



Unterrichtung 20/225

der Landesregierung

Beschlüsse der 222. Innenministerkonferenz vom 04. - 06. Dezember 2024 in Rheinsberg

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



Januar 2025

Mein Zeichen: 222 IMK

**Beschlüsse der 222. Innenministerkonferenz
vom 04. – 06. Dezember 2024 in Rheinsberg**

Sehr geehrter Frau Präsidentin,

beigefügte veröffentlichte Beschlüsse der 222. 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

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder

**vom 04. bis 06.12.24
in Rheinsberg**

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

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 5: Stärkung der kontrollierten freiwilligen Ausreise für Personen, die schwere Straftaten begangen haben

Beschluss:

1. Die IMK bekräftigt, dass bei ausländischen Staatsangehörigen, die aufgrund schwerer Straftaten eine Bedrohung für die öffentliche Sicherheit darstellen, das Ausweisungsinteresse Deutschlands in der Abwägung gegenüber dem individuellen Bleibeinteresse regelmäßig überwiegen wird und eine Aufenthaltsbeendigung herbeigeführt werden muss. Dies gilt auch für Herkunftsländer, bei denen aufgrund der rechtlichen oder tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort eine Rückführung besonders herausfordernd oder rechtlich unmöglich ist. Sie weist ferner darauf hin, dass auch bei Abschiebungsstopregelungen regelmäßig Ausnahmen für die genannte Personengruppe vorgesehen werden.
2. Sie ist der Auffassung, dass sämtliche zur Verfügung stehenden Optionen zur Beendigung des Aufenthalts auszuschöpfen sind, insbesondere in Fällen, in denen rechtliche oder tatsächliche Hindernisse eine Rückführung erschweren. Ein besonderes Augenmerk soll dabei auf die kontrollierte freiwillige Ausreise gelegt werden. Zur Erreichung dieses Ziels betont die IMK die Bedeutung der Informationsvermittlung über die Möglichkeiten der freiwilligen Ausreise innerhalb der Justizvollzugsanstalten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 5

3. Die IMK bittet das BMI zu prüfen, ob eine Erweiterung der §§ 154b StPO, 456a StPO und § 58 AufenthG um eine bundeseinheitliche Regelung für die kontrollierte, freiwillige Ausreise dazu beitragen kann, den Aufenthalt auch solcher ausländischer Straftäter (insbesondere aus der Haft) konsequent zu beenden, für die keine anderen Optionen zur Beendigung ihres Aufenthalts bestehen.
4. Sie bittet das BMI, in ihrer Frühjahrssitzung 2025 über das Veranlasste zu berichten.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu unterrichten.

Protokollnotiz BMI:

Das Thema ist bereits abschließend in den Besprechungen des Arbeitsclusters Beschränkung irregulärer Migration/Rückführung beraten worden. Es fand sich keine Mehrheit unter den Ländern für derartige Rechtsänderungen. Daher sieht BMI bereits vor diesem Hintergrund keine Notwendigkeit, eine Regelung zu entwickeln.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 6: Digitalisierung des Asylverfahrens – Registrierung und Identitätsprüfung ab dem 01.01.25

Beschluss:

1. Die IMK unterstreicht die Bedeutung der Digitalisierung der Migrationsverwaltung und unterstützt die zur technischen Ertüchtigung der Registrierung und Identitätsprüfung eingeleiteten Maßnahmen.
2. Sie stellt fest, dass eine funktionierende Registrierung und Identitätsüberprüfung von Asylsuchenden und unerlaubt eingereisten bzw. unerlaubt aufhältigen Ausländerinnen und Ausländern sowie die Personalisierung von Ankunftsnachweisen und Anlaufbescheinigungen für die Bewältigung des Migrationsgeschehens unverzichtbar sind.
3. Die IMK fordert das BMI auf, die Verwaltungsvereinbarung über die Bund-Länder-Kooperation zur Zusammenarbeit bei der Registrierung bzw. Identitätsüberprüfung bis zur vollständigen Inbetriebnahme der Nachfolgelösungen aufrechtzuerhalten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 6

Protokollnotiz BMI:

Im Zuge der Flüchtlingskrise hat der Bund die Registrierungstechnik für Geflüchtete (PIK) eingeführt, die über einen Rahmenvertrag und eine Kooperationsvereinbarung von allen Ländern und Kommunen abgerufen werden konnte. Diese Verträge laufen zum 31.12.24 aus, weshalb alle Beteiligten seit mehreren Jahren an einer Nachfolgelösung arbeiten. Die Verwaltungsvereinbarung über die Bund-Länder-Kooperation zur Zusammenarbeit im Hinblick auf die Registrierung bzw. Identitätsüberprüfung ist nicht verlängerbar, da der der Verwaltungsvereinbarung zugrundeliegende Rahmenvertrag zwischen BMI und Bundesdruckerei ebenfalls ohne Option der Verlängerung zum 31.12.24 ausläuft.

Der Bund wird während der Test- und Umstellungsphase und bis zur vollständigen Inbetriebnahme der von ihm bereitgestellten Systeme als Nachfolgelösungen durch alle Behörden, längstens bis zum 31.03.25, die Länder im Rahmen seiner Möglichkeiten unterstützen, um eine reibungslose Registrierung zu gewährleisten. Hierzu wird der Bund den aktuellen PIK-Client der Bundesdruckerei für die Länder (kostenpflichtig) aufrechterhalten, die diese Unterstützung benötigen. Dies wurde bereits mit den zuständigen Ländervertretern in der Staatssekretärsrunde am 07.11.24 vereinbart. Als weitere Unterstützung ist die für die Länder die kostenfreie Nutzung der Webanwendung „RegIWeb“ im Registerportal des BVA zur Registrierung möglich, sofern das eigene Fachverfahren zum 31.12.24 noch nicht final ist.

Für eine reibungslose Ablösung der bisherigen PIK durch die neuen Lösungen ist es unumgänglich, dass auch die Länder alle Anstrengungen unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen.

Protokollnotiz MV und SN

Die Absicherung einer komplikationslosen Umstellung der Systeme zur Registrierung und Identitätsüberprüfung ist von zentraler Bedeutung für die Bewältigung des Migrationsgeschehens.

Der Freistaat Sachsen und das Land Mecklenburg-Vorpommern begrüßen daher die Bereitschaft des Bundes zur Aufrechterhaltung des aktuellen PIK-Client der Bundesdruckerei für die Länder.

Zur weiteren Umsetzungsplanung des Umstellungsprozesses in den Ländern bedarf es hierzu jedoch kurzfristig und rechtzeitig vor Auslaufen der Verwaltungsvereinbarung über die Bund-Länder-Kooperation noch konkreter Aussagen zur Ausgestaltung des Weiterbetriebs des aktuellen PIK-Clients, zum Termin der vollumfänglichen Produktivstellung der Nachfolgesysteme, zur Absicherung der Stabilität und Performanz von RegIWeb und zur Kostenübernahme für den Weiterbetrieb des aktuellen PIK-Clients.

Das Engagement aller Beteiligten für eine erfolgreiche Absicherung des Umstellungsprozesses wird ausdrücklich anerkannt.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 7: Speicherung positiver Ergebnisse von polizeilichen Personenfeststellungsverfahren im Ausländerzentralregister

Beschluss:

Die IMK bittet das BMI, einen Vorschlag zu unterbreiten, wie die Voraussetzungen geschaffen werden können, dass im Ausländerzentralregister das positive Ergebnis von polizeilichen Personenfeststellungsverfahren gespeichert werden kann.

Protokollnotiz BMI:

Bevor ein neuer Speichersachverhalt für PVF-Treffer im AZR geschaffen wird, muss das BMI die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen zur Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im AZRG prüfen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 8: Bericht zu Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht zu den Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern“ (Stand: 09.09.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis. Sie stellt die beschleunigende Wirkung von einstweiligen Rechtsschutzverfahren im Hinblick auf sichere Herkunftsstaaten fest.
2. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Protokollnotiz NW:

Zur Vervollständigung des Berichts vom 09.09.24 teilt Nordrhein-Westfalen mit:

„Vor dem Hintergrund des Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder („MPK-Beschluss“) vom 06.11.23 und des daraufhin gemeinsam mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit erarbeiteten Konzepts zur Beschleunigung der Asylverfahren wurden der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Mai dieses Jahres 3 weitere Stellenführungsmöglichkeiten für Richterinnen und Richter zur Verfügung gestellt. Die Verstärkung dient der Einrichtung einer neuen Asylkammer bei dem VG Düsseldorf. Zugewiesen wurden 3 Planstellen, die aus dem Bereich des Justizvollzugs umgesetzt wurden. Die Zuweisung erfolgte mit folgendem Zusatz: „Diese Verstärkungsmaßnahme ist aktuell auf 3 Jahre begrenzt. Im Frühjahr 2027 werde ich die Notwendigkeit einer Verlängerung prüfen.“ Darüber hinaus hat die Landesregierung am 10.09.24 einen Kabinettschluss zum Thema „Nordrhein-Westfalen nach Solingen: Sicherheit, Migration, Prävention – den Worten Taten folgen lassen.“, beschlossen, der unter der Säule „Migration“ u. a. eine Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit zur schnelleren Bewältigung der asylgerichtlichen Verfahren vorsieht. Diese Stärkung soll voraussichtlich durch die stellenplanmäßige Unterstützung der Einrichtung von 3 neuen Asylkammern erfolgen (9 neue Planstellen für Richterinnen und Richter, 6 neue Stellen für Servicekräfte). Haushalterisch soll sie Gegenstand der laufenden Haushaltsaufstellungsverfahren werden. Die genaue Umsetzung ist noch Gegenstand der Meinungsbildung der Landesregierung und der regierungstragenden Fraktionen.“

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 9: Beschleunigung der Asylverfahren

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema „Beschleunigung der Asylverfahren““
(*nicht freigegeben*) (Stand: 10.10.24) zur Kenntnis.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 10: Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Sachstandsbericht des BMI zur Umsetzung der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) zur Kenntnis.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 11: Rechtsmissbrauch Arbeitnehmerfreizügigkeit

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialleistungsbezug“ (Stand: 04.11.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt die Absicht des BMI, die im Bericht thematisierten Gesichtspunkte im Entwurf der zu überarbeitenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU zu berücksichtigen und bittet um zügige Umsetzung in Abstimmung mit den Ländern.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 12: Bericht zur Anwendung der Dublin-III-Verordnung und Verbesserung der Unterstützung von Überstellungen auf dem Luftweg mit Personenbegleitern Luft der Bundespolizei

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht zur Anwendung der Dublin-III-Verordnung und Verbesserung der Unterstützung von Überstellungen auf dem Luftweg mit Personenbegleitern Luft der Bundespolizei“ (Stand: 16.09.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis. Sie bekräftigt ihre Forderung an das BMI, 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 (IMK vom 19. bis 21.06.24 zu TOP 16).
2. Sie bittet das BMI, weiter zu prüfen, inwiefern bei Rückführungen auf dem Luftweg eine stärkere Standardisierung und Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den Landesbehörden und der Bundespolizei erfolgen kann, und zur Frühjahrskonferenz 2025 zu berichten, inwieweit durch verbesserte Planungsprozesse und abgestimmte Protokolle eine frühzeitige Bereitstellung von Begleitkapazitäten und Flugbuchungen sichergestellt werden kann, die das Scheitern unbegleiteter Rückführungen minimiert und Effizienzverluste vermeidet.
3. Die IMK bittet das BMI sicherzustellen, dass – soweit erforderlich - die Bundespolizei bereits ab dem ersten Überstellungsversuch die Überstellung auf dem Luftweg mit Flugbegleitern Luft (PBL) begleitet.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 12

4. Sie bittet das BMI, in ihrer Frühjahrssitzung 2025 über die Ergebnisse der Dublin Task Force zu berichten.

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 ist vielmehr wichtig, dass sich die Länder vor diesem Hintergrund frühzeitig um einen Überstellungstermin bemühen und die rückzuführende Person tatsächlich zum Flughafen zuführen, um im Falle eines Scheiterns zeitnah einen zweiten Versuch der Überstellung durchführen zu können. Dabei sollte stets geprüft werden, ob der zweite Versuch im Wege der Abschiebungshaft gesichert werden kann und/oder die Rückführungsmaßnahme von einem entfernteren Flughafen mit umfangreichem Flugangebot in den Zielstaat durchgeführt wird. Es steht den Ländern frei, Begleitmaßnahmen - auch ohne Hinweis auf eine Gefährdung der Luftsicherheit - in eigener Zuständigkeit, mit eigenem Personal und in eigener Verantwortung zu begleiten; § 71 Absatz 3 Buchstabe 1d 2. Halbsatz AufenthG lässt hierfür ausdrücklich Raum.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 13: Bericht zur Migrationslage in Bezug auf die Westbalkanregion

Beschluss:

Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des BMI über die Maßnahmen, die die Bundesregierung zur Einhegung von Schleusungen in Richtung Kroatien ergriffen bzw. unterstützt hat, zur Kenntnis.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 14: Rückführung von Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen – auch nach Afghanistan und Syrien

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Rückführung von Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen - auch nach Afghanistan und Syrien‘“ (Stand: 25.10.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie unterstützt den Einsatz des BMI für Änderungen der Rückführungsrichtlinie, um unnötige Hemmnisse für Abschiebungen von Straftätern und Gefährdern zu überwinden.
3. Die IMK begrüßt die Anstrengungen der Bundesregierung, Rückführungen nach Afghanistan und Syrien für schwere Straftäter und Gefährder zu ermöglichen.
4. Sie betrachtet die Ende August 2024 durchgeführte Abschiebungsmaßnahme nach Afghanistan als Auftakt regelmäßiger Rückführungen nach Afghanistan und bittet die Bundesregierung, für eine Verstetigung der Maßnahmen Sorge zu tragen und weiterhin alle rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, um Rückführungen nach Afghanistan sowie in Anrainerstaaten zu ermöglichen und dabei auch Teilregionen und Überführungen passagenweise auch auf dem Landweg zu berücksichtigen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 14

5. Die IMK bekräftigt ihre Erwartung, dass auch für 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 betont, dass die Bundesregierung aufgefordert bleibt, für die Vorbereitung von Rückführungen alle verfügbaren Berichte und Erkenntnisse zu einem möglichst umfassenden Lagebild zusammenzuführen und Rückführungsmaßnahmen unter Berücksichtigung auch aktueller Lageveränderungen und auf der Grundlage einer differenzierten Betrachtung der einzelnen Regionen Syriens konkret weiter zu betreiben.
6. Die IMK bittet das BMI, in der Frühjahrssitzung 2025 zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 15 i. V. m. 16: Handlungserfordernisse und dringend erforderliche Neuregelungen nach den vergangenen Terroranschlägen

Beschluss:

1. Die IMK stellt mit Besorgnis fest, dass die Terrorgefahr in der Bundesrepublik Deutschland nach wie vor hoch ist und eine große Gefahr für die innere Sicherheit Deutschlands darstellt. Zuletzt haben insbesondere schwere Gewalttaten, vollendete oder geplante islamistische Terrorakte wie in Mannheim, Solingen, München oder Berlin dies sehr deutlich gemacht. Diese Terrorakte verdeutlichen, dass die Sicherheitsbehörden im Kampf gegen den Terrorismus besser und zielgerichteter aufgestellt sein müssen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 15 und 16

2. Sie weist vor diesem Hintergrund - wie zuletzt bereits in ihren Beschlüssen vom 21.06.24 (u. a. zu TOP 63, 102 und 103 sowie zu TOP 94 und 95) - erneut mit Nachdruck darauf hin, dass es zur Stärkung der inneren Sicherheit neben entschlossenem Handeln der Sicherheitsbehörden auch zusätzlicher Anstrengungen und auch Befugnisse der Sicherheitsbehörden bedarf, die den aktuellen Herausforderungen gerecht werden. Es bleibt daher inakzeptabel, dass die Sicherheitsbehörden der Bundesrepublik Deutschland auf Bundes- und auf Landesebene derzeit unter anderem bei der Identifikation von Bedrohungslagen durch beispielsweise Akteure des islamistischen Terrorismus größtenteils auf Hinweise auswärtiger Dienste angewiesen sind.
3. Die Speicherung von IP-Adressen und Verkehrsdaten sowie angemessene Mindestspeicherfristen sind oftmals das einzige und entscheidende Mittel, um Terrorakte, wie beispielsweise den in Solingen, noch zu verhindern. In zahlreichen Fällen war und ist es derzeit so, dass schwerste Straftaten nur durch Hinweise ausländischer Nachrichtendienste auf IP-Adressen verhindert oder aufgeklärt werden können. Die IMK fordert die Bundesregierung daher erneut 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, sicherzustellen. Diese Möglichkeit hat der EuGH ausdrücklich für zulässig erklärt. Sie fordert sie ergänzend zum Beschluss der IMK vom 19. bis 21.06.24 zu TOP 94 und 95 die gesetzliche Umsetzung einer Mindestspeicherfrist von sechs Monaten.
4. Die IMK stellt fest, dass die umfassenden Bedenken der Innen- und Justizressorts der Länder gegen den Entwurf eines „Gesetzes zur Regelung des Einsatzes von Verdeckten Ermittlern (VE) und Vertrauenspersonen (VP) sowie zur Tatprovokation“ und die konstruktiven Änderungsvorschläge des Bundesrates durch das federführende BMJ und die Bundesregierung nicht berücksichtigt wurden. Sie stellt fest, dass die aktuelle Fassung des Gesetzentwurfs eine aus polizeifachlicher Sicht nicht hinnehmbare Beeinträchtigung verdeckter personaler Ermittlungen und damit der Bekämpfung von insbesondere schwerer und Organisierter Kriminalität in Deutschland bedeuten würde. Sie fordert den Bund daher auf, den Gesetzentwurf in dieser Form nicht mehr weiter zu verfolgen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 15 und 16

5. Sie stellt fest, dass die kürzlich beschlossene Verschärfung des Waffenrechts zusätzliche Möglichkeiten einräumt, Waffen- bzw. Messerverbote zu erlassen und auszuweiten, so dass der Kontrolldruck bzw. das Entdeckungsrisiko deutlich erhöht worden ist. Gleichwohl bittet sie den Bund zu prüfen, ob im Strafgesetzbuch und im Jugendgerichtsgesetz für geeignete Delikte ein Verbot des Führens von Waffen und Messern als Maßregel der Sicherung und Besserung eingeführt werden kann.
6. Sie betont, dass die Nachrichtendienste einen wichtigen Baustein beim behördlichen Handeln zur Gewährleistung der inneren Sicherheit bilden und dazu Rechtsgrundlagen auf der Höhe der Zeit benötigen. Sie bittet das BMI um einen Sachstandsbericht zu den Inhalten und dem Zeitplan des Gesetzgebungsverfahrens zum zweiten Teil der Reform des Nachrichtendienstrechts. Im Übrigen müssen die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verbliebenen Möglichkeiten dringend gesetzgeberisch genutzt werden.
7. Die IMK nimmt in diesem Zusammenhang die weiteren Beschränkungen der Befugnisse des Bundesnachrichtendienstes durch den jüngst ergangenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 08.10.24 (1 BvR 1743/16 und 1 BvR 2539/16) mit Sorge zur Kenntnis. Sie spricht sich für eine an den Sicherheitsinteressen Deutschlands orientierte Neuregelung innerhalb der durch das Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Frist aus.
8. Um nachhaltig eine Verbesserung der Inneren Sicherheit und der Terrorismusbekämpfung zu erreichen, hält die IMK darüber hinaus zwingend weitere gesetzgeberische Maßnahmen für notwendig. Sie fordert den Bund auf, das betreffende Rechtsetzungsvorhaben schnellstmöglich weiter zu betreiben entweder durch Anrufung des Vermittlungsausschusses zum Gesetz zur Verbesserung der Terrorismusbekämpfung oder erneute Einbringung einer entsprechenden Gesetzesvorlage mit dem Ziel, zügig
 - ausdrückliche Rechtsgrundlagen im Bundespolizeigesetz, Bundeskriminalamtsgesetz und in der Strafprozessordnung zu schaffen, um
 - einen nachträglichen biometrischen Abgleich von Daten, über die die Polizei rechtmäßig verfügen darf, mit im Internet frei zugänglichen Bild- und Audiodaten zu ermöglichen, ohne dabei Restriktionen zu regeln, die verfassungsrechtlich nicht notwendig sind,

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 15 und 16

- eine einzelfallbezogene verfahrensübergreifende automatisierte Recherche und Analyse von Daten zu ermöglichen,
 - die verfassungs- und datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz biometrischer Gesichtserkennung in Echtzeit (Kombination von Videoüberwachung im öffentlichen Raum und Echtzeitabgleich mit Fahndungsdatenbeständen) zu klären und die technischen Aufwände zu erheben und
 - für Körperschaften und Vereine, die ihren Finanzbedarf in erheblichem Umfang aus Quellen im Ausland decken und bei denen Extremismusverdacht besteht, eine Pflicht zur Offenlegung unmittelbarer und mittelbarer ausländischer Finanzierungsquellen gegenüber den zuständigen Sicherheits- und Finanzbehörden einzuführen.
9. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 17: Ausländische Einflussnahme zum Schutz der Inneren Sicherheit effektiver bekämpfen

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass sich Social Media-Anwendungen, bei denen nicht auszuschließen ist, dass Nutzerdaten in den Machtbereich fremder – nicht-westlicher – Regierungen gelangen, rasant verbreiten. Dies gilt insbesondere für die Kurzvideo-Plattform TikTok. Neben einer damit einhergehenden potentiellen Ausspähung vieler Menschen in Deutschland besteht das Risiko, dass diese Daten unter Verwendung von nutzerbasierten Algorithmen zur staatlich gelenkten Desinformation genutzt werden können. Damit gehen erhebliche Gefahren für die Innere Sicherheit in Deutschland und die freiheitliche demokratische Grundordnung einher.
2. Sie bittet daher das BMI, eine vertiefte Prüfung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sowie der Transparenz- und Aufsichtsregeln für Social Media-Anwendungen aus – nicht-westlichen – Drittstaaten und deren Einhaltung zu veranlassen, erforderlichenfalls Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen und hierzu in ihrer Frühjahrssitzung 2025 zu berichten.
3. Die IMK bittet das BMI zudem, in Abhängigkeit vom Prüfergebnis zu Ziffer 6 Buchstabe b des Beschlusses der IMK-Sondersitzung vom 07.05.24, sich innerhalb der Bundesregierung für eine Prüfung einzusetzen, welche Anpassungen des Strafrechts zur besseren Erfassung der systematischen Verbreitung von Falschmeldungen, insbesondere zum Schutz des demokratischen Systems, möglich sind.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 18: Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden an realen Bedrohungslagen ausrichten und eine Sicherheitsgesamtrechnung beauftragen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema ‚Eingriffsbefugnisse der Sicherheitsbehörden an realen Bedrohungslagen ausrichten und eine Sicherheitsgesamtrechnung beauftragen‘“ (Stand: 29.10.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie nimmt nochmals ausdrücklich Bezug auf ihren Beschluss vom 21.06.24 zu TOP 57 und betont, dass es aus ihrer Sicht ausgeschlossen ist, sicherheitsbehördliche Eingriffsbefugnisse getrennt von den dadurch geschützten Rechtsgütern und dem dadurch ermöglichten Maß an Sicherheit zu betrachten. Vor diesem Hintergrund ist die durch das BMI im vorliegenden Bericht nochmals bestätigte inhaltliche Ausrichtung der beauftragten Überwachungsgesamtrechnung umfänglich verfehlt und mit Blick auf sowohl innen- als auch außenpolitische Sicherheitsinteressen der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bürgerinnen und Bürger ein völlig falsches Signal, in einer Zeit, in der es notwendig ist, eine sicherheitspolitische Zeitenwende zu vollziehen.
3. Sie fordert das BMI daher auf, das Projekt der Überwachungsgesamtrechnung auch dann, wenn das Gutachten Anfang des Jahres 2025 vorliegen sollte, nicht mehr weiterzuverfolgen und sich in diesem Sinne mit dem BMJ zu verständigen.
4. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Protokollnotiz BMI:

Die Überwachungsgesamtrechnung ist beim Max-Planck-Institut beauftragt und wird im Januar 2025 vorgelegt werden. Der weitere Umgang damit ist nach Vorlage zu entscheiden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 20: Gesetzesvorhaben „Gemeinsame Zentren“

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Abschlussbericht der Bund-Länder-AG „Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren““ (Stand: 04.09.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass sich die Praxis der Zusammenarbeit in den Gemeinsamen Zentren, insbesondere dem GTAZ, bewährt und keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgezeigt hat.
3. Die IMK betont, dass die in den Zentren vertretenen Behörden ausschließlich im Rahmen ihrer bestehenden, landes- oder bundesgesetzlich eingeräumten (Datenübermittlungs-)Befugnisse tätig werden und insoweit lückenlos der Kontrolle durch die jeweils zuständigen Aufsichts- und Kontrollgremien unterstehen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 23: Frühzeitige Vernichtung von sichergestellten Betäubungsmitteln rechtssicher regeln

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass in Folge der intensiven Ermittlungen und der Ermittlungserfolge im Bereich der Drogenkriminalität immer häufiger sehr große Mengen an Betäubungsmitteln und hierbei insbesondere Kokain sichergestellt werden, die derzeit als Beweismittel bis zum Abschluss der strafrechtlichen Verfahren als Asservate eingelagert werden müssen.
2. Sie nimmt mit Besorgnis zur Kenntnis, dass die Einlagerung dieser Großmengen sichergestellter Betäubungsmittel ein stetig steigendes Sicherheitsrisiko darstellt, da durch den hohen Erlös der illegalen Substanzen ein verstärktes Rückgewinnungsbestreben der organisierten Kriminalität zu erwarten ist.
3. Die IMK weist darauf hin, dass die zuständigen Behörden, wie beispielsweise der Zoll, aber auch die Polizei, schon jetzt an räumliche Kapazitätsgrenzen kommen und sich zukünftig in diesem Bereich eine Überforderung abzeichnet, weil die Lagerung beschlagnahmter Betäubungsmittel logistisch, finanziell und personell aufwändig ist und damit erhebliche Finanzmittel bindet.
4. Sie hält die frühzeitige Vernichtung von sichergestellten illegalen Drogen im Rahmen eines kontrollierten und rechtskonform dokumentierten Verfahrens durch staatliche Behörden, bevor ein Strafverfahren vollständig abgeschlossen ist, für eine erforderliche Maßnahme, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden und verfahrenswirtschaftlich auf die durch Ermittlungserfolge entstehenden, zunehmenden Sicherstellungsmengen von Betäubungsmitteln zu reagieren.
5. Die IMK fordert daher das BMI auf, sich gegenüber dem BMJ dafür einzusetzen, dass eine rechtssichere und die Beweisführung in Strafverfahren nicht beeinträchtigende strafverfahrensrechtliche Möglichkeit zur frühzeitigen Vernichtung von sichergestellten Betäubungsmitteln geschaffen wird.
6. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 24 und 25: Zwischenbilanz in der Bekämpfung von Geldautomatensprengungen – Konsequente Fortführung von Repression und Prävention – Ausbau staatenübergreifender Zusammenarbeit – Intensivierung der Kooperationen mit Banken und Kreditwirtschaft

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Bericht des BMI zum Thema „Konzeption Geldautomatensprengungen“ (Stand: 12.09.24) (*freigegeben*) über den Stand der Umsetzungsmaßnahmen zur Kenntnis und begrüßt die bundesweite positive Entwicklung der Fallzahlen von Geldautomatensprengungen zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass die Ursachen für den Fallzahlenrückgang multifaktoriell sind. Sie erkennt in den vielfältigen und umfassenden polizeilichen Einsatz-, Fahndungs- und Ermittlungsmaßnahmen, in den Kooperationen mit den Banken und dem Kreditwesen und deren Bereitschaft, in Sicherheitstechnik zu investieren sowie in der länder- und staatenübergreifenden polizeilichen Zusammenarbeit Faktoren, die mitursächlich für den Fallzahlenrückgang sind.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 24 und 25

3. Vor dem Hintergrund der gestiegenen Gefährlichkeit der Taten durch die Verwendung von Festsprengstoffen und die Auswahl von Tatobjekten, die von Menschen bewohnt werden, betont die IMK die Notwendigkeit, dem Kriminalitätsphänomen auch weiterhin mit der erforderlichen Aufmerksamkeit zu begegnen und es intensiv und konsequent zu bekämpfen. Trotz aktuell rückläufiger Fallzahlen müssen alle verantwortlichen Stellen ihre Maßnahmen weiter auf hohem Niveau fortführen.
4. Sie bittet das BMI, in ihrer Frühjahrssitzung 2026 erneut über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen zu berichten.

Protokollnotiz BE:

Berlin fordert weiterhin verpflichtende gesetzliche Regelungen für Banken und Kreditwirtschaft. Aufgrund der gefährlichen Sprengstoffsubstanzen hält Berlin freiwillige Maßnahmen für unzureichend.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 26: Schutz des jüdischen Lebens in Deutschland

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den aktualisierten „Bericht der AG Einsatz zum Schutz des jüdischen Lebens in Deutschland -VS-NfD-“ (Stand: 07.06.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass die Aktualisierung gegenüber dem letzten Berichtsstand vom 03.07.23 insbesondere aufgrund des Anschlags der Terrororganisation HAMAS gegen den Staat Israel am 07.10.23 erfolgte. Dieser stellt eine Zäsur für den Staat Israel und das gesamte jüdische Leben in der Bundesrepublik Deutschland dar.
3. Die IMK begrüßt, dass sich als unmittelbare Auswirkung sowohl der Austausch zwischen den mit der Sicherheit des jüdischen Lebens in Deutschland betrauten Behörden und Vertretenden jüdisch/israelischer Einrichtungen, jüdischen Gemeindemitgliedern, Betroffenen von Straftaten sowie thematisch befassten Nichtregierungsorganisationen als auch die Einsatzmaßnahmen zum Schutz jüdischen Lebens in Deutschland weiter intensiviert haben.
4. Sie beauftragt den AK II, bei Feststellung einer veränderten Gefährdungsbewertung und daraus gegebenenfalls resultierenden veränderten Maßnahmen zum Schutz jüdischen Lebens im Bund und in den Ländern den vorliegenden Bericht zu überprüfen und anzupassen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 27: Regelungsbedarf beim Einsatz automatisierter Kennzeichenlesesysteme (AKLS) zu Zwecken der Strafverfolgung (§ 163g StPO)

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Abschlussbericht der BLOAG „Regelungsbedarf beim Einsatz automatisierter Kennzeichenlesesysteme (AKLS) zu Zwecken der Strafverfolgung (§ 163g StPO)“ -VS-NfD-“ (Stand: 21.08.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt aufgrund der vorgelegten Beispiele und Erfahrungen fest, dass ein fachpraktischer Bedarf für den Einsatz von AKLS im Aufzeichnungsmodus zu Strafverfolgungszwecken besteht und diesem mit der Einführung des § 163g StPO im Jahr 2021, insbesondere bezüglich der Bekämpfung schwerer Kriminalität mit konspirativen Reisebewegungen, noch nicht hinreichend Rechnung getragen wurde.
3. Die IMK ist der Auffassung, dass unter Zugrundelegung strenger Maßstäbe für die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit eine verfassungskonforme Ausgestaltung eines Tatbestandes für den Einsatz von automatisierten Kennzeichenlesesystemen im Aufzeichnungsmodus zu Strafverfolgungszwecken in der Strafprozessordnung möglich ist.
4. Sie betont in diesem Zusammenhang, dass mit dem im Abschlussbericht skizzierten rechtlichen Rahmen für den Aufzeichnungsmodus sichergestellt wäre, dass keine anlasslose großflächige Speicherung von Kfz-Kennzeichen erfolgen wird.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren und zu bitten, gesetzgeberische Maßnahmen für den Einsatz automatisierter Kennzeichenlesesysteme im Aufzeichnungsmodus zu Strafverfolgungszwecken zu initiieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 28: Versorgung von Beamtinnen und Beamten bei qualifizierten Dienstunfällen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Versorgung von Beamtinnen und Beamten bei qualifizierten Dienstunfällen“ (Stand: 10.09.24) (*nicht freigegeben*) und die darin enthaltenden Handlungsempfehlungen zur Kenntnis.
2. Sie betont, dass die Unfallfürsorge für die im Bund und in den Ländern tätigen Polizeibeamtinnen und -beamten und deren Hinterbliebene insbesondere vor dem Hintergrund tätlicher Angriffe und Gewalt gegen Einsatzkräfte von hoher Bedeutung ist.
3. Die IMK beauftragt den AK I, gegebenenfalls unter Einbeziehung des AK VI, vor dem Hintergrund, dass Polizeibeamtinnen und -beamte der erhöhten Gefahr ausgesetzt sind, einen qualifizierten Dienstunfall zu erleiden, eine Musterformulierung für eine Harmonisierung der Regelungen von Bund und Ländern zu erarbeiten.
4. Sie weist darauf hin, dass bei einer etwaigen Fortentwicklung des versorgungsrechtlichen Hinterbliebenenbegriffs die versorgungsrechtliche Gesamtsystematik zu betrachten ist und empfiehlt in diesem Fall zumindest eine bundeseinheitliche Definition des Hinterbliebenenbegriffs zu thematisieren.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die FMK über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 30: Technische Unterwegskontrolle

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht zur Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollV) – Einführung eines software- basierten Erfassungs- und Auswertungssystems durch den Bund“ (Stand: 23.05.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt, dass das Land Rheinland-Pfalz das Fachkonzept für eine Webanwendung zur Erfassung und Auswertung von Schwerlastverkehrskontrollen für die Polizei Rheinland-Pfalz (VERUMA) den anderen Ländern und dem Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM) zur eigenen Verwendung zur Verfügung stellt. Dies kann zu einer Erleichterung bei der Erfassung der Berichtspflichten nach der TechKontrollV beitragen.
3. Die IMK stellt zur BR-Drucksache 348/23 klar, dass die technischen Anforderungen für den Austausch von Kontrollfalldaten nicht mit den prognostizierbaren technischen Anforderungen an eine Software zur reinen statistischen Erfassung vergleichbar, sondern prognostisch geringer sind und bekräftigt die Forderung aus der BR-Drucksache 453/22(B).
4. Sie stellt fest, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) trotz mehrjähriger Bestrebungen der Länder auf Fachebene seiner Verantwortung nicht nachkommt.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die VMK über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Protokollnotiz BMI:

Gemäß TechkontrollV kann die alleinige Finanzierung einer Erfassungssoftware mit Bundesmitteln nicht in Betracht kommen. Bislang konnte kein Einvernehmen über eine anteilige Finanzierung hergestellt werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 32: Strafrechtliche Verfolgung illegalen Glücksspiels

Beschluss:

1. Die IMK ist der Auffassung, dass illegales Glücksspiel in Deutschland stärker sanktioniert und die Anwendbarkeit deutschen Strafrechts auch auf ausländische Glücksspielanbieter klargestellt bzw. ausgeweitet werden sollte, um die Ziele des § 1 des Glücksspielstaatsvertrages von 2021 zu erreichen. Sie teilt ausdrücklich nicht die Überlegungen zu einer Entkriminalisierung des Phänomens im „Eckpunktepapier des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) zur Modernisierung des Strafgesetzbuches“ aus November 2023.
2. Sie hält es für erforderlich sicherzustellen, dass rechtswidrige Handlungen von ausländischen Glücksspielanbietern mit Zielrichtung auf den deutschen Markt in ausreichendem Maße aufgedeckt, konsequent verfolgt und angemessen bestraft werden.
3. Die IMK hält es ferner für erforderlich, die konsequente Strafverfolgung im Bereich des terrestrisch betriebenen illegalen Glücksspiels durch eine Anpassung des § 284 StGB insbesondere zur Beseitigung von Beweisschwierigkeiten im Bereich der sogenannten Fun-Games-Automaten zu ermöglichen.
4. Sie bittet daher das BMI, innerhalb der Bundesregierung darauf hinzuwirken, die strafrechtliche Verfolgbarkeit illegalen Glücksspiels hinreichend zu gewährleisten. Hierzu hält es die IMK für erforderlich, dass die Bundesregierung die folgenden Punkte näher prüft:
 - a. Anwendung deutschen Strafrechts auf ausländische Anbieter illegaler Online-Glücksspiele bei Eröffnung ihres Angebotes für den deutschen Markt,

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 32

- b. Anpassung des § 284 StGB zur Beseitigung von Beweisschwierigkeiten im Zusammenhang mit terrestrisch betriebenem illegalem Glücksspiel (insbesondere sogenannter Fun-Games-Automaten),
 - c. Erhöhung des Strafrahmens des § 284 Absatz 1 StGB auf bis zu fünf Jahre und des § 284 Absatz 3 auf bis zu zehn Jahre,
 - d. Aufnahme des § 284 StGB in den Katalog des § 100a StPO sowie weiterer strafprozessualer Ermittlungsmaßnahmen.
5. Die IMK bittet die JuMiKo um Prüfung der Schaffung von Schwerpunktzuständigkeiten innerhalb der Staatsanwaltschaften und gegebenenfalls Schwerpunktstaatsanwaltschaften für illegales (Online-) Glücksspiel.
 6. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz BY, SN und SH:

Bayern, Sachsen und Schleswig-Holstein begrüßen eine Verbesserung der Bekämpfungsmöglichkeiten im Bereich des illegalen Glücksspiels. Allerdings dürfen Rechtsänderungen nicht zu einer Verdachtsstrafbarkeit führen. Auch sollte Verbesserungspotential der zugrundeliegenden gewerberechtlichen Regelungen geprüft werden. Ob sich eine Erhöhung des Strafrahmens in die Gesamtsystematik des Strafrechts einfügt, sollte kritisch hinterfragt werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 33: Missbrauch von Vorsorgevollmachten

Beschluss:

1. Die IMK nimmt die Ergebnisse der Bund-Länder-Umfrage „Missbrauch von Vorsorgevollmachten“ (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und stellt fest, dass ein hohes Dunkelfeld anzunehmen ist, was die quantitative und qualitative Einordnung, Priorisierung und Entwicklung von Bekämpfungsansätzen erschwert.
2. Sie hält es daher für erforderlich, zunächst bundesweit einheitlich die verschiedenen Facetten des Deliktsphänomens zu identifizieren und gemeinsame Handlungserfordernisse zur Verbesserung der Erkenntnislage zu entwickeln.
3. Die IMK beauftragt vor dem Hintergrund der unbekannt Dimension eines Dunkelfeldes den AK II, die notwendigen Schritte zu initiieren, um in einem ersten Schritt ein valides Lagebild zu generieren.
4. Ziel muss es insbesondere sein, dass Dunkelfeld aufzuhellen, um eine qualitative und quantitative Einordnung, Priorisierung und Entwicklung von Bekämpfungsansätzen vorzunehmen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 33

5. Zur Aufhellung des Deliktfeldes ist eine verstärkte Zusammenarbeit der Polizeibehörden der Länder bei der Bekämpfung des Missbrauchs von Vorsorgevollmachten erforderlich. Vor diesem Hintergrund beauftragt die IMK den AK II, bis spätestens zur Herbstsitzung 2025 einen Bericht vorzulegen und in diesem Zuge insbesondere folgende Maßnahmen zu prüfen:
- Die Erarbeitung und Abstimmung einer einheitlichen Datenerhebung als Grundlage für einen regelmäßigen Datenaustausch zwischen den Ländern.
 - Die Erarbeitung einer gemeinsamen Informations- und Aufklärungskampagne von Bund und Ländern zur Aufklärung und Sensibilisierung schutzbedürftiger Erwachsener sowie Bürgerinnen und Bürger über die Risiken und Potenziale von z. B. Vorsorgevollmachten und zur Aufklärung über Präventionsmaßnahmen gegen Missbrauch.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 34: Weiterentwicklung der Prozessabläufe im Bereich der Hinweisbearbeitung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „7. Sachstandsbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) ‚Weiterentwicklung der Prozessabläufe im Bereich der Hinweisbearbeitung von sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche‘ -VS-NfD-“ (Stand: 31.07.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie betont weiterhin die Notwendigkeit einer fortlaufenden Prüfung und Anpassung in organisatorischer, personeller und technischer Hinsicht.
3. Die IMK hält in diesem Zusammenhang die im Bericht aufgezeigten Handlungserfordernisse, insbesondere die technische Optimierung der Vorgangsübermittlung und -entgegennahme sowie damit einhergehend den fortlaufenden Aufwuchs von fachlichem und technischem Personal für ausschlaggebend, um der prognostizierten, anhaltenden Steigerung der Fallzahlen standhalten zu können.
4. Sie betont die Bedeutung des fachlichen Austauschs im Rahmen der bestehenden Kooperationsformate, wie den Sachbearbeiter-Tagungen und die damit einhergehende intensivierete Zusammenarbeit mit den Generalstaatsanwaltschaften, um auftretende Phänomene zügig behandeln zu können.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 34

5. Die IMK bittet das BMI, die Konsolidierung der Hinweisbearbeitung im BKA unter Beachtung der Bedarfe der NCMEC-Bereiche hinsichtlich
 - Optimierung der Entitätenverknüpfung und sowie die Erstellung einer Vorgangsdokumentation,
 - Workflow-Optimierung bezüglich Vorgangs- und Beweismittelübertragung sowie
 - Harmonisierung der Verfahren der zentralen Bereiche ZMI, DES und NCMEC voranzutreiben, um Mehraufwände in der Bearbeitung von Hinweiseingängen im Bund und in den Ländern zu minimieren.
6. Sie beauftragt den AK II, zu ihrer Herbstsitzung 2025 erneut zu berichten.

Protokollnotiz BB und SN:

Brandenburg und Sachsen stellen zu Ziffer 2 und Ziffer 3 fest, dass auch das Szenario begrenzter Personalressourcen zu beachten ist. Die Gesamtpriorisierung zum Personaleinsatz bleibt Länderangelegenheit. Insoweit kommt dem Beschluss keine Vorfestlegung zu.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

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

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Umsetzung der Istanbul-Konvention - Verbesserung des Gewaltschutzgesetzes“ (Stand: 09.10.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, zu ihrer Frühjahrssitzung 2025 erneut zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 36: Auswirkungen der KI-Verordnung der EU auf die Polizei

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Auswirkungen der KI-Verordnung der EU auf die Polizei - VS-NfD-“ (Stand: 07.08.24) (*nicht freigegeben*) mit den zugehörigen Anlagen zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt die im Bericht zusammengestellten ersten Handlungsempfehlungen und sieht darin eine Grundlage für die eigenverantwortliche Erfassung und Klassifizierung der bestehenden und geplanten KI-Systeme bei den Polizeien der Länder und des Bundes.
3. Die IMK sieht im Einsatz von KI eine große Chance, die Polizeiarbeit deutlich effizienter zu gestalten.
4. Sie hält es für unabdingbar, dass die nationale Umsetzung zu keinen über die KI-Verordnung hinausgehenden Beschränkungen bei der Nutzung von KI-Systemen durch die Polizei führt.
5. Die IMK erkennt die Notwendigkeit der fortlaufenden Befassung mit der KI-Verordnung der Europäischen Union und begrüßt die Fortsetzung der Arbeit, insbesondere in der Bewertung polizeilicher Anwendungsfälle und Themenfelder, wie etwa für die Bereiche Einsatz, Führungs- und Einsatzmittel und Verkehr, sowie in der Präzisierung der rechtlichen Anforderungen und Anpassungsbedarfe im Umgang mit KI.
6. Sie beauftragt den AK II, zu ihrer Frühjahrsitzung 2025 die ersten Überlegungen einer polizeilichen KI-Strategie in einem fortgeschriebenen Bericht zu konkretisieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 37: Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken auf die Strafverfolgungsbehörden

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht der BLAG „Auswirkungen der Legalisierung von Cannabis zu Genusszwecken auf die Strafverfolgungsbehörden““ (Stand: 15.08.24) *(nicht freigegeben)* zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass die zu erwartenden Mehraufwände einer Quantifizierung der durch das CanG für die Strafverfolgungsbehörden entstehenden Anforderungen und Aufwände nicht im Verhältnis zu dem zu erwartenden Mehrwert stehen. Die IMK spricht sich daher im Hinblick auf die künftigen Arbeiten der BLAG dafür aus, den Schwerpunkt auf die Darstellung einer qualitativen Aufwandsbeschreibung sowie den daraus zu entwickelnden Lösungsansätzen und Handlungsempfehlungen zu legen.
3. Die IMK bekräftigt abermals ihre Auffassung, dass die Legalisierung von Cannabis sowie die Erhöhung des THC-Grenzwertes auf 3,5 ng/ml im StVG negative Auswirkungen auf die Verkehrssicherheit und eine Mehrung polizeilicher Aufgaben erwarten lassen. Sie rechnet mit einer steigenden Anzahl von berauschten Verkehrsteilnehmenden und in der Folge einer Zunahme schwerer Verkehrsunfälle.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 37

4. Sie spricht sich für die Herabsetzung auf den vorher geltenden, analytischen THC-Grenzwert von 1,0 ng/ml für die Teilnahme am Straßenverkehr aus, um den Zielen des Verkehrssicherheitsprogramms 2021 bis 2030 der Bundesregierung im Sinne der „Vision Zero“ gerecht zu werden und Menschenleben im Straßenverkehr konsequent zu schützen.
5. Die IMK hält die im Bericht dargelegten Parameter für eine bundesweite statistische Erfassung mit Blick auf Cannabis im Straßenverkehr in den Bereichen Verkehrsüberwachung und Verkehrsunfalllage für geeignet, um die Auswirkungen der Cannabislegalisierung im Verkehrsbereich künftig im Bundeslagebild „Drogen im Straßenverkehr“ aussagekräftig darzustellen.
6. Sie bittet die Länder, die statistische Datenerfassung nach den unter Ziffer 3.3 des Berichts genannten Parametern in eigener Zuständigkeit zu gewährleisten und der DHPol zur turnusgemäßen zweijährigen Erstellung des Bundeslagebilds „Drogen im Straßenverkehr“ zur Verfügung zu stellen.
7. Die IMK beauftragt den AK II, seine Arbeiten fortzusetzen und ihr zur Frühjahrssitzung 2025 erneut zum Sachstand zu berichten.
8. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Protokollnotiz BB und SH:

Die Legalisierung von Cannabis ist eine weitreichende gesellschaftliche Entscheidung, deren Auswirkungen auf unsere Gesellschaft mit großer Sorgfalt und Transparenz beobachtet und bewertet werden muss. Zur Frühjahrssitzung der IMK 2025 soll eine erste polizeiliche Bilanz zu den Auswirkungen der Legalisierung vorgelegt werden (221. IMK TOP 36 Ziffer 3). Die IMK sieht derzeit erhebliche Gefahrenpotenziale für die Verkehrssicherheit (vgl. 220. IMK TOP 28 Ziffer 3 und 4; 221. IMK TOP 36 Ziffer 2), die sich in der Unfalllage und den Ergebnissen der Verkehrsüberwachung zeigen könnten.

Zur Abwehr dieser Gefahren prognostiziert die IMK erhöhte Aufwände für die Polizei, da verstärkte Kontrollmaßnahmen notwendig werden (219. IMK TOP 84 Ziffer 2; 220. IMK TOP 28 Ziffer 3). Eine Intensivierung der Verkehrsüberwachung könnte das Hellfeld an drogenbedingten Verkehrsverstößen vergrößern. Aussagen über eine Veränderung im Dunkelfeld sind mit der Erhebung der Zahlen an festgestellten Verkehrsverstößen jedoch nicht möglich. Sollten die Unfallzahlen stabil bleiben, könnte dies auf die Wirkung der verstärkten Überwachung oder auch auf ein tatsächlich geringeres Gefahrenpotenzial der Legalisierung hindeuten - entgegen bisherigen Annahmen.

Quantitative Daten zur Verkehrsüberwachungstätigkeit selbst werden der IMK durch diesen Beschluss in Ziffer 2 und 5 auch künftig nicht zur Verfügung stehen. Damit fehlen belastbare Grundlagen, um die Auswirkungen der Legalisierung auf die Verkehrssicherheit sowie eine mögliche zusätzliche Belastung der Polizei valide zu bewerten. Als angemessene Messmethoden im Verhältnis zum in Ziffer 2 angenommenen Mehraufwand könnten regional begrenzte Studien oder repräsentative Stichproben in Betracht gezogen werden, um eine differenzierte Analyse zu ermöglichen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 38: Nationale Polizeiliche OK-Bekämpfungsstrategie

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht zum Stand der Arbeiten zur Nationalen Polizeilichen OK-Bekämpfungsstrategie (Schreiben BKA vom 03.08.24 -VS-NfD-) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass insbesondere die Kasuistik - über die statistische Erhebung hinaus - ein wesentliches Element darstellt, um die Lagedarstellung im Bereich der Organisierten Kriminalität (OK) und der Schweren strukturellen Kriminalität (SsK) zu verbessern und beauftragt den AK II mit der entsprechenden Weiterentwicklung.
3. Die IMK begrüßt die Durchführung einer ergänzenden qualifizierten Umfangsschätzung der SsK und die Erarbeitung eines Index „OK-Bedrohungspotential“ im Projekt AURORA. Sie beauftragt den AK II mit der entsprechenden Umsetzung.
4. Sie unterstützt den Vorschlag, im Jahr 2025 zunächst eine Fortschreibung der Nationalen Polizeilichen OK-Bekämpfungsstrategie vorzunehmen und hierbei insbesondere die Entwicklungen auf internationaler Ebene (SOCTA, EMPACT, EU-OK-Strategie) zu berücksichtigen, um nationale und internationale Schwerpunktsetzungen noch intensiver zu verzahnen.
5. Die IMK befürwortet, eine Evaluierung der Nationalen Polizeilichen OK-Bekämpfungsstrategie erst nach erfolgter erstmaliger Fortschreibung im Jahr 2025 durchzuführen und beauftragt den AK II mit der entsprechenden Vorlage nach Finalisierung.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 39: Einführung eines Verbots der Erstattung von Lösegeldzahlungen durch Cyberversicherungen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Abschlussbericht der Bund-Länder-Projektgruppe (BLPG) ‚Einführung eines Verbots der Erstattung von Lösegeldzahlungen durch Cyberversicherungen‘ -VS-NfD-“ (Stand: 25.07.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass die aktuell für Lösegeldversicherungen geltenden Regelungen angemessen sind und dass ein staatliches Verbot von Lösegeldzahlungen durch Cyberversicherungen insgesamt nicht effektiv ist, um kriminelle Tatgewinne nachhaltig zu minimieren.
3. Die IMK hält die Erhöhung des allgemeinen Cybersicherheitsniveaus für erforderlich, insbesondere den Ausbau technischer Schutzmaßnahmen und die kontinuierliche Weiterbildung von Fachkräften und Nutzern, um ein sicheres digitales Umfeld zu gewährleisten. Sie bittet die LAG Cybersicherheit um entsprechende Berücksichtigung.
4. Sie begrüßt die im Abschlussbericht dargelegten Handlungsempfehlungen wie:
 - den Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Sicherheitsbehörden, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung,
 - die Stärkung des Ermittlungsinstrumentes der Zentralen Ermittlungen,
 - die Erhöhung des Strafverfolgungsdrucks durch einen multidimensionalen Bekämpfungsansatz sowie
 - die Intensivierung der internationalen polizeilichen Zusammenarbeitund bittet die Polizeien von Bund und Ländern um entsprechende Umsetzung.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 40: **Kryptowährungen im illegalen Zahlungsverkehr**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Kryptowährungen im illegalen Zahlungsverkehr‘ -VS-NfD-“ (Stand: 16.07.24) (*nicht freigegeben*) einschließlich Managementfassung -VS-NfD- (Stand: 16.07.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
 2. Sie hält den Abschlussbericht für geeignet, um erstmalig einen guten Überblick über die Themen „Kryptowerte“ sowie „digitale Finanzermittlungen“ zu geben.
 3. Die IMK sieht die identifizierten und nach Ermittlungsschritten gegliederten Best Practices und die Ausführungen zur Aus- und Fortbildung sowie der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz als Grundlage an, um den Umgang mit Kryptowerten zu verbessern und gleichzeitig zur Akzeptanz von digitalen Finanzermittlungen beizutragen.
 4. Sie bittet die Polizeibehörden des Bundes und der Länder sowie die Zollbehörden, die Umsetzung der Best Practices im jeweiligen Zuständigkeitsbereich in geeigneter Weise sicherzustellen.
 5. Die IMK hält es aufgrund der Komplexität und Schnellebigkeit der Thematik für erforderlich, die im Bericht beschriebenen Best Practices sowie weitere Informationsquellen und Hilfestellungen für die Sachbearbeitung laufend fortzuschreiben beauftragt den AK II, anlassbezogen Bericht zu erstatten.
- noch TOP 40
6. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die FMK über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren, um sicherzustellen, dass auch die Zollbehörden die Best Practices in geeigneter Form umsetzen.
 7. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 41: Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Früherkennung und Bedrohungsmanagement“ (BLAG FEBM)

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht der BLAG ‚Früherkennung und Bedrohungsmanagement (FEBM)‘ -VS-NfD-“ (Stand: 22.08.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie begrüßt die festgelegten Meilensteine zur Abarbeitung des von der IMK ergangenen Auftrags und sieht in dem erhobenen Sachstand zur bisherigen Umsetzung der Gremienbeschlüsse und der in diesem Zusammenhang bereits erfolgten strukturellen Bund-Länder-Ist-Stand-Erhebung eine geeignete Grundlage für die thematische Fortentwicklung des Gesamtkomplexes.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo und die GMK über diesen Beschluss und den Bericht zu informieren.
4. Sie beauftragt den AK II, zu ihrer Frühjahrssitzung 2025 erneut Bericht zu erstatten.

Protokollnotiz BB:

Amoktaten und Anschläge sind aufgrund des mit ihnen zumeist einhergehenden schweren Schadens besonders geeignet, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig zu beeinträchtigen. Ein ganzheitliches Bedrohungsmanagement kann dazu beitragen, die Früherkennung solcher Taten zu verbessern und die Wahrscheinlichkeit ihrer Tatausführung zu reduzieren. Brandenburg verweist in diesem Zusammenhang auf die Feststellung der IMK aus ihrer 219. Sitzung unter TOP 19 Ziffer 1, wonach die IMK bereits im Jahr 2023 mit Sorge zur Kenntnis genommen hat, dass vermehrt herausragende schwerste Gewaltstraftaten durch Personen mit psychischen Erkrankungen verübt werden, woraus ein erhöhter Handlungsdruck für die beteiligten behördlichen Strukturen in Bezug auf den Umgang mit diesen Menschen entsteht. Brandenburg bedauert, dass der aktuelle Beschluss keine Feststellung dazu enthält, dass bislang noch keine Harmonisierung einer qualitätsgesicherten Zusammenarbeit innerhalb der Polizei im Bereich Bedrohungsmanagement erreicht wurde. Diese Feststellung steht in direktem Bezug zum Auftrag zu TOP 19 Ziffer 3 der 219. IMK, der eine koordinierte und abgestimmte Zusammenarbeit forderte. Zudem zeigt der Bericht der BLAG, dass bisher nur in wenigen Bundesländern ein Konzept für ein einheitliches Bedrohungsmanagement Anwendung findet. Angesichts der Anschläge von Ansbach, Münster, Würzburg, Brockstedt, Hanau, Mannheim, München und Solingen hat sich Brandenburg dafür ausgesprochen, den Umsetzungsmaßnahmen durch die Formulierung einer klaren politischen Erwartungshaltung den offenbar noch notwendigen Impuls zu geben, um bestehende Defizite zu überwinden und die Harmonisierung zügig voranzutreiben.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 42: Die Resilienz der deutschen Häfen gegen Gefahren der Organisierten Kriminalität stärken und den Drogenschmuggel konsequent bekämpfen

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht des BMI zur Kenntnis.
2. Sie stellt fest, dass es zur erfolgreichen Bekämpfung des Drogeneinfuhrschmuggels bei der aktuell in Europa zu beobachtenden „Kokainschwemme“ verstärkter Anstrengungen aller beteiligten staatlichen und privaten Akteure bedarf, damit die deutschen Häfen keine Einfallstore für tonnenweise Kokain mehr sein können.
3. Die IMK stimmt zu, dass die Mitwirkung aller zuständigen staatlichen Stellen, insbesondere der Innenministerien / Senatsinnenverwaltungen, der Landeskriminalämter, der Wasserschutzpolizeien, des Zolls sowie der Wirtschafts- und / oder Verkehrsministerien und der Hafensicherheitsbehörden (Designated Authority im Sinne des ISPS Code) an der „EU Ports Alliance“ sinnvoll und notwendig ist. Die Vernetzung der genannten Akteure und ein verbesserter Informationsaustausch zwischen ihnen tragen zur Erhöhung der Sicherheit der deutschen Häfen bei. Zu vermeiden sind Verdrängungseffekte auf kleinere Häfen, wenn die Sicherheitsstandards in den großen Nordseehäfen erhöht werden.
4. Sie stellt fest, dass das aus dem ISPS Code und den entsprechenden EU-Verordnungen (VO [EG] Nr. 725/2004) bestehende Rechtsregime Bedrohungen durch die Organisierte Kriminalität als sog. „sicherheitsrelevante Ereignisse“ (SOLAS XI-2/1.13) umfasst und dass dieses Rechtsregime daher konsequent auf Organisierte Kriminalität und Drogenschmuggel als relevante Sicherheitsbedrohungen und -risiken angewendet werden muss.
5. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die VMK, WMK, JuMiKo und FMK über diesen Beschluss zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 49: Die Zeitenwende im Bevölkerungsschutz umsetzen

Beschluss:

1. Die IMK stellt erneut fest, dass angesichts des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs der Russischen Föderation gegen die Ukraine und der damit verbundenen sicherheitspolitischen „Zeitenwende“ die Notwendigkeit besteht, die Verteidigungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland auf den Prüfstand zu stellen und Ausstattung sowie Einsatzfähigkeit der Bundeswehr umfänglich zu stärken. Sie begrüßt deshalb erneut, dass der Bund 100 Milliarden Euro zur Stärkung der Bundeswehr bereitgestellt hat. Sie stellt jedoch gleichzeitig erneut fest, dass die Kehrseite dieser Medaille die gleichzeitige Bereitstellung substanzieller Haushaltsmittel zur adäquaten Stärkung des Bevölkerungsschutzes ist, damit das Ziel einer gesamtgesellschaftlichen Verteidigungsfähigkeit erreicht werden kann. Die IMK verweist insoweit auf ihren Beschluss vom 3. Juni 22, wonach ein Zehn-Milliarden-Sondervermögen zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes binnen zehn Jahren gemeinsam als notwendig erachtet wird, sowie zuletzt die Entschließung des Bundesrates „Umfassende Stärkung des Bevölkerungsschutzes durch Bund und Länder“ von 26. April 24, mit der diese Notwendigkeit nochmals nachdrücklich in Erinnerung gerufen wurde.
2. Sie stellt fest, dass zudem immer noch erhebliche Lücken bei der Bundesausstattung im Zivilschutz bestehen. Das im Rahmen der Umsetzung der „Neuen Strategie zum Schutz der Bevölkerung“ zwischen Bund und Ländern im Jahr 2007 vereinbarte Ausstattungskonzept ist erst zu knapp 71 % erfüllt und damit auch 17 Jahre später lediglich zu etwas über zwei Dritteln umgesetzt. Zudem verschärft sich angesichts des zunehmenden Alters der den Ländern zur Verfügung gestellten Zivilschutzfahrzeuge der Druck, parallel notwendige Ersatzbeschaffungen in erheblichem Umfang einzuplanen. Allein für die vollständige Erfüllung des Ausstattungskonzepts des Bundes sowie die bereits jetzt erforderlichen Ersatzbeschaffungen werden in den nächsten Jahren Haushaltsmittel in Milliardenhöhe benötigt werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 49

3. Die IMK stellt darüber hinaus fest, dass es aufgrund der veränderten Bedrohungs- und Sicherheitslage notwendig ist, den Aufgabenbereich Betreuung auch bundesseitig deutlich zu stärken und hierfür die notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung zu stellen, damit der Bund seiner Verpflichtung nachkommen kann, im Zivilschutzfall die Betreuung und Versorgung von 1 % der Wohnbevölkerung zu gewährleisten.
4. Sie stellt zudem fest, dass es besonderer Anstrengungen des Bundes und der Länder bedarf, damit Zivil- und Katastrophenschutz als gesamtgesellschaftliche Aufgabe angesehen werden. Die IMK bittet das BMI, innerhalb der Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass im Rahmen einer Änderung des Wehrdienstmodells geprüft wird, wie auch die Feuerwehren und Hilfsorganisationen in personeller Hinsicht hiervon profitieren könnten. Darüber hinaus ist eine bundeseinheitliche Informationskampagne zur Stärkung der Selbstschutzkompetenzen der Bevölkerung unerlässlich, die über den erfolgreichen jährlichen Tag des Bevölkerungsschutzes hinausgeht.
5. Schließlich stellt die IMK fest, dass bereits jetzt abzusehen ist, dass mit der Umsetzung des Operationsplans Deutschland höhere Anforderungen an die zivilmilitärische Zusammenarbeit und in der Folge an die Zivil- und Katastrophenschutzeinheiten durch höhere personelle und materielle Bedarfe bedeutet. Der Zivilschutz ist personell, sachlich und fachlich weiter auszubauen und der Nichtkombattantenstatus der Kräfte sicherzustellen, um für eine wirksame Gesamtverteidigung aufgestellt zu sein. Sowohl personelle wie sächliche Ausstattung als auch Ausbildung im Zivilschutz sind deshalb auch über die bestehenden Konzepte hinaus weiter auszubauen.
6. Sie bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung nachdrücklich für die erforderlichen Haushaltsmittel sowie zur Schaffung der Rechtsgrundlagen zur Stärkung des Bevölkerungsschutzes einzusetzen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 49

7. Die IMK stellt fest, dass parallel zu den gestiegenen sicherheitspolitischen Herausforderungen auch eine deutliche Zunahme der Wahrscheinlichkeit von Naturereignissen mit einem hohen Schadenspotenzial zu verzeichnen ist, angesichts derer es einer verstärkten grenzüberschreitenden und europäischen Zusammenarbeit im Katastrophenschutz bedarf. Sie begrüßt deshalb ausdrücklich alle Aktivitäten, die im Rahmen des Artikels 196 AEUV zur Stärkung des Katastrophenschutzes auch im Hinblick auf eine Inanspruchnahme von Hilfeleistung nach dem Europäischen Katastrophenschutzverfahren geeignet sind und regt an, diesbezüglich gewonnene Erfahrungen zwischen den Ländern und dem Bund im Sinne eines Best Practice-Austausches gegenseitig zugänglich zu machen.
8. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die FMK über diesen Beschluss zu informieren.

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 steht unter Haushaltsvorbehalt. Das BMI sagt mit Blick auf die umzusetzenden Maßnahmen zu, sich im Rahmen seiner Zuständigkeit für weitere Mittel zur Stärkung der Zivilschutzfähigkeiten einzusetzen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

**TOP 50: Zivile Verteidigung stärken: Auswirkungen internationaler
Beistandsverpflichtungen aufgrund des völkerrechtswidrigen
Angriffskrieges auf die Ukraine auf die Innenressorts der
Länder**

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den mündlichen Bericht der Bundesministerin des Innern und für Heimat über den Sachstand der Arbeit der Bund-Länder-offenen Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der Grundlagen und Strukturen der zivil-militärischen Zusammenarbeit (ZMZ) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, zur Frühjahrssitzung 2025 schriftlich zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 52: Warnung der Bevölkerung – Durchführung einer repräsentativen Umfrage zur Auswertung des fünften bundesweiten Warntages

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass aus den bisherigen Online-Umfragen des Bundes nur bedingt aussagekräftige Schlussfolgerungen gezogen werden können, wie viele Bürgerinnen und Bürger tatsächlich über den bundesweiten Warntag informiert und durch Warnmittel erreicht wurden.
2. Sie bittet das BMI daher, im Jahr 2025 eine repräsentative Umfrage zur Auswertung des fünften Bundesweiten Warntages durchzuführen.
3. Die IMK beauftragt den AK V, unverzüglich einen geeigneten Termin im September festzulegen.

Protokollnotiz BMI:

Das BMI weist darauf hin, dass keine Haushaltsmittel zur Durchführung einer repräsentativen Umfrage zur Auswertung des fünften Bundesweiten Warntages zur Verfügung stehen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

**TOP 53: Eckpunktepapier und Abschlussbericht der länderoffenen
Arbeitsgruppe „Gemeinsamer Bevölkerungsschutztag von
Bund und Ländern“**

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Abschlussbericht der länderoffenen Arbeitsgruppe zum ‚Gemeinsamen Bevölkerungsschutztag von Bund und Ländern‘“ (Stand: 28.08.24) (*freigegeben*) und das „Eckpunktepapier ‚Gemeinsamer Bevölkerungsschutztag von Bund und Ländern‘“ (Stand: 28.08.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 54: Ehrenamt weiter stärken – Bürokratie im Bevölkerungsschutz abbauen

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass die über 1,7 Millionen ehrenamtlichen Feuerwehrangehörigen und Helferinnen und Helfer in den Hilfsorganisationen im Bevölkerungsschutz einen zentralen Beitrag zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland leisten.
2. Sie vertritt die Auffassung, dass die Einsatzkräfte nicht nur optimale Rahmenbedingungen für das Ehrenamt und eine anforderungsgerechte Ausstattung verdient haben, sondern darüber hinaus auch von überbordenden bürokratischen Standards entlastet werden sollten, damit sie sich bestmöglich ihren Kernaufgaben widmen können.
3. Sie bittet das BMI und beauftragt den AK V zu prüfen, ob unnötige bürokratische Standards im Bundes- und Landesrecht bestehen, die den Bevölkerungsschutz betreffen und Standardabbauvorschläge zu erarbeiten. Festgestellte Standardabbaubedarfe sollen dann den zuständigen Fachministerkonferenzen zugeleitet und durch die zuständigen Fachressorts aufgegriffen und umgesetzt werden. Erforderlichenfalls müssen unionsrechtliche Änderungen auf europäischer Ebene initiiert werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 55: Instandhaltung von Ersatzübergangsstellen an Bundeswasserstraßen

Beschluss:

1. Die IMK sieht die Einrichtung, Instandsetzung und Unterhaltung der für die Gesamtverteidigung erforderlichen und auch im Rahmen der Gefahrenabwehr genutzten Ersatzübergangsstellen durch die Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes als notwendig an.
2. Sie bittet das BMI sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass das Bundesministerium für Digitales und Verkehr diese Aufgabe wahrnimmt.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 56: Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden und Hilfsmöglichkeiten für unverschuldet nicht versicherte Private

Beschluss:

1. Die IMK stellt mit Bedauern fest, dass die Bundesregierung bisher keine Regelung zur Einführung einer Pflicht zur Versicherung von Elementarschäden getroffen hat.
2. Sie fordert die Bundesregierung auf, auf Basis der BR-EntschlieÙung 288/24 (Beschluss) möglichst zeitnah einen Regelungsvorschlag vorzulegen.
3. Die IMK bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass Maßnahmen ergriffen werden, um zumindest für diejenigen von Unwetterereignissen geschädigten Privaten, die trotz aller Bemühungen keine entsprechende Versicherung abschließen konnten oder es bei der Inanspruchnahme derselben unverschuldet zu Problemen kommt, Hilfemöglichkeiten in Gestalt der Einführung einer Förderrichtlinie im Produktfolio der Kreditanstalt für Wiederaufbau einzuführen, mit der anlassbezogen die Beseitigung nicht versicherbarer Elementarschäden Privater durch Unwetterereignisse, beispielsweise mit zinsgünstigen Krediten, unterstützt werden kann.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die FMK, die JuMiKo und die WMK über diesen Beschluss zu unterrichten und um Unterstützung zu bitten.

Protokollnotiz BMI:

Das BMI weist darauf hin, dass die Federführung in diesem Prozess beim Bundesministerium der Justiz liegt. Die Bundesregierung hat Ländern eine „Angebotslösung“ vorgeschlagen; die Länder haben dies abgelehnt. Auf Länderwunsch sollen nun externe Sachverständige beauftragt werden, die Prämienbelastung bei verschiedenen Ländermodellen einer Pflichtversicherung zu berechnen. All dies wird in der MPK besprochen, so dass eine Parallelbefassung der IMK aus BMI-Sicht nicht angezeigt ist.

Protokollnotiz RP:

Rheinland-Pfalz verweist auf seine Protokollerklärung im Rahmen der EntschlieÙung des Bundesrates „Einführung einer bundesweiten Pflichtversicherung gegen Elementarschäden“ am 14. Juni 2024 (BR-Plenarprotokoll 1045, S. 226). Basierend auf dem Beschluss der MPK vom 14. Juni 2023 wurde durch das Bundesministerium der Justiz eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) eingerichtet, deren Abschlussbericht bisher nicht vorliegt. Vor dem Hintergrund, dass weiterhin zahlreiche (verfassungs-)rechtliche und praktische Fragestellungen nicht hinreichend geklärt sind, bleibt der Abschlussbericht der BLAG abzuwarten. Eine – wie in den Ziffern 1 und 2 formulierte – Festlegung auf die Einführung einer Elementarschadenspflichtversicherung ist insoweit nicht angezeigt

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

**TOP 58: 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: 15.10.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und bittet Hessen, anlassbezogen erneut zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 59: Länderbeteiligung am Nationalen Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ)

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht zur Länderbeteiligung im Nationalen Cyber-Abwehrzentrum“ (Stand: 15.10.24) der LAG Cybersicherheit zur Kenntnis und gibt das vom BMI und den Ländern abgestimmte „Eckpunktepapier für eine Einbindung der Länder in das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ) -VS-NfD-“ (Stand: 14.10.24) (*nicht freigegeben*) zur Umsetzung frei.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 60: Beratungsmodell zur Förderung der Cybersicherheit bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

Beschluss:

Die IMK nimmt den „Sachstandsbericht zum ‚Beratungsmodell zur Förderung der Cybersicherheit bei kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)‘“ (Stand: 15.10. 24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis und spricht sich für die Berücksichtigung von Best Practice Modellen, z. B. des Beratungsmodells aus Baden-Württemberg, bei der jeweiligen landesinternen Umsetzung der Beratung zur Förderung der Cybersicherheit bei KMU aus.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 61: Bericht aus dem IT-Planungsrat

Beschluss:

Die IMK nimmt den Bericht (Stand: 27.11.24) (*freigegeben*) des Ansprechpartners der IMK über die Sitzungen des IT-Planungsrats am 19.06.24 und 13.11.24 sowie über die Sondersitzungen am 27.06.24 und 23.10.24 zur Kenntnis.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 63: Verwaltungsdigitalisierung im Innenbereich

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Umsetzungsfortschritt Fokusleistungen“ (Stand: 22.11.24) (*nicht freigegeben*) zum aktuellen Stand der Verwaltungsdigitalisierung zur Kenntnis.
2. Sie nimmt insbesondere zur Kenntnis, dass zu allen Fokusleistungen im Innenbereich (Einbürgerung, Ummeldung, Personalausweis, Eheschließung) digitale Services nach dem „Einer-für-Alle“-Prinzip zur Nachnutzung vorliegen, diese aber noch nicht bundesweit verfügbar sind.
3. Die IMK bekräftigt die Notwendigkeit, auf allen Ebenen die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, damit die flächendeckende Verfügbarkeit dieser Fokusleistungen schnellstmöglich erreicht werden kann.
4. Die IMK bittet die Freie Hansestadt Bremen, die Freie und Hansestadt Hamburg und das Land Nordrhein-Westfalen als Betreiber der genannten Fokusleistungen in der Frühjahrssitzung 2025 über den Fortschritt zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 64: Sportwetten im Amateursport

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass die Integrität des Amateursports durch das illegale Angebot von Sportwetten auf Amateurligen gefährdet ist.
2. Sie stellt fest, dass über das konkrete Ausmaß dieser Gefährdungen jedoch bisher keine belastbaren Erkenntnisse vorliegen. Deshalb ist zur Erarbeitung von Lösungen zur Eindämmung von Sportwetten auf hiesige Amateurligen und weitere besonders manipulationsanfällige Sportereignisse eine detaillierte weitergehende Prüfung erforderlich.
3. In Ergänzung ihres Beschlusses vom 21.06.24 zu TOP 83 beauftragt die IMK den AK I, Änderungsbedarfe auch bezüglich des Angebotes von Sportwetten auf Amateurligen und andere besonders manipulationsanfällige Sportereignisse eingehend zu prüfen und im Falle der Notwendigkeit von Anpassungen auch hierfür einen Entwurf für einen Änderungs-Staatsvertrag zu erarbeiten.

Protokollnotiz BY und SH:

Bei der Prüfung regulatorischer Maßnahmen ist auf den europarechtlichen Rahmen besonderes Augenmerk zu richten, insbesondere, wenn aus einem Verhalten von Unternehmen im europäischen Ausland negative Schlüsse hinsichtlich der Zuverlässigkeit derselben oder mit ihnen verbundener Unternehmen im Inland gezogen werden sollen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 65: Beirat der Stiftung Datenschutz - Vorschlag an die IMK für die Benennung eines Mitglieds

Beschluss:

1. Die IMK schlägt vor, Herrn Dr. Joachim Wilkens (Sachsen-Anhalt) gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 Buchstabe b und Satz 2 der Satzung der Stiftung Datenschutz für drei Jahre als Mitglied des Beirats der Stiftung zu benennen.
2. Sie bittet das BMI, den Verwaltungsrat der Stiftung über diesen Beschluss zu unterrichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 66: Nahost-Konfrontation und Auswirkungen auf Deutschland

Beschluss:

1. Die IMK nimmt den Bericht „Nahost-Konfrontation und Auswirkungen auf Deutschland - Bericht zur Rechtslage und -durchsetzung in staatsangehörigkeitsrechtlicher und aufenthaltsrechtlicher Hinsicht“ (Stand: 06.11.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie nimmt insbesondere zur Kenntnis, dass mit dem Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts vom 22. März 2024 weitere Instrumente geschaffen worden sind, um die Einbürgerung von Personen zu verhindern, die sich in antisemitischer Weise betätigen. Dazu gehören etwa
 - die Schaffung eines neuen Bekenntnisses für Einbürgerungsbewerber zur besonderen historischen Verantwortung Deutschlands für die nationalsozialistische Unrechtsherrschaft und ihre Folgen, insbesondere für den Schutz jüdischen Lebens, sowie zum friedlichen Zusammenleben der Völker und dem Verbot der Führung eines Angriffskrieges sowie
 - die Einführung eines Ausschlussgrundes bei inhaltlich unrichtigen Bekenntnissen.
3. Die IMK begrüßt, dass das BMI mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Einbürgerungstestverordnung vom 21. Juni 2024 den Gesamtfragenkatalog des Einbürgerungstests um neue Fragen zu den Themenbereichen „jüdisches Leben in Deutschland“, „Existenzrecht Israels“ und „Antisemitismus“ ergänzt hat.
4. Sie nimmt den ergänzenden mündlichen Bericht des BMI zur „Lage in Israel und in Deutschland“ zur Kenntnis.

Protokollnotiz BY, HE, NW und ST:

Die vom BMI dargestellten Instrumente, die mit dem Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts geschaffen worden sind, um die Einbürgerung von Personen zu verhindern, die sich in antisemitischer Weise betätigen, sind nur ein erster Schritt. Die IMK war sich darüber hinaus einig, dass alle erforderlichen rechtlichen Möglichkeiten geprüft, geschaffen und genutzt werden müssen, dass Mehrstaater, die wegen der Begehung einer Straftat nach § 129a StGB oder wegen der Begehung einer sonstigen schweren staatsgefährdenden Straftat rechtskräftig verurteilt werden, ihre deutsche Staatsangehörigkeit verlieren. Ein solcher Verlusttatbestand ist weiter zu prüfen und anzustreben. Im Übrigen dürften die neue Express-Einbürgerung, die sogar schon nach drei Jahren Aufenthalt möglich sein kann, und die generelle Hinnahme von Mehrstaatigkeit diesbezüglich zu weiterem Konfliktpotential im Inland führen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 67: 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: 17.09.24) (*freigegeben*) sowie den ergänzenden mündlichen Bericht des BMI zum veränderten Sachstand zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, vor dem Hintergrund der Verschiebung des Registerzensusgesetzes zu den Auswirkungen des veränderten Sachstandes insbesondere zur Arbeits- und Zeitplanung im Rahmen des regelmäßigen BMI-Berichts zur aktuellen Lage bei der Registerzensus-Vorbereitung in der Frühjahrssitzung der IMK 2025 erneut zu berichten. Eine schnellstmögliche Anpassung ist für die notwendige finanzielle und personelle Planung bei den Ländern, insbesondere bei den statistischen Landesämtern, von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus erwartet die IMK, dass Bund und Länder inhaltlich weiterhin gemeinsam am Entwurf des Registerzensusgesetzes arbeiten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 68: Schnittstelle Digitalfunk im Modularen Warnsystem

Beschluss:

1. Die IMK betont die Notwendigkeit einer funktionsfähigen Warninfrastruktur insbesondere in Zivilschutzlagen.
2. Sie bittet das BMI, die Bereitstellung der Schnittstelle für den Digitalfunk im Modularen Warnsystem (MoWaS) zu beschleunigen und die Länder regelmäßig über den Stand der Arbeiten zu informieren.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

**TOP 69: Änderung § 241a SGB VI / Schließung der vorübergehenden
Lücke im Versorgungsausgleich für Beamtinnen und Beamte
mit besonderer Altersgrenze**

Beschluss:

1. Die IMK erkennt die Leistung der Beamtinnen und Beamten in den Sicherheitsbehörden an, die sich tagtäglich mit großer Einsatzbereitschaft für unsere Sicherheit einsetzen. Sie ist sich der besonderen Verantwortung für die Einsatzkräfte bewusst. Vor diesem Hintergrund sieht sie mit Besorgnis die Lücke im Versorgungsausgleich für Beamtinnen und Beamte mit besonderer Altersgrenze (u. a. Polizei und Feuerwehr).
2. Sie spricht sich daher dafür aus, diese Lücke zu schließen, indem die aus einem Versorgungsausgleich begründeten Rentenansprüche für diesen Personenkreis bereits mit Eintritt in den Ruhestand zur Auszahlung gebracht werden.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die ASMK über diesen Beschluss zu unterrichten und um entsprechende Prüfung zu ersuchen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 70: Sicherstellung einer auskömmlichen Finanzierung bei der Übertragung von Aufgaben, die faktisch nur von Kommunen wahrgenommen werden können, durch Bundesgesetze auf die Länder

Beschluss:

1. Die IMK sieht Kompensationszahlungen durch den Bund für bundesgesetzlich veranlasste Kosten bei den Ländern und Kommunen als zwingend notwendig an. Dies gilt sowohl für die Einführung neuer bzw. die Erhöhung bereits bestehender Standards als auch im Hinblick auf Rechtsakte der Europäischen Union. Die kommunalen Haushalte sind in erheblichem Maß von Vollzugsaufgaben geprägt, die durch die Bundesgesetzgebung veranlasst sind. Daher muss der Bund auch für eine entsprechend auskömmliche dauerhafte Finanzierung der von ihm bei den Kommunen verursachten Kosten Sorge tragen.
2. Sie vertritt die Auffassung, dass die Kompensation über eine Änderung der Umsatzsteuerverteilung vom Bund an die Länder erfolgen soll.
3. Die IMK bittet die FMK, auf eine entsprechende Änderung des § 1 Absatz 2 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) hinzuwirken.
4. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die MPK und die FMK über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz BMI:

Das Anliegen betrifft eine grundsätzliche Frage der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern und setzt eine Änderung des FAG voraus. Das Anliegen fällt damit in die federführende Zuständigkeit des BMF.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 71: Entwurf eines Gesetzes zur Ausgestaltung der Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetz – IKJHG)

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass das durch die Bundesregierung verfolgte Vorhaben, mit einem Gesetz zur Ausgestaltung der Inklusiven Kinder- und Jugendhilfe (Kinder- und Jugendhilfeinklusionsgesetz – IKJHG) die Zuständigkeiten für Leistungen an Kinder und Jugendliche mit Behinderungen in die Kinder- und Jugendhilfe zu integrieren, ohne Blick auf die verwaltungspraktische Umsetzung konzipiert wurde.
2. Wie die Jugend- und Familienministerkonferenz (JFMK) am 25./26. Mai 2023 in Potsdam zu TOP 6.5 festgestellt hat, wäre die Umsetzung mit einer weitreichenden Verwaltungsstrukturreform verbunden, die zu erhöhten Vollzugs- und Verwaltungskosten in den Ländern führen würde.
3. Die IMK verweist auf die Beschlüsse der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 2. Juni 2022, 6. März 2024 und 25. Oktober 2024, wonach bundesgesetzliche Regelungen ohne, mit einer nur unzureichenden oder zeitlich befristeten finanziellen Kompensation der Kosten der Länder vermieden werden müssen.
4. Es muss daher eine verlässliche Kostenermittlung stattfinden und auf deren Grundlage eine adäquate und dauerhafte Kompensation des damit verbundenen Mehraufwands vom Bund an die Länder sichergestellt werden.
5. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die MPK, die JFMK sowie die FMK über diesen Beschluss zu informieren.

Protokollnotiz BMI:

Das Gesetzgebungsverfahren sieht eine weitere Beteiligung der Länder über den Bundesrat vor. Das Gesetz ist zustimmungsbedürftig.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 72: Fußball ohne Gewalt: Maßnahmen zur Eindämmung von Gewalt und zur Stärkung der Sicherheit in Fußballstadien

Beschluss:

1. Die IMK betont, dass der Fußball in Deutschland mehr Menschen erreicht als jede andere Sportart und dadurch auch eine große integrative Kraft hat, die Zugehörigkeit und Teilhabe ermöglicht und Werte wie Respekt und Fairness fördert. Gleichwohl kommt es bei keiner anderen Sportart so regelmäßig zu aggressiven Auseinandersetzungen und Gewalt. Aus Sicht der IMK ist dieser Entwicklung mit konsequenten und wirkungsvollen Maßnahmen entschieden entgegenzutreten.
2. Sie begrüßt daher, dass das von der SMK in ihrem Beschluss vom 18. April 2024 (49. SMK-BV05/2024) empfohlene Spitzengespräch mit Vertretern der IMK, der SMK, des BMI sowie von DFB und DFL zu Maßnahmen zur wirksameren Prävention und zur Erhöhung der Sicherheit in Fußballstadien am 18. Oktober 2024 stattgefunden hat und erste Fortschritte erreicht wurden.
3. Die IMK begrüßt den konstruktiven Austausch im Spitzengespräch sowie das dort vereinbarte Vorgehen:
 - a. Gemeinsame Arbeit an der Konzeption der Einrichtung einer zentralen, unabhängigen Stadionverbotskommission. In dem Arbeitsprozess soll insbesondere geklärt werden, welche organisatorische Anbindung, ggf. an Verbandsstrukturen des DFB und/oder der DFL, die Kommission haben soll, wie das Verfahren ausgestaltet wird, wie eine Besetzung der Kommission, insbesondere mit vereins- und verbandsunabhängigen Personen aussehen soll, damit, ein bundesweit einheitliches und effizientes Stadionverbotsverfahren im Profifußball gewährleistet werden kann.

Darüber hinaus sollen die Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten des DFB in Hinblick auf klare und verbindliche Vorgaben überarbeitet werden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 72

Schließlich soll ein verbindliches Verfahren zwischen den Beteiligten verabredet werden, das insbesondere auch die zeitnahe und rechtskonforme Weitergabe von (Video-)Aufzeichnungen durch die Sicherheitsbehörden an die Vereine zur Identifikation von Tatverdächtigen und auch zur Durchsetzung von Regressforderungen ermöglicht.

- b. Verbesserung und Stärkung des Sicherheitsmanagements durch die Vereine und Verbände als unerlässliche Voraussetzung für ein sicheres Stadionerlebnis insbesondere bei Risikospiele. Hierzu sollen die technologischen Entwicklungen, insbesondere im Bereich von Videotechnik, KI, Einlass/Crowdmanagement etc. geprüft und einheitlich hohe Sicherheitsstandards entwickelt werden. Darüber hinaus sollen die Anforderungen an Sicherheitsbeauftragte und an die Ordner erhöht werden. Weiterhin soll dies in einem zertifizierten Sicherheitsmanagement der Vereine als Lizenzvoraussetzung festgelegt werden.
 - c. Weitere Stärkung der konkreten, kontinuierlichen und verbindlichen Kooperation zwischen den Beteiligten auf lokaler bzw. regionaler Ebene (u. a. „Stadionallianzen“).
 - d. Prüfung, ob und wie im Bereich der Prävention, auch durch Fanarbeit, von der Sozialarbeit, über Demokratiebildung bis zur Gewaltprävention noch wirkungsvoller zur Verhinderung von Gewalt im Fußballkontext beigetragen werden kann.
4. Sie begrüßt darüber hinaus, dass zwischen den Beteiligten Einigkeit darüber bestand, dass der Einsatz von Pyrotechnik in Stadien weiterhin untersagt bleibt.
 5. Die IMK beauftragt den AK II unter Federführung der bisher am Prozess beteiligten Länder Bayern, Hamburg, Sachsen, Niedersachsen sowie Nordrhein-Westfalen, die anlässlich des Spitzengesprächs vom 18. Oktober 2024 vereinbarten Maßnahmen zur Erstellung von Umsetzungskonzepten und zur inhaltlichen weiteren Vertiefung zu konkretisieren. Insbesondere sind die in den bisherigen Prozess eingebundenen Arbeitsebenen sowie der NASS, die SMK, das BMI, die DFL und der DFB zu beteiligen. Themenbezogen sollen in die Arbeit auch Fanvertretungen sowie ggf. weitere Akteure eingebunden werden. Die im Arbeitsprozess festgestellten Handlungsbedarfe sollten Eingang in eine Anpassung des zuletzt im Jahr 2012 fortgeschriebenen Nationalen Konzepts Sport und Sicherheit (NKSS) finden.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

noch TOP 72

6. Sie bittet ihren Vorsitzenden, die SMK und die JuMiKo sowie die Spitzen von DFB und DFL über diesen Beschluss zu informieren.
7. Die IMK beauftragt den AK II, zur Frühjahrstagung 2025 einen Bericht über die begonnenen Umsetzungsschritte vorzulegen.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 73: Positionspapier der IMK zu Verwaltungsstudiengängen aus den Jahren 1998 und 2005

Beschluss:

1. Die IMK nimmt die „Anforderungen an die Hochschulausbildung zum Erwerb der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes“ (Stand: 10.10.24) (*freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie sieht weiterhin Bedarf für einen Orientierungsrahmen für die Hochschulausbildung für den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst und stimmt einer Ersetzung des IMK-Positionspapiers in den Fassungen von 1998/2005 durch die mit diesen Anforderungen vorgelegten Empfehlungen zu.
3. Die IMK bittet ihren Vorsitzenden, die KMK über diesen Beschluss und die Anforderungen zu unterrichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der
222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 76: Bericht des Ländervertreeters im JI-Rat der EU

Beschluss:

1. 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: 18.10.24) (*nicht freigegeben*) zur Kenntnis.
2. Sie bittet das BMI, auf europäischer wie nationaler Ebene alle nötigen Anstrengungen zu unternehmen, damit die Interoperabilität der EU-Informationssysteme plangemäß bis Juni 2026 hergestellt wird.
3. Die IMK bittet das BMI sicherzustellen, dass Deutschland seinen Beitrag für eine erfolgreiche und zügige Inbetriebnahme des Entry-Exit-Systems (EES) vollständig und zeitgerecht leistet.
4. Sie bittet das BMI, zur Frühjahrskonferenz 2025 über den Sachstand zur Interoperabilität der EU-Informationssysteme und den ergriffenen Maßnahmen zu berichten.

Sammlung

der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der

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

vom 04. bis 06.12.24 in Rheinsberg

TOP 80: DNA-Analyse/-Muster zur Typologisierung (Herkunft) von Straftätern nutzen

Beschluss:

1. Die IMK stellt fest, dass seit der Neufassung des § 81e Absatz 2 StPO im Jahr 2019 die sogenannte „erweiterte DNA-Analyse“ und somit die Feststellung bezüglich der Haar-, Haut- und Augenfarbe sowie des Alters eines unbekanntem Spurenverursachers erlaubt ist. Darüber hinaus könnte die biogeographische Analyse (BGA), insbesondere im Bereich der ungelösten Kapitalverbrechen, einen spürbaren Mehrwert für die Ermittlungen darstellen, die in einigen Nachbarstaaten bereits zulässig ist.
2. Sie spricht sich daher für eine Erweiterung der gesetzlichen Grundlagen um die BGA aus. Durch eine Verknüpfung der BGA mit den Methoden der bereits erlaubten „erweiterten DNA-Analyse“ könnten präzisere Bewertungen der Haar-, Haut- und Augenfarbe sowie des Alters vorgenommen werden, die im besten Fall verhindern, dass polizeiliche Ermittlungen in eine falsche Richtung gelenkt werden.
3. Die IMK bittet das BMI, sich innerhalb der Bundesregierung für eine entsprechende gesetzliche Umsetzung einzusetzen und bittet ihren Vorsitzenden, die JuMiKo über diesen Beschluss zu informieren.

Bericht des AK I für die 222. IMK vom 04.12.2024 bis 06. 12.2024 in Rheinsberg zu den Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern

Umsetzung des Beschlusses der 221. IMK zum TOP 4, Ziff. 3

Stand: 09.09.2024

I. Einführung

Zum 1. Januar 2023 ist das Gesetz zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren in Kraft getreten. Ziel der Regelungen zur Weiterentwicklung der Asylgerichtsverfahren ist es, durch eine Vereinheitlichung der Rechtsprechung in Asylsachen und durch eine Vereinfachung der Asylprozesse die Verwaltungsgerichte zu entlasten und die Asylklageverfahren zu beschleunigen. Inwieweit das Gesetz tatsächlich zur Entlastung der Verwaltungsgerichte beigetragen hat, ist derzeit unklar, weil eine Evaluation des Gesetzes noch aussteht.

Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren war auch Gegenstand der MPK-Beschlüsse. Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder hatten sich im Rahmen der MPK am 6. November 2024 darauf geeinigt, dass das Asyl- und das anschließende Gerichtsverfahren für Angehörige von Staaten, für die die Anerkennungsquote weniger als fünf Prozent beträgt, jeweils in drei Monaten abzuschließen sind. In allen anderen Fällen sollen die behördlichen sowie erstinstanzlichen Asylverfahren jeweils regelhaft nach sechs Monaten beendet sein.

Darüber hinaus war die Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren Gegenstand der JuMiKO-Beschlüsse. Mit dem Beschluss vom 5./6. Juni 2024 stellten die Justizministerinnen und Justizminister fest, dass es der Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits gelungen ist, die Verfahrenslaufzeiten asylgerichtlicher Verfahren deutlich zu verkürzen und einigten sich darauf, die Verwaltungsgerichtsbarkeit auch künftig in dem erforderlichen Maße durch weitere Maßnahmen zu unterstützen, um die Verfahrenslaufzeiten insgesamt, d. h. sowohl in Asyl- als auch in allgemeinen Verfahren, weiter zu reduzieren.

In der 221. Sitzung der IMK hat die IMK den AK I beauftragt, zur Herbstsitzung 2024 zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern zu berichten.

In dem Bericht sind die Maßnahmen aufgeführt, die die einzelnen Länder zwecks Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren ergriffen haben.

II. Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in den Ländern

1. Baden-Württemberg

Obwohl die durchschnittlichen Laufzeiten asylgerichtlicher Verfahren an den baden-württembergischen Verwaltungsgerichten in den letzten Jahren bereits erheblich reduziert werden konnten, ist die weitere Beschleunigung dieser Verfahren bei gleichzeitiger Garantie unverändert hoher rechtsstaatlicher Standards ein sehr wichtiges Anliegen. Eine hohe rechtsstaatliche Qualität und sachgerechte Verfahrenslaufzeiten sind jedoch nur durch einen niedrigen Bestand anhängiger Verfahren pro richterlicher Arbeitskraft und durch eine sinnvolle Organisation der Verwaltungsgerichte zu erreichen. Deshalb hat das Ministerium der Justiz und für Migration weitreichende Maßnahmen umgesetzt, um die Verwaltungsgerichte personell und organisatorisch zusätzlich zu stärken.

In personeller Hinsicht wurden den baden-württembergischen Verwaltungsgerichten zum 1. April 2024 insgesamt 27 zusätzliche Stellen für die Bearbeitung von asylgerichtlichen Verfahren zur Verfügung gestellt, von denen es sich um 18 Richterstellen und um neun Stellen im Tarifbereich handelt.

Diese massive personelle Verstärkung wurde mit sinnvollen organisatorischen Neuerungen verknüpft, die insbesondere eine stärkere Spezialisierung der Richterinnen und Richter bei der Bearbeitung asylgerichtlicher Verfahren erlauben. Dahinter steht das Anliegen, den Richterinnen und Richtern eine ausschließlich an den Anforderungen des jeweiligen Verfahrens orientierte Bearbeitungsdauer zu ermöglichen. Bessere Verteilung von Beständen und Neueingängen auf mehr Richterinnen und Richter und die sinnvolle Zuordnung von Zuständigkeiten nach Herkunftsländern bieten beste Rahmenbedingungen für eine beschleunigte Verfahrensbearbeitung.

Durch den zum 1. Juli 2024 in Kraft getretenen § 30a Zuständigkeitsverordnung Justiz (ZuVOJu) wurden am Verwaltungsgericht Karlsruhe insgesamt drei Kammern eingerichtet, die ausschließlich für die Bearbeitung von Asylverfahren zuständig sind (Asylkammern). An den Verwaltungsgerichten Freiburg, Sigmaringen und Stuttgart wurde jeweils eine solche spezialisierte Asylkammer geschaffen. Zudem haben die Verwaltungsgerichte Karlsruhe, Freiburg und Stuttgart landesweite Zuständigkeiten für bestimmte Herkunftsstaaten erhalten.

Im Einzelnen wurde am Verwaltungsgericht Karlsruhe mit der Einrichtung der drei neuen Asylkammern eine landesweite Schwerpunktzuständigkeit im Bereich der Asylverfahren geschaffen. Das Gericht ist nun landesweit insbesondere für sichere Herkunftsstaaten und Staaten mit einer Anerkennungsquote unter fünf Prozent zuständig. In diesen Fällen sind die Erfolgsaussichten des Asylantrages regelmäßig gering, die Rückführungsperspektiven dagegen zumeist günstig.

Darüber hinaus pilotieren die Asylkammern am Verwaltungsgericht Karlsruhe arbeitserleichternde IT- und KI-Anwendungen, die dort teilweise bereits jetzt zur Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren beitragen und die baldmöglichst in der gesamten baden-württembergischen Verwaltungsgerichtsbarkeit zum Einsatz kommen werden. Dabei handelt es sich derzeit zum einen um einen „Asylaktendurchdringungsassistenten“ (ADA), der automatisiert bestimmte, für die Bearbeitung eines Asylverfahrens relevante Informationen in der Behördenakte erkennt, diese Treffer markiert und sie unmittelbar für die weitere Fallbearbeitung zur Verfügung stellt. Zum anderen entsteht aktuell mit dem „Herkunftslandinformationsassistenten“ (HekLA) eine schnelle und einfache Volltextrecherchemöglichkeit für die landesweite Asyldatenbank des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg.

Neben dem Verwaltungsgericht Karlsruhe erhielten durch § 30a ZuVOJu auch die Verwaltungsgerichte Freiburg und Stuttgart weitere landesweite Zuständigkeiten für solche Herkunftsstaaten, hinsichtlich derer mangels ausreichender Eingangszahlen nicht an jedem Verwaltungsgericht eine hinreichende Spezialisierung zu erreichen ist. Durch eine landesweite Konzentration von Verfahren, die seltenere Herkunftsstaaten betreffen, an einem Verwaltungsgericht können in besonderer Weise aufwändige Einarbeitungen in länderspezifische Besonderheiten gebündelt und Synergieeffekte genutzt werden.

Um auch in Zukunft mit Blick auf die beschlossene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) mögliche Potentiale zur Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren sinnvoll auszuschöpfen, haben die Justizministerinnen und Justizminister auf der Frühjahrs-JuMiKo 2024 ihren bisherigen Arbeitsauftrag an die Arbeitsgruppe Asylprozess aktualisiert. Die bereits im Jahr 2015 eingerichtete Arbeitsgruppe Asylprozess wird federführend von Baden-Württemberg und Niedersachsen geleitet. Sie wird nunmehr die Auswirkungen der GEAS-Reform im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber im Bereich des Asylprozess-rechts eingehend untersuchen und dabei ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten der weiteren Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren legen. Erste Ergebnisse sollen bis zur Herbst-JuMiKo 2024 vorgelegt werden.

2. Bayern

Mit den bislang ergriffenen personellen wie organisatorischen Maßnahmen wie

- Verstärkung des richterlichen Personals seit 2015 um rund 60 Prozent,
- Bildung von spezialisierten Asylkammern und Schwerpunktkammern Asyl,
- Reduzierung der Personalfuktuation beim richterlichen Personal und
- Intensivierung des Monitorings anhand der Gerichts- und Kammerstatistiken

konnten die Verfahrenslaufzeiten inzwischen durch einen beschleunigten Abbau der Restanten (bereits bei Gericht anhängige Verfahren) stetig verkürzt werden.

Wie bereits in einigen anderen Ländern hat zudem auch der Freistaat Bayern von der Verordnungsermächtigung in § 83 Abs. 3 des Asylgesetzes (AsylG) Gebrauch gemacht. Die Bayerische Staatsregierung hat in enger Abstimmung mit den Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichte und des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs Asylverfahren aus ausgewählten Herkunftsländern bei bestimmten Gerichten konzentriert. Ziel ist es, die bei den bayerischen Verwaltungsgerichten vorhandenen Arbeitskapazitäten effizient auszuschöpfen, um so insgesamt die Bearbeitung aller asylgerichtlichen Verfahren zu beschleunigen. Darüber hinaus ermöglicht die Konzentration eine verstärkte Spezialisierung und den Aufbau sowie die weitere Stärkung von Expertise in diesem Bereich. Die auf der Ermächtigungsgrundlage des § 83 Abs. 3 AsylG basierende Verordnung wird am 1. September 2024 in Kraft treten. Sollte sich weiteres Konzentrationspotential abzeichnen, sind zusätzliche Schritte in diese Richtung beabsichtigt. Zusätzlich ist ein Monitoring der Asylverfahrenskonzentration bei bestimmten Gerichten vorgesehen, um soweit erforderlich zeitnah Anpassungen bei der Zuständigkeitskonzentration vorzunehmen. Hierzu wird die in § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG enthaltene Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung für eine Zuständigkeitskonzentration gemäß § 83 Abs. 3 Satz 2 AsylG zukünftig auf das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration übertragen.

Abgesehen von den bereits bestehenden zahlreichen Fortbildungsangeboten in der Verwaltungsgerichtsbarkeit hat Bayern – nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Förderung der bundesweiten Zusammenarbeit im Bereich des Migrations- und Asylrechts – im Mai 2024 den Deutschen Verwaltungsgerichtstag in Würzburg ausgerichtet und finanziell in erheblichem Maße unterstützt. Angesichts der sich in diesem Rechtsgebiet ergebenden bundesweit vergleichbaren Problemstellungen plant Bayern, die länderübergreifende Kooperation auch zukünftig vermehrt in den Blick zu nehmen. In diesem Zusammenhang nimmt Bayern auch an der von der JuMiKo eingerichteten Arbeitsgruppe Asylprozess zur Prüfung der Umsetzungsmöglichkeiten des reformierten GEAS teil, die ein besonderes Augenmerk auf die Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren richten soll.

Unabhängig davon hat Bayern bereits mehrmals klare Forderungen gegenüber dem Bund zur Ausweitung der sicheren Herkunftsstaaten erhoben. Zwar wurden mittlerweile die Republik Moldau und Georgien als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Das greift jedoch noch zu kurz. Die mit der Einstufung verbundene Verfahrensbeschleunigung und Signalwirkung sollte ebenfalls für die Länder Algerien, Armenien, Indien, Marokko und Tunesien vorgesehen werden. Hierzu hatte Bayern zu Anfang des Jahres einen Gesetzentwurf zur weiteren Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren in den Bundesrat eingebracht, der jedoch nicht die notwendige Mehrheit fand.

Zudem hat die bayerische Staatsregierung u.a. zur Verringerung von Fahrzeiten im Flächenland Bayern und der damit einhergehenden effizienteren (Asyl-)verfahrensgestaltung beschlossen, nunmehr auch im Regierungsbezirk Niederbayern ein eigenes Verwaltungsgericht zu errichten. Dadurch werden die bereits bestehenden Verwaltungsgerichte entlastet und die Verwaltungsgerichtsbarkeit insgesamt gestärkt.

3. Berlin

Bei dem Asylgesetz und der Verwaltungsgerichtsordnung handelt es sich um Bundesrecht, das den verfahrensmäßigen Rahmen der Asylgerichtsverfahren bildet und naturgemäß durch das Land Berlin nicht selbstständig geändert werden kann. Das Bundesministerium der Justiz hat am 13. Juni 2024 allerdings ein Eckpunktepapier für eine Novelle der Verwaltungsgerichtsordnung veröffentlicht, die insbesondere auch darauf abzielt, Asylprozesse weiter zu beschleunigen (s. Pressemitteilung Nr. 52/2024 des BMJ vom 13. Juni 2024).

Das Eckpunktepapier sieht u. a. die Einführung eines originären Einzelrichters in Asylhauptsacheverfahren und den Einsatz von Proberichtern als Einzelrichter ohne Sperrfrist vor. Aufgrund der Stellung als Stadtstaat und des Umstandes, dass mit dem Verwaltungsgericht Berlin ohnehin nur ein hochspezialisiertes Verwaltungsgericht besteht, sind in anderen Bundesländern grundsätzlich denkbare landesspezifische Verbesserungen der Verfahrensdauer etwa durch eine weitergehende Konzentration von Asylverfahren hier nicht zu erzielen.

Die Verfahrensdauer der Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit in Asylverfahren ist hier nach vorangegangenen Anstiegen im letzten Jahr allerdings wieder gesunken:

Die durchschnittliche Dauer der vom Verwaltungsgericht Berlin erledigten Asylsachen in den Jahren 2019 bis 2023 (in Monaten) lag bei:

| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------|------|------|------|------|
| 19,1 | 23,0 | 25,3 | 26,9 | 21,1 |

Bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat sich die Dauer der erledigten Asylsachen wie folgt entwickelt:

| 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------|------|------|------|------|
| 4,6 | 7,2 | 9,1 | 11,0 | 7,9 |

Diese Entwicklung ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass das Verwaltungsgericht Berlin in den vergangenen Jahren durch erhebliche Personalaufwüchse gestärkt wurde, um dem vor allem seit 2015 deutlich angestiegenen Geschäftsanfall effektiv begegnen zu können.

Im Zeitraum 2012 bis 2023 wurden insgesamt 47 zusätzliche Richterstellen geschaffen. Im Doppelhaushalt 2024/2025 sind weitere Stellenaufwüchse beschlossen worden. Das Verwaltungsgericht hat zunächst sieben weitere R-Stellen für 2024 erhalten und wird im Jahr 2025 eine weitere Stelle bekommen. Dabei wurden auch zwei Stellen für Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht geschaffen, um dem Verwaltungsgericht die Einrichtung weiterer Kammern zu ermöglichen.

Strukturell beteiligt sich Berlin zudem u. a. an einem Projekt zur Entwicklung eines bundesweiten Erkenntnismittelassistenten für Asylgerichtsverfahren. Ein Prototyp ist bereits entwickelt und wird getestet. Ziel ist es, auf Grundlage des Prototyps eine Beta-Version bis September 2024 und sodann eine erste produktiv einsetzbare Version bis Dezember 2024 zu entwickeln. Weitere Digitalisierungsvorhaben im Asylbereich sind ebenfalls auf dem Weg und sollen insgesamt zu einer effizienteren und damit schnelleren Bearbeitung der Asylverfahren führen.

4. Brandenburg

Den Brandenburger Verwaltungsgerichten ist es gelungen, die Dauer der Verfahrenslaufzeiten in Asylsachen weiter zu reduzieren. Ungeachtet der steigenden Neueingänge im Jahr 2024 konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer im II. Quartal 2024 im Land Brandenburg auf 23,7 Monate reduziert

werden und liegt damit nur noch knapp über dem Bundesdurchschnitt. Im Vergleich zum Vorjahr sank die Verfahrensdauer um mehr als 10 Monate. Im II. Quartal 2023 betrug diese in Asylsachen noch 34,8 Monate, im Jahr 2022 sogar noch 38,3 Monate. Die durchschnittliche Verfahrensdauer in asylrechtlichen Eilverfahren liegt in Brandenburg im 1. Halbjahr 2024 sogar nur noch bei 0,8 Monaten.

Diese Verkürzung der Verfahrensdauer ist auf eine Vielzahl von Maßnahmen zur Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren zurückzuführen. Neben der guten personellen Ausstattung der Verwaltungsgerichte, insbesondere der Asylkammern, führt auch die Zuständigkeitskonzentration durch Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung mit Wirkung vom 01. März 2024 zu einer höheren Erledigungsleistung und damit zur Absenkung der Verfahrensdauer. Durch die Verordnung wurden die Zuständigkeiten für zahlreiche Herkunftsländer bei jeweils einem der drei Verwaltungsgerichte in Brandenburg konzentriert. Somit muss sich nur noch ein Gericht mit einem bestimmten Herkunftsland befassen. Künftig wird die Einrichtung einer Asyldokumentationsstelle beim Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu einer weiteren Beschleunigung der Asylverfahren führen.

5. Bremen

Die Senatorin für Justiz und Verfassung ist ebenso wie die bremische Verwaltungsgerichtsbarkeit an einer zügigen Durchführung asylgerichtlicher Verfahren interessiert. Hierbei dürfen allerdings verfassungs- europa- und völkerrechtliche Vorgaben nicht aus dem Blick geraten.

Ausgehend hiervon hat das Ressort für Justiz und Verfassung sich an diversen länderübergreifenden Besprechungen zur Beschleunigung des asylgerichtlichen Verfahrens beteiligt. Die Thematik war zudem mehrfach Inhalt der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister der Länder.

Viele in diesem Zusammenhang diskutierte Ansatzpunkte, die den Ländern mit Blick auf die grundsätzliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundesgesetzgebers offenstehen, wie die Bündelung bestimmter asylgerichtlicher Zuständigkeiten bei einem oder einigen Verwaltungsgerichten des Landes, kommen in der Freien Hansestadt Bremen als Stadtstaat mit einem Verwaltungsgericht als erster Instanz jedoch nicht in Betracht.

Gleichwohl liegen die Verfahrenslaufzeiten in Bremen in 2023 mit erstinstanzlichen Verfahrenslaufzeiten von 19,6 Monaten in Asylhauptsacheverfahren unter dem Bundesdurchschnitt von 20,9 Monaten. Perspektivisch sei nach Angaben des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen in absehbarer Zeit mit Laufzeiten von unter einem Jahr zu rechnen.

Derzeit genutzte Instrumente zur Beschleunigung des Asylklageverfahrens in der bremischen Verwaltungsgerichtsbarkeit seien:

- Einzelrichterübertragung (Quote 94%)
- Entscheidungen durch Gerichtsbescheid
- Hinwirken auf unstreitige Erledigung (z.B. Klagerücknahme; [Teil-]Abhilfe)
- Schwerpunktsetzung bei der Bearbeitung (z.B. ähnlich gelagerte Fälle)
- Ressourcensparende Geschäftsverteilung
- Herkunftslandbezogene Spezialisierung aller Kammern
- Zielstaatsbezogene Spezialisierung bei Dublin Verfahren

Die Einführung spezieller Asylkammern sei mit Blick auf die Größe des Gerichts nicht geplant. Weitere Verfahrensbeschleunigungen von Gewicht wären wohl nur über eine personelle Verstärkung des Gerichts zu erreichen.

Die – vom MPK-Beschluss vom 6. November 2023 erwähnten – Verfahren, in denen der Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt worden ist, werden vor Gericht mangels aufschiebender

Wirkung einer Klage als Eilverfahren entschieden. Bei diesen und den ebenfalls im Eilverfahren zu entscheidenden „Dublin-Verfahren“ wegen der Unzuständigkeit der Bundesrepublik Deutschland betrug die durchschnittliche Laufzeit vor dem Verwaltungsgericht Bremen in 2023 1,6 Monate und unterschritt somit die Vorgabe des MPK-Beschlusses.

Die Senatorin für Justiz und Verfassung nimmt an einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe teil, deren Arbeitsauftrag durch Beschluss der Justizministerinnen und Justizminister der Länder auf ihrer Frühjahrskonferenz am 5./6. Juni 2024 dahingehend aktualisiert worden ist, die Auswirkungen der GEAS-Reform im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber im Bereich des Asylprozessrechts zu untersuchen und dabei ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten der weiteren Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren zu legen. Erste Ergebnisse sollen bis zur Herbst-Justizministerkonferenz 2024 vorgelegt werden.

6. Hamburg

Die Verfahrenslaufzeiten in Asylverfahren am VG Hamburg konnten verkürzt werden; die Verfahrensdauer insgesamt hängt allerdings von diversen Faktoren ab, auf die das Gericht teilweise keinen Einfluss hat. Zu den in der Freien und Hansestadt Hamburg ergriffenen Maßnahmen wird wie folgt berichtet:

I. Gesetzgeberische Maßnahmen

Ein etwaiger weiterer gesetzgeberischer Handlungsbedarf, der die asylgerichtlichen Verfahren (noch) zügiger gestalten soll, war seit dem Jahr 2015 Gegenstand zahlreicher Bestrebungen. Diese Initiativen betreffen ausschließlich bundesrechtliche Regelungen und wurden bzw. werden von Hamburg begleitet:

Im Rahmen einer von der JuMiKo eingesetzten Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft „Asylprozess“ (nachfolgend BLAG) wurde ein mögliches Beschleunigungspotential durch weitere gesetzliche Neuregelungen in allen Facetten beleuchtet und ausgearbeitet.

Zwei der von Hamburg im Rahmen der BLAG erarbeiteten und vom Bundesgesetzgeber noch nicht realisierten Handlungsempfehlungen wurden von Niedersachsen mittels einer erneuten und aktuellen Bundesratsinitiative aufgegriffen (vgl. BR-Drs. 173/24; eine vorherige Bundesratsinitiative, an der sich Hamburg beteiligt hatte, hatte damals keine Mehrheit gefunden, siehe BR-Drs. 51/18). Darüber hinaus hat die JuMiKo die BLAG damit beauftragt, die Auswirkungen der GEAS-Reform auf das verwaltungsgerichtliche Verfahren zu prüfen und hieraus ggf. folgende Beschleunigungs-/Vereinfachungspotentiale zu ermitteln. Die BLAG hat ihre Arbeit am 15. Mai 2024 wieder aufgenommen, nachdem die Bemühungen seit 2018 aufgrund der Reformbestrebungen auf EU-Ebene zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem (GEAS) ruhten. Hamburg nimmt an der BLAG weiter teil.

II. Im Austausch mit dem BAMF und anderen LjVen

Abseits von einem weiteren gesetzgeberischen Handeln wird ein echtes Beschleunigungspotential in der Art und Weise der Einbringung der verschiedenen Verfahrensbeteiligten gesehen. Eine besondere Rolle spielt dabei die Verfahrensbeteiligung des BAMF. Die gerichtliche Sachaufklärungspflicht und der Umfang der Entscheidungsgründe sind unter anderem abhängig von der Qualität des Ausgangsbescheids und der Qualität der Sachakte, vor allem der Anhörung beim BAMF. Die hiesige Verwaltungsgerichtsbarkeit hat auf Anfrage erst kürzlich wieder eine mangelnde Teilnahme von Vertreter:innen des BAMF an mündlichen Verhandlungen, keine, unzureichende oder erheblich verzögerte Reaktionen auf gerichtliche Anfragen zur Sachverhaltsaufklärung, rein formale oder nur teilweise Reaktionen auf gerichtliche Hinweise und eine fehlende substantiierte Auseinandersetzung mit vertieftem Vorbringen der klägerischen Partei mitgeteilt. Die (nicht nur) von der hamburgischen Verwaltungsgerichtsbarkeit wahrgenommenen Problematiken im Hinblick auf die Verfahrensbeteiligung

des BAMF sind nicht neu; sie bestehen seit Jahren und sind dort in der Vergangenheit bereits mehrfach adressiert worden. Es wird fortlaufend mit dem BAMF kommuniziert; eine Verbesserung steht allerdings nach hiesiger Wahrnehmung aus.

Im Übrigen steht die BJV mit den anderen LJVn in einem stetigen und intensiven Austausch über jeweils geplante personalwirtschaftliche und gerichtsorganisatorische Maßnahmen, sog. „best practices“, statistische Fragen und sonstige effizienzsteigernde Ansätze (z.B. IT-Projekte), um eine weitere Beschleunigung asylgerichtlicher Verfahren zu erreichen. Am 23. Januar 2024 fand auf Einladung von NW ein Länderaustausch zu den vorstehenden Aspekten statt, ein weiterer ist für den 4. Dezember 2024 geplant. Soweit es die Situation in Hamburg selbst betrifft, steht die BJV mit dem VG Hamburg – betreffend den richterlichen Bereich – in einem stetigen Austausch über die Personalsituation und das Erfordernis einer Personalverstärkung.

III. Personelle und organisatorische Maßnahmen

Das VG Hamburg wurde Ende 2015 um insgesamt sechs Richter, fünf Geschäftsstellen-mitarbeitende und eine Leitung verstärkt, für 2017 mit weiteren vier Richterstellen. Zudem wurden in Umsetzung des „Konzeptes zur Bewältigung der erhöhten Eingänge von Asylverfahren“ der Präsidentin des VG Hamburgs fünf Richterassistentenstellen und drei Protokollstellen geschaffen. Zusätzlich wurde 2018 ein Justizhelfer beigelegt.

Die Mitarbeit der Richterassistenten führt zu einer Arbeitserleichterung bei der Sachverhaltsermittlung. Aktuell sind am VG Hamburg vier Personen als Richterassistenten eingestellt, die überwiegend in Asylsachen eingesetzt (z.B. zur Pflege der Erkenntnisquellenlisten) sind.

Die in anderen Bundesländern im Nachgang zum MPK-Beschluss erwogene Zuständigkeitskonzentration am Standort eines bestimmten VG wird in Hamburg ohnehin – aus der Natur der Sache heraus, weil es in Hamburg nur ein VG gibt – erreicht. Am VG Hamburg ist derzeit eine reine Asylkammer eingerichtet, die Asylverfahren der fünf Herkunftsländer mit den höchsten Verfahrenseingangszahlen bearbeitet (Afghanistan, Syrien, Türkei, Iran, Irak). Zusätzlich sind drei Schwerpunktasylkammern eingerichtet, davon bearbeitet eine Dublin-Verfahren. Die Schwerpunktasylkammern sind lediglich zu 10 bis 15 % mit anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahren als Asylverfahren befasst. Die Bearbeitung der übrigen Asylverfahren sind auf andere Kammern aufgeteilt. Bisher hat sich diese vom VG Hamburg vorgenommene Geschäftsverteilung bewährt.

IV. Ausblick in Bezug auf die Nutzung von KI

Aufgrund eines im Rahmen der Veranstaltung des Rechtsstandorts Hamburg und der BJV zu „KI-Einsatz in der Justiz“ hergestellten Kontakts wird derzeit am VG Hamburg erwogen, den in Niedersachsen zurzeit als Prototyp und MVP entwickelten KI-gestützten Erkenntnismittelassistenten („EMIL“) einzusetzen.

7. Hessen

Für den Bericht über die Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren in Hessen kann von Seiten des Hessischen Ministeriums der Justiz und für den Rechtsstaat über folgende Maßnahmen berichtet werden:

a) Konzentration bei dem Verwaltungsgericht Gießen

Hessen ist bereits unmittelbar nach der Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 11. bis 13. Oktober 2023 tätig geworden, indem der Hessische Justizminister die Präsidentinnen und Präsidenten der Verwaltungsgerichte und des Verwaltungsgerichtshofs sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Justizministeriums zu einer gemeinsamen Arbeitsgruppe einlud, deren Auftaktsitzung am 30. Oktober 2023 stattfand.

Zur Umsetzung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe erarbeitete das Hessische Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat in der Folge die Verordnung zur Beschleunigung gerichtlicher Asylstreitverfahren vom 14. Dezember 2023. Die Verordnung macht im Wesentlichen von der Verordnungsermächtigung des § 83 Abs. 3 Satz 1 des Asylgesetzes Gebrauch. Sie regelt, dass Neueingänge in Asylverfahren ab dem 1. Januar 2024 dem Verwaltungsgericht Gießen zugewiesen werden, es sei denn, sie betreffen einen der zehn „fallstärksten“ Herkunftsstaaten (Afghanistan, Äthiopien, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Russische Föderation, Somalia, Syrien oder Türkei). Ausgenommen von der Verordnung sind außerdem die sogenannten „Flughafenverfahren“ nach §§ 18, 18a des Asylgesetzes, für die nach wie vor das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main zuständig ist.

Die von der Konzentration betroffenen Verfahren, bei denen die Erfolgsaussichten gering und die Rückführungsperspektive günstig ist, sollen effizienter bearbeitet werden. Durch die Konzentration können aufwändige Einarbeitungen in länderspezifische Besonderheiten an den anderen hessischen Verwaltungsgerichten vermieden werden.

b) Weitere Kammer bei dem Verwaltungsgericht Darmstadt

Bei dem Verwaltungsgericht Darmstadt wurde mit Wirkung zum 1. August 2024 eine weitere Kammer eingerichtet, die ausschließlich mit Asylsachen betraut werden wird. Zur Errichtung der neuen „reinen“ Asylkammer wurden dem Verwaltungsgericht Darmstadt eine R2-Stelle von dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof übertragen sowie zwei R1-Stellen neu zugewiesen.

Durch die ausschließliche Zuständigkeit für Asylsachen soll erreicht werden, dass sich die Richterinnen und Richter in dieser Kammer in besonderem Maß auf die ihnen zugewiesenen Asylverfahren fokussieren und diese besonders effizient erledigen können. Insbesondere soll dies der effizienten Erledigung des Bestandes an dem Gericht dienen.

c) Personelle und sonstige Maßnahmen

Zum Abbau der Bestände und zur Verkürzung der Verfahrensdauer in Asylsachen wurden zusätzlich zum bisherigen Personalaufbau im Rahmen der Flüchtlingswelle 2016 bis 2018 der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Oktober 2022 drei Task-Force-Stellen zugewiesen.

Darüber hinaus werden die besonders stark belasteten Verwaltungsgerichte in Hessen im Rahmen der Binnerverteilung unabhängig von den jeweils vorhandenen Planstellen des einzelnen Gerichts durch zusätzliches Personal im Rahmen von Abordnungen oder durch Proberichterzuweisungen gezielt unterstützt.

Vakanzen durch Ruhestände, Abordnungen oder Elternzeiten werden zeitnah durch Neueinstellungen ersetzt, so dass in der Verwaltungsgerichtsbarkeit Besetzungsquoten zwischen 92 % und bis zu 98 % erreicht werden, was fast einer Vollbesetzung entspricht.

Um die Auswirkungen der mit Wirkung vom 1. Januar 2024 vorgenommenen Konzentration von bestimmten asylgerichtlichen Verfahren bei dem Verwaltungsgericht Gießen auswerten zu können und um die Entwicklung der Verfahren bei dem Verwaltungsgericht Darmstadt beobachten zu können, wurden Sondererhebungen bzw. besondere Berichtspflichten eingerichtet.

In den nächsten Jahren wird insbesondere die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, die die Europäische Union in diesem Jahr beschlossen hat, die gerichtlichen Asylverfahren prägen. Daher beteiligt sich Hessen an der bereits im Jahr 2015 eingerichtete Arbeitsgruppe Asylprozess. Deren Arbeitsauftrag haben die Justizministerinnen und Justizminister auf der Frühjahrs-JuMiKo 2024 dahingehend aktualisiert, dass die Arbeitsgruppe gebeten wird, die Auswirkungen der Reform im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber im Bereich des Asylprozessrechts eingehend zu untersuchen.

8. Mecklenburg-Vorpommern

Das Ministerium für Justiz, Gleichstellung und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern (JM) teilt mit, dass die Gerichtsverfahren im Rahmen der Asylverfahren durch die Schaffung von gesonderten Asyl-Kammern an den Verwaltungsgerichten, die Straffung des Instanzenzuges und eine maximale Arbeitsdauer bis zur Entscheidung von sechs Monaten massiv beschleunigt werden.

Folgende Maßnahmen konkretisiert das JM MV:

- Schaffung von gesonderten Asyl-Kammern
- Straffung des Instanzenzuges
- Maßnahmen zur Reduzierung der Verfahrensdauer
 - Konzentration nach Herkunftsländern
 - Verfahrensbeteiligung des BAMF
 - Richterassistenz
 - Personal im Bereich der Verwaltungsgerichte

Weiter teilt das JM Folgendes mit: Am 28.11.2023 fand ein Erfahrungsaustausch JM/IM mit dem BAMF statt. Für Herbst 2024 ist eine nächste Besprechung in diesem Format geplant.

9. Niedersachsen

Zu den in Niedersachsen ergriffenen Maßnahmen wird wie folgt berichtet:

Personelle und organisatorische Maßnahmen:

Die niedersächsische Justiz hat in den letzten Jahren viele Maßnahmen ergriffen, um der steigenden Anzahl von gerichtlichen Asylverfahren und der damit verbundenen Verlängerung der Verfahrensdauer zu begegnen. So sind die Richterstellen aufgestockt, Dublin- und Drittstaatenfälle in bestimmten Kammern konzentriert und eine Stelle für eine wissenschaftliche Mitarbeiterin zur Unterstützung in asylrelevanten Fragestellungen beim Nds. Oberverwaltungsgericht geschaffen worden. Seit dem Jahr 2022 ist die durchschnittliche Dauer der erledigten Klagen vor den Asylkammern der niedersächsischen Verwaltungsgerichte deutlich zurückgegangen.

Um eine weitere Beschleunigung der Verfahren zu erreichen, hat das MJ durch Rechtsverordnung Streitigkeiten nach dem Asylgesetz hinsichtlich bestimmter Herkunftsländer bei bestimmten Verwaltungsgerichten konzentriert, um so eine Spezialisierung der Kammern und eine noch effizientere Bearbeitung der Verfahren zu fördern. Die entsprechende Änderungsverordnung zur ZustVO-Justiz ist am 16.07.2024 im Nds. GVBl. Nr. 63 veröffentlicht worden und tritt zum 01.09.2024 in Kraft. Mit dem Haushaltsplan des Landes Niedersachsen für das Haushaltsjahr 2024 wurden zur Förderung des Bestandsabbaus bei den Verwaltungsgerichten neu 14 zusätzliche Verwaltungsrichterstellen geschaffen.

Am Verwaltungsgericht Hannover wurde eine Projektgruppe eingerichtet, die die Möglichkeiten einer weiteren Verfahrensbeschleunigung durch den Einsatz künstlicher Intelligenz untersucht. Im Mittelpunkt steht dabei derzeit die Entwicklung eines Erkenntnismittelassistenten (EMIL), einer KI-Anwendung zum Einsatz im richterlichen Bereich. EMIL soll bei der Bearbeitung von Asylverfahren die Durchdringung des – regelmäßig sehr umfangreichen – Erkenntnismittelmaterials erleichtern, indem er unter Zugriff auf öffentlich zugängliche Datenbanken die tagesaktuelle Lage in Herkunftsländern recherchiert.

Da Asylklageverfahren insbesondere aufgrund der europarechtlichen Durchdringung der Materie in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht anspruchsvoll sind, werden im Asylbereich regelmäßig

Fortbildungen für die Richterinnen und Richter der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit angeboten.

Anpassung des asylgerichtlichen Verfahrensrechts:

Das asylgerichtliche Verfahrensrecht ist gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsprozess bereits erheblich beschleunigt und in den letzten Jahren immer wieder angepasst worden. Die Gesetzgebungskompetenz liegt beim Bund. Einzelne Bundesländer – darunter Niedersachsen – haben in den vergangenen Monaten über den Bundesrat-Rechtsausschuss Initiativen zu weiteren Anpassungen des asylgerichtlichen Verfahrensrechts ergriffen. Mit Beschluss vom 17.04.2024 hat der Bundesrat einen seitens s MJ vorbereiteten Gesetzesantrag des Landes Niedersachsen zur Verfahrensbeschleunigung beim Bundestag eingebracht. Der Gesetzentwurf sieht vor, das Berufungszulassungs- und das Beschwerderecht in Asylsachen zu reformieren: Das Verwaltungsgericht lässt in Hauptsacheverfahren bei grundsätzlicher Bedeutung und/oder Divergenz die Berufung zu. In Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes lässt es bei grundsätzlicher Bedeutung die Beschwerde zu. Ziel ist es, in größerem Umfang Leitentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe zu ermöglichen, an denen sich die Verwaltungsgerichte orientieren können. Die Verwaltungsgerichte werden in der Folge entlastet. Eine Grundsatzentscheidung des Oberverwaltungsgerichts führt zudem zu Rechtssicherheit und im Ergebnis zu einer Beschleunigung der erstinstanzlichen Verfahren. Darüber hinaus wird klargestellt, dass der Senat des Oberverwaltungsgerichts in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz unter den in § 79 Abs. 3 Satz 1 AsylG bezeichneten Voraussetzungen auch das Berufungszulassungsverfahren (bisher nur das Berufungsverfahren) einem seiner Mitglieder als Einzelrichter zur Entscheidung übertragen kann. Die Übertragung versetzt den Senat in die Lage, seine zur Verfügung stehende Arbeitskraft noch effektiver einsetzen zu können und trägt damit ebenfalls zur Verfahrensbeschleunigung bei.

Auf der diesjährigen Frühjahrs-JuMiKo haben die Justizministerinnen und Justizminister auf Initiative Niedersachsens und Mecklenburg-Vorpommerns einen Beschluss gefasst, wonach die Bundesregierung gebeten wird, zur weiteren Vereinfachung und Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens zu prüfen, ob § 76 AsylG dahingehend geändert werden sollte, dass auch in Asylhauptsacheverfahren (für vorläufige Rechtsschutzverfahren: § 76 Abs. 4 Satz 1 AsylG) originär der Einzelrichter zuständig wird, kompensiert durch eine Übertragungsmöglichkeit bestimmter Verfahren auf die Kammer. In der gerichtlichen Praxis werden Asylklageverfahren ohnehin regelmäßig durch den Einzelrichter entschieden. Der mit dem nach § 76 AsylG erforderlichen Übertragungsbeschluss verbundene Mehraufwand im richterlichen und nichtrichterlichen Dienst würde durch die Einführung des originären Einzelrichters in allen erstinstanzlichen Asylverfahren vermieden.

Zentrale künftige Herausforderung bei der Bearbeitung von Asylklageverfahren wird die beschlossene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) sein. Die EU-Rechtsakte, die auch Änderungen des gerichtlichen Verfahrensrechts zur Folge haben, werden größtenteils zum 01.07.2026 in Kraft treten. Die Auswirkungen der Reform im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber sind Gegenstand der bereits im Jahr 2015 von der JuMiKo eingerichteten Arbeitsgruppe Asylprozess (Vorsitz Niedersachsen und Baden-Württemberg). Auf der diesjährigen Frühjahrs-JuMiKo haben die Justizministerinnen und Justizminister die Arbeitsgruppe gebeten, die Auswirkungen der Reform im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber im Bereich des Asylprozessrechts zu untersuchen und dabei ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten der weiteren Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren zu legen. Erste Ergebnisse sollen bis zur Herbst-JuMiKo 2024 vorgelegt werden

10. Nordrhein-Westfalen

An den sieben nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten waren zum Stichtag 30. Juni 2024 17.561 asylgerichtliche Hauptsacheverfahren anhängig. Der Bestand der übrigen verwaltungsgerichtlichen Verfahren belief sich zu diesem Zeitpunkt auf 26.476 Hauptsacheverfahren. Insgesamt waren mithin zu diesem Zeitpunkt an den Verwaltungsgerichten 44.037 verwaltungsrechtliche Hauptsacheverfahren anhängig. Der Bestand der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Hauptsacheverfahren ist bei regelmäßigen Neueingängen von ca. 20.000 bis ca. 25.000 Hauptsacheverfahren je Geschäftsjahr und ca. 20.000 bis ca. 33.000 Erledigungen je Geschäftsjahr in etwa gleichbleibend hoch. Zum Ende des Geschäftsjahres 2023 wurden 25.510 Hauptsacheverfahren aus allgemeinen verwaltungsrechtlichen Materien erledigt. Der asylgerichtliche Verfahrensbestand ist seit 2017 rückläufig (Bestand zum Ende des jeweiligen Geschäftsjahres: 2017: 54.984 Verfahren, 2018: 43.561 Verfahren, 2019: 33.255 Verfahren, 2020: 25.952 Verfahren, 2021: 20.664 Verfahren, 2022: 18.610 Verfahren, 2023: 17.562 Verfahren) und hat sich auf dem gegenwärtigen hohen Niveau von ca. 17.561 Bestandsverfahren stabilisiert. Die Neuzugänge nehmen seit 2021 wieder kontinuierlich zu (2021: 10.726 Verfahren, 2022: 12.957 Verfahren, 2023: 14.131 Verfahren, QI und QII/2024: 7.612 Verfahren). Erledigt wurden in den Geschäftsjahren 2021 bis 2023 16.014, 15.011 und 15.179 erstinstanzliche asylgerichtliche Verfahren, im Geschäftsjahr 2024 (QI und QII) bislang 7.613 Verfahren.

Der Bestand ist hinsichtlich der an den Verwaltungsgerichten vertretenen Herkunftsstaaten sehr ungleichgewichtig verteilt. Die zum Stichtag 31.12.2023 fünf am stärksten vertretenen Herkunftsstaaten – Syrien, Irak, Türkei, Iran und Afghanistan – machen ca. 60 % des gesamten Verfahrensbestandes aus. Die am schwächsten an den nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichten vertretenen 67 Herkunftsstaaten bilden etwa 10 % des Verfahrensbestandes ab. Eine „mittlere Gruppe“ von zum Stichtag 31.12.2023 17 Herkunftsstaaten (darunter beispielsweise Nigeria, Guinea, Russische Föderation) bildet ca. 30 % des Verfahrensbestandes ab.

Das Asylrecht ist in den Verwaltungsgerichten grundsätzlich allen Kammern zugewiesen. An allen Verwaltungsgerichten bestehen deshalb auf einzelne Herkunftsstaaten spezialisierte Spruchkörper. Dies ergibt sich aus der hohen Anzahl der zu bearbeitenden Fälle jedenfalls für die starken und im mittleren Umfang vertretenen Herkunftsstaaten.

Die durchschnittlichen asylgerichtlichen Verfahrenslaufzeiten sind seit dem Geschäftsjahr 2021 (24,7 Monate) kontinuierlich gesunken (2022: 21,9 Monate, 2023: 17,6 Monate, QI/2024: 17,1 Monate, QII/2024: 16,4 Monate).

Das Ministerium der Justiz hat diese Bestandsaufnahme analysiert und im Dialog mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit organisatorische Maßnahmen erarbeitet, um die Verfahrenslaufzeiten an den sieben Gerichtsstandorten nach unten anzugleichen. Die – derzeit 67 – Herkunftsstaaten mit dem geringsten Verfahrensbestand wurden durch die am 1. August 2024 in Kraft getretene Verordnung über die verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten für Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz (AsylZustVO – GV. NRW 2024, 425) in „Clustern“ gebündelt. Mit der auf Grundlage des § 83 Abs. 3 AsylG erlassenen Rechtsverordnung werden eine auf Zeit angelegte Konzentration und ein „atmendes System“ ermöglicht, das auf erhebliche Verschiebungen der Eingangsbelastung reagieren kann.

Herkunftsstaaten mit einem geringen Fallaufkommen werden danach nicht mehr – wie bisher – an allen Gerichtsstandorten bearbeitet, sondern jeweils nur an einem der sieben Gerichtsstandorte. Somit ergibt sich auch für nur vereinzelt vertretene Herkunftsstaaten die Möglichkeit einer sich ausprägenden Fallroutine und einer stärkeren Einheitlichkeit der Rechtsprechung.

Für die stärker vertretenen Herkunftsstaaten kommt eine Zentralisierung an bestimmten Gerichtsstandorten nicht in Betracht. In Nordrhein- Westfalen als einem Flächenland mit einem hohen asylgerichtlichen Fallvolumen arbeiten an allen Verwaltungsgerichten auf diese Herkunftsstaaten spezialisierte Spruchkörper. Die Zentralisierung dieser Verfahren an bestimmten Gerichtsstandorten

würde gegenwärtig vorhandene Spezialisierungen beseitigen, die sodann an dem aufnehmenden Standort neu aufgebaut werden müssten.

Die AsylZustVO sieht hiervon derzeit zwei Ausnahmen vor: Dem Verwaltungsgericht Düsseldorf sind alle in Nordrhein-Westfalen neu eingehenden Verfahren des Herkunftsstaates Georgien – einem Herkunftsstaat der mittleren Gruppe – zugewiesen. Dem Verwaltungsgericht Minden sind bis zum Ablauf des 31. Januar 2025 alle neu eingehenden Verfahren des Herkunftsstaates Irak – einem der eingangsstärksten Herkunftsstaaten – zugewiesen. Mit diesen Sonderzuständigkeiten wird punktuell die Trennung des Altbestandes von neu eingehenden Verfahren erprobt. Die Altverfahren dieser beiden Herkunftsstaaten werden von den bislang zuständigen Gerichten unbelastet von neu eingehenden Verfahren bearbeitet, während wiederum die neu eingehenden Verfahren hiervon getrennt an den Standorten Düsseldorf und Minden bearbeitet werden. Es wird zu bewerten sein, wie sich die Trennung von Altbestand und neu eingehenden Verfahren im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Belastung durch Verfahren im mittleren Umfang vertretenen Herkunftsstaaten einerseits – Georgien – und besonders stark vertretener Herkunftsstaaten andererseits – Irak – auswirken wird.

Die AsylZustVO regelt nur die landesweite Verteilung der asylgerichtlichen Zuständigkeiten. Die Geschäftsverteilung innerhalb der Verwaltungsgerichte erfolgt ausschließlich durch die Gerichtspräsidien in richterlicher Unabhängigkeit (Art. 97 GG). Auf Grundlage der durch die landesrechtliche Neuordnung von Zuständigkeiten geschaffenen Voraussetzungen für eine beschleunigte Verfahrensbearbeitung obliegt es den Gerichtspräsidien vor Ort einzuschätzen, welche interne Zuständigkeitsverteilung zum Abbau der Verfahrenslaufzeiten zweckmäßig erscheint. Auch weitergehende organisatorische und personelle Maßnahmen obliegen den Gerichten selbst und sind aus verfassungsrechtlichen Gründen der unmittelbaren Einwirkung durch das Ministerium der Justiz entzogen.

Vor diesem Hintergrund wird die Umsetzung der AsylZustVO durch einen Dialog mit der Verwaltungsgerichtsbarkeit begleitet.

Von entscheidender Bedeutung für Effizienzsteigerungen ist zudem die optimale Mitwirkung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) an den verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Eine Abschrift des Berichts des MdJ an das Bundesministerium der Justiz vom 31. Oktober 2023, wird als Anlage beigelegt. Aus hiesiger Sicht sollte eine Bestandsaufnahme hinsichtlich seit der Abfrage erfolgter Verbesserungen und im Übrigen eine weitere Optimierung der Verfahrensabläufe zwischen dem BAMF und den Verwaltungsgerichten in Betracht gezogen werden.

Eine kurzfristige Reduzierung der asylgerichtlichen Verfahrenslaufzeiten auf regelmäßig sechs und in besonderen Fällen auf drei Monate erscheint vor dem Hintergrund des Vorstehenden und in Ansehung der hohen Bestands- und Eingangszahlen bei den Verwaltungsgerichten – sowohl in den Bereichen des Asylrechts als auch dem übrigen Verwaltungsrecht – auch angesichts fehlender zusätzlicher Ressourcen unrealistisch. Dass die nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichte ihre Rechtsschutzverpflichtung in beiden Bereichen intensiv wahrnehmen, zeigt die Erledigungsleistung von allein im Geschäftsjahr 2023 15.179 asylgerichtlichen Verfahren und 25.510 Verfahren des Verwaltungsrechts im Übrigen, insgesamt 40.689 Verfahren eindrucklich.

Über die Effekte der erst am 1. August 2024 in Kraft getretenen Asyl- Seite 5 von 5 ZustVO liegen noch keine Erkenntnisse vor. Ein halbes Jahr nach Inkrafttreten der AsylZustVO – zum Stichtag 31. Januar 2025 – wird eine dahingehende Bestandsaufnahme und Bewertung erfolgen.



2023-10

Rückmeldung an BA

11. Rheinland-Pfalz

Nach Einschätzung der gerichtlichen Praxis in Rheinland-Pfalz ist die Zuständigkeitskonzentration beim Verwaltungsgericht Trier – neben der personellen Ausstattung und dem hohen Engagement der Verwaltungsrichterrinnen und -richter des Landes – für die vergleichsweise kurze Dauer asylrechtlicher Gerichtsverfahren ursächlich. Durch die Zuständigkeitskonzentration lassen sich Synergieeffekte erzielen und lässt sich auf Schwankungen der Eingangszahlen von Asylsuchenden aus verschiedenen Herkunftsländern flexibel und schnell durch innergerichtliche Organisationsmaßnahmen reagieren.

Im Einzelnen:

I. Aktueller Sachstand in Rheinland-Pfalz

1. Zuständigkeitskonzentration von Asylgerichtsverfahren in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat seit dem Jahr 2010 alle Streitigkeiten nach dem Asylgesetz bei dem Verwaltungsgericht Trier konzentriert (§ 3 Abs. 1 Nr. 4 VwGO i.V.m. § 3 Abs. 6 des Gerichtsorganisationsgesetzes Rheinland-Pfalz).

Anlass der Zuständigkeitskonzentration in Rheinland-Pfalz waren seit dem Jahr 1995 rückläufige Eingangszahlen der Verwaltungsgerichte in Asylsachen. Im Jahr 2008 waren landesweit nur 547 Eingänge zu verzeichnen. In diesen Verfahren, die von vier Verwaltungsgerichten zu entscheiden waren, waren Asylbewerberinnen und Asylbewerber aus 36 Ländern betroffen. Der Arbeitsaufwand für Verfahren Länder betreffend, aus denen nur wenige Asylbewerberinnen und Asylbewerber kamen, war unverhältnismäßig groß. Eine Zusammenfassung von Terminen zur Ersparnis der Kosten für Dolmetscherinnen und Dolmetscher war darüber hinaus kaum mehr möglich. Die Konzentration erfolgte beim Verwaltungsgericht Trier, da dort in der Vergangenheit die meisten Asylverfahren eingegangen waren.

Das Verwaltungsgericht Trier befindet sich in unmittelbarer Nähe zu drei der insgesamt fünf Aufnahmeeinrichtungen für Asylbegehrende (AfA) in Rheinland-Pfalz (Entfernung zur AfA Trier ca. 4 km; Entfernung zur AfA Bitburg ca. 29 km; Entfernung zur AfA Hermeskeil ca. 32 km). Von den Aufnahmeeinrichtungen in Kusel und Speyer aus ist es ebenfalls gut erreichbar. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) unterhält in Trier eine Außenstelle.

Bereits im damaligen Gesetzgebungsverfahren wurde vorgebracht, dass durch eine Zuständigkeitskonzentration die Entfernung des Gerichts zu den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern steigen könne. In den Gesetzesmaterialien wurde hierzu damals wie folgt ausgeführt: *„...Mit dem Präsidenten des Verwaltungsgerichts Trier betont er, dass alle Richterinnen und Richter des Verwaltungsgerichts Trier bereit seien, soweit erforderlich auch auswärtige Termine an den bisherigen Gerichtsstandorten in Koblenz, Mainz und Neustadt an der Weinstraße durchzuführen, um damit die räumliche Nähe zu den Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und ihren Bevollmächtigten zu gewährleisten. Der Präsident des Verwaltungsgerichts Trier weist darauf hin, dass es auch in der Vergangenheit bei einer Anordnung des persönlichen Erscheinens einer oder eines auswärtig untergebrachten Asylsuchenden zur mündlichen Verhandlung keinerlei Probleme gegeben habe. Darüber hinaus könne das Gericht auf Antrag die Mittellosigkeit einer oder eines Asylsuchenden feststellen und zeitnah eine Fahrkarte zur Teilnahme an der mündlichen Verhandlung übersenden. Diese Handhabung erfolge unabhängig von der Prüfung einer etwaigen Bewilligung von Prozesskostenhilfe.“*

Bei dem Verwaltungsgericht Trier befassen sich nahezu alle Spruchkörper mit Asylrecht, wobei die Zuständigkeiten der Spruchkörper nach Herkunftsländern voneinander abgegrenzt sind (siehe den als Anlage 1 beigefügten Geschäftsverteilungsplan des Verwaltungsgerichts Trier).

Durch die Zuständigkeitskonzentration aller Asylverfahren bei einem Verwaltungsgericht wird die Spezialisierung und der fachliche Austausch der mit der Materie befassten Richterinnen und Richter des

Gerichts erleichtert. Das Wissen und die praktischen Erfahrungen bei der Bearbeitung von Asylsachen wird gebündelt. Dies erleichtert eine sachgerechte und effiziente Verfahrensbearbeitung unabhängig von der Höhe des Fallaufkommens. Auf Veränderungen des Geschäftsanfalls bei einzelnen Herkunftsländern kann das Präsidium des Verwaltungsgerichts Trier bei Bedarf schnell reagieren und die Geschäftsverteilung flexibel anpassen. Hierdurch können Belastungsspitzen schnell abgefedert werden. Zudem kann eine Zuständigkeitskonzentration zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung beitragen, die auch das Ziel des Gesetzes zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren und Asylverfahren vom 21. Dezember 2022 (BGBl. I 2817) ist, das zum 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist.

Die Zuständigkeitskonzentration in Rheinland-Pfalz hat sich – trotz der zwischenzeitlich geänderten Verfahrenseingangszahlen in Asylsachen – bewährt. Bislang hat die Erhöhung der Fallzahlen weder zu qualitativen Einbußen bei der Bearbeitung noch zu einem Einbruch der Verfahrenslaufzeiten geführt. Das Verwaltungsgericht Trier weist nach wie vor im Vergleich zum Bundesdurchschnitt fast durchgehend sehr kurze Verfahrenslaufzeiten bei den Asylverfahren aus.

2. Rheinland-pfälzische Asylgerichtsverfahren in Zahlen

a. Eingangszahlen von 2009 bis 2023 in Rheinland-Pfalz

Die Asylgerichtsverfahren waren seit Mitte des Jahres 2015 überaus stark angestiegen – auch in Rheinland-Pfalz, wie sich aus der nachstehenden Übersicht ergibt:

| Zeitraum | Eingänge Asylverfahren (gesamt) |
|-----------------|--|
| 2009 | 464 |
| 2010 | 1.223 |
| 2011 | 1.134 |
| 2012 | 1.236 |
| 2013 | 1.476 |
| 2014 | 1.822 |
| 2015 | 3.264 |
| 2016 | 10.884 |
| 2017 | 14.251 |
| 2018 | 6.150 |
| 2019 | 5.172 |
| 2020 | 3.549 |
| 2021 | 3.103 |
| 2022 | 3.182 |
| 2023 | 4.102 |

Ergänzende Erläuterungen zu der aktuellen Entwicklung:

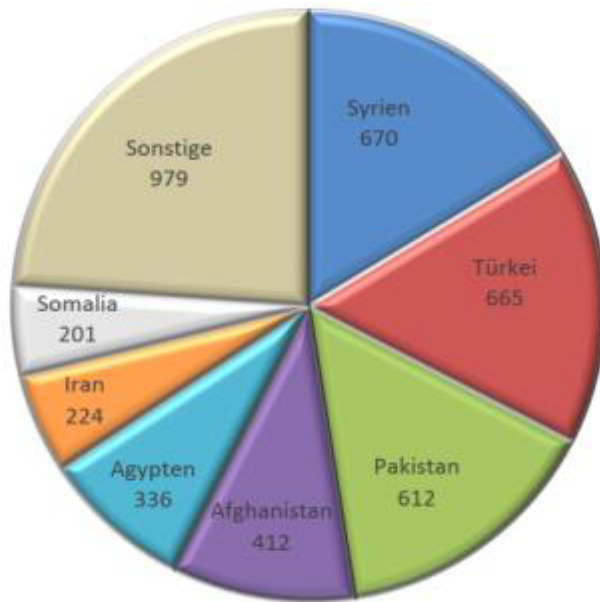
Im Bereich des Asylrechts sind die Eingangszahlen in 2023 gegenüber dem Vorjahr (2022) deutlich gestiegen von 3.182 auf 4.102 Verfahren. Die Eingangszahlen im Asyl-bereich haben sich nach dem Rückgang in den Jahren 2018 bis 2021 und dem leichten

Anstieg im Jahr 2022 wieder spürbar erhöht. Sie sind auch weiterhin hoch im Vergleich zu dem Niveau vor dem Jahr 2015, als deren sprunghafter Anstieg – bis zu dem Höchst-stand im Jahr 2017 – begann (vgl. in 2014: 1.822 Verfahren).

b. Asylgerichtsverfahren 2023 in Rheinland-Pfalz: Anteile Herkunftsländer

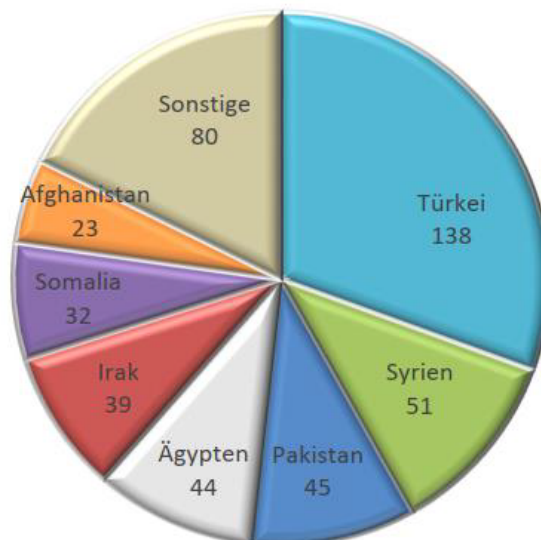
Im Jahr 2023 waren bei den erstinstanzlichen Asylverfahren die fünf zahlenmäßig stärksten Herkunftsländer Syrien, die Türkei, Pakistan, Afghanistan und Ägypten, wie folgendes Bild veranschaulicht:

Asyl-Herkunftsländer 2023 Verwaltungsgericht Trier



Bei den zweitinstanzlichen Asylverfahren waren im Jahr 2023 die Hauptherkunftsländer die Türkei, Syrien, Pakistan, Ägypten und der Irak, wie folgendem Schaubild zu entnehmen ist:

Asyl-Herkunftsländer 2023 Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz



c) Durchschnittliche Verfahrensdauer der Asylsachen erster Instanz von 2012 bis 2023

Die durchschnittliche Verfahrensdauer der Asylsachen erster Instanz (Hauptverfahren in Asylsachen – alle erledigten Verfahren) in Rheinland-Pfalz sowie im Bundesschnitt stellte sich in den vergangenen zehn Jahren wie folgt dar):

| Jahr | Verfahrensdauer Rheinland-Pfalz (in Monaten) | Verfahrensdauer Bundesschnitt (in Monaten) |
|-------------|---|---|
| 2012 | 5,3 | 10,5 |
| 2013 | 4,4 | 9,2 |
| 2014 | 5,0 | 8,6 |
| 2015 | 3,7 | 7,8 |
| 2016 | 2,2 | 6,6 |
| 2017 | 6,3 | 6,8 |
| 2018 | 11,5 | 10,2 |
| 2019 | 15,4 | 17,0 |
| 2020 | 12,6 | 21,9 |
| 2021 | 7,2 | 23,5 |
| 2022 | 4,8 | 22,9 |
| 2023 | 3,9 | keine Angabe |

Rheinland-Pfalz weist im Vergleich zum Bundesdurchschnitt sehr kurze Verfahrenslaufzeiten bei den Asylgerichtsverfahren aus – insbesondere bei Betrachtung der Jahre 2020 und 2021. Mit Ausnahme des Jahres 2018 waren die Verfahrenslaufzeiten in Rheinland-Pfalz in den letzten zehn Jahren kürzer – größtenteils gar deutlich kürzer – als im Bundesdurchschnitt.

Im Bericht über die Geschäftslage in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2023 wurde dazu wie folgt ausgeführt:

„So ist im Asylbereich die Verfahrensdauer der erstinstanzlichen Klageverfahren im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr (2022) von 4,8 auf nunmehr 3,9 Monate zurückgegangen, während im Bereich der sonstigen Klageverfahren – der allgemeinen Verfahren – eine leichte Abnahme von 6,0 auf 5,7 Monate zu verzeichnen ist. Gleiches gilt für das Oberverwaltungsgericht, bei dem sich die Verfahrensdauer der Berufungsverfahren (und Anträge auf Zulassung der Berufung) im vergangenen Jahr im Asylbereich von 8,2 auf 6,8 Monate, im Bereich der sonstigen allgemeinen Berufungsverfahren (und Anträge auf Zulassung der Berufung) hingegen nur geringfügig von 5,0 auf 4,9 Monate verringert hat. Noch kürzer ist die Verfahrensdauer im Asylbereich bei den erstinstanzlichen Klageverfahren von Asylantragstellern aus sicheren Herkunftsstaaten, zu denen neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien gehörten (sowie seit dem 23. Dezember 2023 Georgien und die Republik Moldau). Diese Klageverfahren wurden im Jahr 2023 sogar in nur 2,2 Monaten erledigt. Von insgesamt 2.465 asylrechtlichen Klageverfahren entfielen allerdings lediglich 90 auf Kläger aus den genannten sicheren Herkunftsstaaten, was einem Anteil von 3,7 % entspricht (weitere 36 Klageverfahren betrafen Georgien und die Republik Moldau).“

d. Entwicklung des rheinland-pfälzischen Asylverfahrensbestandes von Januar 2021 bis 2023

Der im Jahr 2022 positive Abbaupfad des Verfahrensbestands aller Asylverfahren konnte im Jahr 2023 nicht fortgesetzt werden, da im Jahr 2023 durchweg erhebliche Eingänge zu verzeichnen waren. Der Verfahrensbestand ist deshalb von Ende Dezember 2022 bis Ende Dezember 2023 um 93,6 % angestiegen.

Die Eingänge, Erledigungen und der Verfahrensbestand haben sich im Zeitraum Januar 2021 bis Dezember 2023 im Einzelnen wie folgt entwickelt:

| Monat | Eingänge | Erledigungen | Bestand zum Monatsende (Tendenz im Vergleich zum Vormonat) |
|----------------|-----------------|---------------------|---|
| 01/2021 | 242 | 282 | 1.585 (↓) |
| 02/2021 | 319 | 321 | 1.580 (↓) |
| 03/2021 | 410 | 402 | 1.589 (↑) |
| 04/2021 | 314 | 276 | 1.627 (↑) |
| 05/2021 | 371 | 263 | 1.735 (↑) |
| 06/2021 | 255 | 323 | 1.666 (↓) |
| 07/2021 | 204 | 308 | 1.561 (↓) |
| 08/2021 | 183 | 286 | 1.457 (↓) |
| 09/2021 | 190 | 285 | 1.363 (↓) |
| 10/2021 | 193 | 287 | 1.269 (↓) |
| 11/2021 | 203 | 284 | 1.188 (↓) |
| 12/2021 | 219 | 309 | 1.098 (↓) |
| 01/2022 | 228 | 278 | 1.047 (↓) |
| 02/2022 | 249 | 270 | 1.026 (↓) |
| 03/2022 | 300 | 355 | 969 (↓) |
| 04/2022 | 271 | 274 | 966 (↓) |
| 05/2022 | 281 | 347 | 900 (↓) |
| 06/2022 | 271 | 294 | 877 (↓) |
| 07/2022 | 297 | 326 | 848 (↓) |
| 08/2022 | 297 | 276 | 866 (↑) |
| 09/2022 | 312 | 295 | 882 (↑) |
| 10/2022 | 225 | 257 | 849 (↓) |
| 11/2022 | 190 | 265 | 774 (↓) |
| 12/2022 | 261 (↑) | 286 (↑) | 748 (↓) |
| 01/2023 | 303 (↑) | 206 (↓) | 842 (↑) |
| 02/2023 | 370 (↑) | 259 (↑) | 951 (↑) |
| 03/2023 | 411 (↑) | 356 (↑) | 1007 (↑) |

| | | | |
|----------------|---------|---------|-----------|
| 04/2023 | 250 (↓) | 321 (↓) | 936 (↓) |
| 05/2023 | 430 (↑) | 361 (↑) | 1.005 (↑) |
| 06/2023 | 254 (↓) | 301 (↓) | 958 (↓) |
| 07/2023 | 420 (↑) | 297 (↓) | 1.080 (↑) |
| 08/2023 | 382 (↓) | 284 (↓) | 1.178 (↑) |
| 09/2023 | 299 (↓) | 252 (↓) | 1.225 (↑) |
| 10/2023 | 331 (↑) | 253 (↑) | 1.303 (↑) |
| 11/2023 | 285 (↓) | 246 (↓) | 1.342 (↑) |
| 12/2023 | 367 (↑) | 259 (↑) | 1.450 (↑) |

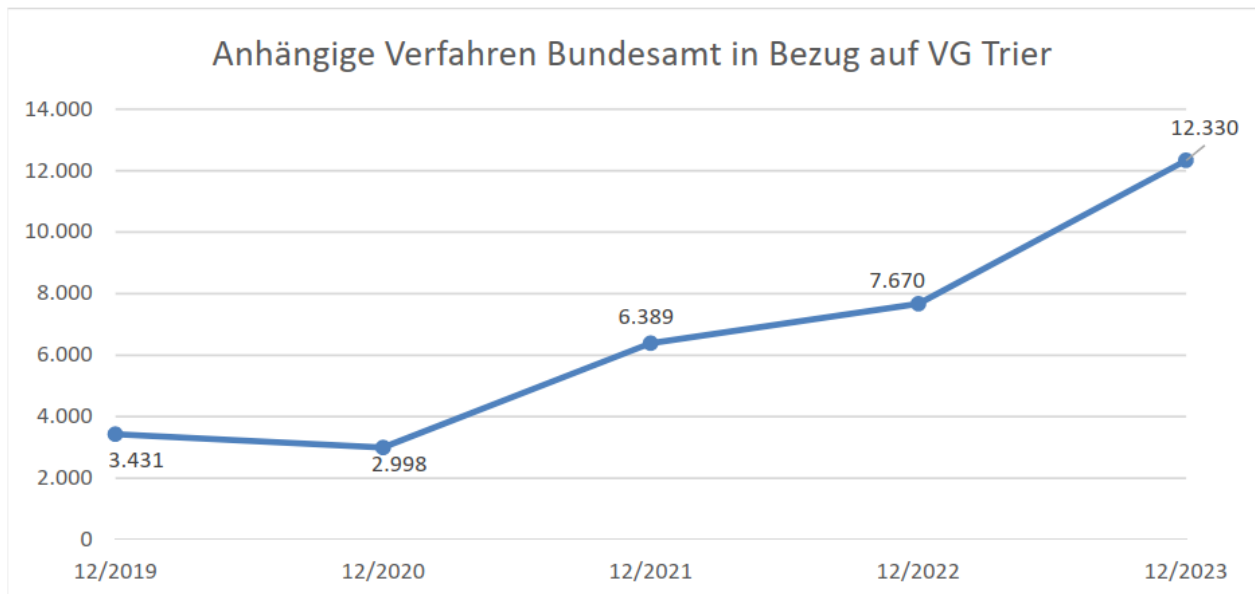
II. Rückmeldungen aus der Praxis, insbesondere bezüglich der zu erwartenden Entwicklung und gebotenen Maßnahmen auf Landesebene

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit Rheinland-Pfalz bereitet sich auf einen sprunghaften Anstieg von Asylverfahren im Jahr 2024 vor.

Zur Begründung dieser Annahme wird im Bericht über die Geschäftslage in der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit im Jahr 2023 wie folgt ausgeführt:

„Nach dem Anstieg der Zahl der erstinstanzlichen Asylverfahren im Jahr 2023 gegenüber dem Vorjahr ist am Verwaltungsgericht Trier auch bis auf weiteres mit vergleichsweise hohen und voraussichtlich sogar deutlich steigenden Eingangszahlen im Asylbereich zu rechnen. So wurden den Angaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zufolge (vgl. www.bamf.de/Statistik – Schlüsselzahlen Asyl 2023) im Jahr 2023 in Deutschland insgesamt 351.915 Asylanträge gestellt, davon 329.120 Erstanträge und 22.795 Folgeanträge. Dies bedeutet nicht nur eine außergewöhnlich starke Steigerung gegenüber dem Vorjahr um 44 Prozent (2022: 244.132 Asylanträge), sondern stellt auch den höchsten Wert seit den Höchstständen der Jahre 2015 und 2016 dar. Die Zahl der vom BAMF noch nicht entschiedenen Anträge lag Ende 2023 bei 239.614 und damit deutlich höher als im Vorjahr (2022: 136.448 Anträge) und sogar mehr als doppelt so hoch wie Ende 2021 (108.064 Anträge). Angesichts dieser Zunahme der Asylanträge und des zu erwartenden Abbaus der stark angestiegenen Bestände des BAMF werden sich voraussichtlich auch die gerichtlichen Eingangszahlen im Asylbereich wieder deutlich erhöhen.

Der Verfahrensstau beim BAMF zeitigt unmittelbare Folgen für das Verwaltungsgericht Trier, wie die nachfolgende Grafik verdeutlicht. Danach ist seit Ende 2020 die Zahl der beim BAMF anhängigen Verfahren, für die im Falle der Einlegung eines Rechtsmittels das Verwaltungsgericht Trier zuständig wäre, ständig angewachsen, und zwar von 2.998 Fällen im Dezember 2022 auf 7.670 Fälle im Dezember 2022 und auf 12.330 Fälle im Dezember 2023. Dies entspricht einem Anstieg um mehr als das Vierfache in den letzten drei Jahren (seit Dezember 2020) bzw. um rund 60 Prozent im vergangenen Jahr. Für das Verwaltungsgericht Trier bedeutet dies, dass in 2024 voraussichtlich mit einem weiteren und erheblichen Anstieg der Verfahrenszahlen zu rechnen ist.“



Aufgrund dieser Entwicklung wird die Zahl der Allgemeinen Kammern bei dem Verwaltungsgericht Trier mit Wirkung zum 1. Oktober 2024 von sieben auf acht festgesetzt.

III. Weitere länderübergreifende Diskussionen

Im Rahmen einer Bund-Länder-Besprechung „Asyl“ am 24. Januar 2024 wurden insbesondere die nachfolgend genannten drei Aspekte in den Blick genommen:

1. Gerichtliche Konzentration und Zuständigkeit,
2. Personelle Unterstützung und Konzeption durch die Landesjustizverwaltungen,
3. Personalmaßnahmen der Gerichte selbst (Geschäftsverteilung).

Aus rheinland-pfälzischer Sicht ist diesbezüglich wie folgt auszuführen:

Zu 1.

Rheinland-Pfalz hat eine Konzentration bereits vorgenommen (siehe die dazugehörigen obigen Ausführungen).

Die Argumente, die für eine Zuständigkeitskonzentration in Rheinland-Pfalz gesprochen haben, lassen sich auch für Zuständigkeitskonzentrationen in anderen Bundesländern anführen. Bei Zuständigkeitskonzentrationen nach Herkunftsländern ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich der Geschäftsanfall je Herkunftsland sehr schnell verändern kann, so dass eine gleichmäßige Auslastung der mit Asylverfahren befassten Richterinnen und Richter schwieriger umzusetzen sein könnte, als eine Zuständigkeitskonzentration unabhängig vom Herkunftsland. Soweit in einem Bundesland durch Rechtsverordnungen spezialisierte Spruchkörper eingerichtet werden, erfordern Anpassungen der Zuständigkeit jeweils eine Anpassung der Rechtsverordnung. Dies ist mit zeitlichem Vorlauf verbunden.

Zu 2.

Diesbezügliche Maßnahmen werden in Rheinland-Pfalz in Abstimmung zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz erforderlichenfalls ergriffen.

Zu 3.

Auf Veränderungen des Geschäftsanfalls bei einzelnen Herkunftsländern kann das Präsidium des Verwaltungsgerichts Trier bei Bedarf schnell reagieren und die Geschäftsverteilung flexibel anpassen.



Anlage_VG_Trier_Ge
schaeftsverteilung_r

12. Saarland

Seit dem MPK Beschluss vom 6. November 2023 beschäftigen sich die Landesjustizverwaltungen intensiv mit der Frage, ob und ggf. durch welche gesetzlichen oder organisatorischen Maßnahmen sich die Asylstreitverfahren vor den Verwaltungsgerichten - in den Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit – noch weiter beschleunigen lassen.

Am 24. Januar 2024 fand dazu eine länderübergreifende Besprechung der Justizverwaltungen statt. Die Mehrzahl der Länder mit einer hohen durchschnittlichen Bearbeitungszeit der erstinstanzlichen Asylverfahren sehen die Gründe hierfür vor allem in einem hohen Altbestand und einer als schwierig empfundenen Zusammenarbeit mit dem BAMF, insbesondere aufgrund dessen schlechter Personalisierung. Einige Länder planen eine weitere Konzentration der gerichtlichen Zuständigkeiten in Asylverfahren bzw. die Schaffung weiterer Kammern mit einer entsprechenden Spezialzuständigkeit – denen zur Senkung der Durchschnittsbearbeitungszeit nur neue Verfahren zur schnellen Erledigung zugeteilt werden sollen. Auch über vorübergehende Abordnungen von Richterinnen und Richtern zu mit Asylverfahren befassten Kammern wird in vielen Ländern nachgedacht. Die Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg erwägt sogar die Errichtung eines allein für Asylsachen zuständigen Verwaltungsgerichts, wofür jedoch eine Änderung der Regelung des § 83 Abs. 3 AsylG erforderlich wäre. Eine weitere Bund-Länder-Besprechung zur Beschleunigung der gerichtlichen Asylverfahren ist für den 4. Dezember 2024 geplant.

Darüber hinaus war die Beschleunigung der gerichtlichen Asylverfahren auch Thema mehrerer Beschlüsse der Frühjahrskonferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) vom 5. und 6. Juni 2024. Darin baten die Justizministerinnen und Justizminister unter anderem die Arbeitsgruppe Asylprozess, eine Analyse der Auswirkungen der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber im Bereich des Asylprozessrechts vorzunehmen, dabei ein besonderes Augenmerk auf Möglichkeiten der weiteren Beschleunigung der asylgerichtlichen Verfahren zu legen und erste Ergebnisse bis zur Herbst-Justizministerkonferenz 2024 vorzulegen. Zudem wurde die Bundesregierung um Prüfung verschiedener explizit aufgeführter gesetzgeberischer Maßnahmen zur Beschleunigung der gerichtlichen Asylverfahren gebeten.

Im Saarland betrug die durchschnittliche Verfahrensdauer von erstinstanzlichen Hauptverfahren in Asylsachen im Jahr 2022 12,2 Monate; diese konnte im Jahr 2023 auf durchschnittlich 8,6 Monate und im 1. Quartal des Jahres 2024 weiter auf durchschnittlich 8,4 Monate reduziert werden. Damit belief sich die durchschnittliche Verfahrensdauer in erstinstanzlichen Asylverfahren im Saarland auf etwa die Hälfte der Bearbeitungszeit im Bundesdurchschnitt im Jahr 2022 (vgl. Anlage). Das Saarland nimmt damit im bundesweiten Vergleich den zweiten Platz unter den Bundesländern ein. Schneller werden Asylverfahren nur in Rheinland-Pfalz bearbeitet, wo eine landesweite Konzentration der erstinstanzlichen Asylverfahren am Verwaltungsgericht Trier besteht. Erstinstanzliche Eilverfahren in Asylsachen wurden im Saarland im Jahr 2022 noch in 1,3 Monaten, im Jahr 2023 bereits in 0,7 Monaten erledigt. Im 1. Quartal 2024 stieg die durchschnittliche Bearbeitungszeit wieder leicht auf 1,1 Monate an (vgl. Anlage). Am Oberverwaltungsgericht des Saarlandes, wo zuletzt nur wenige Asylverfahren zu bearbeiten waren, betrug die Verfahrensdauer im Jahr 2022 weitere 5,7 Monate, im Jahr 2023 weitere 5,4 Monate (vgl. 3. Anlage).

Hinsichtlich einer weiteren Verkürzung der Verfahrensdauer ist zunächst darauf hinzuweisen, dass grundsätzlich aus Gründen der Wahrung sachlicher richterlicher Unabhängigkeit sowohl der Rechtsspruch als auch die Rechtsfindung, mithin alle dem Rechtsspruch auch nur mittelbar dienenden, ihn vorbereitenden oder ihm nachfolgenden Sach- und Verfahrensentscheidungen, dem Einfluss des Ministeriums der Justiz entzogen sind. Die Garantie der sachlichen Unabhängigkeit bedeutet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Wesentlichen, dass die Richter nur an das Gesetz gebunden, also frei von Weisungen sind. Darüber hinaus ist der Exekutive grundsätzlich auch jede andere Form der vermeidbaren Einflussnahme auf die rechtsprechende Gewalt untersagt. Eine direkte Einflussnahme auf die Verfahrensdauer der Asylverfahren, etwa durch eine Einflussnahme auf die Geschäftsverteilung des Verwaltungsgerichts des Saarlandes oder eine Anweisung des Ministeriums, diese Verfahren besonders eilbedürftig zu behandeln, wäre mit der verfassungsrechtlich garantierten richterlichen Unabhängigkeit nicht vereinbar.

Da es im Saarland nur ein Verwaltungsgericht gibt, ist eine weitere Konzentration der asylgerichtlichen Verfahren – etwa entsprechend dem Vorbild Rheinland-Pfalz – hier nicht möglich. Am Verwaltungsgericht des Saarlandes werden keine „reinen“ Asylkammern geführt. Vielmehr sind von den fünf allgemeinen Kammern derzeit drei Kammern (3., 5. und 6. Kammer) auch mit Asylverfahren befasst, darüber hinaus entsprechend dem Geschäftsverteilungsplan des Gerichts aber auch mit allgemeinen verwaltungsrechtlichen Sachgebieten. Sämtliche sog. „Dublin-Verfahren“ werden – unabhängig vom Herkunftsland – von der 5. Kammer bearbeitet, sämtliche sog. „Drittstaatenverfahren“, d. h. Verfahren gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 AsylG – ebenfalls unabhängig vom Herkunftsland – von der 3. Kammer. Im Übrigen richtet sich die Kammerzuständigkeit nach der Staatsangehörigkeit der Antragstellenden. Hierdurch wurde, soweit das bei einem Verwaltungsgericht der Größe des Verwaltungsgerichts des Saarlandes überhaupt möglich ist, zumindest in Teilen eine gewisse Spezialisierung ermöglicht. Eine weitere Konzentration der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit in Asylverfahren ist im Saarland derzeit nicht vorgesehen. Über die richterliche Geschäftsverteilung entscheidet – wie bereits dargestellt – das Präsidium des Verwaltungsgerichts des Saarlandes in richterlicher Unabhängigkeit.

Hohe Altbestände an Asylverfahren bestehen im Saarland trotz zuletzt hoher Eingangszahlen (vgl. Anlage) im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern nicht. Altverfahren im Sinne des Erlasses vom 28. Oktober 2013 (J 1441-E-168#002) sind Verfahren, deren Eingangsjahr bei Gericht – ausgehend vom Jahr der Erhebung – mindestens mehr als zwei Jahre zurückliegt. Von den derzeit anhängigen erstinstanzlichen asylrechtlichen Verfahren sind nach Stellungnahme der Präsidentin des Verwaltungsgerichts des Saarlandes zwei Klageverfahren im Jahr 2020, acht Klageverfahren im Jahr 2021 und 59 Klageverfahren im Jahr 2022 eingegangen.

Auch wird die Zusammenarbeit mit dem BAMF von der Präsidentin des Verwaltungsgerichts des Saarlandes im Gegensatz zu vielen anderen Landesjustizverwaltungen als konstruktiv, zielorientiert und weitgehend reibungslos beschrieben.

Hinsichtlich einer weiteren Verfahrensbeschleunigung in Asylverfahren ist die Zuweisung weiterer Richterinnen und Richter an das Verwaltungsgericht beabsichtigt, wobei das Ministerium der Justiz auch die personellen Bedürfnisse der anderen nachgeordneten Behörden im Blick haben muss.

Daneben bedarf es nach Einschätzung der Präsidentin des Verwaltungsgerichts des Saarlandes zur Realisierung der im MPK-Beschluss vom 6. November 2023 beabsichtigten weiteren Verkürzung der Verfahrenslaufzeiten bei den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen einer Verbesserung und Beschleunigung der Rückführung. Derzeit besteht danach nach wie vor ein erhebliches Vollzugsdefizit. So erfolgt trotz im Eilrechtsschutzverfahren festgestellter und vollziehbarer Ausreisepflicht in zahlreichen Fällen keine Rückführung, was in den sich anschließenden Hauptsacheverfahren nicht selten zur Folge hat, dass die Fälle später – bei unter Umständen veränderten tatsächlichen Bedingungen – nochmal neu aufgerollt werden müssen, was zusätzliche Arbeitskraft bindet. Dieses Problem wurde durch den Gesetzgeber ebenfalls erkannt. Das Gesetz zur Verbesserung der Rückführung ist am 27. Februar 2024 in

Kraft getreten. Zudem wurde im MPK-Beschluss vom 6. März 2024 die Verbesserung und Beschleunigung der Rückführung beschlossen und hierzu eine Arbeitsgruppe eingesetzt.



Anlage_Asyl Stand
1.Q 2024.xlsx

13. Sachsen

Im Freistaat Sachsen wurden verschiedene justizielle Maßnahmen zur Beschleunigung der Asylverfahren getroffen und befinden sich weitere in Abstimmung.

Mit der am 1. Mai 2024 in Kraft getretenen Zwölften Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung zur Änderung der Sächsischen Justizorganisationsverordnung erfolgt eine zentralisierte Bearbeitung zahlreicherer Herkunftsstaaten. Durch die Konzentration von Zuständigkeiten von asylrechtlichen Streitigkeiten hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten ist davon auszugehen, dass Synergieeffekte sich insbesondere hinsichtlich Verfahren aus derjenigen Herkunftsländern erzielen lassen, aus denen nur wenige Klageverfahren von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern kommen.

Die Verfahren aus den Herkunftsstaaten Albanien, Angola, Argentinien, Armenien, Belarus, Bosnien-Herzegowina, Brasilien, Chile, Costa Rica, Ecuador, Ghana, Guinea, Jemen, Kolumbien, Kosovo, Mali, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Paraguay, Peru, Serbien, Sudan, Tadschikistan und Ukraine werden beim Verwaltungsgericht Chemnitz konzentriert.

Die Verfahren aus den Herkunftsstaaten Ägypten, Aserbaidshan, Äthiopien, Bangladesch, Benin, Dominikanische Republik, Eritrea, Gambia, Jordanien, Kuba, Myanmar, Panama, Senegal, Sierra Leone, Sri Lanka, Turkmenistan, Usbekistan, Vereinigte Staaten und Vietnam werden beim Verwaltungsgericht Dresden konzentriert.

Weiter werden die Verfahren aus dem Herkunftsstaat Türkei beim Verwaltungsgericht Leipzig konzentriert, wobei diese neben der Konzentration der neu eingehenden Verfahren auch die Zuweisung von Verfahren umfasst, die bis zum 30. Juni 2024 eingegangen und am 30. April 2024 noch anhängig waren. Darüber hinaus wurden dem Verwaltungsgericht Leipzig weitere Planstellen (Richterschaft) zugeführt, um eine Beschleunigung zu erwirken.

Zu starken Irritationen hat in diesem Zusammenhang der Vorschlag des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge geführt, am Standort Leipzig das Herkunftsland Bosnien und Herzegowina zu konzentrieren. Damit würde die eben erst vorgenommene Konzentration des Herkunftslandes Bosnien und Herzegowina am Gerichtsstandort Chemnitz konterkariert werden.

14. Sachsen-Anhalt

Das Verfahrensaufkommen der Asylkammer in Sachsen-Anhalt hat sich im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 um 31 Prozent erhöht. Diese Tendenz setzte sich 2024 fort. Im 1. Quartal lag die Zahl der Eingänge um rund 32 Prozent höher als im 1. Quartal des Vorjahres. Durch Personalgewinnungsmaßnahmen der letzten Jahre konnte in Sachsen-Anhalt mittlerweile eine bedarfsgerechte Ausstattung in allen Diensten der Verwaltungsgerichtsbarkeit, insbesondere aber im richterlichen Bereich, erzielt werden.

Im Ergebnis lag in Asyl-Hauptsacheverfahren die durchschnittliche Verfahrensdauer im Jahr 2023 in Sachsen-Anhalt trotz gestiegenen Verwaltungsaufkommens bei 9,9 Monaten. Die durchschnittliche

Verfahrensdauer konnte damit im Vergleich zum Vorjahr um 3,1 Monate gesenkt werden. Die Verfahrensdauer der Asyl-Eilverfahren konnte von durchschnittlich von 1,0 auf 0,7 Monate gesenkt werden.

15. Schleswig-Holstein

Grundlage der aktuellen Bestrebungen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren sind u.a. der MPK-Beschluss vom 6. November 2023 (TOP 6, Ziffer 4, S. 6-7 des Beschlusses) und der daran anknüpfende Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 6. März 2024 (TOP 1). Diesbezüglich ist u.a. die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister gebeten worden, bis zur Konferenz des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 20. Juni 2024 weitere Potentiale zur Beschleunigung von gerichtlichen Asylverfahren zu ermitteln. Eine (neuerliche) Bekräftigung der angestrebten Asylgerichtsverfahrensdauer findet sich indessen im Ergebnisprotokoll der letztgenannten MPK nicht (vgl. TOP 5 des Ergebnisprotokolls vom 20. Juni 2024, Anlage 1).

Bereits zur MPK vom 6. März 2024 wurde der StK mitgeteilt, dass es illusorisch sei, die zeitliche Zielvorgabe für die Beendigung gerichtlicher Asylverfahren tatsächlich zu erreichen. Dies liege wesentlich am hohen Bestand von Altverfahren, die im Zeitpunkt ihrer Erledigung in die Statistik eingehen und die durchschnittliche Verfahrensdauer erhöhen. Erreichbar erschienen die Zielwerte nur, wenn eine Beschränkung auf Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erfolge oder nur neue Verfahren berücksichtigt würden. Beschränke man sich etwa auf Verfahren, die im Kalenderjahr 2023 eingegangen sind, betrug zum Stichtag 30. November 2023 die durchschnittliche Verfahrensdauer der bis dahin erledigten Verfahren nur 3,43 Monate.

Im fachlichen Austausch zugunsten einer Verringerung der Verfahrenslaufzeiten konzentrierte sich die hiesige fachliche Prüfung vor allem auf die Möglichkeit und Zweckmäßigkeit der Errichtung von Außenstandorten des Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgerichts. Angesichts der Tatsache, dass es sodann gelungen ist, die sog. kw-Vermerke (zuletzt laufend bis zum 31. Dezember 2025) für insgesamt 8 Richterstellen (2 x R2, 6 x R1) im Rahmen der Haushaltsaufstellung 2024 entfallen zu lassen sowie die kw-Vermerke einer Rechtspfleger-Stelle und von 2 Stellen der Serviceeinheiten (zuletzt laufend bis zum 31. Dezember 2025) bis zum 31. Dezember 2026 zu schieben, ist von der weiteren Umsetzung der dabei diskutierten Optionen abgesehen worden.

Nach der gegenwärtigen Geschäftsverteilung für das Jahr 2024 (Geschäftsverteilungsplan vom 6. Dezember 2023 in der konsolidierten Fassung mit Wirkung zum 1. Juni 2024) am Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht bestehen – neben weiteren Spezialkammern – 4 reine Asylkammern, 5 Mischkammern und 7 Kammern, die keine Zuständigkeit für Asylverfahren haben. Hierbei erfolgt die Zuweisung der Sachen zunächst auf der Grundlage einer Trennung der „Herkunftslandverfahren“ auf der einen und der „Dublin- und Sicherer Drittstaat- Verfahren“ auf der anderen Seite. Nach dieser Zweiteilung erfolgt die Zuständigkeitsverteilung nach den jeweiligen Herkunftsländern und -regionen und den jeweiligen Dublin oder Sicherer Drittstaaten. Insoweit entspricht die Geschäftsverteilung den Gedanken des § 83 Abs. 1 AsylG (Zusammenfassung von Streitigkeiten nach dem AsylG in besonderen Spruchkörpern) und des § 83 Abs. 3 AsylG (Konzentration der Zuständigkeit zur Entscheidung über bestimmte Herkunftsstaaten). Nach dem Geschäftsverteilungsplan des Schleswig-Holsteinischen Obergerichts für das Jahr 2024 sind zum Stand 1. Juli 2024 – neben weiteren Spezialsenaten – von 6 Senaten 5 Senate neben allgemeinen Zuständigkeiten auch mit Asylsachen befasst.

Betrachtet man die aktuelle durchschnittliche Verfahrensdauer vor dem Verwaltungsgericht in erstinstanzlichen Asylhauptsachen, ist festzustellen, dass hier im Vergleich zu 2022 (19,3 Monate) und zu 2023 (16,3 Monate) im 1. Halbjahr 2024, d.h. bis einschließlich Juni 2024, mit 14,8 Monaten eine (weitere) Beschleunigung festzustellen ist. Auch die durchschnittlichen Verfahrensdauern in

asylrechtlichen Berufungsverfahren vor dem Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht sind zuletzt gesunken (2022: 17,7 Monate; 2023: 18,5 Monate; Januar bis einschließlich Juni 2024: 17,2 Monate)

Die Justizministerinnen und Justizminister haben auf ihrer Frühjahrskonferenz am 5. und 6. Juni 2024 – ebenfalls im Anschluss an die mannigfachen Beratungen auf Fachminister-, Ministerpräsidenten- und Amtschefkonferenzen – ihre Bemühungen fortgesetzt, weitere Potentiale zur Beschleunigung gerichtlicher Asylverfahren zu ermitteln.

Dazu gehört zum einen ein Beschluss zur Reform des Asylprozessrechts (TOP I.6, Anlage 2). Mit dem Beschluss wird die Bedeutung der zeitnahen Erledigungen von Asylgerichtsverfahren bei gleichzeitiger Wahrung eines effektiven Rechtsschutzes betont (Ziffer 1) und in den Kontext der bisherigen Beratungen, insbesondere der BK-MPK-Beschlüsse vom 10. Mai 2023, 6. November 2023 und 6. März 2024 gestellt (Ziffer 2). Mit Ziffer 3 werden die bisherigen Bemühungen von Justiz und von den Justizverwaltungen positiv anerkannt, die Verfahrenslaufzeiten asylgerichtlicher Verfahren (weiter) deutlich zu verkürzen. Auf die grundsätzliche erhebliche Beschleunigung des asylgerichtlichen Verfahrensrechts gegenüber dem allgemeinen Verwaltungsprozessrecht wird dabei ausdrücklich hingewiesen (Ziffer 4). Außerdem besteht Einigkeit, dass die Verwaltungsgerichtsbarkeit der Unterstützung durch geeignete Maßnahmen bedarf, um das Ziel reduzierter Verfahrenslaufzeiten erreichen zu können (Ziffer 5). Mit Ziffer 6 und 7 wird die auf europäischer Ebene (am 10. April 2024 durch das Europäische Parlament und am 14. Mai 2024 durch den Europäischen Rat) beschlossene Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) in den Blick genommen und eine „eingehende“ Untersuchung „im Hinblick auf Regelungsbedarfe und -spielräume für die nationalen Gesetzgeber“ gefordert. Die Fortsetzung der BLAG „Asylprozess“ seit dem 15. Mai 2024 wird ausdrücklich begrüßt und „erste Ergebnisse“ bereits bis zur Herbst-JuMiKo 2024 erbeten.

Zum anderen hat die Frühjahr-JuMiKo einen Beschluss gefasst zur Reform der VwGO (TOP I.8, Anlage 3). Ziel auch dieses Beschlusses ist es auf der Grundlage konkreter Einzelvorschläge, einen Beitrag zu leisten, um die Verwaltungsprozesse noch effektiver auszugestalten und die Verwaltungsgerichte organisatorisch zu entlasten (Ziffer 1). Die an die Bundesregierung adressierten Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens haben eine Änderung des § 76 AsylG zugunsten der originären Einzelrichtertätigkeit zum Gegenstand (Ziffer 2.a), eine Erweiterung der Entscheidungskompetenzen des Vorsitzenden bzw. Berichterstatters nach § 87a Abs. 1 VwGO (Ziffer 2.b) sowie eine Verlängerung der in § 176 VwGO eingeräumten inhaltlich und zeitlich begrenzten Ausnahme zu § 29 Abs. 1 DRiG, damit auch weniger als zwei am Verwaltungsgericht auf Lebenszeit ernannte Richter an einer Entscheidung mitwirken können (Ziffer 2.c). Fachlich erscheinen diese Vorschläge zwar nicht frei von Zweifeln, zumal dadurch eine nennenswerte Beschleunigung des eigentlichen „inhaltlichen“ Asylgerichtsverfahrens eher untergeordnet bleiben dürfte. Es handelt sich indes um Prüfaufträge.



Anlage 1



Anlage 2 TOP I.



Anlage 3 TOP I.

Ergebnisprotokoll_E6-Reform des Asylpr8-Reform der VwGO

16. Thüringen

a) Aktuelle Statistik zu Verwaltungsgerichten – Asylkammern

aa) Entwicklung der Bestände in Hauptsacheverfahren

Stichtag **Bestand**

| | |
|------------|-------|
| 31.12.2018 | 3.217 |
| 31.12.2019 | 2.511 |
| 31.12.2020 | 2.221 |
| 31.12.2021 | 2.163 |
| 31.12.2022 | 1.982 |
| 31.12.2023 | 1.963 |
| 30.06.2024 | 1.967 |

Quelle: Auswertungstabellen des Thüringer Landesamtes für Statistik zur VwG-Statistik

bb) Entwicklung der Verfahrensdauer

Hauptsacheverfahren

| Zeitraum | Durchschnittliche Verfahrensdauer (alle Erledigungsarten) in Monaten |
|-----------------|---|
| 2018 | 10,8 |
| 2019 | 15,8 |
| 2020 | 17,0 |
| 2021 | 16,4 |
| 2022 | 16,8 |
| 2023 | 15,2 |
| 1. HJ 2024 | 12 |

Quelle: Auswertungstabellen des Thüringer Landesamtes für Statistik zur VwG-Statistik

Durchschnittliche Verfahrensdauer (durch Urteil erledigte Verfahren) in Monaten

| | |
|------------|------|
| 2018 | 13,0 |
| 2019 | 18,7 |
| 2020 | 19,7 |
| 2021 | 19,9 |
| 2022 | 20,3 |
| 2023 | 19,6 |
| 1. HJ 2024 | 16,2 |

Quelle: Auswertungstabellen des Thüringer Landesamtes für Statistik zur VwG-Statistik

| Eilverfahren | Zeitraum | Durchschnittliche Verfahrensdauer in Monaten |
|--------------|------------|--|
| | 2018 | 1,8 |
| | 2019 | 1,7 |
| | 2020 | 2,5 |
| | 2021 | 2,5 |
| | 2022 | 2,7 |
| | 2023 | 2,7 |
| | 1. HJ 2024 | 2,3 |

Quelle: Auswertungstabellen des Thüringer Landesamtes für Statistik zur VwG-Statistik

b) Personalbedarf und Personaleinsatz

Der für das Kalenderjahr 2023 errechnete Personalbedarf für den Bereich der Asylsachen (einschl. Ausländerrecht) stellte sich in Thüringen für Verwaltungsgerichte wie folgt dar:

| Personalbedarf in Arbeitskraftanteilen | Gesamt |
|---|--------|
| Hauptverfahren | 13,58 |
| Eilverfahren | 1,90 |
| Gesamt | 15,48 |
| Dem stand im 4. Quartal 2023 folgender realer Personaleinsatz gegenüber: | |
| Durchschnittliche Personalverwendung für Asylsachen in Arbeitskraftanteilen | 15,76 |

Quelle: Personalbedarfsberechnung und Personalübersichten

c) Maßnahmen in der Thüringer Justiz zur Stärkung des Asylbereichs

Auf die Verfahrensdauer kann durch die Justizverwaltung kein direkter Einfluss genommen werden, da die Verfahren der richterlichen Unabhängigkeit unterliegen.

Eine mittelbare Begünstigung kurzer Verfahrenslaufzeiten kann aus organisatorischer Sicht nur unterstützt werden, damit für bestmögliche Rahmenbedingungen gesorgt wird.

Vor diesem Hintergrund wurden und werden in Thüringen folgende Maßnahmen durchgeführt:

– Den Verwaltungsgerichten werden ausreichend Kammern zugewiesen und das notwendige Personal zur Verfügung gestellt, um die vorhandenen Verfahren schnellstmöglich erledigen zu können.

Zu diesem Zweck werden der Personalbedarf und der Personalbestand regelmäßig wiederkehrend und auf der Grundlage bundesweit abgestimmter mathematisch-analytischer Systeme überprüft. Die Kammern der Verwaltungsgerichte werden mittlerweile jährlich überprüft und zugewiesen. Dies ist erst im Herbst 2023 im TMMJV für das Kalenderjahr 2024 bedarfsgerecht erfolgt. Dem Thüringer Oberverwaltungsgericht wurde zum 1. Januar 2024 überobligatorisch ein weiterer Senat (5 statt bisher 4 Senate) zugewiesen. Die Einrichtung eines weiteren Senats ist mit nicht unerheblichen Anfangs- und Folgekosten verbunden. Zu der erforderlichen personellen Ausstattung eines fünften Senats (Personalkosten) treten im konkreten Fall zusätzliche Kosten für die räumliche Unterbringung (Baukosten im sechsstelligen Bereich) hinzu. Die personelle Besetzung (Auswahlverfahren) und die Umbauarbeiten benötigen einen zeitlichen Vorlauf.

– Die Zuständigkeiten für Streitigkeiten aufgrund des Asylgesetzes sind in Thüringen nach Herkunftsländern konzentriert. Bereits mit der Thüringer Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz bei den Verwaltungsgerichten (Thüringer Asylstreitigkeitenzuständigkeitsverordnung-ThürAsylVGZustVO-) vom 28. November 2023 erfolgte eine betreffende Neuregelung, die am 1. Januar 2024 in Kraft getreten ist. Danach sind die drei Thüringer Verwaltungsgerichte jeweils für bestimmte Herkunftsstaaten bei Streitigkeiten nach dem Asylgesetz örtlich zuständig (vgl. die Anlage zu § 1 Abs. 1 ThürAsylVGZustVO).

Neben den verfügbaren Fortbildungsmöglichkeiten der Deutschen Richterakademie fand und finden folgende eigene Thüringer Veranstaltungen für den Asylbereich statt:

- Am 30. November 2023 fand eine vom OVG organisierte eintägige Fortbildung speziell für die Asylrichter in Weimar (27 Teilnehmende) statt.
- Vom 22.-23. Oktober 2024 ist in Bad Blankenburg ein zweitägige vom OVG organisierte Fortbildung geplant. Die Fortbildung wird auch einen Arbeitskreis Asylrecht umfassen.

III. Zusammenfassung

Den Ländern ist es gelungen, die Dauer der asylgerichtlichen Verfahren durch verschiedene Maßnahmen, wie z.B:

- Personelle Verstärkung der Verwaltungsgerichte
- Organisatorische Maßnahmen, wie der Bildung von spezialisierten Asylkammern und Schwerpunktkammern Asyl und der Konzentration der Zuständigkeiten für bestimmte Herkunftsländer bei bestimmten Verwaltungsgerichten

zu verkürzen.

In einzelnen Ländern sind KI- und IT-Anwendungen zur Beschleunigung der Asylgerichtsverfahren bereits getestet worden bzw. deren Einsatz wird in Erwägung gezogen.

Hingewiesen wird durch einzelne Bundesländer darauf, dass die Dauer der asylgerichtlichen Verfahren auch von einer optimalen Mitwirkung des BAMF an den verwaltungsgerichtlichen Verfahren abhängt.

Die GEAS-Reform wird sich langfristig auf nationaler und europäischer Ebene sowohl in rechtlicher wie auch in praktischer und technischer Hinsicht auswirken, auch im Asylprozessrecht. Die Auswirkungen der GEAS-Reform im Bereich des Asylprozessrecht sollen in der Arbeitsgruppe „Asylprozess“ näher untersucht werden.



Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialleistungsbezug

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung | 3 |
| Im Einzelnen | 4 |
| 1. Berichtsauftrag | 4 |
| 2. Rechtliche Rahmenbedingungen | 5 |
| a) Freizügigkeitsrecht auf Grund Arbeitnehmer- oder Selbstständigeneigenschaft | 5 |
| b) EU-Primärrecht: Beseitigung aller Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl seit 1958 | 5 |
| c) EU-Primärrecht: Grundrechtecharta | 6 |
| e) Bestehende sekundärrechtliche Regelungen zum Rechtsmissbrauch | 9 |
| f) Rechtsfolge des Rechtsmissbrauchs (ohne: „Betrug“) | 10 |
| h) Regelungen zu Ermittlungen der Behörden im Verdachtsfall | 11 |
| i) Verlustfeststellung nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU | 12 |
| j) Handlungsoptionen der Leistungsbehörden | 13 |
| k) Zusätzliche Verfahrensmöglichkeit bei Betrug im unionsrechtlichen Sinne | 14 |
| 3. Evidenz zum Phänomen | 16 |
| a) Hinweis auf den Tätigkeitsbereich für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021 | 16 |
| b) Nichtdeutsche Unionsbürger in Deutschland; Zu- und Fortzüge | 16 |
| c) Zahl der Verlustfeststellungen | 17 |
| 4. Anwendung des Rechtsrahmens auf die im IMK-Beschluss genannten Fallgruppe | 17 |
| a) Subsumtion als Rechtsmissbrauch | 17 |
| b) Subsumtion als „Betrug“ | 18 |
| c) Anlässe zur Überprüfung des Bestehens des Freizügigkeitsrechts | 18 |
| 5. Handlungs- und Verbesserungsmöglichkeiten | 20 |
| a) Umfassender Hinweis auf den aktuellen Leitfaden der Europäischen Kommission | 20 |
| b) Umsetzung in der zu überarbeitenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU | 20 |
| c) Berücksichtigung des niederländischen Stufenmodells in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift | 20 |
| d) Ressort- und Bund-Länder-übergreifende systematische Überprüfung der Aufführung der Mitteilungspflichten in entsprechenden Verwaltungsanweisungen | 20 |
| e) Konkretisierung von Anhaltspunkten in fortlaufendem Monitoring | 21 |

Zusammenfassung

- Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU bedarf der Aufnahme von Bestimmungen, die im Zusammenhang mit einer missbräuchlichen Ausnutzung von Freizügigkeitsrechten Verfahrensvorschriften zur Prüfung aufenthaltsbeendender Anordnungen konkretisierend vorsehen (zu Ziffer 1 des Beschlusses).
- In der zu überarbeitenden Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU sollen, etwa in Anlehnung an eine niederländische Verwaltungsvorschrift, unionsrechtskonform Sachverhalte definiert werden, die eine anlassbezogene Prüfung des Bestehens der Freizügigkeitsvoraussetzungen vorsehen. Diese Sachverhalte sollten keinen abschließenden Charakter aufweisen. Über weitere solche Sachverhalte sollten sich die Länder untereinander austauschen. Bei ihrer Definition darf nicht nach Staatsangehörigkeiten diskriminiert werden. Es sind die europarechtlich vorgegebenen Gewährleistungen der (Arbeitnehmer-) Freizügigkeit einzuhalten.
- Damit die Überprüfungen wirksam stattfinden können, ist sicherzustellen, dass es keine Rechtsvorschriften, Verwaltungsanweisungen oder praktischen Gründe gibt, die dazu führen, dass die zuständigen Behörden über das Vorliegen des Sachverhalts in Unkenntnis bleiben. Dies sollte systematisch überprüft, und Defizite sollten behoben werden. Es ist insbesondere sicherzustellen, dass bei der Fallbearbeitung die handelnden Bediensteten auch tatsächlich entsprechend bestehender Mitteilungspflichten handeln.
- Der 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> beinhaltet eine aktuelle, umfassende und erschöpfende Darstellung des betreffenden Richterrechts. Dieser Leitfaden sollte in den Behörden eingesetzt werden, bis seine Inhalte in die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU übernommen worden sind.
- Die Formulierung materieller Mindestanforderungen bei der Wahl des Arbeitsplatzes im Zusammenhang mit der Ausübung des Freizügigkeitsrechts würde dem bestehenden Primärrecht entgegenstehen. Eine entsprechende Festlegung, die das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht in Frage stellt, ist somit nicht möglich.

Im Einzelnen

1. Berichtsauftrag

Der Berichtsauftrag ergibt sich aus dem Beschluss zu TOP 15 der 221. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder vom 19. bis 21.06.24 in Potsdam (nachstehend: „IMK-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.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hatte hierzu folgende Notiz zu Protokoll gegeben:

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.

2. Rechtliche Rahmenbedingungen

a) Freizügigkeitsrecht auf Grund Arbeitnehmer- oder Selbstständigeneigenschaft

Das derzeitige Freizügigkeitsrecht enthält eine Vielzahl von Tatbeständen, die ein Freizügigkeitsrecht begründen. Sie sind in § 2 Freizügigkeitsgesetz/EU wiedergegeben, das der Umsetzung der Richtlinie 2004/38/EG dient und somit dessen entsprechenden Inhalt wiedergibt. Zieht man einen Umkehrschluss aus den gesetzlich definierten Tatbeständen, ergibt sich, dass Unionsbürger nur dann kein drei Monate übersteigendes Aufenthaltsrecht auf Grund des Freizügigkeitsrechts haben, wenn sie

- kein Daueraufenthaltsrecht im Sinne des Freizügigkeitsgesetzes besitzen (das in der Regel nach fünfjährigem Aufenthalt erworben wird; näher § 4a Freizügigkeitsgesetz/EU),
- nicht als Arbeitnehmende oder Selbstständige erwerbstätig sind,
- nicht wegen unfreiwilliger Arbeitslosigkeit nach vorangegangener Erwerbstätigkeit (noch) freizügigkeitsberechtigt sind (§ 2 Absatz 3 Freizügigkeitsgesetz/EU, sog. Nachwirkung),
- nicht mit Aussicht auf Erfolg arbeitssuchend sind (§ 2 Absatz 2 Nummer 1a Freizügigkeitsgesetz/EU) und
- nicht über ausreichenden Krankenversicherungsschutz und ausreichende Existenzmittel verfügen (vgl. § 2 Absatz 2 Nummer 5 in Verbindung mit § 4 Freizügigkeitsgesetz/EU).

Die Fälle des Verlusts der Freizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit (§ 6 Freizügigkeitsgesetz/EU) werden hier nicht erörtert.

In den in Nummer 1 des IMK-Beschlusses als gegenständlich bezeichneten Fällen ist die Erwerbstätigkeit als arbeitnehmende oder selbstständige Person thematisiert. Ist eine Person Arbeitnehmer oder selbstständig im Sinne des Freizügigkeitsrechts, kommt es für ein Aufenthaltsrecht nicht auf die Lebensunterhaltssicherung an.

b) EU-Primärrecht: Beseitigung aller Beschränkungen der Arbeitnehmerfreizügigkeit hinsichtlich der Arbeitsplatzwahl seit 1958

Die freie und bedingungslose Arbeitsplatzwahl war seit dem Inkrafttreten des ersten EWG-Vertrages am 1. Januar 1958 zentraler Gegenstand der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Hierzu bestimmte Artikel 49 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957 (Hervorhebung von hier aus):

„Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Vertrags trifft der Rat auf Vorschlag der Kommission [...] alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 fortschreitend herzustellen, insbesondere

[...]

c) durch die planmäßig fortschreitende Beseitigung aller Fristen und sonstigen Beschränkungen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind, und die den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten für die freie Wahl des Arbeitsplatzes andere Bedingungen als den inländischen Arbeitnehmern auferlegen.“

Die Beseitigung solcher Beschränkungen ist also seit mehr als 65 Jahren als primärrechtlicher Kernbestand der europarechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit definiert. Es handelt sich um eine der „vier Grundfreiheiten“ des Gemeinsamen Markts, später Binnenmarkts, der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (später: Europäischen Gemeinschaft).

c) EU-Primärrecht: Grundrechtecharta

Artikel 45 der Grundrechtecharta der Europäischen Union (nachfolgend: „Grundrechtecharta“) sieht vor, dass die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger das Recht haben, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Nach Artikel 51 Absatz 1 Satz 1 der Grundrechtecharta bindet die Grundrechtecharta die Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Unionsrechts, also auch bei der Umsetzung von Unionsrecht in nationales Recht. Beschränkungen müssen nach Artikel 52 der Grundrechtecharta verhältnismäßig sein, und zwar vor dem Hintergrund der Ziele der EU.

Die Aufnahme der Freizügigkeit in die Grundrechtecharta unterstreicht den hohen Rang der Freizügigkeit im Gesamtgefüge des Unionsrechts.

d) EU-Primärrecht: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)

aa) Freizügigkeitsrecht auf Grund der Unionsbürgerschaft

Mit Artikel 20 AEUV wurde eine Unionsbürgerschaft eingeführt, die zur nationalen Staatsangehörigkeit hinzutritt, sie also nicht ersetzt. Es handelt sich somit um ein eigenständiges Statusrecht, das in seinem Bestand, nicht aber hinsichtlich seines Inhalts von der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats abhängt. Das Freizügigkeitsrecht ist in Artikel 21 AEUV als ein Element der Unionsbürgerschaft aufgeführt. Es steht unter dem Vorbehalt „der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen.“

bb) Arbeitnehmerfreizügigkeit als Grundfreiheit

In Anlehnung an die ursprüngliche, an das Konzept der Binnenmarkt-Grundfreiheiten angelehnte frühere Regelung der Arbeitnehmerfreizügigkeit sieht Artikel 45 Absatz 3 AEUV zudem speziell für die Arbeitnehmerfreizügigkeit das Recht vor,

- „a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben;
- b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen;
- c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben.“

Artikel 46 AEUV beauftragt zudem den europäischen Gesetzgeber, im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens

„die Beseitigung aller Fristen und sonstigen Beschränkungen, die in innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind und die den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten für die freie Wahl des Arbeitsplatzes andere Bedingungen als den inländischen Arbeitnehmern auferlegen.“

cc) Freizügigkeitsrechtlicher Arbeitnehmerbegriff

Im Lichte dieser Entstehungsgeschichte und des Rangs der Arbeitnehmerfreizügigkeit wird der Arbeitnehmerbegriff im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit (Artikel 45 AEUV) und im hieran gebundenen Freizügigkeitsrecht der Mitgliedstaaten entsprechend der maßgeblichen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (nachfolgend: „Gerichtshof“) wie folgt ausgelegt:

Der Begriff des Arbeitnehmers ist nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs ein autonomer – also nicht durch Recht der Mitgliedstaaten abänderbarer – Begriff des Unionsrechts, der nicht eng ausgelegt werden darf. Wesentliches Merkmal ist, dass die Person während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für die er als Gegenleistung eine Vergütung erhält. Nicht maßgeblich ist, ob die Gegenleistung für das Bestreiten des Lebensunterhalts ausreicht. Arbeitnehmer ist aber keine Person, die einer Tätigkeit von einem derart geringen Umfang nachgeht, dass sie sich als völlig untergeordnet und unwesentlich darstellt. Die Tätigkeit muss aber auch einen Teil des Wirtschaftslebens darstellen, was auch dann der Fall ist, wenn mit der Tätigkeit ausschließlich oder auch nicht-wirtschaftliche Ziele verbunden sind.

Im Einzelnen:

Hauptkriterium für die Arbeitnehmereigenschaft ist die Art der verrichteten Arbeit selbst. Laut ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs muss eine Person einer tatsächlichen und echten Tätigkeit von wirtschaftlichem Wert nachgehen. Ausgeschlossen sind somit Tätigkeiten von derart geringem Umfang, dass sie sich als völlig untergeordnet und marginal darstellen (Urteil des Gerichtshofs vom 23. März 1982, Levin, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105).

Wegen des Ursprungs der Arbeitnehmerfreizügigkeit als marktbezogene Freiheit im Binnenmarkt kommt es darauf an, ob die Tätigkeit einen objektiven und relevanten wirtschaftlichen Wert hat, der nicht „bedeutsam“ sein muss. Dies ist nicht nur bei regulären Hauptbeschäftigungen der Fall. Bei der Beurteilung sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, die die Art der in Rede stehenden Tätigkeiten und des fraglichen Arbeitsverhältnisses betreffen (Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600).

Eine kurze Dauer der Beschäftigung, eingeschränkte Arbeitszeiten oder geringe Produktivität (Urteil des Gerichtshofs vom 31. Mai 1989, Bettray, C-344/87, ECLI:EU:C:1989:226) stehen der Qualifizierung eines Unionsbürgers als Arbeitnehmer folgerichtig für sich genommen nicht

entgegen. Nicht zu berücksichtigen ist die kurze Dauer der Beschäftigung im Verhältnis zur Dauer des Aufenthalts der betreffenden Person in Deutschland insgesamt (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 6. November 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, ECLI:EU:C:2003:600).

Insbesondere fallen auch folgende Personengruppen grundsätzlich unter die Definition des Arbeitnehmerbegriffs, weil ihre Tätigkeiten einen wirtschaftlichen Wert aufweisen:

- Teilzeitarbeitnehmer (Urteil des Gerichtshofs vom 23. März 1982, Levin, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105),
- Auszubildende (Urteil des Gerichtshofs vom 17. März 2005, Kranemann, C-109/04, ECLI:EU:C:2005:187),
- Au-Pairs (Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 2008, Payir et al., C-294/06, ECLI:EU:C:2008:36).

Auch bei diesen Fallgruppen kann nur ausnahmsweise das Fehlen eines wirtschaftlichen Wertes der Tätigkeit festgestellt werden. Eine Teilzeitarbeit muss nicht die Haupttätigkeit der betreffenden Person sein. Wer gleichzeitig eine andere Tätigkeit ausübt (beispielsweise studiert oder selbständig tätig ist), kann sich auf den unionsrechtlichen Status als Arbeitnehmer auch dann berufen, wenn die zweite Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt wird (Urteil des Gerichtshofs vom 20. Mai 1992, Ramrath, C-106/91, ECLI:EU:C:1992:230). Tätigkeiten auf Abruf im Sinne des § 12 des Teilzeit- und Befristungsgesetzes sind als Tätigkeiten von Arbeitnehmern zu betrachten, sofern sie nicht einen geringen Umfang haben und völlig untergeordnet und marginal sind (vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 23. März 1982, Levin, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105). Hierbei kommt es, wenn das Arbeitsverhältnis bereits einige Zeit besteht und die Arbeitnehmereigenschaft überprüft wird, auf die tatsächlich geleistete Tätigkeit und nicht die vertragliche Lage an.

Wenn bei einer Einzelfallbetrachtung ein wirtschaftlicher Wert der Tätigkeit festgestellt wird und eine Vergütung gezahlt wird, handelt es sich um Arbeitnehmertätigkeiten. Dabei können die Zahl der Stunden, die benötigt werden, um sich mit der Aufgabe vertraut zu machen (Urteil des Gerichtshofs vom 26. Februar 1992, Bernini, C-3/90, ECLI:EU:C:1992:89), sowie eine allmähliche Anhebung des Entgelts während der Ausbildung darauf hinweisen, dass die verrichtete Arbeit für den Arbeitgeber wirtschaftlich immer wertvoller wird (Urteil des Gerichtshofs vom 19. November 2002, Kurz, C-188/00, ECLI:EU:C:2002:6949). Der Rehabilitation dienende Arbeitstätigkeiten im Rahmen von Wiedereingliederungsprogrammen müssen nicht ausgeschlossen sein. Ob es sich dabei um tatsächliche und echte Tätigkeiten handelt, hängt von der Ausgestaltung des Programms der sozialen Integration und dabei davon ab, welche Art von Arbeit im Einzelnen zu verrichten ist.

dd) Zwischenergebnis

Die gemäß dem Auftrag der IMK zu prüfende Festlegung von „Mindestanforderungen für die Freizügigkeit bei der Wahl des Arbeitsplatzes“ und von „Bedingungen und Grenzen für ihre Inanspruchnahme“ ist unionsrechtlich nicht möglich, ohne „das Recht der Arbeitnehmerfreizügigkeit in Frage zu stellen.“ Es ist nicht zulässig, im nationalen oder im EU-Sekundärrecht abweichende Definitionen des freizügigkeitsrechtlichen Arbeitnehmerbegriffes anzuwenden, die enger wären als die entsprechende unionsrechtliche Definition, die im Zusammenhang mit der primärrechtlich gewährleisteten Arbeitnehmerfreizügigkeit entsprechend

der verbindlichen Auslegung des Gerichtshofs besteht.¹ Folglich bestehen die in Punkt 3 des IMK-Beschlusses genannten Möglichkeiten nicht.

e) Bestehende sekundärrechtliche Regelungen zum Rechtsmissbrauch

Die Regelungen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und allgemein zur Freizügigkeit stehen allerdings unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass Rechtsmissbrauch nicht hingenommen werden muss und nicht zur Entstehung von Rechten führen darf.

aa) Unionsrechtliche Grundlage

Artikel 35 der

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 der Europäischen Union frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nummer 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. EU Nummer L 229 S. 35)

(nachfolgend: „Richtlinie 2004/38/EG“)

bestimmt, dass die durch diese Richtlinie verliehenen Rechte im Fall von „Rechtsmissbrauch oder Betrug“ verweigert, aufgehoben oder widerrufen werden können.

bb) Definition des Rechtsmissbrauchs nach Unionsrecht

Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs sind die Beweggründe eines Unionsbürgers für die Ausübung seines Rechts auf Freizügigkeit – sei es als erwerbstätiger oder nicht erwerbstätiger Unionsbürger – grundsätzlich ohne Belang, sofern er die Aufenthaltsvoraussetzungen des EU-Freizügigkeitsrechts erfüllt (Urteil des Gerichtshofs vom 23. September 2003, Akrich, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, Rn. 55 und 56. Urteil des Gerichtshofs vom 24. Januar 2008, Payir u. a., C-294/06, ECLI:EU:C:2008:36, Rn. 46; Urteil des Gerichtshofs vom 23. März 1982, Levin, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105, Rn. 21. Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed vom 11. November 2004, Bidar, C-209/03, ECLI:EU:C:2004:715, Rn. 19; Urteil des Gerichtshofs vom 21. Februar 2013, L. N., C-46/12, ECLI:EU:C:2013:97, Rn. 46 und 47; Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 1999, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, Rn. 27).

Dennoch untersagt die Richtlinie 2004/38/EG ausdrücklich Rechtsmissbrauch. Im Sinne der Richtlinie 2004/38/EG lässt sich dieser entsprechend dem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts

¹ So auch der 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>, S. 29.

als ein Verhalten definieren, das allein dem Zweck dient, das unionsrechtlich garantierte Aufenthalts- und Freizügigkeitsrecht zu erlangen, welches zwar formal den unionsrechtlichen Kriterien genügt, aber nicht mit dem Zweck dieser Vorschriften vereinbar ist (Urteil des Gerichtshofs vom 14. Dezember 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, Rn. 52 ff., und Urteil des Gerichtshofs vom 9. März 1999, Centros, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126, Rn. 25). Im Zusammenhang mit der Ausübung von Freizügigkeitsrechten hat der Gerichtshof den Begriff des Rechtsmissbrauches dahin gehend beschrieben (Urteil des Gerichtshofs vom 18. Dezember 2014, Sean McCarthy u. a., C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, Rn. 54, und die dort angeführte Rechtsprechung), dass

- eine Kombination objektiver Umstände darauf schließen lässt, dass das Ziel von Unionsvorschriften nicht erreicht wurde, obwohl die in diesen Vorschriften festgelegten Bedingungen formal eingehalten wurden, und
- ein subjektives Element besteht, nämlich die Absicht, sich einen unionsrechtlich vorgesehenen Vorteil dadurch zu verschaffen, dass die entsprechenden Voraussetzungen willkürlich geschaffen werden.

Das subjektive Element kann entsprechend der allgemein anerkannten rechtlichen Methodik durch objektive Umstände indiziert werden.

Bei der Auslegung des Missbrauchsbegriffs im Kontext der Richtlinie 2004/38/EG und des Freizügigkeitsgesetzes/EU muss dem Status des Unionsbürgers Rechnung getragen werden. Entsprechend dem Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts muss die Prüfung, ob Unionsrecht missbraucht worden ist, im Rahmen des Unionsrechts erfolgen und nicht auf der Grundlage des nationalen Rechts der Mitgliedstaaten, also auch nicht des deutschen Rechts.

Ein Rechtsmissbrauch setzt keine Täuschungshandlung voraus, sondern kann auch gegeben sein, wenn die betroffene Person alle erheblichen Tatsachen wahrheitsgemäß offenlegt. Ein Rechtsmissbrauch ist vom Betrug im unionsrechtlichen Sinne zu unterscheiden, kann aber mit ihm zusammenfallen.

f) Rechtsfolge des Rechtsmissbrauchs (ohne: „Betrug“)

Wird ein vom Beginn des Aufenthalts bestehender Rechtsmissbrauch bei der Prüfung der Arbeitnehmereigenschaft festgestellt, ist Rechtsfolge, dass das geltend gemachte Recht nicht ausgeübt werden kann. Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet dies, dass sich die betreffende Person nicht auf § 2 Absatz 2 Nummer 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU berufen kann und folglich kein Aufenthaltsrecht im Bundesgebiet besteht. Das Freizügigkeitsrecht entsteht in diesen Fällen von vorneherein nicht, und der Verlust bedarf deshalb keiner förmlichen Feststellung durch Verwaltungsakt. Aus diesem Grunde wirkt die tatsächliche Feststellung des Rechtsmissbrauchs für den Zeitraum, auch wenn er in der Vergangenheit liegt, solange der den Missbrauch begründende Sachverhalt vorliegt und ab demjenigen, typischerweise in der Vergangenheit liegenden Zeitpunkt, zu dem der Missbrauch begonnen hatte.

g) Regelungen zur Aufdeckung von Rechtsmissbrauch

Die materiellrechtlichen Regelungen zur Bewertung von Fällen des Rechtsmissbrauchs bedürfen einer Begleitung durch Verfahrensnormen, die eine Aufdeckung der Sachverhalte ermöglichen, in

denen näher geprüft werden sollte, ob ein Rechtsmissbrauch vorliegen könnte. Da Kenntnisse über den Bezug von Sozialleistungen bei den Leistungsbehörden anfallen, müssen diese Informationen gebündelt den Behörden, die aus ihnen Erkenntnisse zu einem potentiellen Rechtsmissbrauch ziehen können, zur Verfügung gestellt werden.

Empfängerbehörden sind

- Ausländerbehörden² sowie
- andere Leistungsbehörden, sofern diese vom Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts wegen Rechtsmissbrauchs erfahren müssen, und sofern das Bestehen sozialer Leistungsrechte vom Bestehen des Freizügigkeitsrechts abhängt.

Nach § 11 Absatz 7 Satz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU bestehen Mitteilungspflichten entsprechend § 87 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes, wenn Umstände auch für die Feststellung des Nichtbestehens des Freizügigkeitsrechts – etwa wegen Rechtsmissbrauchs – erheblich sein können. Die Mitteilungspflicht erstreckt sich somit auf sämtliche öffentliche Stellen. Eine entsprechend korrespondierende Norm enthalten die Vorschriften zum Sozialdatenschutz nach § 71 Absatz 2 Satz 1 Nummer 2 des Zehnten Buchs Sozialgesetzbuch. Allerdings wird hier das Freizügigkeitsgesetz/EU nicht ausdrücklich erwähnt, was zu Unklarheiten bei der Auslegung der Norm führen könnte. Eine Ergänzung der Regelung wäre denkbar.

Somit ist sichergestellt, dass die Ausländerbehörden von Tatsachen erfahren, die auf einen Verlust (§ 5 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU) oder das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts (§ 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU, § 6 Absatz 1 Freizügigkeitsgesetz/EU) hindeuten. Nach einer Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörde können die Leistungsbehörden umgekehrt die Tatsache, dass diese Feststellung ergangen ist, im Ausländerzentralregister abrufen.

Es ist zu betonen, dass Freizügigkeitsrechte kraft Gesetzes entstehen und verlorengehen und nicht durch Hoheitsakt im Einzelfall gewährt oder entzogen werden. Die Feststellung des Nichtentstehens bzw. des Verlusts des Freizügigkeitsrechts ist ein feststellender Verwaltungsakt.

h) Regelungen zu Ermittlungen der Behörden im Verdachtsfall

Die Richtlinie 2004/38/EG hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, im Einzelfall Nachprüfungen anzustellen, wenn ein begründeter Verdacht auf Rechtsmissbrauch besteht. Systematische Überprüfungen lässt das Unionsrecht allerdings nicht zu. Verboten ist nicht nur eine Überprüfung

² Das Freizügigkeitsgesetz/EU enthält keine funktionale Zuständigkeitsbestimmung für die Ausführung des Freizügigkeitsrechts. Die Rechtsprechung erstreckt den funktionalen Ausländerbehördenbegriff des § 71 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes auch auf das Freizügigkeitsrecht (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28.06.2011 – BVerwG 1 C 18.10, ECLI:DE:BVerwG:2011:280611U1C18.10.0). Den Ländern steht es aber nach Artikel 83, 84 Absatz 2 des Grundgesetzes frei, abweichende Regelungen zu treffen.

der Freizügigkeitsberechtigten insgesamt, sondern auch eine Überprüfung, die sich auf eine bestimmte Gruppe von Freizügigkeitsberechtigten beschränkt (beispielsweise Freizügigkeitsberechtigte, die einer bestimmten Ethnie angehören).

Die Mitgliedstaaten können sich jedoch auf frühere Analysen und Erfahrungen stützen, die einen deutlichen Zusammenhang zwischen erwiesenen Missbrauchsfällen und bestimmten Merkmalen solcher Fälle erkennen lassen.

i) Verlustfeststellung nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU

Der Verlust des Freizügigkeitsrechts kann auf Grundlage von § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU festgestellt werden, wenn die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts innerhalb von fünf Jahren nach Begründung des ständigen rechtmäßigen Aufenthalts im Bundesgebiet entfallen sind oder nicht vorliegen. Diese Feststellung ist eine Ermessensentscheidung. Im Fall von (vormals) unselbständig Erwerbstätigen umfasst dies insbesondere eine Prüfung, ob der Betroffene nicht mehr als Arbeitnehmer im Sinn des Unionsrechts in seiner Auslegung durch den Gerichtshof anzusehen ist (und auch nicht der Fortwirkung der Arbeitnehmereigenschaft nach § 2 Absatz 3 unterliegt) oder diese Voraussetzungen zu keinem Zeitpunkt erfüllt hat.

aa) Insbesondere: Durchsetzung der Ausreisepflicht

Zur Durchsetzung einer auf Grund der Verlustfeststellung nach § 5 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU entstehenden Ausreisepflicht (in Deutschland nach § 11 Absatz 14 Satz 2 Freizügigkeitsgesetz/EU in Verbindung mit § 50 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes) führt der Gerichtshof aus, es reiche für eine Erledigung einer solchen Verlustfeststellung

„das bloße physische Verlassen des Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaats durch einen Unionsbürger nicht aus [...], um einer gegen ihn nach Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2004/38 ergangene Ausweisungsverfügung vollständig nachzukommen. Um ein neuerliches Aufenthaltsrecht in diesem Hoheitsgebiet [...] in Anspruch nehmen zu können, muss dieser Unionsbürger dieses Hoheitsgebiet nicht nur physisch verlassen, sondern auch seinen Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet tatsächlich und wirksam beendet haben, so dass bei seiner Rückkehr in das Hoheitsgebiet des Aufnahmemitgliedstaats nicht davon ausgegangen werden kann, dass sein vorangegangener Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet in Wirklichkeit ununterbrochen fortbesteht.“

(Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2021, C-719/19 – FS; ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 81)

Es seien

„für die Feststellung, ob ein Unionsbürger seinen Aufenthalt nach Art. 7 der Richtlinie 2004/38 tatsächlich und wirksam beendet hat, zum einen sämtliche Umstände zu berücksichtigen, die eine Lösung der Bindungen zwischen dem betreffenden Unionsbürger und dem Aufnahmemitgliedstaat erkennen lassen. Ein Antrag auf Löschung in einem Einwohnermelderegister, die Kündigung eines Miet- bzw. Pachtvertrags oder eines Vertrags über die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen wie Wasser oder Elektrizität, ein Umzug, die Abmeldung von einem Dienst zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt oder die Beendigung

sonstiger Beziehungen, die mit einer gewissen Integration dieses Unionsbürgers in diesen Mitgliedstaat einhergehen, können insoweit von gewisser Bedeutung sein.“

(Urteil des Gerichtshofs vom 22. Juni 2021, C-719/19 – FS; ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 91).

Der Gerichtshof geht folglich von einem „natürlichen Umzugsbegriff“ aus.

Ist der betreffende Unionsbürger in diesem Sinne umgezogen, kann er unbeschadet des Umstandes, dass für Sozialhilfeleistungen nicht mehr der bisherige Aufenthaltsstaat zuständig ist, wieder das bedingungslose dreimonatige Freizügigkeitsrecht nach Artikel 6 der Richtlinie 2004/38/EG in Anspruch nehmen.

bb) Insbesondere: Wiedereinreiseperr

Verlustfeststellungen nach § 5 Absatz 4 FreizügG/EU führen faktisch, wenn auch nicht nach strikten rechtlichen Begrifflichkeiten, zu einer „Wohnsitznahmeverbotsregelung“, aber nicht zu einem Aufenthaltsverbot und nicht zu einem Einreiseverbot (Urteil des Europäischen Gerichtshofs – EuGH – vom 22. Juni 2021, C-719/19 – FS; ECLI:EU:C:2021:506, Rn. 102). Dieses Ergebnis ist mithin unionsrechtlich und nicht durch deutsches Recht vorherbestimmt.

j) Handlungsoptionen der Leistungsbehörden

aa) Möglichkeit der inzidenten Überprüfung auch ohne Einbindung der Ausländerbehörde

Da Freizügigkeitsrechte kraft Gesetzes bestehen und erlöschen, haben die Sozialbehörden die Möglichkeit, bei Leistungsanträgen eigenständig das Bestehen eines Freizügigkeitsrechts zu prüfen. Sie müssen hierbei kein Votum der Ausländerbehörde einholen, sind aber zumindest teilweise dazu angehalten, dies in komplexen Fällen zu tun. Die Ausländerbehörden erlassen – anders als bei Drittstaatsangehörigen (vergleiche § 4 des Aufenthaltsgesetzes) – keine Verwaltungsakte, die Freizügigkeitsrechte bestandskräftig gewähren und für die Leistungsbehörden vorgreiflichen Charakter aufweisen.

Zum Hintergrund der Mitzuständigkeit der Leistungsbehörden zur Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen wird auf Folgendes hingewiesen: In Artikel 1 Nummer 11 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung eines Gesetzes zur aktuellen Anpassung des Freizügigkeitsgesetzes/EU und weiterer Vorschriften an das Unionsrecht (BT-Drs. 19/21750) war vorgesehen, dass in § 11 Absatz 14 für die Inzidentprüfung, ob ein fiktives Aufenthaltsrecht nach dem Aufenthaltsgesetz vorliegt, geregelt wird: „Soweit Rechtsfolgen nach anderen Gesetzen davon abhängen, dass ein Ausländer einen Aufenthaltstitel besitzt, treten diese Rechtsfolgen auch in Fällen des Satzes 1 nur ein, wenn dieser Aufenthaltstitel erteilt worden und nicht im Sinne des § 51 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes erloschen ist.“ Dies betraf Fälle, in denen angenommen wurde, dass wegen des im Freizügigkeitsrecht verankerten Günstigkeitsprinzips auf Grund einer Inzidenzprüfung ermittelt wurde, ob die Möglichkeit der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach dem Aufenthaltsgesetz bestehen würde. Diese Inzidenzprüfungen durch die Leistungsbehörden sollten im Ergebnis abgeschafft werden.

Auf Grund der Beschlussempfehlung des federführenden Ausschusses wurde diese Regelung dann aus dem Gesetzentwurf gestrichen (vgl. BT-Drs. 19/23186, Nummer 1 Buchstabe d Doppelbuchstabe bb), nachdem bereits der Bundesrat in seiner Stellungnahme auf Drucksache 263/20 (Beschluss) unter Nummer 2 eine erneute Überprüfung erbeten hatte und der entsprechende Regelungsvorschlag bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs breite Kritik erfahren hatte (BT-Plenarprotokoll 19/173, 21755 C ff.). Bemängelt wurde, dass die Beschneidung der Möglichkeit der Leistungsbehörden zu aufenthaltsrechtlichen Inzidentprüfungen zu Leistungsausschlüssen für den Zeitraum bis zum Vorliegen der Entscheidung der Ausländerbehörden über die Freizügigkeitsberechtigung führen würde.

Auch wenn diese Kritik eine Inzidentprüfung betraf, die eine bestimmte Fallkonstellation zum Gegenstand hatte, würde eine Beschneidung der Möglichkeit der Leistungsbehörden zu Inzidentprüfungen der Freizügigkeitsvoraussetzungen zu demselben – damals vom Deutschen Bundestag unerwünschten – Ergebnis führen können, nämlich dass die Leistungsbehörden erst eine Entscheidung der Ausländerbehörden abwarten müssten, bevor über die Leistungsgewährung entschieden wird. Die Freizügigkeitsvermutung greift nämlich nur ein, wenn „keine Zweifel“ am Freizügigkeitsrecht und entsprechenden Erklärungen des Unionsbürgers bestehen (vgl. Nummer 5.1.1.1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU vom 3. Februar 2016, GMBL 2016 Nr. 5, S. 86 zum faktisch weitgehend überholten Selbsterklärungsverfahren). Bei Zweifeln der Leistungsbehörde müsste diese also stets die Leistungsgewährung bis zur Klärung der Freizügigkeitsvoraussetzungen durch die Ausländerbehörde, die sie anstoßen müsste, verweigern. Auch wenn es Aufgabe der Ausländerbehörden ist, verbindliche Verlustfeststellungen nach § 2 Absatz 4, § 5 Absatz 4 und § 6 Absatz 1 Freizügigkeitsgesetz/EU zu treffen, muss somit die Leistungsbehörde für die Inzidentprüfung befugt bleiben.

bb) Mitteilungspflicht bei inzidenter Feststellung des Nichtbestehens des Freizügigkeitsrechts

Stellt eine Leistungsbehörde inzident zur Bearbeitung eines Leistungsantrages oder bei der Überprüfung der Weitergewährung oder Zurückforderung von Leistungen fest, dass ein Freizügigkeitsrecht nicht besteht, ist sie nach § 11 Absatz 7 Satz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU in Verbindung mit § 87 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3 des Aufenthaltsgesetzes verpflichtet, der Ausländerbehörde hiervon Mitteilung zu machen. Die Mitteilungspflicht tritt zudem bereits dann ein, wenn Anhaltspunkte für ein Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts bestehen.

k) Zusätzliche Verfahrensmöglichkeit bei Betrug im unionsrechtlichen Sinne

Ohne Hinzutreten eines „Betrugs“ im Sinne des Unionsrechts ist eine Verlustfeststellung wegen des Nichtbestehens eines Freizügigkeitsrechts nur auf der Grundlage des § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU möglich. Wenn eine Täuschungshandlung hinzutritt, ist allerdings der Anwendungsspielraum des § 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU eröffnet.

Die Regelungen in § 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU betreffen die Fälle, in denen ein Freizügigkeitsrecht von vornherein materiellrechtlich nicht besteht, und in denen zugleich der Behörde durch die Verwendung von gefälschten oder verfälschten Dokumenten oder durch Vorspiegelung falscher Tatsachen das Gegenteil vorgetäuscht wurde oder werden sollte.

Da im Anwendungsbereich des § 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU die Freizügigkeitsvoraussetzungen nicht vorliegen, ist das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts nicht von dem Ausspruch einer Feststellung nach § 2 Absatz 4 abhängig. Die Bedeutung der

Feststellung nach § 2 Absatz 4 besteht darin, dass an sie besondere Sanktionen anschließen können, insbesondere als zusätzlicher Verwaltungsakt zu erlassendes Einreise- und Aufenthaltsverbot nach § 7 Absatz 2 Satz 2.

aa) Definition des „Betrugs“

In den Fällen eines Betrugs im vorgenannten Sinne kann das Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts durch die Ausländerbehörden oder inzident durch andere Stellen festgestellt werden, wenn nach hinreichender Ermittlung und Prüfung der maßgeblichen Umstände des Einzelfalles zur Überzeugung der zuständigen Behörde feststeht, dass die betroffene Person das Vorliegen einer Voraussetzung des Freizügigkeitsrechts durch die Vorspiegelung falscher Tatsachen vorgetäuscht hat, etwa durch falsche Angaben über ein tatsächlich nicht bestehendes Arbeitsverhältnis oder falschen Angaben über einen tatsächlich nicht im Bundesgebiet bestehenden Wohnsitz oder einer nicht bestehenden familiären Lebensgemeinschaft. Gleiches gilt, wenn das Vorliegen einer Voraussetzung für das Freizügigkeitsrecht durch Verwendung von ge- oder verfälschten Dokumenten lediglich vorgetäuscht wurde.

bb) Insbesondere: Scheinarbeitsverhältnisse

Scheinarbeitsverhältnisse fallen regelmäßig in den Anwendungsbereich des § 2 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU. Indizien für vorgetäuschte Scheinarbeitsverhältnisse sind unter anderem für den Aufenthaltzweck zeitlich oder hinsichtlich der vorgeblichen Arbeitsbedingungen maßgeschneidert wirkende Ausgestaltungen, auffällig branchenunübliche Konditionen, Tätigkeiten fernab der beruflichen oder fachlichen Qualifikationen der betroffenen Person, ohne dass Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es sich um den Fall eines regulären „Quereinstiegs“ handelt, oder die völlige Unbekanntheit der Person im Beschäftigungsbetrieb, die sich bei Kontrollanrufen erweist, sowie die ständige Abwesenheit der betroffenen Person von Betrieb bei Tätigkeiten, die eine Präsenz im Betrieb erfordern.

cc) Getäuschte Behörde muss nicht die Ausländerbehörde oder eine deutsche Behörde sein

Die Behörde, der gegenüber eine Täuschungshandlung vorgenommen worden ist, muss nicht die hauptsächlich für den Vollzug des Freizügigkeitsgesetzes/EU zuständige Behörde, wie etwa eine Ausländerbehörde, sein. Es kann sich auch um eine Meldebehörde oder für die polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständige Behörde handeln, etwa in dem Fall, dass ein gefälschter Ausweis oder Pass eines Mitgliedstaates bei einer Einreisekontrolle oder bei einer Anmeldung nach dem Bundesmeldegesetz vorgelegt wird. Ebenso erfasst sind Fälle, in denen Leistungsbehörden unter Vortäuschung eines Freizügigkeitsrechts zur Gewährung von Sozialleistungen veranlasst werden sollen, sofern eine Gewährung der begehrten Sozialleistung vom Bestehen des Freizügigkeitsrechts (oder überhaupt eines Aufenthaltsrechts, wenn kein anderes Aufenthaltsrecht als das Freizügigkeitsrecht in Frage kommt) abhängig ist.

Auch Täuschungen gegenüber Behörden anderer Mitgliedstaaten können erheblich sein, wenn hierdurch Freizügigkeitsrechte im Bundesgebiet unmittelbar oder mittelbar vorgespiegelt werden. So führt etwa die durch Täuschung der Behörden eines anderen Mitgliedstaates bewirkte Ausstellung eines echten Reisedokuments, mit dem die Unionsbürgerschaft vorgespiegelt wird, und das für einen Aufenthalt auch im Bundesgebiet genutzt wird, eine für § 2 Absatz 4 Freizügigkeitsgesetz/EU relevante Täuschungshandlung dar.

dd) Rechtsfolge: Insbesondere Wiedereinreiseperr

Ist das Nichtbestehen des Rechts auf Einreise und Aufenthalt auf der Grundlage von § 2 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU festgestellt worden, sind die betroffenen Unionsbürger oder ihre Familienangehörigen gemäß § 7 Absatz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU ausreisepflichtig. Eine befristete Untersagung von erneuter Einreise und Aufenthalt im Bundesgebiet ist auf der Grundlage von § 7 Absatz 2 des Freizügigkeitsgesetzes/EU zu prüfen.

3. Evidenz zum Phänomen

a) Hinweis auf den Tätigkeitsbereich für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz 2021

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) hat **in Zusammenarbeit mit den Ressorts für Inneres, für Bildung, für Integration, für Gesundheit, für Finanzen und für Landwirtschaft** im ersten Halbjahr 2021 einen umfassenden Tätigkeitsbericht mit dem Titel „Unionsbürgerinnen und Unionsbürger am deutschen Arbeitsmarkt“ erstellt. Dieser wurde auch der Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Länder im Herbst 2021 vorgelegt und vorgestellt. Im Bericht finden sich umfangreiche Daten der Zuwanderung aus der Europäischen Union. Sie legen offen, dass diese Zuwanderung in wesentlichen Teilen zum Wirtschaftswachstum im letzten Jahrzehnt beigetragen hat.

Hauptsächlich wurde darüber Bericht erstattet, welche gesetzlichen Regelungen im europarechtlich zulässigen Rahmen, Kooperationsvereinbarungen und Initiativen seit dem Jahr 2014 initiiert und umgesetzt wurden und welche Wirkung diese für die in Deutschland beschäftigten Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben. Mit Blick darauf stellt der Tätigkeitsbericht dar, dass in den angesprochenen Politikfeldern **aus Sicht des Bundes aktuell kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht**. Wichtig ist - und bleibt - dagegen die stetige Aufgabe und gemeinsame Verantwortung der Akteure auf allen Ebenen der föderalen Struktur, die bereits existierenden gesetzlichen Regelungen im Sinne der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger umzusetzen. Die Erkenntnisse aus dem Bericht haben für das BMAS und, soweit mitbetroffen, auch das BMI weiterhin uneingeschränkt Bestand.

b) Nichtdeutsche Unionsbürger in Deutschland; Zu- und Fortzüge

Ausweislich des Migrationsberichts 2022 besaß am 31. Dezember 2022 (Stichtag) von den 13,4 Millionen in Deutschland lebenden nicht deutschen Staatsangehörigen 37,8 % die Staatsangehörigkeit eines EU-Staates. Dies sind etwas mehr als 5 Millionen Personen, die – ohne drittstaatsangehörige Familienangehörige – auf Grund ihrer Unionsbürgerschaft vom Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen. Auf Grund der so genannten Freizügigkeitsvermutung wird unterstellt, dass sie die Voraussetzungen für die Ausübung des Freizügigkeitsrechts erfüllen; somit werden sie ausländerbehördlich nicht „administriert“. Die Zu- und Abwanderungen sind erheblich (611.744 Zuzüge in der EU-Binnenmigration im Jahr 2022, nur Unionsbürger ohne Deutsche), so dass es eine erhebliche Erleichterung für die Ausländerbehörden darstellt, diese Fälle nicht zusätzlich zu den Meldebehörden verwalten zu müssen. Die Zahl der in Deutschland lebenden nicht-deutschen Unionsbürger bleibt hingegen über die Jahre hinweg in etwa gleich.

c) Zahl der Verlustfeststellungen

Im Jahr 2022 kam es ausweislich des AZR bundesweit zu 1.096 Verlustfeststellungen nach § 5 Absatz 4 des Freizügigkeitsgesetzes/EU (0,02 Prozent der in Deutschland aufhältigen Unionsbürger). Selbst wenn man eine Dunkelziffer von 1:10 unterstellen würde, wären weniger als 1% der in Deutschland lebenden nichtdeutschen Unionsbürger betroffen.

Dies bedeutet, dass behördlicher Mehraufwand und der Aufwand bei Unionsbürgerinnen und Unionsbürger durch – nicht geforderte – Verfahrensverschärfungen für den Aufenthalt von Unionsbürgern besonders intensiv einer Verhältnismäßigkeitsprüfung zu unterziehen wären. Entsprechendes gilt für die Leistungsbehörden. Dass Unionsbürger, wie unter b ausgeführt, aus Gründen der Verwaltungseffizienz ausländerbehördlich nicht „administriert“ werden, kann nicht durch erhöhten Verwaltungs- und Prüfaufwand bei den „fachfremden“ Leistungsbehörden kompensiert werden.

4. Anwendung des Rechtsrahmens auf die im IMK-Beschluss genannten Fallgruppe

Für die in Nummer 1 des Beschlusses genannten Fälle bedeutet dies:

a) Subsumtion als Rechtsmissbrauch

Einen Rechtsmissbrauch bei jedem Zuzug anzunehmen, der (auch) darauf abzielt, nicht auf einer Beitragsleistung beruhende staatliche Transferleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts in Anspruch zu nehmen, erweist sich als äußerst schwierig. Das Unionsrecht unterscheidet ausdrücklich und bewusst zwischen Nichterwerbstätigen und Arbeitsuchenden einerseits und Arbeitnehmern andererseits. Letztere genießen als Ausfluss der primärrechtlichen Arbeitnehmerfreizügigkeit gerade ein unbedingtes Recht auf Gleichbehandlung auch hinsichtlich Leistungen, die nicht auf Beitragsleistungen beruhen, ausdrücklich auf Sozialhilfe (Artikel 24 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG) und soziale Vergünstigungen (Artikel 7 Absatz 2 der Verordnung (EG) 492/2011). Diese ausdrückliche und bewusste Unterscheidung der beiden Gruppen würde in Frage gestellt, wenn man in der Inanspruchnahme der existenzsichernden Sozialleistung als solcher schon einen Rechtsmissbrauch sieht. Die Beanspruchung dieser Leistungen ist regelmäßig eine Wahrnehmung und Ausübung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Einen allgemeingültigen und über die unter 2.e dargestellten Grundsätze hinausgehenden Rechtsmissbrauchstatbestand für einen zwingenden Rechtsmissbrauch abschließend zu definieren, erscheint vor diesem Hintergrund nahezu ausgeschlossen. Denn damit würde die primärrechtlich gebotene, an den allgemeinen Grundsätzen orientierte Prüfung des Einzelfalles anhand eines strengen Maßstabes letztendlich vermieden werden. Eine offene Formulierung würde letztendlich auf die Wiederholung der allgemeinen Grundsätze hinauslaufen, wäre darauf beschränkt und hätte somit keinen praktischen Mehrwert.

Ein Handlungsbedarf besteht hingegen bei der Aufdeckung und ausländerrechtlichen Durchsetzung von Fällen, in denen die Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts wie etwa die Arbeitnehmereigenschaft tatsächlich nicht vorliegen, etwa bei der Vortäuschung von Arbeitsverhältnissen (siehe unter b). Der Aufenthalt ist dann nicht nur rechtsmissbräuchlich erlangt, sondern schlicht nicht rechtmäßig. Wenn ein aufstockender Unionsbürger nicht

ausreichend daran mitwirkt, seine Hilfebedürftigkeit zu überwinden, greift ansonsten – wie bei deutschen Aufstockern auch – das Mitwirkungs- und Sanktionssystem des Zweiten Buchs Sozialgesetzbuch.

b) Subsumtion als „Betrug“

Ein Betrug im Sinne des Freizügigkeitsrechts liegt vor, wenn bei einer Überprüfung durch die Ausländerbehörde, aber auch bei einem Leistungsantrag bei Leistungsbehörden falsche Angaben zum Sachverhalt oder auch inhaltlich falsche oder gefälschte Dokumente vorgelegt werden, mit denen ein Freizügigkeitsrecht, also das Vorliegen seiner Voraussetzungen, vorgetäuscht wird. In Betracht kommen insbesondere

- die Behauptung des Bestehens ordnungsgemäßer Arbeitsverhältnisse, die in Wirklichkeit nur zum Schein eingegangen und nicht durchgeführt werden, oder
- die Angabe einer Wohnanschrift im Bundesgebiet, ohne dass die Absicht eines dortigen Wohnsitzes oder gewöhnlichen Aufenthaltes beabsichtigt ist.

c) Anlässe zur Überprüfung des Bestehens des Freizügigkeitsrechts

Da sich die Mitgliedstaaten auf frühere Analysen und Erfahrungen stützen können, die einen deutlichen Zusammenhang zwischen erwiesenen Missbrauchsfällen und bestimmten Merkmalen solcher Fälle erkennen lassen, ist die Einführung eines Verfahrens sinnvoll, in dem

- bei bestimmten Sachverhalten Anhaltspunkte für ein Nichtbestehen des Freizügigkeitsrechts als gegeben angesehen werden, was dann eine Mitteilungspflicht nach § 11 Absatz 7 Satz 1 des Freizügigkeitsgesetzes/EU in Verbindung mit § 87 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 bis 3 Aufenthaltsgesetz auslöst, und
- bei bestimmten Sachverhaltskonstellationen eine Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen durch die Ausländerbehörde ausgelöst wird.

aa) Niederländisches Dreistufenmodell

Als Ausgangspunkt dafür, in welchem Rahmen und in welchen Schritten die Prüfung der Freizügigkeitsvoraussetzungen erfolgen kann, kann die niederländische Verwaltungsvorschrift „*Vreemdelingencirculaire 2000 -B-*, B 10 Rn. 2.2 *Beleidsregels*“ herangezogen werden.³

³ Im Internet abrufbar unter <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012289/2024-10-01>. Das niederländische *Vreemdelingencirculaire 2000 B* ist ein Verwaltungsdokument, das auf dem niederländischen *Vreemdelingenwet 2000* (Ausländergesetz 2000) beruht und das ausländerrechtliche Verwaltungsverfahren regelt. Es ist kein Gesetz im formellen Sinne, sondern ein detaillierter Erlass des Justiz- und Sicherheitsministeriums. Dieser Erlass stellt klar, wie das Gesetz und damit verbundene Regelungen anzuwenden

Ähnlich der niederländischen Stufung könnte für Deutschland in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU zum Beispiel geregelt werden:

- Eine erste Überprüfung durch die Ausländerbehörde solle nach sechs Monaten des Sozialleistungsbezuges stattfinden, ohne dass eine Verlustfeststellung bereits in diesem Stadium getroffen werden kann, aber mit der Folge, den betreffenden Unionsbürger über die drohende Konsequenz der Verlustfeststellung des Freizügigkeitsrechts für den Fall zu informieren, dass keine Freizügigkeitsberechtigung vorliegt.
- Die zweite Überprüfung könne dann unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände, der unionsrechtlichen Vorgaben sowie der einschlägigen Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörden führen.
- Die Verlustfeststellung durch die Ausländerbehörden aufgrund der missbräuchlichen Inanspruchnahme der Freizügigkeitsprivilegien solle mit Wirkung auf den Beginn des Zuzugs (ex tunc) zu richten.

Eine solche Anknüpfung wird als ergänzende Regelung zu den bereits bestehenden Vorgaben verstanden. Es darf dabei keine zusätzlichen Prüf- oder Übermittlungsaufgabe der Sozialleistungsbehörden entstehen. Diese prüfen bereits inzident bei der Gewährung von Leistungen und übermitteln die ihnen vorliegenden Informationen an die Ausländerbehörden, wenn ein Verlust des Freizügigkeitsrechts gesehen wird. Zusätzliche Prüfungen die zu einer formellen Verlustfeststellung führen, können allein durch die Ausländerbehörden erfolgen.

bb) Unionsrechtskonformität einer solchen Verwaltungsvorschrift

Eine solche Verwaltungsvorschrift ist mit europäischem Recht vereinbar. Sie knüpft an konkrete Tatsachen an, bei denen eine Überprüfungsbedürftigkeit plausibel erscheint, diskriminiert nicht nach der Staatsangehörigkeit und wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

cc) Weitere Maßnahmen zur Veranlassung von Überprüfungen

Eine solche Verwaltungsvorschrift sollte die Klarstellung enthalten, dass verwaltungsintern auf Landes- oder kommunaler Ebene – sofern Kommunalbehörden für die Ausführung des Freizügigkeitsgesetzes/EU zuständig sind – zusätzliche Sachverhalte definiert werden können, die eine Überprüfung der Voraussetzungen des Freizügigkeitsrechts auslösen. Dabei kann auf örtliche Erfahrungen, etwa zu konkret vor Ort festgestellten Missbrauchsmodellen, abgestellt werden.

sind. Er gibt den ausführenden Behörden präzise Anweisungen zur Umsetzung des *Vreemdelingenwet 2000*. Die Rechtsgrundlage des *Vreemdelingencirculaire 2000 B* ist die in der Verfassung verankerte allgemeine Organisationsgewalt der niederländischen Regierung (Artikel 44 *Grondwet*) und Artikel 4:81 des *Allgemene wet bestuursrecht* (Awb; Allgemeines Gesetz zum Verwaltungsverfahren) in Verbindung mit der Definition der *beleidsregel* (Verwaltungsvorschrift) in Artikel 1:3 Absatz 4 Awb. Im Rahmen dieser gesetzlichen Befugnis kann das Justiz- und Sicherheitsministerium konkrete Verfahrensrichtlinien erlassen, wie die Anwendung des Gesetzes in der Praxis umzusetzen ist. Der Erlass ist bindend für Behörden, aber bietet keinen Rechtsanspruch für Einzelpersonen, da es als verwaltungsinterne Handlungsanweisung ausgelegt ist.

Nicht abgestellt werden darf dabei auf die Staatsangehörigkeit der betroffenen Personen oder auf Kriterien, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Annahme der Arbeitnehmereigenschaft nicht entgegenstehen.

5. Handlungs- und Verbesserungsmöglichkeiten

Zusammengefasst können die folgenden Maßnahmen vorgenommen werden, um die im IMK-Beschluss angesprochenen Problemfelder zu adressieren:

a) Umfassender Hinweis auf den aktuellen Leitfaden der Europäischen Kommission

Der 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> enthält eine umfassende und erschöpfende Übersicht über den aktuellen Stand des Richterrechts in der hier gegenständlichen Angelegenheit. Bis zu einer Umsetzung in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU kann dieser Leitfaden als Arbeitshilfe bei der Bearbeitung entsprechender Fälle dienen.

b) Umsetzung in der zu überarbeitenden Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU

Die Inhalte des genannten Leitfadens sollten in der zu überarbeitenden Verwaltungsvorschrift zum Freizügigkeitsgesetz/EU berücksichtigt und praxistauglich dargestellt werden, zu der voraussichtlich noch im Kalenderjahr 2024 ein Entwurf zur Abstimmung gestellt wird. Hierzu wäre die Einbringung von Verwaltungserfahrung im Abstimmungsprozess zur überarbeiteten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift hilfreich, etwa im Rahmen einer fokussierten Besprechung im Rahmen der Abstimmung des Entwurfs mit den Ländern.

c) Berücksichtigung des niederländischen Stufenmodells in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift

Das dargestellte niederländische Stufenmodell könnte in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift als Ausgangspunkt genutzt werden, um – nicht abschließend – Prüfpunkte für das Vorliegen der Freizügigkeitsvoraussetzungen zu definieren.

d) Ressort- und Bund-Länder-übergreifende systematische Überprüfung der Aufführung der Mitteilungspflichten in entsprechenden Verwaltungsanweisungen

Über Ressortzuständigkeiten und Bund-Länder-Grenzen hinweg sollte überprüft werden, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen, Verwaltungsvorschriften und praktischen Abläufe die Identifizierung der zuvor definierten Prüfanlässe durch Datenaustausch ermöglichen. Dabei bestehende Hindernisse sollten behoben werden. Zu betrachten sind dabei auch die konkretisierenden Anordnungen zu Mitteilungspflichten der Leistungsbehörden und in der Justiz. Es sollte sichergestellt werden, dass die sachbearbeitenden Bediensteten der betreffenden Behörden die entsprechenden Mitteilungspflichten entsprechend kennen und anwenden.

Entsprechende Hinweise für Bearbeitende könnten etwa auch die Fachverfahren (Software) vorsehen, die in den betreffenden Behörden zur Fallbearbeitung verwendet werden.

e) Konkretisierung von Anhaltspunkten in fortlaufendem Monitoring

Durch fortlaufendes Monitoring sollten neue Anhaltspunkte für Missbrauchsszenarien definiert und, falls es sich nicht um ein örtlich begrenztes Phänomen handelt, zwischen den obersten Landesbehörden entsprechende Informationen ausgetauscht werden.

Bundesministerium des Innern und für Heimat

Bericht zur Anwendung der Dublin-III-Verordnung und Verbesserung der Unterstützung von Überstellungen auf dem Luftweg mit Personenbegleitern Luft der Bundespolizei

Beschluss des AK I am 16./17.04.2024 zum TOP 9

Stand: 16.09.2024

1. Anwendung Dublin-III-Verordnung

Bei der Dublin-III-Verordnung handelt es sich um unmittelbar geltendes europäisches Recht. Der tatsächliche Vollzug von Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat ist für die effektive Anwendung der Dublin-III-Verordnung, als europäisches Instrument zur Reduzierung irregulärer Sekundärmigration, von wesentlicher Bedeutung.

Die Bundesregierung setzt sich daher fortlaufend auf europäischer Ebene für die Einhaltung der Dublin-III-Verordnung durch alle Mitgliedstaaten ein und hat bereits wesentlich auf die Verabschiedung der sog. „Dublin-Roadmap“ durch die Kommission hingearbeitet, die einen Maßnahmenkatalog zur Verbesserung des Dublin-Verfahrens auf europäischer Ebene enthält.

Durch die bilateralen Gespräche der Bundesregierung mit den Mitgliedstaaten ist es uns zum Beispiel gelungen, dass Dublin-Überstellungen aus Deutschland nach Griechenland im Rahmen eines Dublin-Piloten wieder möglich sind.

Nichtsdestotrotz und bei allem Bemühen der Bundesregierung und einzelner Mitgliedstaaten die Dublin-Zusammenarbeit im bilateralen Austausch zu verbessern, obliegt die Durchsetzung einer umfassenden Anwendung unmittelbar geltenden europäischen Rechts der Kommission als „Hüterin der Verträge“.

Bund und Länder haben in der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10. Mai 2023 beschlossen, dass sie die in ihrer Zuständigkeit liegenden Maßnahmen zur Optimierung der Aufgriffsverfahren im Dublin-Bereich ergreifen. Weiterhin wurde vereinbart, dass das vom Bund erarbeitete optimierte Aufgriffsverfahren für die verbesserte Zusammenarbeit der Behörden von Bund, Ländern und Kommunen durch die Bundespolizei und die Länder angewendet und umgesetzt wird.

Das optimierte Aufgriffsverfahren soll Verfristungen und somit Zuständigkeitsübergänge auf Deutschland infolge zu später Meldungen beteiligter Behörden an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) verhindern. Ziel ist es, dass dem BAMF frühestmöglich bekannt wird, dass ein Asylsuchender mit EURODAC-Treffer (Dublin-Fall) eingereist ist sowie Synergien und Optimierungen bei den einzelnen Prozessschritten erzielt werden.

Bundes- und Landespolizei, kommunale Ausländerbehörden und die Erstaufnahmeeinrichtung sind gehalten, derartige Fälle frühzeitig dem BAMF zu melden.

Im Rahmen des optimierten Aufgriffsverfahrens sollen durch die genannten Behörden auch bereits Arbeitsschritte, die bislang erst beim BAMF während der Antragstellung durchgeführt werden, übernommen werden. Beispielhaft hierfür können die Belehrungen nach der Dublin-III-Verordnung genannt werden.

Zudem hat der Bundeskanzler nach dem schrecklichen Attentat von Solingen am 25. August 2024 die Einrichtung einer Dublin-Taskforce angekündigt. Diese Taskforce ist am Montag, den 26. August 2024, im Bundesministerium des Innern und für Heimat gegründet worden.

Das Ziel der Taskforce ist es, Optimierungsmöglichkeiten in den einzelnen Prozessschritten des Dublin-Verfahrens zwischen Bund und Ländern, sonstige Maßnahmen zur Behebung tatsächlicher Überstellungshindernisse und notwendige Rechtsänderungsbedarfe zu identifizieren. Um auf bewährte und bestehende Zusammenarbeitsstrukturen aufzubauen, wird die Arbeit der Taskforce in den Clusterprozess Rückführungen integriert.

Eingeladen wurden Vertreterinnen und Vertreter der Bundesländer und der kommunalen Spitzenverbände sowie das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

Die erste Sitzung der Taskforce hat am 9. September 2024 im Bundesministerium des Innern und für Heimat stattgefunden.

2. Verbesserung der Unterstützung von Überstellungen auf dem Luftweg mit Personenbegleitern Luft der Bundespolizei

Die Zuständigkeit für die Begleitung von Rückführungen auf dem Luftweg obliegt gleichermaßen originär den Ausländerbehörden, den Landespolizeien und der Bundespolizei.

Soweit die Länder trotz eigener Zuständigkeit die Bundespolizei um eine Begleitung von Rückführungen auf dem Luftweg bitten, prüft diese, ob eine Begleitung notwendig ist. Ein Verbesserungspotential sieht das BMI hier nicht.

Soweit eine unbegleitete Rückführung am Widerstand der betroffenen Person scheitert, prüft die Bundespolizei, ob kurzfristig eine Begleitung ermöglicht werden kann, um die Maßnahme zu vollziehen. Diese Option hängt auch davon ab, ob kurzfristig noch eine Buchung der erforderlichen Flugtickets möglich ist.



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

Bund-Länder-AG Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren

– Abschlussbericht –

04.09.2024



Inhalt

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Anlass und Verfahrensweise der Arbeitsgruppe..... | 3 |
| 2. | Wesentliche Ergebnisse | 5 |
| 3. | Mögliche Eckpunkte eines Gesetzgebungsvorhabens | 7 |
| 4. | Ausblick | 7 |
| 5. | Anlagen | 8 |
| 5.1. | <i>Gutachten der Unterarbeitsgruppe Gesetzgebungskompetenz.....</i> | 8 |
| 5.2. | <i>Mögliche Eckpunkte eines Gesetzgebungsvorhabens</i> | 32 |
| 5.3. | <i>Beschlussvorschlag (ggf. für das Umlaufverfahren)</i> | 35 |



1. Anlass und Verfahrensweise der Arbeitsgruppe

Gemeinsame Zentren der Sicherheitsbehörden (bspw. Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum, GTAZ, Gemeinsames Extremismus- und Terrorismusabwehrzentrum, GETZ) gewährleisten einen schnellen und unmittelbaren Informationsaustausch zwischen allen relevanten Akteuren. Denn eine frühzeitige Zusammenführung, Analyse und Bewertung relevanter Informationen aller Sicherheitsbehörden auf Bundes- und Länderebene ist ein entscheidender Faktor für die Bekämpfung speziell des Terrorismus. Die Arbeit in den Gemeinsamen Zentren dient insbesondere der Erkennung und Bewertung von Gefährdungssachverhalten und dem operativen Informationsaustausch für Anschlussmaßnahmen, etwa zum Risikomanagement, zur Intervention bei konkreten Gefahren, speziell der Verhinderung terroristischer Anschläge oder zur Strafverfolgung.

Auf Bundesebene ist im Koalitionsvertrag (Rz. 3675) vereinbart, in „enger Abstimmung mit den Ländern für die gemeinsamen Zentren (GTAZ etc.) gesetzliche Grundlagen [zu schaffen], die Verantwortlichkeiten klarer fest[zulegen] und die lückenlose Kontrolle durch Parlamente und Datenschutzbehörden [zu garantieren]“.

Ziel der Arbeitsgruppe war es, die Länder von Beginn an einzubinden – noch bevor es einen Regierungsentwurf gibt, zur Vorklärung der aus Ländersicht dabei zu berücksichtigenden Grundsätze. Ziel war danach, den Gegenstand einer solchen gesetzlichen Regelung und deren Grundzüge zu entwickeln.

Zur Konstituierung der Arbeitsgruppe hat das Bundesministerium des Innern und für Heimat die Arbeitskreise II (Polizei) und IV (Verfassungsschutz) der IMK und Benennung von Teilnehmern gebeten. Die Teilnehmer der Arbeitsgruppe sind der folgenden Tabelle zu entnehmen (wobei die Teilnehmer teils aus dem Innenministerium, teils aus dem Geschäftsbereich stammten – beim Bund: BMI, BfV und BKA).



| | Polizei | Verfassungsschutz |
|------------------------|---------|-------------------|
| Bund | X | X |
| Baden-Württemberg | X | X |
| Bayern | X | X |
| Berlin | X | X |
| Brandenburg | X | X |
| Bremen | X | X |
| Hamburg | X | X |
| Hessen | X | X |
| Mecklenburg-Vorpommern | X | X |
| Niedersachsen | X | X |
| Nordrhein-Westfalen | X | X |
| Rheinland-Pfalz | | |
| Saarland | | |
| Sachsen | X | X |
| Sachsen-Anhalt | X | |
| Schleswig-Holstein | X | |
| Thüringen | X | |

Bund und Länder haben sich drei Mal im Rahmen von Videokonferenzen zusammengefunden und den Auftrag aus dem Koalitionsvertrag erörtert. Diese Veranstaltungen haben am 21. Februar 2024, am 20. März 2024 und am 10. April 2024 stattgefunden.

Die Teilnehmer der Sitzung haben eine Unterarbeitsgruppe eingesetzt. Diese bestand aus Bayern, Berlin und Hessen. Die Unterarbeitsgruppe hat sich intensiv



mit der Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein das Gesetzesvorhaben zu Gemeinsamen Zentren (von Bundes- und Landesbehörden) auseinandergesetzt und ein Gutachten hierzu erstellt (Anlage 1).

2. Wesentliche Ergebnisse

Die fachliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erfolgte auf der Basis großer Einigkeit mit Blick auf die Arbeit in den Gemeinsamen Zentren. Die Arbeit in den gemeinsamen Zentren ist eine wesentliche Stütze der inneren Sicherheit in Deutschland. Gerade mit Blick auf die aktuellen Herausforderungen für die innere Sicherheit war den Teilnehmern gemeinsam wichtig, dass eine gesetzliche Regelung für die Gemeinsamen Zentren die Arbeit und den Informationsaustausch der Sicherheitsbehörden nicht einschränken oder erschweren darf.

Bei den Ländern bestand ganz überwiegend die Einschätzung, dass eine besondere gesetzliche Regelung zu Gemeinsamen Zentren unnötig, für die wirksame Wahrnehmung der Aufgaben (dem Schutz herausragender Schutzgüter vor besonders gewichtigen Gefahren) nicht förderlich und unter Umständen dem wöglichst sogar hinderlich wäre. Sie betonten die langjährige Praxisbewährung des gegenwärtigen Regelungsmodells in Form der spezialgesetzlichen Übermittlungsvorschriften und äußerten verbreitet, dass jede darüberhinausgehende gesetzliche Normierung in Form eines Gemeinsame-Zentren-Gesetzes die erfolgreiche praktische Zusammenarbeit spürbar erschweren könnte. Der Bund teilte die Sicht zur Praxisbewährung, hob aber auch die Vorzüge einer legitimationsstärkenden gesetzlichen Grundlage hervor.

Im Ergebnis wird das Gesetzesvorhaben im Meinungsbild der Länder ganz überwiegend **sehr kritisch** gesehen und daher dem Grunde nach **abgelehnt**. Eine Rechtsgrundlage sei **nicht erforderlich**, weil die in den Zentren tätigen Akteure nur im Rahmen ihrer landes- oder bundesgesetzlich eingeräumten Befugnisse tätig würden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht bestehe keine „Lücke“ in der Kontrolle durch die Datenschutzaufsichtsbehörden; eine solche werde seitens des Bundes auch nicht vorgebracht.



Es sei zu erwarten, dass eine Neuregelung der Zusammenarbeit in den Gemeinsamen Zentren mit der Einführung von **neuen Hürden** für die Informationsweitergabe sowie erheblichen Berichts- und Dokumentationspflichten einhergehen würde, die den bisher praktizierten unmittelbaren Austausch zumindest erheblich erschweren würde.

Einige Länder sind der Auffassung, dass ein Gemeinsame Zentren Gesetz wie von der Bundesregierung geplant, dazu beitragen könnte, der in Teilen im politischen Raum bestehenden Besorgnis Rechnung zu tragen, in den Zentren könnte ein über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgehender Informationsaustausch stattfinden. Gleichzeitig sei man auch der Auffassung, dass weder eine besondere Dringlichkeit noch eine fachliche Notwendigkeit bestehe. Zudem bestehe die Befürchtung, die ursprüngliche Zielsetzung, nämlich mit Gemeinsamen Zentren den Sicherheitsbehörden Plattformen zu bieten, könne durch die geplante Institutionalisierung Schaden nehmen. Das Vorhaben werde daher zurückhaltend bis kritisch betrachtet.

Zudem erfolge die Zusammenarbeit in den gemeinsamen Zentren bislang auf der Basis der im jeweiligen Fachrecht geltenden Vorschriften, insbesondere für die Übermittlung von personenbezogenen Daten. Der auf dieser Basis etablierte Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Sicherheitsbehörden habe sich in der Vergangenheit bewährt. Wenn infolge dieser Bewertung ein Gesetz auf Regelungen eines Organisationsstatuts für bestimmte Zentren fokussiert werde, erscheine auch insoweit der Mehrwert für die Praxis fraglich.

Einige Arbeitsgruppenteilnehmer behalten sich ausdrücklich vor, sich innerhalb der Gremien fachlich gegen das Vorhaben auszusprechen und darüber hinaus einem solchen Gesetzgebungsverfahren gegebenenfalls entschieden entgegenzutreten.

Unter diesen grundlegenden Vorbehalten sind gleichwohl mögliche Inhalte eines solchen Gesetzes verfassungsrechtlich und fachlich erörtert worden. Über die in den Anlagen ausgeführten Positionen hat die Arbeitsgruppe kein formelles Einvernehmen hergestellt.



3. Mögliche Eckpunkte eines Gesetzgebungsvorhabens

Der Bund hat im Rahmen der Arbeitsgruppensitzungen ein Diskussionspapier eingebracht, das mögliche Eckpunkte eines Gemeinsame Zentren Gesetzes skizziert (Anlage 2). Dieses wurde im Rahmen der Arbeitsgruppe intensiv diskutiert.

Auch im Rahmen dieser Diskussion betonen die Länder erneut, dass eine gesetzliche Regelung für die gemeinsamen Zentren grundsätzlich abgelehnt wird. Falls der Bund sich entgegen der überwiegenden Auffassung der Länder (mit denen der Koalitionsvertrag eine enge Abstimmung vorgibt) für ein solches Vorhaben entscheidet, besteht Einigkeit: Ein mögliches Gesetz darf die bestehende Flexibilität und Effektivität in den gemeinsamen Zentren nicht beeinträchtigen.

Sollte trotz der grundlegenden Bedenken das Projekt zur Regelung der Zusammenarbeit weiterverfolgt werden, präferieren die Länder, einen möglichst schlanken Ansatz zu wählen. Es wäre darauf zu achten, dass die Regelungen sich auf allgemeine Regelungen zur Einrichtung der Gemeinsamen Zentren als solcher und deren Aufgabe konzentrieren. Hierbei sollte unberührt bleiben, dass die teilnehmenden Behörden auf der Basis ihrer bereichsspezifischen Befugnisnormen arbeiten und die Regelung der Befugnisse für die Informationsweitergabe in den Zentren wie bisher den Ländern überlassen bleibt. Auch wäre darauf zu achten, dass die praktische Zusammenarbeit der Akteure in den Zentren nicht durch überbordende bürokratische Hemmnisse, wie etwa Dokumentations- und Berichtspflichten, erheblich erschwert wird.

4. Ausblick

Es wird vorgeschlagen, den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe zum Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren dem AK II und dem AK IV zur Beschlussfassung vorzulegen. Möglicherweise ist die Sache für das Umlaufbeschlussverfahren geeignet. Ein Beschlussvorschlag ist als Anlage 3 beigelegt. Beschluss und Bericht sollten jeweils zur Veröffentlichung freigegeben werden.



5. Anlagen

5.1. Gutachten der Unterarbeitsgruppe Gesetzgebungskompetenz (BY/BE/HE)

Bundesgesetzgebungskompetenz zur Regelung „Gemeinsamer Zentren“

A. Vorüberlegungen

Gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG verfügt der Bund über die ausschließliche Gesetzgebung hinsichtlich der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Bereich der Kriminalpolizei, des Verfassungsschutzes und zum Schutz gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.

Dabei meint „Zusammenarbeit“ jede über die bloße Amtshilfe nach Art. 35 GG hinausgehende „auf Dauer angelegte Form der Kooperation, die die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung, die wechselseitige Beratung sowie gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der je eigenen Befugnisse umfasst und funktionelle und organisatorische Verbindungen, gemeinschaftliche Einrichtungen und gemeinsame Informationssysteme erlaubt“ (vgl. BVerfGE 133, 277 Rn. 97; 156, 11 Rn. 76).

Zusammenarbeit „des Bundes und der Länder“ meint die Kooperation zwischen dem Bund und einem oder mehreren Ländern bis hin zu allen Ländern. Sie umfasst darüber hinaus auch die Zusammenarbeit der Länder untereinander bzw. das Zusammenwirken einzelner Länder (vgl. Uhle, in; Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 73 Rn. 23).

Aus dieser Grundlegung ergibt sich zunächst die negative Abgrenzung zweier Kompetenzbereiche:

Soweit es um die Zusammenarbeit im Verhältnis von Bund und Land oder um die länderübergreifende Zusammenarbeit geht, folgt aus der Exklusivität der Gesetzgebung einerseits, dass



die Länder unmittelbar von Verfassungs wegen von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 71 Rn. 35). Umgekehrt umfasst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG nicht die fachübergreifende Zusammenarbeit zwischen Behörden desselben Landes (vgl. BVerfGE 163, 43 Rn. 101 und Leitsatz 1).

Diese Abgrenzung der Kompetenzbereiche kann durch die administrative Ausgestaltung der Kooperationsformate nicht aufgehoben werden. So fällt beispielsweise die Zusammenarbeit in Angelegenheiten des polizeilichen Staatsschutzes zwischen der Verfassungsschutzbehörde eines Landes und dem Landeskriminalamt desselben Landes auch dann ausschließlich in die Gesetzgebungskompetenz dieses Landes (vgl. § 26a Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG n.F. = § 21 Abs. 1 Satz 2 BVerfSchG a.F.), wenn die Landesverfassungsschutzbehörde zugleich mit dem Bundesamt für Verfassungsschutz oder der Verfassungsschutzbehörde eines anderen Landes zusammenarbeitet, etwa wenn sie – bildlich gesprochen – „mit am Tisch sitzen“; allerdings findet dann parallel eine von der Bundeskompetenz umfasste Zusammenarbeit mit diesen anderen Teilnehmern statt.

Demgegenüber fällt die legislative Ausgestaltung von Kooperationsformaten, bei welchen ausschließlich Behörden des Bundes und/oder verschiedener Länder miteinander kommunizieren, in die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG.

Allerdings gestaltet sich die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz komplexer, wenn man Kooperationsformen in den Blick nimmt, bei denen der Bund aus anderem Grunde die Gesetzgebung für den betroffenen Sachgegenstand hat. Ein fiktives Beispiel hierfür wäre eine „Arbeitsgemeinschaft Waffen“, in der Landesverfassungsschutzbehörden und Waffenbehörden mehrerer Länder kooperieren. Hier erscheint es jedenfalls denkbar, dem Bund, ausgehend von seiner Gesetzgebungsbefugnis für das Waffenrecht (Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG) weiter reichende Befugnisse zur Regelung des Kooperationsformats zuzuerkennen.

Zweifelsfrei wäre dies aber nicht. Die Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren hat einen inhaltlichen Bezug zur Frage des Zusammenspiels von Datenabruf und Datentransfer und berührt damit Fragen von grundsätzlicher Bedeutung („Doppeltür-Modell“), die unter kompetenzrechtlichen Gesichtspunkten – soweit ersichtlich – noch nicht umfassend und abschließend erörtert erscheinen. Die Verfassungspraxis ist an diesem Punkt jedenfalls differenziert. So wird beispielsweise die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung waffenrechtlicher Abfrage- und



Übermittlungspflichten (z.B. die Erkundigungs- und Nachberichtspflichten gemäß § 5 Abs. 5 WaffG) vom Bund wahrgenommen, die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung von Befugnissen zur Erfüllung dieser Pflichten durch die Landesbehörden für Verfassungsschutz hingegen von den Ländern (vgl. beispielhaft Art. 25 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a BayVSG, § 22 Abs. 2 VSG Bln, § 20b Abs. 1 Nr. 1 Buchst. b HVSG).

Bereits diese Vorüberlegungen zeigen, dass die Gestaltung einer einheitlichen Regelung für mehrere Kooperationsformate sich aus kompetenzrechtlicher Perspektive als höchst anspruchsvolle Aufgabe darstellt, sofern diese Regelung nicht ein recht hohes Abstraktionsniveau anstrebt (vgl. beispielhaft hierfür § 7 ATDG).

Jedenfalls ist es angezeigt, die Frage der Gesetzgebungskompetenz in Konstellationen, in denen der Teilnehmerkreis sowohl Landesverfassungsschutzbehörden als auch Fachbehörden desselben Landes umfasst, näher zu betrachten.

B. Gesetzgebungskompetenz

I.

Nachstehende Ausführungen befassen sich unter Auswertung von Literatur und Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung „Gemeinsamer Zentren“ sowie dessen Grenzen. Das aktuelle Gesetzesvorhaben ist zwar Ausfluss der Vereinbarungen im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung, gleichwohl ist die Diskussion über die Notwendigkeit einer bereichsspezifischen Regelung nicht neu (vgl. nur: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 28.08.2013, S. 172-194; Siems, in: Dietrich/Eiffler (Hrsg.), Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, VI § 7 Rn. 47 ff. m.w.N.).

II.

Mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 5, 9a und 10 Var. 1 Buchst. a bis c GG werden dem Bund Möglichkeiten einer Gesetzgebung zur Regelung „Gemeinsamer Zentren“ eröffnet. Mit Blick auf bereits bestehende „Gemeinsame Zentren“ im Bereich der Terrorismusabwehr, wie das „GTAZ“ bzw. das „GETZ“, und den hierin bereits kooperierenden Bundes- und Landesbehörden dürfte der



Bund – für eine umfassende gesetzliche Regelung „Gemeinsamer Zentren“ ohne die Statuierung von Bereichsausnahmen – zunächst von seinen Gesetzgebungskompetenzen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1, 5 und 9a GG Gebrauch machen müssen (vgl. hierzu auch die Ausführungen unter **II.5.b**) sowie in: BVerfGE 156, 11 Rn. 79 ff.; 133, 277 Rn. 97 ff. zur Einbeziehung von Bundesnachrichtendienst, Militärischem Abschirmdienst, Zollkriminalamt und Bundespolizei in das Antiterrordateigesetz). Die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG führt zur Notwendigkeit der Zustimmung zum Gesetz durch den Bundesrat, vgl. Art. 73 Abs. 2 GG.

Aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 Buchst. a bis c GG folgt zudem eine ausschließliche Bundesgesetzgebung im Bereich der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder auf drei Teilgebieten der inneren Sicherheit, welche vom Bundesverfassungsgericht in enger Verbundenheit gehandhabt werden (vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 73 Rn. 231), namentlich:

- (a) in der Kriminalpolizei,
- (b) zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes (Verfassungsschutz) und
- (c) zum Schutze gegen Bestrebungen im Bundesgebiet, die durch Anwendung von Gewalt oder darauf gerichtete Vorbereitungshandlungen auswärtige Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährden.

1. Im Zusammenhang mit der o.g. Begriffsdefinition der „Zusammenarbeit“ führt das Bundesverfassungsgericht etwa in m seinem Urteil zum Antiterrordateigesetz aus (vgl. BVerfGE 133, 277 Rn. 97 ff.):

„Die Kompetenz für die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Polizeibehörden beschränkt sich nicht auf die Strafverfolgung. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG soll die Möglichkeit schaffen, föderale Zuständigkeitsgrenzen bei der Erfüllung repressiver und präventiver Aufgaben zu lockern. Der Begriff ‚Kriminalpolizei‘ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 a GG schließt nicht aus, dass der Bund eine Zusammenarbeit auch zur Verhinderung von Straftaten regeln kann, sondern dient lediglich der Beschränkung auf Regelungen, die sich auf bedeutsame Straftaten von Gewicht beziehen [...].

Dem Rückgriff auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG steht nicht entgegen, dass das Antiterrordateigesetz eine Zusammenarbeit der Polizei- und Verfassungsschutzbehörden nicht nur fachlich, sondern zugleich fachübergreifend regelt. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erlaubt



auch solche fachübergreifenden Regelungen. Dies entspricht nicht nur einem funktionalen Verständnis der Norm, die allgemein eine Effektivierung der Zusammenarbeit der verschiedenen Sicherheitsbehörden über föderale Kompetenzgrenzen hinweg ermöglichen will, sondern wird auch durch ihre ursprüngliche Fassung nahegelegt, die noch nicht in einzelne Buchstaben aufgegliedert war. Den Materialien lässt sich ebenfalls nichts für ein engeres Verständnis entnehmen. Die Änderung der Vorschrift im Jahr 1972 hatte nicht das Ziel, der Norm in dieser Hinsicht einen anderen Sinn zu geben [...].“

Diese Rechtsprechung führt das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung zu den Übermittlungsbefugnissen nach §§ 20, 21 BVerfSchG a.F. (vgl. BVerfGE 163, 43 Rn. 104) bzw. einer Entscheidung zum Antiterrordateigesetz fort und konkretisiert (vgl. BVerfGE 156, 11 Rn. 76 f.):

*„Dabei muss es sich allerdings um Straftatbestände handeln, bei denen es der durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erlaubten Zusammenarbeit bedarf oder eine solche naheliegt. **Ausgeschlossen sind von vornherein die allgemeine Gefahrenabwehr oder die Bekämpfung von Kleinkriminalität, erst recht die Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten.** [...]“*

2. In der Kommentarliteratur werden insbesondere folgende Regelungsgegenstände von der „Zusammenarbeit“ in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG als erfasst erachtet:

- die laufende gegenseitige Unterrichtung und Auskunftserteilung, die wechselseitige Beratung und Anregung, die gegenseitige Unterstützung und Hilfeleistung in den Grenzen der je eigenen Befugnis sowie die planvolle Abstimmung der in eigener Zuständigkeit zu treffenden Maßnahmen (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 231; Heintzen, in: v. Mangoldt/ Klein/Starck, GG Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 73 Rn. 110)
- der Erlass bundesgesetzlicher Bestimmungen über jene Aufgabenkreise innerhalb der von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG umfassten Sachgebiete, auf denen die Zusammenarbeit stattfinden soll (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 233)
- die bundesgesetzliche Umschreibung der Aufgaben für die Länder, soweit dies zum Zweck der Zusammenarbeit erforderlich ist (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 233; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 73 Rn. 35); nicht aber die Aufgaben der Länder bei der Erledigung der Aufgaben



der drei Bereiche in ihrem jeweiligen Gebiet (vgl. Wolf, in: Bonner Kommentar zum GG, Aktualisierung August 2020, Art. 73 Rn. 86).

- funktionelle oder organisatorische Verbindungen in Einsatzgemeinschaften sowie auf sonstige gemeinschaftliche Einrichtungen, sofern verfassungsrechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, z.B. gemeinsame Ausbildungs- und Schulungseinrichtungen, gemeinsame Informationssysteme wie INPOL und NADIS sowie das Vorhalten zentraler Dienste durch den Bund für die Länder (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 231; Heintzen, a.a.O., Art. 73 Rn. 110; Wolff, a.a.O., Art. 73 Rn. 201)
- Die Regelung der Organisation des Zusammenwirkens von Bund und Ländern, z.B. Regelungen für die Schaffung eines Gerüsts für ad-hoc-Maßnahmen oder auf regelmäßige Treffen über institutionalisierte Foren; insbesondere auch Regelungen dazu, wann und wie zusammenzuarbeiten ist, wie die Kontaktstellen auszusehen haben und wie diese bereitzustellen sind (vgl. Wolff, a.a.O., Rn. 91 f., 201; vgl. auch Degenhart, in: Sachs, Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 73 Rn. 52).
- gesetzliche – auch wechselseitige – Inpflichtnahmen der Länder zur Schaffung der für eine Zusammenarbeit erforderlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und zur länderseitigen Bestimmung der für die Zusammenarbeit vorgesehenen Landesbehörden im Besonderen (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 233; Wolff, a.a.O., Rn. 92, 93).

Dem folgend könnte der Bund zunächst die Aufgabenkreise „Gemeinsamer Zentren“ bestimmen sowie Organisations- und Verfahrensregelungen schaffen, etwa in Bezug auf das „wann-zeitlich“, „wann-sachlich“, auf das „wie“ und auf das „wo“ (vgl. hierzu: Wolff, a.a.O., Rn. 92; Heintzen, a.a.O., Art. 73 Rn. 112).

3. Darüber hinaus ist die Reichweite der Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG rechtsdogmatisch nicht abschließend geklärt:

a) Dies betrifft zunächst die Frage, inwieweit Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG dem Bund eine Gesetzgebungskompetenz dahingehend eröffnet, materielle Eingriffsbefugnisse zu statuieren bzw. ob der Bund die Länder kraft seiner Zuständigkeit für Fragen der „Zusammenarbeit“ verpflichten kann, ihre Behörden mit bestimmten Befugnissen auszustatten.



Dies hat das Bundesverfassungsgericht bislang nur für die an der Zusammenarbeit nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG beteiligten Bundesbehörden bejaht (BVerfGE 155, 119 Rn. 116; vgl. auch BVerfGE 30, 1 (29); Degenhart, a.a.O., Art. 73 Rn. 52):

„Jedoch ermöglicht der Kompetenztitel dem Bund, auch in gewissem Umfang selbst im Bereich des Verfassungsschutzes tätig zu werden und dem Bundesamt für Verfassungsschutz die für seine Aufgaben erforderlichen Befugnisse einzuräumen [...].“

In Bezug auf die Länder wird dies von der herrschenden Auffassung in der Literatur jedoch abgelehnt (s. die folgenden Nachweise sowie BeckOK Grundgesetz/Seiler, Stand: 15.01.2024, GG Art. 73 Rn. 46.3; Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2015 Art. 73 Rn. 71). So resultiert nach Uhle aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG (vgl. a.a.O., Art. 73 Rn. 235)

„[...] keine über Aufgabenumschreibungen für die Länder [...] hinausreichende Zuständigkeit für die Verleihung von Eingriffsbefugnissen an Landesbehörden. Auch gestattet der Kompetenztitel nicht die bundesgesetzliche Verpflichtung der Länder, ihre Landesbehörden mit bestimmten Befugnissen auszustatten.“

Auch Heintzen vertritt die Auffassung, aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG folge für den Bundesgesetzgeber (a.a.O., Art. 73 Rn. 111, 112 m.w.N. auf die A.A.)

„[...] nicht das Recht Behörden Eingriffsbefugnisse zu verleihen, es sei denn, schon die Zusammenarbeit würde als Grundrechtseingriff angesehen. [...]“

Wolff vertritt die Auffassung (a.a.O., Art. 73 Rn. 203):

„Da der Bund bei dem Verfassungsschutz, anders als bei der Kriminalpolizei, keine Gesetzgebungsbefugnis zur Sachmaterie hat, kann er auch nicht die Ermittlungsbefugnisse der Behörden bestimmen. Die Versuchung liegt daher nahe, über Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Halbsatz 1 lit. b) GG dieses Defizit auszugleichen. Man wird ihr nicht nachgeben können. Daher darf der Bund die Länder nicht dazu verpflichten, ihre Behörden mit bestimmten Befugnissen auszustatten, er darf auch nicht selbst den Verfassungsschutzbehörden der Länder Eingriffsbefugnisse zuweisen [...].“

b) Zudem wird in der Literatur diskutiert, ob der Bund (jedenfalls) anstelle eines Landes tätig werden kann (hierfür: Heintzen, a.a.O., Art. 73 Rn. 110 sowie Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 231, wobei Letzterer dies auf Ausnahmefälle beschränkt, in denen es an kooperationsfähigen und -bereiten Landesinstitutionen und damit an der Voraussetzung für die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG behandelte Zusammenarbeit des Bundes und der Länder fehlt). Auch hier finden sich in der Literatur gewichtige Gegenstimmen (vgl. Wolff, a.a.O., Rn. 82, 85-87):



„Zusammenarbeit“ meint eine auf Dauer angelegte Form der Kooperation. Es geht um das Zusammenwirken trotz gesonderter Zuständigkeiten. Das Wort setzt voraus, dass alle Beteiligten je für sich zuständig sind. Eigene Kompetenz ist vorausgesetzt. [...]

Die Zuständigkeit des Bundes betrifft nur die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, nicht die in der Norm genannten Gegenstände selbst. Die Gesetzgebungskompetenz der Zusammenarbeit soll weder die Gesetzgebungskompetenz noch die Verwaltungskompetenz der Körperschaften hinsichtlich des Bereiches der Kriminalpolizei, des Verfassungsschutzes und des nationalen Terrorismus erweitern oder verändern. Aus diesem Grund kann die Zusammenarbeit auch nicht darin bestehen, dass der Bund anstelle der Länder tätig wird. [...]

c) Hier reiht sich die in der Literatur ebenfalls nicht abschließend geklärte Frage ein, ob die Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG die Kompetenz zum Erlass von Regelungen einschließt, die dem Bund Weisungsbefugnisse – und damit Kontrollmöglichkeiten – gegenüber den Landesbehörden zuerkennen (bejahend: Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 234; zustimmend Kment, a.a.O., Art. 73 Rn. 35):

„[...] die teleologische Perspektive [...] lenkt den Blick auf den Umstand, dass es auf den von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG erfassten Kompetenzgebieten darauf ankommen muss, beziehungslose Parallelzuständigkeiten von Bund und Ländern zu vermeiden und effektive Koordinierungsregelungen zur Lösung des durch die Aufgabenparallelität ermöglichten Konfliktfalls zu schaffen. Diese Aufgabe kann nach Lage der Dinge nur dem Bund zukommen. Deshalb ermöglicht Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG in jenen (Ausnahme-)Fällen, in denen ein Einvernehmen zwischen Bund und Ländern nicht erzielt werden kann, auch die gesetzliche Begründung von Weisungsbefugnissen zugunsten des Bundes, sofern dies im Hinblick auf den intendierten Zweck der Koordination geeignet und erforderlich und mit dem Gebot eines rücksichtsvollen Umgangs mit den Landesbehörden vereinbar ist [...].“

Nach der Gegenströmung vermittelt Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG kein Weisungsrecht (vgl. etwa Wolff, a.a.O., Art. 73 Rn. 207, welcher dies indes auf den Bereich des Verfassungsschutzes beschränkt und hier allenfalls ein Weisungsrecht über Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG als möglich erscheinen lässt. Ein Weisungsrecht gänzlich ablehnend Heintzen, a.a.O., Art. 73 Rn. 111 m.w.N.):

„Anders als der Zentralstellenbegriff des Art. 87 Abs. 1 S. 2 GG impliziert ‘Zusammenarbeit‘ auch kein wie immer zu dosierendes Weisungsrecht des Bundes, sondern vollzieht sich unter Gleichen, mit dem Bund in der Rolle des Koordinators. Gegen ein Weisungsrecht spricht auch, dass das Grundgesetz Weisungsrechte im Verhältnis von Bund und Ländern ausdrücklich zu regeln pflegt. Schließlich gibt Art. 73 Abs. 1 Nr. 10



[Var. 1 GG] dem Bund nicht das Recht, den Ländern die Organisation ihrer Behörden vorzuschreiben“

Für letztere Auffassung lässt sich zudem anführen, dass der Wortlaut der „Zusammenarbeit“ erheblich überspannt würde, wenn Bundesorganen bei einer gesetzlichen Regelung „Gemeinsamer Zentren“ (ggf. sogar umfangreiche) Kontrollmöglichkeiten über Landesbehörden eingeräumt und damit direkt oder indirekt auf diese trotz bestehender Landeszuständigkeiten eingewirkt würde. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 Buchst. a bis c GG regelt nur die Zusammenarbeit auf den drei dort genannten Teilgebieten, nicht aber auch diese Teilgebiete selbst. Eigene Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder (Art. 30, 70 GG) bzw. deren Verwaltungskompetenzen in den in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 Buchst. a bis c GG genannten Teilbereichen müssen gewahrt bleiben, nicht zuletzt, um auch eine unzulässige Mischverwaltung zu verhindern (hierzu auch unten C).

d) Grenzen der in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG normierten ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes werden jedenfalls dort überschritten,

„wo die Regelungen über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder so weit gefasst werden, dass die Länder an der auch ihrerseitigen Schaffung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit dem Bund gehindert sind. [...] Daher ermächtigt der Kompetenztitel nicht zur bundesgesetzlichen Festlegung der mit dem Bund zusammenarbeitenden Landesbehörden: Er setzt zwar voraus, dass Bund und Länder in den Bereichen der Zusammenarbeit jeweils eigene Behörden vorhalten und organisieren, belässt den Ländern indessen ihre Zuständigkeit für den Erlass gesetzlicher Bestimmungen über Einrichtung und Auswahl der kooperierenden Landesbehörden sowie über deren Struktur und Verfahrensweise. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen sind folglich Teil des originären Landesrechts. [...]“ (so: Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 235; vgl. auch: SächsVerfGH Sachsen, Urt. v. 21.06.2005, Vf. 67-II-04, juris Rn. 93).

All dies beschränkt zugleich etwaige Kontrollbefugnisse von Bundesorganen über Landesbehörden. Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG gibt schließlich kein Recht, (neue) Bundesbehörden zu schaffen, sondern setzt voraus, dass Bund und Länder in den dort genannten Bereichen je für sich Behörden haben (vgl. Heintzen, a.a.O., Art. 73 Rn. 111; Wolff, a.a.O., Rn. 206).

4. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich in mehreren Entscheidungen zur Bundesgesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG befasst, wobei es sich hierbei jeweils auf Feststellungen – ohne nähere inhaltliche Begründung – beschränkt hat:



a) In seiner Entscheidung zu § 21 Abs. 1 BVerfSchG a.F. (jetzt: § 26a Abs. 1 BVerfSchG) und den dort geregelten Übermittlungsverpflichtungen der Landesverfassungsschutzbehörden an Staatsanwaltschaften und die Polizeien führt es hierzu im Wesentlichen aus (vgl. BVerfGE 163, 43 Rn. 97 ff.):

„Schließlich umfasst die Bundeskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG grundsätzlich die Regelung der Übermittlungspflichten im Bereich der Staatsschutzdelikte mit Blick sowohl auf eine präventive als auch auf eine repressive Zwecksetzung.

Danach steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zu, soweit § 21 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Satz 2 Variante 2 BVerfSchG eine Übermittlung zur präventiven Verhinderung von sonstigen Straftaten zulässt, bei denen auf Grund ihrer Zielsetzung, des Motivs des Täters oder dessen Verbindung zu einer Organisation tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie gegen die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe b oder c GG genannten Schutzgüter gerichtet sind.

Die Zuständigkeit für die Regelung der Übermittlungsverpflichtung zur präventiven Verhinderung der in den Katalogen der §§ 74a und 120 GVG normierten Staatsschutzdelikte nach § 21 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 Satz 2 Variante 1 BVerfSchG folgt ebenfalls aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 [Buchstabe b und c] GG. Hinsichtlich der übrigen Katalogdelikte kann der Bund ergänzend auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Buchstabe a GG zurückgreifen. [...] Dabei muss es sich allerdings um Straftatbestände handeln, bei denen es der durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erlaubten Zusammenarbeit bedarf oder eine solche naheliegt. Ausgeschlossen sind von vornherein die allgemeine Gefahrenabwehr oder die Bekämpfung von Kleinkriminalität, erst recht die Bekämpfung von Ordnungswidrigkeiten [...]. Soweit einzelnen Straftaten das notwendige Gewicht fehlt, könnte sich der Bund auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 Variante 4 GG für das gerichtliche Verfahren stützen.“

Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung kann durchaus vertreten werden, dass zwischen Übermittlungsverpflichtungen und Übermittlungsbefugnissen zu unterscheiden ist und die Normierung von Übermittlungspflichten durch den Bund im Wege der Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG auf Länderebene (im nächsten Schritt) noch die Schaffung von entsprechenden Übermittlungsbefugnissen voraussetzt. Jedenfalls folgt aus der Entscheidung nicht zwingend, dass der Bund eine ausschließliche Kompetenz zur Normierung von Übermittlungsbefugnissen hat.

b) In seinem Urteil zum Antiterrordateigesetz führt das Bundesverfassungsgericht aus (BVerfGE 133, 277 Rn. 97 ff.):



„Soweit das Antiterrordateigesetz den Austausch von Informationen zwischen dem Bundeskriminalamt, den Landeskriminalämtern, dem Bundesverfassungsschutz, den Landesverfassungsschutzbehörden sowie weiteren Polizeivollzugsbehörden regelt, kann sich der Bund auf die Gesetzgebungskompetenzen des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 a bis c GG zur Zusammenarbeit der Behörden stützen. [...]

Soweit § 1 Abs. 1 ATDG als weitere Behörden den Bundesnachrichtendienst, den Militärischen Abschirmdienst, das Zollkriminalamt und die Bundespolizei mit einbezieht, findet dies in Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 5 GG eine Kompetenzgrundlage. [...] Demgegenüber ließe sich auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 und 5 GG keine Regelung stützen, die es den anderen an der Antiterrordatei beteiligten Behörden unmittelbar erlaubte, die von diesen Bundesbehörden eingestellten Daten abzurufen. Eine solche Regelung ist im Antiterrordateigesetz auch nicht enthalten. Vielmehr setzt § 5 Abs. 1 und 2 ATDG bei sachgerechtem Verständnis für die Nutzung der Datei seitens der jeweils Zugriff nehmenden Behörden eigene Datenerhebungsvorschriften, gegebenenfalls auf Landesebene, voraus.“

Zur aufsichtsrechtlichen Kontrolle führt das Bundesverfassungsgericht sodann aus (BVerfGE 133, 277Rn. 207 ff., 218 ff.):

„Bedingt durch Zweck und Funktionsweise der Datei gewährleistet das Antiterrordateigesetz Transparenz hinsichtlich des Informationsaustauschs nur in begrenztem Umfang und öffnet damit den Betroffenen auch nur eingeschränkte Rechtsschutzmöglichkeiten; die Kontrolle über seine Anwendung liegt damit im Wesentlichen bei der Aufsicht durch die Datenschutzbeauftragten. Dies ist mit der Verfassung vereinbar, wenn für die effektive Ausgestaltung der Aufsicht verfassungsrechtliche Maßgaben beachtet werden. [...]

Die Gewährleistung einer wirksamen Aufsicht setzt zunächst sowohl auf Bundes- wie auf Landesebene mit wirksamen Befugnissen ausgestattete Aufsichtsinstanzen – wie nach geltendem Recht die Datenschutzbeauftragten – voraus. Weiter ist erforderlich, dass Zugriffe und Änderungen des Datenbestandes vollständig protokolliert werden. [...] In Blick auf den Charakter der Antiterrordatei als eine Bund und Länder übergreifende Verbunddatei ist Sorge dafür zu tragen, dass deren effektive Kontrolle nicht aufgrund föderaler Zuständigkeitsunklarheiten hinter der Effektivierung des Datenaustauschs zurückbleibt. Dies bedeutet nicht, dass dem Datenschutzbeauftragten des Bundes ein umfassender Zugriff auch auf solche Protokolldaten zu gewähren ist, die das Einstellen und Abrufen der Daten seitens der Landesbehörden betreffen. Vielmehr obliegt deren Kontrolle den Landesbeauftragten. Allerdings entspricht es der Antiterrordatei als Verbunddatei, dass es den Datenschutzbeauftragten gestattet sein muss, zusammenzuarbeiten und sich etwa im Wege der Amtshilfe durch Delegation oder Ermächtigung bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse gegenseitig zu unterstützen. [...]



Der Gesetzgeber hat in § 8 ATDG die Verantwortung für die Datenverarbeitung geregelt, in § 5 Abs. 4, § 9 ATDG eine differenzierte und umfassende Protokollierung aller Zugriffe auf die Datenbank angeordnet und sieht in § 10 Abs. 1 ATDG eine an die föderale Kompetenzverteilung anknüpfende, sachlich nicht eingeschränkte Aufsicht durch die Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vor. Diese Regelungen sind Grundlage für eine wirksame Kontrolle, die im Wesentlichen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.“

In der späteren Entscheidung zur erweiterten Datennutzung („Data-mining“) nach der Antiterrordatei bestätigt das Bundesverfassungsgericht vorgenannte Rechtsprechung zur Gesetzgebungskompetenz (BVerfGE 156, 11 Rn. 78, 135).

c) Speziell für den Bereich des Artikel 10-Gesetzes (G 10), welches Bundes- und Landesbehörden mit § 1 Abs. 1 Nr.1 i.V.m. §§ 3 ff. G 10 weitreichende Eingriffsbefugnisse in die Telekommunikation ermöglicht, hat sich das Bundesverfassungsgericht – ungeachtet der jüngeren Diskussion in der Literatur dahingehend, ob jene Eingriffsbefugnisse noch von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG gedeckt sind (hierzu näher: Bäcker, DÖV 2011, 840 ff. und DÖV 2012, 560 ff.; Risse/Kathmann, DÖV 2012, 555 ff.; Nomos-BR/Roggan G-10-G/ Roggan, 2. Aufl. 2018, G 10 § 3 Rn. 3; Huber, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, N. Vorbemerkungen, Rn. 13-22, der i.E. auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG rekurriert), in seinen jüngeren Entscheidungen nicht ausdrücklich auseinandergesetzt (bzw. ausdrücklich mangels Entscheidungserheblichkeit offengelassen in BVerfGE 154, 152 Rn. 133 in Bezug auf die (Teil-)Frage, ob Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG dem Bund die Befugnis zur Regelung der internationalen Verbrechensbekämpfung allgemein einräumt).

Im Abhörurteil vom 15.12.1970 (BVerfGE 30, 1 (29)) hatte das BVerfG jedenfalls noch festgestellt, die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergebe sich hinsichtlich der Vorgängerregelung zu § 3 G 10 – Art. 1 § 2 G 10 a.F. –, unmittelbar aus Art. 74 Nr. 1 GG a.F., jetzt Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG, (vgl. auch: MüKoStPO/Günther, G 10 § 3 Rn. 3a m.w.N; kritisch hierzu: Roggan, a.a.O. G 10 § 3 Rn. 3). Das Bundesverfassungsgericht argumentierte seinerzeit (BVerfGE 30, 1 (29)), dass auch die nachrichtendienstlichen Beschränkungsmaßnahmen (wenigstens mittelbar) der Verhinderung, Aufklärung und Verfolgung von Straftaten dienen.

d) In Betracht kommt zudem die Annahme einer – indes auf das Notwendige zum Sicherstellen der Aufgabenkreise der Zusammenarbeit beschränkten – Annexkompetenz bzw. Kompetenz



kraft Sachzusammenhangs. Auf letztere hat das Bundesverfassungsgericht etwa in Bezug auf das Telekommunikationsgesetz (TKG) und die Reichweite des Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG rekurriert (BVerfGE 130, 151 Rn. 128 ff., 144 ff. – Hervorhebung nicht im Original):

„Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG berechtigt allerdings unmittelbar nur zur Regelung der technischen Seite der Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und der Informationsübermittlung mit Hilfe von Telekommunikationsanlagen. Von der Norm nicht umfasst sind Regelungen, die auf die übermittelten Inhalte oder die Art der Nutzung der Telekommunikation gerichtet sind und etwa eine Telekommunikationsüberwachung zum Zwecke der Erlangung von Informationen für Aufgaben der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr vorsehen. Solche Regelungen sind im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz jeweils dem Rechtsbereich zuzuordnen, für dessen Zwecke die Überwachung erfolgt [...]. Im Zusammenhang mit den Bestimmungen des Telekommunikationsgesetzes ist es dem Bund jedoch nicht verwehrt, kraft Sachzusammenhang auch datenschutzrechtliche Anforderungen mitzuregeln, sofern damit ein Inkongruenzen verursachendes Auseinanderfallen der technischen und datenschutzrechtlichen Bestimmungen zur Datenverarbeitung vermieden wird. Hierzu gehören nicht nur Regelungen zu den Schutzanforderungen, sondern als deren Kehrseite auch Bestimmungen dazu, welche Daten zur öffentlichen Aufgabenwahrnehmung bereitgehalten oder zur Verfügung gestellt werden dürfen oder müssen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes reicht diesbezüglich freilich nur soweit, wie dies nach datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten und den hiermit verbundenen verfassungsrechtlichen Anforderungen geboten ist. Die Ermächtigungen zum Datenabruf selbst kann der Bund deshalb nicht auf Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen. Er bedarf dafür eines eigenen Kompetenztitels oder muss die Entscheidung hierüber den Ländern überlassen [...].“

*Der Bund durfte das automatisierte Auskunftsverfahren einschließlich der abschließenden Anordnung einer Pflicht der Bundesnetzagentur zur Datenübermittlung auf der Grundlage seiner Kompetenz für das Telekommunikationsrecht gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG regeln. Der Bund kann sich allerdings auch insoweit lediglich auf eine Gesetzgebungskompetenz **kraft Sachzusammenhangs** stützen. Er ist danach auf die Regelung solcher datenschutzrechtlicher Bestimmungen begrenzt, die verständigerweise nur im Zusammenhang mit den Bestimmungen zur Errichtung einer Telekommunikationsinfrastruktur und zur Informationsübermittlung mit Hilfe von Telekommunikationsanlagen geregelt werden können [...]. Dazu gehören neben Bestimmungen zum Schutz der Daten umgekehrt auch Bestimmungen, die die Grenzen dieses Schutzes bestimmen und festlegen, unter welchen Bedingungen und zu welchen Zwecken Daten für die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben zur Verfügung gestellt werden.*

*Art. 73 Abs. 1 Nr. 7 GG berechtigt den **Bundesgesetzgeber** damit **nicht zur Regelung des behördlichen Datenaustauschs insgesamt**, gestattet ihm aber die Regelung von solchen Bestimmungen, mit denen in Öffnung der Anforderungen, die dem Schutz der Daten dienen, auch umgekehrt die möglichen Zwecke einer Datenverwendung für die öffentliche Aufgabenwahrnehmung festgelegt werden. Der Bundesgesetzgeber*



*kann darum festlegen, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde Daten übermitteln darf (Datenübermittlungsbefugnis). Bezogen auf die Datenübermittlung zwischen Behörden, die eine Form der Amtshilfe darstellt, gehört hierzu aber auch die sowohl für die verpflichtete Behörde als auch mittelbar für die Datenbetroffenen abschließend maßgebliche Entscheidung, zu welchen Zwecken und in welchen Fällen die Daten auf Ersuchen übermittelt werden müssen (Datenübermittlungspflicht). [...] Demgegenüber **endet die Gesetzgebungsbefugnis** dort, wo es um den Abruf solcher Informationen geht. Die Ermächtigungen zum Datenabruf selbst bedürfen eines eigenen Kompetenztitels oder müssen den Ländern überlassen bleiben [...].“*

C. „Doppeltürmodell“ bei Übermittlungsvorschriften

Mit der Normierung von Übermittlungsbefugnissen der in „Gemeinsamen Zentren“ zusammenarbeitenden Behörden des Bundes und der Länder geht nicht nur die in Literatur und Rechtsprechung bislang nicht abschließend geklärte Frage einher, ob Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG dem Bund überhaupt eine Gesetzgebungsbefugnis zur Regelung materieller Eingriffsbefugnisse eröffnet. Auch die konkrete Ausgestaltung etwaiger Übermittlungsbefugnisse bringt zusätzliche Herausforderungen mit sich. So erfasst die Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 Var. 1 GG von vornherein nicht die Zusammenarbeit in Form eines verbandsinternen Datenaustauschs – mehrerer Bundesbehörden untereinander respektive mehrerer Behörden desselben Landes untereinander –, selbst wenn dieser Datenaustausch innerhalb des „Gemeinsamen Zentrums“ erfolgt (vgl. hierzu: BVerfGE 163, 43 Rn. 101).

Um verfassungsrechtlichen Vorgaben – insbesondere in Hinblick auf die Normenklarheit sowie in Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) – gerecht zu werden, hat sich eine Übermittlungsbefugnis, welche zum Datenaustausch rechtfertigt, an dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten „Doppeltürmodell“ zu messen. Danach muss der Gesetzgeber „bei der Einrichtung eines Auskunftsverfahrens auf Grundlage jeweils eigener Kompetenzen für sich genommen verhältnismäßige Rechtsgrundlagen sowohl für die Übermittlung als auch für den Abruf der Daten schaffen“ (vgl. BVerfGE 155, 119 „Bestandsdatenauskunft II“ – Leitsatz 1).

Denn „Vorschriften, die zum Umgang mit personenbezogenen Daten durch staatliche Behörden ermächtigen, begründen in der Regel verschiedene, aufeinander aufbauende Eingriffe.



Insbesondere ist insoweit zwischen der Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten zu unterscheiden. Bei der Regelung eines Datenaustauschs zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung ist darüber hinaus aber auch zwischen der Datenübermittlung seitens der auskunfterteilenden Stelle und dem Datenabruf seitens der auskunftsuchenden Stelle zu unterscheiden. Ein Datenaustausch vollzieht sich durch die einander korrespondierenden Eingriffe von Abfrage und Übermittlung, die jeweils einer eigenen Rechtsgrundlage bedürfen. Der Gesetzgeber muss, bildlich gesprochen, nicht nur die Tür zur Übermittlung von Daten öffnen, sondern auch die Tür zu deren Abfrage. Erst beide Rechtsgrundlagen gemeinsam, die wie eine Doppeltür zusammenwirken müssen, berechtigen zu einem Austausch personenbezogener Daten. Dies schließt – nach Maßgabe der Kompetenzordnung und den Anforderungen der Normenklarheit – nicht aus, dass beide Rechtsgrundlagen auch in einer Norm zusammengefasst werden können“ (BVerfGE 130, 151 „Bestandsdatenauskunft I“, zitiert nach juris, Rn. 123; fortgeführt durch BVerfGE 155, 119 „Bestandsdatenauskunft II“ Rn. 93 ff.).

Die Angemessenheit einer Zweckänderung – hier in Form eines Datenaustausches – hängt dabei davon ab, ob die entsprechenden Daten nach verfassungsrechtlichen Maßstäben auch für den geänderten Zweck mit vergleichbar schwerwiegenden Mitteln neu erhoben werden dürften bzw. ob mit der Zweckänderung grundrechtsbezogene Beschränkungen des Einsatzes bestimmter Erhebungsmethoden umgangen würden, die Informationen also für den geänderten Zweck nicht oder nicht in dieser Art und Weise hätten erhoben werden dürfen (sog. Grundsatz der hypothetischen Neuerhebung, vgl. hierzu: Müller/Schwabenbauer: Datenaustausch zwischen Sicherheitsbehörden, GSZ 2023, 1 (4 f.) m.w.N.). Hierbei obliegt dem Gesetzgeber der Übermittlungsregelung grundsätzlich auch die normenklare Begrenzung der Zwecke der möglichen Datenverwendung (vgl. hierzu: BVerfGE 155, 119 „Bestandsdatenauskunft II“ – Leitsatz 2 und Rn. 134).

D. Vermeidung einer unzulässigen Mischverwaltung

I.

Im Zusammenhang mit der Gesetzgebungskompetenz stellt sich auch die Frage, wie bei der Ausgestaltung der gemeinsamen Zentren eine unzulässige Mischverwaltung aus Bund und Ländern verhindert werden kann. Dieses Problem stellt sich insbesondere im Zusammenhang



mit der Frage, wie die von den Koalitionspartnern vorgesehene „lückenlose Kontrolle durch Parlament und Datenschutzaufsichtsbehörden“ sichergestellt werden soll.

II.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 119, 331 Rn. 152 f. m.w.N.) hat zur Zulässigkeit einer Mischverwaltung u.a. Folgendes ausgeführt:

„Die Verwaltung des Bundes und die Verwaltung der Länder [...] sind organisatorisch und funktionell im Sinne von in sich geschlossenen Einheiten prinzipiell voneinander getrennt. Die Verwaltungszuständigkeiten von Bund und Ländern sind in den Art. 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 zwischen Bund und Ländern sind selbst mit Zustimmung der Bet[eiligten] nicht zulässig.“

Der Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung findet in den Kompetenz- und Organisationsnormen der Art. 83 ff. GG seine Grenzen. Aus dem Normgefüge der Art. 83 ff. GG folgt, dass Mitplanungs-, Mitverwaltungs- und Mitentscheidungsbefugnisse gleich welcher Art im Aufgabenbereich der Länder, wenn die Verfassung dem Bund entsprechende Sachkompetenzen nicht übertragen hat, durch das Grundgesetz ausgeschlossen sind. Das Grundgesetz schließt, von begrenzten Ausnahmen abgesehen, auch eine so genannte Mischverwaltung aus.“

Eine solche – verfassungsrechtlich relevante – Mischverwaltung liegt demzufolge erst dann vor, wenn eine Gliedkörperschaft in die organisatorische Selbständigkeit, die Aufgabenerfüllung oder in das Verwaltungsverfahren der anderen durch verbindliche Weisungen, Vetorechte oder ähnliches eingreift und so deren Integrität beeinträchtigt (vgl. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. EL August 2023, Art. 83 Rn. 118).

Nicht erfasst wird dagegen die informelle oder einvernehmliche Abstimmung von Verhaltensweisen zwischen Bund und Ländern, weil sich Organisation, Aufgaben, Befugnisse oder Verfahren nicht in einer Weise vermengen, dass eine neue Verwaltungseinheit entsteht, sondern alle Beteiligten ausschließlich ein gemeinsames, konkretes Ziel in getrennter Organisation anstreben (vgl. Kirchhof, a.a.O., Art. 83 Rn. 120).



III.

Die Polizei- sowie die Verfassungsschutzbehörden der Länder unterliegen bei ihrer Tätigkeit der jeweiligen Aufsicht durch die parlamentarischen Kontrollgremien der jeweiligen Landesparlamente (vgl. etwa in Bayern Art. 1 BayPKGG), während die nachrichtendienstlichen Tätigkeiten des Bundes gemäß Art. 45d GG durch das Parlamentarische Kontrollgremium des Bundes kontrolliert werden. Gleiches gilt für die jeweilige Datenschutzaufsicht (vgl. etwa Dombert/Räuber, DÖV 2014, 414 (420); Rathgeber, DVBl. 2013, 1009 (1015)), die für Landesbehörden den jeweiligen Landesbeauftragten für Datenschutz, für Bundesbehörden dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit obliegt.

Im Rahmen der Tätigkeit in gemeinsamen Zentren kontrollieren die jeweiligen Organe nicht nur die behördeninternen Vorgänge, sondern gerade auch die die Informationsweitergabe in Richtung der jeweils betroffenen anderen Behörden (Dimroth, in: Dietrich/Fahrner/Gazeas/von Heintschel-Heinegg, Handbuch Sicherheits- und Staatsschutzrecht, 2022, § 31 Rn. 30).

Mit Blick auf die Antiterrordatei des Bundes hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 133, 277 Rn. 216) zur Notwendigkeit einer solchen Kontrolle ausgeführt, dass es gerade nicht erforderlich ist, dass dem Datenschutzbeauftragten des Bundes ein umfassender Zugriff auch auf solche Protokolldaten zu gewährt wird, die das Einstellen und Abrufen der Daten seitens der Landesbehörden betrifft. Vielmehr obliege deren Kontrolle den Landesbeauftragten. Allerdings entspreche es der Antiterrordatei als Verbunddatei, dass es den Datenschutzbeauftragten gestattet sein muss, zusammenzuarbeiten und sich etwa im Wege der Amtshilfe durch Delegation oder Ermächtigung bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse gegenseitig zu unterstützen.

Eine lückenlose Kontrolle wäre demzufolge nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits durch eine entsprechende Kooperation der verschiedenen Kontrollinstanzen untereinander zu gewährleisten.

Dies entspricht der Regelung in § 10 Abs. 1 ATDG, der die Kontrolle des Datenschutzes der beteiligten Bundesbehörden dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit auferlegt, während den Landesbeauftragten für Datenschutz die Kontrolle für durch die Landesbehörden vorgenommenen Datenverarbeitungen obliegt. Der Bundesbeauftragte



für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat hierbei mit den Landesbeauftragten zusammen zu arbeiten (vgl. hierzu die Regelung in § 10 Abs. 1 Satz 3 ATDG sowie die Ausführungen in BVerfGE 133, 277 Rn. 216).

Für den Schnittstellenbereich der Zusammenarbeit in gemeinsamen Zentren sind die Kompetenzen des Bundes und der Länder jeweils eingeschränkt. Kontrollformen müssen ihrerseits die bundesstaatlichen Kompetenzgrenzen beachten (so die Auffassung von Bäcker, Giesler, Hirsch, Wolff, in: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 28.08.2013, S. 176).

Soweit hier durch die Koalitionsparteien eine „lückenlose Kontrolle durch Parlamente und Datenschutzaufsichtsbehörden“ sichergestellt werden soll, könnte hiermit auch die stellenweise angebrachte Kritik der Literatur, dass die Zusammenarbeit, welche die gemeinsamen Zentren letztlich präge, auf dieser Grundlage nicht hinreichend kontrolliert werden könne (vgl. Dimroth, a.a.O., § 31 Rn. 30 m.w.N.; Graulich, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl. 2019, § 2 BKAG Rn. 18; Rachor/Roggan, in: Lisken/Denniger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, C Rn. 139), gemeint sein. So wird in der Literatur zum Teil die Einführung eines „Beauftragten für Verfassungsschutz“ gefordert, der zwischen ministerieller Kontrolle und Parlament stehen solle (Dombert/Räuker, DÖV 2014, 414 (420)), alternativ ein einheitlicher Datenschutzbeauftragter für die gemeinsamen Zentren (vgl. Harms, in: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 28.08.2013, S. 185).

Die Schaffung von Kontrollinstanzen auf bundesgesetzlicher Grundlage, die neben den Kontrollorganen der Länder die Tätigkeit der Landesbehörden in den gemeinsamen Zentren überprüfen, würde eine Befugnis für Eingriffe in das Verwaltungsverfahren der Landesbehörden nach sich ziehen, womit sich im Grundsatz eine verfassungsrechtlich relevante Mischverwaltung im Sinne der Art. 83 ff. GG ergeben würde.

1. Soweit Bundesbehörden untereinander innerhalb eines gemeinsamen Zentrums zusammenarbeiten, obliegt die Kontrolle bereits den Kontrollorganen des Bundes.



2. Die Kontrolle der Zusammenarbeit mehrerer Behörden eines Landes innerhalb eines gemeinsamen Zentrums ist bereits unzulässig, da diese nicht unter die Gesetzgebungskompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG fallen (vgl. hierzu die Ausführungen unter **A.** sowie BVerfGE 163, 43 Rn. 101). Mangels entsprechender Gesetzgebungskompetenz des Bundes auch keine Möglichkeit, hier aufsichtsrechtliche Regelungen zu treffen.

3. Soweit ein einheitliches Kontrollorgan die Rechtmäßigkeit der Datenübermittlung von Behörden unterschiedlicher Länder untereinander oder an eine Bundesbehörde überprüfen würde, müsste es wohl Einsicht in die Akten der Landesbehörde nehmen. Das hätte zur Folge, dass öffentliche Stellen des Bundes die Rechtmäßigkeit des Handelns von Landesbehörden kontrollieren (vgl. zu einheitlichen Datenschutzbeauftragten für gemeinsame Zentren die Auffassung von Harms, a.a.O., S. 185). Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes gemäß Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG erstreckt sich allerdings nur auf die *Zusammenarbeit* der dort genannten Sicherheitsbehörden, nicht aber auf die Kontrolle der ordnungsgemäßen Datenerhebung.

Zum anderen könnte eine entsprechende Regelung zu Zuständigkeitskollisionen zwischen den Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder führen (vgl. hierzu auch Harms, Kaller, in: Bundesministerium des Innern/Bundesministerium der Justiz, Bericht der Regierungskommission zur Überprüfung der Sicherheitsgesetzgebung in Deutschland, 28.08.2013, S. 185), was wiederum zu einer unzulässigen Mischverwaltung führen könnte.

Zu den sogenannten Hartz IV-Arbeitsgemeinschaften, die kommunale Träger gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit bildeten, hatte das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die mehrfache Aufsicht über die Arbeitsgemeinschaften die problematische Zwischenstellung der Arbeitsgemeinschaften als Mischverwaltung einer Bundesbehörde und einer staatsorganisationsrechtlich den Ländern zuzuordnenden kommunalen Behörde widerspiegeln, welche als solche einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung widerspreche (BVerfGE 119, 331 (378)):

„Die in § 44b Abs. 3 SGB II vorgesehene Rechtsaufsicht umfasst unter anderem eine Überprüfung der Einhaltung von Rechtsvorschriften etwa im Hinblick auf die Geschäfts- und Rechnungsführung der Arbeitsgemeinschaften, Fragen der Rechtsform oder des Datenschutzes (vgl. BT-Dr 16/1410, S. 28). Es erscheint schon fraglich, ob das Fehlen einer Fachaufsicht in diesem Bereich nicht zu unzureichender Aufsicht und Kontrolle führt. Jedenfalls erhalten durch § 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II die Länder Aufsichtsbefug-



nisse auch gegenüber den Mitarbeitern der Bundesagentur für Arbeit in den Arbeitsgemeinschaften. Entsprechende Probleme ergeben sich, soweit nach anderen Vorschriften der Bundesagentur für Arbeit und mittelbar dem dieser gegenüber aufsichtführenden Bundesministerium für Arbeit und Soziales (§ 47 Abs. 1 Sätze 1 und 2 SGB II) Aufsichts- und Weisungsrechte gegenüber den Arbeitsgemeinschaften zustehen. Die mit § 44b Abs. 3 Satz 4 SGB II vorgenommene Zuweisung der Aufsicht an die zuständige oberste Landesbehörde, die diese im Benehmen mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu führen hat, führt zudem gleichsam zu einer 'Mischaufsicht' ohne wirksame Vorkehrungen für den Fall, dass Einvernehmen nicht erzielt werden kann.“

E. Ministerialvorbehalt bei der Entscheidung über das Organisationsstatut

In der Fortschreibung des Eckpunktepapiers des Bundesministeriums des Innern und für Heimat „Gemeinsame Zentren – Gesetzliche Grundlage schaffen“ heißt es:

„Zum Prozess gewährleistet das Gesetz politische Verantwortlichkeit und demokratische Transparenz und Kontrolle:

- *Besondere Verantwortlichkeit wird dadurch hergestellt, dass die Entscheidung über das Organisationsstatut künftig gesetzlich der Ministerialebene vorbehalten wird (Behördenabsprachen genügen nicht). Das Bundesgesetz regelt solche Zuständigkeit im Rahmen der Bundesgesetzgebung für den Bund.*
- *Außerdem gewährleistet das Gesetz Transparenz, indem das Organisationsstatut vom zuständigen Bundesministerium zu veröffentlichen ist.*
- *Es stärkt parlamentarische Kontrolle, indem die zuständigen Bundestags-Gremien vom zuständigen Bundesministerium über das Statut zu unterrichten sind.“*

Der angesprochene Ministerialvorbehalt erscheint mit Blick auf die grundgesetzliche Kompetenzordnung klarstellungsbedürftig.

Die Klarstellung ist mit Blick darauf geboten, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 (Var. 1) GG begrenzt ist. Die Länder haben einen eigenen Regelungsbereich zur Ausgestaltung der Zusammenarbeit; ihre diesbezüglichen Gesetzgebungskompetenzen bleibt unangetastet (vgl. Uhle, a.a.O., Art. 73 Rn. 235).

Insbesondere ermächtigt der Kompetenztitel nicht zur bundesgesetzlichen Festlegung der mit dem Bund zusammenarbeitenden Landesbehörden. Er setzt zwar voraus, dass Bund und Länder in den Bereichen der Zusammenarbeit jeweils eigene Behörden vorhalten und organisie-



ren, belässt den Ländern indessen ihre Zuständigkeit für den Erlass gesetzlicher Bestimmungen über Einrichtung und Auswahl der kooperierenden Landesbehörden sowie über deren Struktur und Verfahrensweise. Entsprechende gesetzliche Bestimmungen sind folglich Teil des originären Landesrechts (Uhle a.a.O.).

Stimmig hierzu formuliert das Eckpunktepapier, dass das Bundesgesetz die ministerielle Zuständigkeit „im Rahmen der Bundesgesetzgebung für den Bund“ regelt. Die Formulierung macht jedoch nicht explizit, dass die betreffenden Vorschriften nicht für die Länder gelten.

Es wird daher angeregt, den ersten Bullet Point wie folgt neu zu fassen:

Für den Bund soll eine besondere Verantwortlichkeit dadurch hergestellt werden, dass die Entscheidung über das Organisationsstatut künftig gesetzlich der Ministerialebene vorbehalten wird (Behördenabsprachen genügen nicht). Den Ländern bleibt überlassen, ob auch sie für ihren Zuständigkeitsbereich entsprechende Regelungen erlassen.

F. Datenschutzrechtliche Folgefragen

I.

Auch wenn die nachrichtendienstliche Tätigkeit (bislang) nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt (Art. 4 Abs. 2 Satz 3 EU-Vertrag), ist die Festlegung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit für eine Datenverarbeitung in den gemeinsamen Zentren zumindest in Teilen auch durch bestehende – insbesondere europarechtliche – Normen geprägt. Insofern bedarf es grundsätzlich keiner (klarstellenden) Festlegung im Rahmen einer gesetzlichen Regelung gemeinsamer Zentren.

Verantwortlich im Sinne des Datenschutzes ist diejenige (zuständige) Behörde, die allein oder gemeinsam mit anderen über die Zwecke und Mittel der Verarbeitung von personenbezogenen Daten entscheidet (vgl. Art. 3 Nr. 8 Richtlinie 2016/680 vom 27.04.2016 (JI-RL)). Dies ist nach ganz herrschender Ansicht die jeweilige datenverarbeitende Behörde, auf das Gemeinsame Zentrum bezogen also die jeweils teilnehmenden Bundes- und Landesbehörden bzw. deren übergeordnete oberste Landesbehörde.



Zwar wäre es wohl grundsätzlich nicht völlig ausgeschlossen, nach einer Institutionalisierung der Gemeinsamen Zentren als jeweilige Behörde dieser die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit für jegliche Datenverarbeitungen innerhalb des Zentrums zu übertragen. Hierzu müssten aber wohl alle zu verarbeitenden Daten zunächst dieser Behörde übermittelt und dort vorgehalten werden, was einer (umfangreichen) Verbunddatei gleichkommt und nur unter hohen verfassungsrechtlichen Hürden möglich sein dürfte. Selbst dann liegt es nahe, von einer gemeinsamen datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit auszugehen.

Zudem entspricht eine solche Lösung auch nicht der Praxis eines Gemeinsamen Zentrums, da teilweise Datenverarbeitungen bilateral zwischen einzelnen Teilnehmern erfolgen.

II.

Grundsätzlich obliegt (bislang) die **Kontrolle der Datenverarbeitung** derjenigen Aufsichtsbehörde, die für die jeweilige datenverarbeitende Behörde zuständig ist.

So umfasst die Kontrollkompetenz des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz alle Datenverarbeitungen der bayerischen Behörden im jeweiligen Zentrum, beispielhaft für das GTAZ also alle Datenverarbeitungen durch die Vertreter des BLKA und des BayLfV (so explizit BayLfD, 27. Tätigkeitsbericht, Ziff. 4.4.1). Das ist aus datenschutzrechtlicher Sicht auch sachgerecht, da die jeweiligen Aufsichtsbehörden mit den landesspezifischen Datenverarbeitungsregelungen vertraut sind. Insoweit bestehen auch keine Lücken in der Kontrolle, da alle teilnehmende Behörden einer konkreten Datenaufsichtsbehörde zugeordnet werden können.

Sollte auf eine einheitliche Aufsicht abgezielt werden, käme wohl nur eine Kompetenzübertragung auf den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit in Betracht. Soweit sich die Datenverarbeitung weiterhin auf landesrechtliche Normen stützt, fehlt es für eine solche Kompetenzübertragung an einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes; ob ein Länder-Staatsvertrag auf Basis der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen ausreicht, ist fraglich. Ein datenschutzrechtlicher Mehrwert ist damit jedenfalls nicht verbunden, da der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit kaum adäquat Datenverarbeitungen aufgrund der insoweit inhomogenen Landesgesetze prüfen kann.



Eine solche separate Übertragung im Rahmen einer bundesgesetzlichen Regelung wäre leichter (aber angesichts der Kritik an dem vergleichbaren § 32h Abs. 1 AO nicht weniger unumstritten), soweit die Gemeinsamen Zentren als Bundesbehörden ausgestaltet würden oder zumindest ihre Datenverarbeitungen auf (neu zu schaffende) bundesrechtliche Normen stützten. Hier könnten aber je nach Ausgestaltung wieder die einleitend genannten verfassungsrechtlichen Hürden einer Verbunddatei zum Tragen kommen.

Theoretisch wäre noch denkbar, dass alle Landesgesetzgeber eine informationsbezogene Ausschlussregelung (vgl. etwa Art. 15 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BayDSG a. F.) treffen, wenn im Bund eine eigenständige Kontrollinstanz für die Aufsicht über die Gemeinsamen Zentren geschaffen wird.

III.

Die gesetzliche Verankerung einer Art **Konsolidierungspflicht** der vorhandenen Datenschutzaufsichtsbehörden in der Datenschutzkonferenz (DSK) dürfte aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig sein. So wird – auch seitens des Bundes – aktuell die Schaffung einer Regelung zur rechtlichen Verbindlichkeit von Beschlüssen der DSK abgelehnt, da das Verbot der Mischverwaltung dagegenstehe (vgl. BR-Drs. 72/24, S. 2).

Die gegen die rechtliche Verbindlichkeit von Beschlüssen der DSK vorgebrachten Bedenken gelten wohl auch bei einer Konsolidierungspflicht.

Zuletzt ist auch fraglich, ob eine solche Lösung überhaupt dem Ziel einer „lückenlosen Kontrolle“ dienen würde, da konsolidierte Beschlüsse der DSK aufgrund der divergierenden Landesgesetze mehr einen Minimalkonsens als eine „umfassende Kontrolle“ darstellen dürften.

IV.

Bei einer möglichen Ausgestaltung einer **Koordinationspflicht** der Datenschutzbeauftragten ist zudem die Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden zu beachten. Diese haben – so die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs – ihre Tätigkeit in „völliger Unabhängigkeit“ auszuüben. Entsprechend der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urteil vom 08.04.2014 – C-288/12, Rn. 51 m.w.N.) zu Art. 52 DSGVO ist dies so auszulegen, dass



[...] die für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Kontrollstellen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein müssen, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließt u. a. jede Anordnung und jede sonstige wie auch immer geartete äußere Einflussnahme aus, sei sie unmittelbar oder mittelbar, an denen ihre Entscheidungen ausgerichtet werden könnten und durch die in Frage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe erfüllen, zwischen dem Schutz des Rechts auf Privatsphäre und dem freien Verkehr personenbezogener Daten ein ausgewogenes Verhältnis herzustellen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, wie weit eine Kooperationspflicht der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern reichen kann.



5.2. Mögliche Eckpunkte eines Gesetzgebungsvorhabens

Gemeinsame Zentren – Gesetzliche Grundlage schaffen

Dieser Entwurf stellt eine Fortschreibung der durch die BMI vorgestellten Eckpunkte dar, in dem die Länderpositionen aus der Bund-Länder-AG vom 20. März 2024 berücksichtigt wurden.

1. Kernpunkte zum Inhalt

a. Grundüberlegungen

- Die etablierte Praxis der sicherheitsbehördlichen Zusammenarbeit in Gemeinsamen Zentren ist bewährt. Es bestehen keine Praxisprobleme, die gesetzgeberische Handlungsbedarfe begründen. Die fachgesetzlichen Befugnisse bieten für die behördliche Zusammenarbeit eine adäquate Grundlage, auch wenn sie in den Abläufen gemeinsamer Zentren erfolgt.
- Daran knüpft sich für einige Ländervertreter die Frage der Erforderlichkeit eines Gesetzes. Aus Sicht des Bundes können dadurch die Legitimation solcher Zusammenarbeitsorganisation gestärkt, Verantwortlichkeiten bei der Organisation und in der Durchführung verdeutlicht, Transparenz der Grundlagen verbessert und wirksame Kontrolle koordiniert werden. Bei einer gesetzlichen Regelung sollte nach gemeinsamer Einschätzung ein Rahmen mit grundsätzlichen Vorgaben gesetzt werden, der die Ausgestaltung der Zusammenarbeit nicht versteinert, sondern der Verwaltung die nötige Flexibilität belässt, aufgaben- und lageangepasste Lösungen für die jeweiligen Herausforderungen abhängig auch von künftigen Entwicklungen zu finden.
- Ein Bundesgesetz muss sich auf den Rahmen der Bundesgesetzgebung beschränken. Kern ist die Zusammenarbeit von Bund und Ländern nach Art. 73 Nr. 10 Buchst. a bis c GG in den dort genannten Bereichen. Hier-von abgelöste Fragen der Landesorganisation sind nicht Gegenstand des Bundesgesetzes.
- Die Datenschutzkontrollzuständigkeiten sind schon jetzt klar. Zu kontrollieren ist Verwaltungshandeln (Datenverarbeitung durch eine bestimmte Behörde) am Maßstab von Datenschutzvorschriften. Daraus ergibt sich eindeutig die jeweilige Kontrollzuständigkeit (des BfDI zur Datenverarbeitung durch Bundesbehörden, des LfDI zur Datenverarbeitung seiner Landesbehörden). Eine integrale Kontrollzuständigkeit ist weder gesetzlich zu regeln



(keine übergreifende Gesetzgebungskompetenz) noch wirksamer Kontrolle dienlich (innerbehördliche Datenverarbeitungsprozesse werden zersplittert, je nachdem ob mit oder ohne Bezug zu Gemeinsamen Zentren). Das Gesetz kann aber auch für die Kontrolle einen Impuls zur Zusammenarbeit (der Datenschutzaufsichtsbehörden) setzen.

b. Folgerungen

- Das Gesetz bezieht sich auf die institutionellen Grundlagen der in der Praxis entwickelten Kooperationsforen (nicht die dabei ausgeübten Befugnisse).
- Es fixiert (und versteinert) dabei nicht die Ausgestaltung der Zusammenarbeit, sondern belässt der vollziehenden Gewalt die dazu gebotene Flexibilität. Regelungsgegenstand sind wesentliche Vorgaben für diese Ausgestaltung.
- Die Gewaltenteilung wird danach funktionsadäquat in einem zweistufigen Regelungsmodell abgebildet:
 - Ein konkretes Organisationsstatut, das die spezielle Kooperation spezifisch regelt – diese Ausgestaltungsaufgabe bleibt flexibel bei der vollziehenden Gewalt, in der bewährten Konsenspraxis zwischen Bund und Ländern.
 - Eine gesetzliche Rahmensetzung, die wesentliche Vorgaben trifft. Die Vorgaben betreffen den Prozess, in dem das Organisationsstatut erstellt wird, und dessen obligatorische Regelungsgegenstände.
- Zum Prozess gewährleistet das Gesetz politische Verantwortlichkeit und demokratische Transparenz und Kontrolle:
 - Besondere Verantwortlichkeit wird dadurch hergestellt, dass die Entscheidung über das Organisationsstatut künftig gesetzlich der Ministerialebene vorbehalten wird (Behördenabsprachen genügen nicht). Das Bundesgesetz regelt solche Zuständigkeit im Rahmen der Bundesgesetzgebung für den Bund.
 - Außerdem gewährleistet das Gesetz Transparenz, indem das Organisationsstatut vom zuständigen Bundesministerium zu veröffentlichen ist.
 - Es stärkt parlamentarische Kontrolle, indem die zuständigen Bundestags-Gremien vom zuständigen Bundesministerium über das Statut zu unterrichten sind.
- Als obligatorische Regelungsgegenstände des konsensual zu vereinbarenden Statuts gibt das Gesetz vor:



- Klare Bestimmung der Aufgaben, die in dieser Struktur wahrgenommen werden (bspw. GTAZ: Bekämpfung des islamistischen TE);
- Festlegungen zur strukturellen Gliederung, insbes. in speziellen AGs (mit Aufgaben, Teilnehmern)
- Definition von Verantwortlichkeiten, speziell Festlegung der Geschäftsführung (zum Zentrum und den einzelnen AGs) und Bestimmung deren Inhalts (wie administrative Koordination oder auch inhaltliches Nachhalten von operativen Absprachen).
- Komplementär zum Regelungsauftrag für den Kooperationsrahmen der operativen behördlichen Zusammenarbeit begründet das Gesetz die Kooperationsaufgabe der zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden und legt dazu die administrative (koordinative) Geschäftsführung (z.B. des BfDI, vgl. § 16 Absatz 5 BDSG) fest.
- Regelungen zu neuen Eingriffsbefugnissen werden in das Gesetz nicht aufgenommen. Übermittlungen bleiben auf die bestehenden Befugnisse beschränkt.



5.3. Beschlussvorschlag (ggf. für das Umlaufverfahren)

Beschluss
des Arbeitskreises II/IV
der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
vom

Betr.: Bund-Länder-Arbeitsgruppe Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren

Az.: ÖSI2. 20017/41#2

Der Arbeitskreis II/IV
hat am ____im (Umlaufverfahren) folgenden Beschluss gefasst:

1. Der AK .. nimmt den Bericht der vom Bundesministerium des Innern und für Heimat eingerichteten länderoffenen Arbeitsgruppe „Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren“ (Stand ...) zur Kenntnis.
2. Er stellt fest, dass sich die Praxis der Zusammenarbeit in den Gemeinsamen Zentren, insbesondere dem GTAZ, bewährt und keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgezeigt hat.
3. Der AK _ betont, dass die in den Zentren vertretenen Behörden ausschließlich im Rahmen ihrer bestehenden, landes- oder bundesgesetzlich eingeräumten (Datenübermittlungs-)Befugnisse tätig werden und insoweit lückenlos der Kontrolle durch die jeweils zuständigen Aufsichts- und Kontrollgremien unterstehen.
4. Sofern dennoch eine gesetzliche Regelung erfolgen sollte, sollte sie den institutionellen Rahmen zum Gegenstand haben, ohne die in der Praxis erforderliche Gestaltungsflexibilität unnötig zu hemmen.
5. Er bittet die IMK, wie folgt zu beschließen:
 - 5.1. Die IMK nimmt den Bericht „Gesetzesvorhaben Gemeinsame Zentren“ (Stand ...) und die Beschlüsse des AK II vom ... und des AK IV vom ... zur Kenntnis.
 - 5.2. Sie stellt fest, dass sich die Praxis der Zusammenarbeit in den Gemeinsamen Zentren, insbesondere dem GTAZ, bewährt und keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufgezeigt hat.
 - 5.3. Sofern auch ohne gesetzgeberischen Handlungsbedarf gegen den Rat der Mehrheit der Länder eine gesetzliche Regelung erfolgen sollte, darf sie die Zusammenarbeit und die in der Praxis erforderliche Gestaltungsflexibilität nicht unnötig hemmen.



Bundesministerium
des Innern
und für Heimat

Es wird vorgeschlagen, den Beschluss und den Bericht jeweils zur Veröffentlichung freizugeben.

Berlin, den 12. September 2024

**Bericht des BMI für die 269. Sitzung des AK II am 16./17. Oktober 2024
in Wiesbaden zum Thema „Konzeption Geldautomatensprengungen“**

Die Kreditwirtschaft befindet sich in einem umfangreichen Umsetzungsprozess und erzielt deutliche Fortschritte bei der Sicherstellung eines Mindestschutzniveaus an Risikostandorten durch Präventionsmaßnahmen.

Unter Betrachtung der örtlichen Gegebenheiten wurden umfangreiche standortbezogene Maßnahmen sowohl im Rahmen der Erreichung des Mindestschutzniveaus als auch flankierend durchgeführt. Besonders intensiv umgesetzt werden folgende Maßnahmen: Nachtverschluss, Einsatz der Nebeltechnik, Aufschaltung der Videoaufnahmen an Sicherheitsdienste. Flankierend werden weitere Maßnahmen eingesetzt, wie z.B. der Einbau von Gittern, um die Flucht der Täter aus den Räumen mit Geldautomaten zu verhindern, die Abdeckung von Öffnungen im Geldautomaten, um keinen Ansatz für Sprengstoffe zu bieten sowie der Bau von externen Geldautomatenpavillons außerhalb von Gebäuden. Darüber hinaus prüft die Kreditwirtschaft derzeit, ob der Einsatz von KI zur Ermittlung von auffälligem Verhalten in Räumen mit Geldautomaten sinnvoll ist. Geplant ist hierzu die Durchführung von Pilotversuchen.

Im Zusammenspiel mit den zahlreichen polizeilichen Maßnahmen zeigen die von der Kreditwirtschaft getroffenen Präventionsmaßnahmen Wirkung: Die Anzahl der im Jahr 2023 bundesweit festgestellten physischen Angriffe auf Geldautomaten nahm im Vergleich zum Vorjahr ab (-8,8 %). Trotz des leichten Rückgangs ist die Bedrohungslage in Deutschland anhaltend hoch. Der Trend zur vermehrten Verwendung fester Explosivstoffe zur Sprengung von Geldautomaten setzte sich in 2023 fort. Der Einsatz dieser Stoffe birgt ein erhöhtes Risiko für Unbeteiligte, da die Täter häufig nicht in der Lage sind, die verwendeten Stoffe vollständig zu kontrollieren. Er führt zudem zu massiven Sachschäden, die – wie in den Vorjahren – die durch die Sprengungen von Geldautomaten verursachten Beuteschäden deutlich überstiegen. Die Taten sind häufig gekennzeichnet durch ein rücksichtsloses Fluchtverhalten mit hochmotorisierten Fahrzeugen. Auch hiervon geht eine erhebliche Gefährdung Dritter aus.

Nach erfolgreicher Sprengung des Geldautomaten gelangten Tatverdächtige in 276 Fällen an Bargeld (2022: 298; -7,4 %). Erneut traten weit überwiegend Tatverdächtige mit niederländischer Staatsangehörigkeit in Erscheinung (Anteil: 67,7 %).

Trotz des Rückgangs der Gesamtfallzahl stieg die Anzahl der im Zusammenhang mit Sprengungen von Geldautomaten festgestellten Tatverdächtigen im Berichtsjahr erheblich an (+57,0 %). Ursächlich hierfür waren u. a. einzelne Ermittlungsverfahren mit vielen Tatverdächtigen sowie zunehmende Erfolge bei der polizeilichen Nacheile.

Kennzeichnend für den Phänomenbereich Sprengung von Geldautomaten ist weiterhin eine bundesweite Betroffenheit, wobei starke regionale Unterschiede festzustellen sind. Auch wenn – wie in den Vorjahren – insbesondere die westdeutschen Länder mit Nähe zu den Niederlanden insgesamt deutlich stärker betroffen waren als das restliche Bundesgebiet, ist in diesen Ländern ein rückläufiger Trend bei den Fallzahlen erkennbar.

Die bisher vorliegenden Fallzahlen für 2024 liegen deutlich unter dem Vorjahresniveau.

Trotz dieses Rückgangs bedarf es weiterer substantieller Anstrengungen aller Beteiligten, die sich zum gemeinsamen Ziel gesetzt haben, bis spätestens zum 31. Dezember 2025 die Umsetzung des Mindestschutzniveaus an allen erkannten Risikostandorten abgeschlossen zu haben. BMI wird diesen Prozess weiter engmaschig begleiten und sich regelmäßig auf Arbeitsebene mit der Deutschen Kredit- und Versicherungswirtschaft hierzu austauschen.

Berlin, den 9. Oktober 2024

Bericht des BMI für die 222. IMK vom 4. bis 6. Dezember 2024 in Rheinsberg zum Thema „Umsetzung der Istanbul-Konvention – Verbesserung des Gewaltschutzgesetzes“

BMI wurde in TOP 35 der 221. IMK vom 19. bis 21. Juni 2024 in Potsdam um Bericht gebeten. BMI kommt dieser Berichtsbitte abschließend zu den Ziffern 1. und 2b. nach.

BMI hat zu den in TOP 35 genannten Prüfbitten das hierfür zuständige BMJ um Stellungnahme gebeten und kann im Einzelnen wie folgt berichten:

Zu 1.:

Das BMJ hat zwischenzeitlich einen Referentenentwurf für ein Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbeistands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften vorgelegt.

Darin wird unter anderem der Anwendungsbereich des § 212 FamFG erweitert. § 212 FamFG-E sieht eine Erweiterung des Antragsrechts des Jugendamtes vor. Danach ist das Jugendamt auf seinen Antrag hin am Verfahren zu beteiligen, wenn ein Kind im Haushalt der Beteiligten lebt. Dies soll nun nicht nur in Verfahren nach § 2 GewSchG, sondern auch in den Fällen des § 1 GewSchG gelten. Das Familiengericht muss gemäß § 7 Absatz 4 FamFG dem Jugendamt die Anhängigkeit der Gewaltschutzsache so schnell wie möglich mitteilen und anfragen, ob der Antrag gestellt wird, Verfahrensmitglied zu werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Änderung des § 213 FamFG nicht mehr erforderlich. Mit der Erweiterung des Antragsrechts des Jugendamts in § 212 FamFG-E würde das Jugendamt zeitnah von etwaigen Vorfällen Kenntnis erhalten und in die Lage versetzt, gegebenenfalls erforderliche Schutzmaßnahmen zu veranlassen. Das Jugendamt hätte es sodann in der Hand, sich am gerichtlichen Verfahren zu beteiligen, soweit dies als notwendig erachtet wird. Damit könnte einerseits der für Kinder und Jugendliche erforderliche Schutz gewährleistet und gleichzeitig die Mehrbelastung der Jugendämter im Rahmen des Notwendigen gehalten werden.

Zu 2.a.:

Aus Sicht des BMI könnte die Einführung einer (weiteren) bundesrechtlichen Möglichkeit, Täter, die gegenüber (Ex-)Partnerinnen gewalttätig geworden sind, zur Teilnahme an einem sog. Täterarbeitsprogramm zu verpflichten, wesentlich zum Schutz der Betroffenen beitragen. Hierzu fand bereits ein enger Austausch mit dem für das Gewaltschutzgesetz zuständige BMJ statt. Eine entsprechende Ergänzung des Gewaltschutzgesetzes soll im Rahmen der Reform des Kindschaftsrechts des BMJ noch in dieser Legislaturperiode erfolgen. BMI wird hierzu zur nächsten Frühjahrs-IMK erneut berichten.

Zu 2.b.:

BMJ sieht hierzu keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die Verknüpfung des zivilrechtlichen Schadensersatzanspruchs mit dem Gewaltschutzverfahren sei aus verschiedenen Gründen abzulehnen.

Die Verknüpfung widerspräche insbesondere dem Eilcharakter des Gewaltschutzverfahrens, das auf die Verhinderung weiterer Gewaltübergriffe gerichtet sei. Zudem würde die Beschränkung auf nicht verheiratete gewaltbetroffene Partner zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung gegenüber verheirateten Personen führen. Auch wäre eine solche Regelung nicht kohärent mit den strafprozessualen Voraussetzungen des Adhäsionsverfahrens.

Hierzu im Einzelnen:

1. Das Gewaltschutzgesetz mit seinen besonderen verfahrensrechtlichen Regelungen im FamFG ziele darauf ab, es dem Opfer in bestimmten Fallgruppen zu ermöglichen, möglichst schnell und niedrighschwellig im Sinne eines effizienten Opferschutzes eine gerichtliche Anordnung über die erforderlichen Schutzmaßnahmen und Unterlassungsanordnungen für die in § 1 GewSchG benannten Rechtsgüter bei Gewaltbetroffenheit zu erhalten. Dies gelte umso mehr, wenn das Verfahren im Wege der einstweiligen Anordnung betrieben werde. Demgegenüber zielten Schadensersatzansprüche auf die Sanktionierung des Täters und langfristig darauf ab, den Schaden zu ersetzen, der dem Opfer durch die Gewalteinwirkung entstanden ist und damit einen Zustand ex ante herzustellen (vgl. § 249 Absatz 1 BGB). Die Klärung, welcher konkrete Schaden kausal durch eine Verletzungshandlung im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 GewSchG entstanden ist, lasse sich aber – anders als die Voraussetzungen für eine Anordnung nach dem Gewaltschutzgesetz – nicht in einem auf eine schnelle Entscheidung gerichteten Verfahren ohne Weiteres feststellen. Zudem bestehe im Regelfall – anders als für die Anordnung nach dem Gewaltschutzgesetz – kein Bedarf, besonders schnell darüber zu entscheiden. Daher

bedürfe es für diese Entscheidung nicht der verfahrensrechtlichen Besonderheiten des Gewaltschutzgesetzes, die letztlich dazu führten, dass der Antragsgegner in seiner Verteidigung gegen den (behaupteten) Anspruch eingeschränkt sei (vgl. dazu die Ausführungen im Abschlussbericht der auf die 91. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister (JuMiKo) gebildeten Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Gewalt gegen Frauen und Mädchen wirksam begegnen“, Seite 174 bis 176).

2. Zudem dürfe nicht verkannt werden, dass die zivilrechtlichen Verfahren strengeren Beweisregeln unterliegen als Gewaltschutzverfahren und es daher je nach Ausgestaltung der konkreten Regelung für verheiratete und unverheiratete Gewaltopfer zu einer Ungleichbehandlung kommen könnte. Grundsätzlich unterfallen deliktische Ansprüche der Ehegatten untereinander wegen einer vor oder im Zusammenhang mit der Trennung begangenen Körperverletzung dem Anwendungsbereich des § 266 Abs. 1 FamFG (vgl. OLG Frankfurt a.M., Beschluss vom 21. Januar 2014, 1 SV 1/14, Oberlandesgericht Nürnberg, Beschluss vom 25. Januar 2022, 11 UF 801/21). Es handelt sich mithin um eine sonstige Familiensache im Sinne einer Familienstreitsache des § 112 Nr. 3 FamFG. Mithin gelten gemäß § 113 Abs. 1 S. 2 FamFG die zivilprozessualen Regelungen über die Darlegungs- und Beweislast der Zivilprozessordnung, wozu auch das Strengbeweisverfahren gehört. Demgegenüber gilt für das Gewaltschutzverfahren als Familiensache des § 111 Nr. 6 FamFG grundsätzlich der in § 26 FamFG normierte Amtsermittlungsgrundsatz. Gerade im einstweiligen Anordnungsverfahren nach dem Gewaltschutzgesetz könne ein Tatnachweis unter Umständen eher gelingen, als im Verfahren nach § 266 FamFG. Denn im Verfahren der einstweiligen Anordnung hat der Antragsteller gemäß § 51 Abs. 1 S. 2 FamFG die Voraussetzungen für die begehrte Anordnung glaubhaft zu machen und sich dazu aller Beweismittel bedienen, er kann daher auch zur Versicherung an Eides statt zugelassen werden, § 31 Absatz 1 FamFG.
3. Es bestehe auch keine Vergleichbarkeit zu dem strafprozessualen Adhäsionsverfahren gemäß § 403 ff. der Strafprozessordnung (StPO). Gemäß § 406 Absatz 1 StPO gibt das Gericht dem Antrag in dem Urteil statt, mit dem der Angeklagte wegen einer Straftat schuldig gesprochen oder gegen ihn eine Maßregel der Besserung und Sicherung angeordnet wird, soweit der Antrag wegen dieser Straftat begründet ist. Die gerichtliche Entscheidung ergehe demnach aufgrund einer Hauptverhandlung, in der Feststellungen zur rechtswidrigen und schuldhaften Begehung der Tat getroffen werden. Diesen Feststellungen lägen eine Beweisaufnahme im Strengbeweisverfahren zu Grunde. Eine Glaubhaftmachung durch Versicherung an Eides statt, wie im Gewaltschutzverfahren, sei hier nicht vorgesehen.



Bericht zum IT-Planungsrat

222. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der
Länder (IMK)
04. bis 06. Dezember 2024 in Rheinsberg

Stand: 27.11.2024

Inhalt

| | | |
|----------|--|----------|
| 1 | Föderale Digitalstrategie | 4 |
| 2 | Marktplatz der Zukunft | 4 |
| 3 | Umsetzungsstand des OZG | 6 |
| 4 | Weiterentwicklung Registermodernisierung..... | 7 |
| 5 | Staatsvertrag NOOTS..... | 8 |

Der IT-Planungsrat hat seit der letzten Berichterstattung an die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) seine Klausurtagung und seine 44. Sitzung am 18. und 19.06.2024 in Neuhardenberg sowie seine 45. Sitzung am 13.11.2024 in Berlin abgehalten. Zudem fanden zwei Sondersitzungen am 27.06.2024 und 23.10.2024 als Videokonferenz statt.

Die Sitzungen standen erneut unter der Leitung des diesjährigen Vorsitzenden, Herrn Staatssekretär Dr. Markus Richter, Beauftragter der Bundesregierung für Informationstechnik beim Bundesministerium des Inneren und für Heimat.

Wichtige Themen der Sitzungen waren die Föderale Digitalstrategie, der Marktplatz der Zukunft, der Umsetzungsstand des OZG, die Weiterentwicklung Registermodernisierung und der Staatsvertrag zum National-Once-Only-Technical-System (NOOTS) im Rahmen der Registermodernisierung.

1 Föderale Digitalstrategie

Die föderale Digitalstrategie wird aus insgesamt drei Komponenten bestehen. Die erste Komponente ist das Zukunftsbild der Verwaltung. Dies definiert zusammen mit den Leitlinien die strategische Zielsetzung und die Handlungsprinzipien zur Erreichung des Zukunftsbilds. Im zweiten Schritt werden die Zielbilder der Schwerpunktthemen - Digitale Transformation, Digitale Infrastruktur, Digitale Anwendungen, Datennutzung, Informationssicherheit – das Zukunftsbild konkretisieren. Die Zielbilder sowie konkrete Vorhabenvorschläge für die Umsetzung werden in partizipativen Formaten von den Schwerpunktthemenpaten entwickelt. Im dritten Schritt werden die konkreten Umsetzungsvorhaben der Schwerpunktthemen in Schwerpunktportfolios überführt.

Zusammenfassend entsteht so, auf Basis der bestehenden Beschlusslage, ein strategischer Gesamtprozess, der es dem IT-Planungsrat ermöglicht, seiner Gliederungsstruktur Orientierung zu geben und zielgerichtet bei der Realisierung des gemeinsamen Zukunftsbildes einzubinden. Gesamtheitlich angelegte Steuerungs- und Kollaborationsstrukturen sorgen dafür, dass die übergeordneten strategischen Leitplanken des IT-Planungsrat über wirksame, aufeinander abgestimmte Vorhaben realisiert werden. Eine große Rolle spielt hierbei der effiziente Einsatz gemeinsamer Komponenten und Vorgehensweisen sowie die Schaffung eines lernenden Netzwerks durch konsequentes Wissensmanagement und breit angelegte Evaluationsprozesse.

In seiner 45. Sitzung hat der IT-Planungsrat die Dachstrategie als ersten Teil der föderalen Digitalstrategie beschlossen. Zudem wird er sein Handeln nach den Leitlinien ausrichten und diese in einem iterativen Prozess weiterentwickeln. Aufbauend auf der Dachstrategie werden die Paten der Schwerpunktthemen ihre Zielbilder initial bis zur Frühjahrssitzung 2025 erarbeiten.

2 Marktplatz der Zukunft

Für die Bereitstellung von Software für die öffentliche Hand existieren verschiedenste Marktplätze. Neben dem vom IT-Planungsrat beauftragten EfA-Marktplatz und dem FIT-Store der

FITKO betreiben sowohl öffentliche Einrichtungen und IT-Dienstleister wie auch private Anbieter Software-Marktplätze mit der Zielgruppe „Behörden“. Weitere Marktplätze sind im Aufbau oder angekündigt, z.B. im SmartCity-Umfeld. Die Anbieter- und Angebotsstruktur und die Nutzungs- und Bezugsmöglichkeiten sind für die Behörden intransparent. Die technische und rechtliche Qualität der Angebote ist nicht vergleichbar. Bestellprozesse und Beschaffungsvorgehen sind nur teilweise standardisiert, zeichnen sich ansonsten durch hohe rechtliche, organisatorische und technische Komplexität aus.

Die transparente und insbesondere auch für Kommunen unkomplizierte Auffindbarkeit und Bestellbarkeit von IT-Lösungen und zugehörigen Dienstleistungen ist eine zentrale Voraussetzung für eine Beschleunigung der Verwaltungsdigitalisierung und einen Ausbau der föderalen IT-Kooperation.

Der Marktplatz der Zukunft soll durch Angebote von öffentlichen und privaten IT-Dienstleistern für Transparenz über das verfügbare Lösungsportfolio auf allen föderalen Ebenen sorgen. Der Marktplatz soll Softwareangebote und software-nahe Dienstleistungen umfassend im Rahmen eines sukzessive erweiterten Produktkatalogs darstellen. Im ersten Schritt sollen neben OZG-Leistungen und IT-PLR-Produkten Marktangebote (z.B. Fachverfahren, Basiskomponenten) aufgenommen werden, die bestimmten Mindestanforderungen genügen. Im nächsten Schritt ist die Zusammenführung mit dem Cloud Service Portal vorgesehen. Umgesetzte Standards und Interoperabilitätsanforderungen werden ebenso wiedergegeben wie Kontaktpersonen sowie Bezugsmöglichkeiten aus Sicht der öffentlichen Stellen (d.h. mögliche Inhouse-Modelle, Rahmenverträge sowie Vergabemöglichkeiten). Ein Anreiz zur Nutzung von IT-PLR-Standards soll für die jeweiligen Produktgruppen gesetzt werden, neben Standards für eFA-Leistungen und Standards der Deutschen Verwaltungswolke (DVC) in weiteren Stufen auch Betriebs- und Service-Standards. In weiteren Schritten sollen einheitliche Vertragsstandards vorgegeben werden.

Private und öffentliche Anbieter sollen im Rahmen der jeweiligen Produktgruppen und deren Anforderungen ihr Leistungsspektrum auf dem Marktplatz darstellen können. Private Anbieter haben zusätzlich die Möglichkeit, die Erfüllung von Eignungskriterien nachzuweisen und sich damit für Vergabeverfahren zu präqualifizieren. Für Startups soll durch den Marktplatz

die Sichtbarkeit erhöht werden. In Ausbaustufen sollen Cloud-Angebote auf dem Marktplatz entsprechend den Regeln der DVC zur Nutzung bereitgestellt werden.

In seiner 44. Sitzung hat der IT-Planungsrat die FITKO beauftragt, unter Berücksichtigung eines von einer Arbeitsgruppe erstellten Diskussionspapiers, ein Konzept und eine Umsetzungsplanung für den "Marktplatz der Zukunft" bis Ende 2024 zu erstellen.

3 Umsetzungsstand des OZG

Der IT-Planungsrat wird regelmäßig über den Fortschritt der OZG-Umsetzung im Digitalisierungsprogramm Föederal inkl. Fortschritt über die flächendeckende Verfügbarkeit der Fokusleistungen informiert. Das Digitalisierungsprogramm Föederal umfasst 230 aktiv im Programm vorangetriebene OZG-Leistungen, die Umsetzung von 139 OZG-Leistungen wurde im Zeitraum 2021-2023 mit Bundesmitteln finanziell unterstützt. Von den 230 föderalen OZG-Leistungen ist der Go-live für 139 Leistungen erfolgt, 44 OZG-Leistungen befinden sich weiterhin in der Umsetzung und 47 OZG-Leistungen in Planung (Stand 31.10.2024, Quelle: OZG-Informationsplattform).

Bislang wurden für 124 Leistungen Referenzimplementierungen (Meilenstein 2) entwickelt. Damit wurden für die meisten relevanten Leistungen bereits Online-Dienste entwickelt (z. B. Wohngeld, Unterhaltsvorschuss, Führerschein, Wohnsitzummeldung, Elterngeld, Eheschließung, Handwerksanmeldung, Einbürgerung, Aufenthaltstitel, Bauantrag, Anlagengenehmigung, etc.). Die Verfügbarkeit in der Fläche ist weiterhin gering, bislang haben erst 31 Leistungen den Meilenstein 3 (teilweise unter Vorbehalt) erreicht. Um das Tempo der Nachnutzung und Anbindung weiter zu steigern, sind in allen Ländern einschließlich der Kommunen effektive Strukturen für den Rollout und Rollin zu etablieren.

Auf dem digitalen Marktplatz für EfA-Leistungen stehen aktuell Onlinedienste zu 110 OZG-Leistungen (Stand August 2024) bereit und können von den Ländern einschließlich Kommunen bestellt werden. Die Onlinedienste decken OZG-Leistungen aus 12 OZG-Themenfeldern ab, weitere Onlinedienste werden kontinuierlich eingestellt.

Zu allen Fokusleistungen wurden EfA-Onlinedienste entwickelt, die sich im Rollout-Prozess befinden. Fast alle Fokusleistungen stehen auf dem digitalen Marktplatz bereit, der Betrieb der EfA-Onlinedienste zu den Fokusleistungen wird in 2024 einmalig vollumfänglich finanziell

von der FITKO unterstützt. Noch sind nicht alle Nachnutzungsverträge geschlossen (26 Nachnutzungsverträge sind mit Stand 29. Oktober 2024 noch zu zeichnen). Zentrale Herausforderung bleibt die Anbindung der Onlinedienste an die Behörden in den Ländern einschließlich Kommunen, so dass ein flächendeckendes Angebot für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen geschaffen wird. Aktuell (Stand Oktober 2024) sind ca. 18 % der rd. 25.000 Behörden an die Fokusleistungen angebunden, davon nutzen über die Hälfte der angebundenen Behörden EfA-Onlinedienste.

4 Weiterentwicklung Registermodernisierung

In seiner 45. Sitzung hat der IT-Planungsrat die Fortschreibung des Auftrags für das Programm Registermodernisierung beschlossen. Bis Ende 2025 soll die Entwicklung und der Betrieb eines produktiven MVP¹ des NOOTS zum automatisierten nationalen Nachweisdatenaustausch auf Basis von zwei ausgewählten Use-Cases (Bürger:innen und Unternehmen) erfolgen. Ferner ist eine Intermediäre Plattform in einer dauerhaften Betriebsumgebung für den grenzüberschreitenden Nachweisdatenaustausch bereitzustellen. Weitere Aufgaben sind der Aufbau dauerhafter Arbeitsbeziehungen zu den digitalfachlichen Strukturen der Fachministerkonferenzen sowie die Bereitstellung von Anbindungsleitfäden für Data Provider und Data Consumer an das NOOTS.

Bis Ende 2026 soll die Begleitung der Anbindung von Data Consumern und Data Providern im Rahmen der Erprobung und Validierung der technischen Produkte und fachlichen Konzepte der Registermodernisierung durch ausgewählte Erprobungsprojekte für den nationalen und grenzüberschreitenden Nachweisdatenaustausch erfolgen. Weiterhin soll eine Integration der Intermediären Plattform in das NOOTS sowie eine Initiierung des Nachweisdatenaustausches unter Verwendung der ID-Nummer/ bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer für Unternehmen (beWiNr) erfolgen.

Daneben bestehen folgende Daueraufgaben: Gegenseitige Information mit Blick auf Aktivitäten der Registermodernisierungsbehörde (BVA) zum ID-Nummer-Rollout, zur Anbindung des Datenschutzcockpits (DSC) und des Rollouts zur beWiNr. Ein wechselseitiger Austausch mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz bzw. dem Statistischen Bundesamt

¹ Minimum Viable Product: Entspricht vereinfacht ausgedrückt einer ersten Grundversion eines Produkts.
Bericht zum IT-Planungsrat

als registerführende Behörde der beWiNr. Weiterhin sind die Aktivitäten im Kontext der OZG- und SDG²-Umsetzung sowie die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für das NOOTS zu begleiten.

5 Staatsvertrag NOOTS

In der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten der Länder am 20. Juni 2024 haben Bund und Länder beschlossen, die rechtlichen Grundlagen des NOOTS in einem Staatsvertrag festzuschreiben. Ein durch den IT-Planungsrat abgestimmter Entwurf ist in der Besprechung des Chefs des Bundeskanzleramtes mit den Chefinnen und Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder am 21. November 2024 einstimmig beschlossen worden.

Der Bundeskanzler und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder nehmen in Aussicht, den Staatsvertrag in ihrer Besprechung am 12. Dezember 2024 zu beschließen.

Der Staatsvertrag soll umfassende Regelungen zur Errichtung, zum Anschluss, zur Nutzung, zum Betrieb und zur Finanzierung im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel sowie zur Form der Beteiligung an wesentlichen Entscheidungen (Governance) enthalten.

In seiner 45. Sitzung am 13.11.2024 hat der IT-Planungsrat den Vertragsentwurf über die Errichtung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des NOOTS beschlossen.

Bei der Finanzierung des NOOTS gab es noch unterschiedliche Vorstellungen zwischen Bund und Ländern, die in der nächsten Ministerpräsidentenkonferenz erörtert und möglichst einer Einigung zugeführt werden sollen.

Die Beschlüsse finden Sie auf der Website des IT-Planungsrats:

<https://www.it-planungsrat.de/beschluesse-informationen>

² Sustainable Development Goals: Nachhaltigkeitsziele.
Bericht zum IT-Planungsrat

Berlin, den 17. September 2024

Regelmäßiger BMI-Bericht zur aktuellen Lage bei der Registerzensus-Vorbereitung

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. Das Statistische Bundesamt konnte wie geplant zum 2. September 2024 den Start der Arbeitsphase der statistischen Ämter der Länder im Methodentest Bevölkerung reali-

sieren. Die dafür notwendigen Vorbereitungen, u.a. der Abschluss der Qualitätssicherung der Software für die Länder im Zusammenspiel mit den Echtdateien, konnten erfolgreich abgeschlossen werden. Die Pflegeservices (Software zur Bearbeitung der Echtdateien durch die Länder) sowie das Back-End (Datenhaltung) laufen stabil und performant. An die Arbeitsphasen der Länder, die die manuellen Bereinigungen der Datensätze vornehmen, die nicht maschinell erfolgen konnten, schließen sich weiterführende Auswertungen seitens des Statistischen Bundesamtes an, um erste Ergebnisse zur Erprobung des Registerzensus zu erhalten sowie parallel die Durchführung der Wohnsitzanalyse zur Klärung von Unstimmigkeiten. In der Wohnsitzanalyse werden Personen angeschrieben, wo es Unstimmigkeiten hinsichtlich der Aufhältigkeit nach Abgleich der Melderegisterinformationen mit den Vergleichsregisterinformationen gibt. Es ist geplant, dass ein Zwischenbericht zu den ersten Ergebnissen¹ der Erprobung des Registerzensus im Oktober 2025 zur Verfügung steht und ein Endbericht im Laufe des Jahres 2026 folgt.

Die nach der Erprobung geplante Einführung des Registerzensus ist Gegenstand eines Referentenentwurfs des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, der sich nach Haus- und Ressortabstimmung sowie Länder- und Verbändebeiträglichkeit derzeit in der Vorbereitung für die Kabinettsbefassung befindet. Die mit dem Vorhaben verbundenen Ziele sind u.a. die Fortentwicklung der Zensusmethodik zur Sicherstellung realitätsgerechter Einwohnerzahlen nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft, die Entlastung der Bürgerinnen und Bürger durch weitestgehenden Verzicht auf Befragungen, die Senkung von

¹ ohne finale Ergebnisse zur Wohnsitzanalyse, da diese zu diesem Zeitpunkt noch läuft

Kosten und Aufwand und schließlich die Deckung der auf europäischer Ebene zu erwartenden Anforderungen 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 Datenübermittlungen 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 zukünftigen 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 befindet sich aktuell weiterhin im Trilog mit dem Europäischen Parlament. Die Allgemeine Ausrichtung des Rates vom 21. Juni 2023 wurde dabei unter der letzten Ratspräsidentschaft (BEL) am 6. März 2024 aktualisiert. Demgegenüber hat auch das Europäische Parlament eine Aktualisierung seines Mandats vorgenommen und am 24. April 2024 seine Position in erster Lesung angenommen, welche allerdings nur unwesentliche Kompromissvorschläge des Rates aufgreift.

Der Referentenentwurf zur Einführung des Registerzensus (RegZensG-E) befindet sich derzeit in der finalen Abstimmungsphase vor der Kabinetttbefassung. Die Länder- und Verbändebeteiligung wurde zeitlich überlappend mit einer zweiten Ressortabstimmung am 3. Juni 2024 eingeleitet. Die Dienstaufsichtsbehörden der statistischen Ämter der Länder wurden bereits in der Februarsitzung, sowie bei der Infoveranstaltung im März 2024 über das Regelungsvorhaben und den Stand des Gesetzgebungsverfahrens informiert.

Anforderungen an die Hochschulausbildung zum Erwerb der Befähigung für die Laufbahn des allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienstes

(gehobener Dienst, Laufbahngruppe 2 – 1. Einstiegsamt, 3. Qualifikationsebene)

Empfehlungen des Unterausschusses Personal und öffentliches Dienstrecht (UAPöD) des AK VI der IMK unter Einbindung der Expertise der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (RKHöD)

1. Ausgangslage

Durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034), in Kraft getreten zum 1. September 2006, ist die Rahmengesetzgebung in Artikel 75 GG aufgehoben worden. Das Laufbahnrecht, welches die Regelungen über die Ausbildung und Qualifizierung im Beamtenverhältnis beinhaltet, ist vollständig, das Hochschulrecht zum Großteil auf die Länder verlagert worden (BT- Drs. 16/ 813, Seite 14).

Die Länder sind im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenz frei in der Gestaltung des Laufbahnrechts, solange die Einhaltung des verfassungsrechtlich gebotenen Laufbahnprinzips gewahrt bleibt. Dementsprechend haben sie unterschiedliche Wege bei der Gestaltung ihres neuen Laufbahnrechts beschritten.

Mit dem Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010) sind die Regelungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG) zum 1. April 2009 mit Ausnahme von Kapitel II und § 135 BRRG außer Kraft getreten. In diesem Zusammenhang sind auch die bisherigen Vorgaben der §§ 13 und 14 BRRG für den Erwerb der Laufbahnbefähigung entfallen, die die Grundlagen für das IMK-Positionspapier in den Fassungen von 1998 / 2005 gebildet haben.

Da weiterhin Bedarf für einen Orientierungsrahmen für die Hochschulausbildung für den allgemeinen nichttechnischen Verwaltungsdienst besteht, wird das IMK-Positionspapier in den Fassungen von 1998/ 2005 durch die mit diesem Papier vorgelegten Empfehlungen ersetzt.

2. Herausforderungen des öffentlichen Dienstes und Grundlagen eines gleichgerichteten Verständnisses

Die Arbeit im öffentlichen Dienst war in den letzten Jahren in erheblichem Umfang bestimmt von wiederkehrenden Krisen und hoher Unsicherheit.

Zudem stellt der Wandel der Arbeitswelt, die demografische Entwicklung und der daraus resultierende Fachkräftemangel auch öffentliche Arbeitgeber vor große Herausforderungen.

Unter den Bedingungen knapper finanzieller und humaner Ressourcen sind Lösungsansätze gefordert, um der zunehmenden Arbeitsverdichtung und den sich verändernden Ansprüchen von Kundinnen und Kunden bzw. Bürgerinnen und Bürgern, zum Beispiel bezüglich der Erreichbarkeit der Verwaltung, Beteiligung oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen, begegnen zu können.

Die zunehmende Diversität unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Bürgerinnen und Bürgern setzt bei Beschäftigten Sensibilität und eine veränderte Kommunikationsfähigkeit voraus.

Die digitale Transformation prägt die Arbeitsweisen in der Verwaltung maßgeblich.

Die Qualifizierung der Beschäftigten ist ein Schlüssel, um diesen Herausforderungen zukunftsorientiert begegnen zu können.

Dabei besteht trotz der möglichen freien Gestaltung des Laufbahnrechts ein gemeinsames Interesse der Länder an einer vergleichbaren Ausbildungsqualität im Vorbereitungsdienst und dem Hochschulstudium, welches bestmöglich auf die Bedarfe der öffentlichen Verwaltung zugeschnitten ist.

Auch wenn es den Ländern und Hochschulen jeweils für ihren Bereich obliegt, die normativen und hochschulbezogenen Vorgaben für die Ausbildung zu treffen, sollten die Regelungen und die Ausbildungsinhalte zumindest soweit anschlussfähig sein, dass die wechselseitige Anerkennung der erworbenen Befähigung nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts möglich bleibt. Dies dient der Wahrung zumindest einer grundsätzlichen Einheit des öffentlichen Dienstes in Deutschland, der Förderung der Mobilität zwischen den Ländern und kann den Beschäftigten – ebenfalls im Sinne der Attraktivität – weitere Perspektiven über den Bereich des bisherigen Dienstherrn hinaus eröffnen.

Vor diesem Hintergrund haben die Länder folgendes gleichgerichtetes Verständnis über die Weiterentwicklung der Verwaltungsausbildung:

- Es bleibt eine generalistische Verwaltungsausbildung mit dem Ziel einer hohen Verwendungsbreite.
- Das schließt eine Ausrichtung der Verwaltungsausbildung an die Herausforderungen der zunehmenden Digitalisierung ein.
- Es besteht die Notwendigkeit, attraktiv für Nachwuchskräfte zu bleiben.
- Das heterogene Bewerberfeld erfordert mehr Flexibilität; die Möglichkeit, das Studium in Teilzeit abzuleisten, sollte eröffnet werden.
- Die Anforderungen der Akkreditierung (soweit Bachelor) bzw. der hochschulrechtlichen Einbindung sind sicher zu stellen.
- Die laufbahnrechtliche Durchlässigkeit bzw. die dienstherrenübergreifende Mobilität sollen auch zukünftig möglich sein.
- Die Krisen- und Demokratiefestigkeit des öffentlichen Dienstes ist zu erhalten.

3. Kompetenzen

3.1 Vorbemerkungen

Die durch die Bologna-Reform initiierte Entwicklung hin zur Output- und Kompetenzorientierung bedient nicht mehr den traditionellen Ansatz „welche Lehrinhalte will ich vermitteln?“ (Input-Orientierung), sondern die Frage danach, welche fachlichen und außerfachlichen Kompetenzen in den Lernbildungsprozessen erworben werden sollen (Output-Orientierung). Entsprechend müssen die Lernziele formuliert und die zu vermittelnden Studieninhalte strukturiert werden.

Die angesichts der genannten Herausforderungen erforderlichen Kompetenzen unterliegen aufgrund der sich wandelnden Arbeitswelt Veränderungen, insbesondere aufgrund der digitalen Transformation.

Dabei kommt der Sicherheit in der Rechtsanwendung weiterhin eine große Bedeutung zu.

Für die Ausrichtung der Lernziele lassen sich neben den Grundkompetenzen insofern auch künftig zu berücksichtigende Zukunftskompetenzen benennen. Das zugrundeliegende Kompetenzverständnis ist dabei ausdrücklich als entwicklungs offen zu betrachten und insofern nicht als zwingend zu verstehen.

3.2. Grundkompetenzen

3.2.1. Fachkompetenzen, insbesondere:

- Grundlagenwissen in den Fachgebieten Rechtswissenschaften, Verwaltungswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Sozialwissenschaften sowie Verwaltungsdigitalisierung;
- Fachwissenschaftliches Methodenwissen (zum Beispiel sichere Rechtsanwendung und Ausübung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen, eine wirtschaftliche Ressourcenallokation und eine kompetente Ausübung von Verwaltungsmanagement);
- Fähigkeit, erworbenes Fach- und Methodenwissen auf neue Fragestellungen anzuwenden (Transferleistungen);
- Vermögen, das Verwaltungshandeln transparent, partizipativ und bürgerorientiert zu gestalten;
- Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit den konkreten Anforderungen für das Verwaltungshandeln aus europäischen und darüberhinausgehenden internationalen Zusammenhängen;
- Technologisches Grundlagenverständnis für den sicheren Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Verwaltung.

3.2.2. Methodenkompetenzen, insbesondere:

- Anwendung allgemeiner wissenschaftlicher Arbeitsmethoden, die Befähigung zur selbstständigen Gewinnung und Auswertung von Informationen und zur analytischen Problemlösung;
- Gestaltung von Veränderungsprozessen in der Verwaltung unter anderem bei Veränderungen in der Gesellschaft und der institutionellen Rahmenbedingungen;
- Beherrschen von Organisations-, Planungs- und Entscheidungstechniken inklusive Projekt- und Geschäftsprozessmanagement;
- Beherrschen von Präsentations- und Moderationstechniken;
- Beherrschen von Verfahren zur Sicherstellung von Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns;
- Beherrschen von Managementansätzen und modernen Arbeitsformen in der Verwaltung.

3.2.3. Sozialkompetenzen, insbesondere:

- Teamfähigkeit;
- Kritik- und Konfliktfähigkeit;
- Kommunikationsfähigkeit;
- Fähigkeit, sich in andere hinein zu versetzen (Empathie).

3.2.4. Selbstkompetenzen, insbesondere:

- Eigeninitiative und Selbstständigkeit;
- Fähigkeit zur Selbstkritik;
- Reflexion des eigenen Handelns aus der Perspektive der Verwaltungsethik und der freiheitlich-demokratischen Grundordnung;
- Verantwortungsbereitschaft;
- Public Service Motivation;
- Selbstvertrauen;
- Entschlusskraft und Durchsetzungsvermögen;
- Belastbarkeit, Fähigkeit zur Stressbewältigung;
- Fähigkeit zur Selbstorganisation und Selbstmotivation;
- Innovationsfähigkeit;
- Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft an sich verändernde Arbeitsanforderungen;
- Sehr gutes mündliches und schriftliches Ausdrucksvermögen in der deutschen Sprache sowie Kompetenzen in mindestens einer weiteren Sprache.

3.3. Zukunftskompetenzen

Aufgrund der unter Ziffer 2 skizzierten Herausforderungen für den öffentlichen Dienst leiten sich folgende Zukunftskompetenzen ab, die über die Verwaltungsstudiengänge vermittelt werden sollen:

3.3.1 Offenheit für neue Arbeitswelten, projektorientiertes und agiles Arbeiten

Flexible Netzwerkstrukturen und projektorientierte Arbeit sind wichtig, um künftigen – zum Teil ad hoc entstehenden – Arbeitsanforderungen begegnen zu können. Das Personal des öffentlichen Dienstes muss in der Lage sein, in vernetzten Strukturen interdisziplinär, zum Beispiel in temporär eingerichteten Projektteams, zu arbeiten. Zu modernen Arbeitsformen gehört auch, eine komplexe Aufgabe mit unterschiedlichen Rollen- und Aufgabenverteilungen und wiederkehrenden kurzfristigen Abstimmungszyklen zu bewältigen. Dies setzt flexibles, proaktives, antizipierendes, kundenorientiertes und transparentes Handeln voraus.

3.3.2 Digitalisierung und digitale Kompetenzen

Die Digitalisierung verlangt eine Neujustierung sowie qualitative Erweiterung der Kompetenzen und Fähigkeiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung. Es ist davon auszugehen, dass die Absolventinnen und Absolventen der Zukunft seltener wiederkehrende gleichförmige Vorgänge abarbeiten werden, sondern häufiger systemgestaltend und -überwachend (teil-)automatisierte Vorgänge betreuen werden. Dies setzt entsprechende technologische Kenntnisse und Kompetenzen auch in der Breite der Allgemeinen Verwaltung voraus. In erster Linie betrifft das die erforderlichen Kenntnisse zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und Grenzen von IT-gestützter Aufgabenerledigung. Auch disponierende und organisierende Misch Tätigkeiten mit mehr Gestaltungsspielraum werden in gehobener Funktionsebene zunehmen. Dies erfordert einschlägige Managementkompetenzen.

Es sollen daher insbesondere Kompetenzen in den Bereichen der Verwaltungsdigitalisierung, Datennutzung und Anwendung von Kommunikations- und Informationstechnologien einschließlich künstlicher Intelligenz (auch als Querschnittskompetenzen) deutlich stärker in den Curricula verankert werden. Gleiches gilt für Fähigkeiten in den Bereichen der organisationalen Weiterentwicklung der Verwaltung und der Selbstorganisation. Die zukünftigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollten fachliche Grundlagen zur kompetenten Bewältigung der Verwaltungspraxis für die lebenslange Berufstätigkeit mit heute noch unbekanntem Herausforderungen der Zukunft erwerben.

Ausgangspunkt für diese Ausrichtung sind die Handlungsempfehlungen der Qualifica Digitalis¹, deren Umsetzung in die Studiengänge in qualitativer und quantitativer Hinsicht aufgrund der hochschulrechtlichen Vorgaben herausfordernd ist. Letztlich soll der Themenkomplex als Querschnittsaufgabe in allen Fachrichtungen einbezogen werden. Dafür bieten sich insbesondere folgende Themen an:

- Rechtsgrundlagen der Verwaltungsdigitalisierung und des digitalen Verwaltungshandelns
- eGovernment-Dienste und Plattformen - Bausteine der Verwaltungsdigitalisierung (Onlinedienste, Service-Portale, Basisdienste, eGovernment-Infrastrukturen und -Standards)
- Künstliche Intelligenz (KI)
- Datenmanagement und Datennutzung
- Informationssicherheit und Datenschutz

3.3.3 Gesellschaftlicher Wandel

Veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen erfordern ein differenzierteres Kompetenzprofil, das neben dem demografischen Wandel auch einer zunehmenden Diversität und der Notwendigkeit demokratischer und rechtsstaatlicher Werteorientierung Rechnung trägt.

1. Krisenfestigkeit

Um auf die Auswirkungen möglicher künftiger Krisen vorausschauend reagieren zu können, sollten die Nachwuchskräfte des öffentlichen Dienstes über vorausschauende strategische Kompetenz verfügen, die sie in die Lage versetzt, Risiken und Chancen möglicher Entwicklungen abschätzen zu können und dadurch Unsicherheit zu begegnen.

2. Veränderte Kommunikationsfähigkeit – sowohl im Umgang mit Vielfalt als auch unter dem Aspekt der Digitalisierung

Die Dienstleistungen der Verwaltung müssen sich künftig noch stärker an den unterschiedlichen Bedarfen einer vielfältigen Gesellschaft orientieren. Sowohl die Kommunikationskanäle als auch die Ansprache müssen hieran ausgerichtet werden.

¹ Qualifica Digitalis Band 5: Strategien und Handlungsempfehlungen zur digitalen Qualifizierung in der öffentlichen Verwaltung, Hrsg. Projekt Qualifica Digitalis, November 2023, [Fraunhofer FOKUS | Kompetenzen für die digitalisierte Verwaltung](#); außerdem: eGov Campus: [Qualifizierung - der Schlüssel zur gelungenen Digitalisierung | eGov-Campus](#)

3. Sensibilität für den Umgang mit der Unterschiedlichkeit von Menschen

Beschäftigte im öffentlichen Dienst müssen Sensibilität für den Umgang mit dieser Unterschiedlichkeit entwickeln, damit der Mehrwert für die Organisation sich voll entfalten kann und Diskriminierungen vorgebeugt wird.

4. Bewusstsein für Nachhaltigkeit unter ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkten

Die Klimakrise und die damit einhergehende Verknappung von Ressourcen zwingen den öffentlichen Dienst zu verantwortungsbewusstem und nachhaltigem Handeln.

5. Selbstmanagement und Resilienz

Dies erfordert einen achtsamen Umgang mit den eigenen Ressourcen. So wird präventiv die Arbeitsfähigkeit der Beschäftigten verbessert und damit die Leistungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt gestärkt.

6. Orientierung an Werten und Haltungen

Die in Teilen der Gesellschaft wahrzunehmende Ablehnung der auf Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gegründeten Gesellschaftsordnung und ihrer demokratisch legitimierten Institutionen erfordert bei den Beschäftigten der öffentlichen Verwaltungen ein Bewusstsein für die Werte und Haltungen eines demokratischen Staatswesens, das sich auch im Verwaltungshandeln ausdrücken muss.

4. Rahmenbedingungen

4.1 Hochschulrechtliche Rahmenbedingungen

Die von der Kultusministerkonferenz mit Beschluss vom 10. Oktober 2003 in der Fassung vom 4. Februar 2010 formulierten gemeinsamen Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelorstudiengängen finden auf die als Bachelorstudium ausgestaltete akademische Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes Anwendung. Die Regelstudienzeiten für Bachelorstudiengänge ergeben sich aus § 19 Abs. 2 bis Abs. 5 Hochschulrahmengesetz und betragen mindestens drei, höchstens vier Jahre. Die Gesamtregelstudienzeit beträgt fünf Jahre, wenn ein konsekutiver Masterstudiengang angeschlossen wird. Bei einer Regelstudienzeit von drei Jahren sind für den Bachelorabschluss mindestens 180 Leistungspunkte nachzuweisen. Diese Leistungspunkte sind sowohl während der theoretischen als auch während der praktischen Ausbildung zu erwerben.

4.2 Rahmenbedingungen für die Umsetzung an den Hochschulen

4.2.1 Vorbemerkungen

Die Länder sind, wie oben ausgeführt, frei in der Gestaltung des Laufbahnrechts und damit frei in der Entscheidung, welche Wege sie - gemeinsam mit den Hochschulen - bei der Gestaltung beschreiten.

Änderungen oder Anpassungen allgemein aufgrund der dargestellten neuen Herausforderungen und insbesondere aufgrund der zunehmenden Digitalisierung der Verwaltung können daher nur auf der Grundlage der jeweils in den Ländern bestehenden bisherigen Studiengänge bzw. den jeweiligen Überlegungen zur Neugestaltung erfolgen. Die unterschiedlichen Wege, die die Ländern seit der Föderalismusreform beschritten haben, sind zu akzeptieren.

4.2.2 Fachgebiete

Zur Wahrung der Vergleichbarkeit laufbahnrechtlicher Anforderungen sind folgende Fachgebiete mit den jeweils genannten Teilgebieten im Rahmen der fachtheoretischen Ausbildung zu empfehlen:

1. Rechtswissenschaften mit den Teilgebieten Verfassungsrecht, Allgemeines und Besonderes Verwaltungsrecht, Grundlagen des Privatrechts jeweils mit den europarechtlichen Bezügen,
2. Verwaltungswissenschaft mit den Teilgebieten Verwaltungsmanagement und Verwaltungsmodernisierung,
3. Wirtschaftswissenschaft mit den Teilgebieten Öffentliche Betriebswirtschaftslehre, Organisations- und Personalmanagement und Öffentliche Finanzwirtschaft,
4. Sozialwissenschaften mit den Teilgebieten Soziologie, Politikwissenschaft sowie Psychologie,
5. Verwaltungsdigitalisierung mit den Teilgebieten Informations- und Kommunikationstechnologie

Dabei sollte ausgewiesen werden, mit welchen Anteilen diese Fachgebiete im Studiengang enthalten sind.

Studiengänge können einen Schwerpunkt aufweisen. Liegt der Schwerpunkt nicht in den Rechtswissenschaften, sollte der Anteil der rechtswissenschaftlichen Lehrinhalte 50 Leistungspunkte nicht unterschreiten. Die Leistungspunkte des Schwerpunkts und der rechtswissenschaftlichen Lehrinhalte sollten sowohl in der theoretischen als auch in der praktischen Ausbildung erworben werden können.

4.2.3 Mindeststandards der praktischen Ausbildung

Die Praxisphasen sind ein wesentlicher Ausbildungsbestandteil und tragen zum Erwerb praktischer Kompetenzen bei. Diese sind:

- Berufspraktische Studienzeiten im Umfang von insgesamt mindestens neun Monaten, die in mehreren Abschnitten im Studienverlauf erbracht werden können und anteilige Urlaubstage enthalten dürfen,
- davon mindestens sechs Monate in der allgemeinen inneren Verwaltung (Bund, Länder, Kommunen),
- eine optionale Wahlstation im Inland oder im Ausland, auch
 - bei öffentlichen Unternehmen,
 - bei privatwirtschaftlichen Unternehmen oder
 - bei Nonprofit- Organisationen

Auf eine enge Verzahnung von praktischer und theoretischer Ausbildung ist zu achten.

4.2.4 Mindeststandards der Prüfungen

a) Studienbegleitende Prüfungen

Mindestens eine Prüfung sollte in Form einer Klausur mit einer juristischen Fallbearbeitung aus den Teilgebieten der Rechtswissenschaften (Ziffer 4.2.2, Nummer 1) erbracht werden.

b) Bachelor- bzw. Diplomarbeit

Die Bachelor- bzw. Diplomarbeit sollte auf Grundlage wissenschaftlicher Quellen und Methoden verfasst werden. Sowohl die Themenauswahl als auch die Art der Bearbeitung sollte die enge Verknüpfung von theoretischer und praktischer Ausbildung widerspiegeln. Die Bachelor- bzw. Diplomarbeit soll in einer mündlichen Prüfung verteidigt werden.

c) Abschlusszeugnis und Gesamtnote

Auf dem Abschlusszeugnis sollten bei allen Prüfungen neben den Leistungspunkten auch Noten bzw. der undifferenziert bewertete Modulerfolg, soweit dies vom jeweiligen Hochschulrecht vorgesehen ist, ausgewiesen werden. Die Bewertung der Bachelor- bzw. Diplomarbeit sollte mindestens zehn Prozent der Gesamtnote ausmachen.

4.2.5 Qualifikation der Lehrenden und Lehrevaluation

Es soll darauf hingewirkt werden, dass die in den Studiengängen eingesetzten Lehrenden über die für die interdisziplinäre Zusammenarbeit und akademische Ausbildung erforderlichen fachlichen und methodischen Kompetenzen verfügen und systematisch eine regelmäßige Bewertung der Qualität der Lehre erfolgt (Qualitätsmanagement).