,7 Mrd. Euro (91 %) auf den Verkauf über die stationären Annahmestellen bzw. den Online-Eigenvertrieb und zu 0,4 Mrd. Euro (9 %) über die gewerbliche Spielvermittlung im Internet auf. Die Veranstalter mit einer Sportwetterlaubnis tragen mit Bruttospielerträgen von 1,3 Mrd. Euro (11%) zum erlaubten Markt bei. Der Anteil der Spielbanken am erlaubten Markt bemisst sich auf 1,1 Mrd. Euro (9 %), davon entfallen auf das Große Spiel⁴ 13 % und auf das Kleine Spiel⁵ 87 %. Die Klassen-, Sozial- und Sparlotterien, die neben den Lotterien des DLTB existieren, kommen gemeinsam mit einem Volumen von rd. 1,1 Mrd. Euro auf einen Marktanteil von 9 %. Das Segment Pferdewetten hat dagegen mit rd. 40 Mio. Euro lediglich einen Anteil von 0,3 % am erlaubten Markt. Veranstalter von Online-Casinospielen waren im Jahr 2022 nicht am Markt vertreten.

Das Kreisdiagramm in der Abbildung 3 illustriert die Aufteilung des erlaubten Glücksspielmarktes nochmals graphisch.

Abbildung 3: Der erlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

⁴ Hierunter sind die klassischen Spielformen wie bspw. Roulette, Baccara und Black Jack zu verstehen.

⁵ Dem Kleinen Spiel unterfällt das Automaten Spiel in Spielbanken.

Die Veranstalter von virtuellen Automaten­spielen und Online-Poker weisen im ersten vollen Jahr der Erlaubnisfähigkeit einen Marktanteil von 0,1 Mrd. Euro (0,4 %) auf. Im Vergleich zu Sportwetten ist der Anteil der erlaubten virtuellen Automaten­spiele und Online-Poker am deutschen Glücksspielmarkt noch vergleichsweise gering. Dies resultiert daraus, dass die Erlaubnisse im Beobachtungszeitraum unterjährig vergeben wurden und die jeweiligen Veranstalter im Jahr 2022 zum großen Teil trotz Antragstellung noch dem unerlaubten Markt zuzuordnen sind. Sofern man die Veranstalter dieser beiden Glücksspielarten bereits für das gesamte Jahr dem erlaubten Markt zuordnen würde, ergäbe sich für das Segment im Jahr 2022 ein Proforma-Marktanteil von 0,9 Mrd. Euro bzw. ein Proforma-Volumen des erlaubten Marktes von 13,4 Mrd. Euro.

Um einen weiteren Eindruck zur Größenordnung der Segmente zu erhalten, ist nachstehend die Anbieter- und Vertriebsstruktur des erlaubten Glücksspielmarktes abgebildet. Eine teilweise Auflistung der Glücksspielanbieter mit einer aktuellen Erlaubnis aus Deutschland findet sich auf der gemeinsamen amtlichen Liste (White-List) der GGL ⁶.

Übersicht 1: Anbieter mit einer Erlaubnis einer deutschen Erlaubnisbehörde:

Glücksspielform	Anzahl Veranstalter / Vermittler	Anzahl Standorte / Vermittlungsstellen
Casinospiele	18 Spielbankgesellschaften	70 Spielbankstandorte
Geldspielgeräte	rd. 5.000 gewerbliche Automaten­aufsteller	rd. 8.500 Spielhallen ⁷
Staatliche Lotterien	16 Landeslotter­iegesellschaften (davon 16 online)	rd. 21.000 Annahmestellen
Klassenlotterien	GKL Gemeinsame Klassenlotter­ie der Länder	mit 44 Lotter­ieeinnehmern (davon drei online)
Soziallotterien	7 erlaubte Soziallotter­iegesellschaften (alle online)	
Sparlotterien	28 Lotter­ieträger der Banken und Sparkassen (davon 22 online)	
Gewerbliche Spielvermittlung	11 Spielvermittler von Lotter­ien im Internet (davon 7 aktiv im Internet)	

⁶ Vgl. www.gluecksspiel-behoerde.de/de/erlaubnisfaehigesgluecksspiel/whitelist.

⁷ Ohne Geldspielgeräte in Gaststätten.

Pferdewetten	41 aktive Rennvereine mit Totalisator	34 Buchmacher (davon sechs online) mit rd. 172 Örtlichkeiten
Sportwetten	31 aktive Veranstalter (davon 27 online/19 stationär; teilweise hybrid)	rd. 1.900 Wettvermittlungsstellen/rd. 12.200 Oddset-Aannahmestellen
virtuelle Automatenspiele	41 Veranstalter (davon 35 aktiv)	
Online-Poker	fünf Veranstalter	
Online-Casinospiele	bislang kein Angebot in den Ländern	

Quelle: Gemeinsame Glückspielbehörde der Länder

2.1.2.2.4 Weitere Erläuterungen zum unerlaubten Markt

2.1.2.2.4.1 Unerlaubte Angebotsformen

Zu den Angeboten des unerlaubten Marktes zählen erlaubnisfähige Glücksspielformen, für die die Anbieter über keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde verfügen, obwohl eine solche nach § 4 Abs. 1 Satz 1 erforderlich ist, sowie nicht erlaubnisfähige Angebote, für die demgemäß keine Erlaubnis von einer deutschen Behörde erteilt werden kann. Der unerlaubte Glücksspielmarkt umfasst Angebote aus den Bereichen Sportwetten (stationär und online), virtuelle Automatenspiele, Online-Poker, Online-Casinospiele, Zweitlotterien und sonstige Glücksspiele i. S. d. § 3 Abs. 1. Es ist festzustellen, dass die unerlaubten Veranstalter von virtuellen Automaten- und Online-Casinospielen in der Regel beide Glücksspielformen gleichzeitig anbieten. Aus diesem Grund erfolgt die Darstellung dieser beiden Segmente zusammengefasst. Darüber hinaus bieten viele unerlaubte Online-Glücksspielveranstalter daneben auch Sportwetten und im immer geringer werdenden Maße auch Pokerspiele an. Diese Anbieter werden als Generalisten bezeichnet. Im Gegensatz dazu gibt es auch Anbieter, die sich ausschließlich auf ein Segment spezialisiert haben; dementsprechend werden diese Anbieter auch Spezialisten genannt.

Weitere Segmente, die dem unerlaubten Markt zuzurechnen sind, umfassen Geldspielgeräte und andere ordnungswidrige Spielmedien in der so genannten unerlaubten Sekundäraufstellung, z. B. Sportbistros, Standorte nicht gewerblicher Art („Scheinspielhallen“), Spielcafés etc., unerlaubte Sportwetten außerhalb von

Wettvermittlungsstellen und Online-Glücksspiele in P2P Overlay-Netzwerken (Darknet)⁸. Das Ausmaß dieser Glücksspiele wurde in bisherigen Evaluierungen nicht behandelt und ist auch nicht Bestandteil dieses Zwischenberichtes.

2.1.2.2.4.2 Berechnung des Marktvolumens bei Glücksspielen im Internet

Die für diesen Zwischenbericht ermittelten Werte basieren auf der Berechnungsmethodik zur Erstellung der Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Die Zahlen basieren, wie bereits unter 2.1.2.2.1 dargestellt, u. a. auf der Erfassung und Analyse der Besucheraktivitäten von unerlaubten Internetseiten, der Angebotsanalyse unerlaubter Anbieter und der Auswertung von Affiliate-Marketing-Netzwerken.

Im Jahr 2022 konnten insgesamt 843 deutschsprachige Internetseiten mit Glücksspielen von 207 Veranstaltern ohne Erlaubnis von einer deutschen Behörde festgestellt werden. Das Ausmaß des unerlaubten Glücksspielmarktes wird im Jahr 2022 auf 815 Mio. Euro geschätzt. Dies entspricht einem Anteil am gesamten deutschen Glücksspielmarkt von 6 %.⁹ An dieser Stelle ist zu beachten, dass im Jahr 2022, wie bereits erwähnt, Erlaubnisse an Veranstalter von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker unterjährig vergeben wurden und dieser Anteil bis zur Erlaubniserteilung noch im unerlaubten Markt erfasst ist.

In der Tabelle 2 wird der Umfang der unerlaubten Angebote nach Segmenten und Vertriebsstruktur anhand der Anzahl der unerlaubten Anbieter und deren deutschsprachigen Internetseiten sowie die geschätzten Bruttospielerträge zusammengefasst.

⁸ „P2P“ steht für Peer-to-Peer. Ein Overlay-Netzwerk ist ein virtuelles oder logisches Netzwerk, das auf einem bestehenden physischen Netzwerk aufbaut. Ein Beispiel für ein Overlay-Netzwerk ist das Internet, das viele Knotenpunkte über eine Leitungsvermittlung miteinander verbindet. Mit Hilfe der Peer-to-Peer-Overlay-Technik ist es möglich, dass Teilnehmer die Verbindung direkt zueinander aufnehmen. Dies ermöglicht einen Austausch von Daten, der vor Zugriff von Dritten geschützt ist.

⁹ Vgl. Ausführungen unter 2.1.2.2.2.

Tabelle 2: Der unerlaubte deutsche Glücksspielmarkt 2022¹⁰

Der deutsche Glücksspielmarkt - Unerlaubter Markt 2022			
	Anzahl der		Bruttospielerträge in Mio. Euro
	Veranstalter	deutschsprachigen Internetseiten	
Glücksspielformen			
Sportwetten	91	199	58
Online-Casinospiele/virtuelle Automaten Spiele	192	804	425
Online-Poker	15	16,0	46
Zweitlotterien	14	28,0	286
Gesamt	207	843	815
Anzahl der Veranstalter unterteilt nach			
Herkunft			
EU	37		
Non-EU	147		
unbekannt	23		
Gesamt	207		
Mehrfachangeboten			
Generalisten	136		
Spezialisten	71		
Gesamt	207		

Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Aktuell (Stand November 2023) wurden zwischen 800 und 900 Internetseiten mit unerlaubten Online-Glücksspielangeboten (z. B. virtuelle Automaten Spiele, Online-Poker, Online-Casinospiele, Zweitlotterien, Sportwetten) identifiziert. Es wird davon ausgegangen, dass die erfassten unerlaubten Internetseiten ein Marktvolumen (Bruttospielertrag) zwischen 300 und 500 Mio. Euro ausweisen. Der wesentliche Anteil resultiert aus dem unerlaubten Angebot von Zweitlotterien mit einem Volumen von ca. 285 Mio. Euro sowie von unerlaubten Sportwetten in Höhe von ca. 58 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von rd. 2 % bis 4 % am gesamten deutschen Glücksspielmarkt.

2.1.2.3 Vorläufige Bewertung

Das Ziel der Kanalisierung gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 wird maßgeblich am Verhältnis des erlaubten zum unerlaubten Markt gemessen. Angesichts des kurzen

¹⁰ Da einige Veranstalter Generalisten sind, ergeben sich Mehrfachzählungen. Deshalb ist die Zahl unter Gesamt nicht gleich der Summe der einzelnen Beträge.

Evaluationszeitraums war eine fundierte Marktanalyse nicht umsetzbar. Vielmehr kann eine erste Bewertung nur auf Grundlage der bisherigen Systematik erfolgen. Im Ergebnis scheint das Ziel der Transformation des (ehemals) bestehenden umfassenden Schwarzmarktes mit der erstmaligen Erlaubnisfähigkeit von virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker in einem ersten Zwischenschritt erreicht worden zu sein. Die Zahl der unerlaubten deutschsprachigen Angebote ist infolge der Vielzahl an Erlaubniserteilungen zurückgegangen. Zwar gibt es auch weiterhin in Deutschland abrufbare Seiten von Anbietern ohne Erlaubnis, wobei der Großteil deren Betreiber im Nicht-EU-Ausland seinen Sitz hat und damit für die Aufsichtsbehörden schwer erreichbar ist. Das Volumen unerlaubter Angebote im Internet ist nunmehr jedoch zu einem großen Teil auf Zweitlotterien und nicht mehr auf die neu zugelassenen Glücksspielformen zurückzuführen.

2.1.3 Auswirkung des Glücksspiels auf die Spielenden (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3)

2.1.3.1 Ausgangslage

Hinsichtlich der konkreten Auswirkungen der neuen Erlaubnisverfahren/Angebote und der Effekte der ebenfalls neuen Schutzinstrumentarien, etwa im Bereich des Online-Glücksspiels auf die Spielenden, können nach Auffassung der AG Sucht der Arbeitsgemeinschaft der Obersten Landesgesundheitsbehörden (AOLG) der Länder derzeit noch keine belastbaren Aussagen getroffen werden. Dies resultiere vor allem auch daraus, dass bis zur Inanspruchnahme von Hilfsangeboten durch suchtkranke Menschen in der Regel Jahre vergehen. Die bisher in den Beratungsstellen behandelten und dokumentierten Fälle könnten damit regelmäßig noch nicht mit den vorliegend zu betrachtenden Bestimmungen des GlüStV 2021 in Verbindung gebracht werden. Im Übrigen seien die diesbezüglichen Erkenntnismöglichkeiten als gering einzustufen und die die Evaluierung begleitenden Studien daher als unverzichtbar anzusehen.

2.1.3.2. Erste Erfahrungswerte

Unabhängig von einer abschließenden Auswertung der Erkenntnisse in den Beratungseinrichtungen lassen sich die als Anlage 1 beigefügten ersten Reaktionen/Stimmungsbilder auf Grundlage eines Erfahrungsaustausches der Länderkoordinatoren Glücksspiel mit den Beratungsstellen nach Inkrafttreten der Neuregelungen feststellen.

Zeitnah ist weiterhin mit dem Vorliegen erster Studienergebnisse zu den Auswirkungen der coronabedingten Beschränkungen auf das Glücksspielverhalten zu rechnen. In Anlage 2 ist insofern ein Zwischenergebnis der entsprechenden Untersuchungen des IFT Institut für Therapieforschung München beigefügt.

Der Fachbeirat erachtet die Erkennung von Verstößen gegen die Regelungen des GlüStV 2021 und deren Sanktionierung mit wirksamen Instrumenten als zentral für den Erfolg des GlüStV 2021. Damit die GGL ihren umfassenden Aufgaben konsequent nachgehen könne, sei eine gute finanzielle und personelle Ausstattung unabdingbar. Ferner regt der Fachbeirat an, die Höhe der Ordnungsgelder (§ 28a Abs. 2) in der Weise anzupassen, dass diese an der Finanzkraft weltweit agierender Glücksspielkonzerne ausgerichtet sind und eine effektive Wirkung entfalten können.

Der Fachbeirat hätte für seine Stellungnahme zwar eine andere Begleitforschung der Maßnahmen des GlüStV 2021 bevorzugt, da ihm – zu allen Bereichen – keine eigenen Daten vorlägen. Er sieht es als Wissensdefizit und Lücke an, dass nicht von vornherein zum GlüStV 2021 eine Begleitforschung geplant und systematisch durchgeführt wurde. Hierzu ist allerdings festzustellen, dass sich der Fachbeirat nach dem Grundverständnis des § 10 Abs. 1 Satz 3 bereits aus Personen zusammensetzt, die im Hinblick auf die Ziele des § 1 über besondere wissenschaftliche oder praktische Erfahrungen verfügen. Die Einschätzungs- und Bewertungskompetenz des Fachbeirates besteht daher auch ohne gesondert veranlasste Begleitforschung. Zur möglichen Ausweitung der Kompetenzen des Fachbeirates wird auf Ziffer 2.8 dieses Zwischenberichts verwiesen.

2.1.3.3 Verdichtung der Erfahrungswerte

Die AG Evaluierung gelangte im Zusammenwirken mit dem Fachbeirat und der GGL sehr schnell zu der Erkenntnis, dass sich die konkreten Wirkungen spezieller Vorschriften und Schutzinstrumentarien des GlüStV 2021 nur mit wissenschaftlicher Unterstützung, vor allem auch hinsichtlich der Datenerhebung, bei den unmittelbar betroffenen Personen werden evaluieren lassen. Seitens der GGL wurden im Ergebnis dieses Prozesses die Durchführung von Studien zur Untersuchung der Wirkung der neuen Internetschutz-Instrumentarien¹¹ und der modifizierten Regelung zur

¹¹ Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.4.1.

Werbung¹² ausgeschrieben und vergeben. Die Ergebnisse dieser Studien werden in den ersten Endbericht 2026 einfließen.

2.2 Besondere Erlaubnisvoraussetzungen für Sportwetten, Online-Poker und virtuelle Automatenspiele (§§ 4a bis 4d)

2.2.1 Einleitung

Die §§ 4a bis 4d enthalten die Vorgaben und das Verfahren für die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung von Sportwetten, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker. Die Regelungen entsprechen im Wesentlichen den §§ 4a, 4b, 4c und 4e des GlüStV 2012 in der Fassung des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages. Die ursprünglich nur für Sportwetten geltenden allgemeinen Vorschriften finden nun auch auf die ländereinheitlichen Erlaubnisse für Online-Poker und virtuelle Automatenspiele Anwendung. Ersatzlos gestrichen wurde die in § 4d GlüStV 2012 vorgesehene Konzessionsabgabe in Zusammenhang mit der Überarbeitung der Besteuerungsvorschriften im RennwettLottG.¹³

Im Mittelpunkt der Betrachtung stehen die Befugnisse aus § 4a Abs. 1 Nr. 1 c) zur Überprüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel sowie aus § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen bei Sicherheitsbehörden.

Die Befugnisse dienen der Umsetzung des staatsvertraglichen Ziels in § 1 Satz 1 Nr. 4, wonach die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt sowie die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden sollen. Im Fokus steht insbesondere die Unterbindung von Geldwäschehandlungen. Unerlaubt erworbene Vermögenswerte können im Glücksspiel zu Zwecken der Geldwäsche entweder in Form von Spieleinsätzen oder als Mittel für eine Betätigung als Veranstalter bzw. Vermittler von öffentlichen Glücksspielen eingesetzt werden. Nach der Supranationalen Risikoanalyse der EU-Kommission besteht bei bestimmten Glücksspielprodukten ein erhebliches Geldwäscherisiko.¹⁴

¹² Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.3.2.

¹³ Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021 zu §§ 4a bis 4d, Seite 40.

¹⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Bewertung der mit grenzüberschreitenden Tätigkeiten im Zusammenhang stehenden Risiken der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung für den Binnenmarkt vom 24. Juli 2019, Ziffer 2.1.4.

Zur Verhinderung der Anfälligkeit des Glücksspielsektors für Geldwäsche sieht der GlüStV 2021 neben dem Geldwäschegesetz auch präventive Regelungen vor, welche sicherstellen sollen, dass zum einen weder inkriminierte Gelder noch als unzuverlässig einzustufende Personen für eine Veranstaltung bzw. Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen eingesetzt werden. Zudem soll verhindert werden, dass inkriminierte Gelder für Spieleinsätze und daraus resultierende Gewinne genutzt werden können. Dies erfolgt im Rahmen des Prüfungsverfahrens für eine Erlaubniserteilung durch die Vorgaben in § 4a Abs. 1 Nr. 1 (erweiterte Zuverlässigkeit).

2.2.2 Umsetzung

Die Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel ist im Rahmen der Erlaubnisverfahren mittels Vorlage einer schriftlichen Bestätigung erfolgt. Von der Befugnis zur Abfrage von Erkenntnissen bei Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern wurde nahezu kein Gebrauch gemacht.

2.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Gemäß den Empfehlungen der Financial Action Task Force (FATF) soll die Aufsichtsbehörde die erforderlichen Maßnahmen zur Verhinderung ergreifen, dass kriminelle Personen oder ihre als Strohleute eingesetzte Mitarbeiter glücksspielrechtliche Erlaubnisse erhalten oder als wirtschaftlicher Eigentümer einer wesentlichen oder kontrollierenden Beteiligung an einer Gesellschaft mit einer solchen Erlaubnis beteiligt sind.¹⁵ Dies umfasst die in § 4a Abs. 1 Nr. 1 niedergelegten Kriterien.

Die im GlüStV 2021 enthaltenen Kompetenzen zur Zuverlässigkeitsüberprüfung bei Unternehmen mit Unternehmenssitz im EU-Ausland sowie der Überprüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel bei Pferdewetten im Internet werden als verbesserungsfähig angesehen. Die Abfragebefugnis in § 4b Abs. 2 Satz 2, insbesondere zu den Voraussetzungen nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 c), gilt nur für inländische Sicherheitsbehörden. Für Vorgänge außerhalb des Geltungsbereichs des GlüStV 2021 sind in § 4b Abs. 2 Satz 3 bis 5 (lediglich) Mitwirkungsobliegenheiten von Antragstellern bzw. Veranstaltern von Sportwetten, virtuellen Automaten spielen und

¹⁵ The FATF Recommendations – International Standards On Combating Money Laundering And The Financing of Terrorism & Proliferation, Updated February 2023, Recommendation No. 28 a).

Online-Poker geregelt. Die Regelungen wurden inhaltsgleich aus dem GlüStV 2012 (dort § 4b Abs. 3) übernommen. Vor dem Hintergrund, dass die weit überwiegende Anzahl der Veranstalter erlaubnisfähiger Glücksspiele im Internet einen Unternehmenssitz im EU-Ausland aufweist und den Aufsichtsbehörden Erkenntnisse aus dem Ausland in aller Regel nur aus der Presse (Internetauswertung) zur Kenntnis gelangen können, scheint die Regelung des § 4b Abs. 2 Satz 3 bis 5 in der aktuellen Ausgestaltung ins Leere zu laufen. Sie hat im Rahmen der Prüfungen für Veranstaltererlaubnisse zu Sportwetten, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker keinen einzigen Anwendungsfall hervorgebracht. Relevante Hintergrundinformationen, z. B. zu aktuell laufenden Ermittlungsverfahren im Staat des Unternehmenssitzes, können mit der aktuellen staatsvertraglichen Ausgestaltung nicht hinreichend sicher in Erfahrung gebracht werden. Die Vorlagepflicht ausländischer Bescheinigungen, z. B. entsprechend einer Auskunft aus dem Bundeszentralregister nach § 4b Abs. 1 Satz 3 und § 4b Abs. 2 Satz 1, schließt die bestehende Erkenntnislücke nicht vollständig, da diese Dokumente gegebenenfalls keine Aussagen zu etwaig laufenden Ermittlungsverfahren treffen. Es erscheint zweckmäßig, flankierend (kumulativ) eine Ermächtigung zugunsten der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörden aufzunehmen, Erkenntnisse bei den Sicherheitsbehörden im Sitzland des Antragstellers abfragen zu dürfen.

Angesichts der Bedeutung der Unterbindung von Geldwäschehandlungen sollte ferner ein Gleichklang bei den Prüfungskompetenzen hinsichtlich der Legitimität der eingesetzten Mittel bei Veranstaltern und Vermittlern von Pferdewetten im Internet in den Blick genommen werden. Im Gegensatz zu § 4a Abs. 1 Nr. 1 c), der bei Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen zur Anwendung kommt, sieht § 27 Abs. 4 keine Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel vor. Nach den Erläuterungen zum GlüStV 2021 sei der reduzierte Prüfumfang vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass die Erlaubnis nach § 27 inhaltlich an die bestehende Erlaubnis für eine Veranstaltung oder Vermittlung von erlaubten Pferdewetten nach dem Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) beschränkt ist. Weder aus dem RennwLottG noch der Rennwett- und Lotteriegesetz-Durchführungsverordnung (RennwLottDV) lassen sich Vorschriften zur Prüfung der Legitimität der eingesetzten Mittel entnehmen, so dass in der Praxis eine Überprüfung – entgegen der Empfehlungen der FATF – nicht stattfindet.

Im Ergebnis wird hinsichtlich der Erweiterung der Abfragekompetenz in § 4b Abs. 2 Satz 2 dringender Handlungsbedarf gesehen.

2.3 Werbung (§ 5)

2.3.1 Einleitung

Mit dem GlüStV 2021 hat die Werberegulierung im Bereich des öffentlichen Glücksspiels eine grundsätzliche Überarbeitung erfahren. Das Werbeverbot mit Erlaubnisvorbehalt für Internet- und Fernsehwerbung, das in § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 verankert war, wurde abgeschafft. Inhaber einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis dürfen nunmehr, vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelungen, für die erlaubten Glücksspiele werben und Sponsoring betreiben. In den Veranstalter- und Vermittlererlaubnissen sind Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Ausgestaltung der Werbung, insbesondere im Fernsehen und Internet einschließlich fernsehähnlichen Telemedien und Video-Sharing-Diensten, festzulegen (§ 5 Abs. 1 Satz 1 und 3). Eine isolierte Werbeerlaubnis ist nicht mehr erforderlich.

Die Neuregelung des § 5 übernimmt die Zielausrichtung aus § 1 – Art und Umfang der Werbung darf den Zielen des GlüStV 2021 nicht zuwiderlaufen – ebenso wie die konkreten Werberestriktionen der Vorgängernorm und wurde lediglich um konkrete Regelungen für die erstmals erlaubnisfähigen Spielformen ergänzt. Ebenso wurde der Werbegriff aus der Werberichtlinie beibehalten. Dadurch kann auf die bisherige Rechtsprechung zur Werbung weiterhin zurückgegriffen werden.

Ausweislich der Erläuterungen zu § 5 Abs. 1 können die Nebenbestimmungen sämtliche Bereiche der Werbung betreffen und für einzelne Glücksspiele, Werbeformen und -mittel auch Verbote zur Einhaltung der Ziele des § 1 enthalten. Insbesondere sollten Bestimmungen im Einzelfall, wie sie bislang in einer Werbeerlaubnis nach § 5 Abs. 3 GlüStV 2012 enthalten waren, allgemein ermöglicht werden. Die Werbung ist umso restriktiver zu handhaben, je höher das Risikopotenzial des beworbenen Glücksspiels ist. Diese Maßgabe kommt nicht nur in den im Staatsvertrag festgelegten Regulierungsmaßnahmen zum Ausdruck, sondern soll über die in der Erlaubnis vorzusehenden Inhalts- und Nebenbestimmungen zur Werbung sowie über die unbestimmten Rechtsbegriffe des § 5 Abs. 2 Satz 1 und 2 auch weiter ausgestaltet werden. Diese Regulierungsvorgaben sollen dazu beitragen, dass der in der Bevölkerung vorhandene Spieltrieb in Bezug auf Glücksspiele in den

erlaubten Markt gelenkt wird, zugleich jedoch durch diese Werbung so wenig zusätzliche Nachfrage nach Glücksspielen wie möglich geschaffen wird.¹⁶

2.3.2 Entwicklung der Werbeausgaben am deutschen Glücksspielmarkt

Die Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen platzieren Werbung auf verschiedensten Kanälen. Hierzu zählen Fernsehen, Internet (Desktop und Mobil), Printmedien (Tageszeitungen, Publikumszeitschriften), Radio, Kino, Plakate, Ambient Media¹⁷, At-Retail-Media¹⁸, Transport Media¹⁹ und postalische Werbesendungen.

Auf dem deutschen Glücksspielmarkt erfolgen Werbeaktivitäten zum großen Teil über das Fernsehen. In diesem Medium sind im Jahr 2022 insgesamt 57 % (2018: 46 %) aller gemessenen Werbeausgaben entstanden. Hier ist vor allem die TV-Werbung für virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker von Glücksspielveranstaltern mit einer Erlaubnis aus Schleswig-Holstein zu nennen, die in den letzten Jahren ausschließlich über diesen Kanal geschaltet wurde, seit zwei Jahren aber wieder rückläufig ist.

Nach dem Fernsehen ist das Internet der zweitwichtigste Werbekanal am deutschen Glücksspielmarkt. Dieses Medium hatte im Jahr 2022 einen Marktanteil bei Werbeausgaben von 17 %, davon Desktop: 6 % und Mobil: 11 % (2018: 38 %, davon Desktop: 17 % und Mobil: 21 %). Weitere bedeutende Werbekanäle im erlaubten Glücksspielmarkt sind im Jahr 2022 vor allem das Radio mit einem Marktanteil von 9 % (2018: 4 %), Printmedien mit einem Marktanteil von 7 % (2018: 4 %) sowie postalische Werbesendungen (Postwurfsendungen) von Lotterieveranstaltern- bzw. Vermittlern mit einem Marktanteil von 6 % (2018: 4 %).

Die nachfolgende Abbildung 4²⁰ gibt einen Überblick über die Werbeausgaben für die verschiedenen Glücksspielformen zwischen den Jahren 2018 und 2022. Aus der Abbildung geht hervor, dass die Werbeausgaben im Beobachtungszeitraum von

¹⁶ Vgl. Erläuterungen zum GlüStV 2021, Teil A. II. 13, Seite 17 ff.

¹⁷ Ambient Media (bzw. Ambient Marketing oder Ambient Advertising) ist ein Begriff aus dem Marketing und bezeichnet Werbemittel, die als Außenwerbung im direkten Lebensumfeld ihrer Zielgruppe eingesetzt werden. Ein Beispiel sind Infoscreens im ÖPNV.

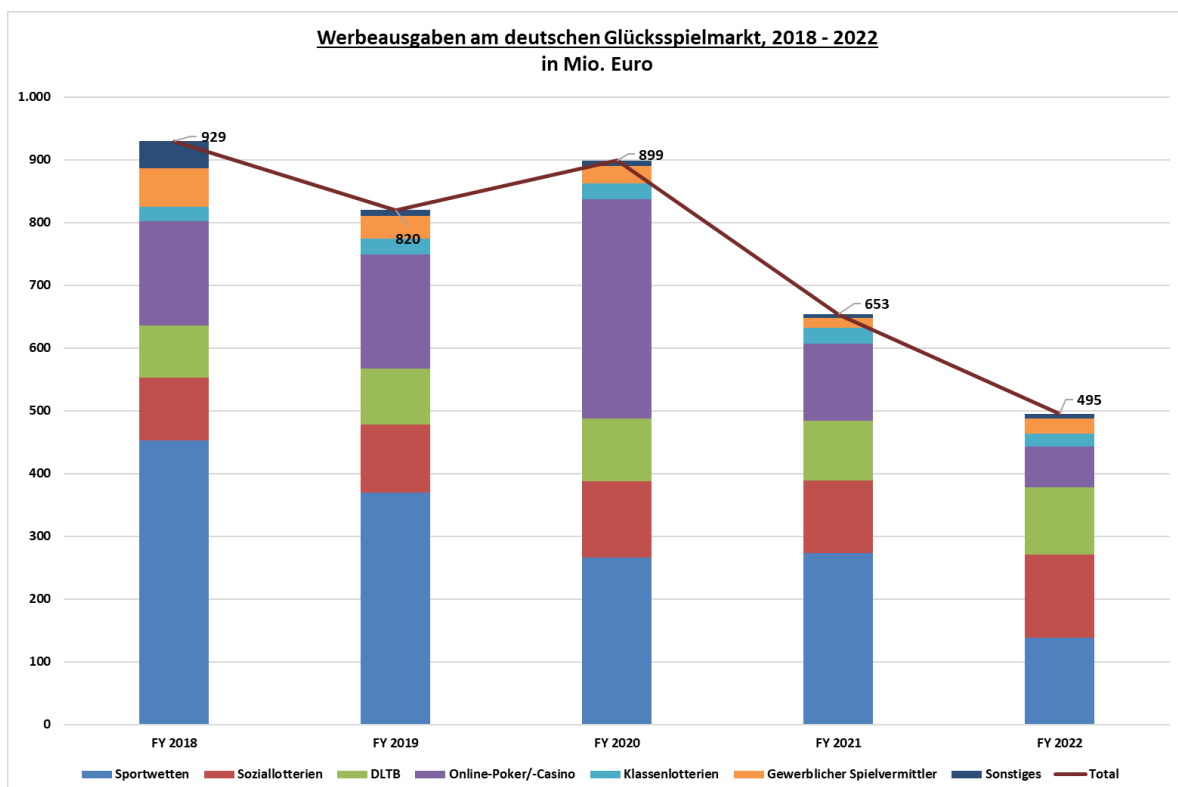
¹⁸ Im Allgemeinen handelt es sich bei Retail Media um Werbung innerhalb von Websites und Apps. Es handelt sich um Einblendungen von Produkten Dritter („digitales Schaufenster“), ähnlich eines speziellen Aufstellers in einem Geschäft im stationären Handel.

¹⁹ Es handelt sich um Außenwerbung in Verkehrsmitteln oder Verkehrsstätten. Ein Beispiel stellt Werbung an Bussen und Bahnen des ÖPNV dar.

²⁰ Die Daten stammen von MECN (Media & Entertainment Consulting Network), München, die von den Ländern beauftragt wurde, den Markt für Werbung von Glücksspielen in Deutschland zu beobachten. Die Berechnung von MECN erfolgte auf Basis der Daten von Nielsen Media Germany.

929 Mio. Euro auf 495 Mio. Euro bzw. um 47 % abgenommen haben. Der Rückgang geht hauptsächlich auf die Abnahme der Werbeausgaben für Sportwetten, virtuellen Automaten und Online-Poker im Fernsehen zurück. Diese Werbeausgaben hatten im Jahr 2022 einen gemeinsamen Marktanteil von 41 % (2018: 67 %) und sind somit im Beobachtungszeitraum um 26 Prozentpunkte gesunken. Die Werbeausgaben von Lotterieanbietern (Landeslotteriegesellschaften, Soziallotterien, gewerbliche Spielvermittler, GKL sowie Lottereeinnehmer der GKL) blieben in den letzten Jahren vergleichsweise stabil, haben sich aber aufgrund der sinkenden Gesamtausgaben relativ von 29 % im Jahr 2018 auf 57 % im Jahr 2022 erhöht. Es ist zu berücksichtigen, dass weitere wesentliche Kanäle, z. B. Soziale Netzwerke und Sponsoring²¹, nicht Bestandteil der Erhebung sind. Ebenso werden Werbeaktivitäten zur Kundenakquirierung durch Affiliates, Suchmaschinenmarketing bzw. -optimierung (SEM/SEO) oder Bonuszahlungen an Spielende nicht miteinbezogen.

Abbildung 4: Werbeausgaben für Glücksspiele am deutschen Glücksspielmarkt, 2018 – 2022



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

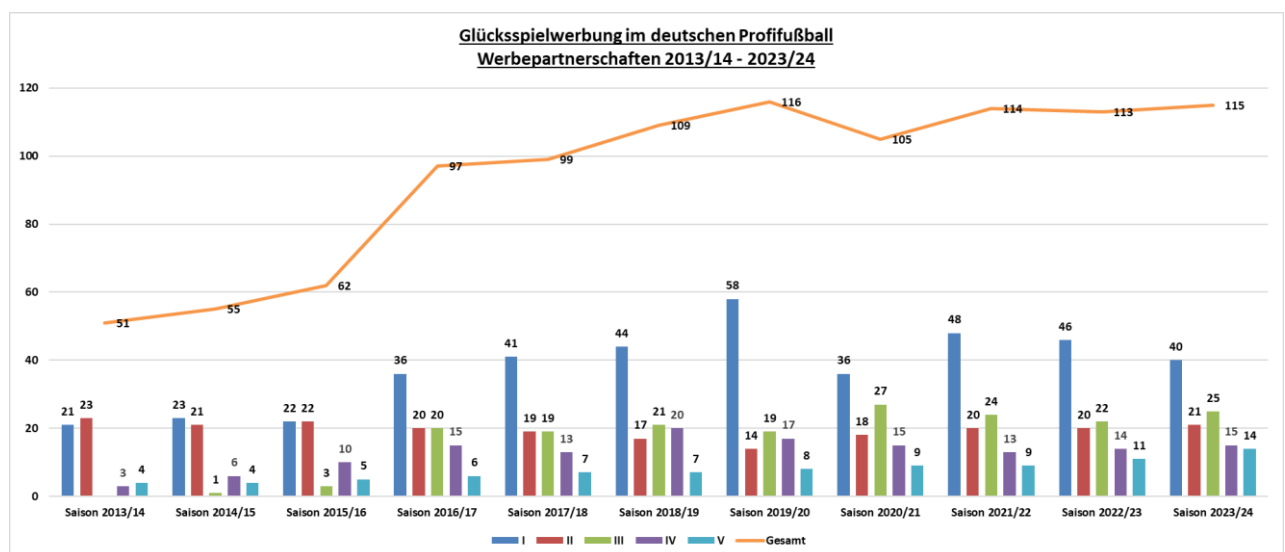
²¹ So hat die Sportwettenbranche im Jahr 2022 nach Angaben des Deutschen Sportwettenverbandes vom 26. Mai 2023 rd. 63 Mio. Euro für Sponsoring ausgegeben (<https://www.dswv.de/absage-an-werbeverbot-aus-den-landern/>).

In den letzten Jahren nahmen Werbe- und Sponsoring-Partnerschaften von Glücksspielunternehmen im deutschen Profisport zu. In der Abbildung 5 ist die Anzahl dieser Werbeaktivitäten in den drei höchsten Klassen des deutschen Profifußballs der Männer (Bundesliga, 2. Bundesliga, 3. Liga) seit der Saison 2013/14 dargestellt. Die Akteure werden in die folgenden fünf Gruppen eingeteilt:

- Gruppe I: Sportwetten, Online-Casinospiele, Online-Poker, Virtuelle Automaten Spiele, Wettvermittlungsstellen u. ä.,
- Gruppe II: Staatliche Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks,
- Gruppe III: Affiliates,
- Gruppe IV: Hersteller von Geldspielgeräten, Betreiber von Spielhallen,
- Gruppe V: Casinospiele in Spielbanken u. ä., Gewerbliche Spielvermittler, Soziallotterien.

Die Abbildung 5 zeigt, dass es in der Saison 2022/23 insgesamt 112 Werbepartnerschaften von Glücksspielunternehmen gab und sich diese in den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt haben. Während die Anzahl von Werbe- und Sponsoring-Partnerschaften der Landeslotteriegesellschaften in den letzten Jahren vergleichsweise stabil blieb, nahmen die Werbeaktivitäten von Sportwettanbietern – und seit einigen Jahren auch die der Affiliates – zu.

Abbildung 5: Werbepartnerschaften im deutschen Profifußball



Quelle: Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

Die GGL vergab eine mit den 16 Ländern abgestimmte Studie „Glücksspielwerbung im Fernsehen und im Internet im Spannungsfeld von Kanalisierung und Suchtprävention“. Das Forschungsvorhaben ist Bestandteil der Evaluierung und soll eine Wirkungsevaluation vornehmen. Zu untersuchen ist die Wirkung der Werbung und des Sponsorings, aber auch der „werbenden Berichterstattung“ auf sämtliche Empfänger, wobei ein Schwerpunkt auf die vulnerablen Personengruppen zu legen ist. Zur Werbung zählen dabei sowohl einzelne Werbemaßnahmen, wie TV-Spots und Werbung auf Social-Media-Kanälen, aber auch Werbung in ihrer Gesamtwirkung sowie Sonderwerbemaßnahmen, wie die Gewährung von Boni und Rabatten zur Kundengewinnung/-bindung. Es wird erwartet, dass das Ergebnis einen Aufschluss darüber gibt, inwiefern die Bestimmungen des § 5 geeignet oder verbesserungsfähig sind, Spielende und zum Spiel Entschlossene auf das beworbene erlaubte Glücksspielangebot zu lenken, ohne eine (besondere oder kritische) Anreizwirkung auf bisher nicht an Glücksspielen interessierte und/oder vulnerable Personen zu entfalten. Die Ergebnisse werden in den Evaluierungsbericht 2026 einfließen.

2.3.3 Umsetzung

Das Glücksspielkollegium der Länder, das bis zum 31. Dezember 2022 in den ländereinheitlichen und gebündelten Verfahren die maßgeblichen Entscheidungen traf, beschloss und veröffentlichte für die Glücksspielformen virtuelle Automaten Spiele und Online-Poker, Sportwetten sowie die gewerbliche Spielvermittlung, Gemeinsame Klassenlotterie der Länder und Soziallotterien Musternebenbestimmungen zur Werbung. Dabei wurden die Musternebenbestimmungen zur Werbung entsprechend der in § 1 formulierten Zielsetzung und nach den Maßgaben des § 5 und den oben ausgeführten Grundsätzen laut Erläuterungen zum Staatsvertrag, jeweils ihrer unterschiedlichen Gefährlichkeit entsprechend, unterschiedlich restriktiv ausgestaltet.

Die Musternebenbestimmungen enthalten eine Vielzahl an flankierenden behördlichen Vorgaben. Die behördlichen Vorgaben wurden nahezu vollständig in einstweiligen Rechtsschutzverfahren gerichtlich bestätigt. So wurden u. a. die begrenzenden Vorgaben zu Boni und Rabatten, einem Werbeverbot für unentgeltliche Spiele i. S. d. § 6j Abs. 1 Satz 1, die Aufnahme von Pflichthinweisen sowie Vorgaben zum Affiliate-

Marketing für rechtmäßig erachtet.²² Das ebenfalls enthaltene Verbot einer Nutzung von Influencer-Marketing wird hingegen bislang unterschiedlich eingestuft.²³

Die GGL leitete zahlreiche Ordnungswidrigkeiten- und entsprechende Verwaltungsverfahren wegen Verstößen gegen die Werbebestimmungen ein.

2.3.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Schwierigkeiten bereitet der Umgang mit Sponsoring im Bereich der Werbung für öffentliches Glücksspiel. Sponsoring wird lediglich in § 5 Abs. 1 und 7 erwähnt; im Übrigen betreffen die Vorgaben in § 5 ihrem Wortlaut nach nur die Werbung. Über die Musternebenbestimmungen zur Werbung wurde klargestellt, dass für Sponsoringhinweise, die zugleich Werbung oder werbende Elemente enthalten, die zur Teilnahme am Glücksspiel unmittelbar oder mittelbar auffordern oder anreizen, die Bestimmungen zur Werbung unmittelbar anzuwenden sind („werbendes Sponsoring“). Der GlüStV 2021 sollte sich angesichts der Bedeutung des Sponsorings künftig eindeutig und ausdrücklich dazu verhalten, dass und in welchem Umfang Sponsoring von den Regelungen des § 5 umfasst ist.

Eines besonderen Augenmerks verdient der Vollzug sowie die Einhaltung der Embargozeit nach § 5 Abs. 3 Satz 1, wonach Werbung im Rundfunk und Internet zwischen 06:00 und 21:00 Uhr nicht erfolgen darf. Bereits jetzt reagieren einzelne Anbieter auf die Embargozeiten, indem sie etwa diverse tagsüber ausgestrahlte Fernsehsendungen „präsentieren“ und gekürzte Spots als „Sponsoringhinweise“ verwenden.

Zudem wird näher zu prüfen sein, welche Wirkung und Bedeutung dem Verbot der Bewerbung von Sportwetten für ein Sportereignis während dessen Live-Übertragung auf dem übertragenen Kanal nach § 5 Abs. 3 Satz 2 tatsächlich zukommt angesichts der in der Praxis festzustellenden extensiven Nutzung von Dachmarkenwerbung. Das Ziel des Verbots, nämlich die Verhinderung der spielanreizenden Wirkung hinsichtlich des übertragenen Sportereignisses durch Werbung während der Live-Übertragung des Sportereignisses, würde weitgehend verfehlt, falls Dachmarkenwerbung während der Live-Übertragung gleichermaßen spielanreizend wirken sollte. Zudem führt das

²² OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 24. April 2023 – 3 M 6/23.

²³ VG Hamburg, Beschluss vom 20. Dezember 2022 – 14 E 3058/22; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 15. Juni 2023 – 3 M 14/23.

Volumen der Werbung zu einer Normalisierung, so dass Sportwetten, insbesondere bei Jugendlichen, zunehmend als Gut des täglichen Lebens wahrgenommen werden könnten. Der ursprüngliche Schutzzweck dieser Verbotsregelung könnte nur dann Wirkung entfalten, wenn das Verbot auf den gesamten Werbeumfang (einschließlich Sponsoring) im Zusammenhang mit Live-Übertragungen von Sportereignissen ausgedehnt wird.

Schwierigkeiten bereiteten zudem Umsetzung und Reichweite des Verbots der Werbung mit aktiven Sportlerinnen und Sportlern gemäß § 5 Abs. 3 Satz 3. In der Vergangenheit wurden entsprechende Werbespots mit aktiven Sportlern als Sponsoring deklariert. Infolge aufsichtsrechtlicher Interventionen verzichteten Anbieter mittlerweile auf die Ausstrahlung entsprechender Spots.

Auch in anderer Hinsicht hat sich im Bereich der Sportwetten die Auslegung der Reichweite des Verbots der Werbung mit aktiven Sportlerinnen und Sportlern und Funktionärinnen und Funktionären als diskussionswürdig erwiesen. Nach den Hinweisen zur Werbung in den glücksspielrechtlichen Erlaubnissen der Sportwettveranstalter ist Werbung mit Sport- und Spielszenen zulässig, soweit nicht im Kontext, insbesondere durch die bildliche Darstellung, Wort- und/oder Bildzusätze, aktive Sportlerinnen und Sportler oder Funktionärinnen und Funktionäre in ihrer Vorbildfunktion herausgestellt werden.

Ein weiteres neues und bemerkenswertes Phänomen sind Markenkooperationen zwischen Glücksspielanbietern und Medienunternehmen, z. B. gab es eine strategische Markenkooperation eines Sportwettanbieters mit dem Online-Angebot einer Tageszeitung unter Verwendung der Wort-Bild-Marke des Medienunternehmens. Während der GlüStV 2021 solche Kooperationen nicht explizit ausschließt, erweisen sie sich dennoch als bedenklich im Hinblick auf gesundheits-, jugend- und spieterschützende Aspekte, insbesondere, sofern im redaktionellen Teil in anreizender Weise über das Thema Sportwetten/Glücksspiel berichtet wird. Was dem Anbieter als klassische Werbung wegen Übermäßigkeit untersagt werden könnte, genießt als redaktioneller Beitrag den Schutz der Pressefreiheit für das kooperierende Medienunternehmen. Ob solcherlei Kooperationen vor diesem Hintergrund den Zielen des § 1 zuwiderlaufen und künftig ggf. auch gesetzgeberischen Handlungsbedarf begründen, bleibt zu prüfen.

Angesichts der zunehmenden Bedeutung erscheint es ferner angezeigt, sich im weiteren Verlauf der Evaluierung des GlüStV 2021 auch eingehender mit dem Einsatz neuer Medien im Bereich der Werbung für öffentliches Glücksspiel zu befassen und erforderlichenfalls Regelungen insbesondere zum Umgang mit Werbung in sozialen Medien zu prüfen.

Nach Ansicht des Fachbeirates ist die mit dem GlüStV 2021 ermöglichte weitreichende Ausweitung der Werbung für Glücksspielangebote extrem kritisch zu betrachten. Er habe bereits 2020 auf die grundsätzliche Notwendigkeit von Werbeverböten bzw. Werbebeschränkungen im Glücksspielbereich aus suchtfachlicher Sicht hingewiesen. Ergebnisse aus der Studie „Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen: Verbreitung und Prävention“ würden darauf hindeuten, dass vor allem Jugendliche und unter ihnen vor allem die problematisch spielenden von Werbung angesprochen werden. Er regt an zu prüfen, ob das Ziel einer Kanalisierung der Glücksspielnachfrage nicht auch durch andere Mittel, z. B. einem öffentlich zugänglichen und bundesweit durch intensive Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit bekannten, nutzerfreundlichen Register aller erlaubten Glücksspiele, erreicht werden könne.

Mehrheitlich wird Handlungsbedarf jedenfalls hinsichtlich der Ausgestaltung der Regelungen zum Sponsoring gesehen. Daneben wird die Werbung bei Live-Übertragungen (§ 5 Abs. 3 Satz 2) mehrheitlich kritisch bewertet. Eine vollumfassende Bewertung wird erst nach Auswertung der beauftragten Studie erfolgen. Auf die bereits vielfältig geführte Diskussion zur Glücksspielwerbung und die dabei geäußerten Positionen einzelner Länder wird hingewiesen.

2.4 Spezifische Vorgaben für Glücksspiele im Internet (§§ 6a bis 6j)

2.4.1 Einleitung

Um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags umfassend besser zu erreichen, geht mit der die Kanalisierung und SchwarzmarktbeKämpfung bezweckenden Öffnung des Marktes für besonders gefährliche Online-Glücksspiele die Implementierung zahlreicher unterschiedlicher Schutzmaßnahmen im GlüStV 2021 zur Gewährleistung des Gesundheits-, Jugend- und Spielerschutzes einher. Hierbei handelt es sich um unterschiedliche anbieterbezogene, spielerbezogene und spielbezogene Maßnahmen. Die Darstellung in diesem Zwischenbericht beschränkt sich weitestgehend auf die zentralen Schutzsäulen:

- Anbieter- und spielformübergreifendes Einzahlungslimit (§ 6c),
- Verbot des parallelen Spiels (§ 6h),
- Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i Abs. 1) und
- Abgleich mit dem zentralen spielformübergreifenden Sperrsystem (§§ 8 ff. sowie § 6i Abs. 3)²⁴.

Der Fachbeirat weist darauf hin, dass auch die Kontrolle der bei Glücksspielen im Internet verwendeten Zufallsgeneratoren i. S. d. § 6e Abs. 2 wichtig in Bezug auf Spielerschutz und Suchtprävention ist. Diese Überprüfung müsse im Hinblick auf ihre genaue Ausgestaltung konkretisiert werden und auch dargelegt werden, wie diese gegenüber Manipulationsversuchen seitens der Anbieter immunisiert werden kann. Die Möglichkeiten und Grenzen in der Überprüfung der Anbieter sollten transparent dargelegt werden.

Die speziellen spielerschützenden Vorgaben sollen im Evaluationsbericht 2026 umfassend untersucht werden. Die GGL schrieb eine mit den Ländern abgestimmte Studie („Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“) aus und vergab diese im Juli 2023 an die Universität Bremen. Der Schwerpunkt der Studie liegt auf den Auswirkungen der im Glücksspielstaatsvertrag festgelegten umfangreichen Anforderungen, insbesondere an den Spielerschutz. Dazu zählen sowohl allgemeine technische Anforderungen als auch glücksspielformbezogene Anforderungen, die die seit längerem erlaubnisfähigen Online-Glücksspiele sowie neue erlaubnisfähige Glücksspielformen im Internet betreffen. So werden Erlaubnisse und die Umsetzungen konkreter Spielerschutzregelungen hinsichtlich ihrer positiven und negativen Effekte geprüft. Auch Erkenntnisse zu Praktikabilität, Anpassungen der Anforderungen bezüglich des Spielerschutzes, Veränderungen des Spielverhaltens etc. sind von Bedeutung.

Vor dem Hintergrund der vergebenen Studie beschränkt sich die Zwischenevaluation auf die gesetzlichen Vorgaben in §§ 6c, 6h und 6i.

²⁴ Vgl. Ausführungen in Ziffer 2.6.

2.4.2 Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS)

2.4.2.1 Einleitung

Zur Überwachung der Einhaltung der besonderen Vorschriften bei Glücksspielen im Internet und anderer Schutzvorschriften dient in erster Linie das Länderübergreifende Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS). Das System wurde für das Land Sachsen-Anhalt entwickelt und zum 1. Januar 2023 an die GGL übergeben. Betrieben wird LUGAS von Dataport als IT-Dienstleister der öffentlichen Verwaltung des Landes Sachsen-Anhalt. Anbieter von Online-Glücksspielen mit erheblicher Suchtgefahr sind zum Anschluss an LUGAS verpflichtet. Das System besteht aus zwei Komponenten:

- **Zentraldateien**
Die Zentraldateien setzen sich aus der Limit- und der Aktivitätsdatei zusammen. Die Limitdatei (§ 6c Abs. 4) überwacht die (im Rahmen des Zulässigen frei gewählte) Festlegung und die Einhaltung des anbieterübergreifenden monatlichen Einzahlungslimits. Die Aktivitätsdatei erfasst, ob eine Spielerin oder ein Spieler bereits bei einem anschlusspflichtigen Glücksspielanbieter aktiv angemeldet ist bzw. ob die obligatorische Spielpause von fünf Minuten beim Wechsel zwischen zwei Anbietern noch nicht verstrichen ist und verhindert so das unzulässige parallele Spielen bei mehreren Glücksspielanbietern (§ 6h).
- **Auswertesystem („Safe-Server“)**
Der Safe-Server dient der Überwachung der Regulierungsvorgaben und dem Schutz der Spielerinnen und Spieler vor betrügerischen Machenschaften. Das System wertet die von den Glücksspielanbietern auf ihren eigenen Safe-Servern erfassten, nicht veränderlichen Daten zum Zwecke der Glücksspielaufsicht aus und ermöglicht der GGL jederzeit einen unmittelbaren Zugriff auf diese Daten.

Die Veranstalter von öffentlichen Glücksspielen im Internet sind gesetzlich verpflichtet, den Anschluss an die Zentraldateien (§ 6c Abs. 6; § 6h Abs. 3) sowie an das Auswertesystem (§ 6i Abs. 2) mit Aufnahme der Tätigkeit sicherzustellen.

2.4.2.2 Umsetzung

2.4.2.2.1 Zentraldateien

Die Zentraldateien sind seit dem 1. Juli 2021 in Betrieb und technisch voll funktionsfähig. Trotz der bereits im Zeitpunkt der Eröffnung des Spielangebots bestehenden Anschlusspflicht erfolgte der Anschluss nur sukzessive, was in erster Linie auf die notwendige Anpassung der technischen Systeme auf Seiten der Veranstalter zurückzuführen war. Die Landeslotteriegesellschaften sowie die gewerblichen Spielvermittler waren in erheblichem Umfang erst im Juli 2022 an die Zentraldateien angeschlossen. Die technische Umsetzung begann im Herbst 2021 und wurde von den letzten Gesellschaften des DLTB Mitte 2022 abgeschlossen. Die Lieferanten der Zentralsoftwaresysteme erhielten die Schnittstellenbeschreibung erst kurz vor der geplanten Inbetriebnahme im Juni 2021 und konnten diesen Aufwand dann kurzfristig in den Releaseplänen nicht mehr berücksichtigen.

Die Sportwettanbieter machten datenschutzrechtliche Bedenken geltend und sahen zunächst von einem Anschluss ab. Nebenbestimmungen zur Anschlussverpflichtung an LUGAS wurden gerichtlich angegriffen; anhängige Klagen werden nunmehr von der GGL fortgeführt. Mit behördlichen Schreiben wurden die Sportwettanbieter im Mai 2022 unter Fristsetzung sowie Hinweis auf eine Neubewertung der Zuverlässigkeit zum Anschluss aufgefordert. Im Zeitraum zwischen Juli und Dezember 2022 schlossen sich sodann die Anbieter an LUGAS an. Die seit dem 1. Januar 2023 gemäß § 6c Abs. 5 i. V. m. § 27p Abs. 10 gesetzlich verpflichtende Übermittlung erhöhter Einzahlungslimits erfolgte seitens der meisten Sportwettanbieter erst nach Eingreifen der GGL im Mai 2023. Die Veranstalter virtueller Automaten Spiele und von Online-Poker waren ab Erlaubniserteilung an die Zentraldateien angeschlossen.

Im Jahr 2023 sind bis zum Stichtag 5,3 Mio. Spieler registriert. Durchschnittlich werden täglich über 850.000 aktive Spieler in der Aktivitätsdatei verzeichnet.

2.4.2.2.2 Auswertesystem

Der Anschluss der Anbieter an das Auswertesystem für die Safe-Server-Daten konnte zum 1. Januar 2023 zwar noch nicht erfolgen. Die Safe-Server-Anschlüsse in der Vollversion werden jedoch zeitnah abgeschlossen sein. Die übermittelten und digital nichtveränderlich abgelegten Daten können auch rückwirkend überprüft werden. Eine

unterstützende Aufsicht mittels eines umfassenden Safe-Server-Systems mit seinen automatisierten Reports konnte bis zum Stichtag 30. November 2023 nicht erfolgen. Aufgrund der bisherigen Entwicklungsgeschwindigkeit ist davon auszugehen, dass mit überwiegender Wahrscheinlichkeit ein Teil der Reports erst im Jahr 2024 umgesetzt werden kann. Ursache sind notwendige Anforderungserweiterungen und deren technische Umsetzung.

2.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Insbesondere für die Einhaltung des monatlichen Einzahlungslimits war und ist der Anschluss aller anschlusspflichtigen Anbieter an LUGAS aus Gesundheits- und Spielerschutzgründen von besonderer und hoher Bedeutung. Wegen des kurzen Beurteilungszeitraums, auch wegen der dargestellten Verzögerungen, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen. Aktuell ist kein dringender Änderungsbedarf erkennbar.

2.4.3 Das anbieter- und spielformübergreifende Einzahlungslimit

2.4.3.1 Einleitung

§ 6c Abs. 1 Satz 1 bis 3 sieht vor, dass Veranstalter die Spieler bei der Registrierung dazu aufzufordern haben, ein individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festzulegen oder anzugeben, dass ein bereits festgelegtes individuelles monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit unverändert beibehalten werden soll. Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit darf grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht übersteigen. In der Erlaubnis kann zur Erreichung der Ziele des § 1 festgelegt werden, dass und unter welchen Voraussetzungen der Erlaubnisinhaber im Einzelfall mit anbieterübergreifender Wirkung einen abweichenden Betrag festsetzen kann. Seit dem 1. Januar 2023 ist die Höhe des festgelegten anbieterübergreifenden Einzahlungslimits zum Zwecke der Überwachung durch die GGL an die Limitdatei zu übermitteln.

2.4.3.2 Umsetzung

Die aus Gesundheits- und Spielerschutzgründen besonders bedeutsame pflichtgemäße Beachtung der gesetzlichen Limitvorgaben sowie der ergänzenden Nebenbestimmungen erfolgte durch die Sportwettanbieter erst zwischen Juli 2022 und

Mai 2023; der Anschluss an LUGAS wurde in diesem Glücksspielsegment und bei den Anbietern von Pferdewetten im Internet ebenfalls spät umgesetzt, in wenigen Fällen sogar erst im Jahr 2023. Zahlreiche Sportwettanbieter klagten beim Verwaltungsgericht Darmstadt gegen die Nebenbestimmungen zu den Limits; die Rechtsstreitigkeiten haben sich durch den Abschluss des unter Ziffer 3.4.1.2 erwähnten Vergleichs inzwischen erledigt.

2.4.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Nach Einschätzung des Fachbeirates weist ein Limitierungssystem wie das anbieterübergreifende Einzahlungslimit, welches grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht überschreiten darf, prinzipiell eine suchtpreventiv unterstützende Funktion auf. Er weist indes auf Veröffentlichungen hin, nach denen die Höhe des Einzahlungslimits deutlich zu hoch ausfalle und Personen mit Glücksspielstörungen erheblich geringere durchschnittliche monatliche Geldbeträge einsetzen. Es zeige sich ein Evidenzstrang, der darauf verweise, das monatliche Einzahlungslimit von 1.000 Euro im Online-Segment in Zukunft nach unten zu korrigieren. Sofern bei entsprechender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit eine Erhöhung des Limits auf 10.000 Euro bzw. 30.000 Euro erfolge, sei für die Überprüfung der Leistungsfähigkeit die alleinige Abfrage eines Score-Wertes keinesfalls ausreichend, da dieser keine Schlussfolgerungen über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erlaube. Die bestehenden Rahmenregelungen bei der Festsetzung eines abweichenden Höchstbetrages seien daher engmaschiger zu kontrollieren und Verstöße unmittelbar zu sanktionieren.

Angesichts des kurzen Beurteilungszeitraums lässt sich aus Sicht der Länder zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen.

2.4.4. Das Verbot des parallelen Spiels (§ 6h)

2.4.4.1 Einleitung

Um die besonderen Gefahren von Glücksspiel im Internet zu reduzieren ist nach § 6h Abs. 1 das parallele Spiel von öffentlichen Glücksspielen durch einen Spieler unzulässig. Diese Vorgabe wird mittels der Aktivitätsdatei überwacht. Nach § 6h Abs. 3 Satz 1 dürfen Anbieter Spielern die Teilnahme an öffentlichen Glücksspielen im

Internet nur ermöglichen, wenn zuvor in der Aktivitätsdatei überprüft wurde, dass der Spieler nicht bereits bei einem anderen Anbieter aktiv geschaltet ist.

2.4.4.2 Umsetzung

Derzeit ist nicht ersichtlich, dass sich § 6h nicht bewähren würde. Allerdings gilt vor dem Hintergrund des späten Anschlusses an die Zentraldateien durch die Anbieter von Sportwetten und Pferdewetten das oben unter Ziffer 2.4.3.2 Ausgeführte.

2.4.4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Wegen des kurzen Beurteilungszeitraums lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt keine verlässliche Aussage zu einem gegebenenfalls absehbaren Änderungsbedarf treffen. Aktuell ist kein dringender Änderungsbedarf erkennbar.

2.4.5 Das Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung (§ 6i)

2.4.5.1 Einleitung

§ 6i Abs. 1 Satz 1 sieht vor, dass Veranstalter von Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht einsetzen müssen. Das System zur Spielsuchtfrüherkennung hat gemäß § 6i Abs. 1 Satz 2 jedenfalls die auf dem Spielkonto zu erfassenden Daten auszuwerten und ist regelmäßig zu aktualisieren. Es ist gemäß § 6i Abs. 1 Satz 3 im Sozialkonzept nach § 6 zu berücksichtigen. Darin sind auch Maßnahmen festzulegen, die zu ergreifen sind, wenn das System zur Spielsuchtfrüherkennung eine möglicherweise glücksspielsuchtgefährdete Person identifiziert (§ 6i Abs. 1 Satz 4). Auch bezüglich der festzulegenden Maßnahmen besteht die Möglichkeit, durch Nebenbestimmungen die Anforderungen zu konkretisieren.

2.4.5.2 Umsetzung

Weitere Regelungen zur konkreten Ausgestaltung finden sich im GlüStV 2021 nicht. Die Einzelheiten sind in der Erlaubnis im Rahmen von Nebenbestimmungen festzulegen (§ 6i Abs. 1 Satz 1 a. E.), was bisher – jedenfalls in allgemeiner Form –

noch nicht erfolgt ist. Solange die Nebenbestimmungen keine Konkretisierungen vorsehen, genießen die Anbieter in der Ausgestaltung des Systems (z. B. der Beobachtungsintervalle) und der zu ergreifenden Maßnahmen weitgehende Freiheiten. Die bisher vorgelegten Sozialkonzepte der Anbieter führen im Allgemeinen zutreffende und auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhende Suchtindikatoren auf. Die Anbieter sind jedoch weitestgehend frei in der Beurteilung dessen, welches Spielverhalten als problematisch anzusehen ist.²⁵

Ebenso verhält es sich mit den Interventionsmaßnahmen. Den Anbietern ist es ohne behördliche Vorgaben im Rahmen von Nebenbestimmungen selbst überlassen zu bestimmen, welche Maßnahmen eingesetzt werden und ab welchem Zeitpunkt diese greifen.

Die Aufsichtsbehörde hat die Möglichkeit, durch Nebenbestimmungen die Praxis der Spielsuchtfrüherkennung maßgeblich zu formen. Die GGL kann über die Safe-Server-Daten nach § 6i Abs. 2 überwachen, ob die Anbieter ihren Pflichten zum Einsatz des Systems und der Durchführung der vorgesehenen Maßnahmen nach § 6i Abs. 1 Satz 5 nachkommen, konkret, ob sie zum Beispiel tatsächlich über die vorgegebenen Markers of Harm ²⁶ Spielsuchtgefährdete identifizieren und entsprechende Maßnahmen zum Spielerschutz und zur Prävention umsetzen. Darauf aufbauend sollen sodann aus den gewonnenen Erkenntnissen Vorgaben für ein qualitatives Spielsuchtfrüherkennungssystem für die Anbieter gemacht werden.

Im Zusammenhang mit Limiterhöhungen hat die GGL bereits eigene, selbstständig entwickelte Markers of Harm definiert, die sehr konkrete und quantifizierbare Vorgaben und Zeitfenster beinhalten und auch mit Ergebnissen aus wissenschaftlichen Studien begründbar sind. Möglich ist dies der GGL aufgrund der hauseigenen suchtfachlichen Expertise.

2.4.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Der Fachbeirat weist darauf hin, dass belastbare (positive wie negative) Erfahrungswerte aus der Praxis zu § 6i Abs. 1 bislang nicht vorliegen. Dies betreffe sowohl die implementierten Früherkennungssysteme an sich als auch die dabei

²⁵ Beispielsweise hinsichtlich des Spielumfangs, Nutzung der Kurzzeitsperre (Panikknopf bzw. Panic Button).

²⁶ Markers of Harm sind Indikatoren für ein auffälliges Spielverhalten.

herangezogenen Merkmale einer etwaigen glücksspielbedingten Fehlentwicklung. Ebenso fehle eine konkretisierende und transparente Festlegung, welche Maßnahmen der Frühintervention bei welchem Verdachtsmoment zu welchem Zeitpunkt von Anbieterseite ergriffen werden müssen (inkl. ihrer Umsetzung in der Praxis). Wünschenswert sei es daher, wenn die GGL entsprechende verbindliche Anforderungen im Sinne von Good-Practice-Modellen vorgeben würde, auf die Online-Glücksspielanbieter in punkto Früherkennung und Frühintervention ohne Ausnahme zurückzugreifen haben. Beispielsweise sollte sich Früherkennung nicht nur auf die Überwachung und Analyse von Spielverhaltensdaten begrenzen, da auch kommunikative Parameter (u. a. die Häufigkeit des Kontakts zum Kundenservice) und bestimmte Aspekte des Zahlungsverkehrs (u. a. die Stornierung von Auszahlungen) für das Vorliegen einer Glücksspielproblematik sprächen. Für diesen Zweck bedürfe es der Einholung wissenschaftlicher Fachexpertise.

Auch wenn durchaus kritisch zu berücksichtigen ist, dass es sich bei dem System nach § 6i Abs. 1 um ein anbieterbezogenes und nicht um ein anbieterübergreifendes System handelt, ist § 6i Abs. 1 aus Sicht der Länder ein wertvolles Instrument zur Früherkennung problematischen Glücksspielverhaltens. Bisher kann festgestellt werden, dass überwiegend die Umsetzung der Anbieter qualitativ verbesserungsfähig ist. Denn es besteht die Gefahr, dass das Monitoring ohne nähere Ausgestaltung und anbieterübergreifende Vereinheitlichung zu spät greift, um ein wirkungsvolles Instrument zum Spieler- und Gesundheitsschutz darzustellen. Damit sich diese Vorschrift bewährt, bedarf es daher qualitativer Vorgaben in der Erlaubnis. Eine Konkretisierung durch Nebenbestimmungen ist von der GGL beabsichtigt, wird aber noch einige Zeit erfordern.

An den gesetzlichen Vorgaben besteht aktuell kein dringender Handlungsbedarf.

2.5 Sozialkonzept, Aufklärung (§§ 6, 7)

2.5.1 Einleitung

Die Vorschrift des § 7 wurde unter Berücksichtigung des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ des GlüStV 2012 neu strukturiert; inhaltliche Änderungen sind nicht erfolgt. Im Fokus steht gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 5, § 7 Abs. 1 Satz 1 konkret die Verpflichtung der Anbieter, über die Suchtrisiken der von

ihnen angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger und Möglichkeiten der Beratung und Therapie aufzuklären.

2.5.2 Umsetzung

Bislang wurde zur Erfüllung der Aufklärung über Beratung und Hilfsangebote i. S. d. § 7 Abs. 1 Satz 1 von den Anbietern auf die Seite der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) und/oder auf www.bundesweit-gegen-gluecksspielsucht.de verwiesen. Bislang wurden beide Angebote auf freiwilliger Basis, das Angebot der BZgA durch die Landeslotteriegesellschaften und der Deutschen Automatenwirtschaft (DAW), finanziert. Eine weitere Finanzierung des Angebots der BZgA (Hotline) ist durch ein gemeinsames Abkommen unter Einbeziehung der Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) sowie der Verbände der Lotterievermittler (DLV), für Sportwetten (DSWV), virtueller Automaten Spiele (DOCV), des gewerblichen Automaten Spiels (DAW) sowie der Spielbanken (BupriS und DSbV) sichergestellt.

2.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Der GlüStV 2021 sieht bislang keine Regelungen zur Finanzierung eines entsprechenden Hilfsangebots vor. Sollte die freiwillige Finanzierung dieser Angebote nicht mehr sichergestellt sein – es besteht insbesondere die Gefahr einer Ausübung der vertraglich verankerten Kündigungsmöglichkeit der Finanzierungsvereinbarung – müsste eine Regelung zur Kostentragung im GlüStV 2021 erwogen werden.

Derzeit liegt kein dringender Handlungsbedarf vor.

2.6 Spielersperrsystem (§§ 8 bis 8d)

2.6.1 Einleitung

Im Fokus stehen die Erweiterung des Kataloges der anschlusspflichtigen Anbieter in § 8 Abs. 2, die Dauer der Sperren in § 8a Abs. 6 sowie das Verfahren zur Beendigung der Sperre nach § 8b.

Bereits mit dem GlüStV 2012 wurde ein zentral geführtes übergreifendes Sperrsystem eingeführt; die diesbezüglichen Regelungen haben mit dem GlüStV 2021 jedoch eine umfangreiche Überarbeitung erfahren. Der GlüStV 2021 dehnt den Kreis der

Verpflichteten auf Spielhallen und – soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten – Wettannahmestellen der Buchmacher und Gaststätten aus. Gleichzeitig wurde die Verpflichtung zur Eintragung von Selbst- und Fremdsperren auf die Vermittler erweitert, die bislang lediglich verpflichtet waren, Anträge auf Selbstsperre an die Veranstalter nach § 10 Abs. 2 weiterzuleiten. Dies dient dem Spielerschutz, da eine Sperre deutlich schneller eingetragen werden kann.

Anders als im GlüStV 2012 sieht § 8a Abs. 6 Satz 2 auch eine Selbstsperre vor, die kürzer als ein Jahr ist, mindestens aber drei Monate betragen muss. Gerade durch diese Möglichkeit soll die Hemmschwelle, sich sperren zu lassen, gesenkt werden. Solange kein Antrag auf Aufhebung der Sperre gestellt wird, bleibt aber auch diese bestehen. Anders als bisher muss für eine Entsperrung nicht nachgewiesen werden, dass keine Spielsucht mehr besteht. Auf Antrag wird die Sperre von der zuständigen Behörde aufgehoben (§ 8b Abs. 3 Satz 1). Um dem Antragsteller Zeit zu geben, sich der Folgen der Aufhebung bewusst zu werden, wird die Aufhebung der Sperre bei Selbstsperren erst eine Woche nach Eintragung der Aufhebung wirksam. Bei Fremdsperren beträgt die Frist einen Monat, um demjenigen, der die Sperre ursprünglich beantragt hat, Zeit zu geben, einen erneuten Sperrantrag zu stellen (§ 8b Abs. 3 Satz 2).

Nach § 6i Abs. 3 ist bei Sportwetten, Online-Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten Spielen eine deutlich erkennbare und eindeutig beschriftete Schaltfläche anzuzeigen, deren Betätigung eine sofortige 24-stündige Sperre der Spielerin oder des Spielers auslöst. Nach Ablauf von 24 Stunden nach Betätigung des „Panikknopfes“ wird diese Sperre wieder aufgehoben; eines Antrages bedarf es hierfür nicht.

Die Führung der Sperrdatei sollte ursprünglich gemäß § 27p Abs. 4 Nr. 1 am 1. Januar 2023 ebenfalls auf die GGL übergehen. Dies hätte jedoch dazu geführt, dass die in Hessen mit immensem Aufwand geschaffene technische und personelle Infrastruktur sowie Expertise verloren gegangen wäre und bei der GGL hätte neu aufgebaut werden müssen. Der GlüStV 2021 wurde deshalb im Wege eines Änderungsstaatsvertrags punktuell angepasst, sodass die Zuständigkeit für die Führung der Spielersperrdatei auch nach dem 1. Januar 2023 in Hessen verbleibt.

2.6.2 Umsetzung

Vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV 2021 bis zum Ende des Berichtszeitraums ist die Zahl der Abfragen kontinuierlich gestiegen, was u. a. auch damit zusammenhängt, dass die Erlaubnisse für die neuen Spielformen erteilt worden sind. Die meisten Abfragen erfolgen im Bereich der Sportwetten im Internet.

Tabelle 3: Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Abfragen, 2019 bis November 2023

Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Abfragen						
Segment	Vertrieb	2019	2020	2021	2022	2023 Nov
DLTB	stationär/online	31.934.828	31.104.555	34.791.033	28.136.136	14.578.664
Spielbanken	stationär	6.508.139	3.779.423	3.230.936	8.183.452	9.500.073
Pferdewetten im Internet	online	2.169.240	2.480.025	3.327.125	3.174.550	2.939.637
Gewerbliche Spielvermittlung	online	768.170	1.447.504	1.091.405	1.134.330	
Sportwettvermittlung	stationär	1.776.111	1.444.586	6.892.278	29.460.269	43.154.246
Sportwettveranstaltung	online	1.631.494	72.001.624	628.118.086	606.249.278	592.225.512
Soziallotterien	online	5.991	664.737	324.215		
Buchmacher	stationär	59	1.575	4.338	38.497	72.951
Spielhallen	stationär			7.371.487	52.338.017	88.007.257
Gewerbliche Automatenaufstellung	stationär			160.184	6.484.833	17.348.061
Virtuelle Automaten Spiele	online				4.676.449	55.406.489
Online-Poker	online					31.617.064
Gesamt		44.794.032	112.924.029	685.311.087	739.875.811	854.849.954

Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt

Die Bereiche, in denen der Zuwachs der eingetragenen Sperrern am größten ist, sind die Spielhallen und die Sportwetten im Internet. Dass in den Bereichen Online-Poker und virtuelle Automaten Spiele zunächst keine Sperrern eingetragen worden sind, hängt damit zusammen, dass die Veranstalter erst sukzessive Erlaubnisse erhalten haben. Erlaubte Online-Casinospiele werden bislang in den Ländern noch nicht angeboten.

Die Zahl der Sperrern ist seit Juli 2021 deutlich gestiegen. Lagen am 1. Juli 2021 insgesamt 84.127 Sperrern vor, davon 7.863 Fremd- und 76.264 Selbstsperrern, waren es am 30. November 2023 bereits 238.069, davon 9.331 Fremd- und 228.738 Selbstsperrern. Die Selbstsperrern können wiederum in 143.413 unbefristete Sperrern sowie 85.325 befristete Sperrern unterteilt werden. Neben den neuen Sperrereinträgen wurden von 2022 bis November 2023 zwischenzeitlich 33.366 Sperrern wieder aufgehoben.

Tabelle 4: Spielersperrsystem OASIS GlüStV 2021 - Anzahl der Sperren, 2018 bis November 2023

Spielersperrsystem OASIS GlüStV - Anzahl der Sperren							
		31.12.2018	31.12.2019	31.12.2020	31.12.2021	31.12.2022	30.11.2023
Spielbanken	Selbstsperren	31.003	33.990	35.796	39.734	38.777	41.973
	Fremdsperren	4.935	5.723	6.447	6.522	6.023	5.800
	Gesamt	35.938	39.713	42.243	46.256	44.800	47.773
DLTB	Selbstsperren	1.818	1.918	2.015	2.113	2.002	1.930
	Fremdsperren	199	235	285	319	337	344
	Gesamt	2.017	2.153	2.300	2.432	2.339	2.274
Sportwetten (Veranstaltung)	Selbstsperren	28	107	2.059	29.853	46.028	57.674
	Fremdsperren		4	306	1.223	1.636	1.858
	Gesamt	28	111	2.365	31.076	47.664	59.532
Sportwetten (Vermittlung)	Selbstsperren				198	407	897
	Fremdsperren				10	23	47
	Gesamt				208	430	944
Pferdewetten	Selbstsperren		3	40	56	72	104
	Fremdsperren						
	Gesamt		3	40	56	72	104
Spielhallen	Selbstsperren				23.441	45.440	73.600
	Fremdsperren				342	451	565
	Gesamt				23.783	45.891	74.165
Automaten- aufsteller	Selbstsperren				114	440	926
	Fremdsperren					8	16
	Gesamt				114	448	942
Buchmacher	Selbstsperren					6	10
	Fremdsperren					1	1
	Gesamt					7	11
Online-Poker	Selbstsperren						2.377
	Fremdsperren						37
	Gesamt						2.414
Virtuelle Automatenspiele	Selbstsperren					3.379	23.374
	Fremdsperren					39	304
	Gesamt					3.418	23.678
Behörde	Selbstsperren				2.924	15.366	25.873
	Fremdsperren				20	228	359
	Gesamt				2.944	15.594	26.232
Gesamt	Selbstsperren	32.849	36.018	39.910	98.433	151.917	228.738
	Fremdsperren	5.134	5.962	7.038	8.436	8.746	9.331
	Gesamt	37.983	41.980	46.948	106.869	160.663	238.069

Quelle: Regierungspräsidium Darmstadt

2.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelungen haben sich bewährt. Das mit der kurzen Frist in § 8a Abs. 6 verfolgte Ziel, Spielern dabei zu helfen, Abstand vom Spiel zu gewinnen, wird erreicht. In diesem Zusammenhang spielt die Möglichkeit in § 8b Abs. 1 und 2, die Sperre auf Antrag aufheben zu lassen, eine weitere wichtige Rolle, da der Spieler hierdurch nicht mehr Gefahr läuft, wie noch nach den Regelungen im GlüStV 2012, mangels Nachweises einer überwundenen Spielsucht nie mehr aus der Sperrdatei gestrichen zu werden.

Durch das neue Verfahren wird der Anreiz für eine Selbstsperre gesteigert und somit das Schutzniveau letztlich erhöht.

Nach Einschätzung des Fachbeirates wird der Spielerschutz im GlüStV 2021 in erster Linie durch die Etablierung eines zentralen Sperrsystems und seine Erweiterung auf alle Glücksspielsegmente mit mittleren bzw. hohen Suchtgefahren gestärkt. Grundsätzlich lasse sich eine Spielersperre als individualisierte Form der Verfügbarkeitsbeschränkung bzw. als Hilfsmittel bei der Wiedererlangung der Handlungskontrolle ansehen. Mit ihr gingen zum einen Positiveffekte auf der Verhaltensebene und den allgemeinen Gesundheitszustand betreffend einher. Zum anderen würden Spielersperrern, sofern angemessen implementiert, eine recht hohe Akzeptanz bei der Zielgruppe erfahren. Weiterhin dürfte der suchtpreventive Mehrwert in direktem Zusammenhang mit der Reichweite des Sperrsystems stehen: Je größer die Anzahl der eingebundenen Spielstätten bzw. Marktsegmente, desto geringer sei die Wahrscheinlichkeit eines Ausweichverhaltens gesperrter Spielerinnen und Spieler und desto besser sei die Wirksamkeit dieser Intervention. Erste Hinweise zum bundesweiten Spielersperrsystem OASIS würden die relativ hohe Nutzungsrate bestätigen. Knapp zwei Jahre nach Einführung des GlüStV 2021 seien knapp 150.000 Neueinträge erfolgt. Es sei anzunehmen, dass der überragende Grund für das Erwirken einer Spielersperre das Vorliegen einer Glücksspielproblematik darstelle. Da aber bei weitem nicht alle Personen mit einem problematischen bzw. pathologischen Glücksspielverhalten mit dieser Maßnahme erreicht würden, lasse sich diese Anzahl an Spielersperrern auch als indirekter Beleg für das bislang womöglich unterschätzte Ausmaß glücksspielbezogener Probleme in der Bevölkerung werten.

Der Fachbeirat spricht zwei sich andeutende Defizite an. Bei dem geringen Anteil der Fremdsperrern, die auch nur zum Teil von Anbieterseite angestoßen wurden, dränge sich der Verdacht auf, dass die Glücksspielbranche ihrer Verpflichtung zur Intervention bei Glücksspielsuchtgefährdung oder Überschuldung in der Praxis kaum nachkomme. Zweitens scheinen auch knapp zwei Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 immer noch nicht alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen zu sein. Mutmaßlich dürfe diese Mangellage insbesondere Gaststätten betreffen. Für die Zukunft sei an dieser Stelle daher eine stärkere Kontrolle der Glücksspielanbieter einzufordern (z. B. mittels Testkäufen bzw. Testspielen mit gesperrten Personen), um die schadensminimierende Wirkung von Spielersperrern nicht zu unterminieren. Aus dem Blickwinkel der

Suchtforschung sei zudem empirisch zu hinterfragen, welche Effekte von der neu etablierten Kurzzeitsperre bei Online-Glücksspielen ausgingen (sog. Panic Button nach § 6i Abs. 3): Während als Pro-Argument die Initiierung einer Abkühlphase angeführt werde, sei als Contra-Argument das Hervorrufen von Drehtür-Phänomenen (d. h. wiederholte Nutzung des Panic Button zur Vermeidung einer längerfristigen Sperre) nicht auszuschließen. Auch in Ermangelung internationaler Befunde bestehe dringender Bedarf an einer entsprechenden Begleitforschung. Schließlich überrasche, dass nach einer Veröffentlichung nur knapp die Hälfte aller Glücksspielenden in Deutschland (46,9 %) überhaupt von der Möglichkeit einer Sperre wisse. Augenscheinlich seien auf breiter Ebene weitere Aktivitäten im Sinne der Informationsvermittlung und Aufklärung vonnöten, um den Bekanntheitsgrad dieser Spielerschutzmaßnahme substantiell zu erhöhen. Die bestehenden Defizite in der Ausschöpfung der zentralen Spielerschutzinstrumente Selbst- und Fremdsperre ließen weiteren Handlungsbedarf erkennen. Insbesondere solle darauf hingewirkt werden, dass alle Betriebsstätten an OASIS angeschlossen werden und andernfalls deren Betrieb eingestellt werde. In Bezug auf online angebotene Glücksspiele solle überprüft werden, ob der Hinweis auf die Sperre leicht auffindbar ist, oder ob er eher versteckt erfolgt und unverständlich formuliert ist. Zudem müsse die Compliance der Anbieter zur Anbahnung und Umsetzung von Fremdsperren anhand expliziter Beurteilungskriterien eingefordert und überprüft werden. Ferner sei sicherzustellen, dass Spielende üblicherweise über die Möglichkeit der Selbstsperre in Kenntnis gesetzt werden.

Die Entwicklung der Sperren ist weiterhin zu beobachten. Sie ist ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Regelungen. Aktuell ist aus Sicht der Länder kein dringender rechtlicher Handlungsbedarf erkennbar.

2.7 Vorschriften zur Glücksspielaufsicht (§§ 9, 9a)

2.7.1 Glücksspielaufsicht (§ 9)

2.7.1.1 Einleitung

Die Grundstruktur des § 9 wurde aus dem GlüStV 2012 übernommen. Neu eingeführt wurde die Befugnis zu Netzsperrern (IP-Blocking) in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 sowie die

Absätze 2a und 3a. Geringfügig überarbeitet wurde die Ermächtigung zur Zahlungsunterbindung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4.

Evaluiert werden innerhalb des § 9 insbesondere die Befugnisse in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 (Zahlungsunterbindung) und Nr. 5 (Netzsperrern).

2.7.1.2 Zahlungsunterbindung

2.7.1.2.1 Einleitung

Gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 kann den am Zahlungsverkehr Beteiligten (im Folgenden Zahlungsdienstleister), insbesondere den Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten, nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote die Mitwirkung an Zahlungen für unerlaubtes Glücksspiel und an Auszahlungen aus unerlaubtem Glücksspiel untersagt werden. Gegenüber der Vorgängerregelung im GlüStV 2012 wurde rechtlich normiert, dass ein Vorgehen gegen den Zahlungsdienstleister möglich ist, ohne dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des Veranstalters oder Vermittlers von öffentlichen Glücksspielen durch die Glücksspielaufsicht bedarf. Dabei können sich die Maßnahmen gegen verschiedene am Zahlungsverkehr Beteiligte richten. Neben den nicht abschließend in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 genannten Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten können insbesondere auch E-Geld-Institute, Betreiber von Zahlungssystemen und ähnliche Unternehmen als verantwortliche Störer herangezogen werden. Insoweit ist zu beachten, dass an Zahlungsströmen in der Regel mehrere Zahlungsdienstleister beteiligt sind: Zahlungen werden meist über mehrere Zahlungsdienstleister in einer Kette nacheinander abgewickelt, bevor das Geld auf dem Konto des Spielers oder des Glücksspielanbieters landet. Die Nachverfolgbarkeit leidet unter der Verkettung; meist ist nach der ersten Übermittlung für den folgenden Zahlungsdienstleister nicht mehr erkennbar, welchen Ursprung das Geld hatte. Der Zahlungsdienstleister, der nicht am Anfang einer solchen Kette steht, kann einen Bezug zu unerlaubtem Glücksspiel in der Regel nur dann herstellen, wenn ihm belastbare Erkenntnisse zur Herkunft des Geldes vorliegen.

Zu beachten ist, dass Zahlungen auf Grund zivilrechtlicher Vorschriften schnell abgewickelt werden müssen. Eine Prüfung anlässlich eines aktuellen Zahlungsauftrags scheidet daher in der Regel aus. Zeit zur Prüfung bleibt den

Zahlungsdienstleistern allerdings, wenn sie mit einem unerlaubten Glücksspielanbieter einen sog. Akzeptanzvertrag schließen. Hier ist das Mitwirkungsverbot bereits durch Vertragsschluss verletzt worden. Mitwirkung beginnt bereits im Vorbereitungsstadium. Wenn die vertraglichen Voraussetzungen für eine Ein- bzw. Auszahlung geschaffen werden, wird bereits am Zahlungsverkehr in ausreichender Weise mitgewirkt. Jedenfalls stellt aber die finale Zurverfügungstellung der Option, also die Implementierung auf der Internetseite, einen Verstoß gegen das Mitwirkungsverbot dar. Auf die tatsächliche Zahlungsmöglichkeit kommt es nicht mehr an. Hierbei kann sich der Zahlungsdienstleister über die Legalität des Glücksspielangebots mit Hilfe der amtlichen Liste nach § 9 Abs. 8 (White-List) informieren. Diese Zahlungsdienstleister sind daher in der Lage, das in § 4 Abs. 1 Satz 2 normierte Verbot der Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel umzusetzen. Gegen diese Zahlungsdienstleister kann erfolgversprechend gemäß § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 vorgegangen werden.

Im Rahmen der Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels wies der GlüStV 2021 dem Land Niedersachsen übergangsweise bis zum 30. Juni 2022 weiterhin die Aufgabe zu, Maßnahmen zur Unterbindung von Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubtem Glücksspiel, das in mehr als einem Bundesland angeboten wird, zu ergreifen. Am 1. Juli 2022 übernahm die GGL diese Aufgabe.

2.7.1.2.2 Umsetzung

Einen Großteil der Maßnahmen mit dem Ziel der Zahlungsunterbindung leitete das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport ein, nachdem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit seinen Leitentscheidungen²⁷ im Jahr 2017 die Unionsrechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit der Beschränkungen/Verbote für Online-Glücksspiele bestätigt und die Untersagung entsprechender Angebote durch die Glücksspielaufsicht in diesem Bereich für rechtmäßig erkannt hatte. Das BVerwG hatte damit Zweifel an der Rechtmäßigkeit des aufsichtsrechtlichen Vorgehens ausgeräumt und für die erforderliche Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gesorgt, die für ein Vorgehen gegen Zahlungsdienstleister erforderlich ist.

Insgesamt wurden gegen 35 Zahlungsdienstleister Maßnahmen zur Zahlungsunterbindung eingeleitet. Einige - darunter auch sehr bedeutsame -

²⁷ BVerwG, Urteile vom 26. Oktober 2017 – 8 C 14.16 und 8 C 18.16.

Zahlungsdienstleister zogen sich daraufhin aus dem Zahlungsverkehr für verbotene Online-Glücksspiele zurück.

Das Instrument der Zahlungsunterbindung wurde gerichtlich bestätigt. Nach der Rechtsprechung kann eine umfassende Untersagung der Beteiligung am Zahlungsverkehr im Zusammenhang mit jedweden unerlaubten Glücksspiel ausgesprochen werden, nachdem die Mitwirkung an einzelnen unerlaubten Glücksspielangeboten festgestellt und dem Zahlungsdienstleister bekannt gegeben worden ist.²⁸ Die Regelung des § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und den unionsrechtlichen Grundfreiheiten des freien Zahlungsverkehrs und des freien Dienstleistungsverkehrs vereinbar. Die Regelung verstößt auch nicht gegen die Vorgaben der Datenschutzgrundverordnung (Verordnung (EU) 2016/679).²⁹

Darauf aufbauend versandte die GGL nach Zuständigkeitsübergang im Juli 2022 ein Informationsschreiben an eine Vielzahl der bekannten Zahlungsdienstleister und erläuterte nochmals die Rechtslage zum neuen GlüStV 2021. Der Großteil der Zahlungsdienstleister zog sich aus dem Geschäft mit den unerlaubten Glücksspielanbietern zurück und fokussierte sich stattdessen auf den erlaubten Glücksspielmarkt. Insbesondere bei den aktuell umsatzstärksten unerlaubten Glücksspielanbietern ist kaum noch eine Einzahlung möglich. Erfreulich ist insbesondere, dass auch die internationalen Zahlungsdienstleister und Banken in der Regel bereits auf einen Hinweis reagieren. Insgesamt überprüfte die GGL 357 URLs; in 4.738 Fällen wurden Einzahlungsversuche zur Beweissicherung dokumentiert. Gegen 35 Zahlungsdienstleister sind Untersagungsverfahren anhängig.

2.7.1.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelungen zur Zahlungsunterbindung hatten sich bereits unter dem GlüStV 2012 im Wesentlichen bewährt und wurden mit dem GlüStV 2021 weiter im Sinne der Erreichung der Zielsetzungen des § 1 verbessert.

Nach wie vor werden unerlaubte Glücksspielangebote im Internet in der Regel aus dem Ausland heraus betrieben, wo die Verantwortlichen sich dem Zugriff deutscher

²⁸ VG Hannover, Urteil vom 13. Januar 2023 – 10 A 3386/20. Die Entscheidung ist noch nicht rechtskräftig.

²⁹ OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 26. Oktober 2023 – 3 M 72/23.

Behörden weitestgehend entziehen. Der Rückzug mehrerer auch großer Zahlungsdienstleister aus dem Bereich des unerlaubten Glücksspiels zeigt, dass eine konsequente Anwendung der Möglichkeiten im Bereich der Zahlungsunterbindung Wirkung zeigt. Die Maßnahmen aus dem Bereich der Zahlungsunterbindung haben sich nach alledem als sehr erfolgreich und effizient erwiesen. Insbesondere die Präzisierung durch den GlüStV 2021, dass es einer vorherigen Inanspruchnahme des betreffenden Glücksspielanbieters nicht bedarf, stellt eine zusätzliche sinnvolle Vollzugserleichterung dar. Sie ermöglicht, dass die mit den Maßnahmen verfolgten Ziele der Unterbindung unerlaubter Angebote erreicht werden können.

Ein dringender Handlungsbedarf ist derzeit nicht feststellbar.

2.7.1.3 Netzsperrern

2.7.1.3.1 Einleitung

Der GlüStV 2008 enthielt erstmals eine Ermächtigung zur Sperrung von Internetseiten, welche in den GlüStV 2012 nicht übernommen wurde. Der GlüStV 2021 greift diese Ermächtigung in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 erneut auf.

Nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspielangebote können Maßnahmen zur Sperrung dieser Angebote gegen Dienstleister im Sinne der §§ 8 bis 10 des Telemediengesetzes, insbesondere Zugangsvermittler und Registrare, ergriffen werden (§ 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5). Voraussetzung hierfür ist, dass Maßnahmen gegenüber dem Veranstalter oder Vermittler unerlaubten Glücksspiels nicht durchführbar oder nicht erfolgversprechend sind. Davon ist in der Regel nach den Erläuterungen zum GlüStV 2021 schon dann auszugehen, wenn der Veranstalter bzw. Vermittler im Ausland sitzt.

Adressaten der Maßnahme können alle Diensteanbieter sein. Auswahlkriterium ist, dass der Diensteanbieter in der Lage ist oder sich in einer ihm zumutbaren Weise in die Lage versetzen kann, die Sperrungen der Glücksspielangebote umzusetzen. In dieser Lage sind in der Regel die Zugangsvermittler [= Internet-Service-Provider (ISP) oder auch Access-Provider]. Die Maßnahmen sind daher primär gegen sie zu ergreifen. Hinzu kommt, dass diese ISP ihren Sitz im Inland haben und somit ein Verwaltungs- und Verwaltungsvollstreckungsverfahren unproblematisch durchgeführt werden kann. Dies führt zu einer Steigerung der Effektivität des Verwaltungshandelns,

entspricht dem Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung und macht eine Unterbindung von Angeboten ausländischer unerlaubter Glücksspielanbieter erst möglich. Daher richten sich die Maßnahmen vorrangig gegen diese ISP und nicht gegen Content- oder Host-Provider, die ihren Sitz häufig, wie die unerlaubten Glücksspielanbieter, im Ausland haben.

Den entsprechenden Markt in Deutschland teilen sich nach den vorliegenden Erkenntnissen ca. 200 ISP, wobei 90 % des Marktes von 20 Anbietern abgedeckt werden.

Übergangsweise oblag die Zuständigkeit für Maßnahmen der Netzsperrern dem Land Sachsen-Anhalt, dort dem LVwA ST. Zum 1. Juli 2022 ging diese Zuständigkeit auf die GGL über.

2.7.1.3.2 Umsetzung

Den ISP wurde im Rahmen von Anhörungen gemäß § 28 VwVfG der Vorschlag einer kooperativen Zusammenarbeit unterbreitet. Gleichzeitig erfolgte die Bekanntgabe des unerlaubten Glücksspielangebots.

Eine weitere Umsetzung des IP-Blockings ist vor dem Hintergrund aktueller gerichtlicher Entscheidungen nicht möglich. Danach ist eine Inanspruchnahme von ISP in der aktuellen rechtlichen Ausgestaltung über den Verweis in § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 auf die Regelungen des Telemediengesetzes (TMG) nicht möglich, da eine Inanspruchnahme der Access-Provider (ISP/Zugangs Providern) die Feststellung einer Verantwortlichkeit (Störereigenschaft) derselben „im Sinne der §§ 8 bis 10 TMG“ voraussetzt.³⁰ Diese ist aber regelmäßig nicht gegeben, da durch die §§ 8 bis 10 TMG die Verantwortlichkeit solcher Diensteanbieter im Normalfall gerade ausgeschlossen wird.

2.7.1.3.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die bisherigen aufsichtsrechtlichen Erfahrungen zu der Ermächtigung von Netzsperrern bieten noch keine ausreichenden Erfahrungswerte zur Effektivität der Maßnahme. Gleichwohl sind Netzsperrern als ein weiteres wichtiges Instrument zur Bekämpfung

³⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 31. Januar 2023 – 6 B 11175/22.OVG; VGH München, Beschluss vom 23. März 2023 – 23 CS 23.195; VG Düsseldorf, Beschluss vom 3. Februar 2023 – 3 L 2261/22; VG Berlin, Beschluss vom 16. Februar 2023 – 4 L 505/22; VG Koblenz, Urteil vom 10. Mai 2023 – 2 K 1026/22.KO.

unerlaubte Angebote anzusehen und wurden vor diesem Hintergrund aus guten Gründen in den GlüStV 2021 wieder aufgenommen.

Es besteht angesichts gerichtlicher Entscheidungen jedoch die Gefahr, dass das Instrument nicht wie vorgesehen zur Anwendung kommen kann.

Im Sinne einer effektiven und zeitnahen Einsetzbarkeit des dringend benötigten Instruments der Netzsperrern im bisher praktizierten Sinne (Vorgehen gegen ISP in Deutschland) muss eine Modifizierung der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zeitnah erfolgen.

In dieser Hinsicht besteht ein dringender Handlungsbedarf.

Ferner wird angeregt, auch für das Vorgehen gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel die Möglichkeit von Netzsperrern zu prüfen.

2.7.1.4 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf zu § 9

Im Zuge der ab Ende 2020 erstmalig durchführbaren Erlaubnisverfahren zum Betrieb von Wettvermittlungsstellen hat sich in den Ländern die Relevanz von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden offenbart. Die zur Beurteilung der Zuverlässigkeit einzuholenden Führungszeugnisse zur Vorlage bei einer Behörde gemäß § 30 Abs. 5 Bundeszentralregistergesetz (BZRG) erwiesen sich als nur eingeschränkte Erkenntnisquelle. Zahlreiche für die Beurteilung der glücksspielrechtlichen Zuverlässigkeit erforderliche Tatsachen werden nicht im Führungszeugnis aufgenommen (vgl. § 32 BZRG). Die Befugnis aus § 4b Abs. 2 Satz 2, Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder abzufragen, bezieht sich ausdrücklich nur auf die Erlaubnisverfahren für die Veranstaltung von Sportwetten, Online-Poker und virtuellen Automatenspielen und besteht nicht für die in den Ländern v. a. für das terrestrische Glücksspiel zuständigen Behörden. Dabei sind gerade in diesem kriminalitätsanfälligen Bereich weitergehende Erkenntnisse von großer Bedeutung, insbesondere um das Ziel der Abwehr von mit Glücksspielen verbundener Begleitkriminalität zu erreichen (§ 1 Satz 1 Nr. 4). In diesem Zusammenhang erscheint es auch zweckmäßig, über laufende, eingestellte oder abgeschlossene Ermittlungs- bzw. Strafverfahren Kenntnis zu erlangen, um eine Zuverlässigkeitsprognose vornehmen zu können. Es erscheint vor diesem Hintergrund dringlich, eine der Vorschrift des § 4b Abs. 2 Satz 2 entsprechende Ermächtigung in § 9 aufzunehmen.

Zudem sollte den Aufsichtsbehörden explizit die Befugnis eingeräumt werden, Erkenntnisse der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (Financial Intelligence Unit / FIU) einzuholen. Nach der Nationalen Risikoanalyse gilt der Glücksspielsektor in seiner Gesamtheit als „besonders anfällig für die Integration, Verschleierung und Strukturierung von inkriminierten Vermögenswerten“. Es wäre daher dringend erforderlich, den personenbezogenen Datenaustausch mit der FIU, bei der die geldwäscherechtlichen Verdachtsmeldungen eingehen und ausgewertet werden, durch eine entsprechende Rechtsgrundlage abzusichern. Damit wäre gewährleistet, dass auch insoweit relevante Informationen von den Glücksspielaufsichtsbehörden bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben berücksichtigt werden können.

Im Ergebnis besteht dringender Handlungsbedarf in § 9 bei der Überarbeitung der Vorschrift für die Vornahme von Netzsperrern und der Aufnahme der Befugnis nach § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen.

2.7.2 Ländereinheitliche Verfahren (§ 9a)

2.7.2.1 Einleitung

Die mit dem GlüStV 2012 begonnene Zentralisierung von Aufgaben wurde im GlüStV 2021 fortgeführt, in dem nach einer Übergangszeit eine Bündelung der einheitlichen Zuständigkeiten bei der GGL erfolgte. Neu hinzugekommen ist, dass eine einheitliche Zuständigkeit hinsichtlich Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4 und Nr. 5 (Zahlungsunterbindung, Netzsperrern) bei unerlaubten Glücksspielen, die in mehr als einem Land angeboten werden, besteht. Gleiches gilt hinsichtlich aufsichtsrechtlicher Maßnahmen wegen unerlaubten öffentlichen Glücksspiels, das in mehr als einem Land angeboten wird bzw. unerlaubten Glücksspiels und der Werbung hierfür, welches im Internet in mehr als einem Land angeboten wird (§ 9a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2).

Am 1. Juli 2021 wurde zunächst das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, für die genannten Aufgaben zuständig. Am 1. Juli 2022 gingen diese zentralisierten Aufgaben der Glücksspielaufsicht auf die GGL über.

Im Fokus der Betrachtung steht die Zentralisierung der Aufgaben in § 9a Abs. 1 und 3.

2.7.2.2 Umsetzung

Bis zum 30. Juni 2022 wurden durch das LVwA ST insgesamt 871 Webseiten kontrolliert und in diesem Zusammenhang 148 Fälle des unerlaubten Glücksspiels festgestellt. Der überwiegende Teil der Verwaltungsverfahren richtete sich hierbei gegen Glücksspielanbieter, die schon deshalb keine Erlaubnis erhalten können, weil sich deren Sitz außerhalb des EU-/EWR-Raumes befindet. Es wurden vier Untersagungsverfügungen erlassen. Von den 148 Fällen wurden 43 beim LVwA ST beendet und die weiteren 105 durch die GGL übernommen. Zusätzlich wurden 90 Fälle zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel überprüft. Davon wurden wiederum 58 Fälle vom LVwA ST abgeschlossen und 32 durch die GGL übernommen.

In 25 Fällen wurden Strafanzeigen bei der Staatsanwaltschaft wegen des Verdachts der Verwirklichung des § 284 StGB (Unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels), § 285 (Beteiligung am unerlaubten Glücksspiel) und bzw. oder § 287 StGB (Unerlaubte Veranstaltung einer Lotterie oder einer Ausspielung) gestellt. Der Ausgang der Verfahren ist abzuwarten.

Seit Übergang der Zuständigkeit der Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels auf die GGL am 1. Juli 2022 wurden dort 2.210 Seiten zum unerlaubten Glücksspiel bzw. 1.083 Werbeseiten überprüft. Im Zuge dessen wurden 347 Fälle zum unerlaubten Glücksspiel (Veranstaltung) und 385 Fälle zur Werbung für unerlaubtes Glücksspiel angelegt. Es wurden 261 Hinweisschreiben versandt und 194 Untersagungsverfahren eingeleitet. Hiervon beziehen sich 141 auf die Untersagung von unerlaubtem Glücksspiel und 53 auf die Werbung hierfür. Durch die GGL werden derzeit in stark zunehmendem Maße Klage- und Eilverfahren geführt (Rechtsbehelfe gegen ergangene Untersagungsverfügungen). Sechs (alte) Klageverfahren werden zudem im Rahmen der „Amtshilfe“ durch verschiedene Bundesländer fortgeführt.

Die bereits vom LVwA ST gestellten 25 Strafanzeigen wurden durch die GGL übernommen und diesbezügliche Rückfragen der Staatsanwaltschaft werden seitens der GGL weiterbearbeitet. Hinzugekommen sind 115 neue Strafanzeigen durch die GGL, weitere Strafanzeigen befinden sich in Vorbereitung.

2.7.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die Zentralisierung der aufsichtsrechtlichen Aufgaben hat sich bewährt und zeigt bereits Erfolge. Ein weiterer Handlungsbedarf ist nicht erkennbar.

2.8 Vorschriften zum Fachbeirat Glücksspiel

Während vor allem durch den GlüStV 2021 der erlaubnisfähige Glücksspielmarkt massiv erweitert wurde, sind die Zuständigkeiten des Fachbeirates nahezu unverändert geblieben. Eine Einbeziehung des Fachbeirates ist nach § 9 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 und Satz 2 (nur) bei Erlaubnissen zur Einführung neuer Glücksspielangebote und der Einführung neuer oder der erheblichen Erweiterung bestehender Vertriebswege durch die in § 10 Abs. 2 und 3 genannten Veranstalter (Lotterien im staatlichen Veranstaltungsmonopol) erforderlich.

Der Fachbeirat regt daher an, seine Zuständigkeit ausdrücklich auch auf Glücksspiele mit einem sehr hohen Gefährdungspotential zu erweitern. Darüber hinaus stelle er fest, dass ihm keine finanziellen Ressourcen zur Verfügung stünden, wodurch er seinen Aufgaben nicht vollumfänglich nachkommen könne.

Eine Erweiterung der Zuständigkeit des Fachbeirates auch auf die Produkte mit dem anerkanntermaßen stärksten Gefährdungspotential erscheint aus Sicht der Länder dem staatsvertraglichen Ziel der Suchtprävention sowie des Jugend- und Spielerschutzes (§ 1 Satz 1 Nr. 1 und 3) förderlich. Im weiteren Verlauf der Evaluierung des GlüStV 2021 sollte die Rolle des Fachbeirates näher betrachtet werden.

3. Spezifische Vorschriften zu den einzelnen Glücksspielformen

3.1 Lotterien im Veranstaltungsmonopol (§ 10 Abs. 1 bis 3)

3.1.1 Angebote im Deutschen Lotto- und Totoblock

Gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 haben die Länder zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen. Nach § 10 Abs. 2 Satz 1 können die Länder diese öffentliche Aufgabe auf gesetzlicher Grundlage selbst, durch eine von allen Vertragsländern gemeinsam geführte öffentliche Anstalt, durch juristische Personen des öffentlichen Rechts oder durch privatrechtliche Gesellschaften, an denen juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar maßgeblich beteiligt sind, erfüllen.

Gegenüber dem GlüStV 2012 sieht der GlüStV 2021 keine regulatorischen Änderungen vor. Die vorhandenen Angebotsstrukturen wurden unverändert fortgeführt. Die Zuständigkeit für Erlaubniserteilungen sowie die Aufsicht über das staatliche Lotterieangebot liegt unverändert bei den Ländern und wurde nicht bei der GGL zentralisiert. Das staatliche Lotterieangebot wurde in allen 16 Ländern mit Nebenbestimmungen nach Maßgabe des GlüStV 2021 erlaubt.

Die Regelungen haben sich bewährt. Änderungsbedarf ist derzeit nicht erkennbar.

3.1.2 Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL)

Der GlüStV 2021 führt die bisherigen Regelungen des GlüStV 2012 unverändert fort. Gemäß § 10 Abs. 3 dürfen Klassenlotterien nur von einer von allen Vertragsländern gemeinsam getragenen Anstalt des öffentlichen Rechts veranstaltet werden. Grundlage ist der Staatsvertrag über die Gründung der GKL Gemeinsame Klassenlotterie der Länder (GKL-StV), welcher nicht Gegenstand der Evaluierung ist. Im Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2022 war die Freie und Hansestadt Hamburg für die Erlaubniserteilung und Aufsicht zuständig. Am 1. Januar 2023 ging die Zuständigkeit auf die GGL über.

Der GKL sowie sämtlichen Lotterieeinnehmern (LE) wurden mit Wirkung zum 1. Juli 2022 neue Erlaubnisse zur Veranstaltung bzw. zur Vermittlung der Klassenlotterien erteilt. Hierbei erhielten alle LE eine Erlaubnis nicht nur für die terrestrische, sondern

auch für die Internetvermittlung. Infolge des Antrags der GKL auf Verlängerung der Veranstaltererlaubnis wie auch aller LE-Erlaubnisse wurden sämtliche Erlaubnisse durch Änderungsbescheide vom 29. bzw. 30. November 2022 um zwei Jahre auf insgesamt sieben Jahre zzgl. der verbleibenden Laufzeiten der einzelnen Klassenlotterien verlängert. Es sind diesbezüglich keine gerichtlichen Verfahren anhängig.

Änderungen der bewährten Regelungen im Bereich der Klassenlotterien sind nach derzeitigem Erkenntnisstand nicht angezeigt.

3.2 Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (§§ 12 bis 17)

3.2.1 Einleitung

Die Regulierung der Lotterien nach dem Dritten Abschnitt (Soziallotterien) in den § 10 Abs. 6 sowie §§ 12 bis 17 wurde nahezu unverändert aus dem GlüStV 2012 übernommen. Angepasst wurde die Regelung in § 13 Abs. 2 Nr. 1 b), wonach eine Erlaubnis nicht erteilt werden darf, wenn der Spielplan einen Höchstgewinn, der einen Wert von drei Mio. Euro übersteigt, vorsieht. Der GlüStV 2012 sah noch einen Wert von zwei Mio. Euro vor.

Im Zeitraum vom 1. Juli 2021 bis 31. Dezember 2022 war das Land Rheinland-Pfalz zuständige Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für Lotterien nach dem Dritten Abschnitt des Staatsvertrages gemäß § 12 Abs. 3 Satz 1 (nachfolgend „Soziallotterien“). In diesem Zeitraum war die Soziallotterielandschaft gekennzeichnet durch ein Nebeneinander langjährig-etablierter Veranstalter, der Marktetablierung jüngerer Angebote sowie dem Markteintritt gänzlich neuer Produkte.

3.2.2 Umsetzung

Zu Beginn des Evaluationszeitraums verfügten fünf Veranstalter über Bestandserlaubnisse für insgesamt sechs Veranstaltungen. Gemäß § 29 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 verlängerten sich diese Erlaubnisse bis einschließlich 30. Juni 2022. Mit Stand zum 30. November 2023 waren sieben überregionale Veranstalter auf der White-List nach § 9 Abs. 8 Satz 1 geführt.

Im Evaluationszeitraum wurden im Bereich der Soziallotterien drei Verwaltungsstreitverfahren anhängig. Gegenstand sind verschiedene

Nebenbestimmungen u. a. zu werberechtlichen Vorgaben (Erstreckung der werblichen Nebenbestimmungen auf den Begriff der Dachmarke, die Nebenbestimmungen zur Influencer-Werbung und zum Affiliate-Marketing) sowie zur Ausgestaltung der Abführung des Reinertrages. Rechtskräftige Entscheidungen in den Hauptsacheverfahren liegen derzeit noch nicht vor.

3.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Im Rahmen der Erlaubnisverfahren traten Vollzugs- und Umsetzungsfragen auf. So lässt sich insbesondere die Bestimmung der sog. „Anlaufphase“ zur Erbringung des gesetzlichen Reinertrags nach § 15 Abs. 1 Satz 3 für neu am Markt eintretende Soziallotterieveranstalter unterschiedlich beurteilen. Den Gesetzesmaterialien ist hier lediglich zu entnehmen, dass es eine Anlaufphase geben kann, aber nicht, auf wie viele Jahre sich diese erstrecken darf („Die Ausgestaltung des § 9 Abs. 1 Satz 3 als Sollvorschrift macht deutlich, dass die dort statuierte 30 % - Quote zu erreichen ist und nur im Falle des Vorliegens besonderer Umstände, etwa in der Anlaufphase einer neuen Lotterie, hiervon abgewichen werden darf.“ – so die Erläuterungen zum Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland 2004). Eine Konkretisierung der Länge der Anlaufphase (z. B. drei, fünf oder zehn Jahre) würde hier Anwendungs- und Rechtssicherheit schaffen.

Dringende Änderungen der Regelungen im Bereich der Soziallotterien sind nach derzeitigem Erkenntnisstand jedoch nicht angezeigt.

3.3 Gewerbliche Spielvermittlung (§ 19)

Die Vorgaben zur gewerblichen Spielvermittlung sind in § 19 enthalten. Mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 wurde neben dem Übergang der Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung und die Aufsicht mit Wirkung vom 1. Januar 2023 auf die GGL auch eine Änderung der Gebührenerhebung für die Erlaubniserteilung vorgenommen. Die Gebühr wird nunmehr gemäß § 9a Abs. 4 jährlich erhoben und bemisst sich nach den voraussichtlichen Spieleinsätzen. Weitere bereichsspezifische Änderungen hat es für die gewerbliche Spielvermittlung nicht gegeben, wenngleich bereichsübergreifende Änderungen des GlüStV 2021 auch auf die gewerbliche Spielvermittlung ausstrahlen.

Zum 30. November 2023 wurden insgesamt elf Erlaubnisse an gewerbliche Spielvermittler erteilt. Nach § 29 Abs. 2 und 8 wurden zuvor die bis zum 30. Juni 2021

erteilten Erlaubnisse der gewerblichen Spielvermittler kraft Gesetzes um ein Jahr verlängert. Ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis wurde im Stadium der Antragsprüfung an die GGL übergeben.

Änderungen der bewährten Regelungen zur gewerblichen Spielvermittlung sind nach derzeitiger Bewertung nicht angezeigt.

3.4 Sportwetten

3.4.1. Veranstaltung von Sportwetten

3.4.1.1 Einleitung

Die Veranstaltung von Sportwetten im Internet und terrestrisch wird durch die Regelungen in den §§ 4a ff. sowie § 21 bestimmt. Nachfolgend wird insbesondere die Regelung zum Wettprogramm in § 21 in den Blick genommen.

Im Geltungszeitraum des GlüStV 2012 konnte mit Inkrafttreten des Dritten Glücksspieländerungsstaatsvertrages am 1. Januar 2020 (3. GlüÄndStV) an Veranstalter, die die aufgestellten materiellen Anforderungen erfüllten, auf Antrag eine Konzession zur Veranstaltung von Sportwetten erteilt werden. Ab Oktober 2020 wurden entsprechende Konzessionen für die Veranstaltung von Sportwetten erteilt, die wegen der Nebenbestimmungen (u. a. wegen einzelner Werberegungen, der Regelungen zu den Wetten und der Regelungen zu den Limits) umfassend beklagt wurden.

Ein wesentlicher Streitpunkt war der Zuschnitt und die Ausgestaltung des zulässigen Wettprogramms. Bereits § 21 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012 stellte das Wettprogramm unter behördlichen Erlaubnisvorbehalt. Danach konnten Wetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten erlaubt werden. Wetten während des laufenden Sportereignisses waren nach § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012 grundsätzlich unzulässig. Ausnahmsweise sah § 21 Abs. 4 Satz 3 GlüStV 2012 eine Erlaubnisfähigkeit für Live-Sportwetten vor, wenn sich diese auf das Endergebnis des Sportereignisses bezogen (Endergebniswetten). Wetten auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses (Ereigniswetten) waren ausgeschlossen. Art und Zuschnitt der Sportwette, d. h. das zulässige Wettprogramm, waren nach § 21 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2012 in der Erlaubnis im Einzelnen zu regeln.

So wurde in der Erlaubnis festgelegt, dass Wetten auf Sportveranstaltungen, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen, nicht zulässig sind. Dies betraf beispielsweise im deutschen Herren-Fußball Wetten auf Spiele unterhalb der 3. Liga. Vom Amateurverbot ausgenommen wurden international bedeutsame Großereignisse wie z. B. Olympische Sommer- und Winterspiele, Leichtathletikwelt- und -europameisterschaften, Biathlonweltmeisterschaften, FA Cup und DFB-Pokal. Als unzulässig wurden ferner Wetten auf Sportveranstaltungen bestimmt, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige teilnehmen, sowie Wetten auf regelwidriges Verhalten (z. B. gelbe/rote Karten, Fouls).

Bereits vor der Erteilung von Veranstaltererlaubnissen wurde die Erstellung einer Liste mit erlaubnisfähigen Wetten im Glücksspielkollegium gemeinsam mit der zuständigen Erlaubnisbehörde vorangetrieben. Eine unter den Ländern abgestimmte Liste mit zulässigen und unzulässigen Sportwetten konnte im Glücksspielkollegium bis Ende der Laufzeit des GlüStV 2012 nicht finalisiert werden.

Der GlüStV 2021 führt den bisherigen rechtlichen Rahmen fort und erweitert diesen. Gemäß § 21 Abs. 1 können Sportwetten als Kombinationswetten oder Einzelwetten auf den Ausgang von Sportereignissen oder Abschnitten von Sportereignissen (Ergebniswetten) sowie auf einzelne Vorgänge während des Sportereignisses oder auf eine Kombination solcher Vorgänge (Ereigniswetten) erlaubt werden. Der Bereich der zulässigen Live-Wetten wird in § 21 Abs. 4 Satz 2 ebenfalls erweitert, verbleibt aber weiterhin eingeschränkt. So sind neben den bereits vormals zulässigen Wetten auf das Endergebnis nunmehr auch Wetten auf das nächste Tor, den nächsten Satz oder einen ähnlichen Bestandteil eines Endergebnisses in Sportarten, in denen regelmäßig nur eine geringe Gesamtanzahl dieser Ereignisse im Laufe des Sportereignisses auftritt, insbesondere im Fußball, Hockey, Eishockey oder Volleyball, zulässig.

Rechtstechnisch normiert sind in § 21 Abs. 1a die vormals mittels Nebenbestimmungen auferlegten Beschränkungen. Danach sind Sportwetten auf Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Minderjährige beteiligt sind, unzulässig, es sei denn, es handelt sich um national oder international bedeutsame sportliche Großereignisse. Gleiches gilt für Sportereignisse, an denen ausschließlich oder überwiegend Amateure teilnehmen. Sportwetten, die in erheblichem Maße anfällig für Manipulationen sind oder die die Integrität des sportlichen Wettbewerbs gefährden, sind unzulässig; dies betrifft insbesondere

Geschehnisse, die ein Teilnehmer eines Sportereignisses selbst willkürlich herbeiführen kann. Sportwetten auf den Eintritt eines regelwidrigen Verhaltens oder die Sanktionierung eines regelwidrigen oder vermeintlich regelwidrigen Verhaltens sind unzulässig. Die Ausgestaltung von Sportwetten darf den Zielen des § 1 nicht zuwiderlaufen.

Der Erlaubnisvorbehalt hinsichtlich der angebotenen Wetten (Wettprogramm) wurde beibehalten. Sportwetten dürfen nur angeboten werden, wenn diese nach Art und Zuschnitt zuvor erlaubt worden sind (§ 21 Abs. 5 Satz 1). Verfahrenstechnisch wurde der Erlaubnisbehörde allerdings nunmehr ermöglicht, in der Erlaubnis auf eine auf der Internetseite der Behörde veröffentlichte Liste erlaubter Wetten Bezug zu nehmen (§ 21 Abs. 5 Satz 3). Die Veranstalter haben die Absicht zum Angebot einer auf dieser Liste enthaltenen Wette bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Die Erlaubnis zum Angebot dieser Wette gilt als erteilt, wenn diese nicht binnen zwei Wochen widersprochen hat (§ 21 Abs. 5 Satz 4).

3.4.1.2 Umsetzung

Während der Laufzeit des GlüStV 2012 wurden alle entscheidungsreifen Erlaubnisse für eine Veranstaltung von Sportwetten erteilt. Gemäß § 29 Abs. 3 galten zunächst die bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2021 wirksamen Erlaubnisse (Konzessionen) bis zum 31. Dezember 2022 fort; neue Erlaubnisse waren spätestens zum 1. Januar 2023 einzuholen. Von den 47 vorliegenden Anträgen konnten 38 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 durch das Glücksspielkollegium beschlossen werden, wobei in Einzelfällen bei nicht vollständig ausräumbaren Zweifeln am Vorliegen unterschiedlicher Erlaubnisvoraussetzungen die Laufzeiten verkürzt wurden. In vier Fällen wurde die Sicherheitsleistung nicht mehr in 2022 geleistet, sodass hier wegen § 4c Abs. 3 keine wirksame Erlaubnis bestand.

Die Erlaubnisse wurden seitens der Anbieter gerichtlich umfassend mittels Klagen und Anträgen im einstweiligen Rechtsschutzverfahren angegriffen. Gegenstand waren insbesondere die Vorgaben zur Sicherheitsleistung, die Nebenbestimmungen zur Werbung sowie zu dem Wettprogramm. Dies betraf auch zwingende gesetzliche spieterschützende Vorgaben wie bspw. das Einzahlungslimit von grundsätzlich monatlich 1.000 Euro (§ 6c Abs. 1 Satz 2).

Im Laufe des Jahres 2022 beschloss das Glücksspielkollegium sukzessive das zulässige Wettprogramm nach § 21 Abs. 5 Satz 1 unter Zugrundelegung des in den Erlaubnisanträgen eingereichten Wettprogramms. Zuvor fand ein Austausch insbesondere mit Interessenvertretungen der Sportwettanbieter statt. Der Austausch führte zu einem weitgehend geeinten Wettprogramm. Das zugelassene Wettprogramm umfasst gegenwärtig 49 Sportarten, 530 Sportereignisse³¹ sowie 1.636 Wettarten. Kein Konsens konnte mit den Anbietern nur zu vereinzelten Fragestellungen, konkret der Geltung und des Umfangs des Erlaubnisvorbehalts im Wettprogramm, der Zulässigkeit der Cash-Out-Funktion sowie den Live-Wetten auf das Halbzeitergebnis (Halbzeitwetten) und auf die reguläre Spielzeit in Entscheidungsspielen erzielt werden.

Die offenen Punkte wurden letztlich mittels eines gerichtlichen Vergleichs im November/Dezember 2022 vorläufig umgesetzt. Im Wesentlichen regelt der Vergleich u. a.

- Vorgaben zur Beantragung neuer Wetten nach § 21 Abs. 5 Satz 2,
- Fragen zum Umgang mit den Limitregelungen des GlüStV 2021,
- dass zu bestimmten Fragestellungen des Wettprogramms (Abschnittswetten, Halbzeitwetten als Live-Wetten, Wetten auf die reguläre Spielzeit in Entscheidungsspielen als Live-Wetten, Zulässigkeit der Cash-out-Funktion, Erstreckung des Erlaubnisvorbehaltes auf Sportereignisse, Wettbewerbe und Phasen) Musterklagen durchzuführen sind,
- dass in dieser Zeit als Übergangsregelung zum Wettprogramm ohne Aufgabe der Rechtsstandpunkte vorläufig die Halbzeitwetten und Restzeitwetten und bei Entscheidungsspielen Wetten auf die reguläre Spielzeit als Live-Wetten sowie die Cash-Out-Funktion hingenommen werden und
- dass die Listen der erlaubten Sportwetten und Sportereignisse das Wettprogramm um für die Veranstalter wichtige Angebote im Bereich Fußball, Basketball und Tennis ergänzt werden und diese Listen bis zum Abschluss der Musterverfahren grundsätzlich als abschließend angesehen werden.

³¹ „Sportereignisse“ umfassen die Anzahl der veröffentlichten Liste angegebenen Wettbewerbe. <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/erlaubnisfaehigesgluecksspiel/sport-und-pferdewetten>

Die GGL ist dem Vergleich beigetreten.

3.4.1.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Bewährt hat sich der Erlaubnisvorbehalt zur Ausgestaltung des Wettprogramms gemäß § 21 Abs. 5 Satz 1. Dieser sichert, vergleichbar mit § 22a Abs. 1 Satz 2 bei den virtuellen Automatenspielen, vor dem Hintergrund des erheblichen Gefährdungspotentials von Sportwetten die behördliche Prüfungskompetenz ab. Andernfalls wäre der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde der Inhalt des Glücksspielangebots weitgehend entzogen und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend sichergestellt.

Die Erarbeitung des zulässigen Wettprogramms hat die Aufsichtsbehörde und die Länder schon unter dem GlüStV 2012 – auch angesichts des Umfangs der unterschiedlichsten Sportarten – vor Herausforderungen gestellt. So ist es den Sportwettanbietern, wie bereits im GlüStV 2012, gestattet, Wetten auf sämtliche weltweit ausgetragenen Sportereignisse zu beantragen. Zur Entscheidung über die Zulässigkeit der jeweiligen Wette mussten sämtliche Sportarten hinsichtlich ihrer Struktur (Ligen, nationale und internationale Wettbewerbe) sowie der geltenden Regularien mit den gesetzlichen Anforderungen in § 21 Abs. 1, 1a und 4 überprüft werden. Soweit es sich um Sportveranstaltungen in Deutschland oder im europäischen Raum handelt, war eine Bewertung weitgehend möglich. Bei außereuropäischen Veranstaltungen stieß die Beurteilung infolge fehlender tatsächlicher Kenntnisse insbesondere zur sicheren Qualifizierung der Wettbewerbe als Profisport an Grenzen; zudem stellen sich bei außereuropäischen Veranstaltungen gegebenenfalls zusätzliche Probleme mit Blick auf ein etwaig erhöhtes Manipulationsrisiko im Umfeld organisierter Kriminalität. Die Anbieter müssen dagegen über entsprechende Erkenntnismöglichkeiten verfügen, da sie zur Einhaltung eines rechtskonformen Wettangebots verpflichtet sind.

Insofern erscheint die Aufnahme einer gesetzlichen Mitwirkungsverpflichtung der Anbieter von Sportwetten im Rahmen der Beurteilung der gesetzlichen Anforderungen überlegenswert. Das Wettprogramm stellt für die Sportwettanbieter den Kern ihres Glücksspielangebots dar und ist insbesondere für eine gelingende Kanalisierung nach § 1 Satz 1 Nr. 2 von Bedeutung.

Auch sollte das Erlaubnisverfahren zum Wettprogramm schon angesichts der grundsätzlich möglichen Vielzahl der Anträge nach § 21 Abs. 5 Satz 2 durch die zuständige GGL laufend auf Verbesserungen überprüft werden.

Beibehalten werden sollten auch die neuen Verfahrensregelungen zur Erteilung einer Erlaubnis von Wetten in § 21 Abs. 5 Satz 3 bis 6. Die Erlaubnisfiktion in § 21 Abs. 5 Satz 3, die bei einer Streichung der betroffenen Wette aus der Liste entfällt, dient der Verwaltungsvereinfachung und der Transparenz und wurde auch von Seiten der Anbieter positiv aufgenommen.

Schon im Sinne einer einheitlichen Verwaltungspraxis ist auch von besonderer Bedeutung, die Zuständigkeit für Sportwetten weiter bei einer Behörde, der GGL, zu bündeln. In diesem Zusammenhang sind nach Übergang der Zuständigkeit bereits erste Synergieeffekte festzustellen.

Im Rahmen des Zwischenberichts können die Auswirkungen der Regelungen in § 21 zur Erreichung der Ziele in § 1, insbesondere zum Wettprogramm, noch nicht abschließend bewertet werden. Zum einen bietet die seit dem Inkrafttreten des gerichtlichen Vergleichs vergangene Zeitspanne keine ausreichende Beurteilungsgrundlage. Zum anderen erscheint es geboten, vorrangig die weitere Rechtsprechung zu den vereinbarten Musterverfahren abzuwarten. Die Auswirkungen der neuen Regelungen, insbesondere auf den Schwarzmarkt, können erst im weiteren Verlauf der Evaluation vertieft betrachtet werden. Hierzu wird auch der Bereich der Werbung unter Einbeziehung der Ergebnisse einer hierzu in Auftrag gegebenen Studie zählen.

Im Ergebnis ist derzeit jedenfalls kein dringender Handlungsbedarf erkennbar.

3.4.2 Vermittlung von Sportwetten (§ 21a)

3.4.2.1 Einleitung

Der GlüStV 2021 regelt die stationäre Sportwettvermittlung im Kern in § 21a, welcher (lediglich) die abstrakten Vorgaben zur Regulierung enthält und die nähere konkrete Ausgestaltung den Ausführungsgesetzen der Länder überlässt (§ 21a Abs. 5). So normiert § 21a Abs. 1 den Erlaubnisvorbehalt für eine Vermittlung von Sportwetten und verpflichtet die Länder zur Begrenzung der Zahl der zulässigen Wettvermittlungsstellen. § 21a Abs. 2 und 3 regeln, dass der stationäre Vertrieb und

die Vermittlung von Sportwetten außerhalb von Wettvermittlungsstellen verboten sind und in Wettvermittlungsstellen ausschließlich Wetten eines Veranstalters vertrieben oder vermittelt werden dürfen.

3.4.2.2 Umsetzung

Die auch noch in den vorliegend zu betrachtenden GlüStV 2021 hineinwirkende Ausgangssituation im Bereich der in den Ländern umzusetzenden Regulierung der stationären Sportwettvermittlung (Wettvermittlungsstellen) war in den letzten Jahren im Wesentlichen dadurch geprägt, dass für einen zwischenzeitlich bundesweit auf rd. 4.500 Betriebe angewachsenen tatsächlichen Bestand keine Erlaubnisverfahren durchgeführt werden konnten. Den Hintergrund hierfür bildeten die letztlich nicht erfolgreich umsetzbaren Regelungen zur Veranstaltung von Sportwetten im GlüStV 2008 (staatliches Monopol) und GlüStV 2012 (beschränktes Konzessionsmodell). Erst das mit Wirkung zum 1. Januar 2020 eingeführte – hinsichtlich der Anzahl der Erlaubnisse unbeschränkte – Erlaubnismodell für die Sportwettveranstaltung ermöglichte letztlich die zentrale Erteilung entsprechender Veranstaltungserlaubnisse ab Oktober 2020 und nachfolgend ein Anlaufen der Erlaubnisverfahren für die Wettvermittlungsstellen in den einzelnen Ländern.

Zur Begrenzung der Zahl der Wettvermittlungsstellen gemäß § 21a Abs. 1 Satz 1 finden sich in praktisch allen Landesgesetzen Abstandsregelungen. Regelmäßig haben die Länder Abstandsgebote im Verhältnis der erlaubten Wettvermittlungsstellen zueinander eingeführt. Zusätzlich finden sich in praktisch allen landesrechtlichen Regelungen Abstandsgebote zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, zum Teil auch zu Beratungs-/ Therapieeinrichtungen zur Behandlung von Glücksspielsüchtigen. Die landesrechtlichen Abstandsregelungen wurden bislang durch die Gerichte auch unter der Geltung des GlüStV 2021 als zulässiges geeignetes Mittel zur Begrenzung der Sportwettvermittlung und der damit verbundenen reduzierten Gelegenheit zum Spiel mit einer möglichst frühzeitigen Vorbeugung und Bekämpfung der Spielsucht bestätigt.³²

³² Z. B. OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 12. September 2023 – 6 B 10622/23.OVG; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Dezember 2020 – OVG 1 S 83/20; VG Hannover, Urteil vom 14. März 2023 – 10 A 4968/21; VGH München, Beschluss vom 21. März 2023 – 23 CS 22.2677; VG Bremen, Beschluss vom 17. August 2023 – 5 V 1533/23.

Hinsichtlich aller vorerwähnten Abstandsregelungen sind zwischen den Ländern jedoch signifikante Unterschiede sowohl in der konkreten Größe der jeweiligen Abstände als auch in etwaigen Abstufungen nach Art der Abstände zu verzeichnen.

3.4.2.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Die Vorgaben in § 21a Abs. 2 und 3 haben sich, auch unter dem Gesichtspunkt der Bekämpfung unerlaubter Angebote, bewährt.

Im Ergebnis lagen die Probleme in der Erteilung von Erlaubnissen für Wettvermittlungsstellen nicht in den gesetzlichen Vorgaben in § 21a, sondern im ursprünglichen Fehlen der notwendigen Erlaubnisse für die Veranstalter von Sportwetten. Seitdem entsprechende Erlaubnisse vorliegen, können auch Erlaubnisse zum Betrieb von Wettvermittlungsstellen erteilt werden.

Prüfenswert erscheint die Aufnahme einer Vorgabe zur Darlegung der rechtmäßigen Herkunft der wirtschaftlichen Mittel für die Errichtung der Wettvermittlungsstelle. Ein entsprechendes Erfordernis besteht bereits für die Veranstaltung von Sportwetten, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 c). Ergänzend zu den geldwäscherechtlichen Verpflichtungen beim laufenden Betrieb könnte hierdurch sichergestellt werden, dass auch die Aufnahme und Finanzierung des Betriebes als solche nicht zur – auch zuverlässigkeitsrelevanten – Verwertung von Geldern aus zweifelhaften Quellen genutzt werden können. Eine entsprechende Erlaubnisvoraussetzung könnte jedoch auch in den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder geregelt werden.

Dringender Änderungsbedarf an § 21a besteht derzeit nicht.

3.5 Virtuelle Automaten Spiele (§ 22a)

3.5.1 Einleitung

Virtuelle Automaten Spiele unterlagen in der Vergangenheit einem Totalverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2012) und sind erst seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 1. Juli 2021 erlaubnisfähig. Erlaubnisse müssen sowohl für die Veranstaltung selbst als auch für die einzelnen Spiele eingeholt werden. Übergangsweise war das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, für die Erlaubniserteilungen und die Aufsicht zuständig; am 1. Januar 2023 ging die Aufgabe auf die GGL über.

Für den Evaluationsbericht 2026 haben die Länder über die GGL eine Studie an die Universität Bremen zum Thema Spielerschutz im Internet vergeben, von der weitere Erkenntnisse zur Evaluation insbesondere auch der Regelungen für virtuelle Automatenspiele zu erwarten sind. Die Studie untersucht auch die Effekte der glücksspielformbezogenen Anforderungen.

Für den Zwischenbericht wird nachfolgend insbesondere das Verfahren der Erlaubniserteilung nach § 22a Abs. 1 Satz 2 betrachtet. Danach dürfen erlaubte Veranstalter von virtuellen Automatenspielen ein virtuelles Automatenspiel nur anbieten, wenn dieses zuvor auf deren Antrag von der zuständigen Behörde erlaubt worden ist.

3.5.2 Umsetzung

Bis zum Ende des Jahres 2022 wurden insgesamt 70 Anträge auf Erlaubniserteilung für virtuelle Automatenspiele, wobei in acht Fällen später eine Zurücknahme des Antrages erfolgte, gestellt. Von den verbliebenen 62 Anträgen wurden 46 Erlaubnisse und drei Ablehnungen im Glücksspielkollegium beschlossen (Stand: 31. Dezember 2022). Seit dem Zuständigkeitsübergang vom LVwA ST zur GGL kamen weitere sechs Anträge hinzu. Zusammen mit den Anträgen aus der Zeit der Zuständigkeit des LVwA ST wurden somit bisher insgesamt 76 Anträge gestellt. Aktuell sind 41 Erlaubnisse für eine Veranstaltung von virtuellen Automatenspielen erteilt. Die Anzahl der erlaubten Internetseiten beläuft sich auf 118 Seiten für virtuelle Automatenspiele. Mit einer Ausnahme wurden sämtliche Erlaubnisse und Ablehnungen innerhalb der Klagefrist beklagt.

Von den bisher bereits rd. 5.400 beantragten Einzelspielerlaubnissen konnten rd. 1.300 geprüft und positiv beschieden werden. Die ersten Erlaubnisse wurden 2022 durch das LVwA ST nach vorheriger Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums erlassen, wobei sämtliche Spiele nicht gesetzeskonform eingereicht worden waren und nur unter der Bedingung der Überarbeitung erlaubt werden konnten. Seitens der Veranstalter wurde eine beachtliche Anzahl (rd. 1.500 Spieleanträge) von Erlaubnisanträgen von offensichtlich nicht erlaubnisfähigen Spielen mittlerweile zurückgenommen.

3.5.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Besonders aufwändig und personalintensiv stellt sich das gesonderte Erlaubnisverfahren nach § 22a Abs. 1 Satz 2 für jedes einzelne virtuelle Automatenspiel dar. Diese Spiele werden von darauf spezialisierten Spieleherstellern (sogenannte Entwicklerstudios) produziert und den Veranstaltern über Lizenzvereinbarungen zur Verfügung gestellt. Diese Entwicklerstudios sind nicht antragsbefugt i. S. d. § 22a Abs. 1 Satz 2 und damit nicht Teil des Verwaltungsverfahrens. Besonders beliebte Spiele einzelner Studios werden regelmäßig von nahezu allen Anbietern beantragt; dies jedoch in mitunter abweichenden Versionen, sodass jeweils eine Einzelfallprüfung erforderlich wird.

Auf Grund der gemachten Erfahrungen muss eine Änderung des § 22a geprüft werden. So könnten beispielsweise die Entwicklerstudios Teil eines erweiterten Antragsverfahrens nach § 22a (gesonderte/isolierte Produktgenehmigung o. ä.) mit gegebenenfalls eigener Antragsbefugnis und entsprechenden Pflichten werden. Dadurch könnte einerseits eine Verfahrensbeschleunigung herbeigeführt werden, weil ein virtuelles Automatenspiel auf Antrag des Entwicklerstudios jeweils nur einmal durch die Behörde geprüft werden müsste, andererseits könnte die Antragsbefugnis der Entwicklerstudios auch an weitere Voraussetzungen geknüpft werden. So könnten die Entwicklerstudios in einer vereinfachten Zuverlässigkeitsprüfung nachweisen müssen, dass sie die von ihnen entwickelten Automatenspiele ausschließlich für den erlaubten und nicht parallel auch für den unerlaubten Markt produzieren. Würde von Seite der Behörde Gegenteiliges festgestellt, käme eine Erlaubnis nicht in Betracht bzw. würde wieder entzogen. Es ist zu erwarten, dass hiermit auch eine Stärkung der Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels einhergeht, in jedem Fall die Verantwortung für die Entwicklerstudios steigt.

Die Einbeziehung der Entwicklerstudios hat sich in der Vergangenheit jedenfalls bereits bewährt. Im Januar 2023 wurde die Erstellung weiterer Erlaubnisse mit Nebenbestimmungen seitens der GGL gestoppt und das bisherige Verfahren abgeändert. Den Veranstaltern und den Entwicklerstudios (soweit diese bekannt waren) wurde Ende Januar 2023 eine Liste mit den typischen zehn Mängeln sowie die Mitteilung übersandt, dass Erlaubnisse erst dann wieder erteilt würden, wenn beantragte Spiele rechtskonform umgestellt sind. Die Liste wurde zusätzlich in einschlägigen Glücksspielmedien veröffentlicht, zudem auch über die

Interessensvertretungen der Veranstalter zur Verfügung gestellt. Dies erfuhr zwar große Zustimmung in der Glücksspielbranche; die Zusammenarbeit mit den Entwicklerstudios gestaltete sich jedoch weiterhin zögerlich. Erst nachdem über die Veranstalter und die Interessensvertretungen im März 2023 nachdrücklich kommuniziert wurde, dass weitere Spiele nicht erlaubt und Widerrufe erfolgen würden, begann eine intensive Aktivität, wodurch große Teile der sonst notwendigen Widerrufe entbehrlich wurden. Anfang April 2023 konnten nunmehr weitere Erlaubnisse erteilt werden. Es erscheint realistisch, dass fortan in Tranchen regelmäßig weitere Spiele zur Verfügung gestellt werden können, sobald die Entwicklerstudios der GGL die staatsvertragskonforme Umsetzung melden.

Zusammenfassend wird im Zusammenhang mit der Spieleprüfung in § 22a Abs. 1 Satz 2 dringender Handlungsbedarf gesehen. Für eine weitere Bewertung des § 22a bleiben die Ergebnisse der Studie zum Spielerschutz im Internet abzuwarten.

3.6 Online-Poker (§ 22b)

3.6.1 Einleitung

Die Glücksspielform des Online-Poker unterlag in der Vergangenheit einem Totalverbot (§ 4 Abs. 4 GlüStV 2012) und ist erst seit Inkrafttreten des GlüStV 2021 zum 1. Juli 2021 erlaubnisfähig. Erlaubnisse müssen sowohl für die Veranstaltung selbst als auch für die einzelnen Spiele bzw. Pokervarianten eingeholt werden (§ 22b Abs. 1 Satz 1). Seit dem 1. Januar 2023 obliegt die Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung sowie die Aufsicht der GGL, zuvor war das Land Sachsen-Anhalt, dort das LVwA ST, übergangsweise zuständig.

3.6.2 Umsetzung

Bis zum Ende des Jahres 2022 wurden acht Anträge für Online-Poker gestellt. Zwei Anträge wurden zurückgenommen, fünf Anträge wurden positiv beschieden. Ein Antrag befindet sich noch in Bearbeitung.

Die Anzahl der erlaubten Internetseiten beläuft sich auf sieben Seiten für Online-Poker. Insgesamt wurden 132 Pokervarianten geprüft und ohne Ablehnungen genehmigt. Die behördlichen Entscheidungen wurden beklagt.

Zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 wurden in den Erlaubnissen Ausnahmen vom grundsätzlichen Verbot des gleichzeitigen Spielens von mehreren Spielen gemäß § 22b Abs. 5 Satz 3 zugelassen.

3.6.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Im Gegensatz zu den Spieleprüfungen nach § 22a Abs. 1 Satz 2 stellt sich das Prüfverfahren der einzelnen Online-Poker-Varianten nach § 22b Abs. 1 Satz 1 in der aktuellen gesetzlichen Form als handhabbar dar. Prüfungsinhalt sind lediglich die jeweiligen Spielregeln der Varianten. Im Gegensatz zum Verfahren nach § 22a Abs. 1 Satz 2 sind aktuell keine Änderungsbedarfe im Prüfverfahren nach § 22b Abs. 1 Satz 1 erkennbar.

Ob und wie sich die Gewährung der Ausnahmen vom Verbot des gleichzeitigen Spielens an mehreren Tischen nach § 22b Abs. 5 Satz 3 auf die staatsvertraglichen Ziele des Spielerschutzes und der Suchtprävention auswirkt, kann anhand des kurzen Erlaubnis- und Evaluationszeitraums noch nicht beurteilt werden. Ferner sind die Ergebnisse der beauftragten Studie zum Thema Spielerschutz im Internet abzuwarten.³³

Insgesamt ist kein dringender Handlungsbedarf bei den Regelungen zum Online-Poker erkennbar.

3.7 Online-Casinospiele (§ 22c)

3.7.1 Einleitung

Durch den GlüStV 2021 wurde erstmals die Möglichkeit geschaffen, die Veranstaltung von Online-Casinospielen zu erlauben und damit eine erlaubte Alternative zu den bestehenden unerlaubten Angeboten zu bieten. Die Entscheidung über die Einführung und Erteilung von entsprechenden Erlaubnissen obliegt den einzelnen Ländern. Eine gesetzliche Pflicht, Online-Casinospiele im Land anzubieten, besteht nicht. Länder, die auf ihrem Hoheitsgebiet ein Online-Casinospiel-Angebot eröffnen wollen, müssen sich entscheiden, welche der von § 22c Abs. 1 aufgezählten Möglichkeiten sie nutzen wollen. Zum einen können sie die Online-Casinospiele selbst, durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts oder durch eine privatrechtliche Gesellschaft, an der

³³ Vgl. Ausführungen unter 3.5.

juristische Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, veranstalten (Nr. 1, Monopollösung). Zum anderen können sie eine, maximal jedoch so viele Konzessionen erteilen, wie Konzessionen für Spielbanken im Sinne des § 20 nach dem jeweiligen Spielbankenrecht des Landes mit Stand 17. Januar 2020 vergeben werden konnten (Nr. 2, Konzessionslösung). Anders als bei virtuellen Automaten Spielen oder Online-Poker können Erlaubnisse nicht für das gesamte Bundesgebiet erteilt werden, sondern sind auf das jeweilige Landesgebiet beschränkt.

3.7.2 Umsetzung

Die Länder Bayern, Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen haben die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine Einführung von Online-Casinospielen geschaffen. Innerhalb des Berichtszeitraums wurden noch keine Online-Casinospiel-Erlaubnisse erteilt.

3.7.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Mangels Einführung eines entsprechenden Angebots von Online-Casinospielen im Zeitraum bis zur Fertigstellung des Zwischenberichts liegen keine verwertbaren Daten für den Evaluationszwischenbericht vor. Vor diesem Hintergrund ist eine Bewertung zu einem etwaigen Handlungsbedarf noch nicht möglich.

3.8 Spielhallen (§§ 24 bis 26)

3.8.1 Einleitung

Die bisherigen Regelungen der §§ 24 bis 26 GlüStV 2012 wurden unverändert in den GlüStV 2021 übernommen. Die bisherige Zuständigkeitszuschreibung an die Aufsichtsbehörden in den Ländern blieb bestehen.

Der Bereich des sog. gewerblichen Spiels befasst sich insbesondere mit den Glücksspielangeboten der Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen, Gaststätten und Beherbergungsbetrieben. § 2 Abs. 3 und 4 sieht für diese Angebote nur eine partielle Anwendbarkeit bestimmter Vorschriften des GlüStV 2021 (vor allem glücksspielrechtliche Erlaubnispflichtigkeit, Sperrsystem und für Spielhallen zudem Rahmenvorgaben für Abstände) vor. Weitere Regelungen für diese Angebote finden sich in den Vorschriften der Spielverordnung des Bundes (SpielV) sowie in landesrechtlichen Regelungen.

Im Fokus stehen die Regelungen zum Mindestabstand bei Spielhallen in § 25 Abs. 1 sowie zur Zulassung von Verbundspielhallen in den Ländern gemäß § 29 Abs. 4.

3.8.2 Umsetzung

§ 24 Abs. 1 sieht einen Erlaubnisvorbehalt vor. Für den Bereich der Spielhallen beinhaltet § 25 eine zentrale Regelung in Gestalt der Erforderlichkeit eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen (Absatz 1) und des Ausschlusses einer Erlaubniserteilung für im Verbund stehende Spielhallenbetriebe (Absatz 2). Die Länder haben in ihren Spielhallenregelungen flächendeckend entsprechende Abstandsvorgaben formuliert. Die Abstände sind in den Ländern, teilweise signifikant, unterschiedlich geregelt. Die Abstandsregelungen beziehen sich dabei etwa auf Abstände zwischen Spielhallen, zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie teilweise zu anderen örtlichen Spielstätten wie Wettvermittlungsstellen.

Etwa die Hälfte der Länder hat von der Übergangsvorschrift des § 29 Abs. 4 für Verbundspielhallen Gebrauch gemacht. Die Dauer der jeweiligen Erlaubnisbefristungen ist unterschiedlich festgelegt. Regelmäßig haben die Länder weitere spieterschützende Vorgaben aufgenommen (bspw. Zutritt erst ab 21 Jahren).

3.8.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Der erstmals im GlüStV 2012 eingeführte Erlaubnisvorbehalt in § 24 Abs. 1 hat sich bewährt. Seitens der Rechtsprechung wurde der Erlaubnisvorbehalt als verfassungs- und unionsrechtskonform bewertet.³⁴ Die unterschiedliche Regulierung der Spielhallen im Verhältnis zu den Regelungen für virtuelle Automatenspiele ist rechtskonform. Nach der Rechtsprechung sind unterschiedliche Regelungen verschiedener Glücksspielformen zulässig, sofern der Gesetzgeber eine angemessene Suchtprävention nicht außer Acht lässt.³⁵ Insbesondere verstößt die Spielhallenregulierung im GlüStV 2021 auch nach der Legalisierung des Online-Glücksspiels nicht gegen das unionsrechtliche Kohärenzgebot.³⁶ Insbesondere das Abstandsgebot und das Verbundverbot für Spielhallen (§ 25 Abs. 1 und 2) sind auch

³⁴ vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022 – 6 S 1922/20; zur Vorgängerregelung VGH München, Beschluss vom 5. Oktober 2021 – 23 ZB 21.2038.

³⁵ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. August 2022 – 8 B 15.22.

³⁶ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 10. Februar 2022 – 6 S 1922/20.

mit Blick auf die im GlüStV 2021 zugelassene neue Online-Spielform der virtuellen Automaten Spiele unverändert verfassungskonform.³⁷

Die Abstandsregelungen in den Ländern sind fast ausnahmslos von der Rechtsprechung, insbesondere auch trotz der Zulassung von virtuellen Automaten Spielen, bestätigt worden.³⁸ Sie sind ein wichtiger Bestandteil der Suchtprävention im gewerblichen Spiel. Es liegen aktuell keine Erkenntnisse vor, dass das mit ihnen verfolgte Ziel nicht erreicht wird.

Zu § 29 Abs. 4 kann hinsichtlich der Erreichung der staatsvertraglichen Ziele noch keine Aussage getroffen werden, zumal zu Beginn der Umsetzung die Zertifizierungsanforderung nach § 29 Abs. 4 Satz 1 nicht erfüllt werden konnte, da erst im März sowie Juni 2023 erste akkreditierte Prüforganisationen zur Verfügung standen.

Derzeit ist hier kein dringender Handlungsbedarf im GlüStV 2021 erkennbar.

3.9 Pferdewetten im Internet (§ 27)

Die bisherige Konzeption für den Bereich der Pferdewetten wurde im GlüStV 2021 grundsätzlich beibehalten. Aus Gründen der Rechtsklarheit und der Rechtssicherheit werden im derzeit gültigen Staatsvertrag die Voraussetzungen für den Erlass einer Erlaubnis für die Veranstaltung und Vermittlung von Pferdewetten im Internet näher ausgeführt. Unzulässig bleibt die Veranstaltung von nicht nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz erlaubten Pferdewetten im Internet sowie die Vermittlung von Wetten an in Deutschland nicht zugelassene Veranstalter.

Bei Pferdewetten greift mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 grundsätzlich das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem mit Ausnahme von Pferdewetten, die von Rennvereinen, die einen Totalisator betreiben, oder auf einer inländischen Pferderennbahn stationär angeboten werden (§ 8 Abs. 2 Satz 2). Die Ausnahme dient

³⁷ Vgl. OVG Niedersachsen, Beschluss vom 4. August 2021 – 11 ME 164/21 und Beschluss vom 2. August 2021 – 11 ME 104/21; OVG Hamburg, Beschluss vom 18. August 2021 – 4 Bs 193/21; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 9. Mai 2022 – 1 M 13/22; OVG Sachsen, Beschluss vom 23. Februar 2022 – 6 A 548/20.

³⁸ Vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 31. Januar 2022 – 1 A 283/20; OVG Sachsen, Beschluss vom 14. April 2022 – 6 A 370/21; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 14. Juni 2022 – 11 ME 143/22; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. November 2021 – 6 S 2339/21; OVG Bremen, Beschluss vom 14. November 2023 – 1 B 229/23.

der Verhältnismäßigkeit, da der Wettbetrieb auf Pferderennbahnen bisher keine Probleme aufgezeigt hat, die die Einführung eines Sperrsystems rechtfertigen würden.

Im Frühjahr 2022 beantragten sechs Anbieter eine Erlaubnis nach § 9a Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 27 Abs. 2. Die Erlaubnisse wurden im Dezember 2022 nach vorangegangener Beschlussfassung des Glücksspielkollegiums erteilt.

Die Regelungen in § 27 haben sich bewährt. Änderungen der Regelungen zu Pferdewetten im Internet sind nach derzeitiger Bewertung nicht angezeigt.

4. Vorschriften zur Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder

4.1 Einleitung

Ein wesentlicher Bestandteil des GlüStV 2021 ist die Einrichtung einer zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde. Die GGL nahm ihre Arbeit mit Inkrafttreten des GlüStV 2021 am 1. Juli 2021 in Halle (Saale) auf.

Die rechtliche Grundlage für den Betrieb der GGL bildet der Neunte Abschnitt des GlüStV 2021 (§§ 27a bis 27p) mit den gesetzlichen Regelungen insbesondere zum Aufbau der GGL, den Aufgaben und Zuständigkeiten sowie der Finanzierung. Die GGL gilt nach § 27a Abs. 4 Satz 2 als eine Einrichtung des Sitzlandes Sachsen-Anhalt. Neben den beschriebenen Aufgaben und Zuständigkeiten regelt der GlüStV 2021 noch weitere Angelegenheiten für den Betrieb der GGL. Dazu zählen u. a. Haftung, Dienstherrnfähigkeit, Personalgewinnung, Mitwirkungen, Rechts- und Fachaufsicht, Finanzkontrolle, anwendbares Datenschutzrecht und Informationssicherheit. Das Binnenrecht der GGL wird durch eine Satzung festgelegt. Die GGL befindet sich in der Trägerschaft der Länder (Trägerländer). Daraus folgt die gemeinsame Verpflichtung der Länder, die Behörde mit ausreichenden finanziellen Mitteln auszustatten, um eine reibungslose Erfüllung der jeweiligen Aufgaben zu gewährleisten.

Organe der GGL sind der Verwaltungsrat und der Vorstand. Der Verwaltungsrat hat als das zentrale Organ die Aufsichts- und Steuerungsbefugnisse gegenüber dem Vorstand (§ 27h Abs. 4 und 5). Die Befugnisse des Verwaltungsrates gegenüber dem Vorstand sind zudem durch Auskunfts- und Informationsrechte gesichert. Jedes Land entsendet eine Vertreterin oder einen Vertreter in den Verwaltungsrat. Der Vorsitz des Verwaltungsrates wechselt jährlich in alphabetischer Reihenfolge der Trägerländer.

Im Gegensatz dazu ist der Vorstand für die Behördenleitung sowie für die Durchführung der operativen Verwaltungsaufgaben verantwortlich und fungiert als gesetzlicher Vertreter der Behörde. Der GlüStV 2021 sieht für den Vorstand zwei Mitglieder vor.

Als Aufgaben hat der GlüStV 2021 der GGL in § 27e vier zentrale Themen zugewiesen. Die Kernaufgabe ist dabei die Funktion der Erlaubnis- und Aufsichtsbehörde für länderübergreifende Glücksspielangebote. Daneben zählen auch die Beobachtung der Marktentwicklung sowie die Glücksspielforschung zu den Aufgaben der GGL.

Beides erfolgt als Teil der Aufsichts- und Erlaubnistätigkeit. Darüber hinaus unterstützt die Anstalt die Länder bei der Zusammenarbeit ihrer Glücksspielaufsichtsbehörden im In- und Ausland.

4.2 Umsetzung

Am 1. Juli 2021 startete die GGL mit fünf Bediensteten und einem Vorstand. Seither wurde der Personalstamm am Standort Halle (Saale) sukzessive aufgebaut. Derzeit sind ca. 80 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der GGL tätig. Insgesamt sind für die GGL 104 Vollzeitäquivalente vorgesehen.

Die GGL ist in drei Abteilungen aufgegliedert. Neben der Zentralabteilung (Abteilung 1) ist in den Abteilungen 2 und 3 die fachliche Bearbeitung der glücksspielrechtlichen Zuständigkeiten verortet. Die Abteilung 2 ist für die Erlaubnisse und Aufsicht des erlaubten Glücksspiels zuständig. In der Abteilung 3 sind die Bekämpfung des unerlaubten Glücksspiels und die Zuständigkeit für die zentralen Dateien mit den beiden dafür zuständigen Referaten verortet. Als Kernstück des Spielerschutzes sieht der GlüStV 2021 erstmals eine sog. Limitdatei (Selbstlimitierung des monatlichen anbieterübergreifenden Einzahlungshöchstbetrages eines jeden Spielers) und eine sog. Aktivitätsdatei (Verhinderung des parallelen Spiels eines Spielers bei mehreren Glücksspielanbietern) vor. Ferner muss ein sog. Safe-Server-Auswertesystem, das die Auswertung der für die zur Durchführung der Glücksspielaufsicht notwendigen Daten, die von den Anbietern auf einem von ihnen selbst zu betreibenden technischen System (Safe-Server) zu speichern sind, vornimmt, implementiert werden. Die drei Systeme werden als Länderübergreifendes Glücksspielaufsichtssystem (LUGAS) zusammengefasst. Die beiden Dateien bilden die Zentraldateien.

Im Vorstandsbüro sind neben der zentralen Koordinierung auch die Stabsstellen für Öffentlichkeitsarbeit und Marktbeobachtung/Forschung angegliedert. Das aktuelle Organigramm ist abrufbar auf der Webseite der GGL.

Sämtliche gesetzlich zugewiesenen Aufgaben konnten zu den vorgesehenen Zeitpunkten durch die GGL nach Übergang wahrgenommen werden.

4.3 Vorläufige Bewertung und Handlungsbedarf

Der Aufbau der GGL war erfolgreich, insbesondere vor dem Hintergrund der Vielzahl der notwendigen organisationsrechtlichen Umsetzungsschritte zur Errichtung einer neuen Behörde in Form einer AöR.

Sämtliche gesetzlich zugewiesenen Aufgaben konnten fristgerecht von der GGL wahrgenommen werden. Eine temporäre Zuständigkeitsverlagerung entsprechend § 27p Abs. 12 war nicht erforderlich.

Die interne Organisationsstruktur ermöglicht eine fachlich fundierte Aufgabenerledigung. Besondere Bedeutung wird dem weiteren Personalaufbau zukommen. Eine zügige Besetzung der noch offenen Personalstellen wird als notwendig für eine effiziente umfassende Aufgabenwahrnehmung angesehen.

Bereits zum aktuellen Zeitpunkt kann die Bündelung der vormals in den ländereinheitlichen Verfahren verteilten Zuständigkeiten bei einer zentralen Stelle als wichtiger Schritt für ein effektives Erlaubnis- und Aufsichtsregime gewertet werden. Erste Synergieeffekte sind bereits erkennbar.

Dringender Handlungsbedarf an den gesetzlichen Bestimmungen zur GGL ist aktuell nicht ersichtlich.

5. Zusammenfassung zum identifizierten dringenden Handlungsbedarf

Es werden folgende Änderungsbedarfe mit hoher Priorität gesehen:

- Erweiterung der Abfragekompetenz in § 4b Abs. 2 Satz 2 auch auf ausländische Sicherheitsbehörden (vgl. Ziffer 2.2.3),
- Überarbeitung der Regelung zu Netzsperrern (IP-Blocking) nach § 9 Abs. 1 Satz 3 Nr. 5 nebst Erweiterung hinsichtlich eines Vorgehens gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel (vgl. Ziffer 2.7.1.3.3),
- Erweiterung des § 9 um eine allgemeine Abfragekompetenz analog § 4b Abs. 2 Satz 2 zur Abfrage von Erkenntnissen bei den Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (vgl. Ziffer 2.7.1.4),
- Verbesserung des Erlaubnisverfahrens zur Einzelzulassung von virtuellen Automaten Spielen in § 22a Abs. 1 Satz 2 (vgl. Ziffer 3.5.3).

Für die aufgezeigten Handlungsbedarfe ist eine detaillierte, weitergehende Prüfung notwendig. Aus Sicht der Länder ist auch weiterhin eine auf wissenschaftlichen Studien basierende Evaluierung notwendig.

Anlagen:

Anlage 1: Praxisbericht: Suchtfachliche Einschätzungen der ambulanten Suchthilfe der Bundesländer

Anlage 2: Zwischenergebnis IFT-Studie Pandemiewirkungen



Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege
Oranienstr. 106, 10969 Berlin

Geschäftszeichen (bitte angeben)
I B 34
Bearbeiterin / Bearbeiter
Fr. Reschke
Zimmer: 2.055
Tel. +49 30 9028 2739
Oranienstr. 106, 10969 Berlin
21. August 2023

Evaluierung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland gem. § 32 GlüStV 2021

Praxisbericht: Suchtfachliche Einschätzungen der ambulanten Suchthilfe der Bundesländer

Fachkräfte aus der Suchtberatung, die in ihrer täglichen Arbeit mit hilfesuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspielern sowie deren Bezugspersonen zu tun haben, gewinnen besondere Einblicke in glücksspielbezogene Suchtentwicklungen und damit verbundene Problemlagen. Auch die Auswirkungen relevanter Kontextfaktoren, z.B. Regulierungs- und Marktentwicklungen, bilden sich im Beratungssetting ab. Mit dem nachfolgenden Bericht wird die Praxisexpertise der ambulanten Suchthilfe in die Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 einbezogen.

Methodik

Über die Landeskoordinierungsstellen Glücksspielsucht (www.buwei.de) wurde der Kontakt zu geeigneten Fachkräften im Bundesgebiet hergestellt. Es wurden insbesondere erfahrene Personen aus Suchtberatungsstellen mit höherem Klientelaufkommen einbezogen. Die Fachkräfte haben im Vorfeld eines Fachaustauschs eine Übersicht mit ausgewählten evaluierungsrelevanten Themenkomplexen erhalten und sich mit der Nennung ihrer Einrichtung (siehe Anlage) in diesem Bericht einverstanden erklärt.

Dienstgebäude: Oranienstraße 106, 10969 Berlin; ♿ barrierefreier Zugang der Kategorie D
E-Mail: Anett.Reschke@senwpgg.berlin.de (elektronische Zugangsöffnung gemäß § 3a Absatz 1 VwVfG)
Dokumente mit qualifizierter elektronischer Signatur bitte ausschließlich an: post@senwpgg.berlin.de
Internet: www.berlin.de/sen/wpgg
Verkehrsanhbindung: U8 Moritzplatz und Bus M29; U2 Spittelmarkt (ca. 10 Min. Fußweg);
U6 Kochstr.; Bus M29, 248; S1/S2/S25 Anhalter Bahnhof, Bus M29;
Postbank Berlin: DE 47 100 100 100 000 058 100
Berliner Sparkasse: DE 25 100 500 000 990 007 600
Deutsche Bundesbank: DE 53 100 000 000 010 001 520

Im Juli und August 2023 wurden durch die für Verhaltenssuchte zuständige Fachreferentin der Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege, die auch die Berliner Landeskoordination für die Thematik Glücksspielsucht wahrnimmt, sechs digitale Austauschrunden in Kleingruppen durchgeführt. Die vertieften Gespräche umfassten einen Gesprächszeitraum von 10 Zeitstunden.

An dem Austausch der Fachkräfte haben sich 13 Bundesländer (ohne Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen) mit insgesamt 22 Beraterinnen und Beratern aus 21 Einrichtungen beteiligt. Die dargestellten Beobachtungen und fachlichen Einschätzungen basieren demnach auf einem breiten Erfahrungsspektrum aus dem Bundesgebiet.

Die erfolgten Skizzierungen aus der Beratungspraxis werden nachfolgend zusammengefasst. In dem Bericht wird insbesondere auf länderübergreifende Beobachtungen abgestellt.

Vorbemerkung zu legalen / illegalen Glücksspielangeboten

Grundsätzlich ist anzumerken, dass eine Unterscheidung nach legalem und illegalem Glücksspiel in der ambulanten Suchthilfe kein vorrangiges Thema ist und fallbezogen auch nicht standardisiert erfragt bzw. dokumentiert wird. Dies ist bei den nachfolgenden Ausführungen zu berücksichtigen. In einigen Zusammenhängen, in denen differenziertere Ausführungen unter Verweis auf legale / illegale Angebote erfolgten, wird dies im Bericht gezielt erwähnt.

Online-Glücksspiel

Nahezu durchgängig werden in den Beratungsstellen zunehmende Anfragen und Hilfebedarfe im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen festgestellt. Im Gesamtüberblick der problemverursachenden Spielformen in der Beratung gibt es insofern fast überall eine Verschiebung hin zum Online-Glücksspiel. Diese Entwicklung setzte in den vergangenen Jahren sukzessive – bereits vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 – ein.

Die Gründe dafür mögen vielfältig sein; vermutet werden als Einflussfaktoren u.a. die allgemeine Digitalisierung und weit verbreitete Internetaffinität, die Entwicklung des Glücksspielmarktes im digitalen Raum, die hohe Verfügbarkeit der Angebote einschließlich deren intensiver Vermarktung und Bewerbung sowie die Attraktivität des Online-Glücksspiels. Hemmschwellen seien gesunken.

Unter den von der Klientel bevorzugten Online-Glücksspielen werden von den Fachkräften vor allem Online-Sportwetten und Virtuelle Automaten Spiele genannt. Gespielt wird häufig über die

Nutzung des Smartphones. Gerade für jüngere Klientelgruppen ist das Internet oft der direkte Einstiegsort in die Glücksspielnutzung, da diese digital sozialisiert seien. In diesem Zusammenhang würden auch neue Personengruppen in der ambulanten Suchthilfe in Erscheinung treten. Unter den Online-Sportwetten sind Fußballwetten besonders beliebt. Während Online-Sportwetten von Männern genutzt werden, weisen Frauen eine höhere Affinität zu Virtuellen Automatenspielen auf. Nach den bisherigen Beobachtungen der Fachkräfte vollziehen sich Suchtentwicklungen beim Online-Glücksspiel schneller als bei terrestrischen Glücksspielen.

Spielerinnen und Spieler wissen häufig nicht, welche Glücksspielangebote – insbesondere im Internet – sich dem legalen oder illegalen Bereich zuordnen lassen. Das Interesse an einer Unterscheidung sei bei den hilfeschuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspielern auch nicht stark ausgeprägt. Sowohl die Kenntnis als auch das Interesse an einer Unterscheidung wurde u.a. als eher gering eingeschätzt. Gegebenenfalls würde die Thematik bei der Klientel an Relevanz gewinnen, wenn eine praktische strafrechtliche Konsequenz aus der Nutzung illegaler Online-Glücksspielangebote folgen würde. Ansonsten stünden bei bereits glücksspielsüchtigen Menschen – unabhängig von vorliegender Unkenntnis – das Suchtverhalten und der Suchtdruck im Vordergrund (*„wahllos auf legalen und illegalen Seiten spielen“*, *„kein Unrechtsbewusstsein“*).

Limitierungen im Online-Glücksspiel sind in der Suchtberatung nach Auskunft der Beraterinnen und Berater selten ein Thema. Da die meisten Glücksspielerinnen und Glücksspieler bereits eine erhebliche Problematik aufweisen, wenn sie in der Suchtberatung ankommen, stehen überwiegend Abstinenzanliegen im Vordergrund. Es gibt meist ein Bewusstsein dafür, dass kontrolliertes Spielen nicht möglich ist (*„die meisten wissen, da ist nichts mehr zu kontrollieren“*) und niedrighschwelligere Maßnahmen als Spielfreiheit nicht ausreichen (*„viele wollen ganz weg vom Spiel“*). Aufgrund der kognitiven Verzerrungen bei Glücksspielsucht seien rationale Zugänge über die Einrichtung von Limits in späteren Spielphasen mutmaßlich wenig zugänglich.

Informationen des Spielkontos zum Spielverhalten der Nutzerinnen und Nutzer von Online-Glücksspielen werden nur punktuell genutzt, um diese in die Beratungsgespräche einzubinden. Fast durchgängig würden derartige Angaben jedoch kaum thematisiert, daher sind Einschätzungen der Spielerinnen und Spieler zu deren Bedeutung eher unbekannt. Im Fokus stünden häufig nicht Detailfragen zum Spielerkonto. Die Informationen zum eigenen Spielverhalten werden – wenn auch selten – in den Fällen von der Klientel thematisiert, wenn einzelne suchterkrankte/rückfällig gewordene Spielerinnen bzw. Spieler gegen Glücksspielanbieter rechtlich vorgehen möchten und derartige Angaben zu Beweis Zwecken verwenden möchten.

Eine weitere Thematik ist in den letzten Jahren sichtbar geworden: Die Beschäftigung mit Anlageformen hat, bereits während der COVID-19-Pandemie und gerade auch unter jungen

Menschen, deutlich zugenommen. Es wird aus der Beratung berichtet, dass es zunehmend Anfragen in Verbindung mit Börsenaktivitäten (z.B. Daytrading) gibt. Dabei wurde geschildert, dass die phänomenologische Einordnung und der Zugang zu dieser Klientelgruppe herausfordernd seien: Geht es hier um „Kaufsucht“, um Glücksspielsucht? *„Ist das überhaupt ein Problem?“* Die Klienten sind mitunter schwer zugänglich, da Intellektualisierung und eine erhebliche Überzeugung der eigenen Spekulationsstrategien vorherrschend seien. Auslöser für die Inanspruchnahme von Beratung seien insbesondere finanzielle Problemlagen und Verschuldung. Auch gesperrte Glücksspielerinnen und Glücksspieler weichen aufgrund ähnlicher Mechanismen und der sehr hohen Ereignisfrequenz mitunter in diese Marktsphären aus. So wurde u.a. geschildert, dass in der Praxis das Risiko einer Suchtverlagerung zu derartigen Portalen wahrnehmbar sei.

(Online-)Sportwetten

Die Beraterinnen und Berater berichten teilweise auch von einer Zunahme im Bereich der Sportwetten. Diese würden stark in Form von Online-Sportwetten genutzt; aber auch nicht selten in Kombination mit Sportwetten in terrestrischen Wettvermittlungstellen. Eine parallele Nutzung dieser beiden Nutzungsformen sei von jeher stärker miteinander verbunden als bei anderen Spielformen. Einige Fachkräfte stellen fest, dass insbesondere mit Blick auf Online-Sportwetten zunehmend Personengruppen in der Beratung zu identifizieren wären, die zuvor kaum in Erscheinung getreten seien. Dabei würden vermehrt junge Männer mit höherem Bildungsniveau auffallen, etwa auch Studenten. Diese würden über relativ gute Ressourcen verfügen (Familie, Arbeit, Bildung). Sie wären – erwartungsgemäß – sportaffin, würden nicht selten selbst Fußball spielen bzw. Fans sein und wollten sich auf der Grundlage ihres Sportwissen finanzielle Zuwächse durch Sportwetten erschließen. Männer, die als Minderjährige in Sportvereinen waren, haben durchaus in jener Zeit bereits ebenfalls gewettet (auch im terrestrischen Bereich). Im späteren Spielverlauf sei das Setting dann nicht mehr so relevant; am wichtigsten sei, dass gerade eine Wette läuft.

Es wurde vereinzelt geschildert, dass die Nutzung von Sportwettangeboten im Internet teilweise in „Wellenbewegungen“ ablaufen würde – die intensiven Nutzungsphasen würden eng mit bestimmten Sportereignissen (z.B. Fußballmeisterschaften, Tennisturniere) zusammenhängen. Damit verbundene Werbung würde zusätzlich eine triggernde Wirkung entfalten.

Die Art der Darstellung von Sportwetten trage zu Gewöhnung und Normalisierung bei, so dass diese gesamtgesellschaftlich stärker akzeptiert zu werden.

Gewerbliches Automatenspiel und Spielverlagerung

Die Zahl der Klientinnen und Klienten, die das gewerbliche Automatenspiel als problemverursachendes Glücksspiel angeben, ist in der Beratung tendenziell rückläufig. Die Thematik stellt jedoch im Beratungssetting nach wie vor ein großes Problemfeld dar. Als ein möglicher Grund für die Rückläufigkeit wird von einigen Fachkräften das gesetzgeberisch eingeschränkte Risiko- und damit einhergehende Attraktivitätspotential der Geldspielgeräte vermutet.

Nach einhelliger Beobachtung der ambulanten Suchthilfe werden keine „Abwanderungstendenzen“/„Spielverlagerungen“ von terrestrischen Glücksspielen hin zu Glücksspielen im Internet sichtbar. Fälle mit einem derartigen Wechsel der Spielform gibt es im Beratungssetting zwar auch; die Frage nach einem entsprechenden Trend bzw. einer übergreifenden dahingehenden Entwicklung wird jedoch klar verneint. Es kommt auch vor, dass bei der Nutzung terrestrischer Spielangebote und in Phasen hohen Suchtdrucks die Nutzung von Online-Glücksspielen zum terrestrischen Glücksspiel hinzukäme.

Es wird überwiegend geschildert, dass die Klientel ihre Spielform eher nicht wechselt, da es eine gewisse Bindung an eine Spielform gibt – insbesondere im terrestrischen Bereich und v.a. beim gewerblichen Automatenspiel (z.B. *„Kneipenspieler bleiben eher in der Kneipe“*, *„die meisten bleiben bei ihrer Spielform“*). Insgesamt seien diese Klientinnen und Klienten meist etwas älter als Online-Glücksspielerinnen und Online-Glücksspieler. Wenn die Spielform gewechselt würde, zeige sich dies besonders innerhalb des Spektrums der Glücksspiele im Internet. Diese seien *„nur einen Klick entfernt“*.

Von einigen Personengruppen würde das Ambiente im terrestrischen Setting bevorzugt (z.B. Kontakt- und Gesprächsmöglichkeit mit Servicekräften vor Ort, um Gefühle von Einsamkeit und Depressivität sowie insgesamt komorbiditätsbedingte Belastungen zu meiden; Serviceleistungen im terrestrischen Setting; *„wer ein Wohnzimmer sucht, bleibt terrestrisch“*). Derartige Bedürfnisse würden bei Online-Glücksspielen nicht abgedeckt. Vor allem auch im ländlichen Raum mit allgemein geringerer Infrastruktur seien Spielstätten mit gewerblichem Automatenspiel teilweise eine Anlaufstelle, die auch zur Aufrechterhaltung sozialer Kontakte und gegen Einsamkeit genutzt wird. Es wird berichtet, dass auch Spielangebote im illegalen Bereich (*„Hinterzimmer“*, *„es gibt wieder mehr Token-Automaten“*) rege genutzt würden. Insgesamt seien Spielhallen und Gaststätten noch immer ein wesentlicher Einstiegsort in Glücksspielaktivitäten.

Personen in den mittleren Altersgruppen sind noch analog sozialisiert, d.h. in Verbindung mit terrestrischen Spielstätten. Mitunter bestünden Unsicherheiten mit Blick auf Online-Glücksspielangebote. Diesen würde in manchen Fällen weniger Vertrauen entgegengebracht (z.B. Spielmöglichkeit bei Online-Glücksspielangeboten des Bundeslandes Schleswig-Holstein in der

Vergangenheit ohne dort vorhandenen Wohnsitz; Skepsis mit Blick auf den Sitz ausländischer Glücksspielunternehmen – „*wer weiß, wo die Firma sitzt*“; Zweifel angesichts einer tatsächlichen Auszahlung potentieller Gewinne). Daraus resultiere eine gewisse Zurückhaltung.

In den Flächenbundesländern seien nach wie vor Geldspielgeräte in Autobahnraststätten mit einem besonderen Risiko insbesondere für Fernfahrer verbunden. Diese Personengruppe stellt einen hochvulnerablen Teil der Klientel dar. In Raststätten aufgestellte Geldspielgeräte werden von den Fachkräften auch hinsichtlich ihrer dortigen Präsentation („*Geldspielgeräte neben Kinderspielzeug*“) und Existenz kritisch gesehen.

COVID-19-Pandemie

Als bemerkenswerte Phase wurde von den Fachkräften die Zeit der COVID-19-Pandemie und deren Auswirkungen – auch in der Folgezeit – auf das Glücksspielverhalten erörtert. Die pandemische Ausnahmesituation war für viele Spielerinnen und Spieler eine genutzte Chance zur Spielfreiheit (insbesondere im terrestrischen Bereich aufgrund der Schließung von Spielstätten). Die faktisch vorgegebene Nichtverfügbarkeit der terrestrischen Angebote und das Wissen darum, dass es anderen Glücksspielerinnen und Glücksspielern gerade genauso geht, wurden als hilfreich mit Blick auf eine Spielabstinenz erlebt. Daher war ein Gros der Glücksspielerinnen und Glücksspieler in dieser Zeit spielfrei und wechselte nicht zum weiterhin verfügbaren Online-Glücksspiel („*eher weniger, die gewechselt haben*“). Nach Wiedereröffnung der terrestrischen Spielstätten – d.h. auch nach wiederhergestellter Verfügbarkeit – wurden im Beratungssetting jedoch an einigen Stellen die Folgen eines gewissen „Nachholbedarfs“ sichtbar. Es wurde teilweise besonders exzessiv gespielt. Das Spielverhalten wurde somit bei einem Teil der terrestrisch spielenden Klientel nicht beendet, sondern eher pausiert („*Coronazeit überstanden und dann weitergemacht*“). Es gab während der Schließungen im terrestrischen Bereich auch Wechselbereitschaft zum Online-Glücksspiel, dies war aber nicht überwiegend der Fall. Andere Spielerinnen und Spieler, die bereits vor der Pandemie Online-Glücksspiele genutzt hatten, intensivierten während der Pandemie ihr Spielverhalten mit der Folge zunehmender Verschuldung.

Die COVID-19-Pandemie wird als wesentlicher Einflussfaktor für das Glücksspielverhalten bezeichnet, deren Folgen in die Zeit ab Inkrafttreten des GlüStV 2021 hineingewirkt haben.

Minderjährige & Glücksspiel

Die Beratungsstellen geben an, dass minderjährige Glücksspielerinnen und Glücksspieler nicht - oder allenfalls als Einzelfälle - in der Suchtberatung vorstellig werden (vereinzelt wurde als Grund

eine ausschließliche Zuständigkeit der jeweiligen Einrichtung für erwachsene Zielgruppen angegeben). Ergänzt wird, diese „*spielen auch, aber haben noch nicht so ein großes Problem*“ bzw. „*es braucht länger, bis es auffällt und sie kommen*“. Junge Erwachsene ab erlangter Volljährigkeit würden jedoch die Beratung aufsuchen. Grundsätzlich berichten sehr viele Klientinnen und Klienten, dass sie im minderjährigen Alter ihren Erstkontakt mit dem Glücksspiel hatten und mit der Nutzung von Glücksspielen begonnen hätten. Das Einstiegsalter scheint zunehmend zu sinken.

Eine große Mehrheit der beteiligten Fachkräfte weist auf eine neue Entwicklung im Grenzbereich zum Glücksspiel hin: Die Vermischung von Gaming und Gambling („*ohne dass es einem bewusst ist, man entkommt dem nicht*“) würde als Thematik im Beratungssetting ankommen. Digital erworbene Vorteile in Games und Produkte mit glücksspielähnlichem Aussehen (z.B. Glücksräder in Games) oder glücksspielähnlicher Funktionalität (z.B. Kauf von Lootboxen, Skins) würden ein Risiko der schnellen Verschuldung in sich bergen bzw. die Hemmschwellen zur Teilnahme an Glücksspielen senken. Hilfebedarfe an dieser inhaltlichen Schnittstelle werden nicht selten zunächst in Suchtberatungsstellen deutlich, die sich eigentlich an Menschen mit exzessiver Mediennutzung richten. Es stelle sich dann im Verlauf der Beratung heraus, dass z.B. neben exzessivem Gamen auch Problemlagen im Zusammenhang mit Online-Spielen mit Glücksspielcharakter bestehen, für die Geld eingesetzt wird (Beispiel: „*wünschen sich nichts sehnlicher, als keine FIFA-Packs angeboten zu bekommen; es braucht eine Abmeldefunktion*“), z.B. über die Kreditkarte eines Elternteils. Junge Menschen würden über solche Spielangebote an Glücksspiel herangeführt. Auch glücksspielähnliche Angebote in Sozialen Medien spielen mit ihrer Anreizwirkung (z.B. Freispiele) eine große Rolle. Weitere präesente Themen seien beispielsweise E-Sport-Wetten und Skin-Betting. Einige Beratungsstellen verweisen auf stärkere Regulierungsbestrebungen anderer Länder (v.a. hinsichtlich Lootboxen) und halten eine einschränkende gesetzgeberische Befassung mit der Thematik auch in Deutschland für erforderlich.

Spielersperrn

Gesamteinschätzung

Die Spielersperre ist eine Maßnahme, die sowohl von den Fachkräften als auch von den Hilfesuchenden ganz überwiegend als positiv und hilfreich erlebt wird. Die Erweiterung und bundesweite Ausdehnung des Sperrsystems auf den Bereich des gewerblichen Automatenspiels – im Vergleich zu vorherigen standortbezogenen Spielersperrn oder Hausverboten – seien sehr unterstützend („*riesige Erleichterung*“). Die beträchtliche Inanspruchnahme von Selbstsperrn belege deren hohe Akzeptanz und verdeutliche das entlastende Potential dieser Maßnahme.

Bekanntheitsgrad

Insgesamt ist die Möglichkeit, sich sperren zu lassen – auch die Erweiterung des Sperrsystems z.B. auf den Bereich des gewerblichen Automatenspiels – zunehmend unter den Spielerinnen und Spielern bekannt. So käme ein nicht geringer Teil der Klientel in Suchtberatungsstellen entweder bereits gesperrt oder mit vorhandenen Informationen zur Spielersperre (hier jedoch auch „Halbwissen“) an. Wissenslücken und Unsicherheiten beziehen sich vor allem auf die Frage der möglichen Sperrdauer. Von mehreren Fachkräften wurde angemerkt, dass die Sperrformulare diesbezüglich missverständlich wären und an Klarheit vermissen lassen. Ein Teil der hilfeschuchenden Klientel kennt die Schutzmaßnahme der Spielersperre noch nicht, nimmt jedoch Informationen dazu meist offen und erfreut auf. Es gäbe auch Erstaunen darüber, dass man sich nicht nur mit Blick auf Online-Glücksspiele sperren lassen könne. Ein anderer Teil der Spielerinnen und Spieler stellt in Frage, ob eine Spielersperre tatsächlich etwas bringen würde oder hat Aufklärungsbedarf dazu, was im Sperrfall mit den angegebenen Daten passiert („Misstrauen“).

Spielersperrern im Beratungssetting

Die Konzepte der Beratungsstellen sind unterschiedlich; die Thematik der Spielersperre wird jedoch überwiegend regulär und proaktiv von den Beraterinnen und Beratern in den Beratungsprozess (häufig bereits zu Beginn) mit eingebracht. Ein Nutzen der Spielersperre wird darin gesehen, dass die Fachkräfte mit der Einrichtung einer Spielersperre Zeit gewinnen für die Schadensminimierung. Die Suchtberaterinnen und Suchtberater unterstützen in unterschiedlicher Hinsicht und unterschiedlichem Ausmaß (Antragsformulare aushändigen, Antrag gemeinsam ausfüllen, Antrag absenden). Für die Klientel sind dies wichtige Handlungen, die als Anerkennung einer vorhandenen chronischen Erkrankung, des Abschieds von der Glücksspielnutzung und der bewussten Abstinenzentscheidung manchmal fast rituellen Charakter annehmen würden. Es wurde zum Teil berichtet, dass der Eingang der Sperrbestätigung für sodann gesperrte Spielerinnen und Spieler ein bedeutungsvoller Moment sei. Die schriftliche Bestätigung würde auch eine vertrauensbildende, sichtbare Maßnahme gegenüber Angehörigen darstellen („ich tue jetzt etwas“). Es wird berichtet, dass die Sperrbestätigungen mittlerweile recht schnell binnen weniger Tage eintreffen würden; andere Beratungsstellen teilen mit, es würde mitunter mehrere Wochen dauern.

Sperrdauer

Die Auswahlmöglichkeiten hinsichtlich der Mindestsperrdauer werden insgesamt positiv gesehen. Ganz überwiegend werden dauerhafte Spielersperrern bevorzugt („lebenslang“, „für immer“, „so lange wie möglich“). Viele hilfeschuchende Glücksspielerinnen und Glücksspieler sind bereits in Krisensituationen und in großer Not, wenn sie in der Beratung ankommen; sie sind

meist sehr offen für eine Spielersperre („*egal wie lange*“, „*ich muss komplett aufhören*“). Kurze Sperrdauern von drei Monaten kommen selten im Beratungsalltag vor.

Es wird vermutet, dass Spielerinnen und Spieler, die kürzer andauernde Spielersperrungen wählen, möglicherweise nicht in der Suchtberatung ankommen, da sie sich in einer anderen, früheren Phase des Glücksspielverhaltens befänden. Als vorteilig wird die Option einer 3-monatigen Sperrmöglichkeit betrachtet, wenn es bei der Klientel Ambivalenzen mit Blick auf eine Spielersperre gibt („*noch in der Abwägungsphase*“), evtl. in Verbindung mit bereits langjährig verfestigtem Spielverhalten. Auch eine Mindestsperrdauer von einem Jahr oder drei bis fünf Jahren werden mitunter gewählt.

Spielersperre über Behörde

Die mit dem GlüStV 2021 eröffnete Alternative, die Sperre direkt bei einer Behörde zu beantragen und nicht über Glücksspielunternehmen, wird als Verbesserung betrachtet („*macht einen Unterschied*“). Mit der Sperrbehörde wird Neutralität verbunden; es sei keine Kommunikation mit den Anbietern erforderlich. Sofern Sperrwünsche an Glücksspielanbieter im Bereich des terrestrischen Glücksspiels adressiert werden, erfolge dies – nach den Erkenntnissen aus der Suchtberatung – meist postalisch und nicht in den Spielstätten vor Ort.

Fremdsperrungen

Fremdsperrungen sind als Thematik in der ambulanten Suchthilfe nur vereinzelt präsent und spielen vor allem bei recht spezifischen Fallkonstellationen eine Rolle. Dabei würde die Nachweisführung als schwierig erlebt werden. Von den Fachkräften werden Selbstsperrungen aufgrund der damit verbundenen Selbstbestimmung deutlich bevorzugt.

Entsperrung

Ähnlich verhalten sieht es mit der Frage der Entsperrung aus. Das mit dem GlüStV 2021 geregelte vereinfachte Verfahren zur Entsperrung habe keine nennenswerte Relevanz, was die Akzeptanz der Spielersperre als solche angeht. Hintergrund ist der nicht selten deutlich ausgeprägte Sperrwunsch („*wer ankommt, meint es ernst*“). Informationen zur Entsperrung hätten dabei keine oder kaum Bedeutung. In Einzelfällen würden einfache Wege zur Entsperrung explizit abgelehnt oder der Gedanke an eine mögliche Entsperrung löst im Einzelfall Sorgen und Ängste aus. Spielerinnen und Spieler würden die Vereinfachung des Entsperrungsverfahrens teilweise kritisch hinterfragen („*warum wird es so leichtgemacht*“)? Vereinzelt wird jedoch geschildert, dass es zunehmende Anfragen von gesperrten Spielerinnen und Spielern - insbesondere

telefonisch – in der Suchtberatung dazu gäbe, wie man eine Entsperrung erwirken könne. Es gäbe auch vereinzelt Spielerinnen und Spieler in der Beratung, die sich sperren lassen und nach einigen Wochen aufgrund des Suchtdrucks wieder entsperrt werden möchten.

Spielersperrung ohne Suchtberatung

Als positiver Effekt einer flankierenden Spielersperrung wird von den Fachkräften erwähnt, dass diese die Klientel für die Beratung zugänglicher machen würde. Es wird jedoch auch das gelegentliche Phänomen in einigen Beratungsstellen geschildert, dass Personen mit dem ausschließlichen Anliegen der Unterstützung zur Beantragung einer Spielersperrung einmalig in die Beratung kommen (*Kann man sich bei Ihnen sperren lassen? Ich würde mal vorbeikommen.*) und die eigentliche Suchtberatung als nicht notwendig erachten oder sogar ablehnen. Hintergrund des Sperrwunsches sei in diesen Fällen die Überzeugung, die Problematik sei mit eingerichteter Spielersperrung beseitigt (*„wenn ich gesperrt bin, sind alle meine Probleme gelöst“, „jetzt bin ich gesperrt, jetzt brauche ich nichts mehr“*). Die Suchtberatungsstellen kommen diesem sehr eingeschränkten Unterstützungsanliegen dann nach und unterbreiten das Angebot, im Bedarfsfall wiederzukommen.

Gesperrte Spielerinnen und Spieler probieren unter Suchtdruck teilweise aus, in welchen Spielstätten sie noch Zutritt erhalten. Für andere sind Schamgefühle im Zusammenhang mit Zutrittsversuchen eine Hemmschwelle, die sie davon noch abhält (*„wäre mir zu peinlich“*). Ein maßgeblicher Faktor sei die unterschiedliche Überzeugung hinsichtlich der Wirksamkeit der Spielersperrung: Spielerinnen und Spieler, die davon überzeugt sind, dass die Spielersperrung greift und von den Spielstätten umgesetzt wird, würden dadurch eher von Zutrittsversuchen abgehalten. Die angenommene bzw. wahrgenommene Durchsetzung der rechtlichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Spielersperrsystem scheint so auch eine Wechselwirkung mit der Bewältigung der Erkrankung zu entfalten. Ein starker Vollzug könne die Rückfallprophylaxe hilfreich ergänzen und positive Verläufe fördern.

Spielersperrung in Spielhallen

Die Beraterinnen und Berater beobachten, dass die Umsetzung der Spielersperrung mit zunehmender Tendenz greift; dabei eher in größeren Spielhallen und Unternehmensketten. Es wird jedoch angemerkt, dass gesperrte Spielerinnen und Spieler auch weiterhin immer wieder in Spielhallen zum Spiel eingelassen würden. Einige Spielhallen würden in der Kommunikation mit sperrwilligen Spielerinnen und Spielern auch Hürden errichten bzw. kommunikative Irrwege in das Gespräch bringen (*„Chef ist gerade nicht da“, „da kommen Sie nie wieder raus“, „haben Sie sich das mit dem Schufa-Eintrag gut überlegt?“ , „geht bei uns nicht“*). Anderen Fachkräften liegen keine Erkenntnisse über Hinderungsbestrebungen der Spielstätten vor.

Spielersperrung in der Gastronomie

Dort, wo die Spielersperren in Spielhallen umgesetzt werden, versuchen Spielerinnen und Spieler teilweise, in die Gastronomie auszuweichen, wenngleich der Wirkungsbereich der Sperre sich eigentlich auch über diesen Bereich erstreckt. In der Praxis sieht dies jedoch sehr häufig anders aus. Hinsichtlich der gastronomischen Betriebe wird eine sehr unzureichende und schwierige Gesamtsituation beschrieben („*Gastro ist Graubereich*“), z.B. mit Blick auf Einlasskontrollen und eine Durchsetzung des Spielverbots für gesperrte Spielerinnen und Spieler. Ausgehend von den Erfahrungen aus der Beratung entsteht der Eindruck, dass in der Gastronomie kaum darauf geachtet würde, ob die spielwillige Person mit dem eingesetzten Ausweis übereinstimmt (bis hin zu offenkundigen Geschlechtsunterschieden). Bei erheblichem Spieldruck, Kontrollverlust und Rückfällen würden von gesperrten Spielerinnen und Spielern auch von Bekannten geliehene Personalausweise erfolgreich eingesetzt. Gastwirte würden Verstöße nicht selten wissentlich übersehen („*Wirte gucken weg*“). Mitunter würden Gastwirte von Spielerinnen und Spielern als selbst glücksspielaffin beschrieben und würden diese eher noch unterstützen in der Glücksspielnutzung. Insgesamt sei der starke Eindruck vorhanden, dass Spielersperren in der Gastronomie nicht greifen. Gesperrte Spielerinnen und Spieler berichten, dass sie insbesondere in diesem Marktsegment bei Rückfällen trotz vorhandener Sperre nicht am Zugang zum Spiel gehindert würden. Manche Beratungsstellen wenden sich mit Informationen über Verstöße und Anregungen an die kommunalen Vollzugsbehörden, erleben jedoch ganz überwiegend keine oder wenig Resonanz („*es passiert nichts*“) und ein erhebliches Vollzugsdefizit. Aus der ambulanten Suchthilfe wurde das Anliegen einer Zusammenarbeit / besseren Zusammenarbeit mit den zuständigen Vollzugsbehörden geäußert. Es würde sehr unzureichend kontrolliert („*extrem schlecht*“), wodurch die Zielrichtung der rechtlichen Regelungen konterkariert würde.

Darüber hinaus wird darauf verwiesen, dass die Kombination von Alkoholkonsum und Spielmöglichkeiten in Gaststätten und Imbissen in der Beratung als problematisch auffällt. Im Ergebnis der negativen Erfahrungen in der Beratung im Zusammenhang mit dem Gastronomiesektor wird aus dem Kreis der Beratungseinrichtungen darauf gedrungen, Geldspielgeräte in diesem Bereich nicht mehr zuzulassen und die Gesetzgebung entsprechend weiterzuentwickeln.

Spielersperre in Grenzregionen

Eine Besonderheit schildern einige Beratungsstellen aus Bundesländern, die sich in Grenzregionen befinden: Spielerinnen und Spieler suchen anliegende Staatsgebiete auf, um Glücksspiele zu nutzen. Dies gilt für die Klientel aus dem deutschen Bundesgebiet wie auch umgekehrt für Nachbarstaaten. In diesem Kontext kann von „*Abwanderungstendenzen*“ gesprochen werden, bei denen auch Spielersperren als Spielerschutzmaßnahme nicht greifen. In der Suchtberatung der jeweils beteiligten Länder werden in der Regel keine fremdsprachigen Kompetenzen des Nachbarlandes vorgehalten, um Spielerinnen und Spieler beraten zu können. Um verhältnispräventive Verbesserungen zu erzielen, wird ein Bedarf an länderübergreifenden Kooperationen hinsichtlich umfassend wirksamer Sperrsysteme in Grenzregionen zur Diskussion gestellt.

Spielersperre beim Online-Glücksspiel

Im Bereich des Online-Glücksspiels werden nicht selten illegale Glücksspielangebote von der Klientel genutzt, bei denen keine Spielersperren angeboten werden.

Gesperrte Nutzerinnen und Nutzer von Online-Glücksspielen weichen bei Rückfällen zum Teil auf Online-Glücksspielangebote im illegalen Bereich aus.

Glücksspielwerbung

Es besteht keine Einigkeit und Klarheit der Praktikerinnen und Praktiker darüber, ob Glücksspielwerbung erheblich und im Sinne eines „eigenständigen Beitrages“ die Suchtentwicklung der Betroffenen beeinflusst hat. Von einigen Fachkräften wird dem deutlich zugestimmt, andere sind sich darüber nicht im Klaren. Viele Spielerinnen und Spieler würden im Verlauf von Beratungsprozessen jedoch äußern, dass sie Werbung unbewusst viel stärker wahrnehmen, als sie gedacht hätten. Werbung würde die Wahrnehmung verändern. Zu dieser Erkenntnis wären sie erst gelangt, seitdem sie sich damit auseinandersetzen würden.

Bei bereits bestehender Glücksspielproblematik ist Glücksspielwerbung nach Einschätzung der Fachkräfte ein eigener Risikofaktor und trage zu emotionaler Belastung und Rückfalldynamiken bei.

Glücksspielwerbung ist in der Beratung (v.a. in Gruppenangeboten) ein häufiger, von der Klientel intensiv eingebrachter sowie emotional negativ aufgeladener Inhalt („großes Thema“, „emotionales Thema“).

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass für von Glücksspielsucht Betroffene bereits die erforderliche Bewältigung der häufigen glücksspielassoziierten Momente des Alltagslebens eine hohe Anforderung darstellen würde (Alltagsbeispiele: sich drehendes Riesenrad auf der Kirmes, drei gleiche Zahlen in der Backofeneinstellung als „Serie“, Gesellschaftsspiele mit Spielgeldaspekt wie Monopoly, Rubbellos-Gewinnspiele in Schnellrestaurants). Die explizite, allgegenwärtige Glücksspielwerbung käme dann noch hinzu. Bereits unter rein quantitativen Gesichtspunkten sei die vielgestaltige Glücksspielwerbung für die Glücksspielerinnen und Glücksspieler ein erhebliches Ärgernis und eine tägliche Herausforderung (z.B. bei der Mediennutzung). Werbung rege zu Spielgedanken und Spieldruck an.

Von der ambulanten Suchthilfe wird Sportwettenwerbung als besondere Problematik hervorgehoben („echt schwer“, „Tür und Tor geöffnet“), auch bei bereits länger bestehender Abstinenz von glücksspielsüchtigen Personen. Es würde gerade von den üblicherweise sportbegeisterten Sportwettlern als sehr störend („warum ist das erlaubt?“ „warum macht die Politik nichts?“) und triggernd wahrgenommen, dass im TV sehr viel entsprechende Werbung ausgestrahlt wird („ständig“, „es nervt“). Ein nicht unerheblicher Teil spielt selbst Fußball bzw. ist in der Fankultur verankert und hat ein großes Interesse an der Verfolgung von Sportereignissen. Der innere Konflikt zwischen dem Suchtdruck einerseits und permanenten Werbeanreizen für Sportwetten andererseits verärgert bzw. belastet sehr in dem Bemühen um Spielfreiheit („gehe ich in den Pausen raus?“ „kann ich mir das noch angucken“?). Es seien einzelfallbezogen mitunter schwierige Überlegungen und Abwägungsprozesse erforderlich, ob das Ansehen von Sportereignissen unter diesen Umständen noch möglich ist oder ob ein Abschied von diesem Interessensgebiet erfolgen muss, welches eigentlich eine hohe persönliche Bedeutung hat.

In der Beratung wird bewusst damit gearbeitet, Ressourcen der Hilfesuchenden sichtbar zu machen und zu fördern. Sport gehört in dieses positive Ressourcenspektrum und ermöglicht Teilhabe in der Gesellschaft. Die dauerhafte Konfrontation mit Sportwettenwerbung im Sport schränkt die soziale Teilhabe für suchtkranke Spielerinnen und Spieler ein.

Unter den TV-Kanälen mit sehr viel Glücksspielwerbung wurden auch Sportsender erwähnt. Es wurde u.a. darauf aufmerksam gemacht, dass Personen mit Vorlieben im Bereich des „Kneipensports“ (Darts, Billard, Tischkicker) eine hohe Affinität zu Glücksspielen hätten. Es wäre kritisch, dass Darts abends in Sportkanälen in Verbindung mit permanenter Glücksspielwerbung übertragen würde. Warum Werbung für Sportwetten sogar zu früherer Zeit als Werbung für andere Online-Glücksspiele im TV ausgestrahlt werden kann, erschließt sich den in der Suchtberatung tätigen Fachkräften nicht („zu früh“, „Sportwetten nicht harmloser“). Sportwettenwerbung im TV sollte nach Ansicht der Beratungseinrichtungen vom Gesetzgeber gänzlich untersagt werden oder mindestens deutlich abgekoppelt werden von Sportereignissen (z.B. zeitlich starke Trennung). Die Zeitspanne für zulässige TV-Werbung für Wettangebote sollte notfalls zeitlich nach hinten verlagert und insgesamt verkürzt werden. Insgesamt sollten Wettanbieter nicht mehr in Verbindung mit Sportereignissen in Erscheinung treten, in diesen Zusammenhang sei auch ein Verbot von Banden- und Trikotwerbung erforderlich. Wirksamere Einschränkungen sollten auch stärker darauf abzielen, dass jüngere Zielgruppen nicht mit Glücksspielwerbung konfrontiert werden.

Auch für andere Glücksspielformen würde im TV sehr häufig geworben („Online-Casinos“), wofür analog die beschriebenen Dynamiken auf das Suchtgeschehen gelten und daher stärkere Einschränkungen erforderlich seien.

Zur Beobachtung der expansiven Sponsoringaktivitäten von Wettanbietern im Sport wird berichtet, dass dies von der Klientel sehr kritisch gesehen wird.

Individualisierte E-Mail-Werbung für Online-Glücksspiele mit Bonusangeboten und Aufforderungen, das Spielen wiederaufzunehmen („heute Jackpot“, „noch Guthaben“, „Freispiele“, „Bonusangebot“) - z.B. nach einigen Wochen Spielpause -, wird sowohl von den Spielenden als auch den Beratungsfachkräften in der konkreten Ausgestaltung als sehr anreizend, regelrecht aggressiv und im Ergebnis leidvoll geschildert. Wer sich einmal bei Glücksspielportalen angemeldet habe, wird immer wieder gezielt kontaktiert. Spielerinnen und Spieler würden auch telefonisch kontaktiert werden. Es käme dadurch häufig zu Rückfällen. Um den Werbeversuchen in der Praxis einen gewissen Schutz entgegenzusetzen, wäre es z.T. erforderlich, zu einer Änderung der persönlichen Mailadresse/n zu raten. Zum Schutz vor allgemeiner Glücksspielwerbung würden u.a. auch Ad-Blocker verwendet. Freispiele und ähnliche „Lockangebote“ sollten nach Auffassung der Suchtberatungsstellen nicht mehr zulässig sein.

Auch Spielersperren scheinen keinen vollumfänglichen Schutz vor Glücksspielwerbung zu gewährleisten. Es wird berichtet, dass auch gesperrte Spieler Werbeansprachen erhalten würden – im Kontext illegaler Angebote, aber auch legaler Angebote.

Weiterhin wird von den Beratungsstellen festgehalten, dass Influencer und Streamer einen großen Einfluss auf jüngere Personen hätten. Über Live-Streaming-Videoportale werden Spielerinnen und Spieler auf das Glücksspiel aufmerksam gemacht, und so würde der Zugang zur Thematik eröffnet. Über das Anschauen und Verfolgen von Glücksspiel-Streams würden Spielerinnen und Spieler – u.a. bei akutem Geldmangel – auch „trocken zocken“, die triggernde Wirkung sei hoch. Hingewiesen wird auch auf sonstige problematische Werbung im digitalen Raum, u.a. über Soziale Netzwerke (z.B. Facebook, Instagram), Messenger (z.B. WhatsApp) und Videoportale z.B. Youtube). In diesem Kontext seien auch eingesetzte Algorithmen eine Herausforderung für Spielerinnen und Spieler. Durch die in den Spielphasen genutzten glücksspielbezogenen Inhalte (z.B. Youtube-Videos) würden in der Folge immer wieder ähnliche Empfehlungen angezeigt („Problem, da wieder rauszukommen“), die rückfallgefährdend wirken. Affiliate-Werbung wird ebenfalls negativ kommentiert.

Die aktuellen Werbebeschränkungen werden von der ambulanten Suchthilfe in der Praxis kaum wahrgenommen und nicht für ausreichend gehalten. Es sei von erheblicher Bedeutung, die massive Überflutung mit Glücksspielwerbung stark einzudämmen; bereits in rein quantitativer Hinsicht würde ein Problem bestehen. Es wird in Frage gestellt, ob die erlebte Werbepaxis den Zielen des GlütSV 2021 entspräche. Einige Beraterinnen und Berater plädieren aufgrund ihrer Erfahrung und unter Verweis auf das geltende Tabakwerbeverbot dafür, Glücksspielwerbung insgesamt zu untersagen. Im Zusammenhang mit Glücksspielangeboten sollten auch Warnhinweise auf Risiken bzw. mögliche Folgen stärker und greifbarer erfolgen.

Prävention und Beratung

Die strukturellen Gegebenheiten sind in den Bundesländern unterschiedlich, was sich teilweise auch darauf auswirkt, wie die Situation in den Regionen eingeschätzt wird.

In einigen Bundesländern werden beispielsweise Schwerpunktberatungsstellen zur Thematik Glücksspielsucht vorgehalten, in anderen werden Glücksspielerinnen und Glücksspieler in Beratungsstellen begleitet, deren Leistungsspektrum sich auch auf Hilfen bei stoffgebundenen Süchten erstreckt. Einige Beraterinnen und Berater sind in Personalunion auch anteilig – mit geringen Stundenanteilen – für Präventionsangebote zuständig, andere ausschließlich für die Suchtberatung (d.h. Glücksspielsuchtprävention erfolgt über Einrichtungen im Bereich der Suchtprävention). Zur Einordnung der nachfolgenden Eindrücke ist anzumerken, dass zentrale Präventionseinrichtungen der Bundesländer bzw. die Landeskoordinierungsstellen Glücksspielsucht nicht in die Gespräche, die diesem Bericht zugrunde liegen, einbezogen waren.

Im Ergebnis der vorhandenen Erfahrungen wird von den Beratungsstellen festgestellt, dass die Strukturen sowohl im Beratungssetting als auch im Präventionskontext nicht den Anforderungen entsprechen und finanziell wie auch personell verstärkt werden müssten.

In der Suchtberatung (v.a., wenn es sich nicht um Schwerpunktberatungsstellen handelt) stehen aus finanziellen Gründen häufig nur anteilige Stellen für die Beratung von Glücksspielsüchtigen zur Verfügung. Hier bedürfe es einer besseren Personalausstattung („mehr Stunden bezahlt zu bekommen“). Hinzu kommt dann mitunter noch eine bestehende Zuständigkeit auch für dezentrale suchtpreventive Aktivitäten, z.B. Präventionsveranstaltungen in Schulen. In der organisatorischen Herausforderung des Umgangs mit sehr begrenzten zeitlichen Ressourcen und angesichts der eingehenden Beratungsanfragen würde die Prävention im Zweifelsfall deutlich zu kurz kommen („immer die Frage, wo ist die Not am größten?“).

Ein Teil der Beratungsstellen berichtet, dass mehrwöchige Wartezeiten auf Beratungstermine üblich seien. Es sei jedoch besser, im Zeitfenster der größten Beratungsbereitschaft der Ratsuchenden ein terminnahes Hilfeangebot unterbreiten zu können. Dies sei aufgrund der vorhandenen Kapazitäten nicht regulär möglich. Beratungsprozesse seien zudem aufwändiger und anspruchsvoller geworden, was u.a. mit zunehmender bzw. gravierender Komorbidität der hilfesuchenden Glücksspielerinnen und Glücksspieler zu tun hätte.

In den Flächenbundesländern und eher ländlichen Räumen ist die Problematik strukturell unterversorgter Regionen besonders evident („es gibt häufig nichts oder wenig“, „weiße Flecken auf der Landkarte“). Zu geringe Personalausstattungen wirken sich dort besonders stark aus, v.a. in der Prävention („sehr große Flächen“, „man ist ewig unterwegs“). Dies führt in Einzelfällen dazu, dass es eine hohe Sensibilität dafür gibt, möglichst keine Bedarfe zu wecken und zurückhaltend zu sein in der Kommunikation der eigentlichen Zuständigkeiten („man kann es nicht abdecken“).

Mit Blick auf Beratungsangebote wird eine weitere Problematik deutlich: Da die Spielerinnen und Spieler verschuldet sind, haben sie nur unzureichende finanzielle Ressourcen für weite Fahrtwege in die spärlich vorhandenen, teilweise weiter entfernten Beratungseinrichtungen.

Auch Selbsthilfegruppen gäbe es viel zu wenige und die weiten Wege wirkten sich hemmend auf deren Entfaltung aus.

Während der Corona-Pandemie sei deutlich geworden, dass digitale Angebote zwar flankierend unterstützen können, face-to-face-Beratung jedoch nicht ersetzen können (*„nur online funktioniert nicht“*). Daher sei auch noch keine Verlagerung der Inanspruchnahme von Hilfeangeboten zugunsten des digitalen Raums erkennbar; persönliche Vor-Ort-Beratung würde sowohl von der Klientel als auch den Beratungskräften bevorzugt. Es brauche jedoch schnellere Zugänge zur Beratung, dafür können digitale Mittel hilfreich sein.

Es wurde erwähnt, dass ein gutes Angebot regelmäßiger Fachfortbildungen für mit Glücksspielerinnen und Glücksspielern arbeitenden Beratungsstellen wichtig sei. Bei dieser Suchterkrankung gibt es Besonderheiten; so sei die Abbruchquote im Vergleich mit anderen Suchterkrankungen höher. Klientinnen und Klienten, die eine komorbide stoffgebundene Suchterkrankung haben, berichten teilweise selbst von der Herausforderung der Krankheitsbewältigung (*„am schwersten ist es, von der Glücksspielsucht wegzukommen, schwerer als von anderen Süchten“*), eine Beratungsstelle fasst dies so zusammen: *„der somatische Marker fehlt“*. Sehr gut qualifizierte Fachkräfte können – sensibilisiert für Hintergrundproblematiken – zu einer Reduzierung von Kontaktabbrüchen und erfolgreichen Beratungsprozessen beitragen. Es wurde erwähnt, dass Glücksspielerinnen und Glücksspieler häufig besonderen Wert legen auf die glücksspielbezogene Kompetenz des Beratungspersonals (*„Sind Sie überhaupt spezialisiert?“*).

Für den Präventionsbereich wird festgehalten, dass die Angebote und Aktivitäten nicht ausreichend sind (*„praktisch keine Prävention, allein an Schulen“*). Exemplarisch würde es insbesondere an gezielten Aufklärungsangeboten für Jugendliche fehlen (z.B. Entwicklung glücksspielbezogenen Risikobewusstseins; Thematisierung der Schnittstelle Gaming/Gambling) und an betrieblicher Glücksspielsuchtprävention. Es sei feststellbar, dass Fachkräfte in anderen Handlungsfeldern die Relevanz der Glücksspielthematik u.a. aufgrund großer Wissenslücken und fehlender Einblicke nicht immer erkennen würden und die Tabuisierung der Suchthematik sichtbar würde. Es wäre viel Informations- und Präventionsbedarf vorhanden, dem nicht adäquat begegnet werden könne.

Insgesamt fehle es auch an Kapazitäten, die vorhandenen Beratungsstrukturen bekannter zu machen und diese besser mit anderen Handlungsfeldern und Fachkräften zu vernetzen. Es wäre wichtig, dass die hilfeschuchenden Spielerinnen und Spieler nicht erst nach etwa einer Dekade in der Suchtberatung ankommen; dass früher angesetzt wird.

Es wurde die Ansicht geäußert, dass flankierend auch die Glücksspielanbieter verstärkt in die Verantwortung gehen sollten, z.B. durch einfache Maßnahmen wie das nach Absprache erfolgende Auslegen von Informationsmaterialien der Beratungsstellen in den terrestrischen

Spielstätten. Die Zielstellung sollte immer sein, gefährdete und problematisch spielende Spielerinnen und Spieler bereits früher durch Informationen und präventiv ausgerichtete Ansprachen (Verweis auf Kontakt- und Hilfeangebote) zu erreichen und nicht erst nach mehrjähriger folgenschwerer Suchtentwicklung. Fast nie würden in der Suchtberatung Personen ankommen, deren Zugang über die Empfehlungen von Glücksspielanbietern erfolgt sei. Wenngleich angesprochenen Spielerinnen und Spielern von der Anbieterseite entsprechende Hilfeinformationen nur als Angebote unterbreitet werden können, seien Zugänge über die Unternehmen trotz bestehender Sozialkonzepte quantitativ nicht erkennbar und im Ergebnis in den Blick zu nehmen.

Abschließend wird angemerkt, dass die Einrichtungen der ambulanten Suchthilfe ihre Bereitschaft erklärt haben, im Rahmen der weiteren Evaluierung des GlüStV 2021 ihre Praxiserfahrungen und fachlichen Einschätzungen erneut zur Verfügung zu stellen.

Anlage Beteiligte Beratungseinrichtungen aus dem Bundesgebiet

Bayern:

Stadtmission Nürnberg e.V.
Beratungszentrum im Christine-Kreller-Haus
Fachstelle Glücksspielsucht im Suchthilfezentrum
Krellerstraße 3
90489 Nürnberg

Diakonisches Werk - Stadtmission Bayreuth e. V.
Beratungsstelle für Suchtfragen
Fachstelle Glücksspielsucht
Kolpingstraße 1
95444 Bayreuth

Berlin:

Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V.
Café Beispiellos + Lost in Space
Wartenburgstraße 8

10963 Berlin

Brandenburg:

Tannenhof Berlin-Brandenburg gGmbH
Integrierte Suchtberatung Ostprignitz-Ruppin
Heinrich-Rau-Str. 27-30
16816 Neuruppin

Bremen:

Ambulante Suchthilfe Bremen gGmbH
Fachstelle Glücksspielsucht im Land Bremen
Bürgermeister-Smidt-Straße 35
28195 Bremen

Hamburg:

Diakonisches Werk Hamburg-West/Südholstein
Lukas Suchthilfezentrum Hamburg-West
Luruper Hauptstr. 138
22547 Hamburg

Hessen:

Diakonisches Werk Region Kassel
Zentrum für Sucht- und Sozialtherapie
Fachberatung Glücksspielsucht und Verhaltenssüchte
Frankfurter Straße 78 A
34121 Kassel

Diakonisches Werk Marburg-Biedenkopf
Sucht- und Drogenberatung
Frankfurter Str. 35
35037 Marburg

Mecklenburg-Vorpommern:

Evangelische Suchtkrankenhilfe Mecklenburg-Vorpommern gGmbH
Sucht- und Drogenberatung Stralsund
Wallensteinstraße 7a
18435 Stralsund

Suchtberatungs- und Behandlungsstelle der Volkssolidarität e. V.

Goethestraße 16
18055 Rostock

Niedersachsen:

Diakonisches Werk Hannover gGmbH
Fachstelle Sucht
Berliner Allee 8
30175 Hannover

AWO Bezirksverband Weser-Ems e.V.
Anonyme Drogenberatung
Scheunebergstr. 41
27749 Delmenhorst

Nordrhein-Westfalen:

Diakonie Düsseldorf e.V.
Suchtberatungs- und Therapiezentrum Fachambulanz
Langerstr. 2
40233 Düsseldorf

Rheinland-Pfalz:

Caritasverband Mainz e.V.
Beratungs- und Jugendhilfezentrum St. Nikolaus
Fachstelle Glücksspielsucht
Lotharstraße 11-13
55116 Mainz

Häuser der Diakonie Ludwigshafen und Bad Dürkheim
Fachstelle Glücksspielsucht und Medienabhängigkeit
Falkenstraße 17/19
67063 Ludwigshafen

Therapieverbund Ludwigsmühle gGmbH
NIDRO Speyer
Fachstelle Spielsucht
Paul-von-Denis-Str. 13
76829 Landau

Saarland:

Caritasverband für Saarbrücken und Umgebung e.V.
Landesfachstelle Glücksspielsucht Saarland
Psychosoziale Beratungs- und Behandlungsstelle
Johannisstraße 2
66111 Saarbrücken

Caritasverband Schaumberg-Blies e.V.
Beratungs- und Behandlungszentrum DIE BRIGG – PSYCHOSOZIALER DIENST
Hüttenbergstraße 42
66538 Neunkirchen

Sachsen:

Diakonisches Werk im Kirchenbezirk Marienberg e.V.
Suchtberatung
Goethering 5
09496 Marienberg

Caritas Suchtberatungs- und Behandlungsstelle Dresden
Görlitzer Straße 18
01099 Dresden

Schleswig-Holstein:

AWO Schleswig-Holstein gGmbH
Beratung/ Ambulante Betreuung
Glücksspielsucht und Medienabhängigkeit
Gustavstraße 6a
25469 Halstenbek

Entwicklung des deutschen Online-Glücksspielgeschehens im Kontext von SARS-CoV-2-Pandemie und Glücksspiel- staatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) – eine Einordnung auf Basis von Website Traffic-Daten

Andreas Bickl, Joana Daniel, Johanna Loy, Ludwig Kraus und
Larissa Schwarzkopf

1. Einleitung

Mit dem Ausbruch der SARS-CoV-2-Pandemie und den vorübergehenden Schließungen terrestrischer Glücksspielangebote sowie der Einführung des Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021), der am 1. Juli 2021 in Kraft trat, vermutete man eine zunehmende Nutzung von Online-Glücksspielangeboten in Deutschland (Rumpf et al., 2020). In Anbetracht der begrenzten staatlichen Regulierungsmöglichkeiten im Bereich des Online-Glücksspiels zu dieser Zeit – beispielhaft sei hier die nahezu uneingeschränkte Verfügbarkeit und die Nutzung von Servern im Ausland genannt – tolerierten die betroffenen Bundesländer derartige Aktivitäten weitgehend. Die Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) von 2021 verfolgt primär das Ziel, das Online-Glücksspiel nun unter festgelegten regulatorischen Bedingungen zu legalisieren. Hierzu gehören die kontrollierte Vergabe von Lizenzen, Einschränkung von Werbemöglichkeiten sowie die Implementierung eines spielübergreifenden Sperrsystems. Es wurde angenommen, dass diese Legalisierung in Verbindung mit der starken Präsenz webbasierter Glücksspielangebote mittel- bis langfristig zu einer nachweisbaren Zunahme dieser Angebote führen und sich infolgedessen die Nutzung von Online-Glücksspielen erhöhen würde (Håkansson et al., 2020).

Informationen zu den Problembereichen hilfeschender Glücksspielerinnen und Glücksspieler, basierend auf der Deutschen Suchthilfestatistik (Schwarzkopf et al., 2021), sowie Erhebungen aus den vergangenen und dem aktuellen Survey zur Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogenen Problemen in der Bevölkerung (Banz, 2019; Buth et al., 2022), deuten darauf hin, dass über

Landesstelle
Glücksspielsucht
in Bayern 

Kooperationspartner:

Bayerische Akademie für
Sucht- und Gesundheits-
fragen BAS Unternehme-
gesellschaft (haftungs-
beschränkt)
www.bas-muenchen.de

IFT Institut für
Therapieforschung
www.ift.de

Betreiberverein der Freien
Wohlfahrtspflege
Landesarbeitsgemeinschaft
Bayern
für die Landesstelle Glücks-
spielsucht in Bayern e.V.
[www.freie-wohlfahrtspflege-
bayern.de](http://www.freie-wohlfahrtspflege-bayern.de)

Geschäftsstelle
Edelsbergstr. 10
80686 München

info@lsgbayern.de
www.lsgbayern.de

die vergangenen Jahre ein gewisser Teil der Bevölkerung vermehrt Online-Glücksspiel betreibt. In diesem Kontext haben verschiedene Autorinnen und Autoren auf das Gefahrenpotenzial dieser Form des Glücksspiels hingewiesen, insbesondere in Bezug auf vulnerable Gruppen wie junge Menschen (Effertz et al., 2018).

Angesichts der begrenzten Evidenz im Bereich des Online-Glücksspiels in Deutschland, die hauptsächlich auf Selbstangaben beruht, setzte sich das Projekt STaCaTo (States Treaty and Corona and Trends in online gambling) das Ziel, mittels einer Trendanalyse Entwicklungen im Website-Traffic (d. h. den Besuchszahlen) führender Glücksspielseiten zu untersuchen. Auf Grundlage dieser Daten soll eine Einschätzung des Nutzungsverhaltens von Online-Glücksspiel im Kontext der SARS-CoV-2-Pandemie und des Inkrafttretens des GlüStV 2021 erfolgen.

2. Methodik

2.1 Methodisches Vorgehen

Die analysierten Daten wurden vom Web Analytics-Unternehmen SimilarWeb zu Verfügung gestellt und repräsentieren Zugriffsinformationen, die entweder direkt von Webseite-Betreibern generiert wurden oder von diversen Nutzenden-Panels bzw. deren Geräten (PC / Mobiltelefone) und deren geteiltem Verhalten, bzw. als öffentliche, anonymisierte Traffic-Informationen im Web abgegriffen werden können.

Um relevante Websites zu identifizieren, die den deutschen Online-Gesamtmarkt angemessen repräsentieren, wurde ein Market-Research-Tool verwendet. Seiten mit Bezug zum Glücksspiel wurden anhand der in Tabelle 1 aufgeführten Schlüsselwörter, die von den Nutzenden bei der Online-Suche verwendet wurden, identifiziert. Von diesen vorgeschlagenen Websites wurden anhand einer Einzelfallbetrachtung diejenigen ausgewählt, die tatsächlich Glücksspielangebote anbieten und keine reinen "Informations-Websites" sind.

Die identifizierten Websites wurden anschließend mithilfe eines Branchenvergleichstools von SimilarWeb nach ihrer Relevanz sortiert, wobei ein Mindestbesuchervolumen von 20.000 Besuchen pro Monat festgelegt wurde, um ausreichend Websites in dieser Stufe der Sichtung einzuschließen. Dabei erfolgte eine Unterteilung in Online-Casinos, (Sport-)Wettanbieter, Lotterien und Generalisten.

KeyWord	Ergänzte Wörter durch SimilarWeb	Anzahl der vorgeschlagenen Websites	Anzahl der eingeschlossenen Websites nach manuellem Website-Check
Casino	26	1691	144
Lotterie	18	541	46
Sportwetten	14	383	56
Poker	14	461	31
Wetten	Same as Sportwetten	-	-
Glücksspiel	Key Words for Addiction	-	-
Gambling	Key Words for Addiction topic	-	-

Tabelle 1: Identifikation von Websites nach Schlüsselbegriffen

2.2 Einschlusskriterien und adressierte Kenngrößen

Es wurden deutschsprachige Webseiten berücksichtigt sowie Webseiten, die entweder direkt aus Deutschland abgerufen werden können oder in Deutschland über Suchmaschinen erreichbar sind. Diese Webseiten mussten während des Beobachtungszeitraums zumindest zeitweise zugänglich sein (offene Kohorte), und mussten über den Webbrowser aufgerufen worden sein (kein Zugang über mobile Apps) sowie mindestens 5.000 Besuche täglich verzeichnen.

Das Hauptziel der Untersuchung waren die Analyse der Entwicklung der wöchentlichen Besuchszahlen („visits“) sowie der wöchentlichen Anzahl eindeutig identifizierbarer Besuchenden („unique visitors“) vom 29. Oktober 2019 bis zum 30. November 2022. Zusätzlich wurden die Besuche pro Besuchendem/Besuchender („visits per unique visitors“) als sekundäre Zielgröße ermittelt.

Da verschiedene Segmente des Glücksspielmarktes annahmegemäß unterschiedliche Entwicklungsmuster durchlaufen haben, wurden die identifizierten Websites separat für die folgenden Marktsegmente ausgewertet: a) Online-Casinos, b) Wettanbieter, c) Lotterien und d) Generalisten, die Angebote aus verschiedenen Sektoren umfassen.

2.3 Auswertung

Zunächst wurden die Zielparameter für den oben spezifizierten 37-Monatszeitraum sowohl insgesamt als auch getrennt nach Marktsegment deskriptiv aufbereitet. Im nächsten Schritt wurde mithilfe einer Joinpoint-Regression (Kim et al., 2022) untersucht, ob im Beobachtungszeitraum sogenannte Bruchpunkte festgestellt werden können. Diese Bruchpunkte markieren signifikante Veränderungen in der Steigung oder Richtung der

Trendkurve. Anschließend wurden diese Bruchpunkte in Zusammenhang mit den vorab definierten Kalenderperioden, einschließlich der Lockdown-Phasen (1. Lockdown: 22.03.2020 – 04.05.2020; 2. Teillockdown (light): 02.11.2020 – 15.12.2020; 3. Lockdown: 16.12.2020–18.04.2021), sowie dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 (01.07.2021, KW 26 – 2021), gebracht.

3. Ergebnisse

3.1 Eingeschlossene Websites und Marktsegmente

Während des Beobachtungszeitraums wurden insgesamt 236 Webseiten identifiziert, die Online-Glücksspielangebote anboten und zumindest teilweise aktiv waren. Von diesen Webseiten wurden 111 dem Marktsegment "Casino", 32 dem Marktsegment "(Sport-)Wetten", 45 dem Marktsegment "Lotterien" und 48 dem Marktsegment "Generalisten" zugeordnet (Tabelle 2).

Branche	Automatisiert vorgeschlagene Webseiten	Nach manuellem Inhalts-Check eingeschlossene Webseiten	Nach Anwendung der Einschlusskriterien verbliebene Webseiten
Casino	1.691	144	111
Lotterie	541	46	45
Sportwetten	383	56	32
Poker*	461	31	
Ex post als uneindeutig eingestuft (Generalist)			48

*Poker Websites wurden mit der Casinobranche zusammengefasst, da hier keine klare Abgrenzung erfolgen konnte

Tabelle 2: Anzahl der identifizierten Websites über SimilarWeb Key-Word Analyse

3.2 Entwicklung der wöchentlichen Besuchszahl („visit“)

Generell lässt sich auf dem gesamten Online-Glücksspielmarkt zwischen April 2020 und Mai 2022 ein Anstieg der Besucherzahlen beobachten, ehe es in den beiden Folgemonate zu einem massiven Rückgang kommt (siehe Abbildung 1). Danach erholen sich die Zahlen wieder und erreichen am Ende des Beobachtungszeitraums ihr Ausgangsniveau. Während der SARS-Cov-2-Lockdowns lassen sich zeitlich begrenzte Anstiege in den Besucherzahlen feststellen. Unmittelbar im Umfeld des Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags 2021 kommt es zu einem kurzfristigen Anstieg der Besuchszahlen gefolgt von einem abrupten Rückgang. Im Anschluss stabilisieren sich die Besuchszahlen mit gewissen Schwankungen.

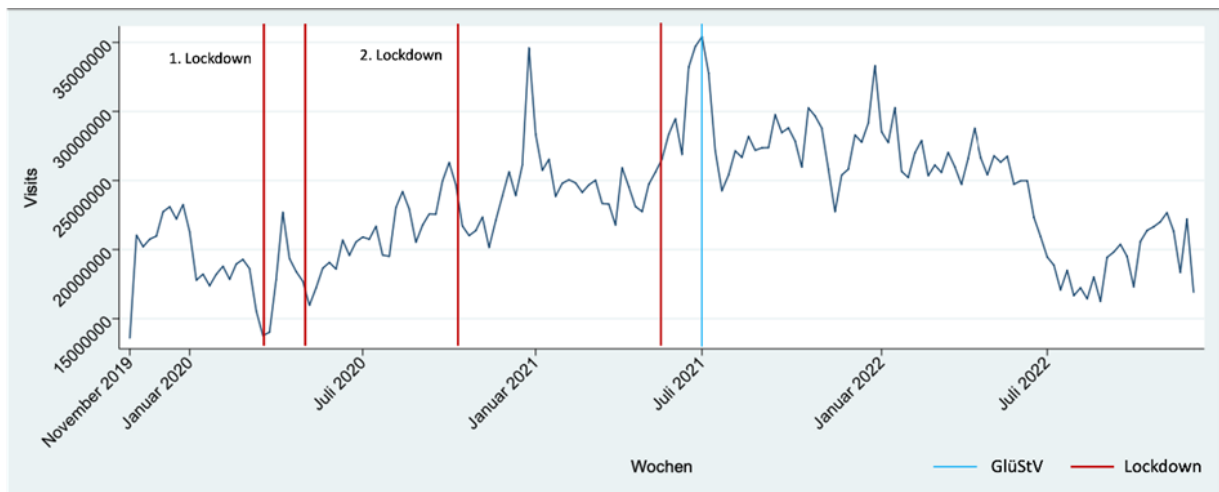


Abbildung 1: Wöchentliche Besuchszahl auf dem Gesamtmarkt im Zeitverlauf

Auf Branchenebene verzeichnen Webseiten, die Lotterien anbieten, sowie Generalisten weitgehend stabile Besucherzahlen (siehe Abbildung 2). Bei den Wettangeboten hingegen ist ein anfänglicher Rückgang der Zugriffszahlen zu verzeichnen, die während des ersten SARS-Cov-2-Lockdowns ihren niedrigsten Punkt erreichen. Nachfolgend erholen sich die Zahlen bis zum zweiten SARS-Cov-2-Lockdown und bleiben, abgesehen von einem kurzzeitigen Rückgang nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021, auf einem stabilen Niveau.

Im Bereich der Online-Casinos ist bis Juli 2021 ein kontinuierlicher Anstieg der Besucher zu beobachten. Danach bleiben die Besuche bis Juni 2022 auf einem Plateau, ehe sie deutlich zurückgehen und sich auf dem Ausgangsniveau stabilisieren.

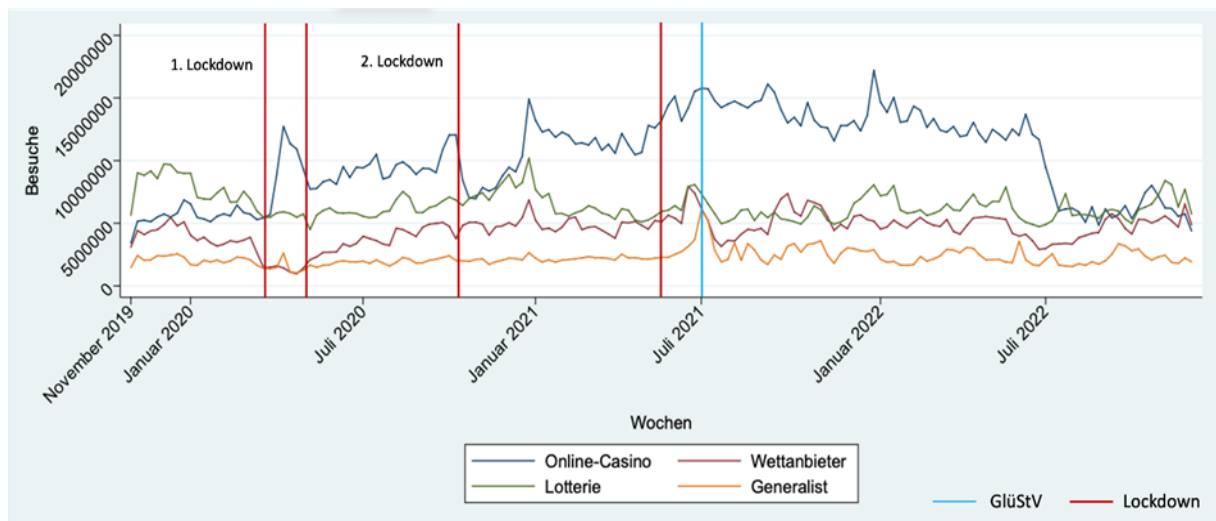


Abbildung 2: Wöchentliche Besuchszahl auf Branchenebene im Zeitverlauf

3.3 Entwicklung der wöchentlich eindeutig identifizierbaren Besuchenden („unique visitors“)

Die Anzahl der Besuchenden zeigt sowohl auf dem Gesamtmarkt (siehe Abbildung 3) als auch in den verschiedenen Branchen (siehe Abbildung 4) ein vergleichbares Muster.

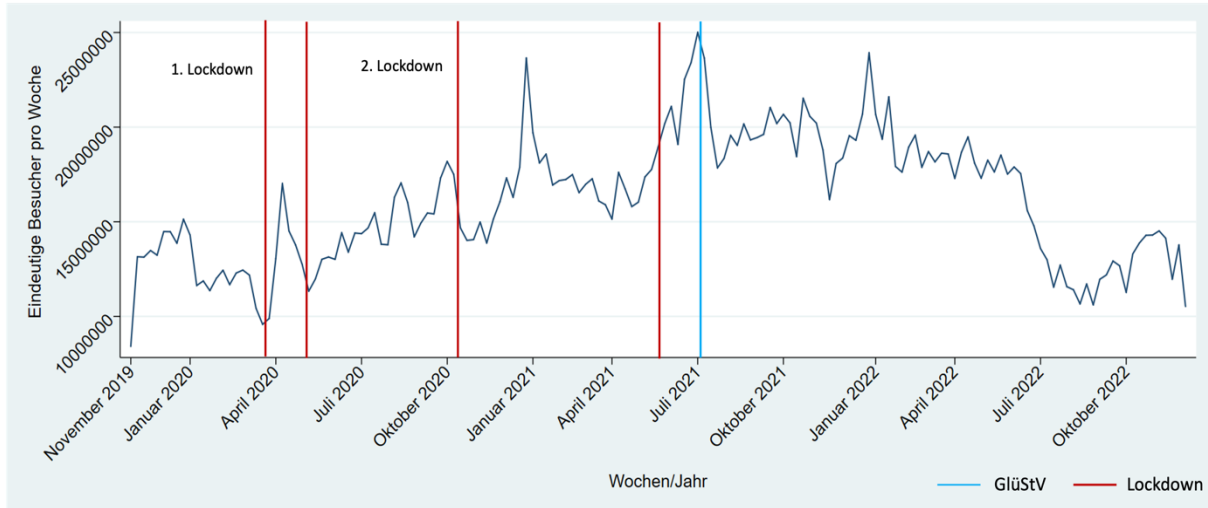


Abbildung 3: Anzahl der eindeutig identifizierbaren Besuchenden auf dem Gesamtmarkt im Zeitverlauf

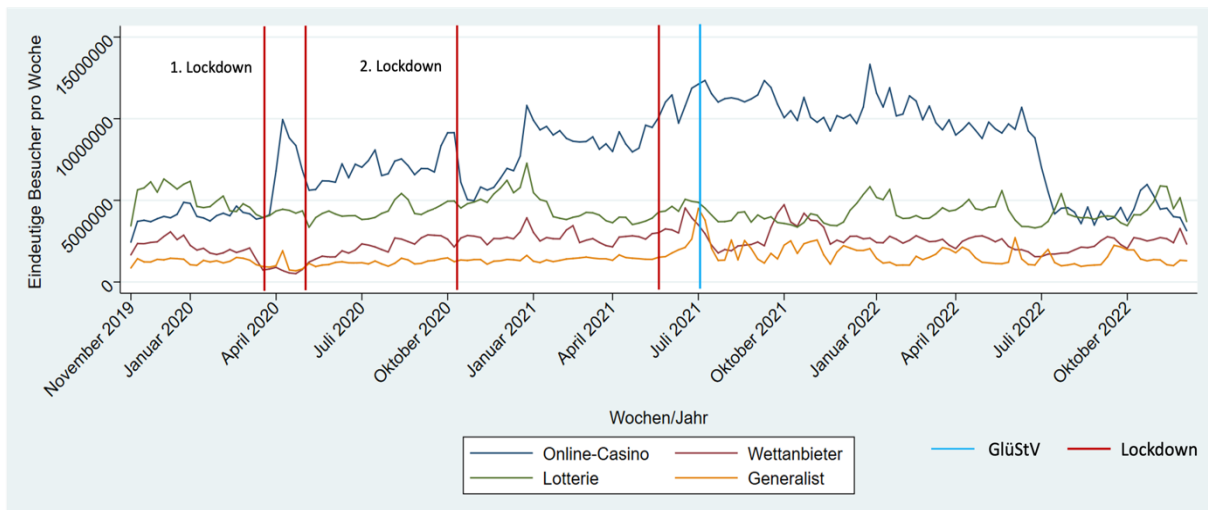


Abbildung 4: Branchenspezifische Anzahl der eindeutig identifizierbaren Besuchenden im Zeitverlauf

3.4 Entwicklung der wöchentlichen Besuche pro eindeutig identifizierbaren Besuchenden („visits per unique visitors“)

Die durchschnittliche Anzahl der Besuche pro Besuchendem/Besuchender zeigt im März und April 2020 einen markanten Rückgang und bleibt nach Beendigung des ersten SARS-Cov-2-Lockdowns bis Mitte 2021 auf einem stabilen Niveau (siehe Abbildung 5). Nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 verzeichnet die Anzahl der Besuche pro Besuchenden wieder einen stetigen Anstieg bis auf vorpandemischen Stand.

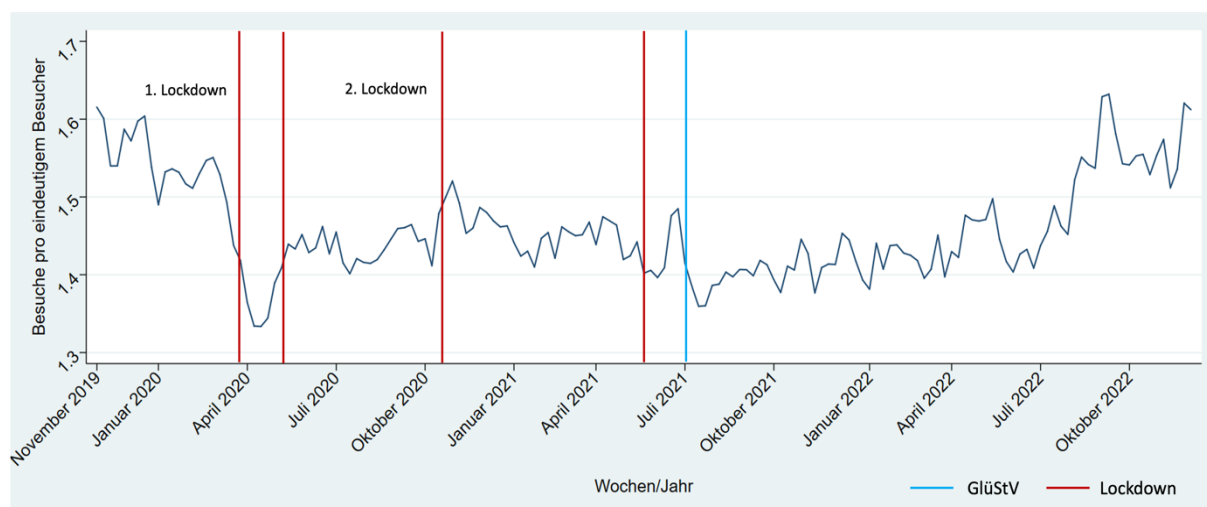


Abbildung 5: Besuche je Besuchendem/Besuchender im Gesamtmarkt im Zeitverlauf

Auf Branchenebene bleiben die Besucherzahlen pro Besuchendem/Besuchender im Bereich der Online-Casinos bis Juli 2022 nahezu konstant (siehe Abbildung 6). Danach zeichnet sich ein leichter Anstieg ab. Diese Tendenz zeigt sich auch im Bereich der Lotterien, allerdings mit etwas stärkeren Schwankungen. Im Wettsektor hingegen unterliegen die Zahlen starken Schwankungen, wobei die Anzahl der Besuche pro Besuchendem/Besuchender zwischen Juni 2020 und Oktober 2021 niedriger ist als vor dem ersten SARS-Cov-2-Lockdown und im Jahr 2022. Im Bereich der Generalisten zeigt sich insbesondere am Ende des Beobachtungszeitraums eine hohe Varianz. Hier scheint die durchschnittliche Besucherzahl pro Besuchendem/Besuchender nach Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 eher zuzunehmen.

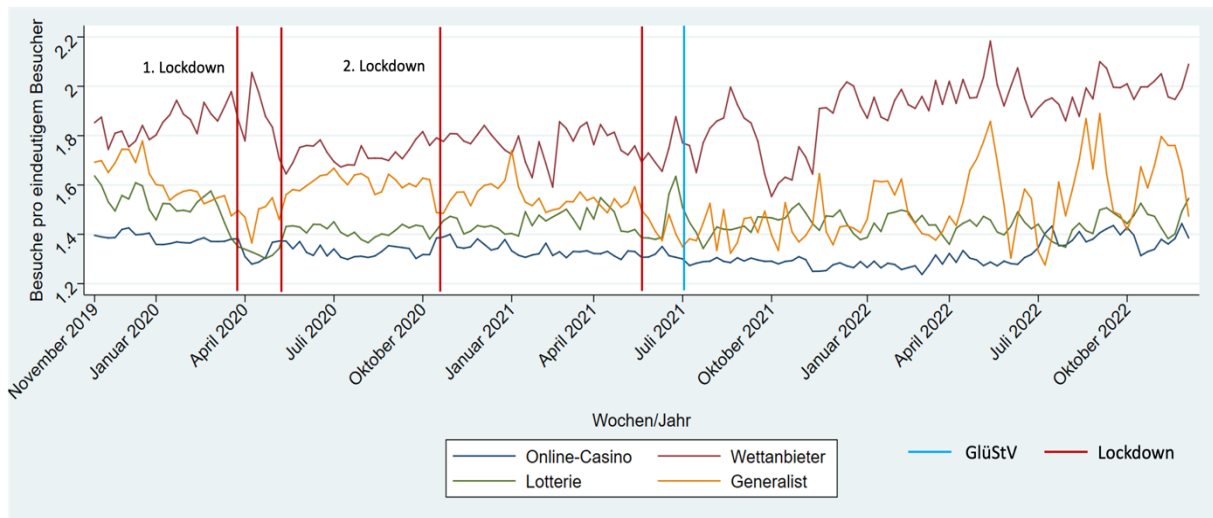


Abbildung 6: Branchenspezifische Besuche je Besuchendem/Besuchender im Zeitverlauf

3.5 Ergebnisse der Joinpoint Modellierung für die wöchentliche Besuchszahl („visits“)

Die Joinpoint-Regression identifiziert in Bezug auf die wöchentliche Besuchszahl, insgesamt 5 Bruchpunkte (siehe Abbildung 7). Nach einem anfänglichen kurzen Anstieg nehmen die Besuche zwischen November 2019 und März 2020 leicht ab, bevor es bis Juni 2021 zu einem moderaten Anstieg kommt. Diese Anstiegsphase beginnt mit dem ersten SARS-Cov-2-Lockdown und endet mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021. In den folgenden 12 Monaten bleiben die Zahlen weitgehend stabil, bis es im Mai 2022 zu einem deutlichen Rückgang kommt, der bis Juli 2022 anhält. Danach erfolgt erneut ein Anstieg der Besucherzahlen.

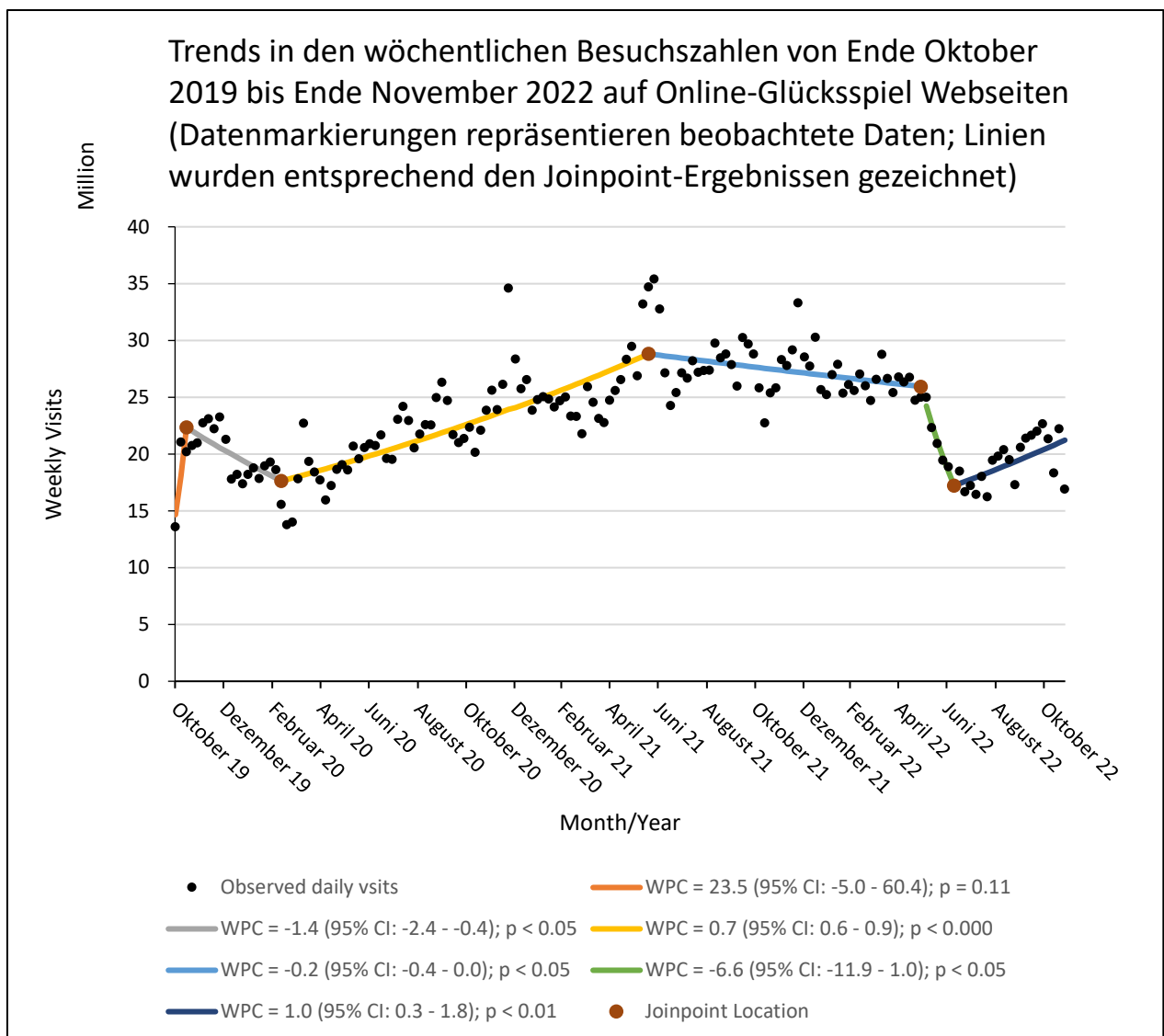


Abbildung 7: Joinpoint-Regressionsmodell Besuche Gesamtbranche

4. Zusammenfassung und Bewertung

Unseren Analysen zufolge stoßen Webseiten, die online Glücksspiel anbieten, auf zunehmendes Interesse. Hierbei scheinen gewisse Zusammenhänge mit den pandemiebedingten Lockdowns und dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 zu bestehen, wobei ein kausaler Rückschluss (wegen Lockdown und Staatsvertrag) nicht angebracht ist.

Es ist ebenfalls zu beachten, dass im Juli 2022 abrupte Rückgänge in allen beobachteten Parametern festgestellt wurden, für die es keine offensichtliche inhaltliche Erklärung gibt. Es lässt sich nicht ausschließen, dass diese Rückgänge methodische Artefakte darstellen. Routinedaten von Web Analytics-Unternehmen scheinen somit nur begrenzt dazu geeignet zu sein, Veränderungen im Online-Glücksspielmarkt im Laufe der Zeit zu erfassen und die Hauptzielgruppen dieser Angebote klar abzugrenzen.

Auch wenn die Ursachen für das wachsende Interesse somit nicht uneindeutig festgestellt werden können, legt ein wachsendes Interesse an webbasierten Glücksspielangeboten nahe, dass es notwendig ist, den Online-Glücksspielmarkt verstärkt in den Fokus von Präventions- und Frühinterventionsmaßnahmen zu rücken. Dabei scheint die Konzentration auf (Sport-)Wett- und Casinoangebote sinnvoll zu sein, da diese Branchen die deutlichsten Zuwächse verzeichnen.

5. Literatur

- Banz, M. (2019). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends* (BZgA-Forschungsbericht). Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung. <https://doi.org/10.17623/BZGA:225-GS-SY19-1.0>
- Buth, S., Meyer, G., & Kalke, J. (2022). *Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021*. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD).
- Effertz, T., Bischof, A., Rumpf, H. J., Meyer, C., & John, U. (2018). The effect of online gambling on gambling problems and resulting economic health costs in Germany. *European Journal of Health Economics*, 19(7), 967-978. <https://doi.org/10.1007/s10198-017-0945-z>

- Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV). (2021). *Staatsvertrag vom 29.10.2020, zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*. GVBl 2021 134. Onlinezugriff: https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/201029_Gluecksspielstaatsvertrag_2021.pdf (letzter Zugriff 11. September 2023)
- Håkansson, A., Fernández-Aranda, F., Menchón, J. M., Potenza, M. N., & Jiménez-Murcia, S. (2020). Gambling during the COVID-19 crisis - a cause for concern. *Journal of Addiction Medicine*, 14(4), e10-e12. <https://doi.org/10.1097/adm.0000000000000690>
- Kim, H. J., Chen, H. S., Byrne, J., Wheeler, B., & Feuer, E. J. (2022). Twenty years since Joinpoint 1.0: Two major enhancements, their justification, and impact. *Statistics in Medicine*, 41(16), 3102-3130. <https://doi.org/10.1002/sim.9407>
- Rumpf, H.-J., Brand, M., Wegmann, E., Montag, C., Müller, A., Müller, K., Wölfling, K., Stark, R., Steins-Löber, S., Hayer, T., Schlossarek, S., Hoffmann, H., Leménager, T., Lindenberg, K., Thomasius, R., Batra, A., Mann, K., Wildt, B. t., Mößle, T., & Rehbein, F. (2020). Covid-19-Pandemie und Verhaltenssuchte. *Sucht*, 66(4), 212-216. <https://doi.org/10.1024/0939-5911/a000672>
- Schwarzkopf, L., Künzel, J., Murawski, M., & Specht, S. (2021). *Suchthilfe in Deutschland 2020. Jahresbericht der Deutschen Suchthilfestatistik (DSHS)*. IFT Institut für Therapieforschung.



Registerübergreifendes Identitätsmanagement als Teil der Registermodernisierung in der Innenverwaltung

Statusbericht
zur Umsetzung des
registerübergreifenden Identitätsmanagements
mit dem Registermodernisierungsgesetz
in der Innenverwaltung
für die Innenministerkonferenz
am 19. – 21. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement.....	3
2. Aktueller Stand der Planungs- und Realisierungsphase	4
2.1 Planung des Identitätsdatenabrufs bei der Registermodernisierungsbehörde.....	4
2.2 Planung der Umsetzungsphase für die Register der Innenverwaltung	6
2.2.1 Planung der Umsetzung im Bereich des Meldewesens	6
2.2.2 Planung der Umsetzung im Bereich des Personenstandswesens	7
2.2.3 Planung der Umsetzung im Bereich des Pass- und Personalausweiswesens ..	9
2.2.4 Planung der Umsetzung im Bereich des Ausländerwesens.....	10
2.2.5 Planung der Umsetzung im Bereich des Nationalen Waffenregisters	11
2.3 Gesamtsteuerung der Registermodernisierung durch den IT-Planungsrat	12
2.3.1 Zusammenarbeit mit den Fachministerkonferenzen	12
2.3.2 Ausblick auf das Jahr 2024.....	13
3. Ausblick	13
Abkürzungsverzeichnis.....	15
Anhang 1: Top-Register für die Registermodernisierung	17
Anhang 2: Sachstandsbericht Gesamtsteuerung Registermodernisierung, Januar 2024	18

1. Der IMK-Auftrag zum registerübergreifenden Identitätsmanagement

Am 06.04.2021 wurde das Registermodernisierungsgesetz (RegMoG, BGBl. I S. 591) verkündet. Dieses geht auf die Initiative der Innenministerkonferenz (IMK) zum registerübergreifenden Identitätsmanagement zurück, der die folgenden Beschlüsse zugrunde liegen:

- In der 209. Sitzung vom 28.11.2018 bis zum 30.11.2018 in Magdeburg zu TOP 14 wurde in Ziffer 2 folgender Beschluss gefasst: „Davon ausgehend, dass verlässliche Angaben zur Identität von Personen die Grundlage für Verwaltungsleistungen darstellen, hält sie (*Anm. die IMK*) ein registerübergreifendes Identitätsmanagement und die Stärkung der Interoperabilität von Verwaltungsregistern in einer vernetzten Verwaltung für wesentliche Bestandteile einer Registermodernisierung.“
- In der 210. Sitzung vom 12.06.2019 bis zum 14.06.2019 in Kiel zu TOP 12 bat die IMK das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), auf Grundlage eines im Nachgang zu der 209. Sitzung der IMK erarbeiteten Vorschlags die konzeptionellen Arbeiten unter Einbeziehung der Länder und der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) fortzuführen und bis zur Herbstsitzung 2019 einen Zwischenbericht vorzulegen. Dieser sollte einerseits die erforderlichen Rechtsänderungen darstellen und andererseits Optionen für die fachliche und technische Realisierung eines registerübergreifenden Identitätsmanagements beinhalten.
- In der 211. Sitzung vom 04.12.2019 bis zum 06.12.2019 in Lübeck zu TOP 32 bat die IMK das BMI um einen Abschlussbericht zu der Sondierung einer möglichen Nutzung der Steueridentifikationsnummer, der ID-Nummer-Datenbank im Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) und der dort eingerichteten Prozesse zur Qualitätsverbesserung als Basis für ein zukünftiges zentrales Identitätsregister unter Berücksichtigung des rechtlichen und technischen Anpassungsbedarfs.
- In der 212. Sitzung vom 17.06.2020 bis zum 19.06.2020 in Erfurt zu TOP 39 nahm die IMK den Abschlussbericht zur Kenntnis und bat das BMI darum, vorbereitende Maßnahmen zu treffen, um die Realisierung des registerübergreifenden Identitätsmanagements möglichst zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes vorzunehmen.
- In der 214. Sitzung vom 16.06.2021 bis zum 18.06.2021 in Rust zu TOP 42 nahm die IMK den Sachstandsbericht samt Informationen zum erfolgreichen Abschluss der parlamentarischen Beratungen und der Verkündung des RegMoG mit Artikel 1 des Identifikationsnummerngesetzes (IDNrG) als Kern des Vorhabens zur Kenntnis und bat um einen Folgebericht im Frühjahr 2022.
- In der 217. Sitzung vom 01.06.2022 bis zum 03.06.2022 nahm die IMK den gewünschten Sachstandsbericht samt Informationen zur Umsetzung und zur weiteren Planung zur Kenntnis und bat um einen Folgebericht im Frühjahr 2023.
- In der 219. Sitzung vom 14.06.2023 bis zum 15.06.2023 nahm die IMK den gewünschten Sachstandsbericht samt Informationen zur Umsetzung und zur weiteren Planung zur Kenntnis und bat um einen Folgebericht im Frühjahr 2024.

Die Vorschriften des RegMoG, auf denen die Datenverarbeitungen beruhen, werden nach Artikel 22 RegMoG stufenweise in Kraft treten. Das IDNrG (Artikel 1 RegMoG) und die Änderungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG; Artikel 2 RegMoG) sind am 31. August 2023 in Kraft getreten. Die technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem IDNrG sind gegeben. Änderungen in den Fachgesetzen (Artikel 3 bis Artikel 20c) treten jeweils an dem Tag in Kraft, an dem das BMI im Bundesgesetzblatt jeweils bekannt gibt, dass die technischen Voraussetzungen für die Verarbeitung der Identifikationsnummer (IDNr) vorliegen. Mit dem Inkrafttreten des Artikels 1 begann ebenso die Verpflichtung registerführender Stellen von OZG-relevanten Registern (Anlage zu § 1 IDNrG), die IDNr bis spätestens 2028 als Ordnungsmerkmal zuzuspeichern (§ 2 Nummer 1 IDNrG).

Die Registermodernisierung ist ein Großvorhaben zur Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, das die Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen ressortübergreifend intensiv beschäftigt. Mit dem vorliegenden Statusbericht wird der aktuelle Stand der fachlichen und technischen Vorbereitungen für die Umsetzung dieses Vorhabens dargestellt. Der Fokus wird auf die Umsetzung des registerübergreifenden Identitätsmanagements in den Registern der Innenverwaltung gelegt.

2. Aktueller Stand der Planungs- und Realisierungsphase

2.1 Planung des Identitätsdatenabrufs bei der Registermodernisierungsbehörde

Mit der Entwicklung des Verfahrens „Identitätsdatenabruf“ (IDA-Verfahren) durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) waren die grundlegenden technischen Voraussetzungen für den Betrieb nach dem IDNrG gegeben, so dass die maßgeblichen Bestimmungen des RegMoG zum 31. August 2023 in Kraft gesetzt wurden. Die registerführenden Stellen der in der Anlage zum IDNrG genannten Register sind mit Inkrafttreten des IDNrG verpflichtet, die Identifikationsnummern aus dem zentralen Datenbestand des BZSt über das IDA-Verfahren bis Ende 2028 abzurufen und zu speichern (sofern der Abruf nicht über bereits etablierte Kommunikationsstrukturen bei den Meldebehörden erfolgt, vgl. § 6 Abs. 1 IDNrG). Sie sind darüber hinaus verpflichtet, die bei ihnen gespeicherten weiteren Daten zur Person (§ 4 Abs. 2 und 3 IDNrG) durch die beim BZSt gespeicherten Daten zu ersetzen und nach fachlichem Bedarf aktuell zu halten.

Für den elektronischen Datenaustausch wurde in Zusammenarbeit mit der Koordinierungsstelle für IT-Standards (KoSIT) der XÖV-Standard „XBasisdaten“ entwickelt und bereitgestellt, durch den ein

einheitlicher und sicherer Datenaustausch der Daten abrufenden öffentlichen Stellen mit dem BVA ermöglicht wird.¹

Die Inbetriebnahme des IDA-Verfahrens erfolgte im Rahmen einer Pilotierung mit dem Nationalen Waffenregister (NWR) im September 2023. Dabei wurden die entsprechenden Identifikationsnummern nebst weiteren Daten zur Person über das IDA-Verfahren mit einer Trefferquote von 89,5 % erfolgreich in den Datenbestand des NWR übernommen.

Das NWR war aufgrund verschiedener Rahmenbedingungen in besonderer Weise für eine erste Pilotierung geeignet, zum einen handelt es sich um ein zentrales Bundesregister, das ebenfalls im BVA angesiedelt ist, zum anderen hat das NWR mit einem Datenbestand von knapp 2,4 Mio. Personendatensätzen eine ausreichende und gut handhabbare Dimension für eine Pilotierung. Die Erfahrungen aus der Erprobung des IDA-Verfahrens mit dem NWR wurden in einem Kurzbericht aufgearbeitet.²

Nach der Pilotierung mit dem NWR werden nun weitere Pilotvorhaben konzipiert und umgesetzt, um Erfahrungen mit anderen Registerstrukturen und Technologien zu sammeln. Dies soll die Speicherung der IDNr in den in Anlage 1 zum IDNrG genannten Registern (Roll-out-Prozess) insgesamt beschleunigen und erleichtern.

Im Bereich der sog. Bundesregister hat der IT-Rat mit Beschluss 2023/06³ darüber hinaus der vom BVA und BMI erarbeiteten weiteren Roll-out-Planung zugestimmt. Bei der Planung bzw. Priorisierung der Register wurden insbesondere objektive Kriterien stark gewichtet. Hierzu gehören das Vorliegen von für den Datenabruf im Wege des IDA-Verfahrens erforderlichen Mindestdaten (Familiename, Wohnort, PLZ, Geburtsdatum) sowie die Kommunikation in den Netzen des Bundes bzw. dem Verbindungnetz. Die Konkretisierung der einzelnen Roll-out-Vorhaben entsprechend der Beschlusslage erfolgt aktuell in vertieften Gesprächen mit den jeweiligen berechtigten öffentlichen Stellen.

¹ XBasisdaten abrufbar unter: <https://www.xrepository.de/details/urn:xoev-de:bva:standard:xbasisdaten>.

² Kurzbericht abrufbar unter: https://www.bva.bund.de/DE/Services/Behoerden/Verwaltungsdienstleistungen/Registermodernisierung/FAQ_Externe_Links_Downloads/faq/faq_node.html.

³ Beschluss ist abrufbar unter: [https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/beschluss_2023_06_IT-Rat_Rollout_IDNr.pdf?__blob=publication-File&v=5#:~:text=Rollout%20der%20Identifikationsnummer%20nach%20%C2%A7,an%20das%20Identit%C3%A4tsdatenabrufverfahren%20\(IDA\).](https://www.cio.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/CIO/DE/it-rat/beschluesse/beschluss_2023_06_IT-Rat_Rollout_IDNr.pdf?__blob=publication-File&v=5#:~:text=Rollout%20der%20Identifikationsnummer%20nach%20%C2%A7,an%20das%20Identit%C3%A4tsdatenabrufverfahren%20(IDA).)

Bei den dezentralen Registern wird derzeit eine mögliche Organisationsstruktur für die Roll-Out-Vorhaben erarbeitet; auch unter frühzeitiger Einbeziehung der Fachverfahrenshersteller sowie möglicher Pilotkommunen.

In Bezug auf die Anbindung an das Datenschutzcockpit (DSC) ist mitzuteilen, dass die erstmalige Übermittlung der IDNr an die jeweilige registerführende Stelle, die sog. „Erstbefüllung“ nicht nach § 9 Abs. 1 IDNrG protokolliert werden muss und folglich nicht im DSC anzuzeigen ist. Datenübermittlungen unter Nutzung der IDNr (im Sinne der Verwendung zur Zuordnung von Daten zur Person, z. B. bei späteren Datenaktualisierungen über das IDA-Verfahren) sind hingegen gemäß § 9 IDNrG grundsätzlich zu protokollieren und auf Anforderung im DSC zur Anzeige zu bringen (§ 2 Nr. 3 IDNrG). Dazu und zur Anzeige der Bestandsdaten der Register ist eine technische Anbindung an das DSC (§ 10 OZG) unter Verwendung des Standards XDatenschutzcockpit erforderlich.

2.2 Planung der Umsetzungsphase für die Register der Innenverwaltung

Für die Register der Innenverwaltung in den Bereichen Meldewesen, Personenstandswesen, Ausländerwesen, Pass- und Personalausweiswesen (PPA) und Nationales Waffenregister (NWR) wird nachfolgend der jeweils aktuelle Planungs- und Umsetzungsstand des RegMoG dargestellt.

2.2.1 Planung der Umsetzung im Bereich des Meldewesens

Die erste Stufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens ist am 1. November 2023 wirksam geworden. Mit der Umsetzung von Artikel 3 RegMoG wird seit dem 1. November 2023 das Datum des letzten Verwaltungskontakts von den Meldebehörden an das BZSt übermittelt. Darüber hinaus wurde der Datenkatalog der zu speichernden Basisdaten (§ 4 Abs. 2 IDNrG) um die Angabe der Staatsangehörigkeit ergänzt, deren Datenlieferungen durch die Meldebehörden erfolgt.

Die Vorbereitungen für die zweite Stufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens mit Wirkung zum 1. November 2024 sind abgeschlossen. Die rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für ein Inkraftsetzen von Artikel 4 Nummer 1a) aa), 1b) bb) und Nummer 3 RegMoG mit Wirkung zum 1. November 2024 wurden geschaffen. Ab 1. November 2024 wird die IDNr im Datensatz der betroffenen Person nach § 3 Absatz 1 Nummer 8 Bundesmeldegesetz (BMG) gespeichert. Die hiermit verbundenen melderechtlichen Folgeprozesse, u.a. für den vorausgefüllten Meldeschein und die elektronische Anmeldung durch Verwaltungsportale, beinhalten zukünftig die IDNr.

Für die dritte Stufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens, die die Weiterleitung der vom BZSt erhaltenen IDNr des Kindes durch die Meldebehörde an das Standesamt nach der Mitteilung einer Geburt vorsieht, wurde eine erste Planung skizziert, die ein Wirksamwerden am 1. November 2025 vorsieht.

Die Planungen der rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die vierte Stufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens mit Wirkung zum 1. Mai 2026 sind abgeschlossen. Die Zuspicherung der IDNr von Ehegatte, Lebenspartner, minderjährigem Kind und gesetzlichem Vertreter (den sog. beigeschriebenen Personen) im Datensatz der betroffenen Person, mit den jeweiligen Folgeänderungen im Bundesmeldegesetz (BMG) aufgrund Artikel 4 Nummer 1 a) bb) bis dd) und Artikel 4 Nummer 1b) aa) RegMoG soll am 1. Mai 2026 in Kraft treten.

Im laufenden Jahr 2024 sollen die rechtlichen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die fünfte Stufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens untersucht werden. Diese Umsetzungsstufe enthält die Änderungen des BMG aufgrund Artikel 4 Nummer 6 und 7 RegMoG mit den künftigen Befugnissen, die IDNr der betroffenen Person und die IDNr der dieser Person beigeschriebenen Personen (Ehegatte, Lebenspartner, minderjährige Kinder, gesetzliche Vertreter) im Datenabruf an registerführende Stellen zur Erfüllung des IDNrG und an öffentliche Stellen zum Zwecke der Erbringung von Verwaltungsleistungen nach dem OZG zu übermitteln einschließlich der Verwendung der IDNr im Datenabruf als Auswahldatum.

Alle an der Umsetzung Beteiligten nehmen ihre Planungen, Vorbereitungen und praktischen Handlungen aufgrund beschlossener Rechtsgrundlagen vor, damit alle Umsetzungsaktivitäten verlässlich und reibungslos ineinandergreifen können. Die für die Umsetzung erforderlichen Änderungen von Gesetzen und Verordnungen im Bundesrecht, die Änderungen im Landesrecht, im Standard „XMeld“ und in den Fachverfahren der Meldebehörden nehmen jeweils Bearbeitungszeiten in Anspruch, die aufeinander aufbauen. Allen Beteiligten wird die hierfür notwendige Bearbeitungszeit eingeräumt.

2.2.2 Planung der Umsetzung im Bereich des Personenstandswesens

Mit dem Dritten Personenstandsrechtsänderungsgesetz, welches am 01.11.2022 in Kraft getreten ist, wurde das Ziel einer weitgehend elektronisch gesteuerten Verfahrensabwicklung unter Beachtung des Once-Only-Prinzips auf der Grundlage der Vorgaben des OZG im Bereich des Personenstandswesens umgesetzt. Voraussetzung hierfür ist die nun verpflichtende elektronische Nacherfassung von Personenstandsregistereinträgen. Um die IDNr als funktionales Ordnungsmerkmal in die Register

einpflegen zu können, wurden entsprechende Datenfelder für die Eintragung im Geburten-, Ehe-, Lebenspartnerschafts- und Sterberegister eingeführt. Diese Datenfelder sind jedoch nicht Bestandteil des Beurkundungs- und Hinweistells des Personenstandseintrags. Die IDNr wird dementsprechend nicht auf der Personenstandsurkunde beziehungsweise auf der elektronischen Personenstandsbescheinigung abgebildet sein. Die Änderungen in den Standards „XPersonenstand“ und „XPersonenstandsregister“ sowie die anschließende Umsetzung im Fachverfahren nehmen jeweils Bearbeitungszeiten in Anspruch und bauen aufeinander auf. Um hier allen Beteiligten die notwendige Bearbeitungszeit einräumen zu können, wurden bereits konkrete Überlegungen zur technischen Umsetzung für den Standard XPersonenstand erarbeitet.

Die Implementierung der IDNr in die Personenstandsregister kann voraussichtlich ab 1. November 2025 erfolgen. Die dritte Umsetzungsstufe zur Umsetzung des RegMoG im Bereich des Meldewesens wird zu diesem Zeitpunkt wirksam. Nach der Mitteilung der Beurkundung einer Geburt fragt die Meldebehörde die IDNr des neugeborenen Kindes beim BZSt ab und leitet sie an das Standesamt weiter. Im Zusammenwirken mit dem Referat DV II 5 des BMI und dem BVA wurde die erforderliche Erweiterung des § 6 Abs. 3 IDNrG unter Artikel 8g zur Änderung des Identifikationsnummerngesetzes in das Gesetzgebungsverfahren zum OZGÄndG aufgenommen. Dieses ist am 23. Februar 2024 im Bundestag verabschiedet worden.⁴ Die abschließende Befassung des Bundesrats ist für den 22. März vorgesehen (zustimmungsbedürftig). Für die Abfrage der IDNr bei der Registermodernisierungsbehörde durch die Standesämter ist bei Zustimmung des Bundesrates zu dem Gesetzentwurf dann nicht mehr zwingend die Angabe von Postleitzahl und Wohnort erforderlich. Diese Adressdaten sind in den Personenstandsregistern, mit Ausnahme des Sterberegisters, nicht gespeichert. Massendatenabrufe sind dann umsetzbar.

Um die Herausforderungen mit Experten und Expertinnen in geeignetem Rahmen diskutieren zu können, wurde im April 2022 die Arbeitsgruppe „Umsetzung des IDNrG im Personenstandswesen“ gegründet. Diese soll im Jahr 2024 mindestens fünf Mal tagen, um Thesen und weitere mögliche Maßnahmen zur Befüllung der Personenstandsregister mit der IDNr (beispielsweise über Abfragen der IDNr für beigeschiebenen Personen bei Melde- und Registermodernisierungsbehörde) zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe werden anschließend im Rahmen des Expertengremiums XPersonenstand konkretisiert und die Umsetzung im Standard XPersonenstand vorbereitet.

⁴ Die abschließende Behandlung im Bundesrat stand bei Abfassung dieses Berichts noch aus.

2.2.3 Planung der Umsetzung im Bereich des Pass- und Personalausweiswesens

Die Pass- und Personalausweisregister sind „Top-Register“ der Registermodernisierung. Entsprechend der vom IT-Rat 2023 beschlossenen Roll-Out-Planung werden zunächst die dort genannten Register des Bundes angeschlossen. Hierzu gehören die Pass- und Ausweisregister der Auslandsvertretungen des Auswärtigen Amtes. Ein Roll-Out der IDNr in die inländischen Pass- und Ausweisregister soll wegen ihrer Bedeutung möglichst zeitnah erfolgen. Die Erstbefüllung bei im Inland gemeldeten deutschen Staatsangehörigen soll über die Datenweitergabe nach § 37 BMG aus den Melderegistern erfolgen. Dieser kann frühestens im November 2025 nach Wirksamwerden des XPassAusweis-Releases 25.11 erfolgen (s. unten). Bei sog. Auslandsdeutschen bei Beantragung bei einer deutschen Pass-/Personalausweisbehörde und bei Wohnungslosen werden Datenabrufe bei der Registermodernisierungsbehörde angedacht. Die eID-Karte-Register sind nicht als Top-Register gekennzeichnet. Im RegMoG wurde gleichwohl auch die Speicherung der IDNr in diesen Registern geregelt. Technisch folgen die eID-Karte-Register den Personalausweisregistern, sodass sich die Umsetzungsarbeiten in den Personalausweisregistern leicht auf die eID-Karte-Register übertragen lassen. Daher werden sie bei den Planungen ebenfalls grundsätzlich berücksichtigt.

Zwingende Voraussetzung für die Teilnahme der Pass- und Ausweisregister an der Registermodernisierung ist die Standardisierung ihrer Daten und der herstellerübergreifende elektronische Datenaustausch. Dafür sind seit 2021 auf Beschluss des AK I das Fachmodul XPassAusweis (XPA) im Standard XInneres und mit dem Gesetz zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens vom 08.10.2023 sowie der Verordnung zur Änderung der Personalausweisverordnung, der Passverordnung, der Aufenthaltsverordnung sowie weiterer Vorschriften vom 30.10.2023 die erforderlichen Rechtsgrundlagen geschaffen worden.

Aufgrund von Beschlüssen des AK I der IMK wird der Abruf von Lichtbildern aus den Pass- und Ausweisregistern für die Sicherheitsbehörden vordringlich realisiert. Diese Funktionalität steht landesintern in Berlin und Nordrhein-Westfalen bereits zur Verfügung. Entgegen einer geplanten Verpflichtung im jüngsten Gesetzgebungsverfahren zur Modernisierung des Pass-, des Ausweis- und des ausländerrechtlichen Dokumentenwesens aus dem Jahr 2023 basiert der Lichtbildabruf aber weiterhin nach Entscheidung im politischen Raum auf freiwilliger Basis. Das eigens hierfür entwickelte Fachmodul XLichtbild wird zum 1. Mai 2024 in das Fachmodul XPassAusweis integriert.

Des Weiteren wird auch der „Mitzug“ – der Austausch der Pass-/Ausweisdaten im automatisierten Verfahren zwischen ausstellender und aktuell zuständiger Pass-/Personalausweisbehörde – realisiert und zum 1. Mai 2024 wirksam. Wird beispielsweise durch Umzug eine andere Behörde zuständig,

kann diese damit über Daten der vormals ausstellenden Behörde verfügen; bei der ausstellenden Behörde werden die Registerdaten fortgeführt.

Die Modernisierung der Register der Innenverwaltung stellt die Pass-/Ausweis- und eID-Karteregister vor die komplexe Aufgabe, sowohl die Anforderungen der Registermodernisierung wie auch die hierfür notwendige grundlegende fachliche elektronische Kommunikationsfähigkeit dieses Bereichs umzusetzen. So wird in 2024 ein Konzept erarbeitet, um die folgenden Anforderungen stufenweise in die Umsetzung zu überführen:

- die Zuspicherung der IDNr in die Register gemäß Art. 7, 8 und 9 RegMoG, die teilweise noch in Kraft zu setzen sind,
- das Ersetzen und Aktualisieren der Registerdaten nach § 2 Nr. 2 IDNrG sowie
- der Identitätsdatenabruf bzw. der Abruf über die Meldebehörde nach § 6 Abs. 1 IDNrG und
- die Erfordernisse in Bezug auf das DSC.

Die Zuspicherung der IDNr ist für das XPA-Release 25.11 geplant. Die Arbeiten an dem Release beginnen bereits im August 2024, damit es zum November 2025 wirksam werden kann. Nachfolgende Tabelle gibt die Zeitplanung des Releases wieder:

XPA-Release	Arbeitszeitraum	Veröffentlichung	Wirksamkeit	Themen
25.11	August 2024 – Januar 2025	31. Januar 2025	November 2025	- IDNr und Basisdaten - Wartung und Pflege

2.2.4 Planung der Umsetzung im Bereich des Ausländerwesens

Ausländerzentralregister (AZR)

Das AZR hat die bisher erkannten notwendigen rechtlichen Anpassungen, die sich aufgrund des IDNrG ergeben, im Rahmen des RegMoG bereits umgesetzt. Insbesondere bestand Anpassungsbedarf bei der Übermittlung der IDNr. Weitere Anpassungen könnten sich im Zuge der Konzeptionsphase zur technischen Umsetzung ergeben. Die technische Umsetzung erfolgt im BVA als Registerbetreiber des AZR. Unter Leitung des BMI wurden in 2023 erste fachspezifische Workshops auf Bundesebene durchgeführt, in denen rechtliche und technische Aspekte gemeinsam betrachtet wurden. Die Workshop-Reihe wird aufbauend auf weiteren, zentralen Abstimmungen mit der Gesamtsteuerung Registermodernisierung sowie den anstehenden Ergebnissen der Piloterfahrungen des NWR bedarfsgerecht fortgesetzt.

Ausländerdateien

Die Ausländerbehörden speichern Daten zu Ausländern derzeit in eigenen Fachverfahren, die für die eigene Aufgabenerfüllung und Verfahrenssteuerung erforderlich sind. Zu diesen Daten gehören unter anderem die Speichersachverhalte, die Bestandteile der dezentralen Ausländerdateien sind (§§ 62 ff. Aufenthaltsverordnung). Zukünftig sollen bestimmte, bisher in den Ausländerdateien vorgehaltene Daten unmittelbar an das AZR übermittelt und zur Vermeidung von Doppelspeicherungen nur noch dort gespeichert werden. Die erforderlichen Speichersachverhalte stehen technisch seit dem 01.11.2022 zur Verfügung. Die Pflicht zur Führung der Ausländerdatei entfällt ab diesem Zeitpunkt, sofern die Speicherung der Daten im AZR erfolgt. Ab dem 01.11.2024 sollen diese Daten ausschließlich im AZR gespeichert werden.

Im Falle einer Ablösung der Ausländerdateien zum jeweiligen Stichtag hätten diese für das IDA-Verfahren keine gesonderte Bedeutung, sodass keine Anpassungen notwendig werden. Allerdings lässt sich noch nicht abschließend beantworten, ob alle dezentral gespeicherte Ausländerdateien bis zum Stichtag abgelöst werden können. Eine ausschließliche zentrale Speicherung von Daten im AZR wird dann erfolgen, wenn sowohl durch die Registerbehörde die erforderlichen Anpassungen am AZR vorgenommen und die technischen Voraussetzungen für einen (automatisierten) Datenaustausch geschaffen worden sind, als auch auf Seiten der Ausländerbehörden die an den Fachverfahren erforderlich vorzunehmenden Anpassungen und Voraussetzungen erfolgt sind.

Die Umsetzung der Ablösung der Ausländerdateien in den Ausländerbehörden wird derzeit engmaschig im Rahmen des Projektes zur Digitalisierung der Migrationsverwaltung begleitet.

2.2.5 Planung der Umsetzung im Bereich des Nationalen Waffenregisters

Die Umsetzung der Registermodernisierung wurde auch im Bereich des Erprobungsprojektes NWR intensiv vorangetrieben.

So hat das NWR von Ende September bis Mitte Oktober 2023 die initiale Zuordnung der BZSt-Basisdaten inkl. IDNr erfolgreich umsetzen können. Es wurden rund 2,5 Millionen Personendaten abgefragt, und es konnte eine Trefferquote von 89,5 % erreicht werden. Somit ist der erste Schritt der iterativen Umsetzung abgeschlossen. Für Ende April 2024 ist die Datenmigration sowie das Ersetzen der Basisdaten im NWR vorgesehen. Dadurch werden die allgemeinen Personendaten der erfolgreich zugeordneten Datensätze einheitlich gepflegt. Bevor die Daten ersetzt werden, werden noch weitere Maßnahmen stattfinden, um die Trefferquote zu erhöhen. Der nächste Schritt des Projektes ist der

Anschluss an das DSC (geplant in Q3 2024), um den Bürger die Einsicht in die Verwendung seiner Daten zu gewährleisten.

2.3 Gesamtsteuerung der Registermodernisierung durch den IT-Planungsrat

Die im Juni 2021 vom IT-Planungsrat beschlossene „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ unter Federführung des Bundes (BMI) sowie der Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg und Nordrhein-Westfalen bringt im Rahmen eines übergreifenden Programmmanagements die Realisierung des Zielbildes der Registermodernisierung voran. Seit Oktober 2023 koordiniert auf Beschluss des IT-Planungsrates ein Gesamtprogrammleiter die Arbeit der Gesamtsteuerung Registermodernisierung. Die Gesamtsteuerung Registermodernisierung soll die für die Umsetzung des Once-Only-Prinzips notwendigen Maßnahmen umsetzen. Das umfasst die Entwicklung und Betrieb der technischen Infrastruktur zur Nachweisübermittlung (NOOTS) sowie der Entwurf der rechtlichen Regelung des NOOTS zur Umsetzung des Once-Only-Prinzips und Begleitung des Anschlusses der Top-Register, Nachweise und Onlinedienste, Serviceportale an das NOOTS.

2.3.1 Zusammenarbeit mit den Fachministerkonferenzen

Einhergehend mit dem angepassten Modus Operandi im Programmmanagement wird derzeit die Zusammenarbeit und die Kommunikation des Bund-Länder Programms überarbeitet. Dabei wird deutlich, dass deutlich mehr Arbeitsbeziehungen notwendig sind, um die zahlreichen Stakeholder ebengerecht anzusprechen und einzubinden. Unter der Leitung des Programmbereichs Kommunikation in Hamburg, in Zusammenarbeit mit dem Gesamtprogrammleiter werden die Kommunikationsbeziehungen und auch die Arbeitsbeziehungen zu den Fachministerkonferenzen und den RegMo-Koordinatoren geschärft. Insbesondere den Fachministerkonferenzen kommt zukünftig eine bedeutende Rolle zu, da zur Anbindung von Registern und nachweisliefernden Stellen oftmals eine hochgradig fachlich geprägte Diskussion notwendig ist. Dies zeigen derzeit die intensiven Arbeitsbeziehungen zur Steuerungsgruppe XInneres des AK I der IMK. RegMo-Koordinatorinnen der Länder und des Bundes (BMI) können diese fachliche Diskussion nur begleiten und sind auf den engen Informationsaustausch mit der Fachlichkeit und der Programmsteuerung angewiesen, um das wichtige Bindeglied zu den föderalen Ebenen der Verwaltungsdigitalisierung sicherzustellen. Neben der strategischen Begleitung der FachMKn ist die Zusammenarbeit zwischen FachMK und dem Programm Registermodernisierung über sogenannte Erprobungsprojekte geplant. Das Programm Registermodernisierung wird dazu die notwendige Scharnierfunktion einnehmen.

2.3.2 Ausblick auf das Jahr 2024

Im Jahr 2024 wird das Programm in eine verstetigte Arbeitsphase treten. Grundsätzliche Abstimmungen und Evaluationen sind abgeschlossen; nun geht es darum, im Rahmen der Programmorganisation Grundlagen zu schaffen und breitenwirksame Ergebnisse zu produzieren. Es ist wichtig nun transparent zu machen, welche Liefergegenstände das Programm wann liefern wird, sodass sich alle Akteure darauf einstellen können. Dazu ist folgender Grundsatz zu beachten: Das Programm Registermodernisierung ist kein Sprint, sondern ein Marathon. Im Programm werden notwendige Grundlagen an zentraler Stelle geschaffen, welche dann im Rahmen der jeweiligen Umsetzungen angewendet werden. Das Programm wird nicht alle Nachweisliefernden Stellen (Data Provider) und Nachweisabrufenden Stellen (Data Consumer) anschließen können. Mit der Erfüllung der SDG-Anforderungen wurden erste Ergebnisse und Erfolge erreicht, aber auch hier steht die breite Anbindung deutscher nachweisliefernden und nachweisfordernden Stellen noch aus. Insbesondere für den Regelbetrieb des nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisdatentransportes sind noch rechtliche Grundlagen (Errichtung und Betrieb des NOOTS) zu schaffen.

Weitere Informationen zum Sachstand können dem aktuellen Sachstandsberichts der Gesamtsteuerung Registermodernisierung entnommen werden (siehe Anhang 2, Stand: Januar 2024).

3. Ausblick

Die Inkraftsetzung des IDNrG am 31.8.2023 stellt einen wichtigen Meilenstein für die Einspielung der IDNr in die Register gem. Anlage zum IDNrG dar. Mit ihr hat auch die Umsetzungsfrist zur Zuspätschiebung der IDNr begonnen, die am 31.12.2028 endet. Der hierfür wichtige Baustein des IDA-Verfahrens wurde mit der erfolgreichen Einspielung der IDNr im NWR abgeschlossen.

Um seiner Verantwortung für den wirksamen Ablauf der Einspeicherung der IDNr gerecht zu werden, wurde in der 7. Sitzung des IT-Rates vom 12.09.2023 zunächst für Register in Verantwortung des Bundes ein Roll-out-Plan beschlossen.

Eine Planung auf Länderebene soll ebenfalls zum Beschluss vorgelegt werden, allerdings bedarf es hierzu zunächst der Umsetzung in ausgewählten Pilotvorhaben. Die hier gewonnenen Kenntnisse sind notwendig, um eine realistische sowie belastbare Planung aufstellen zu können.

Die Finanz- und Ressourcenbedarfe sowie die technischen/juristischen Rahmenbedingungen stellen für die Umsetzung von (Pilot-)Projekten die größten Risiken dar. Zum einen sind die registerführenden Behörden zur Haushaltsvorsorge angehalten, um ihre gesetzlich verankerte Umsetzungspflicht zu erfüllen. Zum anderen begegnen die registerführenden Stellen technischen als auch juristischen Fragestellungen welche vor der Einführung der ID-Nummer im jeweiligen Register übergeordnet zu lösen sind.

Die Begleitung der betroffenen Behörden sowie die Erarbeitung der erforderlichen Rechtsnormen für den weiteren Programmverlauf sind fortlaufende Arbeitspakete. Für eine rasche und fundierte Umsetzung und Steuerung dieses neuen digitalpolitisch bedeutsamen Großvorhabens wurde auf allen föderalen Ebenen die Personalausstattung priorisiert angestoßen und teilweise bereits abgeschlossen. Die Einarbeitung und Befähigung des gewonnenen Personals genießt dabei hohen Stellenwert.

Die betroffenen Referate des BMI sowie des BVA haben bei der Erstellung dieses Berichts mitgewirkt. Eine anschließende Beteiligung der Steuerungsgruppe XInneres erfolgte ebenfalls.

Mit der Umstrukturierung der „Gesamtsteuerung Registermodernisierung“ ist die Aufgabe der Einbindung der Fachministerkonferenzen an Hamburg übergegangen und wird dort konzeptionell aufbereitet.

Abkürzungsverzeichnis

AZR	Ausländerzentralregister
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
BMG	Bundesmeldesgesetz
BVA	Bundesverwaltungsamt
BZSt	Bundeszentralamt für Steuern
DSC	Datenschutzcockpit
eID	elektronische Identifikationsnummer
IDA-Verfahren	Verfahren zum Abruf von Identitätsdaten
IDNr	Identifikationsnummer
IDNrG	Identifikationsnummerngesetz
IMK	Innenministerkonferenz
KoSIT	Koordinierungsstelle für IT-Standards
NOOTS	Nationales Once-Only-Technical-System
NWR	Nationales Waffenregister
OZG	Onlinezugangsgesetz bzw. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen
PPA	Pass- und Personalausweiswesen
RegMoG	Registermodernisierungsgesetz

XBasisdaten	Standardisiertes Datenaustauschformat mit registerführenden Stellen und weiteren öffentlichen Stellen im Rahmen des Identitätsdatenabrufs nach dem Identifikationsnummerngesetz (IDNrG)
XDatenschutzcockpit	Der Standard XDatenschutzcockpit definiert den fachlichen Austausch zwischen dem Datenschutzcockpit und den betroffenen Registern und wird von der KoSIT im Auftrag der Freien Hansestadt Bremen entwickelt.
XInneres	Der vorliegende Standard XInneres bildet auf technischer Ebene eine Klammer vor den Standards XMeld, XPersonenstand und XAusländer. In diesem Standard können gemeinsam genutzte Komponenten definiert werden.
XMeld	Standardisiertes Datenaustauschformat für Geschäftsvorfälle des Meldewesens
XÖV	Textbasiertes Datenformat XML in der öffentlichen Verwaltung
XPassAusweis	Standard für die Datenübermittlung von Pass-, Personalausweis und eID-Kartebehörden
XPersonenstand	XÖV-konformer Fachstandard als Datenübermittlungsformat für den elektronischen medienbruchfreien Datenaustausch zwischen Standesämtern und deren Kommunikationspartnern
XPersonenstandsregister	XÖV-konformer Fachstandard als Schnittstelle zwischen Fach- und Registerverfahren im Personenstandswesen

Anhang 1: Top-Register für die Registermodernisierung

Basis: IT-Planungsrat-Beschlüsse 2021/05 (Zielbild) und 2022/34 (Sachstandsbericht der Gesamtsteuerung Registermodernisierung) des IT-Planungsrates.

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

Anhang 2: Sachstandsbericht Gesamtsteuerung Registermodernisierung, Januar 2024

Sachstandsbericht Gesamtsteuerung Registermodernisierung

Das Programm Gesamtsteuerung Registermodernisierung hat im Berichtszeitraum erhebliche Veränderungen durchlaufen, welche dazu beitragen, das Programm in seiner Governance-Struktur, fachlichen Ausrichtung aber auch in der Positionierung innerhalb der föderalen Verwaltungsdigitalisierung, der Zielerreichung der durch den IT-Planungsrat definierten Zielen (2023/22) näher zu bringen.

In den Berichtszeitraum fallen erste Erfolge sowie grundlegende Entscheidungen für die weitere Ausrichtung. Diese Darstellung fasst den Berichtszeitraum von August bis Dezember 2023 komprimiert zusammen und dient als Einleitung für eine detaillierte Darstellung der Arbeiten der Programmbereiche (PB); diese kann im folgenden Foliensatz detailliert (Foliensatz Sachstandsberichte je PB) entnommen werden.

Erfüllung der Rahmenbedingungen des Single Digital Gateway (SDG)

Das Programm konnte im Dezember 2023 erste Erfolge und eine relevante Zielerreichung vermelden. Mit dem Produktivsetzen des EU-OOTS-Access-Points bis Ende 2023 wurden die technischen Rahmenbedingungen zur Erfüllung der SDG-VO geschaffen und damit hat Deutschland, als eins von vier europäischen Mitgliedsstaaten die Rahmenbedingungen zum grenzüberschreitenden Nachweisdatentransport erfüllt. In einem MVP mit den Niederlanden und Österreich hat der PB OZG-EU-OOTS (NRW) im Auftrag des Bundes erfolgreich die technische Infrastruktur (Anbindung EU-OOTS über Intermediäre Plattform, SDG-Connector) aufgebaut, welche für den grenzüberschreitenden Nachweisdatentransport notwendig ist. Die für die gesamte Bundesrepublik entwickelte Infrastruktur (Zielbild NOOTS 2023) geht zukünftig in die zentrale NOOTS-Infrastruktur auf und kann (und muss) durch andere Onlinedienste und nachweisliefernde Stellen für den grenzüberschreitenden Nachweisdatentransport genutzt werden.

Anpassung Programmplanung: Erstellung eines Fachdatenkonzeptes

Neben der technischen Infrastruktur und den rechtlichen Rahmenbedingungen stellt das Programm Gesamtsteuerung Registermodernisierung auch die notwendigen fachlichen Grundlagen für den nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisdatentransport bereit. Im Berichtszeitraum wurde die Erstellung einer maßgeblichen fachlichen Grundlage der Registermodernisierung beschlossen: Mit dem sogenannten Fachdatenkonzept, welches zukünftig Teil der Registerdatennavigation sein wird, wurde die fachliche Grundlage, welche einen

Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene ermöglicht, beschlossen. Hintergrund ist eine damit einhergehende Konkretisierung des Nachweisbegriffes des Programms für die weitere Verwaltungsdigitalisierung. Der Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene als mittel- bis langfristiges Ambitionsniveau der deutschen Registerlandschaft und des OZG Reifegrads 4 hat weitreichende Auswirkungen und stellt die Innovationsfähigkeit der deutschen Verwaltungsdigitalisierung im Hinblick auf den Datentransports sicher. Bislang wurden Nachweise in Deutschland (und insb. in der EU) als fachliche Kompilationen (Zusammenstellungen) von Daten und Datenfeldern, z.B. XÖV-Standards, begriffen. Damit waren Nachweise die elektronisierte Übersetzung des ausgedruckten Papiernachweises. Wenngleich auch PDFs und fachliche Datenzusammenstellungen noch über viele Jahre den Nachweisdatentransport in Deutschland und in der EU prägen werden, ist es wichtig, die Zielrichtung und das Ambitionsniveau der RegMo aufzuzeigen: Der Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene ermöglicht die angestrebte Innovation, Automatisierung und die Verschlinkung von Verwaltungsprozessen auf Seiten der Data Consumer (DC) und Data Provider (DP). Der Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene ist der Use-Case, welche die Registermodernisierung im Rahmen des Once-Only-Prinzips der digitalen Verwaltung zur Verfügung stellt. Zudem ermöglicht der Nachweisdatenaustausch auf Datenfeldebene die langfristige und datensparsamste Ausbaustufe der Registermodernisierung: Die Zulieferung von Antworten auf Anfragen der Data Consumer. Um dies zu ermöglichen, sind jedoch im Programm noch architektonische und vor allem fachliche Fragen zu klären.

Um zunächst den Nachweisdatentransport auf Datenfeldebene zu ermöglichen, ist es notwendig zu wissen, wo welche Daten vorhanden sind und federführend gepflegt werden. Eine solche Sammlung der Attribute der deutschen digitalen Verwaltung fehlt bisher. Im Rahmen des Programms wird nun federführend durch den PB Register in Baden-Württemberg (in enger Zusammenarbeit mit dem PB NOOTS (BMI/BVA)) die technische und fachliche Konzeption und Methodik entwickelt, welche es ermöglichen soll, die Übersicht der deutschen Verwaltungsdaten zu erstellen. Dabei soll auf bestehende Methoden und Daten zurückgegriffen und diese möglichst weiterentwickelt werden (FIM, XÖV, Referenzdatenfelder, Evidence Survey und die Aktivitäten im Rahmen des Once-Only Netzwerkes des BMF).

Anpassung der Projektplanung 2024/2025

Die im Rahmen des IT-PLR Beschlusses 2023/22 beschlossene Projektplanung wird im Januar 2024 aktualisiert und auf die sich weiterentwickelnden Rahmenbedingungen und Erkenntnisse des Programms ausgerichtet. Dabei wird der grundsätzliche Modus Operandi im Programm

deutlich: Das Programm Gesamtsteuerung stellt die technische Infrastruktur, die fachlichen Grundlagen und die rechtlichen Rahmenbedingungen für den nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisdatentransport zur Verfügung. Die Umsetzung des Nachweisdatentransportes (OZG Reifegrad 4), sowie die damit verbundenen Chancen für die Verschlinkung von Verwaltungsprozessen und innovativen Produkten auf Seiten der Data Consumer und Data Provider werden durch das Programm zwar ermöglicht, müssen aber in den Fachlichkeiten und jeweiligen föderalen Ebenen dezentral erfolgen.

Die notwendige technische Infrastruktur wird in den PB NOOTS und OZG-EU-OOTS aufgebaut. Die fachlichen Grundlagen in allen Programmbereichen (insb. im PB Register) gelegt. Dabei ist es notwendig, aufgrund der (insb. fachlich) ambitionierten Programmziele (Nachweisdatentransport über Ressortgrenzen hinweg) kontinuierlich die Arbeit in den Programmbereichen im Realen zu erproben. Damit wird dem Risiko vorgebeugt, Infrastrukturen und Regelungen aufzubauen, welche in der Verwaltungsrealität nicht angewendet werden können und auch nicht den notwendigen Innovationsschub erzielen. Diese Erprobung geschieht in den Umsetzungsprojekten (genauer in den Erprobungsprojekten), welche in 2023 schon angelegt und nun nochmal in der Verteilung geschärft wurden. Erprobungsprojekte erproben dabei nicht nur die Liefergegenstände des Programms, sondern dienen überdies dazu, den unterschiedlichen fachlichen und föderalen Bereichen der deutschen Verwaltung, inklusive ihrer IT-Dienstleister und Entscheidungsstrukturen, einen kompetenten Ansprechpartner zur Seite zu stellen, um gemeinsam die Konzepte der Registermodernisierung umzusetzen.

Anpassung der Governance im Programm

Einhergehend mit dem angepassten Modus Operandi im Programm wird derzeit die Zusammenarbeit und die Kommunikation des Programms überarbeitet. Dabei wird deutlich, dass deutlich mehr Arbeitsbeziehungen notwendig sind, um die zahlreichen Stakeholder ebenengerecht anzusprechen und einzubinden. Unter der Führung des PB Kommunikation in Hamburg, in Zusammenarbeit mit dem Gesamtprogrammleiter werden die Kommunikationsbeziehungen und auch die Arbeitsbeziehungen zu den Fachministerkonferenzen und den RegMo-Koordinatoren geschärft. Insbesondere den Fachministerkonferenzen kommt zukünftig eine bedeutende Rolle zu, da zur Anbindung von Registern und nachweisliefernden Stellen oftmals eine hochgradig fachlich geprägte Diskussion notwendig ist. Dies zeigen derzeit die intensiven Arbeitsbeziehungen zur Steuerungsgruppe XInneres der Innenministerkonferenz (IMK). RegMo-Koordinator:innen der Länder und des Bundes können diese fachliche Diskussion nur begleiten und sind auf den engen Informationsaustausch mit der Fachlichkeit und der Programmsteuerung

angewiesen, um das wichtige Bindeglied zu den föderalen Ebenen der Verwaltungsdigitalisierung sicherzustellen. Das Programm Registermodernisierung wird dazu die notwendige Scharnierfunktion einnehmen.

Ausblick auf das Jahr 2024:

Im Jahr 2024 wird das Programm in eine Verstetigungs- und Arbeitsphase treten. Grundsätzliche Abstimmungen und Evaluationen sind abgeschlossen; nun geht es darum, im Rahmen der Programmorganisation Grundlagen zu schaffen und breitenwirksame Ergebnisse zu produzieren. Insbesondere in der Lieferfähigkeit und in der Vermittlung der Herangehensweise und Zusammenarbeit hat das Programm Verbesserungspotential.

Dazu ist folgender Grundsatz zu beachten: Das Programm Registermodernisierung ist kein Sprint, sondern ein Marathon. Im Programm werden notwendige Grundlagen an zentraler Stelle geschaffen, welche dann im Rahmen der jeweiligen Umsetzungen angewendet werden können und müssen. Das Programm wird nicht alle Nachweisliefernden Stellen (Data Provider) und Nachweisabrufenden Stellen (Data Consumer) anschließen. Mit der Erfüllung der SDG-Anforderungen wurden erste Ergebnisse und Erfolge erreicht, aber auch hier steht die breite Anbindung deutschen nachweisliefernden und nachweisfordernden Stellen noch aus. Insbesondere für den Regelbetrieb des nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisdatentransportes sind noch rechtliche Grundlagen (Errichtung und Betrieb des NOOTS) zu schaffen.

Somit sind wir bei den Top-Risiken des Programms:

Für die Errichtung und den Betrieb des NOOTS fehlt derzeit die rechtliche Grundlage – diese kann nicht durch das Programm geschaffen werden. Im vergangenen Kaminabend des IT-Planungsrates am 2. November 2023 wurden unterschiedliche Herangehensweise (GG-Änderung/IT-Staatsvertrag) diskutiert. Das Programm hat dem Lenkungskreis eine Schrittfolge im Hinblick auf eine Bundesratsinitiative bzw. eines Staatsvertrages vorgelegt, welche der politischen Ebene eine Orientierung gibt, welche Aktivitäten notwendig wären. Ohne die rechtliche Grundlage wird der nationale und grenzüberschreitende Nachweisdatentransport im Regelbetrieb nicht möglich sein.

Neben der rechtlichen Grundlage muss im Jahr 2024 die Vorbereitung für den Aufbau der technischen Infrastruktur des NOOTS weiter vorangetrieben werden. Dazu ist auch eine Planungsgrundlage notwendig, wann die Komponenten des NOOTS, bzw. auch weitere Liefergegenstände wie die Konformitätsumgebung zur Verfügung stehen werden. Die

Verantwortung hierfür liegt im PB NOOTS und ist eng mit der Schaffung der rechtlichen Grundlage und der dortigen Verortung der institutionellen Verantwortung verbunden. Ohne die politische Entscheidung zum zentralen Aufbau des NOOTS mit allen hierfür erforderlichen Bausteinen wird das Programm seine Ziele nicht erreichen können.

Zuletzt liegt im Programm selbst noch ein Risiko: Da im Programm fachliche und technische Grundlagen gelegt werden, welche derzeit im Rahmen der deutschen Verwaltungsdigitalisierung fehlen, sind die Erfolge des Programms bisweilen mittelbar. Dennoch sind für das Schaffen der Grundlagen erhebliche Personalressourcen notwendig – die finanziellen Grundlagen sind durch die mittelfristige Finanzplanung der FITKO gelegt. Die Personaldecke der Federführer ist im Programm jedoch immer noch nicht ausreichend. Nachdem in den vergangenen Monaten viele Grundlagen und Schärfungen erfolgt sind, ist es nun notwendig, dass die Programmumsetzung weiter erheblich Fahrt aufnimmt und weiterhin die dringend benötigten Ergebnisse produziert.



Foto: ESA/Hubble

43. Sitzung des IT-Planungsrats TOP: Registermodernisierung

20.03.2024

Übersicht aktueller Themen aus der Gesamtsteuerung

1

Projektplanung 2024 und 2025

- Aktualisierung und Konkretisierung des Gesamtplans
- Stärkere Trennung zwischen
 - **Techn. Umsetzungsprojekten** zur Umsetzung von techn. Komponenten der Zielbilder 2023/2025/2028
 - **Erprobungsprojekten** zur Erprobung der Liefergegenstände des Programms
 - **Fachl. Umsetzungsprojekten** zur Erstellung von Konzeptionen

2

Schärfung Modus Operandi in der Zusammenarbeit mit FachMK und RegMo-KoordinatorInnen

- Lösungen zur Anbindung von Registern werden in Erprobungsprojekten gemeinsam mit Fachministerkonferenzen (FachMK) besprochen
- RegMo-KoordinatorInnen helfen, die fachl. Lösungen in die föderalen Ebenen zu kommunizieren

3

Nachweisbegriff, Reifegrad und Ambitionsniveau

- Unterschiedliche Interpretation des Nachweisbegriffs in EU und DEU
- „Ambitionsniveau“ im Programm: Nachweisdatenaustausch auf Datenfeldebene, um übergeordnete Ziele der RegMo (Verschlankung Geschäftsprozesse, Innovation) erreichbar zu machen

Die Vorgehensweise (Modus Operandi) des Programms

Gesamtsteuerung Registermodernisierung

Die zentralen Liefergegenstände des Programms (techn., fachl., rechtl.) werden über Erprobungsprojekte in die dezentrale Fachlichkeit gespiegelt. Dabei werden die Produkte des Programms erprobt. Das Programm wird nicht alle DC/DP an das NOOTS anbinden, aber die verantwortliche Fachlichkeit begleiten.

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Nachweisdatenaustausch (Generalklausel)
- Verwendung und Einspielen der IDNr
 - Entwicklung und Betrieb NOOTS

Technische Infrastruktur

- Nationales Once Only Technical System (NOOTS)
 - Anschluss EU-OOTS
 - IDA / DSC

Fachliche Rahmenbedingungen

- Fachdatenkonzept
- Vorgehensmodelle Anbindung DC/DP



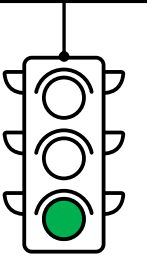
Datenstruktur der Deutschen Verwaltung
Innenverwaltung
Finanzverwaltung
Wirtschaftsverwaltung
Justizverwaltung
Umweltverwaltung
Arbeit-/Sozialverwaltung
Gesundheitsverwaltung
Bauverwaltung
Verkehrsverwaltung
Kultus/Wissenschaft
Energie
Verbraucher

Übergeordnete TOP-Risiken der Gesamtsteuerung Registermodernisierung

Risiko	Erläuterung	Aktivitäten Programm
Gesetzliche Grundlage für Errichtung und Betrieb des NOOTS	Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage (GG-Änderung, Staatsvertrag) wurde adressiert. Derzeit Verhandlungen der politischen Ebene. Gesetzliche Grundlage zum der Nachweisdatenaustausch im Sinne von eGovG § 5 im Regelbetrieb notwendig.	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderlenkungsreis im Q3 2023 • Diskussion der rechtl. Regelungsoptionen im Kaminabend IT-PLR Q4 2023 • „Plan-für-den-Plan“ zur Herbeiführung der rechtl. Grundlagen
Errichtung und Betrieb des NOOTS	Ohne die Umsetzung der zentralen Nachweisdatenaustauschinfrastruktur können die Ziele des Programms nicht erfüllt werden. Notwendig ist eine Planungsgrundlage für die Errichtung und Umsetzung der Komponenten des NOOTS, bzw. evtl. Vorstufen (Konformitätsumgebung)	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenarbeit des Programms bei der Errichtung techn. Infrastruktur der IP (PB NOOTS & PB OZG-EU-OOTS) • Erstellung fachlicher Konzeptionen durch Federführer zur Berücksichtigung föderaler Anforderungen
Mangelnde Ressourcen zur Umsetzung der Liefergegenstände im Programm	Programm nimmt in der inhaltlichen Ausrichtung Fahrt auf. Für die Umsetzung der zentralen Liefergegenstände (Infrastruktur, Konzeption, Projekte) fehlen notwendige personelle, durchhaltefähige Ressourcen.	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der finanziellen Ressourcen durch die FITKO • Schaffung von Planungssicherheit und Aufzeigen des Bedarfs der Umsetzung
Ungesicherte Anschlussfinanzierung des Programms	Die Anschlussfinanzierung des Programms Gesamtsteuerung Registermodernisierung für das Jahr 2024 ist nicht endgültig gesichert. Die beantragten Finanzmittel im Wirtschaftsplan 2024 der FITKO sind bisher durch den IT-PLR beschlossen. Die endgültige Genehmigung der Höhe der Finanzierung in der Finanzministerkonferenz steht noch aus.	<ul style="list-style-type: none"> • Akzeptiertes Risiko

Aufbau technischer Infrastruktur (SDG) und Begleitung Online-Dienste (1/2)

(PB OZG-EU-OOTS)



Fortschritte & erreichte Ziele



- EU-OOTS: Erfolgreiche Befüllung der Common Services der Europäischen Kommission mit Daten aus den Umsetzungsprojekten
- EU-OOTS: Finalisierung einer ersten Version des Datenmodells der Evidence Survey
- EU-OOTS: Veröffentlichung eines generischen Fachdatenmodells V0.5 für die Daten des European Evidence Survey im Xrepository und Veröffentlichung einer Version 1.0 des Standards XNachweis im XRepository
- UP00 Handelsregister: In der Version 2.0 sind das Grobkonzept und das Abnahmekriteriendokument finalisiert
- UP01 Pilotierung SDG-Conn: Produktivsetzung des deutschen eDelivery-Access-Points Ende 2023 & Abschluss der Entwicklungsarbeiten für den eIDAS-Proxy (Unternehmenskonto), Produktivdurchlauf mit NL gemäß SDG-VO vor 12.12.23
- UP02 IP: Finalisierung der Anforderungen im Grobkonzept
- UP04 Gewerbeverzeichnis: Positives Votum der ACK der WMK zum UP Gewerbeverzeichnis und Erteilung eines Prüfauftrags
- UP06 Meldeportal: Finalisierung der Liefergegenstände Grobkonzept 1.0 und Abnahmekriteriendokument
- UP09 BZR/GZR: Eingeleiteter Abnahmeprozess Grobkonzept und Sachstandsbericht
- Informationen für Projektplanungen 2024 & 2025 bereitgestellt

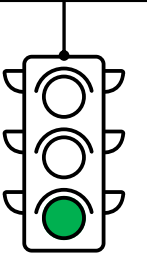
Ausblick kommende Aufgaben



- EU-OOTS: Weiterentwicklung des Datenmodells der European Evidence Survey & regelmäßige Abstimmungen mit PB Register
- EU-OOTS: Fortsetzung der nationalen Datenerhebung und des Evidence Mappings für die Evidence Survey sowie Fortführung der Entwicklung des Datenmodells der Evidence Survey
- Weiterentwicklung der XNachweis Standard Spezifikation
- UP00 Handelsregister: Beginn der Entwicklung eines Registeradapters & Mapping XNachweis
- UP01 Pilotierung SDG-Conn.: Anbindung des IP MVP an den Access Point in Abstimmung mit UP02
- UP02 IP: Abschluss der Entwicklung Szenario 1 / Initialisierung Anbindung an den Access Point
- UP04 Gewerbeverzeichnis: Einberufung eines Expertengremiums und Abstimmung der Datengrundlage für selbstständig Tätige
- UP06 Meldeportal: Start der Entwicklung (technischer Durchstich / Stufe 1a)
- UP09 BZR/GZR: Fortführung Kommunikation mit Normenkontrollrat
- Fortsetzung der Projektplanungen 2024 & 2025

Aufbau technischer Infrastruktur (SDG) und Begleitung Online-Dienste (1/2)

(PB OZG-EU-OOTS)



TOP-Risiken

1. Fehlende Anforderungen an die Umsetzungsprojekte (UP): Es sind nicht alle Anforderungen, insbesondere nicht-funktionale Anforderungen (Betriebserfordernisse, Dokumentationsanforderungen etc.), ausreichend definiert. Entwickelte NOOTS-Komponenten müssen ggfs. nach Vorliegen der fehlenden Anforderungen überarbeitet werden.
2. Fehlende rechtliche Rahmenbedingungen: Der rechtliche Rahmen für die Inbetriebnahme der entwickelten Komponenten und Anschlüsse der UPs liegt nicht zeitgerecht vor.



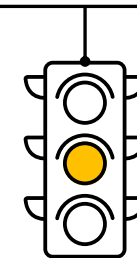
Gegenmaßnahmen







1. Frühzeitige Adressierung der fehlenden Anforderungen und Festlegung von Projektannahmen, die in Vorphasen bzw. den Grobkonzepten abgestimmt werden.
2. Frühzeitige Einbindung und Abstimmung mit PB Recht.

Aufbau technischer Infrastruktur

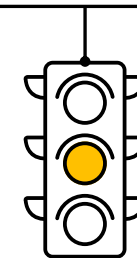
(PB NOOTS)







Fortschritte & erreichte Ziele 	Ausblick kommende Aufgaben 	TOP-Risiken 	Gegenmaßnahmen 
<ul style="list-style-type: none">• Eingang und Bearbeitung der Rückläufe zu den Architekturdokumente (AD) der High-Level Architecture (HLA) und den Anschlussbedingungen Data Consumer und Date Provider• Architekturdokumente nach AD-Roadmap fortgeschrieben• Regelmäßige Arbeitsmeetings zu Registerdatennavigation (RDN) und Fachdatenkonzept initiiert• Vertragsplanung 2024 erfolgt	<ul style="list-style-type: none">• Auswertung und Beurteilung der Rückläufe der ADs HLA und den Anschlussbedingungen DC und DP sowie Einpflegen dieser in die Dokumente• Untersuchung alternativer Modelle zu OSCI/XTA• Weiterarbeit an der Architekturdokumentation, Vorbereitung des Konsultationsprozesses• Planung Proof of Concepts (PoCs) in Testumgebung des NOOTS	<ul style="list-style-type: none">• Abhängigkeit Endpunkte NOOTS von Architektur der DC und DP• IT-Sicherheitsbetrachtung für alle Teile des NOOTS	<ul style="list-style-type: none">• Gemeinsame Piloten zur besseren Verzahnung mit OZG für Anforderungen der OZG-Onlineportale und in Richtung Fachdatenkonzept• Strukturierter Aufbau von IT-Sicherheitsexpertise

Aufbau technischer Infrastruktur

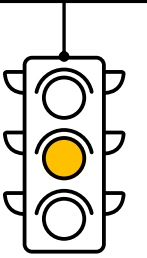
Verbundene Projekte – Einspeicherung IDNr. in Nationales Waffenregister (NWR) / Identitätsdatenabruf (IDA) / Registerlandkarte (RLK) / Datenschutzcockpit (DSC)







Fortschritte & erreichte Ziele 	Ausblick kommende Aufgaben 	TOP-Risiken 	Gegenmaßnahmen 
<ul style="list-style-type: none">• Die Erstbefüllung des Nationalen Waffenregisters (NWR) ist abgeschlossen: Die abschließende Trefferquote bzgl. der im NWR gespeicherten Personendaten beträgt rund 90%• Erfolgreiche technische Konnektierung der IDA und DSC-Umgebungen• Intensivierung der Zusammenarbeit mit dem DSC zur Vorbereitung der Inbetriebnahme und Planung der Einbindung des NWR in die AGs inkl. Aufsetzen eines regelmäßigen Leitungsaustausches IDA/NWR/DSC durch das BVA• Arbeitsgruppen (AG) IDA-DSC eingesetzt: AG Fachlichkeit und AG Synchronisation der Systeme• Zeichnung Programmsteckbrief mit der Bundesagentur für Arbeit beabsichtigt; Zeichnung Verwaltungsvereinbarung mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport• Technische Betriebsbereitschaft seitens des DSC ist gegeben	<ul style="list-style-type: none">• Anschluss von IDA an das DSC voraussichtlich Ende Q2 2024 (abhängig von ausstehender Rechtsverordnung)• Nacharbeiten aus dem NWR-Erprobungsprojekt (Lessons Learned aus der initialen Befüllung als Teil der technischen Erprobung)• Live-Schaltung "Öffentliche Ansicht" der RLK bis Ende Q1/2024 via registerlandkarte.de• kontinuierliche softwaretechnische Umsetzung der Features DSC Version 2• Umsetzungsplanung erster Elemente aus dem Entschließungsantrag (für die Version 3 DSC)• Nach Bedarf: Einbindung des NWR in die Arbeitsgruppen IDA-DSC	<ul style="list-style-type: none">• Fehlende Suchmaschinen-Lizenz für den Datenbestand des Bundeszentralamts für Steuern (BZSt)• Verzögerung Umsetzung der Datenqualitätsprozesse, u.a. für fachliche Nutzung des NWR (durch Finanzierungsprobleme bis mind. Anfang 2025) möglich• Nicht rechtzeitige Klärung offener fachlicher und rechtlicher Fragestellungen, die das DSC betreffen• Nicht planbare Aufwände, die sich aus dem Entschließungsantrag für das DSC ergeben	<ul style="list-style-type: none">• Klärung Umsetzung der Datenqualitätssicherungsprozesse mit BZSt• Weiterentwicklung der implementierten Suchmaschine (ITZ Bund), rechtliche Klärung• Das DSC führt Abstimmungen zu der Klärung offener fachlicher und rechtlicher Fragestellungen mit Beteiligten herbei• Enge Abstimmung zu dem Entschließungsantrag mit den Beteiligten, insbesondere mit BMI und BVA

Fachdatenkonzept & Begleitung Anschluss Nachweisliefernde Stellen

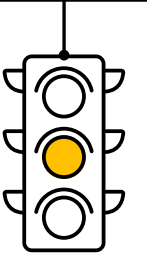
(PB Register)



Fortschritte & erreichte Ziele 	Ausblick kommende Aufgaben 	TOP-Risiken 	Gegenmaßnahmen 
<ul style="list-style-type: none"> • Einbindung in das Umsetzungsprojekt (UP) Meldeportal und das UP Personenstandswesen erfolgt. • Bearbeitung der Use Cases zum Fachdatenkonzept schreiten voran. Da Rückmeldungen auf Data Consumer (DC)-Seite noch ausstehen, wird bereits parallel die Data Provider (DP)-Seite bearbeitet. • PB Register hat das Arbeitspaket (AP) Fachdatenkonzept (FDK) ausdefiniert: Auftrag, Rahmenbedingungen sowie Ziel und Nicht-Ziele wurden formuliert. • Wichtigste Stakeholder des FDK (SDG, XÖV, FIM) wurden identifiziert und Kontaktwege geklärt. Auftaktgespräch mit SDG-Koordination hat stattgefunden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Termine im UP Meldeportal zu Onlinedienstadapter (ODA („DC Adapter“) und Registeradapter („DP Adapter“) sind geplant mit dem Ziel der Verwertung von Ergebnissen des UP Meldeportals für Vorgehensmodell und FDK. • Information und Absprachen zu den AP FDK, Interaktionskonzept und Vorgehensmodell mit der Gesamtprogrammleitung, der Leitungsrunde sowie den relevanten Stakeholdern. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehensmodell, Priorisierung & Terminierung: Verspätete Veröffentlichung der technischen Anschlussbedingungen, ungeklärte Rechtsgrundlagen für den Anschluss an das NOOTS • FDK: a) Verständnis zu den Aufgaben und Anforderungen an das FDK ist unterschiedlich und ändern sich // b) Expertise und Wissensträger für Datenmodell auf Seiten DP und DC (bspw. FIM und XÖV) sind nicht genügend eingebunden bzw. Wissensträger sind nicht zu finden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorgehensmodell, Priorisierung & Terminierung: Frühzeitiger Dialog mit PB NOOTS, PB OZG-EU-OOTS und PB Recht implementieren. • FDK: a) Auftrag definieren sowie mit allen relevanten Stakeholdern abstimmen // b) Frühzeitige Identifizierung und Einbindung relevanter Stakeholder.

Rechtliche Regelungen

(PB Recht)



Fortschritte & erreichte Ziele



- Generalklauseln §§5, 5a EGovG Bund-E im Gesetzgebungsverfahren
- Identifizierung und Beantwortung von offenen Fragestellungen im Hinblick u.a. auf technische Umsetzung bzgl. Architekturzielbild 2023
- Hinsichtlich des Architekturzielbildes 2023 - *Erprobung des Datenaustausches über Intermediäre Plattform und SDG-Connector (UP01, UP02) anhand der Gewerbeanmeldung in NRW und des Anschlusses an das Registerportal der Länder (Handelsregister)* – ist die Rechtsprüfung zum Regelungsbedarf abgeschlossen
- Die Erprobungsprojekte erfolgen im Rahmen der aktuell geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen.
- Durchführung Workshop Leitung PB Recht / Team PB Recht
- Erarbeitung möglicher Regelungsinhalte des Regelwerks für das Zielbild 2025
- Erarbeitung des Plans für den Plan (hinsichtlich der Regelungsoptionen für das NOOTS) und Vorstellung im Lenkungskreis

Ausblick kommende Aufgaben



- Finalisierung Leitfadens zur Auslegung von Art. 14 SDG-VO
- Programmbereichsübergreifend sind Entscheidungen über wesentliche Meilensteine notwendig
- Konkretisierung der Regelungsinhalte für die rechtlichen Regelungen des Zielbildes 2025
- Erarbeitung eines Konzeptes für die Begleitung der Erprobungsprojekte (Auswertung der Erkenntnisse für eine generische rechtliche Lösung)
- Aufsetzen des Prozesses für die Information/die Begleitung der Länder bzgl. Überführung der Generalklauseln ins Landesrecht
- Politische Entscheidung im Hinblick auf das Architekturzielbild 2025 notwendig – Auswirkung auf die Regelungsoptionen (Staatsvertrag gem. Art. 91c Abs. 1 GG oder Bundesgesetz aufgrund eines neuen Kompetenztitels im GG)

TOP-Risiken



- Bestimmung von Regelungsinhalten für das NOOTS 2025 wirkt sich aus auf die Zeitschiene (Inkrafttreten von Regelungen)
- Dauer Gesetzgebungs-/Staatsvertragsverfahren verzögert Inbetriebnahme NOOTS 2025
- Landesrechtliche Once-Only-Regelungen (Generalklauseln) nicht rechtzeitig in Kraft

Gegenmaßnahmen

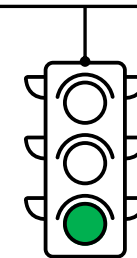




- Sachverhaltsabklärung und Notwendigkeit ausgereifter, schriftlicher Konzepte (Architekturzielbilder)
- Externe Abhängigkeit bzgl. landesrechtlicher Regelungen. Rechtzeitige Information der Länder (u.a. Leitfaden zur Auslegung von Art. 14 SDG-VO)

Interne und externe Kommunikation

Abstimmungen FachMK

(PB Kommunikation)



Fortschritte & erreichte Ziele 	Ausblick kommende Aufgaben 	TOP-Risiken 	Gegenmaßnahmen 
<ul style="list-style-type: none"> • Weiterentwicklung von Kommunikationsstrategie inkl. Stakeholderanalyse • Ausrichtung der Kommunikationsstrategie auf die 2023 gewonnenen Erkenntnisse • 700 Teilnehmende beim 6. Forum RegMo (28.11.) mit gutem Feedback. • Seit letztem LK: 11 weitere Veranstaltungen, z.B. Smart Country Convention (07.-09.11.), Infotermine FITKO und Fachministerkonferenzen (FachMK) (14.11.), JF RegMo KoordinatorInnen (20.11.), Steuerungsgruppe XInneres (19.12.) • Planungen für 2024: Vorbereitung von Veranstaltungen, Präsenzworkshops mit RegMo-KoordinatorInnen und Fachverfahrensherstellern in Q1/2024 • Weiterentwicklung Glossar und FAQs 	<ul style="list-style-type: none"> • Finalisierung Kommunikationsstrategie • Strategische Ausarbeitung künftige Kommunikation mit den FachMK mit dem Gesamtprogrammleiter in Richtung Fach- und Datenräume und den FF • Weiterentwicklung der RegMo-KoordinatorInnen • Entwicklung eines Corporate Designs für die Registermodernisierung • Fortlaufende Planung und Vorbereitung von Infoveranstaltungen, Messen sowie Präsenzworkshops mit RegMo-KoordinatorInnen und Fachverfahrensherstellern • Geplante Veranstaltungen im Januar: Digitaler Staat (16.01.), Präsenzworkshop mit RegMo-KoordinatorInnen (23./23.01.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Abstimmung mit den FachMK ist aufwändig und könnte den Fortschritt des Programms bremsen, da die Herbeiführung von Kompromissen zeitintensiv ist. 	<ul style="list-style-type: none"> • Abgestimmtes Vorgehen der Gesamtsteuerung mit transparenter Kommunikation über den Sachstand und die Abhängigkeiten innerhalb des Programms.

Leitlinien zu Ampelfarben für Gesamtstatusbericht pro PB

(Bewertung des Erreichten UND Erwartung für kommenden Berichtszyklus) – Arbeitsstand zur Diskussion

Rot

- Starke, nicht beherrschbare Auswirkungen auf andere Programmbereiche und Ziele
- Finanzierung ist nicht geklärt (mittelfristig)
- Maßnahmen zu Risiken mit hoher Tragweite können nicht selbst vom PB gefunden/umgesetzt werden (Klärungsbedarf)
- Hilfe wird benötigt, Eskalation erforderlich

Gelb

- Geringe, allerdings beherrschbare Auswirkungen auf andere Programmbereiche und Ziele
- Der Projektfortschritt ist teilweise kritisch
- Finanzierung ist nicht geklärt (langfristig)
- Maßnahmen zu Risiken mit hoher Tragweite können selbst vom PB noch gefunden/umgesetzt werden

Grün

- Alle Ziele sind erreichbar
- Geringe Verzögerungen haben keine Auswirkungen auf andere Programmbereiche und Ziele
- Finanzierung stehen für APs und UPs, die unmittelbar anstehen
- Alle Risiken sind beherrschbar: geeignete Maßnahmen zu Risiken mit hoher Tragweite sind vorhanden

Grau

- Statusbericht wurde noch nicht eingereicht
- Keine Abgabe des Statusbericht ohne Einschätzung

Berlin, den 26. März 2024

**Bericht des BMI für die 221. IMK vom ... 2024 in ...
zum Thema „Vorbereitung eines Registerzensus“**

Mit dem „Registerzensuserprobungsgesetz“ (RegZensErpG) vom 9. Juni 2021 wurden die rechtlichen Voraussetzungen für die Erprobung der Verfahren zur künftigen registerbasierten Ermittlung der Bevölkerungszahlen (Registerzensus) geschaffen. Auf Grundlage der Ergebnisse der Erprobung soll die Entscheidung über die konkrete Methodik des zukünftigen Registerzensus getroffen werden. Konkret werden folgende Punkte getestet:

- die Verknüpfung von Datensätzen aus unterschiedlichen Quellen („Record-Linkage“),
- die Erkennung von Übererfassungen und Fehlbeständen durch Auswertung von Verwaltungskontakten der vergangenen Jahre („Lebenszeichenansatz“),
- die Qualität der verwendeten Vergleichsregister für den Lebenszeichenansatz (z.B. gesetzliche Unfallversicherung, Kraftfahrtbundesamt),
- das Verfahren der Wohnsitzanalyse zur Erkennung von Über- oder Untererfassungen in den Melderegistern.

Die Erprobung der Verfahren befindet sich seit Mitte 2022 in der Umsetzung. Es handelt sich um ein innovatives Großprojekt, bei dem beispielsweise neue Fachverfahren wie der Lebenszeichenansatz sowohl methodisch als auch softwareseitig entwickelt und eine Vielzahl neuer Datenquellen der Verwaltung (z.B. gesetzliche Unfallversicherung, Familienkassen) erstmalig für Zwecke des Zensus nutzbar gemacht werden. Zudem muss eine IT-Infrastruktur aufgebaut werden, die sehr große Datenmengen in einer sicheren Art und Weise verarbeiten kann. Dies erfordert einen hohen Abstimmungsaufwand mit allen Projektbeteiligten.

Die Softwareentwicklung und der Aufbau der sicheren IT-Infrastruktur sind abgeschlossen. Die umfangreichen Datenbestände (> 300 Millionen Datensätze, z. B. Vergleichsregisterdaten aus der gesetzlichen Rentenversicherung, Daten der Bundesagentur für Arbeit etc.) wurden in die IT-Infrastruktur übertragen, um die Funktionsfähigkeit der Software mit diesen Daten auf der neuen Plattform zu testen (Qualitätssicherungsprozess mit Echtdateien). Mit dem 1. April 2024 sind die technischen Voraussetzungen für den Start der fachlichen Arbeitsphasen des Statistischen Bundesamtes geschaffen und ein wichtiger Meilenstein ist erreicht. Das heißt, die Umsetzung des Methodentestes beginnt mit fachlichen Vorbereitungen des Statistischen Bundesamtes (z.B. automatisierte Standardisierung von Merkmalen, Durchführung des Record-Linkage-Verfahrens), wonach die Arbeitsphasen der Länder folgen. Der Start der Arbeitsphasen der Länder, die unter anderem die manuelle Standardisierung von Personenmerkmalen und die Durchführung der Wohnsitzanalyse umfasst, ist aktuell für Anfang des dritten Quartals 2024 geplant. Die dafür notwendigen

Vorbereitungen laufen. Hierbei handelt es sich u.a. um den Abschluss der Qualitätssicherung der Software für die Länder im Zusammenspiel mit den Echt-
daten. Darüber hinaus sind technisch-organisatorische Arbeiten zu erledigen
(z. B. Konzeption von Schulungen, Umsetzung der Nutzer-Administration).

Die nach der Erprobung geplante Einführung des Registerzensus ist Gegen-
stand eines Referentenentwurfs des Bundesministeriums des Innern und für
Heimat, der sich derzeit in der Abstimmung befindet. Die mit dem Vorhaben
verbundenen Ziele sind u.a. die Fortentwicklung der Zensusmethodik zur Si-
cherstellung realitätsgerechter Einwohnerzahlen nach dem aktuellen Stand der
Wissenschaft, die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger durch Verzicht auf
primärstatistische Befragungen, die Senkung von Kosten und Aufwand und
schließlich die Deckung der auf europäischer Ebene zu erwartenden Anforde-
rungen durch die zukünftige EU-Rahmenverordnung zu „European Statistics
on Population and Housing“ (ESOP).

Als Datengrundlage zur Ermittlung des Bevölkerungsstandes dienen weiterhin
Datenlieferungen der kommunalen Melderegister, welche zum Aufbau einer
bevölkerungsstatistischen Datenbasis verwendet, durch anlassbezogene Da-
tenübermittlungen laufend aktualisiert und im Zuge der Qualitätssicherung
mit Angaben aus anderen Registern verglichen werden sollen, um Über- und
Untererfassungen zu ermitteln.

Die auf europäischer Ebene zu erwartenden Anforderungen an den zukünfti-
gen Zensus ergeben sich aus dem Kommissionsvorschlag für eine Verordnung

über europäische Bevölkerungs- und Wohnungsstatistiken (ESOP), welcher das Ziel verfolgt, einen gemeinsamen Rechtsrahmen für Demografie-, Wanderungs- und Volkszählungsdaten zu schaffen. Der Entwurf wurde auf Ratsebene erörtert und ein Kompromissvorschlag am 21. Juni 2023 als Verhandlungsmandat für den Trilog mit dem Europäischen Parlament beschlossen. Der Trilog ist bislang noch nicht zu einem Ergebnis gelangt.

Der Referentenentwurf zur Einführung des Registerzensus (RegZensG-E) befindet sich derzeit in der Abstimmung. Im Anschluss daran soll die Länder- und Verbändebeteiligung eingeleitet werden. Die Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter der Länder wurden im Februar und März 2024 über das Regelungsvorhaben und den Stand des Gesetzgebungsverfahrens informiert.



[Bundesministerium der Verteidigung, 11055 Berlin](#)

Bundesministerium des Innern
und für Heimat
Referat V I 5
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

HAUSANSCHRIFT

POSTANSCHRIFT

TEL

E-MAIL

Falk Scherwenik

Referatsleiter Recht und Organisation I 1

Stauffenbergstraße 18, 10785 Berlin
11055 Berlin

+49 (0)30 2004-23810

BMVgROI1@bmvg.bund.de

BETREFF

Politische Partizipation

Teilnahme von im Ausland eingesetzten Soldaten und Soldatinnen an Volksbegehren

Gz

BMVg RO I 1 – 39-01-10
Berlin, 10. April 2024

Sehr geehrte Damen und Herren,

wie bereits telefonisch besprochen, wende ich mich nochmals in der Angelegenheit „Teilnahme von im Ausland eingesetzten Soldaten und Soldatinnen an Volksbegehren“ an Sie und bitte darum, dieses Thema zum Gegenstand der Ständigen Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder (IMK) zu machen.

Die Thematik wurde auch im Rahmen einer Eingabe an die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages aufgegriffen.

Nachfolgend möchte ich Ihnen kurz die Problematik darstellen, die meiner Bitte zugrunde liegt, sowie einen möglichen Lösungsvorschlag unterbreiten.

Problemdarstellung:

In einigen Bundesländern können die Regelungen in den Wahl- und Abstimmungsgesetzen zu den direktdemokratischen Verfahren wie Volksbegehren und Volksentscheid dazu führen, dass Soldaten und Soldatinnen, die längerfristig im Ausland eingesetzt sind, sich nicht daran beteiligen können. Dies gilt insbesondere für Bundesländer, deren Regelungen für eine

Beteiligung an solchen Verfahren das persönliche Erscheinen im Eintragungsraum der Gemeinde (sog. Amtseintragung) vorsehen, ohne dass es hierfür Ausnahmen für Soldaten und Soldatinnen im Auslandseinsatz gibt.

So sehen bspw. die Regelungen im Bayerischen Landeswahlgesetz (LWG) für die Beteiligung an einem Volksbegehren vor, dass Stimmberechtigte die Eintragung in die Eintragungsliste grundsätzlich persönlich im jeweiligen amtlichen Eintragungsraum der Gemeinde zu leisten haben (vgl. Art. 69 LWG). Eine Stellvertretung (Eintragung durch eine andere Person mit Vollmacht) oder Leistung einer Unterschrift außerhalb eines Eintragungsraumes in einer anderen Behörde und (postalische oder elektronische) Übermittlung der Unterschrift an die Gemeinde oder eine mit der Briefwahl vergleichbare Abstimmung ist im LWG für ein Volksbegehren nicht vorgesehen. Eine gültige Eintragung kann auf diesem Wege daher nicht geleistet werden. Nur für den Fall, dass ein Stimmberechtigter wegen Krankheit oder körperlicher Behinderung während der gesamten Eintragungszeit nicht oder nur unter unzumutbaren Schwierigkeiten in der Lage ist, einen Eintragungsraum aufzusuchen, sieht das Gesetz ausnahmsweise die Möglichkeit vor, die Eintragung dadurch zu bewirken, dass der Stimmberechtigte auf dem Eintragungsschein, auf dem er das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen an Eides statt zu versichern hat, seine Unterstützung des Volksbegehrens erklärt und eine von ihm beauftragte Hilfsperson die Eintragung im Eintragungsraum für ihn vornimmt (vgl. Art. 69 Abs. 3 LWG). Dies ist (neben einer Schreibunfähigkeit bei körperlicher Behinderung) der einzige Ausnahmefall, in dem keine eigenhändige Unterschrift in die Eintragungsliste durch den Stimmberechtigten selbst erfolgt. Die Unterschrift wird in diesem Fall durch eine entsprechende Feststellung des Aufsichtsführenden auf der Eintragungsliste ersetzt (§ 80 Abs. 3 Landeswahlordnung).

Soldaten und Soldatinnen, die sich zum Zeitpunkt des Volksbegehrens längerfristig im Auslandseinsatz befinden, hätten nach der derzeitigen Rechtslage in Bayern daher keine Möglichkeit, sich an einem etwaigen Volksbegehren zu beteiligen.

Der oben dargestellte Grundsatz der Amtseintragung gilt jedoch nicht nur in Bayern, sondern unter anderem auch in den Bundesländern Baden-Württemberg, Hessen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland, sodass sich auch in diesen Bundesländern für dienstlich länger ortsabwesende Soldaten und Soldatinnen im Auslandseinsatz ein faktischer Ausschluss von der Teilnahme an einem Volksbegehren ergeben könnte.

Lösungsvorschlag

Eine Lösung der dargestellten Problematik lässt sich nach hiesiger Bewertung nur über eine Anpassung der jeweiligen Landesvorschriften erreichen. Hier könnte an die Schaffung von weiteren Ausnahmeregelungen vom Grundsatz der Amtseintragung gedacht werden, bspw. für länger ortsabwesende Soldaten und Soldatinnen im Auslandseinsatz, oder an eine grundsätzliche Erweiterung der Eintragungsmöglichkeiten in die amtlichen Eintragungslisten. So sieht bspw. das Berliner Abstimmungsgesetz (AbstG) für die Eintragung in die amtlichen Unterschriftenlisten und -bögen auch die Möglichkeit einer sog. „freien Sammlung“ vor (vgl. § 22 Abs. 1 AbstG). Dazu erhält die Trägerin des Volksbegehrens auf Anforderung eine angemessene Anzahl entsprechender Unterschriftsbögen und -listen, um auch außerhalb der amtlichen Auslegungsstellen Unterstützungsunterschriften sammeln zu können (vgl. § 23 Abs. 1 AbstG). Wer das Volksbegehren unterstützen will, kann sich in den Unterschriftlisten eintragen und unterschreiben. Die Trägerin sammelt die Unterschriftsbögen und -listen und reicht sie bei der Geschäftsstelle der Landesabstimmungsleiterin ein, die sie an die Bezirksämter weiterleitet. Dort wird anhand der Eintragungen im Melderegister festgestellt, ob die Unterschriften gültig sind. Darüber hinaus können stimmberechtigte Personen den amtlichen Unterschriftsbogen auch beim Bezirksamt anfordern - wobei auch eine elektronische Abrufbarkeit zu gewährleisten ist - und dem Bezirksamt oder der Geschäftsstelle des Landesabstimmungsleiters oder der Landesabstimmungsleiterin im Anschluss an die Eintragung zuleiten (vgl. § 23 Abs. 2 u. 3 AbstG). Gerade durch die letztgenannte Regelung dürften auch länger ortsabwesende Soldaten und Soldatinnen in der Lage sein, sich an etwaigen Volksbegehren zu beteiligen. Letztlich verbleibt die Entscheidung darüber, wie die Regelungen dabei im Einzelnen ausgestaltet werden könnten, jedoch in der Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer.

Da die dargestellte Problematik in mehreren Bundesländern besteht, wird hier allein eine länderübergreifende Prüfung und ggf. abgestimmte Änderung der entsprechenden gesetzlichen Regelungen als sachgerecht erachtet. Als richtige Verortung einer länderübergreifenden Überprüfung und ggf. Abstimmung der Wahl- und Abstimmungsgesetze erscheint dabei – wie auch von Ihnen bereits vorgeschlagen – die Ständige Konferenz der Innenminister und Innensenatoren der Länder.

Wie eingangs bereits erwähnt, ist die Problematik auch Gegenstand einer Eingabe an die Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages, weshalb ich darum bitte, das Thema möglichst zeitnah in die IMK einzubringen.

Herzlichen Dank für Ihre Unterstützung!

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

Im Original gezeichnet

Falk Scherwenik

Berlin, den 28. März 2024

**Bericht des BMI für die 221. IMK vom 19. bis 21.06.24 2024 in
Potsdam
zum Thema „Strafbarkeitslücke bei Identitätstäuschungen von
Asylbewerbern gegenüber dem BAMF“**

Der AK I hatte auf seiner Frühjahrssitzung 2018 das BMI gebeten, zu prüfen, ob die von der JuMiKo gesehene Strafbarkeitslücke besteht und mit welchen gesetzgeberischen Maßnahmen diese gegebenenfalls geschlossen werden kann und dem AK I sowie der IMK dazu zu berichten.

Mit dem Rückführungsverbesserungsgesetz (BGBl. 2024 I Nr. 54 vom 26.02.2024) sind Ende Februar 2024 folgende Regelungen in Kraft getreten, mit denen Strafbarkeitslücken bei Identitätstäuschungen im Asylverfahren geschlossen wurde:

- Nach § 15 Absatz 2 Nummer 1 des Asylgesetzes (AsylG) ist jeder Ausländer verpflichtet im Asylverfahren gegenüber dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die erforderlichen Angaben wahrheitsgemäß und nach bestem Wissen und Gewissen mündlich und nach Aufforderung auch schriftlich zu machen.

Der neue § 85 Absatz 1 Nummer 5 AsylG knüpft nunmehr an diese Mitwirkungspflicht an und bestimmt, dass der Ausländer mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wenn er entgegen er gegen diese Mitwirkungspflicht verstößt, indem er wider besseres Wissen eine erforderliche Angabe zu seinem Alter, seiner Identität oder seiner Staatsangehörigkeit nicht, nicht richtig oder nicht vollständig macht.

- Nach § 15 Absatz 2 Nummer 6 AsylG ist der Ausländer im Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes verpflichtet, an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken und auf Verlangen alle Datenträger, die für die Feststellung seiner Identität und Staatsangehörigkeit von Bedeutung sein können und in deren Besitz er ist, dem BAMF vorzulegen, auszuhändigen und zu überlassen;

Der neue § 85 Absatz 1 Nummer 6 AsylG knüpft an diese Mitwirkungspflicht an und bestimmt, dass der Ausländer mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird, wenn er entgegen dieser Mitwirkungspflicht einen Pass, Passersatz, erforderliche Urkunden, sonstige Unterlagen oder Datenträger nicht vorlegt, aushändigt oder überlässt.

- Nach dem neuen § 85 Absatz 2 AsylG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer im Asylverfahren vor dem BAMF oder im gerichtlichen Verfahren unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um die Anerkennung als Asylberechtigter, die Zuerkennung internationalen Schutzes oder die Feststellung der Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder Absatz 7 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zu erreichen oder um den Widerruf oder die Rücknahme der Anerkennung als Asylberechtigter, der Zuerkennung internationalen Schutzes oder der Feststellung der Voraussetzungen des § 60 Absatz 5 oder Absatz 7 Satz 1 AufenthG abzuwenden.)

Die Länder wurden bei der Erstellung des Diskussionsentwurfs zum Rückführungsverbesserungsgesetzes eng eingebunden und im anschließenden Gesetzgebungsverfahren im Rahmen der Länder- und Verbändebeteiligung und im Bundesrat beteiligt.