



Brüssel, den 12. Juni 2024
(OR. en)

10749/24

JAI 953
MIGR 264
FRONT 188
ASILE 85
CADREFIN 108
RELEX 830

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 12. Juni 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 251 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN
Gemeinsamer Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 251 final.

Anl.: COM(2024) 251 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 12.6.2024
COM(2024) 251 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Gemeinsamer Durchführungsplan für das Migrations- und Asylpaket

{SWD(2024) 251 final}

DE

DE

EINFÜHRUNG

Die im Migrations- und Asylpaket¹ vorgesehene Reform der Migrations- und Asylpolitik stellt einen historischen Durchbruch dar. Sie gibt der EU den Rechtsrahmen und die Instrumente an die Hand, um das wirksame Management ihrer Außengrenzen weiter zu verbessern, schnelle und effiziente Asyl- und Rückkehrverfahren einzuführen und gleichzeitig strenge Garantien zu gewährleisten. Sie schafft ein faires und wirksames System der Solidarität und Verantwortung für die gemeinsame Steuerung der Migration, bei dem kein Mitgliedstaat in Drucksituationen alleingelassen wird.

Die erfolgreiche Annahme dieser Reform spiegelt auch das kollektive Engagement der EU und ihrer Mitgliedstaaten wider, mit gestärktem gegenseitigem Vertrauen Lösungen für gemeinsame Herausforderungen zu finden. Es handelt sich um ein neues Kapitel bei der Durchführung der dualen Vorgehensweise, die eine gezielte operative Reaktion mit nachhaltigen Strukturreformen verbindet, unter anderem durch umfassende Partnerschaften mit Partnerländern. Sie hat es der EU ermöglicht, die Bruchstellen der Vergangenheit hinter sich zu lassen und in den vergangenen vier Jahren einen gemeinsamen Ansatz für das Migrations- und Grenzmanagement zu verwirklichen.²

Wir müssen nun diese positive Dynamik nutzen, um das Paket von Rechtsakten in die Praxis umzusetzen. Zwei Jahre nach ihrem Inkrafttreten am 11. Juni 2024 werden die Rechtsinstrumente, die das Migrations- und Asylpaket bilden, ab Mitte 2026 anwendbar sein.³ Dieser gemeinsame Durchführungsplan wird die Union und ihre Mitgliedstaaten dabei unterstützen, sich wirksam auf ihre Durchführung vorzubereiten. Mit ihm wird sichergestellt, dass der zweijährige Übergangszeitraum wirksam genutzt wird und dass alle einschlägigen Interessenträger die erforderlichen administrativen, operativen und rechtlichen Schritte unternehmen.

Die Kommission ist gemäß der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und der Asylverfahrensverordnung verpflichtet, einen gemeinsamen Durchführungsplan vorzulegen.⁴ Angesichts der Bedeutung der Durchführung und ihrer Komplexität hat die Kommission beschlossen, die Annahme von September auf Juni 2024 vorzuziehen, damit die Mitgliedstaaten so viel Zeit wie möglich haben, ihre nationalen Durchführungspläne bis zum 12. Dezember 2024 auszuarbeiten.

Ziel und Zweck des gemeinsamen Durchführungsplans

Der gemeinsame Durchführungsplan verfolgt einen pragmatischen Ansatz und konzentriert sich auf die grundlegenden Aspekte, die die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Durchführungspläne berücksichtigen müssen und die auf Unionsebene und auf nationaler Ebene umgesetzt werden müssen, um sicherzustellen, dass das Migrations- und Asylpaket Mitte 2026 in Kraft treten kann. Er bildet den Rahmen für ein gemeinsames Arbeitsprogramm für die nächsten zwei Jahre,

¹ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_de

² Mitteilung der Kommission „Ein ausgewogenes Migrationskonzept: fair und entschlossen zugleich“, COM(2024) 126 final.

³ Ausgenommen Verordnung (EU) 2024/1350 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Schaffung eines Unionsrahmens für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1147, die am 11. Juni 2024 in Kraft trat.

⁴ Artikel 84 der Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement (Abl. L, 2024/1351, 22.5.2024); Artikel 75 der Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union (Abl. L, 2024/1348, 22.5.2024).

einschließlich der rechtlichen und operativen Zielvorgaben, der Diskussionsstrukturen und der entsprechenden operativen und finanziellen Unterstützung.

Der Grundgedanke des gemeinsamen Durchführungsplans liegt im **Gemeinsamen**: Er ist allen Mitgliedstaaten gemeinsam, gilt für alle Rechtsinstrumenten des Migrations- und Asylpakets, die umgesetzt werden müssen, und zielt darauf ab, das gemeinsame Ziel eines gut vorbereiteten Systems bis zum Ende der Übergangszeit zu erreichen.

Erstens ist der gemeinsame Durchführungsplan **ein gemeinsamer Plan, weil er alle Mitgliedstaaten zusammenbringt**, in Anerkennung der Tatsache, dass in einer Union mit 27 Mitgliedstaaten die Migration eine gemeinsame europäische Herausforderung darstellt, die eine gemeinsame europäische Lösung erfordert. Der Erfolg des Systems wird unweigerlich von der Bereitschaft aller Mitgliedstaaten abhängen, wobei die Maßnahmen eines Mitgliedstaats Auswirkungen auf alle haben. Ziel des gemeinsamen Durchführungsplans ist es, die Durchführung des Paketes für alle überschaubar zu machen und sie gemeinsam zu bewältigen.

Der Plan ist das Ergebnis einer engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen EU-Agenturen, insbesondere durch die vom belgischen Vorsitz am 29./30. April 2024 in Gent organisierte **Ministerkonferenz zur Durchführung des Pakets** sowie verschiedene Sitzungen des Strategischen Ausschusses für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA) des Rates. Darauf hinaus führte die Kommission Konsultationen mit der Zivilgesellschaft, einschließlich der Expertengruppe der Kommission zu den Ansichten von Migranten in den Bereichen Migration, Asyl und Integration, sowie mit dem UNHCR durch.

Zweitens ist der gemeinsame Durchführungsplan **ein gemeinsamer Plan, weil er alle Rechtsinstrumente des Migrations- und Asylpakets umfasst**, die miteinander verknüpft sind und getrennt nicht wirksam funktionieren können. Zusammen bilden die Instrumente des Pakets ein integriertes System, das den umfassenden und ausgewogenen europäischen Ansatz zur Migration widerspiegelt, der sowohl Solidarität als auch Verantwortung, den Schutz der Rechte und die Einhaltung der Verpflichtungen gewährleistet. Dieser umfassende Ansatz ist in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement verankert.⁵ Infolgedessen sollte die Kommission die Schlüsselemente dieses umfassenden Ansatzes in den gemeinsamen Durchführungsplan aufnehmen.

Drittens wird mit dem gemeinsamen Durchführungsplan das **gemeinsame Ziel verfolgt, bis zum Ende des Übergangszeitraums über ein gut vorbereitetes System zu verfügen**, das unerlässlich ist, um das gegenseitige Vertrauen aufzubauen, das für den neuen ausgewogenen Arbeitsansatz erforderlich ist. Eine **gute Vorbereitung** ist das entscheidende Konzept, das den Kernverpflichtungen im Rahmen des Pakets zugrunde liegt, da sie die Grundlage dafür ist, dass Mitgliedstaaten als unter Migrationsdruck stehend oder mit einer ausgeprägten Migrationslage oder einer Krise konfrontiert angesehen werden. Es ist das Konzept, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, in den Genuss von Solidarität oder Kürzungen von Solidaritätsverpflichtungen zu kommen. Mit diesem Konzept wird sichergestellt, dass das Paket als kohärentes Ganzes funktioniert.

Aber gemeinsam bedeutet nicht „das Gleiche“ für alle. Der gemeinsame Durchführungsplan bietet den Mitgliedstaaten die **Flexibilität**, die sie benötigen, um ihre

⁵ Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement, zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/1147 und (EU) 2021/1060 und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (ABl. L, 2024/1351, 22.5.2024).

Verpflichtungen im Rahmen des Pakets an ihre nationalen Systeme anzupassen. Jeder Mitgliedstaat steht vor unterschiedlichen Herausforderungen und befindet sich in einem anderen Vorbereitungsstadium, aber keiner beginnt bei Null. Viele Innovationen des Pakets bauen auf bestehenden Verfahren auf oder erhöhen bestehende Anforderungen. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu nutzen und bewährte Verfahren auszutauschen.

Darüber hinaus müssen drei Elemente berücksichtigt werden, um das richtige Maß an Ehrgeiz während des Übergangszeitraums festzulegen.

Erstens haben wir zwar grundsätzlich zwei Jahre Zeit, um uns auf das Inkrafttreten des neuen Rechtsrahmens vorzubereiten, doch ist zu betonen, dass einige Elemente bereits vor Mitte 2026 vorliegen müssen. So wird beispielsweise der **erste jährliche Solidaritätszyklus im Juni 2025** beginnen, und die ersten **Beschlüsse der Kommission, in denen festgelegt wird, welche Mitgliedstaaten unter Migrationsdruck stehen, der Gefahr eines Migrationsdrucks ausgesetzt sind oder sich in einer ausgeprägten Migrationslage befinden**, müssen von der Kommission im **Oktober 2025** vorgeschlagen werden.

Zweitens ist es eine unmittelbare Aufgabe, Maßnahmen zu ergreifen, damit alle wesentlichen Elemente des neuen Systems bis zum Ende des Übergangszeitraums vorhanden sind, aber die vollständige Umsetzung aller Möglichkeiten, die das Migrations- und Asylpaket bietet, ist auch eine mittel- bis langfristige Aufgabe. Die Durchführung des Pakets ist kein einmaliger, sondern ein dynamischer Prozess. Weitere mittel- und langfristige Maßnahmen sind erforderlich, um die Effizienz der nationalen Migrations- und Asylsysteme zu steigern und sie in eine europäische Migrations- und Asylpolitik zu integrieren.

Eine strategische und zukunftsorientierte Vision wird sich in der ersten **fünfjährigen Europäischen Strategie für Asyl- und Migrationsmanagement** widerspiegeln, die **bis Ende 2025** ausgearbeitet werden soll und auf der Entwicklung umfassender **nationaler Migrations- und Asylstrategien** aufbaut, die die Mitgliedstaaten der Kommission bis **Juni 2025** übermitteln sollen.

Drittens ist die Fortsetzung der Arbeit an der externen Dimension der Migration nach wie vor von entscheidender Bedeutung. Auch wenn die Maßnahmen in diesem Bereich nicht an rechtliche Verpflichtungen gebunden sind, wird es für die Union von entscheidender Bedeutung sein, die Zusammenarbeit mit den Partnerländern weiter zu intensivieren, insbesondere in drei Schlüsselbereichen: Bekämpfung der Schleuserkriminalität, wirksame Rückkehr-, Rückübernahme- und Wiedereingliederungsmaßnahmen sowie legale Zugangswege.

Abbildung 1: Zeitplan für die wichtigsten Etappenziele während des zweijährigen Durchführungszeitraums



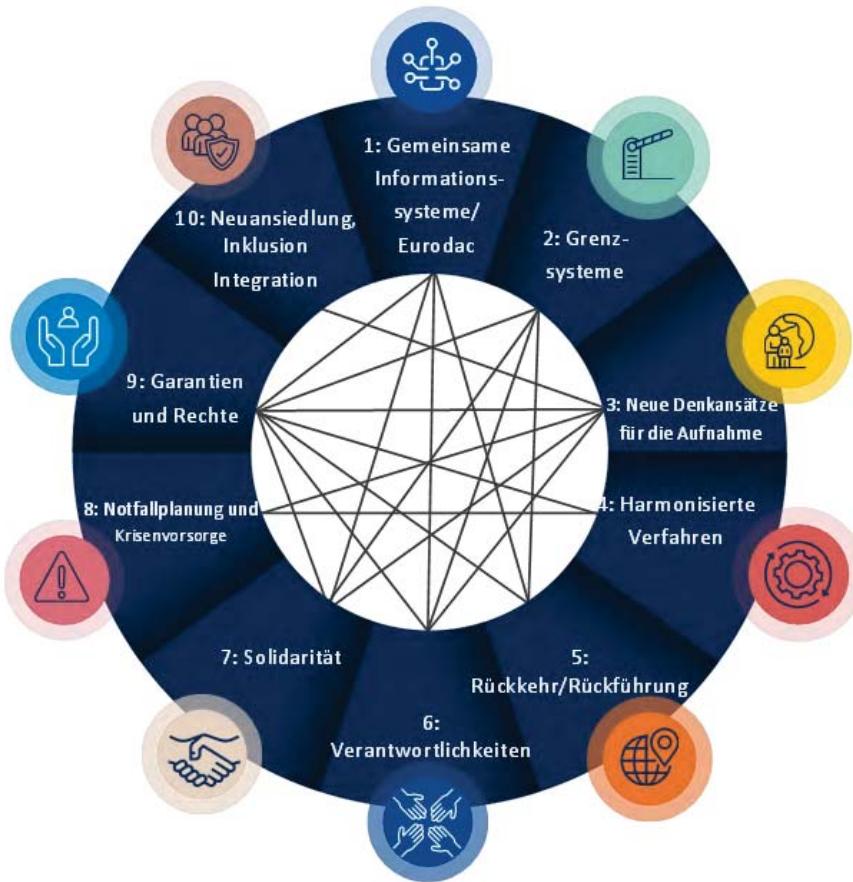
1 DER GEMEINSAME DURCHFÜHRUNGSPLAN UND DIE NATIONALEN DURCHFÜHRUNGSPLÄNE

Gemeinsamer Durchführungsplan

Das Migrations- und Asylpaket beinhaltet zehn umfassende Rechtsakte. Um das Verständnis und die Durchführung dieser komplexen Texte zu erleichtern, werden die verschiedenen Verpflichtungen, die sich aus den verschiedenen Rechtsakten ergeben, und die zu ihrer praktischen Durchführung erforderlichen Maßnahmen im gemeinsamen Durchführungsplan in zehn Bausteine zusammengefasst. Dieser pragmatische Ansatz ermöglicht es, die Ressourcen auf die Grundlagen zu konzentrieren, die für die Funktionsweise des neuen Systems erforderlich sind.

Eine individuelle Auswahl ist nicht möglich. Alle Bausteine müssen umgesetzt werden und hängen voneinander ab. So wird beispielsweise ein gutes Aufnahmesystem (Baustein 3) überlastet, wenn die Verfahren nicht unverzüglich durchgeführt werden (Baustein 4); oder wenn Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, zu lange in der für Antragsteller vorgesehenen Unterkunft verbleiben (Baustein 10). Solidarität (Baustein 7) und Verantwortung (Baustein 6) oder das neue System zur Steuerung der Migrationsströme an den EU-Außengrenzen (Baustein 2) werden nur dann betriebsbereit sein, wenn Eurodac (Baustein 1) rechtzeitig in Betrieb ist. Die Achtung der Garantien und Rechte (Baustein 9) ist eine bereichsübergreifende Dimension aller Rechtsakte und ein Aspekt, der in jedem der Bausteine umgesetzt werden muss. Es wäre zwar möglich, innerhalb der Bausteine Prioritäten zu setzen, aber die Durchführung der einzelnen Bausteine muss parallel erfolgen.

Abbildung 2: 10 Bausteine zur Durchführung der Kernverpflichtungen des Migrations- und Asylpakets



Jeder Baustein umfasst die rechtlichen Verpflichtungen und ihre Folgen für die Vollendung des Rechtsrahmens, die Verwaltungsverfahren, die Organisation sowie die Human- und Infrastrukturkapazitäten, die die Mitgliedstaaten, die Kommission und die EU-Agenturen umsetzen müssen.

Im gemeinsamen Durchführungsplan wird auch festgelegt, wie die Arbeit auf EU-Ebene die Durchführung auf nationaler Ebene unterstützen wird, indem ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Partnerschaften (unter anderem durch Ermittlung bewährter Verfahren und Bereiche, in denen sich die Mitgliedstaaten gegenseitig unterstützen können) gefördert und praktische Modelle, Leitfäden und gemeinsame Checklisten entwickelt werden, um eine gemeinsame und harmonisierte Durchführung zu gewährleisten. Die einzelnen Elemente der jeweiligen Bausteine sind in einer Checkliste in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargestellt.

Nationale Durchführungspläne

Wie in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und der Asylverfahrensverordnung vorgesehen, erstellt jeder Mitgliedstaat mit Unterstützung der Kommission und der einschlägigen Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union bis zum 12. Dezember 2024 auf der Grundlage des vorliegenden gemeinsamen Durchführungsplans einen nationalen Durchführungsplan, in dem die Maßnahmen und der Zeitplan für ihre Durchführung festgelegt sind.

Jeder Mitgliedstaat steht vor unterschiedlichen Herausforderungen und befindet sich an unterschiedlichen Ausgangspunkten. Der nationale Durchführungsplan der einzelnen Mitgliedstaaten sollte daher zunächst die derzeitige Situation erfassen, einschließlich des nationalen Kontexts, des derzeitigen Rechtsrahmens und der derzeitigen Verwaltungspraxis, des organisatorischen Aufbaus und der bestehenden Strukturen, der vorhandenen Kapazitäten und der Herausforderungen im Zusammenhang mit den geografischen Gegebenheiten.

Um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten die für jeden Baustein dargelegten grundlegenden Elemente einführen, die für einen gemeinsamen und vergleichbaren Ansatz in allen Mitgliedstaaten erforderlich sind, hat die Kommission ein Muster für die nationalen Durchführungspläne entwickelt, das die Struktur der Bausteine im Anhang zu dieser Mitteilung widerspiegelt.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, auf der Grundlage **einer interministeriellen und sektorübergreifenden Taskforce auf nationaler Ebene** an der Entwicklung und Durchführung ihres nationalen Durchführungsplans zu arbeiten. Eine effiziente Koordinierung wird eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung aller Aspekte des Migrations- und Asylpakets bis Mitte 2026 sein.

Um einen soliden nationalen Durchführungsplan auszuarbeiten, fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, für jeden Baustein die folgenden Schritte zu unternehmen:

- **Überprüfung der nationalen Rechtsrahmen** und erforderliche Anpassungen der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Der nationale Durchführungsplan sollte einen Zeitplan für die Vorlage und Annahme solcher Maßnahmen auf nationaler Ebene enthalten.
- **Überprüfung und erforderlichenfalls Anpassung der derzeitigen organisatorischen Strukturen**, einschließlich Koordinierungsstrukturen innerhalb der Dienste, zwischen Dienststellen und Ministerien sowie auf interministerieller Ebene, um sicherzustellen, dass sie ihren Zweck erfüllen. Erforderlichenfalls

müssen die Mitgliedstaaten die Einrichtung neuer Strukturen oder die Umstrukturierung von Diensten ermitteln und planen oder integrierte Fallbearbeitungssysteme in Erwägung ziehen. Der nationale Durchführungsplan sollte eine Beschreibung der derzeitigen Strukturen und Organisation (auf nationaler Ebene, aber auch der Aufgaben, die regionalen oder lokalen Behörden übertragen werden), der erforderlichen Änderungen sowie des Zeitplans für ihre Durchführung enthalten.

- **Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung von Verwaltungsabläufen, Standardarbeitsanweisungen und Protokollen.** Dieses Verfahren sollte genutzt werden, um die derzeit verfügbaren Informationsinstrumente sowie die Notwendigkeit, neue zu entwickeln, zu ermitteln. Der nationale Durchführungsplan sollte die wichtigsten in diesem Bereich erforderlichen Zielvorgaben und den Zeitplan für ihre Durchführung enthalten.
- **Überprüfung der vorhandenen Kapazitäten im Bereich der personellen Ressourcen und Ermittlung des Bedarfs, einschließlich Einstellung und Ausbildung.** Der nationale Durchführungsplan sollte die derzeitige Personalstärke und die für die verschiedenen Profile erforderlichen Aufstockungen widerspiegeln und eine klare Planung der verschiedenen Schritte bis zum Abschluss der Einstellung neuer Mitarbeiter vorsehen. Sie sollte auch den Schulungsbedarf, einschließlich der Planung solcher Schulungen und des für ihre Durchführung vorgesehenen Zeitplans, umfassen.
- **Angabe, welche Tätigkeiten von Interessenträgern oder einschlägigen Organisationen (z. B. Anwaltsverbände, NRO, private Einrichtungen) durchgeführt werden** und welcher Kapazitätsbedarf dadurch gedeckt würde. Sie sollte auch die Planung einer solchen Auslagerung und die Mechanismen vorsehen, die die Überwachung und Qualitätskontrolle der von diesen Interessenträgern oder Organisationen durchgeföhrten Tätigkeiten gewährleisten.
- **Überprüfung bestehender Kapazitäten und Ermittlung des Infrastruktur- und Ausrüstungsbedarfs sowie möglicher logistischer Anforderungen.** Dazu gehören Kapazitäten in Bezug auf die physische Infrastruktur für die Aufnahme und Inhaftnahme im Hoheitsgebiet und an den Grenzen sowie die IT-Infrastruktur, die Internetanbindung und das Sicherheitsumfeld. Der nationale Durchführungsplan sollte die derzeitigen Kapazitäten in diesen Bereichen und den erforderlichen Ausbau enthalten und eine klare Planung der verschiedenen Schritte vorsehen, um die Beschaffung von Ausrüstung und den Bau bzw. die Modernisierung abzuschließen.

In allen Bausteinen müssen die Mitgliedstaaten unter umfassender Berücksichtigung der nationalen Haushaltszyklen und der Verfügbarkeit von EU-Mitteln die Kosten bewerten, um den Bedarf mit den Ressourcen in Einklang zu bringen.

Die Kommission fordert alle Mitgliedstaaten auf, mit den Sozialpartnern, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und anderen Interessenträgern, insbesondere Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen, im Rahmen regelmäßiger Austausch- und Konsultationsformate aktiv zusammenzuarbeiten und diese zu nutzen. Dies trägt dazu bei, Herausforderungen zu ermitteln, politische Lösungen zu verbessern und eine breitere Eigenverantwortung bei der Ausarbeitung der nationalen Durchführungspläne und anschließend während ihrer Durchführung sicherzustellen, wo diese Akteure häufig eine entscheidende Rolle spielen.

Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, ihre **Planentwürfe bis Oktober 2024 zu übermitteln**, um einen Dialog über den Bedarf und die verfügbaren Ressourcen für eine rechtzeitige **Fertigstellung bis zum 12. Dezember 2024** zu gewährleisten.

Wichtige indikative Etappenziele, die die Mitgliedstaaten bei ihrer Planung berücksichtigen sollten:

- Bis zum 1. Juli 2024 sollten die Mitgliedstaaten nationale Koordinierungsstrukturen einrichten und den nationalen Koordinator ernennen (sofern dies noch nicht geschehen ist).
- Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission bis Oktober 2024 den Entwurf ihres nationalen Durchführungsplans vorlegen.
- Bis zum 12. Dezember 2024 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission ihren nationalen Durchführungsplan.
- In der ersten Hälfte des Jahres 2025 wird die Kommission im Rahmen der Halbzeitüberprüfung der AMIF und des BMVI den Beschluss über die Zuweisung von Mitteln im Rahmen der nationalen Programme auf der Grundlage aktualisierter Statistiken, die den Verteilungsschlüssel 2021-2023 widerspiegeln, annehmen.
- In der ersten Hälfte des Jahres 2025 wird die Kommission den Mitgliedstaaten einen Teil der Mittel aus der Halbzeitüberprüfung des MFR im Rahmen der Thematischen Fazilität zuweisen.
- In der ersten Hälfte des Jahres 2025 sollten die Mitgliedstaaten die Beschaffung von Ausrüstung und Bautätigkeiten einleiten.
- In der ersten Hälfte des Jahres 2025 sollten die Mitgliedstaaten das Einstellungsverfahren einleiten.
- Die Mitgliedstaaten sind bereit, das Migrations- und Asylpaket bis Mitte 2026 anzuwenden.

2 10 BAUSTEINE ZUR DURCHFÜHRUNG DES MIGRATIONS- UND ASYLPAKETS



BAUSTEIN 1:

Ein gemeinsames Informationssystem für die Bereiche Migration und Asyl: Europäisches System zum Vergleich der Fingerabdruckdaten (Eurodac)

Eurodac ist **groß angelegte IT-System**, das unter anderem das Funktionieren des Pakets in der Praxis unterstützen wird, insbesondere durch die Bestimmung der Verantwortlichkeiten und die Überwachung von Sekundärbewegungen.

In Eurodac werden biometrische Daten, Identitätsdaten und sonstige Informationen von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben, von Personen, die nach Such- und Rettungseinsätzen ausgeschifft wurden, sowie von Personen, die beim illegalen Überschreiten der Außengrenze aufgegriffen wurden oder die sich illegal im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten, gespeichert und verarbeitet. Auf diese Weise trägt das System dazu bei, neue Anträge auf internationalen Schutz mit bereits in der Datenbank registrierten Anträgen zu vergleichen, um die Verantwortlichkeitsvorschriften der Verordnung über Asylmigrationsmanagement anzuwenden sowie Sekundärbewegungen zu überwachen und Personen zu kennzeichnen, die eine Gefahr für die innere Sicherheit darstellen könnten.

Das neue Eurodac-System ist eines der **operativen Grundpfeiler zur Unterstützung des neuen Rechtsrahmens**. Die rechtzeitige Entwicklung und Inbetriebnahme des überarbeiteten Eurodac-Systems ist eine entscheidende Voraussetzung für die Durchführung aller anderen Komponenten des Pakets. Es wird die Mitgliedstaaten in die Lage versetzen, die neuen Solidaritätsregeln umzusetzen, seien es Umsiedlungen oder

Solidaritätskompensationen, umzusetzen. Es wird auch für die Anwendung der neuen Verantwortlichkeitsvorschriften, insbesondere der neuen Fristen für den Übergang und die Beendigung der Verantwortlichkeit oder der neuen Gründe für den Übergang von Asylentscheidungen im Rahmen des Grenzverfahrens, von entscheidender Bedeutung sein.

Mit dem Migrations- und Asylpaket wird Eurodac Teil eines **interoperablen und integrierten Migrations- und Grenzmanagementsystems** werden. Die Anforderungen des neuen Systems gehen weit über eine bloße Umgestaltung des derzeitigen Eurodac-Systems hinaus. Angesichts des viel breiteren Anwendungsbereichs der Datenbank und der deutlich verbesserten Funktionen muss das neue System vollständig von Grund auf gebaut werden. Dies gilt sowohl für die Datenbank selbst, die eu-LISA aufbauen wird, als auch für jede der nationalen Komponenten, die die Mitgliedstaaten aufbauen und die mit der Datenbank verbunden werden müssen. Bei der Anwendung der Eurodac-Verordnung durch die zuständigen Behörden müssen die biometrischen Daten unter voller Achtung der Würde und der körperlichen Unversehrtheit der Person erfasst werden. Die Mitgliedstaaten sollten bei ihrer Überprüfung und Planung die potenziellen Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung der Datenschutzbehörden berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang sollten alle Akteure folgende Maßnahmen ergreifen, damit Eurodac-Hauptfunktionen zur Verfügung stehen und die Systeme der Mitgliedstaaten diese bis zum Ende des Übergangszeitraums nutzen können:

Mitgliedstaat

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und erforderlichenfalls anpassen, um allen zuständigen Behörden, wie Asylbehörden oder Grenzschutzbeamten, den rechtlichen und operativen Zugang zum System im Einklang mit dem EU-Datenschutzrecht zu gewährleisten.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **der Kommission innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnung die für Eurodac benannten Behörden und Prüfstellen melden**.
- ✓ Das neue Eurodac-System bietet viele neue Funktionen, aber nicht alle können als entscheidende Voraussetzung für die Durchführung anderer Elemente des Pakets bis Mitte 2026 angesehen werden (z. B. die neue Kategorie von Personen, die vorübergehenden Schutz genießen). Daher sollte angesichts der schwierigen Frist eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten, eu-LISA und der Kommission darüber erzielt werden, welche Eurodac-Funktionen bei der Durchführung des Pakets Vorrang haben sollten. Ebenso sollte ein gemeinsames Verständnis über die relative Gewichtung der verschiedenen umzusetzenden technischen Lösungen (zentralisierte Lösungen und nationale Systeme, siehe unten) erreicht werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre internen Arbeitsabläufe und Standardarbeitsanweisungen überarbeiten**, um einen reibungslosen Informationsaustausch zwischen den Behörden sowie die ordnungsgemäße Registrierung von Informationen in Eurodac zu gewährleisten, wobei den Datenschutzanforderungen der EU besondere Aufmerksamkeit zu widmen ist.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausrüstung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die Eurodac-Schlüsselfunktionen auf nationaler Ebene umsetzen und testen, um die ordnungsgemäße Erhebung und Verbreitung von Informationen über die nationalen Zugangsstellen zu gewährleisten. Angesichts der schwierigen Fristen sollten die Mitgliedstaaten alle Optionen in Betracht ziehen, mit denen ihre nationale Entwicklung und Durchführung verringert und vereinfacht werden könnte, wie etwa die Verwendung von Standardprodukten. Ferner sollte man sich frühzeitig mit der Frage befassen, ob eu-LISA ein stärker zentral ausgerichtetes System entwickeln oder ob eher nationale Systeme entwickelt werden sollten. Abgesehen von der erheblichen Vereinfachung der Entwicklung könnte die Bereitstellung von Eurodac beschleunigt und Flexibilität gewährleistet werden, wenn Anpassungen in letzter Minute erforderlich sind.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass sie über ausreichendes und angemessen geschultes Personal für die Durchführung der Eurodac-Kontrollen verfügen und die Einstellungen und Schulungen in ihre Zeitplanung einbeziehen.
- ✓ Ferner sollten die Mitgliedstaaten ihr Personal angemessen ausstatten, damit es die erforderlichen Informationen rechtzeitig erfassen und in Eurodac hochladen kann (z. B. Eurodac-Maschinen, Geräte zur Erfassung von Gesichtsbildern usw.). Dies könnte die Einleitung einer Auftragsvergabe für den Erwerb der erforderlichen Hardware für die Erhebung von Eurodac-Daten und die Erfüllung der Konnektivitätsanforderungen erfordern. Die Fristen für die Auftragsvergabe sollten antizipiert und berücksichtigt werden.

Kommission

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die Kommission wird bis September 2024 den **Eurodac-Regelungsausschuss** einberufen⁶, um den in der Eurodac-Verordnung vorgesehenen Durchführungsrechtsakt erlassen zu können.
- ✓ Die Kommission wird **neun delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte** im Rahmen der Interoperabilitätsverordnungen, der Verordnung über das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und des Visa-Informationssystems (VIS) **aktualisieren**,⁷ um die Nutzung von Eurodac-Daten zu ermöglichen. Sie wird auch den Durchführungsrechtsakt zu systemübergreifenden Statistiken erlassen.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird **eng mit eu-LISA zusammenarbeiten**, um die wichtigsten Entscheidungen der Mitgliedstaaten zu erleichtern.

⁶ In der Eurodac-Verordnung ist festgelegt, dass die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse von einem Ausschuss im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 unterstützt wird, wenn die Kommission einen Durchführungsrechtsakt gemäß der Verordnung erlassen muss. Siehe Abschnitt über Steuerung.

⁷ Verordnung (EU) 2019/817 und Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen, Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS), Verordnung (EG) 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, Visa für einen längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel.

- ✓ Die Kommission wird **die von eu-LISA geleitete technische Arbeit durch die bestehende Eurodac-Expertengruppe (im Folgenden „Eurodac-Kontaktausschuss“) mit der erforderlichen Unterstützung ergänzen**, um die ordnungsgemäße Anwendung der Verordnung⁸ zu erleichtern (unter anderem durch Klarstellung der Bedeutung einiger Bestimmungen), und die Bereiche ermitteln, die im Übergangszeitraum weiterer Aufmerksamkeit bedürfen.

eu-LISA

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Bis Ende 2024 muss eu-LISA das **überarbeitete Eurodac-Schnittstellenkontrolldokument (ICD) auf zentraler Ebene** annehmen, das den neuen Funktionen Rechnung trägt. Zu diesem Zweck sollten alle Mitgliedstaaten, die Kommission und eu-LISA zu einer frühzeitigen Verständigung über die technische Lösung für die Durchführung des Eurodac-Schnittstellenkontrolldokuments (ICD) und seiner Funktionen gelangen, mit der wichtigen Parameter für die nationale Durchführung festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird die Kommission zusammen mit eu-LISA ein Konzeptpapier ausarbeiten, das mit den Mitgliedstaaten sowohl über die technischen Lösungen für die Datenbank als auch über die wichtigsten Funktionen, die bis zum 12. Juni 2026 vorhanden sein sollten, erörtert werden soll.

Praktische Unterstützung

- ✓ EU-LISA wird **das Benutzerhandbuch aktualisieren und Eurodac-Nutzer in Bezug auf die technische Nutzung von Eurodac schulen**.
- ✓ EU-LISA wird **Interoperabilitätsanforderungen ermitteln und behandeln**, die die Integration von Eurodac in den Interoperabilitätsrahmen ermöglichen würden.
- ✓ EU-LISA wird die Entwicklung technologischer Lösungen unterstützen, um die entsprechende Unterstützung durch Frontex-Teams und EUAA-Asylunterstützungsteams zu ermöglichen, die die Mitgliedstaaten anfordern können.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis Ende Juni 2024 sollten die Mitgliedstaaten, die Kommission und eu-LISA zu einer Einigung über die Eurodac-Schlüsselfunktionen gelangen, um sicherzustellen, dass diese Funktionen bis zum 12. Juni 2026 vorhanden sind.
- Bis Ende Juni 2024 sollten die Mitgliedstaaten, die Kommission, eu-LISA und die Kommission zu einer Einigung über die Art der technischen Lösung gelangen, die umzusetzen ist (zentralisiert oder nicht).
- Bis September 2024 sollte die Kommission den Eurodac-Regelungsausschuss

⁸ Der Eurodac-Kontaktausschuss ist eine bestehende informelle Expertengruppe der Kommission, die gemäß dem Beschluss C(2016) 3301 der Kommission eingesetzt wurde. Im Einklang mit diesem Beschluss bietet die Expertengruppe Beratung und Fachwissen in Bezug auf die Durchführung der Rechtsvorschriften der Union sowie die diesbezügliche Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern sowie bei der Ausarbeitung von Legislativvorschlägen und politischen Initiativen und delegierten Rechtsakten an und kann erforderlichenfalls auch Beratung und Fachwissen bei der frühzeitigen Vorbereitung von Durchführungsrechtsakten bereitstellen, bevor sie dem Regelungsausschuss vorgelegt werden.

einberufen.

- Bis zum 12. Dezember 2024 sollten die Mitgliedstaaten eine Vereinbarung über das Eurodac-Schnittstellenkontrolldokument erzielen.
- Bis zum 12. Dezember 2024 sollte die Kommission für eine Einigung über den stabilen Wortlaut der Durchführungsrechtsakte und delegierten Rechtsakte sorgen, die für die Eurodac-Schlüsselfunktionen erforderlich sind.
- Bis zum 12. Juni 2026 wird das modernisierte Eurodac-System in Betrieb genommen.



BAUSTEIN 2:

Ein neues System für die Steuerung der Migrationsbewegungen an den EU-Außengrenzen

Die Durchführung des Pakets wird einen nahtlosen Ansatz zur weiteren Verbesserung des wirksamen Schutzes der Außengrenzen der Europäischen Union schaffen. Sie bietet die notwendigen Instrumente, um die Ankunft von Drittstaatsangehörigen zu bewältigen und schnelle und effiziente Asyl- und Rückkehrverfahren mit strengen Schutzvorkehrungen für Einzelpersonen einzuführen. Zusammen sehen die Screening-Verordnung, die Asylverfahrensverordnung und die Verordnung zum Rückkehrverfahren an der Grenze einen harmonisierten Ansatz vor.

Alle irregulären Migranten werden registriert und einer Identitäts-, Sicherheits-, Schutzbedürftigkeits- und Gesundheitsüberprüfung unterzogen. Dies gilt auch für im Hoheitsgebiet aufgegriffene Personen, die noch nicht einem Screening oder einer Grenzkontrolle unterzogen wurden. Gleches gilt für alle Personen, die an einer Grenzübergangsstelle internationalen Schutz beantragen. In einer zweiten Phase müssen Personen, die wahrscheinlich keinen internationalen Schutz benötigen, ein Sicherheitsrisiko darstellen oder die Behörden täuschen, verpflichtend ein Verfahren an der Grenze durchlaufen. Die Screening-Verordnung und die Asylverfahrensverordnung enthalten auch neue Bestimmungen zur Verbesserung der Identifizierung staatenloser Personen.

Die erfolgreiche Durchführung der neuen Verpflichtungen setzt voraus, dass das Screening und die Verfahren für Asyl und (gegebenenfalls) Rückkehr an der Grenze in einem nahtlosen Prozess zusammenarbeiten, der eine strenge Entscheidungsfindung unter uneingeschränkter Achtung aller Garantien und der Rechte der Personen gewährleistet.

Jeder Mitgliedstaat muss über Kapazitäten verfügen, um alle irregulären Einreisen zu überprüfen und eine bestimmte Zahl von Personen, die internationalen Schutz beantragt haben (und Rückkehrer), während der Dauer des Grenzverfahrens unter angemessenen Bedingungen aufzunehmen. Die „**angemessene Kapazität**“⁹ für die Bearbeitung von Asylanträgen und Rückkehrverfahren an der Grenze wird auf Unionsebene auf 30 000 festgelegt, wobei der individuelle Anteil der Mitgliedstaaten an dieser angemessenen Kapazität alle drei Jahre von der Kommission im Einklang mit der in der Asylverfahrensverordnung festgelegten Formel berechnet wird.

Ein schnelles Verfahren kann angewandt werden, ohne dass die Qualität der Entscheidungsfindung oder die Rechte der Antragsteller beeinträchtigt werden. Während

⁹ Das Konzept der „angemessenen Kapazität“ verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Aufnahme- und Personalkapazitäten, einschließlich qualifizierten und gut ausgebildeten Personals, aufzubauen, die benötigt werden, um jederzeit eine bestimmte Zahl von Anträgen zu prüfen und Rückführungsentscheidungen zu vollstrecken. Wenn die angemessene Kapazität eines bestimmten Mitgliedstaats erreicht ist, ist der betreffende Mitgliedstaat nicht mehr verpflichtet, zusätzliche Personen in das Grenzverfahren aufzunehmen; stattdessen kann der Mitgliedstaat Asylsuchende innerhalb seines Hoheitsgebiets an das beschleunigte Verfahren weiterleiten. Hat der Mitgliedstaat die in den Rechtsvorschriften festgelegte jährliche Obergrenze für Anträge erreicht (angemessene Kapazität multipliziert mit zwei im Jahr 2026, mit drei im Jahr 2027 und mit vier im Jahr 2028), ist er nicht mehr verpflichtet, das Grenzverfahren anzuwenden, und kann Antragsteller auf das beschleunigte Verfahren in seinem Hoheitsgebiet verweisen, auch wenn die Kapazität für das Grenzverfahren vorhanden ist. Antragsteller, die eine Gefahr für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung darstellen können, müssen jedoch stets dem Grenzverfahren unterliegen.

des Screenings und des Grenzverfahrens sind Personen nicht berechtigt, in das EU-Gebiet einzureisen, sie haben jedoch das Recht zu bleiben. Die Mitgliedstaaten müssen diese Verfahren im Einklang mit den in den Rechtsinstrumenten des Pakets vorgesehenen Garantien und unter uneingeschränkter Achtung der in der EU-Charta verankerten Grundrechte durchführen, einschließlich der Achtung des Grundsatzes der *Nichtzurückweisung* und des Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf im Zusammenhang mit Entscheidungen, die im Rahmen des Grenzverfahrens getroffen werden¹⁰.

Das neue Grenzsystem baut auf bestehenden Strukturen und Kenntnissen auf. Viele Mitgliedstaaten setzen bereits Screening-Protokolle um, die weitgehend in die neuen rechtlichen Verpflichtungen eingeflossen sind. Darüber hinaus wenden mindestens 14 Mitgliedstaaten bereits das Asylverfahren an der Grenze an oder wenden an der Grenze einige bewährte Verfahren an.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen und an die neuen Bestimmungen anpassen** und sicherstellen, dass Grenzkontrollen, Screenings und die Asyl- und Rückkehrverfahren an der Grenze nahtlos organisiert werden, um die neuen strengen Fristen einzuhalten (7 Tage für das Screening, 12 Wochen für das Asylverfahren an der Grenze und 12 Wochen für das Rückkehrverfahren an der Grenze).

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre Verwaltungsverfahren, beginnend mit ihren Arbeitsabläufen und Standardarbeitsanweisungen, sowie ihre Instrumente überprüfen**, um in jedem Schritt und zwischen den beteiligten Behörden einen angemessenen Informationsfluss zu gewährleisten, und die neuen strengen Fristen und Berichtspflichten einzuhalten. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die Einrichtung **integrierter Fallbearbeitungssysteme** in Erwägung ziehen, damit einschlägige Informationen erhoben und gegebenenfalls an die verschiedenen Dienststellen weitergegeben werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen geeignete Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass Migranten den Behörden während des Screenings und der Verfahren an der Grenze zur Verfügung stehen und an einer unerlaubten Einreise gehindert werden und sich nicht unerlaubt bewegen können¹¹). Diese Maßnahmen könnten Protokolle umfassen, die eine Bewertung der Maßnahmen zur Begrenzung der Fluchtgefahr, einschließlich Alternativen zur Inhaftnahme (die gesetzlich festgelegt werden sollten), insbesondere für Familien mit Kindern, und die mögliche Inhaftnahme umfassen.

¹⁰ Siehe Baustein 9.

¹¹ Alle Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten ergreifen, um die unerlaubte Einreise zu verhindern, müssen im Einklang mit der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen stehen (siehe Baustein 3).

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten das Screening in ihre nationalen Strategien für das integrierte Grenzmanagement einbeziehen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die für das Screening im Hoheitsgebiet erforderlichen Identitäts-, Sicherheits-, Schutzbedürftigkeits- und Gesundheitsüberprüfung in bereits bestehende nationale Aufgriff-/Rückkehrverfahren integrieren.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausrüstung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die Orte für die Durchführung des Screenings und die Verfahren an der Grenze ermitteln. Erforderlichenfalls müssen sie die notwendige Infrastruktur ausbauen oder einrichten. Die Infrastruktur sollte Einrichtungen für die Überprüfung irregulärer Migranten und Personen, die internationalen Schutz beantragen, umfassen, die den Standards der Rückführungsrichtlinie (im Falle irregulärer Migranten) und der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen (im Falle von Personen, die internationalen Schutz beantragen) entsprechen müssen. Die Infrastruktur sollte auch Aufnahmezentren für Personen, die internationalen Schutz beantragen (einschließlich angemessener Kapazitäten für die Inhaftnahme), umfassen, um die Anforderungen des Mitgliedstaats hinsichtlich der „angemessenen Kapazität“ zu erfüllen, und die den Standards der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen¹² entsprechen müssen, wobei auch den spezifischen Anforderungen an Familien mit Kindern Rechnung zu tragen ist¹³. Dies erfordert eine gründliche Bewertung der vorhandenen Kapazitäten und die Planung der Einrichtung oder der Modernisierung der Infrastruktur, sobald die Kommission die angemessene Kapazität festgestellt hat, die jeder Mitgliedstaat einrichten muss.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass ausreichend kompetentes Personal¹⁴ für die Durchführung des Screenings und der Asyl-/Rückkehrverfahren an der Grenze innerhalb der in den Rechtsvorschriften vorgesehenen kurzen Fristen unter gebührender Achtung aller Grundrechtsgarantien vorhanden ist. Die Mitgliedstaaten sollten auch für eine ausreichende Justizkapazität sorgen, um sicherzustellen, dass jeder Rechtsbehelf in die Frist für die Verfahren an der Grenze passt.
- ✓ Erforderlichenfalls müssen die Mitgliedstaaten die notwendige Ausrüstung für die Durchführung der Screening- und Grenzverfahren (z. B. Eurodac-Maschinen, Ausrüstung zur Identifizierung gefälschter Dokumente) erwerben und eine angemessene Internetanbindung für den Zugang zu den verschiedenen Datenbanken sicherstellen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen auch sicherstellen, dass ordnungsgemäß ermächtigte Bedienstete der Screening-Behörden **Zugang** zu den EU- und Interpol-Datenbanken sowie zu Europol-Daten haben.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Datenerfassungskapazitäten aufbauen, um die Berichtspflichten zu erfüllen, wenn die „angemessene Kapazität“ oder die jährliche Höchstzahl von Anträgen erreicht wird.

¹² Siehe Baustein 3.

¹³ Siehe Baustein 9.

¹⁴ Z. B. Grenzschutzbeamte, Asylbeamte, Sachbearbeiter von Rückkehrfällen, Dolmetscher, Spezialisten für die Überprüfung der Schutzbedürftigkeit, medizinisches Personal für Gesundheitskontrollen, auf Altersbestimmung spezialisiertes Personal, Rechtsberater, Kinderschutzbeauftragte usw.

Kommission

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Bis August 2024 (zwei Monate nach Inkrafttreten der Asylverfahrensverordnung) wird die Kommission einen Durchführungsrechtsakt erlassen, in dem die angemessenen Kapazitäten berechnet werden, die jeder Mitgliedstaat für drei Jahre bereitstellen muss.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird gemeinsam mit der Asylagentur der Europäischen Union (EUAA) und der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) **Modelle für das Verfahren an der Grenze** (einschließlich Grundrechtsgarantien) **entwickeln**. Die Kommission wird auch das Handbuch für Grenzschutzbeamte erforderlichenfalls überarbeiten. Um ein gemeinsames Verständnis zwischen Grenzschutzbeamten, Asylbeamten und Sachbearbeitern von Rückkehrfällen zu gewährleisten, wird die Kommission gesonderte Beratungen organisieren, in denen diese drei Akteure zusammenkommen.
- ✓ Die Kommission wird alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, unter anderem im Anschluss an das Verfahren nach Artikel 25a des Visakodexes (siehe Abschnitt 5) sowie „gezielte Rückkehrmaßnahmen“ im Rahmen der Arbeit des EU-Rückkehrkoordinators (siehe Baustein 5), um sicherzustellen, dass das Rückkehrverfahren an der Grenze unter Berücksichtigung der Staatsangehörigkeiten, die unter das obligatorische Grenzverfahren fallen, wirksam funktionieren kann.
- ✓ Die Kommission wird das Screening in den Politikzyklus des integrierten europäischen Grenzmanagements integrieren.

Agenturen der EU

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die EUAA wird **Leitlinien für wirksame Alternativen zur Inhaftnahme** ausarbeiten.
- ✓ Die anstehenden **regelmäßigen „Konvergenzberichte“** der EUAA sollten die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung der Staatsangehörigkeiten unterstützen, die grundsätzlich unter das Grenzverfahren fallen, und Fälle ermitteln, für die die Anerkennungsquote von 20 % in erster Instanz aufgrund erheblicher Unterschiede zwischen erstinstanzlichen und endgültigen Entscheidungen nicht repräsentativ ist.
- ✓ Die EUAA wird der Anwendung des Grenzverfahrens durch die Mitgliedstaaten besondere Aufmerksamkeit widmen müssen. Wenn die Überwachung durch die EUAA ergibt, dass die Voraussetzungen für die Aufnahme von Kindern nicht gegeben sind, ist die Kommission verpflichtet, eine öffentliche Empfehlung zur Aussetzung der Grenzverfahren für Familien mit Kindern abzugeben.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die EUAA wird die **Schulungsmodule und -leitlinien aktualisieren**. Beispiele für erforderliche Aktualisierungen sind die operativen Arbeitsabläufe für das Screening, das Instrumentarium betreffend Screening/Schutzbedürftigkeit oder das praktische Instrument für Erstkontakt-Beauftragte.
- ✓ Frontex wird die **Mitgliedstaaten bei Screenings operativ unterstützen**, insbesondere im Hinblick auf Schulungen für Screening-Behörden.

- ✓ Der Frontex-Verwaltungsrat sollte das **Screening als neues Instrument des Außengrenzenmanagements im Schengen-Raum** in den Anhang der technischen und operativen Strategie für eine integrierte europäische Grenzverwaltung (TO-EIBM) aufnehmen.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Die Kommission erlässt bis zum 12. August 2024 den Durchführungsrechtsakt zur Berechnung der angemessenen Kapazität für jeden Mitgliedstaat.
- Bis zum 12. Dezember 2024 sollte die EUAA Leitlinien zu den Anforderungen an das Personal im Grenzverfahren und Leitlinien zu verschiedenen Praktiken in Bezug auf Alternativen zur Inhaftnahme im Zusammenhang mit dem Verfahren an der Grenze annehmen.
- Bis zum 11. April 2026 (d. h. zwei Monate vor dem Datum, an dem die Asylverfahrensverordnung in Kraft tritt) teilen die Mitgliedstaaten der Kommission die Standorte für die Verfahren an der Grenze mit.
- Bis zum 12. Juni 2026 müssen die Mitgliedstaaten die Einrichtung ihrer angemessenen Kapazität abgeschlossen haben.



BAUSTEIN 3:

Neue Denkansätze für die Aufnahme

Die Aufnahmekapazität beinhaltet die Fähigkeit, Personen, die internationalen Schutz beantragen, unter Berücksichtigung ihres Geschlechts, ihres Alters und ihrer besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme materielle Leistungen (Wohnung, Verpflegung, Kleidung, persönliche Hygieneprodukte und ein Tagegeld, das stets einen Geldbetrag umfassen sollte) zu gewähren. Dazu gehört auch die Fähigkeit, die physische und psychische Gesundheit, die Erziehung von Minderjährigen, Maßnahmen zur frühzeitigen Integration und Information sowie den Schutz ihrer Rechte zu gewährleisten¹⁵.

Die Angleichung an angemessene Standards für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten schaffen, ist für das ordnungsgemäße Funktionieren des europäischen Migrations- und Asylsystems, auch für Überstellungen im Rahmen der Verantwortlichkeitsvorschriften, von wesentlicher Bedeutung. Das Vorhandensein angemessener Aufnahmebedingungen ist ein Schlüsselement für die Entscheidung, ob ein Mitgliedstaat gut vorbereitet ist. Die materielle Aufnahme im Einklang mit den Standards der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen ist ebenfalls ein wesentlicher Faktor für die Entscheidung, ob die Grenzkapazität als „angemessen“ angesehen werden kann¹⁶.

Die meisten Mitgliedstaaten stehen bei der Aufnahme vor zahlreichen Herausforderungen. Mit der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen wird nicht nur das derzeitige System ausgeweitet, sondern auch die Möglichkeit geboten, die Organisation der Aufnahmesysteme auf nationaler Ebene zu überdenken. Sie enthält wichtige neue Instrumente für die Verwaltung der Aufnahme, die für mehr Flexibilität, Effizienz und die Verhinderung von Sekundärmigration sorgen. So sieht die Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen die Möglichkeit vor, Antragstellern eine Unterkunft und geografische Gebiete zuzuweisen, wobei die Gewährung der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen vom tatsächlichen Aufenthalt in der Unterkunft, in der die Antragsteller zugewiesen wurden, oder in einem bestimmten Gebiet abhängig gemacht wird. Die Mitgliedstaaten sollten diese Möglichkeiten in vollem Umfang nutzen. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten die Grundbedürfnisse nur dann decken, wenn sich Antragsteller nicht in dem Mitgliedstaat aufhalten, in dem sie sich aufhalten sollen.

Mit der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen werden auch die Standards weiter harmonisiert und die Garantien für Personen, die internationalen Schutz beantragen, gestärkt, einschließlich eines früheren Zugangs zum Arbeitsmarkt (sechs Monate statt neun Monate), der physischen und psychischen Gesundheitsversorgung und eines besseren Schutzes von Familien, Kindern und schutzbedürftigen Antragstellern¹⁷.

Angesichts der zahlreichen Akteure, die an der Verwaltung der Aufnahme von Asylbewerbern beteiligt sind, haben sich Multi-Stakeholder-Partnerschaften mit einschlägigen Akteuren in einigen Mitgliedstaaten als entscheidend für die ordnungsgemäße Verwaltung der Aufnahmesysteme erwiesen. Dazu gehört auch die

¹⁵ Spezifische Verpflichtungen im Zusammenhang mit den neuen Anforderungen an schutzbedürftige Antragsteller, einschließlich Kinder, sind dem Baustein 9 zu entnehmen.

¹⁶ Siehe Baustein 2.

¹⁷ Siehe Baustein 9.

Einbeziehung der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften, der Sozial- und Wirtschaftspartner, internationaler Organisationen, NRO oder von Migranten geführter Organisationen.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und alle erforderlichen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen bis zum 12. Juni 2026 erlassen und der Kommission mitteilen. Damit die Mitgliedstaaten die in der Neufassung der Richtlinie vorgesehenen flexiblen Lösungen anwenden können, z. B. in Bezug auf den Aufenthalt und die Zuweisung von Antragstellern in bestimmten Gebieten, müssen diese Möglichkeiten in nationales Recht umgesetzt werden. Die Rechtsvorschriften sollten auch Alternativen zur Inhaftnahme vorsehen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen der Kommission mitteilen, welche Behörden für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen zuständig sind.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten erwägen, **die Organisation der nationalen Aufnahmesysteme zu überprüfen, um deren Organisation zu optimieren**. Beispielsweise könnten die Mitgliedstaaten Aufnahmezentren mit Unterbringungseinheiten, Hilfsdiensten und Bargeldhilfe kombinieren, je nach Profil der Person, die internationalen Schutz beantragt, d. h. Geschlecht, Alter, Familienzusammensetzung, Schutzbedürftigkeit und Bedürfnisse.
- ✓ **Neue Technologien bieten automatisierte Werkzeuge**, die derzeit in vielen Mitgliedstaaten fehlen, um die Aufnahmekapazitäten effizienter zu verwalten. Die Mitgliedstaaten werden daher **aufgefordert, die Einrichtung eines integrierten Fallbearbeitungssystems in Erwägung zu ziehen**, um relevante quantitative und qualitative Daten und Informationen über die Aufnahmekapazität wirksam zu erheben und auszutauschen. Das integrierte System könnte dann allen relevanten Akteuren den Zugang zu Dienstleistungen erleichtern und auch dazu beitragen, Fluchtgefahr zu erkennen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen ergreifen und Verfahren entwickeln, um den neuen Maßnahmen in der Neufassung der Richtlinie zur Eindämmung von Sekundärmigration und Missbrauch (nach ihrer Umsetzung in nationales Recht) Rechnung zu tragen, wie z. B. die Verpflichtung, nur Grundbedürfnisse zu decken, wenn sich Antragsteller nicht in dem Mitgliedstaat aufzuhalten, in dem sie sich aufzuhalten müssen, oder die Möglichkeit, Antragsteller bestimmten Unterkünften und geografischen Gebieten zuzuweisen, wobei die Gewährung der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen vom tatsächlichen Aufenthalt in der Unterkunft oder in den Gebieten, denen die Antragsteller zugewiesen wurden, abhängig gemacht wird¹⁸.

¹⁸ Siehe Baustein 9.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausriistung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen für **ausreichende Aufnahmekapazitäten** sorgen, auch im Hinblick auf Infrastruktur, Wohnraum, Bargeldhilfe usw. (auch in Bezug auf Personen mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme¹⁹), um den voraussichtlichen Bedarf zu decken und einen angemessenen Lebensstandard zu gewährleisten. Diese Kapazität sollte vorgezogene Umsiedlungen (wenn sich der Mitgliedstaat für diese Solidaritätsmaßnahme entscheidet), Kapazitäten für die Vorsorge²⁰ sowie Kapazitäten zur Durchführung wirksamer Alternativen zur Inhaftnahme umfassen. Dies erfordert eine gründliche Bewertung der vorhandenen Kapazitäten und die Planung der erforderlichen Änderungen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die **Kapazitäten für einen ausreichenden und angepassten Zugang zu physischer und psychischer Gesundheitsversorgung** und für einen schnelleren und wirksamen Zugang zu frühzeitigen Integrationsmaßnahmen (z. B. Bildung, Sprachunterricht, Zugang zum Arbeitsmarkt innerhalb von sechs Monaten nach Registrierung des Antrags, Beschäftigungsförderung) **sicherstellen**. Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass ausreichend und angemessen geschultes Personal für die Aufnahme und den Zugang zu Dienstleistungen (z. B. Dolmetscher, Übersetzer, Sozialarbeiter, medizinisches Personal, auch für psychische Gesundheit, und Kinderschutzbeauftragte) zuständig ist. Dies erfordert eine gründliche Bewertung der vorhandenen Kapazitäten und die Planung der erforderlichen Einstellung und Schulung des Personals. Die Schulung muss die wichtigsten Teile des Europäischen Schulungsprogramms für Asylfragen im Zusammenhang mit den Aufnahmebedingungen sowie das von der EUAA entwickelte Instrument zur Identifizierung von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme umfassen. Wenn lokale und regionale Gebietskörperschaften, die Zivilgesellschaft oder internationale Organisationen an der Durchführung der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen beteiligt sind, müssen die Mitgliedstaaten ihnen die erforderlichen Ressourcen zuweisen.

Kommission

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird über die Expertengruppe für Aufnahmen (im Folgenden „Kontaktausschuss Aufnahmen“) die erforderliche technische Unterstützung leisten²¹, um die ordnungsgemäße Anwendung der Neufassung der Richtlinie zu erleichtern, unter anderem indem sie die Bedeutung einiger Bestimmungen präzisiert, und die Bereiche ermitteln, die während des Übergangszeitraums weiterer Aufmerksamkeit bedürfen, auch im Hinblick auf die Durchführung der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen.

Agenturen der EU

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die EUAA wird eine Standardvorlage für Informationen sowie Leitlinien für Alternativen zur Inhaftnahme ausarbeiten.

¹⁹ Siehe Baustein 9.

²⁰ Siehe Baustein 8.

²¹ Es handelt sich um eine bestehende informelle Expertengruppe der Kommission, die gemäß dem Beschluss C(2016) 3301 der Kommission eingesetzt wurde.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die EUAA wird über ihr Aufnahmenetz Unterstützung leisten, bestehende Leitfäden, Instrumente und Schulungsmaterialien aktualisieren und ihre Standards und Indikatoren für Aufnahme und Schutzbedürftigkeit überarbeiten. Dazu gehören insbesondere die Leitlinien für die Aufnahme – Standards und Indikatoren von 2024.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis Ende 2025 wird die EUAA eine Standardvorlage für Informationen bereitstellen.
- Die Mitgliedstaaten müssen die Anforderungen der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen bis zum 12. Juni 2026 in nationales Recht umgesetzt haben.
- Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 12. Juni 2026 mit, welche Behörden für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Richtlinie über Aufnahmebedingungen zuständig sind. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, dies nach Möglichkeit vor Ablauf der vorgeschriebenen gesetzlichen Frist mitzuteilen, um die Kontakte mit der Kommission zu Durchführungszwecken zu erleichtern.



BAUSTEIN 4:

Faire, effiziente und einheitlichere Asylverfahren

Schnellere und stärker harmonisierte Verfahren sind von entscheidender Bedeutung, um die Integrität des gesamten Asylsystems zu erhalten, Sekundärmigration einzudämmen und Missbrauch zu verhindern. Mit der Asylverfahrensverordnung und der Anerkennungsverordnung werden das Verfahren für die Bewertung und Bescheidung einzelner Asylanträge in ganz Europa gestrafft und die Harmonisierung gefördert. Ferner werden die Garantien, Rechte und Schutzvorkehrungen für Antragsteller und Personen, die internationalen Schutz genießen, gestärkt. Die Asylverfahrensverordnung enthält auch Bestimmungen, die die Feststellung von Staatenlosigkeit erleichtern sollten.

Mit der Asylverfahrensverordnung wird der Zugang zum Asylverfahren gestrafft und die Fristen harmonisiert, wodurch kürzere und effizientere Verfahren vorgesehen sind. In der Verordnung werden beispielsweise klare Fristen für die drei Phasen des Asylverfahrens festgelegt, d. h. für den Antragsteller, der den Wunsch nach internationalem Schutz äußert („Erstellung“), und die anschließende Entgegennahme bei den Behörden des Mitgliedstaats und die Registrierung des Antrags („Registrierung“) und den Antragsteller, der den Antrag einreicht („Einreichung“). In der Verordnung wird klargestellt, was jeder der drei Schritte mit sich bringt, welche Pflichten der Antragsteller und die Behörden haben und welche Fristen für die einzelnen Schritte gelten (5 Tage für die Registrierung, 21 Tage für die Einreichung). In der Verordnung werden auch Fristen für die Prüfung des Antrags festgelegt (sechs Monate für eine Entscheidung im regulären Verfahren, drei Monate für das beschleunigte Verfahren und zwischen zehn Tagen und zwei Monaten für die Prüfung der Unzulässigkeit).

Die Mitgliedstaaten müssen auch neue Vorschriften anwenden, die verbindlich werden, wie die obligatorischen beschleunigten Verfahren (bisher fakultativ) sowie die strengere verbindliche Regelung für Folgeanträge (einschließlich der Verpflichtung, Anträge, die nach der Ablehnung in einem anderen Mitgliedstaat gestellt wurden, als Folgeanträge zu betrachten). Sie werden auch die erforderlichen Anpassungen vornehmen müssen, um einen Antrag als stillschweigend zurückgenommen zu betrachten, wenn der Antragsteller bestimmten Verpflichtungen, wie der Verpflichtung zur Bereitstellung biometrischer Daten, nicht nachkommt, oder den neuen Begriff des „wirksamen Schutzes“ anzuwenden, um sichere Drittländer zu benennen und das Konzept des ersten Asylstaats anzuwenden. Darauf hinaus wird der Rechtsbehelf bei den meisten missbräuchlichen Anträgen und Folgeanträgen keine automatische aufschiebende Wirkung haben, was bedeutet, dass die Behörden eine Rückkehrentscheidung vollstrecken können, wenn der Antrag abgewiesen wurde und der Person nicht von einem Gericht der Verbleib gestattet wurde.

Die Mitgliedstaaten werden auch die in der Anerkennungsverordnung vorgesehenen neuen Anforderungen anwenden müssen, z. B. die Verpflichtung, eine interne Schutzalternative zu prüfen, und die Verpflichtung, den internationalen Schutzstatus abzuerkennen, wenn bestimmte Straftaten begangen wurden oder die Person anderweitig eine Sicherheitsbedrohung darstellt.

Die in die Asylverfahrensverordnung aufgenommenen Änderungen und die verfahrenstechnischen Aspekte der Anerkennungsverordnung bieten den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die derzeitigen Herausforderungen im Zusammenhang mit langwierigen Asylverfahren und bestehenden Rückständen anzugehen. Die Achtung der Grundrechte von Personen, die internationalen Schutz beantragen und Personen, die internationalen

Schutz genießen, im Einklang mit der Charta und den spezifischen Rechten, die in den beiden Verordnungen vorgesehen sind, ist für die ordnungsgemäße Durchführung dieses Bausteins von wesentlicher Bedeutung (siehe Baustein 9).

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und die erforderlichen Anpassungen vornehmen, um die wirksame Anwendung der beiden Verordnungen sicherzustellen. In diesem Sinne sind einige der Elemente, die besondere Aufmerksamkeit erfordern, die Art und Weise, wie der Zugang zum Verfahren organisiert wird (d. h. die Schritte, die Fristen, die beteiligten Behörden), die nichtautomatische aufschiebende Wirkung für eine bestimmte Art von Entscheidungen und die Art und Weise, wie die endgültige Entscheidung definiert wird. Für Letzteres ist es von wesentlicher Bedeutung, sicherzustellen, dass die Definition eine reibungslose Anwendung der Vorschriften über Folgeanträge ermöglicht, ohne parallele Verfahren zwischen einem ersten Antrag in der Rechtsbehelfsphase und einem zweiten in der Verwaltungsphase zu schaffen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die **Zuständigkeiten entsprechend dem neuen Rechtsrahmen** und den klar abgegrenzten Schritten des Asylverfahrens **zuweisen**, d. h. Antragerstellung/Empfang, Registrierung und Antragstellung.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **effiziente interne Arbeitsabläufe für den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Dienststellen** (z. B. zur Erfüllung der Informationspflicht, wenn die empfangende Behörde nicht mit der registrierenden Behörde identisch ist) und mit anderen Mitgliedstaaten (z. B. wenn ein Antrag bereits in einem anderen Mitgliedstaat abgelehnt wurde) entwickeln.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **Arbeitsmethoden überprüfen und erforderlichenfalls anpassen und Standardverfahren für die verschiedenen Schritte des Asylverfahrens entwickeln**, dabei aber die neuen Fristen (für reguläre und beschleunigte Verfahren und für die Unzulässigkeitsprüfung) und die Verpflichtungen, auch für Rechtsbehelfe, uneingeschränkt beachten und alle erforderlichen Garantien und Schutzvorkehrungen vorsehen²².
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **derzeitige Organisation ihrer Asylbüros** unter Berücksichtigung der bestehenden Herausforderungen im Zusammenhang mit Rückständen und der durchschnittlichen Dauer des Asylverfahrens **überprüfen**.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass **Asylentscheidungen im Einklang mit den neuen Anforderungen erlassen und gemeldet werden**. Die Mitgliedstaaten müssen gegebenenfalls auch die für die **Anwendung des Konzepts des sicheren Drittlandes und des Erstasyllandes erforderlichen Elemente in ihre Verwaltungsverfahren einbeziehen**, insbesondere den Begriff des „**wirksamen Schutzes**“. Sie müssen auch die Verpflichtung enthalten, einen Antrag in den in der Verordnung vorgesehenen Fällen als stillschweigend

²² Siehe Baustein 9.

zurückgenommen zu betrachten (die Entscheidung ergeht unmittelbar, ohne Aussetzungszeitraum, sofern der Mitgliedstaat nichts anderes bestimmt). Außerdem müssen sie in ihre Entscheidungsverfahren die Verpflichtung, **eine interne Schutzalternative zu prüfen, und die Verpflichtung, den internationalen Schutzstatus abzuerkennen, wenn bestimmte Straftaten begangen wurden** oder die Person anderweitig eine Sicherheitsbedrohung darstellt, integrieren.

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten für die **Herkunftsländerinformationen und die Länderleitlinien der EUAA sensibilisieren** und dafür sorgen müssen, dass diese Produkte von den Asylsachbearbeitern berücksichtigt werden, auch um eine solide Bewertung der obligatorischen internen Schutzalternative zu unterstützen. Die Mitgliedstaaten sollten auch das Bewusstsein der Richter für die Herkunftsländerinformationen und die Länderleitlinien der EUAA schärfen.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausriüstung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen dafür sorgen, dass ausreichend kompetentes Personal (Asylsachbearbeiter, Dolmetscher usw.) vorhanden ist, wobei die derzeitigen Mängel, die Rückstände und die durchschnittliche Dauer des Asylverfahrens sowie neue Verpflichtungen zu berücksichtigen sind. Sie müssen sicherstellen, dass die angebotenen Schulungen Kernbereiche des europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich umfassen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen dafür Sorge tragen, dass die Asylbüros angemessen ausgestattet sind (mit Eurodac-Maschinen usw.), um ihre Aufgaben innerhalb der neuen Fristen und unter Einhaltung der neuen Verpflichtungen effizient erfüllen zu können.

Kommission

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die Kommission wird das Konzept des sicheren Drittlandes bis zum 12. Juni 2025 überprüfen und gegebenenfalls gezielte Änderungen vorschlagen.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird Sitzungen der Expertengruppen für Asylverfahren und Befähigungsnachweise (im Folgenden „Kontaktausschuss Asylverfahren“ und „Kontaktausschuss Befähigungsnachweise“)²³ organisieren, um die ordnungsgemäße Anwendung des Rechtsrahmens zu erleichtern, unter anderem indem die Bedeutung einiger Bestimmungen präzisiert wird, und die Bereiche ermitteln, die weiterer Aufmerksamkeit bedürfen. Die Kommission wird sich dafür einsetzen, dass die gemeinsamen Kontaktausschüsse alle Verfahrensaspekte sowohl der Asylverfahrensverordnung als auch der Anerkennungsverordnung abdecken. Die Kommission wird auch dazu beitragen, die Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren zu koordinieren.

Agenturen der EU

Praktische Unterstützung

²³ Dabei handelt es sich um bestehende gemeinsame informelle Expertengruppen, die gemäß dem Beschluss C(2016) 3301 der Kommission eingesetzt wurden.

- ✓ Die EUAA wird ein **Netz von Referaten zuständiger nationaler Behörden einrichten und alle Informations- und Schulungsmaterialien sowie Leitfäden und erforderlichenfalls Indikatoren aktualisieren**, die während des gesamten Entscheidungsprozesses (auch für Gerichte) berücksichtigt werden sollten.
- ✓ Die EUAA wird **weiterhin allen nationalen Verwaltungs- und Justizbehörden Informationen über Herkunftsländer und Länderleitlinien zur Verfügung stellen** und bestehende Datenbanken wie das Frühwarn- und Vorsorgesystem an die neuen Rahmen anpassen.
- ✓ Die EUAA stellt der Kommission auf deren Ersuchen Informationen und Analysen zu bestimmten Drittländern, die für eine Bestimmung als sichere Drittländer auf Unionsebene in Frage kommen könnten, zur Verfügung.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis zum 12. Juni 2025 überprüft die Kommission das Konzept des sicheren Drittlands und schlägt gegebenenfalls gezielte Änderungen vor.
- Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission bis zum 12. Juni 2026 mit, welche Behörden für die Entgegennahme, Registrierung und Antragstellung gemäß der Asylverfahrensverordnung zuständig sind.
- Bis zum 12. Juni 2026 benennen die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle für die Zwecke der Anerkennungsverordnung und teilen der Kommission ihre Anschrift mit. Die Kommission teilt diese Informationen den übrigen Mitgliedstaaten mit.



BAUSTEIN 5:

Effiziente und faire Rückkehrverfahren

Die EU-Migrationspolitik kann nur dann nachhaltig sein, wenn Personen ohne Aufenthaltsrecht in der EU auch tatsächlich rückgeführt werden. In diesem Baustein werden weitere Schritte auf dem Weg zu einem gemeinsamen EU-Rückkehrsystem genannt, das Anreize für Rückkehrer bietet, zusammenzuarbeiten, während des gesamten Prozesses verfügbar zu bleiben und, wann immer dies möglich ist, auf freiwilliger Basis zurückzukehren. Die Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die freiwillige Rückkehr sollten glaubwürdige und gut funktionierende Rückführungen ergänzen. Die Mitgliedstaaten sollten auch mit Instrumenten und Verfahren ausgestattet werden, die eine effiziente interne Verwaltung sowie eine verstärkte Zusammenarbeit und einen verstärkten Informationsaustausch mit anderen Mitgliedstaaten im Hinblick auf ein wirksameres Rückkehrverfahren ermöglichen.

Um die Schlupflöcher zwischen dem Asyl- und dem Rückkehrverfahren zu schließen, sind die Mitgliedstaaten **gemäß der Asylverfahrensverordnung verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jeder Antragsteller, gegen den eine negative Asylentscheidung ergangen ist, gleichzeitig oder kurz danach auch eine Rückkehrentscheidung erhält**. Die beiden Entscheidungen müssen gemeinsam vor demselben Gericht, in demselben Gerichtsverfahren und innerhalb derselben Fristen angefochten werden, wenn die Rückkehrentscheidung als Teil der damit verbundenen negativen Asylentscheidung getroffen wird. Wird die Rückkehrentscheidung gesondert erlassen, kann sie gesondert, jedoch innerhalb derselben Fristen angefochten werden.²⁴ **Strenge Vorschriften gelten für diejenigen, die versuchen, die Verfahren durch Rechtsbehelfe oder Folgeanträge lediglich zu dem Zweck zu verzögern, die Rückkehr aus der Union zu verhindern.**

Während einige Mitgliedstaaten die Verwaltung der am Rückkehrverfahren beteiligten Akteure unter einer Behörde zentralisiert haben, haben andere Mitgliedstaaten Arbeitsvereinbarungen zwischen verschiedenen Akteuren und Behörden getroffen, um die Effizienz und Nachhaltigkeit des Rückkehrverfahrens zu verbessern.

19 Mitgliedstaaten erlassen bereits negative Asylentscheidungen zusammen mit Rückkehrentscheidungen, einige als Teil desselben Rechtsakts und andere als zwei getrennte Rechtsakte, aber immer noch gleichzeitig. Fünf Mitgliedstaaten verfügen bereits über digitalisierte IT-Bearbeitungssysteme für Rückkehrfälle, und elf Mitgliedstaaten entwickeln derzeit ein System auf der Grundlage des von Frontex entwickelten Rückkehrfallbearbeitungssystem-Modells (RECAMAS). Die von der EU finanzierten Fallbearbeitungssysteme erleichtern die Rückübernahmeverfahren mit einigen Drittländern, mit denen die meisten Mitgliedstaaten verbunden sind.

Darüber hinaus sind viele Akteure auf nationaler Ebene in das Rückkehrverfahren eingebunden, und die Zusammenarbeit ist für einen effizienten Prozess von entscheidender Bedeutung. Bei der laufenden thematischen Schengen-Evaluierung im Bereich der Rückkehr im Hinblick auf ein wirksames EU-Rückkehrsystem wird

²⁴ Wird eine Rückkehrentscheidung als gesonderte Handlung erlassen, kann sie in einem gesonderten Gerichtsverfahren angefochten werden, und die Fristen für die Einlegung des Rechtsbehelfs müssen für das Grenzverfahren, das beschleunigte Verfahren, die Unzulässigkeitsprüfung und die stillschweigende Rücknahme zwischen 5 und 10 Tagen betragen. In allen anderen Fällen müssen die Fristen für die Einlegung des Rechtsbehelfs zwischen zwei Wochen und einem Monat liegen.

insbesondere untersucht, wie Lücken zwischen den Akteuren im Rückkehrverfahren geschlossen werden können. Die Ergebnisse der Bewertung (einschließlich der bewährten Verfahren) sollten bei der Durchführung der Elemente des Pakets im Zusammenhang mit effizienteren und gerechteren Rückkehrverfahren in ganz Europa als relevant betrachtet werden²⁵.

Die freiwillige Rückkehr, die durch eine glaubwürdige erzwungene Rückkehr und die Wiedereingliederung untermauert wird, ist der nachhaltigere, kostengünstigere und humanere/würdigere Weg zur Durchführung von Rückführungen und sollte weiterhin bevorzugt werden. Es ist wichtig, die Anreize für die freiwillige Rückkehr zu verstärken und kohärente Wiedereingliederungshilfen bereitzustellen, unter anderem durch das von Frontex geleitete Wiedereingliederungsprogramm der EU. Derzeit nehmen 25 der 31 Mitgliedstaaten und assoziierten Schengen-Länder teil und nutzen das Wiedereingliederungsprogramm von Frontex.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **die nationalen Rechtsrahmen erforderlichenfalls überprüfen und anpassen**.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **sicherstellen, dass die Rückkehrentscheidung als Teil der negativen Asylentscheidung erlassen wird oder, falls sie als gesonderter Akt erlassen wird, dass die Rückkehrentscheidung gleichzeitig mit der Asylentscheidung oder kurz danach erlassen wird**.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen auch **sicherstellen, dass Rechtsbehelfe gegen negative Asylentscheidungen und die Rückkehrentscheidung gemeinsam oder innerhalb der in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Fristen bearbeitet werden**. So könnten die Mitgliedstaaten beispielsweise in den Rechtsvorschriften gemeinsame Fristen für beide festlegen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre internen Verfahren überprüfen, um einen klaren Verfahrens- und Arbeitsablauf dafür festzulegen**, wie Fälle so verwaltet werden, dass ein nahtloses Verfahren zwischen dem Erlass einer negativen Asylentscheidung und der Rückkehrentscheidung gewährleistet ist; dieses Verfahren sollte den Zeitraum ab dem Zeitpunkt, zu dem die Person nicht mehr berechtigt ist, sich in der EU aufzuhalten, über die Rückkehrentscheidung und das Rückübernahmeverfahren an einen Drittstaat bis hin zur freiwilligen/zwangswiseen Rückkehr und Wiedereingliederungshilfe abdecken. Die Mitgliedstaaten sollten auch **Strukturen einrichten, die gewährleisten, dass Rechtsbehelfe gegen negative Asylentscheidungen und Rückkehrentscheidungen gemeinsam oder innerhalb der in der Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Fristen bearbeitet werden**.
- ✓ Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, **aktive Schritte zur Einrichtung eines modernen und leistungsfähigen IT-Rückkehrfallmanagementsystems zu unternehmen**, das die Verarbeitung von Informationen und Überprüfungen

²⁵ Die Kommission wird den Bericht und den Vorschlag für Empfehlungen des Rates im ersten Quartal 2025 annehmen.

ermöglicht, die den rechtlichen und administrativen Änderungen und den Anforderungen an die Arbeitsabläufe Rechnung tragen. Die Nutzung des bestehenden Rückkehrfallmanagementsystems und der Instrumente für die Wiedereingliederungshilfe sollte ebenfalls unterstützt und ausgeweitet werden.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausrüstung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **sowohl die Anforderungen an die Infrastruktur als auch die Personalkapazitäten überprüfen**, um wirksame Maßnahmen treffen zu können, mit denen sichergestellt wird, dass die rückzuführende Person während des gesamten Verfahrens zur Verfügung steht, um Fluchtgefahr zu vermeiden, gegebenenfalls auch durch die Anwendung von Alternativen zur Inhaftnahme.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **Kapazitäten zur Stärkung der Rückkehrberatung** bereitstellen, um sicherzustellen, dass diejenigen, die zurückkehren müssen, während des gesamten Verfahrens prompt begleitet werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten in enger Zusammenarbeit mit Frontex die **Anreize für die freiwillige Rückkehr verstärken und die Wiedereingliederungshilfe straffen**.

Kommission

Praktische Unterstützung

- ✓ Der **Rückkehrkoordinator** wird eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung speziell ermittelter Herausforderungen im Bereich der Rückkehr spielen, indem er Effizienzgewinne, interne Kohärenz und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert. Der Rückkehrkoordinator wird dies durch **gezielte Rückkehrmaßnahmen** tun, die auf den bereits eingeleiteten Arbeiten zur Verbesserung der gemeinsamen Planung von Flügen und Identifizierungsmissionen aufbauen, einschließlich der Optimierung der Nutzung der Frontex-Unterstützung, des Austauschs von Verfahren und Erfahrungen in Bezug auf den gemeinsamen Erlass negativer Asylentscheidungen und von Rückkehrentscheidungen sowie der Zusammenarbeit bei der Rückführung von Rückkehrern, die eine Sicherheitsbedrohung darstellen. Auch das hochrangige Netz für Rückkehr/Rückführung und Frontex werden diese Bemühungen unterstützen.
- ✓ Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um die praktische Durchführung des Team-Europa-Ansatzes zu verbessern und **die wirksame Zusammenarbeit von Drittstaaten bei der Rückübernahme zu stärken**, indem sie alle ihnen zur Verfügung stehenden Hebel und Anreize nutzt, wie etwa die Folgemaßnahmen zu dem Mechanismus nach Artikel 25a des Visa-Kodexes, der die Zusammenarbeit bei der Visum- und Rückübernahmepolitik verbindet (siehe Abschnitt 5), sowie Handel, Visa, Entwicklung und andere Politikbereiche.
- ✓ Die Kommission wird **allgemeine Leitlinien für die Digitalisierung des Rückkehrsystems** der EU mit einem ganzheitlichen Ansatz für alle Elemente der Durchführung des Pakets **ausarbeiten**.

Agenturen der EU

Praktische Unterstützung

- ✓ Frontex wird in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und dem Rückkehrkoordinator eine Schlüsselrolle bei der Durchführung dieses Bausteins

spielen, indem sie die Mitgliedstaaten in allen Phasen des Rückkehrverfahrens unterstützt. Entscheidend wird sein, die Unterstützung von Frontex bei der Identifizierung, den Rückkehrmaßnahmen und der Unterstützung der nachhaltigen Wiedereingliederung zu verstärken und voll auszuschöpfen.

- ✓ Ein berechenbares Koordinierungssystem innerhalb von Frontex, das auf einer gemeinsamen Planung der Inanspruchnahme der Frontex-Unterstützung durch die Mitgliedstaaten beruht, sollte eine bessere Bündelung der Ressourcen in allen Phasen der Rückkehr ermöglichen. Dieses System sollte auf der Arbeit an gezielten Rückkehrmaßnahmen aufbauen, wobei der Schwerpunkt auf der Stärkung von Kohärenz, Koordinierung, Effizienzgewinnen und dem Austausch bewährter Verfahren zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten unter der Leitung des Rückkehrkoordinators liegen sollte.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis Ende 2024 sollten alle Mitgliedstaaten das Wiedereingliederungsprogramm von Frontex aktiv nutzen.
- Bis Januar 2025 wird Frontex in enger Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten ein umfassendes Planungssystem einrichten, das sich auf wichtige als prioritär eingestufte Drittländer konzentriert.
- Bis Juni 2025 wird der Rückkehrkoordinator als „gezielte Maßnahme“ ein Handbuch ausarbeiten, das den Akteuren, die in den Mitgliedstaaten an der Rückkehr beteiligt sind, Orientierungshilfen für die Verknüpfung durch einen effizienten Arbeitsablauf geben soll.
- Im Jahr 2025 wird die Kommission Mechanismen einrichten, um die Mitgliedstaaten, die neben negativen Asylentscheidungen noch keine Rückkehrentscheidungen erlassen, bei der Entwicklung entsprechender Kapazitäten zu unterstützen.
- Bis Mitte 2026 wird Frontex die Mitgliedstaaten auf der Grundlage ihrer Lückenanalyse dabei unterstützen, ein IT-Rückkehrfallmanagementsystems einzurichten.



BAUSTEIN 6:

Ein faires und effizientes System – Durchführung der neuen Vorschriften zu Verantwortlichkeiten

Die effektive und dauerhafte Aufteilung der Verantwortlichkeiten in der gesamten Union und die Verringerung der Anreize für Sekundärmigration zählen zu den obersten Prioritäten des Asyl- und Migrationspakets und bilden eine wichtige Grundlage für den Aufbau von Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Dublin-III-Verordnung²⁶ regelt heute die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist. Befinden sich Personen, die internationalen Schutz beantragen, nicht in dem für die Prüfung ihres Antrags zuständigen Mitgliedstaat, müssen sie in diesen Mitgliedstaat überstellt werden. Bei der Durchführung der Dublin-Verordnung gab es große Herausforderungen, insbesondere im Hinblick auf die Durchführung von Überstellungen.

Mit der kürzlich angenommenen Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement (Asylum and Migration Management Regulation, AMMR) wird das Dublin-System reformiert, indem gerechtere und effizientere Verantwortlichkeitsvorschriften eingeführt werden. Die korrekte Anwendung der neuen Vorschriften ist von grundlegender Bedeutung für das wirksame Funktionieren des europäischen Asylsystems und für die Gewährleistung der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Die Sicherstellung systematischer und zügiger Überstellungen in den zuständigen Mitgliedstaat wird dazu beitragen, gegen „Asylshopping“ vorzugehen und wiederum irreguläre Einreisen zu verhindern und einige der Faktoren zu verringern, die Anreize für Menschen schaffen, sich auf unerlaubte Weise zwischen Mitgliedstaaten zu bewegen.

Dabei wird es von entscheidender Bedeutung sein, die derzeitigen Mängel rasch zu beheben. Die neuen Verantwortlichkeitsvorschriften stellen eine wesentliche Weiterentwicklung gegenüber dem derzeitigen System dar. Mit der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement wird beispielsweise ein neues Verantwortlichkeitskriterium eingeführt, das auf Diplomen und Qualifikationen beruht, und die Verantwortlichkeit wird stabiler, indem in der Regel die Fristen für die Verlagerung und das Erlöschen der Verantwortlichkeit verlängert werden. Gleichzeitig werden die Familienkriterien verschärft, unter anderem durch die Einführung einer neuen Verpflichtung zur Priorisierung von Familienfällen.

Mit der neuen Verordnung werden die Verfahren effizienter, indem Fristen verkürzt und das Wiederaufnahmeverfahren in eine Mitteilung umgewandelt wird. Darüber hinaus bestehen neue Verpflichtungen für Antragsteller, um den Missbrauch des Systems zu verringern (z. B. die Verpflichtung, einen Antrag im Mitgliedstaat der ersten Einreise zu stellen) und für den Mitgliedstaat, im Falle von Sekundärmigration (z. B. die Verpflichtung, bei Untertauchen nur die Grundbedürfnisse des Antragstellers zu decken) oder wenn der Antragsteller eine Sicherheitsbedrohung darstellt, zu reagieren. Diese werden durch neue Schutzvorkehrungen für Antragsteller ausgeglichen²⁷.

²⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

²⁷ Siehe Baustein 9.

In der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen mit dem Titel „The Dublin Roadmap in action-Enhancing the effectiveness of the Dublin III Regulation: identifying good practices in the Member States“²⁸ (Der Dublin-Fahrplan in der Praxis - Verbesserung der Wirksamkeit der Dublin-III-Verordnung: Ermittlung bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten) werden Verfahren ermittelt, die den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung einiger der bestehenden Herausforderungen des derzeitigen Systems beim Übergang zum neuen System helfen können.

Um erfolgreich vom Dublin-III-System zur Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement über rechtliche und operative Standards überzugehen, sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen und erforderlichenfalls anpassen**, um eine wirksame Anwendung der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement zu gewährleisten. Unter anderem müssen die Mitgliedstaaten besonderes Augenmerk auf wirksame Rechtsbehelfe²⁹, die Nichtgewährung des Anspruchs auf Aufnahmebedingungen bei Fluchtgefahr und die Anpassung an die neuen Fristen im Rahmen der verschiedenen Verfahren richten.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **Struktur und Funktionsweise der nationalen Dublin-Stellen überprüfen und erforderlichenfalls anpassen**. Dazu gehört die Überprüfung der Arbeitsmethoden der Dublin-Stellen und die Aktualisierung der Standardarbeitsanweisungen zur Durchführung der neuen Verfahren (nämlich Wiederaufnahmemitteilungen, Umsiedlungen und Verrechnungen von Verantwortlichkeiten sowie die Fortsetzung der Bestimmung der Verantwortlichkeiten in Abwesenheit des Antragstellers) und zur Einhaltung der kürzeren Fristen für alle Verfahren.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **Koordinierungsstrukturen und Arbeitsmethoden zwischen ihren Dublin-Stellen und anderen Behörden entwickeln**, um die wirksame Anwendung der neuen Vorschriften zu gewährleisten. Dazu gehört beispielsweise die Entwicklung spezifischer Methoden der Zusammenarbeit mit den Screening- und Strafverfolgungsbehörden (z. B. zur Erfassung des Ergebnisses der Sicherheitsüberprüfung während des Screenings oder des Austauschs sicherheitsrelevanter Informationen vor Durchführung einer Überstellung) und den Aufnahmebehörden (Überwachung der Anwesenheit in der Unterkunft usw.).

Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten **erwägen, ihr bestehendes IT-Fallbearbeitungssystem weiterzuentwickeln oder zu aktualisieren**, um die Integration des reformierten Dublin-Verfahrens mit den anderen Asyl- und Aufnahmeverfahren zu ermöglichen. Ein integriertes Fallbearbeitungssystem wird die Einhaltung der neuen Verpflichtungen erleichtern und die Effizienz der bestehenden Verfahren erhöhen. Es wird auch einen besseren Überblick über die verschiedenen Phasen des Verfahrens sowie eine wirksamere Zusammenarbeit

²⁸ Berichts der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Langfristige Prognose der Zu- und Abflüsse des EU-Haushalts (2024–2028) (COM(2023) 390 final).

²⁹ Siehe auch Baustein 9.

und Kommunikation zwischen den zuständigen nationalen Behörden (z. B. Asyl, Aufnahme, Rückkehr, Migration und Grenzmanagement) gewährleisten. Die Mitgliedstaaten sollten zudem die Automatisierung bestimmter Teile des Verfahrens in Erwägung ziehen, unter anderem die automatische Berechnung der geltenden Fristen, Erinnerungen an das Ende der Fristen oder Vorschläge für die nächsten Schritte im Verfahren.

- ✓ Die Mitgliedstaaten werden **aufgefordert, ein Verzeichnis der Diplome und sonstigen Befähigungsnachweise** ab Stufe 2 der Internationalen Standardklassifikation für das Bildungswesen **zu erstellen**, um die wirksame Anwendung des neuen Kriteriums für Diplome und Befähigungsnachweise zu erleichtern. Diese Bestandsaufnahme könnte auch eine Liste der Bildungseinrichtungen in den Mitgliedstaaten enthalten, die berechtigt sind, solche Diplome und Befähigungsnachweise auszustellen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass **familienbezogene Fälle in jeder Phase des Verfahrens vorrangig behandelt werden**, z. B. durch die Entwicklung spezifischer Standardarbeitsanweisungen. Die Mitgliedstaaten sollten Kooperationsvereinbarungen mit Organisationen in Erwägung ziehen, die mit der Suche nach Familienangehörigen betraut sind.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausrüstung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die zuständigen Behörden über die erforderlichen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben im Rahmen der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement wahrnehmen zu können, einschließlich ausreichender und angemessen geschulter Mitarbeiter. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten die Kapazitäten der nationalen Dublin-Stellen überprüfen und erforderlichenfalls ausbauen, damit sie all ihre Aufgaben innerhalb der neuen kürzeren Fristen erfüllen können. Die Mitgliedstaaten müssen auch ausreichende Kapazitäten sicherstellen, um die wirksame Durchführung von Überstellungsentscheidungen sicherzustellen, indem sie beispielsweise die Fluchtgefahr begrenzen³⁰, die Kommunikation zwischen den Mitgliedstaaten verbessern, die Flexibilität im zuständigen Mitgliedstaat erhöhen und den überstellenden Mitgliedstaat unterstützen³¹. Dies erfordert personelle Ressourcen und die erforderliche Logistik, z. B. spezielle Einrichtungen für Dublin-Überstellungen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass DubliNet auf nationaler Ebene aktualisiert wird, damit DubliNet betriebsbereit bleibt und den Austausch aller gemäß der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement erforderlichen Informationen ermöglicht.

Kommission

Rechtliche Verpflichtung

³⁰ Beispielsweise durch mehr Personal zur Überwachung der Anwesenheit in Unterbringungszentren oder durch die Einrichtung von Unterbringungszentren für Dublin-Überstellungen. Weitere Beispiele enthält die Unterlage SWD(2023) 390 final.

³¹ Indem sie sich beispielsweise in Bezug auf die Zahl der Überstellungen, die sie pro Tag/Monat akzeptieren können, und die Uhrzeiten, zu denen Überstellungen stattfinden können, flexibel zeigen, mehr alternative Tage für die Durchführung von Überstellungen vorsehen und Dublin-Überstellungen an verschiedenen Grenzübergangsstellen gestatten. Weitere Beispiele enthält die Unterlage SWD(2023) 390 final.

- ✓ Die Kommission wird bis September 2024 den neuen **Regelungsausschuss für die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement** einberufen, um die gemäß der Verordnung erforderlichen Durchführungsrechtsakte zu erlassen.
- ✓ Die Kommission wird **die Durchführungsbestimmungen erlassen**, die für das Funktionieren der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement erforderlich sind und die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission (im Folgenden „Dublin-Durchführungsbestimmungen“) ersetzen³².

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit der EUAA Sitzungen der **Dublin-Expertengruppe („Dublin-Kontaktausschuss“)** organisieren, um die korrekte Anwendung der neuen Bestimmungen zu erleichtern (unter anderem durch Präzisierung der Bedeutung einiger Bestimmungen), die Bereiche ermitteln, die während des Übergangszeitraums weiterer Aufmerksamkeit bedürfen, und erforderlichenfalls Leitlinien ausarbeiten. Sie wird sich bemühen, diese Sitzungen parallel zum Dublin-Netz der EUAA zu organisieren, das sich stärker mit operativen Herausforderungen befasst.
- ✓ Die Kommission plant in Zusammenarbeit mit eu-LISA und den Mitgliedstaaten eine **schrittweise Modernisierung von DubliNet**, um es an den neuen Rechtsrahmen und die Bedürfnisse der nationalen Dublin-Stellen anzupassen.
- ✓ Die Kommission wird eine gemeinsame Struktur von Verzeichnissen für Diplome und andere Befähigungsnachweise sowie Bildungseinrichtungen unterstützen, die sich auf bestehende EU-Datenbanken (z. B. <http://eter-project.com>) stützen und weitere Arbeiten im Zusammenhang mit dem Europäischen Qualifikationsrahmen und dem Europass³³ im Zusammenhang mit der Interoperabilität von Datenbanken für Befähigungsnachweise sowie mit dem Netz nationaler Zentren für akademische Anerkennung (ENIC-NARIC-Netz) durchführen.

Agenturen der EU

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Bis April 2025 (zehn Monate nach Inkrafttreten der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement) wird die EUAA eine **Vorlage für familienbezogene Fälle und Leitlinien für die Suche und Identifizierung von Familienangehörigen entwickeln**.
- ✓ Darüber hinaus wird die EUAA mit Unterstützung der Mitgliedstaaten **angepasste und umfassende Informationsbroschüren und -materialien ausarbeiten und Leitlinien für die Durchführung persönlicher Befragungen per Videokonferenz** bereitstellen.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die EUAA wird **die Funktionsweise und den Umfang ihres Netzes von Dublin-Stellen anpassen, um dem neuen System Rechnung zu tragen**, und die Leitlinien zur Unterstützung der Anwendung der neuen Verantwortlichkeitsvorschriften aktualisieren.

³² Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission vom 2. September 2003 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist.

³³ <https://europass.europa.eu/de>

- ✓ EU-LISA wird für die **technische und operative Modernisierung von DubliNet** zuständig sein. Die erste Phase (vorrangige Modernisierung) wird zwischen Mitte 2024 und Mitte 2026 laufen und die Angemessenheit der DubliNet-Formulare sicherstellen. Sie wird auch wichtige technologische und sicherheitstechnische Verbesserungen ermöglichen. In der zweiten Phase 2026-2028 werden die Automatisierung der Verfahren und die vollständige Integration in die nationalen Systeme fortgesetzt.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis September 2024 wird die Kommission den Regelungsausschuss für Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement einberufen.
- Die Kommission wird sich bemühen, bis zum 12. Juni 2025 die Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die die Dublin-Durchführungsbestimmungen ersetzen.
- Die Kommission wird sich bemühen, bis zum 12. Juni 2025 die gemäß der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement erforderlichen delegierten Rechtsakte zu erlassen.
- Bis September 2024 wird die Kommission ein Konzeptpapier zur schrittweisen Modernisierung von DubliNet herausgeben.
- Bis April 2025 wird die EUAA eine Vorlage für familienbezogene Fälle und Leitlinien für die Suche und Identifizierung von Familienangehörigen entwickeln.
- Die Mitgliedstaaten sollten der Kommission bis zum 12. März 2026 mitteilen, welche Behörden für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement zuständig sind. Kurz danach veröffentlicht die Kommission eine konsolidierte Liste dieser Behörden.



BAUSTEIN 7:

Gelebte Solidarität

Solidarität ist ein in Artikel 80 AEUV verankertes Grundprinzip der EU. Erstmals wird die EU über einen **ständigen, rechtsverbindlichen, aber flexiblen Solidaritätsmechanismus** verfügen, der gewährleistet, dass kein Mitgliedstaat, der unter Druck steht, allein gelassen wird. Er ist das Gegenstück zu den in den Bausteinen 2 und 6 beschriebenen verstärkten Verantwortlichkeitsvorschriften.

Mit der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement wird ein **Solidaritätsmechanismus mit mindestens 30 000 Umsiedlungen und einer finanziellen Unterstützung in Höhe von 600 Mio. EUR auf Unionsebene eingeführt**, die die Kommission bei der Berechnung des Bedarfs für das Jahr beachten muss. Alle Mitgliedstaaten müssen sich beteiligen, können aber bei ihren Solidaritätsmaßnahmen zwischen Umsiedlungen, finanzieller Solidarität oder alternativen Maßnahmen (Personal- oder Sachleistungen) wählen. Die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement sieht die Einrichtung eines hochrangigen EU-Solidaritätsforums unter dem Vorsitz des Mitgliedstaats vor, der den Vorsitz im Rat innehat und in dem die Zusage stattfinden sollte, sowie der Fachebene des EU-Solidaritätsforums unter dem Vorsitz des Solidaritätskoordinators, der für die Umsetzung des Jährlichen Solidaritätspools gemäß dem jährlichen Durchführungsrechtsakt des Rates zuständig sein wird.

Abbildung 3: Jährlicher Migrationsmanagementzyklus



Viele der Maßnahmen, die zur Durchführung des Jährlichen Solidaritätszyklus erforderlich sind, müssen auf Unionsebene ergriffen werden. Die Kommission wird die entsprechenden Schritte unternehmen, die für den ersten **jährlichen Migrationsmanagementzyklus** erforderlich sind, und alle erforderlichen rechtlichen, administrativen und operativen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass jeder Schritt des jährlichen Zyklus reibungslos funktioniert, einschließlich der Umsetzung des ersten Jährlichen Solidaritätspools, den der Rat Ende 2025 annehmen muss.

Auch auf **nationaler Ebene** sind Maßnahmen erforderlich. Wie bei vielen der vorherigen Bausteine können die Kommission und die Mitgliedstaaten bestehende Verfahren nutzen und dabei auf den bisherigen Erfahrungen mit Ad-hoc- Solidaritätsmechanismen

aufbauen. Insbesondere die Durchführung des freiwilligen Solidaritätsmechanismus seit 2022³⁴ ist eine Inspirationsquelle für die Kommission und die Mitgliedstaaten in Bezug auf Verfahren, praktische Erfahrungen und Erfahrungen bei der Durchführung des Solidaritätsprinzips – sowohl bei der Umsiedlung von Personen, die internationalen Schutz beantragen, als auch bei der finanziellen Solidarität. Diese Erfahrungen und Investitionen sollten bei der Durchführung der Verpflichtungen im Rahmen dieses Bausteins berücksichtigt werden.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und erforderlichenfalls anpassen, um die wirksame Anwendung der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement zu gewährleisten.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Beschlussfassungsverfahren und -strukturen für die Teilnahme am jährlichen Migrationsmanagementzyklus festlegen, indem sie beispielsweise einen **nationalen Koordinator** benennen und einen **nationalen Koordinierungsmechanismus** einrichten. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten das interne Verfahren festlegen, nach dem sie entscheiden, wie sie zur Solidarität beitragen und rechtzeitig **Zusagen auf dem hochrangigen EU-Solidaritätsforum Zusagen machen**. Die Konsultation auf nationaler Ebene wird auch in den Konsultationsprozess der Kommission einfließen, der der Annahme des Vorschlags der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt des Rates vorausgeht.
- ✓ Die Mitgliedstaaten werden auch Verfahren benötigen, um **die erforderlichen Informationen und Daten zu erheben und der Kommission zu übermitteln**, damit sie den Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsbericht innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fristen erstellen kann (die Berichterstattung ist bis zum 1. Juni und eine Aktualisierung ab 2025 bis zum 1. September vorzulegen). Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Standardarbeitsanweisungen und Koordinierungsstrukturen entwickeln.
- ✓ Mitgliedstaaten, die sich für eine Umsiedlung entscheiden oder davon profitieren, müssen die in der Verordnung festgelegte Frist von 1,5 Monaten einhalten, um das Umsiedlungsverfahren abzuschließen (das mit der Übermittlung der einschlägigen Informationen an den Umsiedlungsmitgliedstaat beginnt). Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten Standardarbeitsanweisungen und interne Arbeitsabläufe festlegen. Diese Arbeitsabläufe müssen die Ermittlung von Personen, die für eine Umsiedlung in Betracht kommen, durch Prüfung aller relevanten Faktoren, wie etwa das Bestehen wichtiger Verbindungen zwischen der betreffenden Person und dem Umsiedlungsmitgliedstaat, sowie Informationen über die Verfahren sowie die Gewährleistung des Kindeswohls und der damit verbundenen Garantien umfassen. Diese Verfahren müssen auch

³⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_de; Website des französischen Vorsitzes des Rates der Europäischen Union 2022 (22. Juni 2022). *Die erste Etappe der schrittweisen Durchführung des europäischen Migrations- und Asylpakets: Funktionsweise eines freiwilligen Solidaritätsmechanismus*.

Sicherheitskontrollen und die Übermittlung sicherheitsrelevanter Informationen durch die begünstigten Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls die Sicherheitsüberprüfung durch den Umsiedlungsmitgliedstaat umfassen.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausriistung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten und die EU-Agenturen müssen die **erforderlichen Ressourcen sicherstellen, um hochwertige und zeitnahe Beiträge für den Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsbericht zu liefern**, dessen Vorlage bis zum 1. Juni und eine Aktualisierung ab 2025 bis zum 1. September erfolgen muss, einschließlich der Teilnahme an den wichtigsten Sitzungen des EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetzes für Migration³⁵, die ab 2025 im Juli und im September stattfinden werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **die erforderlichen Kapazitäten entwickeln, um ihren Solidaritätsbedarf** und spezifische Unterstützungsmaßnahmen durch Finanzbeiträge oder Sachleistungen **zu ermitteln**, sie der Fachebene des EU-Solidaritätsforums vorzulegen und anschließend sicherzustellen, dass solche finanziellen oder Sachleistungen tatsächlich abgerufen werden können.
- ✓ Sowohl die **begünstigten als auch die beitragenden Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen Kapazitäten für die Durchführung von Umsiedlungen** (siehe auch vorheriger Baustein 6) **sicherstellen**, wenn sie sich für diese Maßnahme entscheiden oder davon profitieren. Dies bedeutet, dass die erforderlichen Ressourcen und ausreichendes kompetentes Personal, auch in den Dublin-Stellen und für zusätzliche Sicherheitskontrollen, sichergestellt werden müssen; Aufbau der erforderlichen Infrastruktur und Beschaffung der Ausrüstung, die für die Durchführung der Umsiedlungen innerhalb der vorgeschriebenen Frist erforderlich ist. Die Mitgliedstaaten sollten die Abdeckung durch ein Fallbearbeitungssystem sowie Transport- und Aufnahmekapazitäten, einschließlich Umsiedlungszentren und (Fern-)Befragungseinrichtungen, sicherstellen.

Kommission

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die Kommission wird den **ersten Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsbericht** bis zum 15. Oktober 2025 auf der Grundlage quantitativer und qualitativer Daten und von Informationen der Mitgliedstaaten und der Agenturen der Union annehmen. Dies wird ein Lagebild des Bereichs Migration und Asyl vermitteln und als Frühwarn- und Sensibilisierungsinstrument dienen.
- ✓ Bis zum 15. Oktober 2025 wird die Kommission ferner den **ersten Durchführungsrechtsakt der Kommission** erlassen, **in dem festgelegt wird, welche Mitgliedstaaten unter Migrationsdruck stehen, der Gefahr eines Migrationsdrucks ausgesetzt sind oder sich in einer ausgeprägten Migrationslage befinden**, sowie den ersten **Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsrechtsakt des Rates zur Einrichtung des Jährlichen Solidaritätspools** annehmen.
- ✓ Die Kommission wird den ersten **Solidaritätskoordinator** ernennen, der die **Fachebene des EU-Solidaritätsforums** einrichten und einberufen wird. Die

³⁵ Empfehlung (EU) 2020/1366 der Kommission vom 23. September 2020 über einen Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (Vorsorge- und Krisenplan für Migration).

bestehende Solidaritätsplattform „Paket“ wird zur Fachebene des Solidaritätsforums übergehen.

- ✓ Die Kommission wird den **Regelungsausschuss für die Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement** einberufen (siehe Baustein 6) und die **beiden Durchführungsrechtsakte über die Funktionsweise der Solidarität** erlassen. Der erste betrifft die einheitlichen Bedingungen für die Erstellung und Übermittlung von Informationen und Dokumenten zum Zwecke der Umsiedlung, auch im Zusammenhang mit Sicherheitskontrollen. Der zweite betrifft die Vorschriften für die Handhabung der Finanzbeiträge.
- ✓ In Zusammenarbeit mit der EUAA wird die Kommission auch Instrumente bereitstellen, mit denen die umzusiedelnden Personen ermittelt und mit dem beitragenden Mitgliedstaat abgeglichen werden können, um sicherzustellen, dass der begünstigte Mitgliedstaat seiner Verpflichtung nachkommt, dem Bestehen aussagekräftiger Verbindungen zwischen der betreffenden Person und dem Übernahmemitgliedstaat Rechnung zu tragen, auch im Hinblick auf die von diesem Mitgliedstaat geäußerten zumutbaren Präferenzen.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission wird **im Jahr 2024 einen Probelauf (dry-run) des Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsberichts** durchführen, um mögliche Lücken bei Daten und Informationen sowie Mängel im Verfahren zu antizipieren und zu beheben. Um eine kritische Konsolidierung der erforderlichen Daten und Analysen sicherzustellen, wird die Kommission das **Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration** in vollem Umfang nutzen.
- ✓ Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit der EUAA eine **Reihe von Expertensitzungen der Kommission** (den erweiterten „Dublin-Kontaktausschuss“) organisieren, um die korrekte Anwendung des neuen Systems zu erleichtern (unter anderem durch die Präzisierung der Bedeutung einiger Bestimmungen), die Bereiche ermitteln, die im Übergangszeitraum weiterer Aufmerksamkeit bedürfen, und die Ermittlung und Verbreitung bewährter Verfahren koordinieren.

Agenturen der EU

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die EUAA, Frontex, Europol und die FRA müssen relevante Daten und Informationen von den Mitgliedstaaten sammeln und der Kommission innerhalb der in der Verordnung vorgesehenen Fristen ihre Beiträge zur Ausarbeitung des Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsbericht übermitteln.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die EUAA wird Vorlagen und Verfahren für Solidaritätszusagen und -beiträge ausarbeiten.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis zum 30. Oktober 2024 wird die Kommission den Probelauf für den Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsbericht abschließen und dem EU-Vorsorge- und Krisenmanagementnetz für Migration die Ergebnisse vorlegen.
- Bis Anfang 2025 wird die Kommission den Solidaritätskoordinator ernennen und die für die wirksame Wahrnehmung der Aufgaben erforderlichen Ressourcen

bereitstellen.

- Bis Anfang Mai 2025 wird die Kommission die Mitgliedstaaten und EU-Agenturen um die erforderlichen Informationen ersuchen, damit der erste jährliche Migrationsmanagementzyklus am 1. Juni 2025 beginnen kann.
- Die Kommission wird sich bemühen, bis zum 12. Juni 2025 die beiden Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die in Bezug auf Solidarität (für Umsiedlungen bzw. Finanzbeiträge) vorgesehen sind.



BAUSTEIN 8:

Vorsorge, Notfallplanung und Krisenreaktion

Um besser auf künftige Herausforderungen reagieren zu können, umfasst der neue Rechtsrahmen mehrere neue und ergänzende Maßnahmen, um EU-weit Vorsorge, Notfallplanung und Krisenreaktion zu gewährleisten. Diese Komponente sollte dazu beizutragen, die Resilienz mit Blick auf Migrationsgeschehen zu stärken und die Risiken von Krisensituationen zu verringern.

Der Grad der Vorsorge und der Notfallplanung sind wichtige Elemente, um einen Mitgliedstaat als „gut vorbereitet“ zu betrachten. Sie sind eng mit der Aufrechterhaltung angemessener Aufnahmesysteme in der gesamten EU verbunden (siehe Baustein 3) und daher von wesentlicher Bedeutung für das ordnungsgemäße Funktionieren der Verpflichtungen im Zusammenhang mit Verantwortlichkeiten (siehe Baustein 6). Ein Mitgliedstaat kann nicht als gut vorbereitet angesehen werden, wenn keine Notfallplanung vorliegt, was sich wiederum auf die Möglichkeit des Mitgliedstaats auswirken kann, Solidarität oder Kürzungen von Solidaritätsbeiträgen in Anspruch zu nehmen (Baustein 7). In diesem Sinne muss der Jährliche Europäische Asyl- und Migrationsbericht als erster Schritt des jährlichen Migrationsmanagementzyklus Informationen über den Stand der Vorsorge in der Union und in den Mitgliedstaaten enthalten. Die Vorsorge und Notfallplanung wird auch eine rasche, effiziente und koordinierte Reaktion im Falle einer Migrationskrise unter Berücksichtigung geografischer Besonderheiten, einschließlich Grenzregionen, unterstützen.

Die Vorsorge umfasst die Zuweisung der erforderlichen personellen, materiellen und finanziellen Ressourcen und Infrastrukturen, um das Funktionieren der Asyl- und Migrationssysteme zu gewährleisten, sowie die Koordinierung zwischen den zuständigen Behörden auf nationaler und EU-Ebene.

Die in der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgeschriebene Notfallplanung ist Teil der Vorsorge. Ziel dieser Notfallplanung sind der Aufbau und die Aufrechterhaltung widerstandsfähigerer Aufnahmesysteme in der gesamten EU, die auch in Krisensituationen effizient funktionieren können. Aus diesem Grund ist es von entscheidender Bedeutung, dass diese Notfallpläne auch Asylverfahren abdecken (siehe Baustein 4). Wenn es keine Notfallmaßnahmen für die Bearbeitung von Asylanträgen gibt, würde sich die Belastung der Aufnahmesysteme in Druck- oder Krisensituationen nur noch verschärfen. Die Aufnahme von Asylverfahren in die nach der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen erforderlichen Notfallpläne für die Aufnahme wird auch Synergien zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren erleichtern und sicherstellen, dass die Verfahren gestrafft werden und dass die erforderlichen Maßnahmen getroffen werden. Diese Notfallpläne müssen regelmäßig (mindestens alle drei Jahre) bewertet und überprüft werden.

Gleichzeitig sollten die im Rahmen der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement auszuarbeitenden nationalen Strategien, auch wenn sie einen breiteren Anwendungsbereich haben, die neu eingeführten Verpflichtungen zur Notfallplanung in kohärenter und komplementärer Weise zu den bestehenden Verpflichtungen in den Bereichen Grenzmanagement und Rückkehr umfassen (siehe Bausteine 2 und 5).

Operativ bietet der Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration (der Vorsorge- und Krisenplan für Migration) in seinen beiden Phasen (Überwachung und Vorsorge einerseits und Krisenmanagement andererseits) über das Vorsorge- und

Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration einen partizipativen Rahmen für die Überwachung und Antizipation von Migrationsströmen und Migrationslagen, den Aufbau von Resilienz und die Organisation einer koordinierten Reaktion auf eine Migrationskrise. Den EU-Agenturen kommt auch eine Schlüsselrolle zu, wenn es darum geht, im Einklang mit ihren jeweiligen Mandaten gezielte Unterstützung anzubieten sowie Vorsorge und Notfallplanung zu überwachen.

Die Arbeiten im Rahmen dieses Bausteins fließen auch in die Entwicklung eines **sektorübergreifenden, gefahrenübergreifenden und gesamtgesellschaftlichen Ansatzes für Vorsorge und Krisenreaktion** auf EU- Ebene auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom März 2024 ein.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und erforderlichenfalls anpassen. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten die einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen in Bezug auf die Notfallplanung umsetzen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen bis April 2025 (innerhalb von zehn Monaten nach Inkrafttreten der neuen Richtlinie über Aufnahmebedingungen) **ationale Notfallpläne für Aufnahme** (und Asyl) unter Verwendung der neu entwickelten EUAA-Vorlage erstellen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die erforderlichen administrativen Vorkehrungen treffen, um die Ausarbeitung, Annahme, Durchführung und **regelmäßige Überprüfung umfassender Notfallpläne für Migration und Asyl** zu unterstützen. Dies könnte die Einrichtung interministerieller Koordinierungsstrukturen umfassen, die die Arbeitsbereiche für verschiedene Notfallpläne auf verschiedenen Rechtsgrundlagen (Grenzen, Aufnahme, Asyl usw.) zusammenführen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen auch sicherstellen, dass einschlägige **Informationen über die Vorsorge** innerhalb der in der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement festgelegten Fristen für die Zwecke der Erstellung des Jährlichen Europäischen Asyl- und Migrationsberichts **gesammelt und ausgetauscht werden** (siehe Baustein 7).

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausstattung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, **Systemüberprüfungen durchzuführen, um die operative Vorsorge und die Notfallplanung zu unterstützen**, damit die relevanten Kapazitäten im Bedarfsfall wirksam erhöht und gesenkt werden können. Die Mitgliedstaaten sollten daher die erforderlichen Ressourcen prüfen, z. B. in Bezug auf geschultes Personal, IT und sonstige Ausrüstung sowie Empfangs-, Logistik- und umfassendere Infrastrukturen.

Kommission

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Kommission und die EUAA werden die Mitgliedstaaten bei der **Ausarbeitung und Überprüfung ihrer nationalen Notfallpläne für Aufnahme und Asyl** auf Ersuchen der Mitgliedstaaten unterstützen und den Austausch von

bewährten Verfahren und Wissen im Rahmen des Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration erleichtern.

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die EUAA wird eine **Vorlage für die nationalen Notfallpläne für Aufnahme und Asyl** ausarbeiten, die derzeit für das vierte Quartal 2024 vorgesehen ist, und die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung und Überprüfung ihrer Notfallpläne unterstützen, wenn die Mitgliedstaaten darum ersuchen.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis Ende 2024 wird die EUAA eine Vorlage für Notfallpläne entwickeln.
- Bis zum 12. April 2025 verabschieden die Mitgliedstaaten ihre nationalen Notfallpläne und teilen sie der EUAA mit.



BAUSTEIN 9:

Neue Garantien für Personen, die internationalen Schutz beantragen, und schutzbedürftige Personen sowie verstärkte Überwachung der Grundrechte

In dem Paket werden **wichtige Garantien und Schutzvorkehrungen für Personen, die internationalen Schutz beantragen, und Personen mit besonderen Bedürfnissen**, insbesondere Minderjährige und Familien mit Kindern oder alleinstehende Frauen und Mütter, festgelegt und weiter präzisiert. In allen neuen Rechtsakten sind neue und erweiterte Rechte vorgesehen. Diese werden in diesem übergreifenden Baustein zusammengefasst.

Die **Durchführung dieser Rechte, Garantien und Schutzvorkehrungen dient dem Schutz der Menschenwürde und gewährleistet ein echtes und wirksames Recht auf Asyl**, auch für die schutzbedürftigsten Personen, sowie den Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen. Diese Garantien und Schutzvorkehrungen dienen dem Schutz der Grundrechte im Einklang mit der EU-Charta. Gleichzeitig tragen sie auch dazu bei, die Integrität der Verfahren in allen Bausteinen zu schützen.

Diese Rechte, Garantien und Schutzvorkehrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- **Neue und gestärkte Informationsrechte für Personen, die internationalen Schutz beantragen**, in den neuen Rechtsakten, damit die Antragsteller ihre Rechte und Pflichten sowie die Folgen der Nichteinhaltung ihrer Verpflichtungen rechtzeitig verstehen können. Die Bereitstellung von Informationen ist für die Anwendung der Vorschriften zur Bekämpfung des Missbrauchs durch Antragsteller erforderlich. Die Informationen müssen unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Profils des Antragstellers bereitgestellt werden.
- **Ein neues Recht auf kostenlose Rechtsberatung für Personen, die internationalen Schutz beantragen, in der Verwaltungsphase des Verfahrens**. Dies gilt für alle Verwaltungsverfahren, einschließlich des Grenzverfahrens und des Verfahrens zur Bestimmung der Zuständigkeit des Mitgliedstaats für einen Antrag auf internationalen Schutz. Alle Antragsteller haben weiterhin das Recht, sich in der Berufungsphase durch einen Rechtsbeistand unterstützen und vertreten zu lassen.
- **Frühere Ermittlung von Schutzbedürftigkeit** und besonderen Verfahrens- und Aufnahmebedürfnissen mit klareren Fristen für erste und individuelle Bewertungen sowie rasche Folgemaßnahmen für Opfer von Folter und Gewalt.
- **Stärkere Schutzvorkehrungen, um sicherzustellen, dass die Inhaftnahme nach einer individuellen Bewertung als letztes Mittel eingesetzt wird**, wobei Garantien vorgesehen sind, wenn die physische oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährdet ist (wenn die Inhaftnahme von Antragstellern mit besonderen Bedürfnissen bei der Aufnahme ihre physische oder psychische Gesundheit ernsthaft gefährden würde, können diese Antragsteller nicht in Haft genommen werden).
- **Neue Schutzvorkehrungen für Minderjährige**: Bei der Durchführung des Pakets müssen die Mitgliedstaaten stets sicherstellen, dass der Schutz von Kindern im

Mittelpunkt steht, insbesondere, dass das Wohl des Kindes die vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten sein muss³⁶.

Darüber hinaus sehen die Instrumente des Pakets neue Schutzvorkehrungen für Minderjährige vor, wie nachstehend dargelegt.

Für alle unbegleiteten Minderjährigen sollte rasch – mit verstärkten Schulungsstandards – ein Vertreter ernannt werden, um die uneingeschränkte Achtung der Interessen des Kindes, einschließlich seines Wohlergehens, zu gewährleisten (ein vorübergehender Vertreter, auch für die Abnahme der Fingerabdrücke,³⁷ und ein ständiger Vertreter innerhalb von 15 Tagen nach Antragstellung, mit einem Vertreter für 30 unbegleitete Minderjährige). Wird der unbegleitete Minderjährige zu einer Person mit Anspruch auf internationalen Schutz, gelten weitere Garantien in Bezug auf Vormunde (Anforderungen an Vormunde, wobei jeder Vormund eine verhältnismäßige und begrenzte Zahl unbegleiteter Minderjähriger vertritt, Möglichkeit, Beschwerde gegen den Vormund einzulegen, Überwachung und Kontrolle der Vormunde).

Das Paket sieht auch verstärkte Schutzvorkehrungen für unbegleitete Minderjährige im Zusammenhang mit dem Grenzverfahren vor. Sie sind automatisch von dem Verfahren ausgenommen, es sei denn, sie stellen aus schwerwiegenden Gründen eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung dar. In diesem Fall müssen jedoch alle Verfahrens- und Aufnahmerechte für unbegleitete Minderjährige gelten, einschließlich der automatischen aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs im Falle eines abgelehnten Asylantrags.

Für alle Minderjährigen: neue Bestimmungen, um zu verhindern, dass Kinder verschwinden (Fingerabdruck ab dem Alter von sechs Jahren), und stärkere Schutzvorkehrungen, um Alternativen zur Inhaftnahme zu gewährleisten (da Kinder in der Regel nicht in Haft genommen werden sollten), die Sichtweise der Kinder zu berücksichtigen und kinderfreundliche Informationen bereitzustellen.

Es wird eine Verpflichtung zu einem multidisziplinären Ansatz für die Altersbestimmung eingeführt, um den Einsatz von in die Privatsphäre eingreifenden medizinischen Untersuchungen so gering wie möglich zu halten, wenn die erste multidisziplinäre Beurteilung nicht schlüssig ist. Der Zugang zu Bildung muss für alle Kinder so bald wie möglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach der Stellung eines Asylantrags, gewährleistet werden, während der Zugang zur Gesundheitsversorgung dem von minderjährigen Staatsangehörigen entsprechen muss.

Darüber hinaus ist in Fällen, in denen Familien mit Kindern dem Grenzverfahren unterliegen, der Prüfung der Anträge Minderjähriger und ihrer Familienangehörigen Vorrang einzuräumen und die Aufnahmeeinrichtungen für Minderjährige und ihre Familienangehörigen müssen ihren Bedürfnissen entsprechen, wobei die Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen uneingeschränkt zu beachten ist.

— **Recht auf Verbleib und Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf:** Eine Person hat das Recht, in den Mitgliedstaaten zu verbleiben, in denen der Antrag in der

³⁶ Im Einklang mit der Empfehlung der Kommission zur Entwicklung und Stärkung eines integrierten Kinderschutzsystems zum Wohl des Kindes, C(2024) 2680 final.

³⁷ Unbegleitete Minderjährige sollten während der gesamten Erfassung ihrer biometrischen Daten von einem Vertreter oder, wenn kein Vertreter benannt wurde, einer Person, die dafür geschult ist, das Wohl und das allgemeine Wohlergehen des Kindes zu sichern, begleitet werden. Die derart geschulte Person sollte nicht der für die Erfassung der biometrischen Daten zuständige Beamte sein, sie sollte unabhängig handeln und sie sollte weder von dem für die Erfassung der biometrischen Daten zuständigen Beamten noch von der dafür zuständigen Stelle Anweisungen erhalten.

Verwaltungsphase des Verfahrens bearbeitet wird. Die Ausnahmen von diesem Recht sind klar umrissen. Im Falle einer negativen Entscheidung hat eine Person das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf, der eine umfassende Ex-nunc-Prüfung zumindest vor einem erstinstanzlichen Gericht in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ermöglichen würde. Der Rechtsbehelf kann automatisch aufschiebende Wirkung haben, d. h. die Person hat das Recht auf Verbleib während der Dauer des Rechtsbehelfs, mit klar definierten Ausnahmen. Eine dieser Ausnahmen ist das Grenzverfahren, bei dem Rechtsbehelfe in der Regel keine automatische aufschiebende Wirkung haben, die Person jedoch das Recht hat, bei einem Gericht das Recht auf Verbleib für die Dauer des Rechtsbehelfs zu beantragen.

— **Unabhängiger Mechanismus für die Überwachung der Grundrechte** während der Screening-Phase und des Asylverfahrens an der Grenze. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten einen wirksamen Mechanismus zur Untersuchung mutmaßlicher Verstöße gegen die Grundrechte vorsehen, um Opfern den Zugang zur Zivil- oder Strafgerichtsbarkeit zu ermöglichen.

Der nationale unabhängige Überwachungsmechanismus muss die Einhaltung des Unionsrechts und des Völkerrechts in Bezug auf den Zugang zum Asylverfahren, den Grundsatz der *Nichtzurückweisung*, das Wohl des Kindes und die einschlägigen Vorschriften über die Inhaftnahme während des Screenings und des Asylverfahrens an der Grenze überwachen. Er muss sicherstellen, dass begründete Vorwürfe der Verletzung der Grundrechte wirksam behandelt werden und dass erforderlichenfalls Untersuchungen zu solchen Vorwürfen durchgeführt werden.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus muss seine Aufgaben auf der Grundlage von Vor-Ort-Kontrollen und stichprobenartigen und unangekündigten Kontrollen wahrnehmen und Zugang zu allen relevanten Orten, einschließlich Aufnahme- und Hafteinrichtungen, haben. An dem Überwachungsmechanismus können einschlägige internationale und nichtstaatliche Organisationen beteiligt sein, oder, falls diese Organisationen nicht beteiligt sind, muss der unabhängige Überwachungsmechanismus enge Verbindungen zu ihnen herstellen und pflegen. Die Überwachungsstellen sind befugt, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten auszusprechen, und ihre Ergebnisse können für Verfahren auf nationaler und EU-Ebene relevant sein³⁸.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und erforderlichenfalls anpassen, um die wirksame Anwendung der neuen Rechte und Schutzvorkehrungen sicherzustellen. Bei der Überprüfung ihrer nationalen Rechtsrahmen müssen die Mitgliedstaaten Anpassungen in Erwägung ziehen, um die wirksame Anwendung des neuen Rechts auf unentgeltliche Rechtsberatung für Antragsteller in allen Verfahren (im Rahmen des Anwendungsbereichs und der Bedingungen der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement und der Asylverfahrensverordnung), einschließlich des Grenzverfahrens und des Verfahrens zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Mitgliedstaats, sicherzustellen. Wenn der Mitgliedstaat bereits unentgeltliche

³⁸ Artikel 10 Absatz 2 der Screening-Verordnung.

Rechtsberatung und -vertretung auch während der Verwaltungsphase für alle Verfahren bereitstellt, sind Anpassungen seiner Systeme nicht erforderlich.

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der nationale Rechtsrahmen **Alternativen für die Inhaftnahme, einschlägige Garantien zum Schutz von Kindern**, einschließlich Bestimmungen zur Gewährleistung **der wirksamen Anwendung der neuen multidisziplinären Altersbeurteilung**, sowie verstärkte Schutzvorkehrungen **für die Vertretung und Vormundschaft unbegleiteter Minderjähriger** vorsieht.

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen den **Rechtsrahmen für einen unabhängigen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte für das Screening und das Verfahren an der Grenze schaffen**, der den Anforderungen der Screening-Verordnung und der Asylverfahrensverordnung entspricht. Wenn die Mitgliedstaaten bereits über einen Mechanismus zur Überwachung der Grundrechte verfügen, muss der Rechtsrahmen dessen Unabhängigkeit sowie den Anwendungsbereich, die Aufgaben und die Befugnisse, die in der Screening-Verordnung und in der Asylverfahrensverordnung festgelegt sind, gewährleisten. Darüber hinaus müssen die Mitgliedstaaten einschlägige Bestimmungen nach nationalem Recht erlassen, um mutmaßliche Verstöße gegen die Grundrechte im Zusammenhang mit dem Screening zu untersuchen und gegebenenfalls die Einleitung von zivil- oder strafrechtlichen Verfahren in Fällen der Missachtung oder Durchsetzung der Grundrechte sicherzustellen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **Informationsmaterial ausarbeiten** und sicherstellen, dass die Antragsteller ihre Rechte und Pflichten während der gesamten Verfahren und während der Aufnahme rechtzeitig verstehen können. In diesem Zusammenhang sollten die Mitgliedstaaten Arbeitsabläufe und Verfahren für die korrekte Bereitstellung von Informationen überprüfen oder erforderlichenfalls entwickeln. Die Bereitstellung von Informationen muss an die Besonderheiten des Profils des Antragstellers angepasst werden, z. B. an die Schutzbedürftigkeit sowie an die Verfahrens- und Aufnahmebedürfnisse (z. B. wenn der Antragsteller eine bestimmte Behinderung hat oder ein Kind oder Opfer von Menschenhandel oder Gewalt ist) und die Rechte und Pflichten des Antragstellers in einfacher Sprache erläutern. Die Arbeitsabläufe sollten eine Bestätigung der eingegangenen Informationen umfassen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die **bestehenden Vorgehensweisen und Standardarbeitsanweisungen überprüfen und anpassen**, wenn dies für die **frühzeitige Ermittlung und Weiterverfolgung spezifischer Verfahrens- oder Aufnahmebedürfnisse** erforderlich ist, um die neuen Fristen einzuhalten (d. h. die Bewertung der besonderen Bedürfnisse bei der Aufnahme und der besonderen Verfahrensbedürfnisse muss innerhalb von 30 Tagen nach Antragstellung abgeschlossen werden).

In diesem Zusammenhang müssen die Mitgliedstaaten auch dafür sorgen, dass die **erforderlichen Verwaltungsverfahren** (z. B. geeignete Informationsströme zwischen den zuständigen Behörden) vorhanden sind, um das Verfahren an der Grenze nicht oder nicht mehr auf Antragsteller mit besonderen Verfahrens- und Aufnahmebedürfnissen anzuwenden, die im Grenzverfahren nicht berücksichtigt werden können, auch wenn dies aus gesundheitlichen Gründen gerechtfertigt ist.

Bei **Familien mit Kindern** müssen die Verwaltungsverfahren auch die Verpflichtung umfassen, Familien mit Kindern in den in der

Asylverfahrensverordnung vorgesehenen Fällen die Priorität zu entziehen (es sei denn, sie stellen aus schwerwiegenden Gründen eine Gefahr für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung eines Mitgliedstaats dar).

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten spezifische Anweisungen oder Protokolle entwickeln, um **Alternativen zur Inhaftnahme** zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Inhaftnahme nicht automatisch erfolgt, auch durch die ordnungsgemäße Durchführung individueller Bewertungen und die Anwendung wirksamer Alternativen zur Inhaftnahme. Die Mitgliedstaaten müssen die erforderlichen rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die neuen Fristen für die gerichtliche Überprüfung von Haftentscheidungen eingehalten werden (spätestens 15 Tage oder in Ausnahmefällen spätestens 21 Tage nach Beginn der Haft).

Kinder dürfen grundsätzlich nicht in Haft genommen werden. Daher müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der spezifischen Anweisungen oder Protokolle für die Inhaftnahme sicherstellen, dass Kinder nur unter außergewöhnlichen Umständen, wenn dies unbedingt erforderlich ist, als letztes Mittel und für den kürzestmöglichen Zeitraum in Haft genommen werden, nachdem festgestellt wurde, dass weniger einschneidende alternative Maßnahmen nicht wirksam angewandt werden können, und nachdem festgestellt wurde, dass die Inhaftnahme ihrem Wohl dient.

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen bestehende Verfahren überprüfen oder neue Verfahren entwickeln, um den Zugang zu **kostenloser Rechtsberatung** zu gewährleisten (sofern der Mitgliedstaat diese kostenlose Rechtsberatung nicht bereits anbietet) im Einklang mit den Zugangsbedingungen der Asylverfahrensverordnung und der Verordnung über Asylmigrationsmanagement. Wenn der Mitgliedstaat bereits während der Verwaltungsphase unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung für alle Verfahren bereitstellt, sind Anpassungen seiner Systeme nicht erforderlich.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **Arbeitsabläufe, Protokolle und Verfahren überprüfen oder einführen, um sicherzustellen, dass das Wohl des Kindes** in allen Phasen des Verfahrens einzeln bewertet und priorisiert wird, wobei die Empfehlung der Kommission für spezifische Maßnahmen zum Schutz minderjähriger Migranten zu berücksichtigen ist³⁹; insbesondere sollte ein integriertes Fallverwaltungssystem in Synergie mit nationalen Kinderschutzdiensten, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen gewährleistet werden, insbesondere bei der operativen Unterstützung und den Überwachungsprozessen; es sollte sichergestellt werden, dass alle einschlägigen Verfahren und Aufnahmesysteme so angepasst werden, dass das Alter, die Bedürfnisse und die Gefährdung von Kindern vorrangig berücksichtigt werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die **Standardarbeitsanweisungen für die Altersbestimmung überprüfen und anpassen**, um die neue multidisziplinäre Altersbestimmung anzuwenden. Der EUAA-Praxisleitfaden zur Altersbestimmung⁴⁰ kann nützliche Elemente für die Entwicklung solcher Verfahren liefern.

³⁹ C(2024) 2680 final.

⁴⁰ [Praxisleitfaden für die Altersbestimmung| European Union Agency for Asylum \(europa.eu\)](https://europa.eu/europa/sites/europa/files/2024-03/praxisleitfaden-fuer-die-altersbestimmung_en.pdf)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen auch dafür sorgen, dass die **erforderlichen Verwaltungsverfahren vorhanden sind, um unbegleitete Minderjährige vom Verfahren an der Grenze auszuschließen** (es sei denn, sie werden aus schwerwiegenden Gründen als Gefahr für die nationale Sicherheit und die öffentliche Ordnung eines Mitgliedstaats angesehen).
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **ihre Systeme zur Ernennung von Vertretern für unbegleitete Minderjährige sowie die Arbeitsabläufe und Verfahren zur frühzeitigen Ermittlung und Bewertung ihres Bedarfs** unter Berücksichtigung der neuen Qualitäts- und Überwachungsanforderungen für die Vertreter und der neuen Fristen **überprüfen**. Sie sollten auch ihre Systeme für die Bestellung von Vormunden überprüfen, um sicherzustellen, dass die neuen Anforderungen der Anerkennungsverordnung (erforderliche Fachkenntnisse, Vertraulichkeitsvorschriften, überprüfte Aufzeichnungen) und die neuen Aufsichts- und Überwachungsanforderungen erfüllt werden. Außerdem müssen sie (wenn nicht bereits) die erforderlichen Verfahren und Verwaltungsstrukturen einrichten, um sicherzustellen, dass unbegleitete Minderjährige Beschwerden gegen ihren bestellten Vormund einreichen können.

Kapazitäten (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausriistung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen für **ausreichende Kapazitäten sorgen, um die spezifischen Bedürfnisse der Antragsteller zu ermitteln** und in der Lage zu sein, diesen spezifischen Bedürfnissen in allen Phasen des Verfahrens und bei der Aufnahme gerecht zu werden. In Bezug auf die Infrastruktur erfordert dies, dass die Mitgliedstaaten über eine ausreichende Unterbringung verfügen, die den spezifischen Bedürfnissen der Antragsteller entspricht. Dies erfordert auch ausreichend und angemessen geschultes Personal, darunter Sozialarbeiter, Dolmetscher, medizinisches Personal, Kinderschutzbeauftragte usw.

Wenn **Familien mit Kindern** (oder unbegleiteten Minderjährigen) dem Verfahren an der Grenze unterliegen, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Aufnahmeeinrichtungen nach Prüfung des Kindeswohls ihren Bedürfnissen angemessen sind und dass sie einen Lebensstandard aufweisen, der der physischen, psychischen, seelischen, moralischen und sozialen Entwicklung des Minderjährigen angemessen ist, wobei die Anforderungen der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen uneingeschränkt zu beachten sind.

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten über ausreichende Kapazitäten verfügen, um Alternativen zur **Inhaftnahme** umzusetzen und deren Wirksamkeit zu maximieren.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen **Kapazitäten für kostenlose Rechtsberatung** in allen Verfahren schaffen, sei es direkt oder durch Dienstleistungsvereinbarungen mit qualifizierten Dritten. Dies bietet auch die Gelegenheit, bestehende Kapazitätslücken in Bezug auf unentgeltliche Rechtsberatung und -vertretung in der Berufungsphase zu ermitteln und zu schließen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sie über **ausreichende Kapazitäten verfügen, um alle Garantien für Kinder**, einschließlich unbegleiteter Minderjähriger, **zu gewährleisten**. Angesichts der erheblichen Zunahme der Garantien, die in allen Instrumenten des Pakets enthalten sind, sollten die Mitgliedstaaten die bestehenden Kapazitäten sorgfältig überprüfen und ernsthaft in Erwägung ziehen, ihre nationalen Kinderschutzdienste zu stärken. Während des gesamten Prozesses muss ausreichend und angemessen geschultes Personal zur Verfügung stehen, um das Kindeswohl zu bewerten und

Folgemaßnahmen zu treffen, wobei der Schutz von Kindern und die multidisziplinäre Unterstützung während des gesamten Prozesses zu gewährleisten sind.

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen über **ausreichende Kapazitäten verfügen, um sicherzustellen, dass alle antragstellenden Kinder innerhalb von zwei Monaten nach Stellung des Asylantrags Zugang zu Bildung haben**. Die Aufnahmeeinrichtungen und -infrastrukturen müssen möglicherweise entsprechend angepasst werden.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass **ausreichend qualifizierte Fachkräfte für den multidisziplinären Charakter der Altersbestimmung zur Verfügung stehen** (einschließlich Kinderärzte, Psychologen, Sozialarbeiter usw.). Der oben genannte Praxisleitfaden der EUAA zur Altersbestimmung kann nützliche Elemente für die Ermittlung des Personalbedarfs liefern.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass **innerhalb der neuen Fristen** (so bald wie möglich und innerhalb von 15 Tagen nach Antragstellung) und unter Einhaltung des maximalen Verhältnisses (ein Vertreter pro 30 unbegleitete Minderjährige) **ausreichend qualifizierte Vertreter für unbegleitete Minderjährige benannt werden können**⁴¹. Die Mitgliedstaaten müssen auch dafür sorgen, dass eine angemessene Zahl **langfristiger Vormunde für unbegleitete Minderjährige, die internationalen Schutz genießen, zur Verfügung stehen** und dass diese Vormunde eine verhältnismäßige und begrenzte Zahl unbegleiteter Minderjähriger vertreten. Um den neuen Verpflichtungen in Bezug auf Vertretung und Vormundschaft nachzukommen, sollten die Mitgliedstaaten eine **gründliche Bewertung der derzeitigen Kapazitäten und Mängel** vornehmen. Es müssen Dienste für unbegleitete Minderjährige im Übergang ins Erwachsenenalter vorhanden sein, um kontinuierliche Unterstützung und Dienstleistungen zu gewährleisten, den Übergang vom Aufnahmesystem vorzubereiten und bei frühzeitigen Integrationsmaßnahmen zu helfen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der **unabhängige Mechanismus für die Überwachung der Grundrechte** über ausreichende Kapazitäten und angemessene finanzielle Mittel verfügt, um seine Aufgaben zu erfüllen, einschließlich der Planung und Gewährleistung der einschlägigen Partnerschaften, ausreichend qualifiziertes Personal, Verwaltungsvereinbarungen und laufende Kosten. Außerdem müssen sie in diesem kontinuierlichen Prozess enge Verbindungen zu internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sicherstellen.

Kommission

- ✓ Die Kommission wird die Durchführung dieses Bausteins uneingeschränkt unterstützen (einschließlich finanzieller Unterstützung), unter anderem indem sie für einen angemessenen Austausch im Rahmen ihrer Expertensitzungen sorgt und bei der **Koordinierung und Ermittlung bewährter Verfahren in den einschlägigen Netzen**, einschließlich des EU-Netzes für die Rechte des Kindes, der Sitzungen der Koordinatoren der Europäischen Kindergarantien oder des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, **hilft**.

⁴¹ Die Teilnahme an Aktivitäten des Europäischen Vormundschaftsnetzes kann dazu beitragen, Fachwissen auszutauschen und bewährte Verfahren zu ermitteln.

Die Kommission wird eine **spezielle Sitzung der Expertengruppe für minderjährige Migranten** organisieren, in der Vertreter der verschiedenen nationalen Verwaltungen zusammenkommen, um die kinderbezogenen Bestimmungen in allen Instrumenten des Pakets zu erörtern.

Agenturen der EU

Rechtliche Verpflichtung

- ✓ Die EUAA wird Leitlinien zu Alternativen zur Inhaftnahme und ein Muster für die Bereitstellung von Informationen bereitstellen.
- ✓ Die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) wird Leitlinien für die Überwachung der Grundrechte bereitstellen. Diese Arbeit hat bereits begonnen und wird 2024 an die Mitgliedstaaten weitergeleitet.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die EUAA wird ihre Leitlinien zur Schutzbedürftigkeit – Standards und Indikatoren überarbeiten, um den neuen Rechtsvorschriften Rechnung zu tragen, und die Schulungsmodule zu Schutzbedürftigkeit und Jugendschutz aktualisieren.
- ✓ Die EUAA wird auf Ersuchen der Mitgliedstaaten operative Unterstützung für Rechtsberatung leisten.
- ✓ Die FRA wird ihre Leitlinien zu Minderjährigen/Vormundschaft aktualisieren.

Etappenziel

- Bis zum vierten Quartal 2024 wird die FRA Leitlinien zur Überwachung der Grundrechte annehmen.
- Bis Ende 2025 wird die EUAA Vorlagen und Materialien für die Bereitstellung von Informationen ausarbeiten.



BAUSTEIN 10:

Neuansiedlung, Inklusion und Integration

Mit dem Paket wird die Entschlossenheit der EU bekräftigt, sichere und legale Wege für schutzbedürftige Menschen zu stärken. Um eine tragfähige Alternative zu irregulären und gefährlichen Reisen zu bieten und Partnerschaften mit Nicht-EU-Ländern, die eine große Flüchtlingspopulation aufnehmen, zu stärken, wird die EU weiterhin dazu beitragen, den wachsenden weltweiten Neuansiedlungsbedarf zu decken und die Qualität der Neuansiedlungs- und Aufnahmeverfahren aus humanitären Gründen zu verbessern.

Darüber hinaus sind die Bemühungen der Mitgliedstaaten um die Integration und Inklusion von Migrantinnen und Migranten für eine erfolgreiche Migrations- und Asylpolitik nach wie vor unerlässlich. Sie sind auch eine Investition in den langfristigen Zusammenhalt unserer Gesellschaften und unser wirtschaftliches Wohlergehen. Die Integrationsförderung ist am wirksamsten, wenn sie in einem frühen Stadium beginnt. Die Zusammenarbeit mit den Sozial- und Wirtschaftspartnern hat sich oft als entscheidend erwiesen, um die Integration von Personen, die internationalen Schutz genießen, in den Arbeitsmarkt voranzubringen. Eine Vereinfachung und Beschleunigung der Anerkennung von Qualifikationen und der Validierung der Kompetenzen von Drittstaatsangehörigen durch die Mitgliedstaaten, wie von der Kommission im November 2023⁴² empfohlen, würde deren Integration erleichtern.

Die Unionsrahmenverordnung für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen (im Folgenden „Neuansiedlungsverordnung“) baut auf dem Fachwissen auf, das die EU-Mitgliedstaaten während der Durchführung von sechs Ad-hoc-Regelungen für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen entwickelt haben. Dadurch wird die Arbeit der EU an sicheren und legalen Schutzwegen auf eine dauerhafte Grundlage gestellt, wobei der freiwillige Charakter der Bemühungen der Mitgliedstaaten uneingeschränkt gewahrt wird.

Die Neuansiedlungsverordnung sieht einen harmonisierten Ansatz für die Zulassung schutzbedürftiger Personen vor, einschließlich gemeinsamer Zulassungskriterien und Ablehnungsgründe, und zielt darauf ab, die Konvergenz beim Schutzstatus zu fördern. Darüber hinaus enthält der neue Plan der Union für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen Einzelheiten zur Zahl der aufzunehmenden schutzbedürftigen Personen und zu den geografischen Prioritäten für solche Aufnahmen über einen Zeitraum von zwei Jahren, wodurch die Berechenbarkeit und Zuverlässigkeit des Verfahrens verbessert wird.

Die Anerkennungsverordnung harmonisiert und präzisiert die Rechte von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, und bietet den Mitgliedstaaten neue Möglichkeiten zur Optimierung und Förderung der Integration. Der wirksame und rasche Zugang zu diesen Rechten ist von größter Bedeutung, um eine Überlastung der Aufnahmesysteme für Antragsteller zu vermeiden (siehe Baustein 3). Ebenso ist es wichtig, dass die Verantwortlichkeitsvorschriften funktionieren (siehe Baustein 6), um sicherzustellen, dass Dublin-Überstellungen durchgeführt werden können.

Die frühzeitige Eigenständigkeit der Begünstigten ist ein wichtiger Faktor für insgesamt bessere Integrationsergebnisse für die Begünstigten und die Gemeinschaften, in denen sie

⁴² Empfehlung der Kommission vom 15. November 2023 zur Anerkennung der Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen (C(2023) 7700 final).

leben, und verringert zudem die finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten sollten das Paket als Gelegenheit nutzen, Lücken in ihren Integrationsstrategien zu ermitteln und zu schließen und sicherzustellen, dass Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, wirksam Rechte erhalten, um auch die Ziele und Empfehlungen des Aktionsplans für Integration und Inklusion 2021-2027 umzusetzen. Neben der Unterstützung der Integration in den Arbeitsmarkt sind die Gewährleistung des Zugangs zu allgemeiner und beruflicher Bildung, Sprachenlernen, Gesundheitsversorgung und Wohnraum von grundlegender Bedeutung.

Die Anerkennungsverordnung bietet auch Möglichkeiten, gegen unerlaubte Migrationsbewegungen von Personen, die internationalen Schutz genießen, zwischen den Mitgliedstaaten vorzugehen. Die neuen Vorschriften sehen vor, dass für den Fall, dass ein Begünstigter in einem anderen Mitgliedstaat als demjenigen gefunden wird, der Schutz gewährt hat, ohne sich dort aufzuhalten oder sich dort aufzuhalten, die Berechnung der fünfjährigen Aufenthaltsdauer, die erforderlich ist, um Anspruch auf die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten zu haben, wieder beginnt.

In diesem Zusammenhang sollten folgende Maßnahmen ergriffen werden, um die wirksame Durchführung dieses Bausteins sicherzustellen:

In Bezug auf die Verordnung über einen Rahmen der Union für die Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre nationalen Rechtsrahmen überprüfen** und erforderlichenfalls anpassen, um eine wirksame Anwendung der Neuansiedlungsverordnung zu gewährleisten.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen eine **nationale Kontaktstelle** für die Durchführung des Plans der Union für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen benennen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **nationalen Verfahren überprüfen und anpassen** und Arbeitsabläufe anpassen oder einführen, um den in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere in Bezug auf das Zulassungsverfahren und die Bewertung der Zulassungskriterien und der Gründe für die Ablehnung der Zulassung.

Kapazität (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausrüstung)

- ✓ Jeder Mitgliedstaat sollte ausreichend und kompetentes Personal bereitstellen, um die in der Verordnung festgelegten Verpflichtungen, insbesondere das Zulassungsverfahren, zu erfüllen.

Kommission

Rechtliche Verpflichtungen

- ✓ Die Kommission wird den **hochrangigen Ausschuss für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen** einberufen, der die Durchführung der Neuansiedlungsverordnung erörtern und beraten wird. Der hochrangige Ausschuss wird auch eine strategische Orientierung geben, um die geografischen Prioritäten zu ermitteln, aus denen die Aufnahmen erfolgen sollten.

- ✓ Die Kommission wird den auf zwei Jahre angelegten **Plan der Union für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen** vorschlagen, der sich auf die Ergebnisse der Beratungen des Hochrangigen Ausschusses und des UNHCR über den prognostizierten globalen Neuansiedlungsbedarf stützt. Der Plan wird Angaben zu **den freiwilligen Beiträgen der Mitgliedstaaten** gemäß der Verordnung sowie **Angaben zu den Regionen** enthalten, aus denen die Aufnahme erfolgen sollte. Dieser Unionsplan wird vom Rat als Durchführungsrechtsakt angenommen.

Praktische Unterstützung

- ✓ Die Expertengruppe der Kommission für Neuansiedlung und das EUAA-Netz für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen werden die Möglichkeit bieten, bewährte Verfahren auszutauschen, den Kapazitätsaufbau zu verbessern und den operativen Austausch zwischen den Mitgliedstaaten und anderen einschlägigen Interessenträgern, einschließlich internationaler Organisationen und der Zivilgesellschaft, zu fördern.

Agenturen der EU

- ✓ Die EUAA wird eine Schlüsselrolle bei der operativen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Rahmens der Union für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen spielen.

In Bezug auf die Anerkennungsverordnung:

Mitgliedstaaten

Rechtsvorschriften

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten **ihre Rechtsrahmen überprüfen und erforderlichenfalls anpassen**, um sicherzustellen, dass die neuen Elemente der Anerkennungsverordnung auf nationaler Ebene wirksam angewandt werden können, insbesondere in Bezug auf Aufenthaltstitel und Reisedokumente, Freizügigkeit von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, Zugang zu Bildung für Erwachsene⁴³, Gleichbehandlung in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen, Vereinigungsfreiheit und Mitgliedschaftsfreiheit sowie beschäftigungsbezogene Bildungsmöglichkeiten für Erwachsene, Validierung von Kompetenzen, „Kernleistungen“ oder mögliche Konditionalität bestimmter Formen der Sozialhilfe an die wirksame Teilnahme an Integrationsmaßnahmen.

Organisation und Verwaltungsverfahren

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen eine **nationale Kontaktstelle** für die Durchführung der Anerkennungsverordnung benennen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **nationalen Verfahren erforderlichenfalls überprüfen und anpassen**, um insbesondere der Verpflichtung zur Ausstellung von Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten innerhalb der neuen Fristen (die Aufenthaltstitel müssen innerhalb von 90 Tagen nach Mitteilung der Entscheidung über die Gewährung internationalen Schutzes erteilt werden) und der Einhaltung der einheitlichen Formate und Standards der EU

⁴³ Wenn sich die Mitgliedstaaten für die Möglichkeit entscheiden, bildungsbezogene Zuschüsse und Darlehen an Erwachsene abzulehnen, muss dies in das nationale Recht aufgenommen werden.

nachzukommen⁴⁴. Reisedokumente müssen länger als ein Jahr gültig sein. Die Mitgliedstaaten sollten die Gebühren für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln überprüfen und erforderlichenfalls anpassen müssen, da diese kostenlos sein müssen oder die Gebühren für Personalausweise für Staatsangehörige nicht übersteigen dürfen. Sie müssen auch die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen („vorläufige Maßnahmen“) ergreifen, um sicherzustellen, dass die Berechtigten Zugang zu ihren Rechten haben, wenn der Aufenthaltstitel nicht innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung über die Gewährung internationalen Schutzes ausgestellt wird. Sie sollten auch die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Familiengemeinschaft bei der Erteilung von Aufenthaltstiteln aufrechtzuerhalten.

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **Verfahren zur Aufdeckung unerlaubter Migrationsbewegungen von Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, überprüfen und erforderlichenfalls anpassen** und dafür sorgen, dass die Aufenthaltsdauer, die für die Rechtsstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten erforderlich ist, wieder aufgenommen wird.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **Arbeitsabläufe für den zeitnahen Zugang zu frühzeitigen Integrationsmaßnahmen** und zur Unterstützung des Übergangs für Personen, die internationalen Schutz beantragen, sobald ihnen Schutz gewährt wurde, **überprüfen/entwickeln**.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die **Verfahren überprüfen und erforderlichenfalls aktualisieren oder einführen, um die Anerkennung von Qualifikationen und früheren Lernergebnissen und Erfahrungen („Validierung von Kompetenzen“) von Personen, die internationalen Schutz genießen, sicherzustellen**. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die in der Empfehlung der Kommission zur Anerkennung von Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen enthaltenen Maßnahmen in vollem Umfang zu nutzen.⁴⁵ Wird der Zugang zu bestimmten Formen der Sozialhilfe von der effektiven Teilnahme an Integrationsmaßnahmen abhängig gemacht, so müssen die Mitgliedstaaten auch die erforderlichen Verwaltungsmaßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass diese Integrationsmaßnahmen zugänglich und kostenlos sind (es sei denn, der Begünstigte verfügt über ausreichende Mittel).
- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die in Anhang I der Verordnung aufgeführten Informationen vorlegen.

Kapazität (personelle Ressourcen, Infrastruktur und Ausriistung)

- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten die Kapazitäten zur **Entwicklung und Verbreitung von geeignetem Kommunikations- und Informationsmaterial für Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde**, über ihre Rechte und Pflichten gemäß Anhang 1 der Verordnung sicherstellen, einschließlich Informationen über die Folgen der Nichteinhaltung der Verpflichtungen.
- ✓ Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass ausreichend Personal und Ausrüstung für die Ausstellung von **Aufenthaltstiteln und Reisedokumenten innerhalb der neuen Fristen** (Aufenthaltstitel innerhalb von 90 Tagen nach Mitteilung der Entscheidung über die Gewährung internationalen Schutzes) und

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 für Aufenthaltstitel und Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 über Reisedokumente.

⁴⁵ Empfehlung der Kommission vom 15. November 2023 zur Anerkennung der Qualifikationen von Drittstaatsangehörigen (C(2023) 7700 final).

Normen bereitgestellt werden können. Die Mitgliedstaaten sollten auch für ausreichende Kapazitäten (Personal, Ausrüstung) sorgen, um durch vorläufige Maßnahmen (z. B. befristete Aufenthaltstitel) den Zugang zu Rechten zu gewährleisten, wenn Aufenthaltstitel nicht innerhalb von 15 Tagen nach der Entscheidung über die Gewährung internationalen Schutzes ausgestellt werden.

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen die **Kapazitäten erforderlichenfalls überprüfen und anpassen, um Personen, denen internationaler Schutz zuerkannt wurde, einen wirksamen Zugang zu** den in der Anerkennungsverordnung festgelegten **Rechten zu gewähren**. In diesem Sinne müssen die Mitgliedstaaten über ausreichende Kapazitäten verfügen, um einen wirksamen Zugang zum Arbeitsmarkt, die Gleichbehandlung in Bezug auf Beschäftigungsbedingungen, die Vereinigungsfreiheit und die Mitgliedschaft sowie beschäftigungsbezogene Bildungsmöglichkeiten für Erwachsene, soziale Sicherheit und soziale Unterstützung (die „Kernleistungen“⁴⁶), Gesundheitsversorgung, Integrationsmaßnahmen, allgemeine und berufliche Bildung sowohl für Kinder als auch für Erwachsene, die Anerkennung von Qualifikationen und Validierung von Kompetenzen sowie den Zugang zu Unterkünften zu gewährleisten, wobei auf den Bemühungen bei der Durchführung der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen aufgebaut wird.

Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, einen **Multi-Stakeholder-Ansatz** zu verfolgen, der auch die Zusammenarbeit mit Sozial- und Wirtschaftspartnern, internationalen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, insbesondere von Migranten geführten Organisationen, und lokalen und regionalen Behörden umfasst.

- ✓ Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Behörden und Organisationen, die die Anerkennungsverordnung anwenden, die erforderliche Schulung erhalten haben und in Bezug auf personenbezogene Informationen, die sie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben erlangt haben, an den Grundsatz der Vertraulichkeit gebunden sind (der im nationalen Recht festgelegt werden muss).

Kommission/Agenturen der EU

- ✓ Die Kommission wird in Zusammenarbeit mit der EUAA eine Reihe von Sitzungen von Expertengruppen der Kommission organisieren, um die ordnungsgemäße Anwendung der neuen Bestimmungen zu erleichtern (u. a. durch Klärung der Bedeutung der neuen Bestimmungen). Die Kommission wird sich bemühen, gemeinsame Expertensitzungen zwischen dem Qualifikations- und dem Aufnahme-Kontaktausschuss zu organisieren, um Synergien mit den in der Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen vorgesehenen frühzeitigen Integrationsmaßnahmen und den in der Anerkennungsverordnung enthaltenen Integrationsmaßnahmen und -rechten zu fördern.
- ✓ Die EUAA wird angepasste Informationsbroschüren und -materialien sowie Leitlinien zur Unterstützung der Anwendung der neuen Vorschriften ausarbeiten.

Wichtigste zu berücksichtigende Etappenziele:

- Bis zum dritten Quartal 2024 wird die Kommission einen hochrangigen Ausschuss für

⁴⁶ Einkommensunterstützung, Unterstützung bei Krankheit/Schwangerschaft, Eltern-/Kinderbetreuungsleistungen und Wohngeld, wenn sie Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten nach nationalem Recht gewährt werden.

Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen einberufen.

- Bis 2025 nimmt die Kommission einen Vorschlag für den ersten Plan der Union für Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen (für den Zeitraum 2026–2027) an.
- Bis zum 12. Juni 2026 benennen die Mitgliedstaaten eine nationale Kontaktstelle für die Durchführung der Anerkennungsverordnung.

3 OPERATIVE UND FINANZIELLE UNTERSTÜTZUNG FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DES PAKETS

3.1 Operative Unterstützung

Die Mitgliedstaaten können sich bei der Ausarbeitung und Durchführung ihres nationalen Durchführungsplans auf die Unterstützung der Kommission und der EU-Agenturen verlassen.

Um individuelle Unterstützung und Unterstützung zu leisten, hat die Kommission bilateral mit jedem einzelnen Mitgliedstaat Kontakt aufgenommen. Im Frühjahr 2024 richteten die Kommissionsdienststellen **für jeden Mitgliedstaat und jedes assoziierte Schengen-Land ein multidisziplinäres Länderteam** ein, um ihre nationalen Bedarfsbewertungen zu unterstützen und mit den zuständigen nationalen Behörden zusammenzuarbeiten. Jedes Team wird von einem leitenden Angestellten der Kommission geleitet, der von einer technischen Kontaktstelle und Experten in jedem der relevanten Politikbereiche unterstützt wird. Den Teams gehören auch Vertreter einschlägiger EU-Agenturen an. Die Kommission hat bereits **eine Bedarfsanalyse für jeden Mitgliedstaat** eingeleitet. Mit dieser Bewertung soll die Ausarbeitung der nationalen Durchführungspläne unterstützt werden.

Die **EU-Agenturen** werden in erster Linie horizontale Unterstützung leisten, wie Schulungen, Instrumente und Leitlinien, die allen Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, ergänzt durch direkte operative Unterstützung für die Mitgliedstaaten, um vorübergehende Kapazitätslücken zu schließen und den Aufbau längerfristiger nationaler Kapazitäten zu unterstützen.

Die **EUAA** leistet derzeit 12 Mitgliedstaaten operative Unterstützung. Die Agentur hat außerdem zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen erhalten, um sich auf das Inkrafttreten des Pakets vorzubereiten.

Frontex wird bei Schulungen zum Screening behilflich sein und den Mitgliedstaaten Experten/Teams für die Durchführung von Screenings zur Verfügung stellen. Frontex leistet auch wichtige Unterstützung für das Grenzmanagement, die Rückkehr, die Erhebung von Daten und deren Analyse.

eu-LISA wird eine neue Eurodac-Datenbank aufbauen und die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, die für ihre Anbindung erforderlichen nationalen Komponenten aufzubauen.

Wenn die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Durchführungspläne einen gemeinsamen Beschaffungsbedarf ermitteln, sollten darüber hinaus die potenziellen Vorteile gemeinsamer Beschaffungsverfahren, z. B. durch die EUAA oder eu-LISA, berücksichtigt werden, sei es in Bezug auf den Zeitplan oder Größenvorteile.

3.2 Finanzplanung und -unterstützung

Die Berechnung der Durchführungskosten auf nationaler Ebene ist von grundlegender Bedeutung, um eine ordnungsgemäße Haushaltsplanung der nationalen Durchführungspläne zu ermöglichen, die wiederum eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung ist.

Zusätzlich zu den Mitteln aus den nationalen Haushalten können die Mitgliedstaaten bestehende und neu verfügbare Mittel aus dem **Asyl-, Migrations- und**

Integrationsfonds (AMIF)⁴⁷ und dem **Instrument für Grenzmanagement und Visa (BMVI)**⁴⁸ sowie andere verfügbare EU- Mittel wie **Kohäsionsfonds** als mögliche Finanzierungsquellen zur Deckung ermittelter Kosten nutzen.

Durch die **Halbzeitüberprüfung der nationalen Programme im Rahmen der AMIF- und der BMVI-Verordnungen** und die Überarbeitung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 werden für die Jahre **2025-2027** zusätzliche Mittel bereitgestellt.

Im Rahmen **der Halbzeitüberprüfung der nationalen Programme** werden mehr als **1 Mrd. EUR für den AMIF** und **600 Mio. EUR für das BMVI** bereitgestellt. Diese Zuweisung erfolgt auf der Grundlage des in den Rechtsvorschriften festgelegten Verteilungsschlüssels.

Die **Überarbeitung des MFR 2021-2027** führte zu einer **Aufstockung der Mittel** für Migration und Grenzmanagement um **insgesamt 2 Mrd. EUR**. Diese Mittel verteilen sich auf **810 Mio. EUR für den AMIF**, **1 Mrd. EUR für das BMVI** und **190 Mio. EUR für die EUAA**. Diese zusätzlichen Mittel für den AMIF und das BMVI werden in die **thematische Fazilität** dieser Fonds aufgenommen und aus ihr auf der Grundlage des Bedarfs in den einzelnen Mitgliedstaaten zugewiesen.

Die Kommission arbeitet bereits eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um wirksame Verknüpfungen zwischen der anstehenden Neuprogrammierung und dem Prozess der Ausarbeitung der gemeinsamen und nationalen Durchführungspläne zu schaffen, damit festgestellte Lücken geschlossen und über die **nationalen Programme entsprechende operative Schritte eingeleitet** werden können. Für die kommenden Jahre wird der nächste MFR der entscheidende Moment sein, um eine kohärente und wirksame Verwendung der EU-Mittel für die Prioritäten der EU sicherzustellen, einschließlich der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Behebung der festgestellten Lücken und Bedürfnisse im Bereich Asyl und Grenzmanagement.

Die zusätzlichen Mittel aus der Halbzeitüberprüfung der Programme und der Überarbeitung des MFR werden nicht den gesamten erwarteten Bedarf decken. Daher wird es notwendig sein, die verfügbaren nationalen und EU-Mittel **vorrangig** auf den **dringendsten und ressourcenintensivsten Bedarf** zu konzentrieren, z. B. Maßnahmen zur Schaffung **angemessener Kapazitäten für die Durchführung des Verfahrens an der Grenze, zur Bereitstellung von Rechtsberatung und zur Stärkung der Asyl- und Aufnahmesysteme der Mitgliedstaaten**⁴⁹.

Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten beispielsweise die Durchführung des Pakets mit Mitteln der Kohäsionspolitik unterstützen, die bereits maßgeblich zur Gewährung des vorübergehenden Schutzes für Menschen beigetragen haben, die vor dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine fliehen. In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates

⁴⁷ Verordnung (EU) 2021/1147 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Einrichtung des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 1).

⁴⁸ Verordnung (EU) 2021/1148 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. Juli 2021 zur Schaffung eines Instruments für finanzielle Hilfe im Bereich Grenzverwaltung und Visumspolitik im Rahmen des Fonds für integrierte Grenzverwaltung (ABl. L 251 vom 15.7.2021, S. 48).

⁴⁹ Erwägungsgrund 72 und Artikel 21 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2024/1351 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 über Asyl- und Migrationsmanagement (ABl. L, 2024/1351, 22.5.2024); Erwägungsgrund 11 und Artikel 16 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2024/1348 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Mai 2024 zur Einführung eines gemeinsamen Verfahrens für internationalen Schutz in der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 2013/32/EU (ABl. L, 2024/1348, 22.5.2024).

vom Februar 2024 wurde auf das Potenzial der Mittel der Kohäsionspolitik zur Deckung des migrationsbezogenen Bedarfs hingewiesen⁵⁰.

Daher sollten Synergien geschaffen werden zwischen dem AMIF, der Maßnahmen für die Ankunft und Aufnahme unterstützt, und den kohäsionspolitischen Fonds, insbesondere dem **Europäischen Sozialfonds (ESF+)** und dem **Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)**, die die langfristige Integration und Inklusion von Menschen mit Migrationshintergrund unterstützen. Diese Komplementaritäten werden im Toolkit 2021 zur Verwendung von EU-Mitteln für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für den Programmplanungszeitraum 2021-2027⁵¹ näher beschrieben.

Die Mitgliedstaaten können auch Unterstützung aus dem **Instrument für technische Unterstützung** erhalten, in dessen Rahmen die Kommission eine spezielle Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen veröffentlichen wird, um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Durchführungspläne zu unterstützen. Darüber hinaus wurde im Rahmen des Instruments für technische Unterstützung die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung des Pakets als Leitinitiative für 2025 genannt. Die Unterstützung aus dem Instrument für technische Unterstützung kann in Form von strategischer oder technischer Beratung, Studien zur Bewertung des Reformbedarfs oder von Optionen in bestimmten Bereichen, in Schulungen oder in Form von Missionen von Experten innerhalb des Landes erfolgen. Sie könnte genutzt werden, um die Operationalisierung der nationalen Durchführungspläne, einschließlich der im Rahmen des Pakets erforderlichen Reformen, zu unterstützen und die Verwendung der einschlägigen EU-Mittel zu erleichtern.

Im Rahmen des bilateralen Austauschs zwischen dem von der Kommission und den Mitgliedstaaten zur Vorbereitung ihrer nationalen Durchführungspläne eingerichteten multidisziplinären Länderteam werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, darüber nachzudenken, wie nationale und andere Unionsmittel am besten kombiniert werden können, um die Durchführungskosten des Pakets zu decken.

4 EXTERNE DIMENSION DER MIGRATION

Das Migrations- und Asylpaket spiegelt einen ressortübergreifenden und routenübergreifenden Ansatz für das Migrationsmanagement wider, mit dem die Kohärenz und Wirksamkeit der von der Union und ihren Mitgliedstaaten intern und extern ergriffenen Maßnahmen sichergestellt werden soll.

Die EU verfolgt einen zweigleisigen Ansatz, der die legislative Arbeit auf EU-Ebene durch operative Maßnahmen mit den Mitgliedstaaten und Partnern begleitet. Maßnahmen zur externen Dimension der Migration sind nicht an die spezifischen Bausteine des gemeinsamen Durchführungsplans gebunden. Dennoch wird eine enge Zusammenarbeit der EU mit Herkunfts- und Transitpartnern aus Drittländern, von denen einige große Migranten- und Flüchtlingsgemeinschaften aufnehmen, für die Nachhaltigkeit des Pakets von Bedeutung sein.

Die EU hat **vier EU-Aktionspläne** ausgearbeitet, die auf den wichtigsten Migrationsrouten in die EU (Westbalkan, zentrales Mittelmeer, Atlantik/westliches Mittelmeer und östliches Mittelmeer) einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen. Sie ebneten

⁵⁰ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 1. Februar 2024 (EUCO 2/24).

⁵¹ Toolkit zur Verwendung von EU-Mitteln für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Programmplanungszeitraum 2021–2027, Europäische Kommission, November 2021.

den Weg für gemeinsame operative Maßnahmen zur Stärkung der Zusammenarbeit mit den Partnerländern entlang der Routen und zur Verbesserung der Schutzmaßnahmen für Menschen in Bewegung.

Da die Arbeit gut voranschreitet und gute Ergebnisse erzielt werden, können die Aktionspläne einen Schwerpunkt auf Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten bilden, die die Durchführung des Pakets ergänzen, die Wirkung der Ressourcen der EU und der Mitgliedstaaten erhöhen und gezielte Kontakte zu Drittländern bieten. Diese Aktionspläne profitieren von dem Instrumentarium, das bereits eingesetzt wird, um die Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich Migration aufzubauen.

4.1 Migration als Teil des umfassenden und strategischen Ansatzes mit Partnerländern

Die Kommission arbeitet mit den Mitgliedstaaten im Rahmen eines **Team-Europa-Ansatzes** zusammen, um umfassende Partnerschaften zu vertiefen, die auf beiderseitigen Interessen beruhen, zu denen die Migration oft gehört. **Maßgeschneiderte Partnerschaften**, die gemeinsame Ziele wie Stabilität und Sicherheit, wirtschaftliche Entwicklung und Reformen, Investitionen, Handel und Beschäftigung, Energie, dem ökologischen und digitalen Wandel, und direkte Kontakte zwischen den Menschen widerspiegeln, können das Vertrauen stärken und eine gemeinsame strategische Vision entwickeln.

Dieser Ansatz hat auch eine **Intensivierung der operativen Zusammenarbeit mit Partnern** ermöglicht, die das gesamte Spektrum der Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung abdecken – Bekämpfung der Ursachen, Schutz von Flüchtlingen und schutzbedürftigen Migranten und der damit verbundenen Herausforderungen, Stärkung des Grenzmanagements, Verhinderung irregulärer Ausreisen und Bekämpfung des Menschenhandels oder der Schleusung von Migranten, Intensivierung der Rückkehr, Rückübernahme und Wiedereingliederung sowie Schaffung legaler Wege. Derzeit gibt es klare Bestrebungen, die Partnerschaften mit wichtigen Drittländern zu vertiefen und die Zusammenarbeit im Bereich der Migration mit anderen wichtigen gemeinsamen Interessen zu verknüpfen. Dieser Ansatz wurde beispielsweise mit Tunesien, Mauretanien und Ägypten im Rahmen **umfassender und strategischer Partnerschaften verfolgt**. In all ihren Partnerschaften bekräftigt die EU konsequent, wie wichtig die Achtung der Grundrechte und des Völkerrechts ist⁵².

Um **die Bemühungen auf EU-Ebene zu ergänzen** und diesen strategischen und umfassenden Partnerschaften eine wichtige zusätzliche Dimension zu bieten, werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, auf der Grundlage ihrer Erfahrungen und privilegierten Beziehungen Maßnahmen zu planen, mit denen die Zusammenarbeit von Team Europa mit wichtigen Drittländern verbessert werden kann. Diese Maßnahmen können sich auf das gesamte Spektrum migrationsbezogener Maßnahmen konzentrieren, einschließlich der Unterstützung des Kapazitätsaufbaus und der Ausrüstung, und die Partner bei ihrer eigenen Arbeit in den Bereichen Flüchtlingschutz, Asyl und Rückkehr unterstützen. Die Zusammenführung dieser Bemühungen in spezifischen **Team-Europa-Initiativen zur Migration** kann eine starke **kollektive Wirkung** haben. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, die Koordinierung der nationalen Maßnahmen durch EU-Governance-Strukturen, auch im Rat, fortzusetzen.

Zur Unterstützung der externen Dimension des Pakets liegt das **Instrument für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit**

⁵² COM(2024) 126 final, IV.1 Ein neues Paradigma auf der Grundlage umfassender Partnerschaften.

(NDICI)⁵³ derzeit über dem indikativen Ausgabenziel von 10 % für Maßnahmen im Zusammenhang mit Migration und Vertreibung im Zeitraum 2021-2027. Die Unterstützung der migrationsbezogenen Zusammenarbeit ist auch ein wichtiges Arbeitsthema im Rahmen des **Instruments für Heranführungshilfe (IPA)**.

Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung des MFR 2021-2027 wurden die Prioritäten der Rubrik 6 „Nachbarschaft und die Welt“ des MFR wie Migration und externe Herausforderungen um 7,6 Mrd. EUR aufgestockt, damit die Union angesichts außergewöhnlicher geopolitischer Spannungen die erforderliche Unterstützung leisten kann. Diese Mittel werden dazu beitragen, die wirksame Migrationszusammenarbeit mit Drittländern aufrechtzuerhalten, einschließlich der Unterstützung syrischer Flüchtlinge in der Türkei (2 Mrd. EUR) und der gesamten Region (1,6 Mrd. EUR), sowie die Fortsetzung der zuvor im Rahmen des EU-Treuhandfonds für Afrika ergriffenen Maßnahmen. Sie wird auch dazu beitragen, den westlichen Balkan, die südliche Nachbarschaft und Afrika zu unterstützen, einschließlich Partnerschaften und Finanzmitteln für Migrationsrouten.

Die sozioökonomische Entwicklung und die Schaffung nachhaltiger Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verringerung des Drucks auf die Ursachen der irregulären Migration in den Herkunfts- und Transitländern werden beispielsweise durch Projekte im Rahmen der **Global-Gateway-Strategie** unterstützt.

Maßnahmen in oder mit Bezug zu Drittländern, die im Rahmen des **Solidaritätsmechanismus des Pakets** finanziert werden, müssen über den AMIF im Rahmen der einschlägigen Rechtsvorschriften durchgeführt werden und mit der Außenpolitik der EU im Einklang stehen.

4.2 Maßnahmenprioritäten

Das gesamte Spektrum der migrationsbezogenen Unterstützung für Drittländer kann zur Ergänzung des Pakets beitragen. Drei Bereiche sind jedoch von besonderer operativer Bedeutung: Bekämpfung der Schleuserkriminalität, wirksame Rückkehr-, Rückübernahme sowie legale Zugangswege.

Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten weiterhin an innovativen und nachhaltigen Maßnahmen zur Verhinderung irregulärer Migration arbeiten. Die Kommission wird auf der **Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** und ihrem Aufruf zum Handeln aufbauen.

Es finden Expertentreffen, Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für neue Projekte und Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Partnerländern⁵⁴ und internationalen Organisationen wie dem UNODC statt, unter anderem zur Bekämpfung der digitalen Dimension der Schleusung von Migranten. Im Rahmen der Konferenz über Migrationspartnerschaften im Mai 2024 fanden in Kopenhagen bereits Folgemaßnahmen

⁵³ Verordnung (EU) 2021/947 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juni 2021 zur Schaffung des Instruments für Nachbarschaft, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit — Europa in der Welt, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses Nr. 466/2014/EU des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) 2017/1601 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 480/2009 des Rates (ABl. L 209 vom 14.6.2021, S. 1).

⁵⁴ Die Aufforderung zur Einreichung von Vorschlägen für Projekte im Rahmen gemeinsamer operativer Partnerschaften im Umfang von 12 Mio. EUR ist derzeit offen, [EU-Portal „Funding and Tenders“ \(europa.eu\)](http://EU-Portal „Funding and Tenders“ (europa.eu)).

auf politischer Ebene statt. Die nächste internationale Konferenz zur Globalen Allianz ist für November 2024 in Brüssel geplant.

Die Zerschlagung krimineller Gruppen, die an der Schleusung von Migranten beteiligt sind, ist ein zentraler Bestandteil der Maßnahmen der EU in Partnerländern. Die EU hat unsere Partner im Westbalkan, in der Türkei und in der südlichen Nachbarschaft erheblich unterstützt und wird dies auch weiterhin tun. Die Zusammenarbeit mit den Partnerländern muss fortgesetzt werden, um die maßgeschneiderten **operativen Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** in die Praxis umzusetzen⁵⁵.

Die Verhinderung der irregulären Migration mit verstärkten Grenzmanagementmaßnahmen und verstärkten Kapazitäten für Schulungen und Ausrüstung für Partnerländer ist ein Schlüsselement bei der Bekämpfung der Schleusung von Migranten und Teil des Aufrufs zum Handeln der Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität. Dazu gehören von der EU finanzierte Programme sowie eine verstärkte Zusammenarbeit mit Frontex in Partnerländern durch Statusvereinbarungen und Arbeitsvereinbarungen.

Diese operativen Maßnahmen zur Verbesserung der Fähigkeit der EU zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität sollten durch rasche Fortschritte bei den Verhandlungen über den Vorschlag der Kommission für eine **neue Richtlinie zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität** ergänzt werden, mit der die Sanktionen für diejenigen verschärft werden, die für finanzielle Gewinne Leben gefährden, und über die vorgeschlagene **Verordnung zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit**, die es Europol ermöglichen würde, mit dem Europäischen Zentrum zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu einer echten Drehscheibe für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels zu werden.

Rückkehr, Rückübernahme und dauerhafte Wiedereingliederung

Damit das Paket seine volle Wirkung entfalten kann, ist eine humane und wirksame Rückkehr- und Rückübernahmepolitik von entscheidender Bedeutung. Es muss klar sein, dass Menschen ohne Aufenthaltsrecht in der EU auf sichere, nachhaltige und menschenwürdige Weise in ihr Herkunftsland rückgeführt werden.

Der neue Rechtsrahmen wird einige der Schlupflöcher zwischen dem Asyl- und dem Rückkehrverfahren schließen. Eine wirksame Zusammenarbeit mit Drittländern ist jedoch auch von entscheidender Bedeutung, um die Einhaltung der internationalen Verpflichtung zur Rückübernahme eigener Staatsangehöriger sicherzustellen.

Die **Hebelwirkung aller einschlägigen politischen EU-Maßnahmen**, -Instrumente und -Tools, einschließlich Diplomatie, Entwicklung, Handel und Visa, sowie Möglichkeiten der legalen Migration können eine Rolle bei der strategischen Schaffung von Anreizen für eine gute Zusammenarbeit bei der Rückübernahme spielen.

Die Visumspolitik hat mit **Artikel 25a des Visakodexes** neue Instrumente geschaffen. Im Rahmen dieser Rechtsvorschriften bewertet die Kommission jedes Jahr den Grad der Zusammenarbeit mit Drittländern bei der Rückübernahme. In den letzten vier Jahren hat sich dieser Prozess als entscheidend für die Ermittlung und Bewältigung von Herausforderungen mit Drittländern und die Stärkung des Dialogs zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Rückübernahme erwiesen. Beispiele für die erzielten Verbesserungen sind in Zusammenarbeit mit Gambia, Irak und Bangladesch zu sehen.

⁵⁵ Operative Partnerschaften zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität wurden 2022 mit Marokko, Niger (ausgesetzt) und dem westlichen Balkan sowie 2023 mit Tunesien ins Leben gerufen.

Vor dem Sommer wird die Kommission den fünften Bewertungsbericht und entsprechende Vorschläge für Visamaßnahmen vorlegen.

Um das Grenzverfahren des Pakets erfolgreich zu gestalten, sollte das volle Potenzial dieses Mechanismus genutzt werden, um die Zusammenarbeit bei der Rückübernahme mit Drittländern zu verstärken, deren Anerkennungsquote für Asylanträge ihrer Staatsangehörigen bei 20 % oder niedriger liegt.

Die Kommission, Frontex und die Mitgliedstaaten sollten auch ihre gemeinsamen Bemühungen um eine nachhaltige Wiedereingliederung weiter verstärken, indem sie freiwillige und erzwungene Rückkehrer maßgeschneiderte Rückkehrberatung und Wiedereingliederungshilfe anbieten (durch EU-Mittel oder Mittel der Mitgliedstaaten, Zusammenarbeit mit VN-Agenturen und NRO) sowie Partner beim Aufbau von Kapazitäten und bei der Zusammenarbeit unterstützen, um die Unterstützung sowohl den Rückkehrern als auch den aufnehmenden Gemeinschaften zugute zu bringen.

Das Parlament und der Rat sollten auch die laufende Überarbeitung des **Visa-Aussetzungsmechanismus** rasch abschließen, die zu einer verstärkten Überwachung der von der Visumpflicht befreiten Länder führen und einen möglichen Missbrauch des visumfreien Reiseverkehrs besser bekämpfen sollte, indem der Mechanismus leichter ausgelöst und seine Abschreckung wirksamer gestaltet wird.

Legale Zugangswege

Die legale Migration spielt eine wichtige und komplementäre Rolle bei der Unterstützung des Arbeitsmarktbedarfs der EU⁵⁶ sowie bei der Verbesserung des Migrationsmanagements, der Förderung der Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern und letztlich bei der Verringerung der irregulären Migration. Die Entwicklung der Zusammenarbeit mit Partnern in Drittländern im Bereich der Arbeitsmigration, unterstützt durch gemeinsame EU-Vorschriften für legale Migration und alternative Wege für Personen, die internationalen Schutz benötigen, ermöglicht einen ausgewogenen Ansatz für die Migration.

Vorteile ergeben sich nicht nur im Hinblick auf ein solides Migrationsmanagement, sondern auch durch Heimatüberweisungen und den Transfer von Kompetenzen und Wissen in die Partnerländer. Eine aktive Politik zur bestmöglichen Nutzung der Arbeitsmigration in den Mitgliedstaaten leistet einen wichtigen Beitrag zur Behebung des Arbeitskräftemangels. Die Verbesserung der Steuerung der Arbeitsmigration, der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie gemeinsamer Ansätze für die Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen sind wesentliche Elemente für die Förderung von Kompetenzen als Motor des Wirtschaftswachstums zum beiderseitigen Nutzen der EU und ihrer Partner.

Die EU arbeitet im Rahmen der **Global-Gateway-Strategie** mit Partnerländern zusammen, um die Kompetenzen der Arbeitskräfte in Drittländern zu entwickeln, insbesondere um die Fähigkeit der Partnerländer zu fördern, sich in innovativen Bereichen der Zusammenarbeit mit der EU wie dem grünen Wandel und der Digitalisierung zu engagieren. Die Stärkung der Qualifikationsbasis ist eine für alle Seiten vorteilhafte Gelegenheit, wirtschaftliche Integration und starke neue internationale Partnerschaften aufzubauen.

Um ein umfassendes Migrationskonzept zu gewährleisten, sollten die EU und die Mitgliedstaaten ihre Bemühungen um den Aufbau von **Fachkräftepartnerschaften** mit

⁵⁶ Siehe Aktionsplan zur Behebung des Arbeits- und Fachkräftemangels in der EU, COM(2024) 131.

wichtigen Drittländern fortsetzen, um die internationale faire Arbeitskräftemobilität zu stärken und gleichzeitig die negativen Auswirkungen der Abwanderung hochqualifizierter Arbeitskräfte zu vermeiden. Die Kommission hat bisher Fachkräftepartnerschaften mit Marokko, Tunesien, Ägypten, Pakistan und Bangladesch ins Leben gerufen. Bei den Rundtischgesprächen mit jedem dieser Länder unter Beteiligung interessierter Mitgliedstaaten wurden gemeinsame Ziele sowie Sektoren und Berufe von beiderseitigem Interesse ermittelt, die in den Fokus rücken sollen. Um erfolgreich zu sein, sollten die Mitgliedstaaten ihr Angebot an Möglichkeiten der legalen Migration weiter mobilisieren und koordinieren und ihre aktive Beteiligung an den Fachkräftepartnerschaften verstärken, z. B. durch die Einbeziehung bilateraler Abkommen in den Rahmen von Fachkräftepartnerschaften, was dazu beitragen würde, die kollektive Hebelwirkung der EU zu stärken. Die Kommission wird gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Möglichkeit prüfen, die Reichweite der Fachkräftepartnerschaften auf weitere Partnerländer auszuweiten.

Der **EU-Talentpool** wird auch zu einer fairen Arbeitsmigration beitragen, da er die erste EU-weite Plattform ist, die die internationale Anwerbung mit integrierten Schutzvorkehrungen erleichtert, um ausbeuterische und unfaire Praktiken zu vermeiden und Arbeitsuchende in Drittländern über Möglichkeiten zu informieren, in Mangelberufen in der EU auf allen Qualifikationsebenen zu arbeiten. Die rasche Umsetzung des Instruments hängt von der raschen Annahme des Rechtsrahmens durch das Europäische Parlament und den Rat ab.

Die Kommission führt auch Maßnahmen durch, die im **Paket zur Kompetenz- und Fachkräftemobilität** vom November 2023 dargelegt sind, um die Validierung von Kompetenzen und die Anerkennung von außerhalb der EU erworbenen Qualifikationen zu unterstützen, was nach wie vor ein Hindernis für die Einstellung von Migranten und die Integration in den Arbeitsmarkt darstellt. Die Kommission wird die Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern über **die Plattform für Arbeitsmigration** fortsetzen, die sektorübergreifende Diskussionen über praktische Fragen erleichtert.

Die Kommission wird auch **weiterhin sichere und legale Wege** zum Schutz fördern und eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um ihre Bemühungen um freiwillige **Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen** zu unterstützen. Im Rahmen der Ad-hoc-Regelung 2024-2025 der EU zur Neuansiedlung und Aufnahme aus humanitären Gründen haben die Mitgliedstaaten insgesamt mehr als 60 000 Zusagen gemacht, was ein anhaltendes Engagement für die Unterstützung des weltweiten Neuansiedlungsbedarfs zeigt. Die Kommission wird weiterhin **innovative komplementäre Wege für schutzbedürftige Menschen** als Alternative zur irregulären Migration fördern.

5 VERWALTUNG UND BEGLEITUNG

Die gemeinsamen Anstrengungen, die für die erfolgreiche Durchführung des Pakets unerlässlich sind, müssen sich in seiner Verwaltung widerspiegeln. Dies wird zur Kohärenz der Durchführung beitragen und gleichzeitig die notwendige Flexibilität wahren, die die Mitgliedstaaten benötigen. Sie sollte sicherstellen, dass alle rechtlichen, administrativen und operativen Maßnahmen, die für die Durchführung des Pakets erforderlich sind, rechtzeitig, kohärent und effizient durchgeführt werden. Sie sollte dem vernetzten Charakter der einzelnen Arbeitsbereiche Rechnung tragen und auch eine wirksame Koordinierung zwischen den verschiedenen Akteuren und Institutionen ermöglichen, die auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene für die Durchführung des Pakets zuständig sind.

5.1 Verwaltung und Begleitung während der Übergangsphase

Die **Kommission wird** den gemeinsamen Durchführungsplan und die nationalen Durchführungspläne **überwachen**. Zu diesem Zweck wird die Kommission **regelmäßige Kontakte** zu den einzelnen Mitgliedstaaten pflegen, unter anderem durch Besuche regelmäßiger bilateraler Treffen und bestehende Gruppen und Netze, wobei unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden wird.

Darüber hinaus **wird die Kommission in umfassender Abstimmung mit den Strukturen des Rates zusammenarbeiten und sowohl das Europäische Parlament als auch den Rat umfassend auf dem Laufenden halten**. Um einen wirksamen und transparenten Informationsaustausch zwischen allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten, wird die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat in diesem Zusammenhang regelmäßig aktuelle Informationen über den Stand der Durchführung des gemeinsamen Durchführungsplans und der nationalen Durchführungspläne vorlegen. Die Kommission ist zwar verpflichtet, dies **alle sechs Monate** zu tun, doch können, wie vom Europäischen Parlament und vom Rat gefordert, häufiger Aktualisierungen bereitgestellt werden.

Um die Kohärenz und Koordinierung der Durchführungsarbeiten zu gewährleisten, wird die Kommission eine **Plattform für die Koordinierung des Pakets** (zielübergreifender Art) unterhalten, die bei Bedarf und in voller Komplementarität mit den Ratstagungen regelmäßig einberufen wird. Die Plattform für die Koordinierung des Pakets wird die **Kommissionsdienststellen**, die **Koordinatoren der Mitgliedstaaten für die Durchführung des Pakets auf nationaler Ebene** und die **EU-Agenturen** zusammenbringen, um den erforderlichen und regelmäßigen Überblick und eine Bestandsaufnahme der Durchführung der verschiedenen Ebenen und Arbeitsbereiche zu gewährleisten. Die Plattform für die Koordinierung des Pakets wird einen Überblick über alle Tätigkeiten, einschließlich eines Sitzungskalenders und des Abschlusses der Diskussionen, pflegen und ein virtuelles Portal für relevante Dokumente bereitstellen. Die Kommission wird gegebenenfalls auch das Europäische Parlament und andere einschlägige Interessenträger einbeziehen.

Die wichtigsten Arbeiten zur Durchführung des Pakets werden in bestehenden Gruppen und Netzen durchgeführt. Die Kommission wird die Arbeit aller bestehenden Gruppen und Netze straffen und dafür sorgen, dass Sitzungen bedarfsgerecht organisiert werden und Überschneidungen vermieden werden.

Es gibt bereits drei Ebenen, die eine wichtige Rolle bei der Gewährleistung einer rechtzeitigen und kohärenten Durchführung des Pakets spielen werden:

- Die **Regulierungsebene**, zu der auch die einschlägigen Regelungsausschüsse gehören, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Durchführungsbefugnisse im Einklang mit den einschlägigen Verordnungen unterstützen sollten. Sie setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. Im Rahmen der Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement, der Eurodac-Verordnung und der Screening-Verordnung werden drei Ausschüsse eingesetzt, um alle in beiden Rechtsakten genannten Durchführungsrechtsakte im Rahmen des Prüfverfahrens zu erlassen⁵⁷. Eine Liste der Durchführungsrechtsakte, die die Kommission zu erlassen hat, ist der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

⁵⁷ Für einige Durchführungsrechtsakte sehen die Verordnungen vor, dass die Kommission nicht vom Ausschuss unterstützt wird. Dies gilt beispielsweise für den Durchführungsrechtsakt, in dem die angemessene Kapazität der einzelnen Mitgliedstaaten festgelegt wird.

- Die **Expertenebene**, zu der alle bestehenden Expertengruppen unter Leitung der Kommission gehören⁵⁸, die gemäß dem Beschluss C(2016) 3301 der Kommission eingerichtet wurden. Die Kommission wird diese bestehenden Expertengruppen in vollem Umfang nutzen, um ein gemeinsames Verständnis zu stärken und eine kohärente Anwendung der Regeln des Pakets zu fördern. Die Arbeit dieser Gruppen könnte sich in Handbüchern oder Leitfäden oder in Aktualisierungen bestehender Leitfäden niederschlagen. Um Synergien zwischen den verschiedenen Expertengruppen zu schaffen und zusätzliche Belastungen für die Mitgliedstaaten zu vermeiden, wird die Kommission soweit wie möglich gemeinsame Sitzungen von Expertengruppen organisieren, sofern dies relevant ist. Darüber hinaus wird die Kommission die derzeitige Solidaritätsplattform „Paket“ in die **Fachebene des Solidaritätsforums** überführen, die die **Umsetzung des Jährlichen Soliditätspools** sicherstellen sollte. Während der Übergangsphase kann diese Gruppe Beratung bei der Ausarbeitung der Durchführungsbestimmungen zur Solidarität leisten.
- Die **operative Ebene**, einschließlich der Netze der Agenturen, die sich auf operative Aspekte konzentrieren, einschließlich der Entwicklung von Leitfäden und Vorlagen. Die Kommission wird sich mit den EU-Agenturen abstimmen, um eine vollständige Komplementarität mit der Arbeit der Ausschüsse und Expertengruppen sicherzustellen. So wird beispielsweise das Aufnahmenetz die Arbeit der Expertengruppe „Aufnahme“ ergänzen. Die Arbeit des hochrangigen Diskussionsforums von Frontex zum Thema Rückkehr/Rückführung wird die Arbeit der Expertengruppe „Rückführung“ ergänzen.

Die Kommission wird sich bemühen, Back-to-Back-Sitzungen der Expertengruppen der Kommission und der operativen Netze der Agenturen zu organisieren, um die Komplementarität zwischen der Rechtsauslegung und der operativen Anwendung der neuen Maßnahmen (z. B. Dublin-Kontaktausschuss gefolgt vom Dublin-Netz) zu maximieren und Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

5.2 Überwachung nach Inkrafttreten des Pakets

Sobald das Paket in Kraft tritt, werden die im Rahmen der einschlägigen Mechanismen, wie des von der EUAA durchgeführten Überwachungsmechanismus oder des Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus, vorgesehenen Überwachungstätigkeiten in Bezug auf die Verpflichtungen aus dem Paket beginnen. Diese Überwachungstätigkeiten werden es ermöglichen, eine fehlerhafte oder teilweise Anwendung des rechtlichen und operativen Rahmens aufzudecken, um die rechtzeitige Durchführung aller erforderlichen Abhilfemaßnahmen zu gewährleisten. Die Kommission ist ferner bereit, die geeigneten Verfahren, einschließlich Vertragsverletzungsverfahren, einzuleiten, wenn dies für notwendig und gerechtfertigt erachtet wird, um ihrer Rolle als Hüterin der Verträge in vollem Umfang gerecht zu werden.

⁵⁸ Dazu gehören der Dublin-Kontaktausschuss, der Kontaktausschuss Befähigungsnachweise, der Eurodac-Kontaktausschuss, der Kontaktausschuss Aufnahmen, der Kontaktausschuss für Asylverfahren, die Kontaktgruppe zur Rückführungsrichtlinie, die Expertengruppe für Rückübernahme, die Expertengruppe für das Außengrenzenmanagement, die Expertengruppe für Neuansiedlung und das Europäische Integrationsnetz, der Vorsorge- und Krisenmanagementmechanismus der EU für Migration. Das Mandat dieser Expertengruppen muss möglicherweise überarbeitet und angepasst werden, um sicherzustellen, dass sie sich nun auf die Instrumente des Pakets (anstelle der alten Instrumente) beziehen.

Die EUAA wird Mitte 2026 mit ihrem Programm zur **Überwachung der operativen und technischen Anwendung** des europäischen Asylsystems beginnen. Gemäß der EUAA-Verordnung sollte jeder Mitgliedstaat mindestens einmal in fünf Jahren überwacht werden. Die Agentur kann auch eine thematische Überwachung für bestimmte Aspekte einleiten. Bestehen ernsthafte Bedenken hinsichtlich des Funktionierens des Asyl- oder Aufnahmesystems eines Mitgliedstaats, so leitet die EUAA von sich aus oder auf Ersuchen der Kommission eine Ad-hoc-Überwachung ein.

Der **Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus** ist insofern relevant, als er sich auf die Screening-Verordnung und die Verordnung zum Rückkehrverfahren an der Grenze erstreckt, da diese Rechtsinstrumente des Pakets Teil des Schengen-Besitzstands sind. Jeder Mitgliedstaat wird alle sieben Jahre evaluiert. Im Rahmen des Mechanismus können auch thematische Evaluierungen und unangekündigte Besuche durchgeführt werden. Für Fälle, in denen schwerwiegende Mängel festgestellt werden, ist in der Verordnung über den Schengener Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus ein besonderes Verfahren mit kürzeren Fristen vorgesehen.

SCHLUSSFOLGERUNG

Der gemeinsame Durchführungsplan ist das operative Konzept, auf dessen Grundlage die Kommission vorschlägt, die Durchführung des Migrations- und Asylpakets gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und den einschlägigen EU-Agenturen voranzubringen. Er wird als Richtschnur für unsere Arbeit dienen, um unser gemeinsames Ziel zu erreichen, bis zum Ende des Übergangszeitraums Mitte 2026 ein gut vorbereitetes System einzurichten. Der nächste wichtige Schritt wird die Ausarbeitung ihrer nationalen Durchführungspläne durch die Mitgliedstaaten bis zum 12. Dezember 2024 sein.

Mit unserem gemeinsamen und koordinierten Engagement wird das Migrations- und Asylpaket Wirklichkeit werden. Die Mitgliedstaaten können bei jedem Schritt auf die Kommission und die EU-Agenturen zählen, auch bei der Bereitstellung operativer, technischer und finanzieller Unterstützung.