

036357/EU XXIV.GP
Eingelangt am 08/09/10

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 8.9.2010
KOM(2010) 465 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2005/85/EG VOM 1. DEZEMBER 2005
ÜBER MINDESTNORMEN FÜR VERFAHREN IN DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR
ZUERKENNUNG UND ABERKENNUNG DER FLÜCHTLINGSEIGENSCHAFT**

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

ÜBER DIE ANWENDUNG DER RICHTLINIE 2005/85/EG VOM 1. DEZEMBER 2005 ÜBER MINDESTNORMEN FÜR VERFAHREN IN DEN MITGLIEDSTAATEN ZUR ZUERKENNUNG UND ABERKENNUNG DER FLÜCHTLINGSEIGENSCHAFT

1. EINLEITUNG

Die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (die „Richtlinie“)¹ ist eines von fünf Asylinstrumenten, die aufbauend auf den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere 1999 und im Einklang mit dem Haager Programm die Grundlagen für ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (*Common European Asylum System*, CEAS) bilden. Die Richtlinie gilt für alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Dänemark².

Der vorliegende Bericht wurde gemäß Artikel 42 der Richtlinie erstellt und gibt einen Überblick über die Umsetzung und Durchführung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten, einschließlich möglicher Probleme. Der Bericht stützt sich auf eine Auswertung der an die Kommission gemeldeten Umsetzungsmaßnahmen, Beratungen mit Sachverständigen der Regierungen, NRO, Asylrechtlern und dem UNHCR, die Antworten der Mitgliedstaaten auf den Fragenkatalog der Kommission, Untersuchungen über die Durchführung der Richtlinie³, Berichte über vom Europäischen Flüchtlingsfonds kofinanzierte Projekte, den Bericht über Asylverfahren in den IGC-Staaten⁴ sowie die ECRE/ELENA-Erhebung über Rechtshilfe für Asylsuchende. Er ist in Verbindung mit der Folgenabschätzung zur Neufassung der Richtlinie zu lesen⁵.

Für jene Mitgliedstaaten, die bis zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts keine umfassenden Umsetzungsmaßnahmen gemeldet hatten, wurden einschlägige Daten auf der Grundlage der geltenden Rechtsprechung und ggf. von Gesetzesentwürfen erhoben.

2. HISTORISCHER UND POLITISCHER HINTERGRUND

Die Richtlinie wurde nach Konsultation des Europäischen Parlaments vom Rat einstimmig angenommen. Ziel ist die Festlegung von Mindestnormen für faire und effiziente Asylverfahren. Im Haager Programm wurde die Kommission ersucht, die Normen der ersten Phase zu bewerten und Instrumente der zweiten Generation mit Blick auf deren Annahme bis

¹ ABl. L 326 vom 13.12.2005, S. 13.

² In diesem Bericht werden mit „Mitgliedstaaten“ die an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten bezeichnet.

³ Siehe: Universität Nijmegen, „The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States“, K. Zwaan (Hg.) März 2008; UNHCR, „Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice“, März 2010.

⁴ IGC, „Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States“, Mai 2009.

⁵ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestnormen über Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus (Neufassung), 21. Oktober 2009, KOM(2009)554.

Ende 2010 vorzuschlagen. In ihrer künftigen Asylstrategie⁶ schlug die Kommission vor, die zweite Phase des CEAS durch eine Verringerung voneinander abweichender Verfahrensregelungen, eine Erhöhung der Standards in Bezug auf den Flüchtlingsschutz und eine Gewährleistung ihrer einheitlichen Anwendung in der gesamten EU zu vollenden. Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl vom 16. Oktober 2008 lieferte zusätzliche politische Unterstützung für dieses Ziel, indem er die Kommission ersuchte, falls möglich 2010, spätestens aber 2012 Vorschläge für u. a. ein einheitliches Asylverfahren einschließlich gemeinsamer Garantien vorzulegen. Das Stockholmer Programm bestätigt diese Verpflichtung.

Am 21. Oktober 2009 legte die Kommission einen Vorschlag für die Änderung der Richtlinie vor. Bei dieser geht es insbesondere um eine Optimierung und Konsolidierung der Verfahren sowie um eine Verbesserung der Qualität der erstinstanzlichen Entscheidungen in der EU. Die vorgesehenen Normen basieren u. a. auf vorbildlichen Verfahren, die von der Kommission in verschiedenen Mitgliedstaaten ermittelt wurden.

3. ÜBERWACHUNG UND STAND DER UMSETZUNG

Die Frist für die Umsetzung für den Großteil der Richtlinie war der 1. Dezember 2007, während Artikel 15 betreffend Rechtshilfe bis zum 1. Dezember 2008 umgesetzt werden musste. Nach Ablauf der beiden Fristen wurden gegen alle Mitgliedstaaten Verstoßverfahren eröffnet, die über ihre Umsetzungsmaßnahmen nicht bzw. nicht umfassend Bericht erstatteten. Daraufhin versendete die Kommission im Einklang mit Artikel 226 des Vertrags 17 Aufforderungsschreiben und fünf mit Gründen versehene Stellungnahmen. Derzeit haben alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von BE und IE ihre vollständigen Umsetzungsmaßnahmen gemeldet. Die Kommission hat entschieden, die Fälle gegen BE und IE an den Europäischen Gerichtshof zu verweisen und versendete an EL ein Aufforderungsschreiben im Hinblick auf dessen unsachgemäße Umsetzung mehrerer Vorschriften der Richtlinie, v. a. derjenigen über den Zugang zu dem Verfahren und zur Behandlung unbegleiteter Minderjähriger.

Zwischen 1. Januar 2008⁷ und 31. Dezember 2009 belief sich die Zahl der von den 26 an die Richtlinie gebundenen Mitgliedstaaten registrierten Asylanträge auf 492 995. In demselben Zeitraum veröffentlichten diese Mitgliedstaaten 444 165 erstinstanzliche Entscheidungen und 125 785 Entscheidungen nach Berufungsverfahren⁸.

4. ALLGEMEINE BESTIMMUNGEN

4.1. Begriffsbestimmungen (Artikel 2)

Die Begriffsbestimmungen der Richtlinie schlagen sich im Allgemeinen in der nationalen Gesetzgebung nieder. In mehreren Mitgliedstaaten (z. B. BE, IE, LT, PL, SK, SI und dem UK) bezieht die nationale Definition eines Asylbewerbers entgegen der Anforderung der Richtlinie jedoch nicht explizit Personen als Antragstellende im Vorfeld einer endgültigen

⁶ „Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz“, 17. Juni 2008, KOM(2008) 360.

⁷ In diesem Abschnitt aufgeführte Entscheidungen über vor dem 1.12.2007 gestellte Anträge fielen nicht unter die Richtlinie.

⁸ Die Angaben über Urteile nach Berufungsverfahren sind jedoch nicht vollständig, da drei Mitgliedstaaten keine Daten für 2008 und neun keine Daten für 2009 vorlegten.

Entscheidung ein, und in den Rechtsvorschriften von IE spiegelt sich die Begriffsbestimmung für „unbegleiteter Minderjähriger“ der Richtlinie nicht wider.

4.2. Anwendungsbereich und zuständige Behörden (Artikel 3 und 4)

Alle Mitgliedstaaten außer IE haben ein einheitliches Verfahren geschaffen und wenden somit die Richtlinie im Hinblick auf die Prüfung sowohl der Flüchtlingseigenschaft als auch eines subsidiären Schutzstatus⁹ an. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten hat eine einzelne Asylbehörde benannt, in der Regel eine spezialisierte Verwaltungsbehörde. In einigen Mitgliedstaaten sind andere Behörden in bestimmte Sonderverfahren oder -fälle involviert, und zwar ein Verfahren an der Grenze (EE, FR), ein Vorabverfahren für Folgeanträge (BE), die nationale Sicherheit betreffende Fälle (BE) sowie Fälle unter Anwendung des Konzepts des sicheren europäischen Drittstaats (DE).

5. SPEZIELLE BESTIMMUNGEN

5.1. Grundsätze und Garantien

5.1.1. Zugang zum Verfahren (Artikel 6)

Die Mitgliedstaaten müssen das Recht, Asyl zu beantragen gewähren und dafür sorgen, dass die einschlägigen Behörden in der Lage sind, Personen, die Asyl beantragen möchten, den Zugang zum Verfahren zu ermöglichen. Die weitere Ausgestaltung der Zugangsverfahren liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Während alle Mitgliedstaaten formal das Recht, Asyl zu beantragen, gewähren, unterscheiden sich die nationalen Zugangsverfahren – was ihren jetzigen Stand betrifft – erheblich. In einigen Mitgliedstaaten sind Strafverfolgungsbehörden, in der Regel Polizei und/oder Grenzschutz, für die Annahme von Asylanträgen zuständig (z. B. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO und SK). In anderen Mitgliedstaaten muss ein Antrag bei einer bestimmten Stelle eingereicht werden, etwa einem Antrags(annahme)zentrum oder bei der Asylbehörde selbst (z. B. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE und UK). In mehreren Mitgliedstaaten bietet dieses System die Möglichkeit, die Absicht, Asyl zu beantragen, zunächst auch gegenüber anderen Behörden kundzutun (z. B. AT, DE, BG, SI). In FR sollen Personen, die sich irregulär im Hoheitsgebiet aufhalten, zunächst bei einer *prefecture* ein Aufenthaltsrecht beantragen und anschließend bei der Asylbehörde einen Antrag stellen.

Von Eltern gestellte Anträge erstrecken sich im Allgemeinen auf unterhaltsberechtigte Minderjährige; CY, FR, EL, HU, MT, PL und PT sehen auch die Möglichkeit einer Antragstellung im Namen unterhaltsberechtigter Volljähriger vor. In einigen Mitgliedstaaten (z. B. EL, NL, DE) wird Minderjährigen ab einem bestimmten Alter das Recht auf Antragstellung gewährt. In BE, DE, FR, EL, LT, NL und SK ist der Antrag eines unbegleiteten Minderjährigen durch einen Vormund oder anderen Vertreter zu stellen.

In den Mitgliedstaaten sind bestimmte Behörden⁹ oder staatlichen Einrichtungen im Allgemeinen¹⁰ verpflichtet, Asylsuchende *de facto* an die zuständige Behörde zu verweisen (z. B. EL, LV, NL, MT, SK) und/oder diese Behörde über den Asylantrag zu informieren

⁹ Bezug nehmend auf BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ Bezug nehmend auf AT, BG, FI, LV, NL, SE.

(z. B. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT und SE). Die Frist für den Abschluss der Formalitäten im Zusammenhang mit den Anträgen ist unterschiedlich. Sie kann drei bis fünf Monate (MT), 36 Tage (FR¹¹), einen Monat (NL¹²) oder zwei Wochen (CY) betragen, während BE, CZ, FI, HU, LT und SE Fristen von maximal drei Tagen melden. Lange Verzögerungen und andere praktische Probleme im Hinblick auf den Zugang zum Verfahren werden in EL gemeldet.

5.1.2. *Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat (Artikel 7)*

Der Berechtigung zum Verbleib im Mitgliedstaat bis zum Ergebnis der erstinstanzlichen Verfahren wird in den nationalen Rechtsvorschriften generell Rechnung getragen. Die Mitgliedstaaten verfolgen allerdings unterschiedliche Ansätze in Bezug auf Ausnahmen im Zusammenhang mit Überstellungen oder Auslieferungen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist die Auslieferung eines Asylbewerbers an das Herkunftsland nur nach ablehnender Entscheidung über den Asylantrag möglich (z. B. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK und UK). Ausnahmen sind in AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL und SE zulässig. In RO ist eine Ausnahme nur in Fällen im Zusammenhang mit Terrorismus möglich.

5.1.3. *Anforderungen an die Entscheidungsfindung und Garantien für Asylbewerber (Artikel 8, 9 und 10)*

Asylanträge können nicht allein deshalb abgelehnt oder von der Prüfung ausgeschlossen werden, weil die Antragstellung nicht so rasch wie möglich erfolgt ist. Dieser Grundsatz wird in den Mitgliedstaaten generell beachtet. Allerdings knüpfen FI und MT¹⁴ die Antragstellung in einem späteren Stadium an bestimmte Bedingungen, und in FR und CZ muss die Antragstellung bei in Gewahrsam befindlichen Personen innerhalb von fünf bzw. sieben Tagen nach deren Unterrichtung über dieses Recht erfolgen¹⁵.

Gemäß der Richtlinie sind Anträge einzeln, objektiv und unparteiisch durch für Asylangelegenheiten zuständige Bedienstete und auf der Basis genauer und aktueller Informationen über das Herkunftsland zu prüfen. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI und das UK haben diese Normen ausreichend klar und detailliert umgesetzt¹⁷, während die nationalen Regelungen anderer Mitgliedstaaten diese nur implizit widerspiegeln. Institutionelle Regelungen, u. a. Follow-up-Schulungen, werden in AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL und im UK durchgeführt. Andere Mitgliedstaaten setzen eher auf *Ad-hoc*-Schulungen, wobei sich Länge, Intensität und Inhalt der Maßnahmen erheblich unterscheiden.

Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Entscheidungen über Asylanträge seitens der Behörden generell schriftlich ergehen, dass bei Ablehnung eines Antrags die sachlichen und

¹¹ Die Frist umfasst einen Zeitraum von 15 Tagen für das Ausstellen einer Aufenthaltsgenehmigung durch die *préfecture* sowie von 21 Tagen für die Antragstellung. In der Praxis dauert der Vorgang im Durchschnitt 20 Tage.

¹² Bezug nehmend auf die Wartezeit in einem Übergangszentrum.

¹³ Auch wenn die beiden Verfahren parallel durchgeführt werden, liefert FR Asylbewerber nicht an das Herkunftsland aus.

¹⁴ In MT ist ein Antrag innerhalb von 60 Tagen nach Ankunft zu stellen. Spätere Anträge können nur aus besonderen und außergewöhnlichen Gründen zugelassen werden.

¹⁵ Nach Ablauf der Frist gilt ein Antrag in FR als unzulässig, während in CZ „das Recht, Asyl zu beantragen, ausläuft“.

¹⁶ Es liegen jedoch Berichte über Probleme im Hinblick auf die Anwendung der Normen in der Praxis vor.

¹⁷ In einigen Mitgliedstaaten (z. B. DE, FI und HU) beinhalten die Rechtsvorschriften keine ausdrücklichen Vorschriften über die Qualifikationen von für Asylangelegenheiten zuständige Bedienstete. In der Praxis werden jedoch Schulungen durchgeführt.

rechtlichen Gründe hierfür dargelegt werden und darüber informiert wird, wie die Entscheidung angefochten werden kann¹⁸. Die Entscheidungen weichen im Hinblick auf Aufbau und Inhalt jedoch stark voneinander ab, und es liegen Berichte über eine mangelnde Qualität der Begründung vor¹⁹. CY und NL verfügen über eine optionale Klausel, die es ermöglicht, in den Fällen auf eine Begründung zu verzichten, in denen der Person, deren Flüchtlingseigenschaft abgelehnt wird, ein Status angeboten wird, der mit denselben Rechten verbunden ist.

Die nationale Gesetzgebung spiegelt im Allgemeinen die in Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie genannten Garantien wider. Die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten informiert die Asylbewerber in einer Sprache, deren Kenntnis vorausgesetzt werden kann. In manchen Mitgliedstaaten haben Asylbewerber jedoch auch das Recht, in einer Sprache, die sie verstehen, informiert zu werden (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), was somit über die Normen der Richtlinie hinausgeht. Um Personen über das Verfahren zu informieren, nutzen die Mitgliedstaaten Druckmaterialien in verschiedenen Sprachen (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO); mehrere Mitgliedstaaten nehmen sachdienliche Informationen in Verfahrensdokumente auf, die dezidiert an die Betroffenen gerichtet sind (BG, CY, CZ, SK) und/oder informieren die Asylbewerber mündlich (FI, LT, MT, SK).

In der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten wird – wie in Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b festgelegt – in den nationalen Vorschriften das Recht auf die kostenfreien Dienste eines Dolmetschers/einer Dolmetscherin zumindest bei einer persönlichen Anhörung garantiert. Diese Vorschrift wurde in BE und IE²⁰ nicht vollständig umgesetzt, und in EL werden Dolmetscher Berichten zufolge lediglich in der Hauptstadt hinzugezogen. Einige Mitgliedstaaten (z. B. FI, FR, LT) nutzen Video- oder Telefonkonferenzen, um den Mangel an Dolmetschern für bestimmte Sprachen oder in bestimmten Gegenden auszugleichen, und im Hinblick darauf wurden wichtige praktische Kooperationen, v. a. das Projekt eines Dolmetscherpools (Interpreters' Pool Project) initiiert. Es wird erwartet, dass das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen solchen Kooperationsinitiativen weitere Impulse verleiht.

Im Hinblick auf die Pflicht bezüglich der Mitteilung über die Entscheidung setzt eine Gruppe von Mitgliedstaaten die Asylbewerber bei einem Treffen persönlich in Kenntnis (z. B. BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), während andere die Entscheidung auf dem Postweg übermitteln (z. B. FR, DE, EE). Mehrere Mitgliedstaaten stellen die Entscheidung sowohl dem Asylbewerber als auch seinem Rechtsberater zu (z. B. BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), während DE und NL²³ die Klausel dergestalt anwenden, dass sie lediglich einen Rechtsberater über die Entscheidung in Kenntnis setzen. Im UK werden je nach Verfahren alle oben beschriebenen Vorgehensweisen genutzt.

Die Behörden setzen die Asylbewerber über das Ergebnis der Entscheidung und ihre Rechte, diese anzufechten, mündlich – einschließlich unter Beiziehung eines Dolmetschers (BG, CZ,

¹⁸ Einige Mitgliedstaaten (z. B. NL und FI) setzen auf gemeinschaftliches Verwaltungsrecht, insbesondere in Bezug auf die Anforderung, die Entscheidungen zu begründen.

¹⁹ Besondere Bedenken werden in Bezug auf die Begründung von Entscheidungen in EL geäußert.

²⁰ In IE ist die Anwesenheit eines Dolmetschers bei einer Anhörung nur „wo möglich“ gesetzlich vorgeschrieben. In BE kann auf eine Anhörung verzichtet werden, wenn kein Dolmetscher zur Verfügung steht.

²¹ Bezug nehmend auf die vorherrschende Verwaltungspraxis.

²² Bezug nehmend auf das Verfahren in einem Antragszentrum.

²³ Bezug nehmend auf das erweiterte Verfahren.

EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES) – oder durch Übermittlung einer schriftlichen Übersetzung (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) in Kenntnis. BE, ES und NL bieten eine kostenlose Rechtsberatung an²⁴. In IE fehlen in den Rechtsvorschriften ausdrückliche Regelungen zur Durchsetzung dieser Garantie, und in EL werden Asylbewerber Berichten zufolge nicht ordnungsgemäß über die Entscheidung und Rechtsbehelfe informiert. In EE, LT, BG und SI wird dem Antragsteller die gesamte Entscheidung mit Hilfe eines Dolmetschers vorgelesen oder schriftlich übersetzt, was ein vorbildliches Verfahren darstellt.

5.1.4. *Persönliche Anhörung (Artikel 12, 13 und 14)*

Alle Mitgliedstaaten räumen das Recht auf eine persönliche Anhörung ein, wobei manche optionale Ausnahmen nutzen. Auf die Anhörung kann verzichtet werden, wenn die Behörde bereits ein Treffen mit dem Antragsteller hatte, um ihn bei der Ausfüllung des Antrags zu unterstützen (CY, EL, SI und UK), wenn der Antragsteller irrelevante Punkte angeführt hat (CY, EL, SI und UK), seine Erklärung inkohärente, widersprüchliche, unwahrscheinliche oder unzureichende Angaben enthält (CY, EL, SI und UK), er aus einem sicheren Herkunftsland (EL und SI) oder einem sicheren Drittland kommt (EL, FI, SI und UK), einen Wiederholungsantrag stellt (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI und UK) oder einen Antrag stellt, um eine Rückführung zu verzögern (CY, EL, SI und UK). In verschiedenen Fällen weichen nationale Ausnahmen vom Wortlaut der Richtlinie ab²⁵.

Die Anforderung der Richtlinie, die Anhörung ohne die Anwesenheit von Familienangehörigen durchzuführen, wird in den nationalen Rechtsvorschriften generell befolgt. Allerdings sind die Regelungen in FR, NL, SI und IE in diesem Punkt nicht explizit genug. In manchen Mitgliedstaaten (z. B. BG, CZ, ES, FI, DE, NL und SI) schlägt sich in den nationalen Vorschriften die Anforderung der Richtlinie, eine angemessene Vertraulichkeit persönlicher Anhörungen zu gewährleisten, nicht ausdrücklich nieder. Probleme in Bezug auf die Praxis werden in EL und ES berichtet.

Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet zu gewährleisten, dass die persönliche Anhörung unter Bedingungen durchgeführt wird, die dem Antragsteller eine umfassende Darlegung der Gründe seines Asylantrags gestatten. Während diese Norm für jene Antragsteller von Belang ist, die aufgrund ihres Geschlechts, Alters und/oder infolge eines Traumas möglicherweise zusätzliche Unterstützung benötigen, beinhaltet die Richtlinie keine ausdrücklichen Garantien für Asylbewerber mit spezifischen Bedürfnissen, etwa gleichstellungsorientierte Anhörungen. Einige Mitgliedstaaten verfügen jedoch über einschlägige Regelungen wie die Bereitstellung eines Dolmetschers und/oder zuständigen Bediensteten desselben Geschlechts (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI und UK) und informieren über geschlechtsspezifische Aspekte bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft (AT, DE, SE).

Laut den Vorgaben der Richtlinie muss die Verständigung mit dem Antragsteller bei der Anhörung in einer Sprache erfolgen, „deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann“. Die nationalen Regelungen mehrerer Mitgliedstaaten (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) gehen über diese Norm hinaus und beziehen sich auf eine Sprache, die der Antragsteller

²⁴ Laut Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie können die Mitgliedstaaten von dieser Verpflichtung abweichen, sofern eine kostenlose Rechtsberatung zur Verfügung steht.

²⁵ Auf die Anhörung kann verzichtet werden, wenn kein Dolmetscher zur Verfügung steht (BE) oder wenn der Antrag offenbar unbegründet ist (FR). In SI ist eine Anhörung im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht zwingend und wird Berichten zufolge in der Praxis häufig unterlassen.

versteht, während sich andere Mitgliedstaaten an den Wortlaut der Richtlinie halten. Es wird berichtet, dass gesetzliche Regelungen in der Praxis nicht immer befolgt werden, v. a. aufgrund fehlender Dolmetscher²⁶. In manchen Mitgliedstaaten (z. B. BG, ES, FI, DE, NL, IE) schlägt sich die Norm der Richtlinie bezüglich der Qualifikationen der anhörenden Person nicht ausdrücklich in den nationalen Rechtsvorschriften nieder.

Die Anforderung, einen Bericht über die Anhörung zu erstellen und dem Antragsteller Zugang zu diesem zu gewähren, spiegelt sich in den nationalen Regelungen im Allgemeinen wider. In der Praxis gibt es diesbezüglich jedoch starke Abweichungen: Manche Mitgliedstaaten erstellen einen Bericht (z. B. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), andere eine Abschrift (z. B. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL) und einige erstellen Audio- und/oder Videoaufzeichnungen (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL und UK). Während einige Mitgliedstaaten dem Antragsteller die Möglichkeit einräumen, zum Dokument über die Anhörung Stellung zu nehmen (z. B. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO und SK), entspricht dies nicht dem Standardverfahren in allen Mitgliedstaaten. Daher unterscheidet sich die Genauigkeit der Aufzeichnungen. Abweichende Vorgehensweisen werden im Hinblick auf den Zugang zum Bericht gemeldet. In manchen Mitgliedstaaten (z. B. FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL und UK) wird ein solcher Zugang im erstinstanzlichen Verfahren gewährt, während andere (z. B. CY, EL, BE, BG, RO und FR) den Zugang erst nach der Entscheidung gewähren.

5.1.5. *Rechtsberatung und -vertretung (Artikel 15 und 16)*

Der Rechtsanspruch, einen Rechtsberater oder Rechtsanwalt zu konsultieren, ist EU-weit formal anerkannt, wobei die Mitgliedstaaten jedoch in Bezug auf die Bereitstellung einer kostenlosen Rechtsberatung unterschiedlich verfahren. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK und SI halten sich an den Wortlaut der Richtlinie und stellen diese erst in der Rechtsbehelfsphase zur Verfügung. Andere Mitgliedstaaten gehen jedoch über die Norm hinaus und gewähren bereits im Rahmen erstinstanzlicher Verfahren Prozesskostenhilfe (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT und UK)²⁷ oder eine kostenlose Rechtsberatung (AT, CZ²⁸). In der Rechtsbehelfsphase gewähren die meisten Mitgliedstaaten Prozesskostenhilfe sowohl für die ersten Rechtsbehelfe als auch für nachfolgende Rechtsbehelfe. AT und CY stellen Rechtshilfe in Form einer Rechtsvertretung jedoch nur bei Verfahren vor höheren Gerichten zur Verfügung. Während BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI und SE vor der Gewährung von Prozesskostenhilfe keine Bedürftigkeitsprüfung durchführen, ist dies in anderen Mitgliedstaaten der Fall, und die nationalen Verfahren unterscheiden sich stark im Hinblick auf die anwendbare Schwelle, die Rechtsbehelfsphasen und die zuständigen Behörden. Fehlende ausreichende Mittel sind in den meisten Mitgliedstaaten eine formelle Vorbedingung für die Inanspruchnahme von Rechtshilfe²⁹.

Die Mitgliedstaaten sind – unter verschiedenen Bedingungen – verpflichtet, einem Rechtsanwalt oder Rechtsberater Zugang zur Akte des Antragstellers zu gewähren sowie diese den Berufungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten gewährt Rechtsberatern diesen Zugang uneingeschränkt. Einschränkungen, meist aus Gründen der nationalen Sicherheit, gelten in EL, CY, LT, IE, ES, NL und im UK. In manchen Mitgliedstaaten (FR, IT) haben Rechtsberater Berichten zufolge unter Umständen keinen

²⁶ Schwerwiegende Probleme werden insbesondere in Bezug auf EL berichtet.

²⁷ In FI, ES, HU, LT, IE und im UK unterliegt dieses Recht jedoch einer Bedürftigkeitsprüfung.

²⁸ Bezug nehmend auf NRO-Dienste, die aus öffentlichen Mitteln kofinanziert werden.

²⁹ Diese Bedingung gilt nicht in BE, CZ und RO.

Zugang zu Informationen bezüglich des Herkunftslandes, auf die sich die Asylbehörde stützt. Berufungsbehörden haben generell Zugang zu den gesamten Informationen in der Akte des Antragstellers³⁰. In allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme von FR ist Rechtsberatern die Teilnahme an einer erstinstanzlichen Anhörung gestattet.

5.1.6. Garantien für unbegleitete Minderjährige (Artikel 2 Buchstabe i und 17)

Alle Mitgliedstaaten sehen eine Vertretung für unbegleitete Minderjährige in dem Verfahren vor, und die Benennung eines gesetzlichen Vormunds oder einer Einrichtung, die als gesetzlicher Vormund agieren kann, ist vorherrschende Praxis. Entsprechende Systeme gibt es in AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK und SI, wobei sich diese jedoch in Bezug auf institutionelle Regelungen, die beteiligten Behörden sowie die Rolle und die Qualifikationen des Vormunds stark unterscheiden. Manche Mitgliedstaaten verfügen über Systeme mit verschiedenen Formen der Vertretung in bestimmten Phasen oder während des gesamten Verfahrens, u. a. die Vertretung durch einen Rechtsberater (AT, PL), NRO (CZ, FR³¹, PT) oder soziale Dienste (ES). In IE und im UK werden Minderjährige von einer Organisation vertreten, die für die Betreuung und das Wohlbefinden der Minderjährigen verantwortlich ist.

In nur wenigen Mitgliedstaaten gibt es bezüglich der Verpflichtung, einen Vertreter zu benennen, Ausnahmeregelungen. EL sieht für den Fall eine Ausnahme vor, dass das Kind erwartungsgemäß vor der erstinstanzlichen Entscheidung 18 Jahre alt wird, er/sie verheiratet ist oder bereits war oder aber 16 Jahre alt und in der Lage ist, den Antrag zu verfolgen. Die letztgenannte Ausnahme gilt auch in DE.

Die Möglichkeit ärztlicher Untersuchungen zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger ist in SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI und im UK vorgesehen, und die Minderjährigen werden mündlich oder schriftlich über das Verfahren der Altersbestimmung informiert. Diese Mitgliedstaaten fordern auch die Einwilligung des Minderjährigen und/oder seines Vertreters zur Durchführung einer ärztlichen Untersuchung. Für den Fall, dass eine Person ihre Einwilligung verweigert, wird sie als Erwachsener behandelt (CZ, HU, NL, RO, PL und SK), wirkt sich dies negativ auf die Glaubwürdigkeit ihrer Erklärungen aus (AT und LU), oder sie kann sich nicht auf den Grundsatz „Im Zweifel für den Angeklagten“ berufen (LT). Die letztgenannte Vorgehensweise steht im Widerspruch zu der Richtlinie.

5.1.7. Rücknahme des Antrags (Artikel 19 und 20)

Im Falle einer *ausdrücklichen Rücknahme* des Antrags wird das Verfahren generell entweder durch eine Entscheidung (z. B. BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL und SI) oder die Aufnahme einer Notiz in die Akte (z. B. ES, FR, NL und UK) eingestellt. In CY, IT³² und im UK wird der Antrag abgelehnt; in EL und MT folgen die Rechtsvorschriften in ihrem Wortlaut der Richtlinie und sehen somit entweder eine Einstellung des Verfahrens oder eine Ablehnung des Antrags vor.

Das Konzept einer *stillschweigenden Rücknahme* findet in der überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten Anwendung. In FR und IT ist es nicht formell umgesetzt. Die Situationen, die

³⁰ Einschränkungen im Zusammenhang mit der nationalen Sicherheit sind in LT und ES möglich.

³¹ Bezug nehmend auf das System von Ad-hoc-Verwaltern.

³² In IT gilt diese Vorschrift, wenn die Anhörung bereits stattgefunden hat.

Anlass zu der Annahme geben, dass der Antrag zurückgezogen wird, umfassen – über die in der Richtlinie aufgeführten Beispiele hinaus – den Versuch einer unerlaubten Einreise in das Hoheitsgebiet eines anderen Landes (CZ) oder die freiwillige Rückkehr in das Herkunftsland (AT, BE, BG). In den nationalen Vorschriften ist, in der Regel als erster Schritt, eine Einstellung des Verfahrens (z. B. AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) und/oder eine Ablehnung des Antrags (z. B. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK) vorgesehen.

5.2. Erstinstanzliche Verfahren

5.2.1. Prüfungsverfahren und unbegründete Anträge (Artikel 23 und 28)

Nach der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, das Verfahren so rasch wie möglich zum Abschluss zu bringen. Die Ansätze der Mitgliedstaaten weisen hierbei Unterschiede auf. In CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE und im UK folgen die nationalen Rechtsvorschriften dem Wortlaut der Richtlinie (z. B. EL, EE, CY und UK) oder sehen den Grundsatz der gebotenen Sorgfalt und das Recht vor, über den Fortgang der Verwaltungsverfahren (FI, SE) unterrichtet zu werden. Darüber hinaus legen einige Asylbehörden (z. B. DE, SE und UK) Ziele für den Abschluss der Fälle fest. In anderen Mitgliedstaaten sehen die Rechtsvorschriften Fristen für eine Entscheidung vor, nämlich einen Monat (RO), 2,5 Monate (HU), 2,6 Monate (PT), 3 Monate (BG, CZ, LT, LV, SK) und 6 Monate (AT, ES, NL³³, PL). Die Frist kann um einen Monat (HU, RO), 3 Monate (BG, LT) bzw. 9 Monate (LV) und in PT um bis zu 6 Monate verlängert werden. In AT, CZ und PL unterliegt eine Verlängerung keiner Fristsetzung. In IT ist ein zeitlicher Rahmen für bestimmte Phasen des Verfahrens vorgegeben.

Es liegt im Ermessen der Mitgliedstaaten, einen Vorgang *vorrangig* oder *beschleunigt zu bearbeiten*. Ferner können Verfahren aus 16 besonderen Gründen beschleunigt werden. Die Umstände, die unter diese Gründe fallen, können auch bei Ablehnung eines Antrags als offensichtlich unbegründet Berücksichtigung finden³⁴. Die einschlägigen nationalen Regelungen weichen folglich stark voneinander ab.

In AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI und im UK kann eine Prüfung bei Vorliegen besonderer Gründe beschleunigt werden. Die Anzahl der in den nationalen Rechtsvorschriften aufgeführten Gründe unterscheidet sich erheblich³⁵, und in einigen Fällen finden sich Abweichungen vom Wortlaut der Richtlinie. In FR, SI und im UK wird jeder Antrag zur Ermittlung des anwendbaren Verfahrens geprüft, während andere Mitgliedstaaten dies in das Ermessen der Asylbehörde stellen. In BG, PT und ES³⁶ werden sämtliche Anträge zunächst im Rahmen eines vorläufigen Verfahrens geprüft. Als Ergebnis dieses Verfahrens wird die Person entweder zu einem Regelverfahren zugelassen, oder ihr Antrag wird aus Gründen der Unzulässigkeit oder aus Gründen gemäß Artikel 23 Absatz 4 der Richtlinie abgelehnt. In den NL werden sämtliche Anträge in einem ersten Verfahren geprüft, das zur Ablehnung des Antrags, der Gewährung von Schutz oder der Verweisung des

³³ Bezug nehmend auf das erweiterte Verfahren.

³⁴ Artikel 28 Absatz 2 der Richtlinie.

³⁵ Es gibt 5 Gründe in LT, 8 in FI, 9 in CZ, 10 in RO, 11 in MT, 14 in EL und 16 in SI.

³⁶ In ES gelten nach Verabschiedung des neuen Asylgesetzes zwei unterschiedliche beschleunigte Verfahren an der Grenze und innerhalb des Hoheitsgebiets. Das Verfahren an der Grenze ist mit dem BG Modell vergleichbar, während das Verfahren innerhalb des Hoheitsgebiets an besondere Gründe geknüpft ist.

Falls an das erweiterte Verfahren führen kann. In SE werden offensichtlich unbegründete Fälle beschleunigt, während in IE bestimmte Anträge vorrangig bearbeitet werden. HU und DE verfügen über keine Regelungen in Bezug auf beschleunigte Verfahren.

Die für einen Abschluss des beschleunigten Verfahrens anwendbaren Fristen sind 48 Stunden (LT), 3 Tage (BG, MT, RO und UK³⁷), 4 Tage (ES³⁸ und FR³⁹), 10 Arbeitstage (LV), 15 Tage (BE⁴⁰ und FR), 1 Monat (EL, CZ und PL), 2 Monate (SK, LU und BE) sowie 3 Monate (AT und ES). Keine formellen Fristen gelten in EE, IE⁴¹, SE und SI, während es in FI, PT und IT feste Fristen für den Abschluss bestimmter Phasen des Verfahrens gibt⁴². Beschleunigte Verfahren können durchgeführt werden, ohne dass die Person die Gelegenheit zu einer persönlichen Anhörung erhält (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI und UK), können mit kürzeren Fristen für die Antragstellung verbunden sein (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO und UK) oder Rechtsbehelfe mit automatisch aufschiebender Wirkung aberkennen (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK und UK).

Die Mitgliedstaaten können den Antrag als unbegründet oder offensichtlich unbegründet nur dann ablehnen, wenn die Person die Voraussetzungen für die Zuerkennung von internationalem Schutz nicht erfüllt. In CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK und SI können Anträge allerdings als unbegründet oder offensichtlich unbegründet abgelehnt werden, wenn die Asylbehörde einen Umstand gemäß Artikel 23 Absatz 4 der Richtlinie feststellt. In BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT und SI weichen die entsprechenden nationalen Bestimmungen darüber hinaus meist vom Wortlaut der Richtlinie ab.

5.2.2. Unzulässige Anträge (Artikel 25 Absatz 2)

Die Möglichkeit, auf eine Prüfung des Antrags zu verzichten, wenn ein anderer Mitgliedstaat die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt hat, wurde in BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI und im UK umgesetzt. In BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK und im UK kann ein Antrag als unzulässig betrachtet werden, wenn die Person aus einem „ersten Asylstaat“ kommt. Das Konzept des sicheren Drittlandes ist im Stadium der Zulässigkeit in AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI und im UK anwendbar. In BG, NL, CY, MT, SI und PT kann ein Antrag als unzulässig betrachtet werden, wenn eine Person einen Status beantragt hat bzw. einer Person ein Status zuerkannt worden ist, der den Rechten gemäß der Flüchtlingseigenschaft entspricht. Identische Folgeanträge werden in AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI und im UK als unzulässig betrachtet, während CY, EL, PL, MT und PT diesen Begriff auf Anträge für vom Antragsteller abhängige Personen anwenden, für die frühere Anträge in ihrem Namen gestellt wurden und bei denen sich keine neuen Tatsachen betreffend ihre Situation ergeben haben.

³⁷ Dies betrifft das beschleunigte Verfahren für in Gewahrsam befindliche Personen, und die Angaben beziehen sich auf Arbeitstage. Im Rahmen des nicht aufschiebenden Rechtsbehelfs für in Gewahrsam befindliche Personen beträgt die Frist 6 oder 10 Tage.

³⁸ Die Angaben beziehen sich auf in Gewahrsam befindliche Personen und Arbeitstage. Die Frist kann auf bis zu 8 Tage verlängert werden.

³⁹ Die Angaben beziehen sich auf in Gewahrsam befindliche Antragsteller.

⁴⁰ Die Angaben beziehen sich auf in Gewahrsam befindliche Antragsteller.

⁴¹ In IE dauert das vorrangige Verfahren in der Praxis 17 bis 20 Arbeitstage.

⁴² In FI und PT beträgt die durchschnittliche Frist in der Praxis entsprechend 67 bzw. 30 Tage.

⁴³ In BG kann dieser Grund, wie in Abschnitt 5.2.1 beschrieben, im Rahmen des beschleunigten Verfahrens angewendet werden.

BE und FR haben Artikel 25 Absatz 2 nicht umgesetzt. Eine Reihe von Mitgliedstaaten, die diesen Artikel nicht anwenden, verfügen über kein gesondertes Zulässigkeitsverfahren (z. B. EE, FI, IE, IT, NL); andere (z. B. AT, BG, ES und PT) besitzen ein vorläufiges Verfahren, in dem sowohl die Zulässigkeit als auch stichhaltige Kriterien geprüft werden. In verschiedenen Fällen sehen die nationalen Rechtsvorschriften Unzulässigkeitsgründe vor, die den Bestimmungen in Artikel 25 Absatz 2 nicht entsprechen⁴⁴.

5.2.3. Konzept des ersten Asylstaats (Artikel 26)

Die Mitgliedstaaten können ein Drittland nur dann als ersten Asylstaat eines Antragstellers ansehen, wenn der Asylbewerber in dem betreffenden Staat als Flüchtling anerkannt wurde und er diesen Schutz weiterhin in Anspruch nehmen kann oder ihm in dem betreffenden Staat anderweitig ausreichender Schutz gewährt und er von diesem Staat wieder aufgenommen wird. AT, BE, FR, LT und PL haben dieses optionale Konzept nicht umgesetzt. In BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI und im UK kann die Bestimmung auf anerkannte Flüchtlinge angewendet werden, während CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE und das UK ebenfalls die Möglichkeit vorsehen, das Konzept auf Personen anzuwenden, die anderweitig ausreichenden Schutz genießen. Das Konzept des ausreichenden Schutzes wird unterschiedlich ausgelegt, u. a. „eine andere Form von internationalem Schutz“ (EE), „wirksamer Schutz gemäß der Genfer Konvention“ (PT) und „das Recht eines Aufenthalts oder wirksamen internationalen Schutz zu erlangen“ (ES). DE legt eine Sicherheitsvermutung zugrunde, wenn die Person seit mehr als drei Monaten in einem anderen Drittland lebt, in dem sie nicht von politischer Verfolgung bedroht ist, und die NL wenden das Konzept eines *früheren Aufenthaltslandes* an⁴⁵. SI und EL folgen dem Wortlaut der Richtlinie wörtlich und verweisen auf *ausreichenden Schutz*. In den Umsetzungsnormen von EE, DE, SE und FI fehlt die Anforderung, dass das Konzept nur anwendbar ist, wenn eine Person in dem Drittland wieder aufgenommen wird.

5.2.4. Konzept des sicheren Drittstaats (Artikel 27)

Das Konzept des sicheren Drittstaats gilt für den Fall, dass eine Person in einem Drittstaat Schutz gesucht hat, der sicher und in der Lage ist, Schutz im Sinne der Genfer Konvention von 1951 zu gewähren und zu dem die Person eine Verbindung hat. BE, DE, FR, IT, PL und SE haben dieses Konzept nicht umgesetzt; andere Mitgliedstaaten wenden es in der Praxis nur selten an⁴⁶. Was die materiellen Kriterien für eine Anwendung des Konzepts auf ein Drittland betrifft, folgen die nationalen Bestimmungen generell dem Wortlaut der Richtlinie oder spiegeln diesen im Wesentlichen wider. Es liegen Berichte über verschiedene Probleme vor. In CZ und im UK ist in den anwendbaren Rechtsvorschriften nicht festgelegt, dass ein Drittstaat den Grundsatz der Nicht-Zurückweisung wahren muss⁴⁷, und in RO sowie im UK beziehen sich die nationalen Kriterien nicht auf die Möglichkeit, einen Antrag auf Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft zu stellen und Schutz zu erhalten. In FI, IE und LT

⁴⁴ Hierzu gehört die Möglichkeit, einen Antrag aufgrund des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats (MT), aus fehlendem berechtigtem Interesse (BG), aufgrund einer Antragstellung unter Angabe anderer persönlicher Daten (ES) oder für den Fall, dass die Person einen Aufenthaltsgenehmigung besitzt (EE), inhaltlich nicht zu prüfen.

⁴⁵ Dies bezieht sich auf ein Land, in dem die Person eine Aufenthaltserlaubnis erlangt hat bzw. erlangen kann, die langfristigen Schutz gegen eine Rückkehr bietet.

⁴⁶ Berichten zufolge wird das Konzept in der Praxis lediglich von AT, ES, HU, PT und dem UK und nur in einer begrenzten Zahl von Fällen angewendet.

⁴⁷ Bei CZ betrifft dies Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe b und c. Bei dem UK betrifft dies nur Artikel 27 Absatz 1 Buchstabe c.

liegt der Schwerpunkt eher auf der Beteiligung an und die Einhaltung von Flüchtlings- und Menschenrechtsvereinbarungen durch das Drittland als auf der Behandlung von Personen gemäß den konkreten Kriterien der Richtlinie.

Das Konzept des sicheren Drittstaats kann nur dann angewendet werden, wenn nachweislich *eine Verbindung* zu einem Drittstaat besteht, so dass es aufgrund dieser Verbindung vernünftig erscheint, dass die Person sich in diesen Staat begibt. Die nationalen Maßnahmen lassen detaillierte Bestimmungen in dieser Hinsicht vermissen und verweisen lediglich auf eine Person, die in einem Drittland „anwesend war“ (SI), das Drittland „durchquert hat und an der Grenze oder innerhalb des Hoheitsgebiets die Gelegenheit hatte, sich mit den Behörden in Verbindung zu setzen“ (RO und UK), im Drittland „verblieben ist oder dieses durchquert hat, und eine Verbindung besteht, die es der Person grundsätzlich ermöglicht, sich an dieses Land zu wenden“ (PT), sich im Drittland „aufgehalten hat“ (CZ) oder in einem Drittland „wohnhaft war“ (BG, EL⁴⁸ und MT⁴⁹). In AT, FI⁵⁰, LT und SK sind keine einschlägigen Regelungen festgelegt. In EE, ES, LU, CY sind die Behörden rechtlich verpflichtet, eine Verbindung nachzuweisen, ohne dass jedoch die entsprechenden Kriterien festgelegt sind. In den NL gibt es einschlägige Bestimmungen, und die Behörden sind u. a. verpflichtet, *Art, Länge* und *Umstände* des Aufenthalts einer Person in einem Drittland zu prüfen.

Die Mitgliedstaaten können entweder sichere Drittstaaten bestimmen und/oder das Konzept nach Einzelfallprüfung anwenden. BG, CZ, RO, SK, SI und PT gehen nach dem ersten Ansatz vor, während AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL und SE die Einzelfallprüfung anwenden. Im UK sind sowohl die Bestimmung sicherer Drittstaaten als auch die Prüfung der Sicherheit im Einzelfall vorgesehen⁵². Die Ansätze der Mitgliedstaaten weisen Unterschiede auf und lassen generell notwendige Einzelheiten in Bezug auf eine individuelle Prüfung der Sicherheit im Einzelfall vermissen. In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist der Antragsteller bereits im erstinstanzlichen Verfahren berechtigt, die Sicherheitsvermutung zu widerlegen (z. B. BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK); in anderen Mitgliedstaaten steht diese Möglichkeit über das Recht, Rechtsbehelfe einzulegen, zur Verfügung (z. B. CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES, UK). Auch wenn der Antragsteller die Sicherheitsvermutung in den meisten Fällen aus jedem beliebigen Gründen anfechten kann, beschränken sich mehrere Mitgliedstaaten auf die Gründe nach Artikel 3 der EMRK (MT, NL, PT) oder auf die in der EMRK aufgeführten Gründe allgemein (UK). In FI und EL sind in den Rechtsvorschriften keine Gründe genannt. Nach Auffassung der Kommission sind die betroffenen Personen vor einer erstinstanzlichen Entscheidung über ihr Recht, die Anwendung des Konzepts anzufechten, in Kenntnis zu setzen und können dieses Recht wirksam ausüben⁵⁴.

5.2.5. Sichere Herkunftsstaaten (Artikel 29 – 31)

Der Gerichtshof hat die Bestimmungen der Richtlinie bezüglich Verfahren für die Annahme und Änderung einer gemeinsamen Minimalliste sicherer Herkunftsstaaten für nichtig erklärt⁵⁵.

⁴⁸ In EL verweist das Recht auf eine Aufenthaltsgenehmigung.

⁴⁹ In MT verweisen die nationalen Rechtsvorschriften auf einen „bedeutenden Zeitraum“ und eine Verbindung zu dem betreffenden Land.

⁵⁰ Die einzige Anforderung ist, dass die Person in dem Land „hätte Schutz genießen können“.

⁵¹ Bezug nehmend auf die Praxis.

⁵² In der Praxis wird lediglich nach dem Einzelfallansatz vorgegangen, da keine Liste sicherer Drittstaaten verabschiedet wurde.

⁵³ Bezug nehmend auf die Praxis. Die Rechtsvorschriften enthalten keine ausdrücklichen Regelungen.

⁵⁴ Dies leitet sich aus dem Grundsatz der Achtung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ab. Siehe insbesondere Rechtssache C-349/07, Gerichtshof.

⁵⁵ Rechtssache 133/06, Urteil vom 6. Mai 2008.

Was die Bestimmung durch die Mitgliedstaaten selbst betrifft, gibt es in BE, IT, PL und SE keine Liste sicherer Drittstaaten⁵⁶. Zwischen den Mitgliedstaaten, die über Verfahren in Bezug auf sichere Herkunftsstaaten verfügen, lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. In CY, EE, HU und EL ist das Konzept auf einzelne Landesteile anwendbar. Eine Reihe von Mitgliedstaaten (DE, FI, FR, NL und das UK) stützt sich u. U. auf Stillhaltekláuseln und wenden daher bei der Bestimmung weniger strenge Kriterien an. Das UK nutzt die Möglichkeit, einzelne Landesteile als sicher zu bestimmen oder aber ein Land bzw. einen Landesteil für eine bestimmte Gruppe von Personen als sicher zu bestimmen. Während die nationalen Rechtsvorschriften im Allgemeinen eine Liste sicherer Herkunftsstaaten beinhalten, wurden diese tatsächlich nur in einigen Mitgliedstaaten (AT, DE, FR, LU, RO, SK und im UK) angenommen, wobei sich diese Listen inhaltlich sehr stark unterscheiden⁵⁷. In EE, CZ, FI, NL und PT sind keine Listen vorgesehen, und das Konzept kann nach Einzelfallprüfung angewendet werden. In BG, FR, PT, MT und RO schlagen sich die Kriterien der Richtlinie bezüglich der Betrachtung eines Landes als sicherer Herkunftsstaat nicht vollständig und ausdrücklich im nationalen Recht nieder.

Die Anforderung einer Einzelfallprüfung wird generell befolgt, entweder als allgemeiner Grundsatz oder konkret im Kontext des Konzepts des sicheren Herkunftsstaats. Während dies auch für die Möglichkeit gilt, die Sicherheitsvermutung anzufechten, werden die Antragsteller Berichten zufolge u. U. nicht immer über die Absicht der Behörden, das Konzept anzuwenden, in Kenntnis gesetzt⁵⁸. In EE, EL und SI kann bei Verfahren im Zusammenhang mit sicheren Herkunftsstaaten auf eine persönliche Anhörung verzichtet werden.

5.2.6. Vorläufiges Verfahren für Folgeanträge (Artikel 32 – 34)

Nach der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Folgeanträge in einem vorläufigen Verfahren daraufhin zu beurteilen, ob diese neue Elemente oder Erkenntnisse enthalten, die erheblich zu der Wahrscheinlichkeit einer Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft beitragen. Ein solches Verfahren gibt es in BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE und SI. In CZ, ES, HU, LV sind vergleichbare Kriterien in ein Zulässigkeitsverfahren integriert, und in FR sind sie Teil eines beschleunigten Verfahrens. Die Auslegung der Prüfung laut Richtlinie dahingehend, was neue Elemente darstellt, unterscheidet sich erheblich. In EL und LU folgen die Rechtsvorschriften dem Wortlaut der Richtlinie, DE stützt sich auf allgemeine Gründe für eine Überprüfung von Verwaltungsakten, in den NL sind neue Umstände erforderlich, die nicht *prima facie* als Gründe für die Überprüfung einer früheren Entscheidung ausgeschlossen sind, BE prüft, ob die neuen Umstände bedeutende Hinweise auf eine wohl begründete Angst vor Verfolgung oder eine reale Gefahr einer erheblichen Schädigung beinhalten, CZ fordert einen Zusammenhang mit den Gründen für die Gewährung von Schutz, und SI, HU, LV und SK legen den Schwerpunkt auf veränderte Umstände. In SE sind neue Umstände erforderlich, die ein andauerndes Hemmnis für eine Ausweisung darstellen. Die Mitgliedstaaten verpflichten die Antragsteller generell zur Vorlage von Elementen, die zum Zeitpunkt der früheren Prüfung nicht bekannt waren bzw. nicht bekannt sein konnten.

BE, CZ, PT, RO und SE wenden das vorläufige Verfahren nur auf Anträge an, die gestellt wurden, nachdem über einen früheren Antrag entschieden wurde. SI wendet das Verfahren

⁵⁶ Diese Mitgliedstaaten haben allerdings das Konzept einer Liste sicherer Herkunftsstaaten in Verknüpfung mit einer gemeinsamen Liste umgesetzt.

⁵⁷ DE hat 2, FR 18 und das UK 26 Nicht-EU-Staaten bestimmt.

⁵⁸ Bezug nehmend auf die UNHCR-Studie über die Anwendung der Richtlinie über Asylverfahren.

auch auf Anträge an, die nach einer ausdrücklichen Rücknahme des Antrags gestellt wurden, und DE, ES, EL, HU, LU, MT und die NL wenden die Bestimmungen der Richtlinie über das vorläufige Verfahren auf Anträge an, die entweder nach einer Entscheidung oder der ausdrücklichen oder impliziten Rücknahme des früheren Antrags gestellt wurden. Lediglich DE wendet das vorläufige Verfahren auf Personen an, die es gemäß Artikel 33 der Richtlinie versäumen, ein Aufnahmезentrum aufzusuchen oder zu einem bestimmten Zeitpunkt bei den Behörden vorstellig zu werden.

In CZ, DE, EL, LU, MT und RO kann gemäß den Bestimmungen über Folgeanträge auf eine Anhörung verzichtet werden, und in DE, LU, NL, MT und RO sind die betroffenen Personen verpflichtet, Tatsachen anzugeben und Beweise vorzulegen, die ein neues Verfahren rechtfertigen. In DE, LU, PT⁵⁹ und MT sind Antragsteller verpflichtet, die neuen Informationen innerhalb einer festgelegten Frist vorzulegen.

Die Bestimmungen der Richtlinie über Folgeanträge wurden in IE nicht umgesetzt. Das UK arbeitet – abweichend von den Normen der Richtlinie – nach einem System „erneuter Anträge“, und in SK sind die Behörden rechtlich lediglich verpflichtet, das Verfahren einzustellen, wenn die Tatsachen der Fälle nach einer Entscheidung über den früheren Antrag im Wesentlichen unverändert sind.

5.2.7. Verfahren an der Grenze (Artikel 35)

Verfahren an der Grenze sind in AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK und SI vorgesehen; diese unterscheiden sich jedoch in Bezug auf den persönlichen Geltungsbereich, die Gründe und die Arten von Entscheidungen sowie die Fristen für das Verfahren und die Garantien erheblich. Sie gelten für Antragsteller, die über keine Einreisedokumente verfügen (BE, DE, FR, NL, PT), aus einem sicheren Herkunftsland kommen (DE), gefälschte Dokumente vorlegen (CZ), eine Gefahr für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung darstellen (CZ) oder deren Identität nicht festgestellt werden kann (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO und SI⁶⁰ wenden Verfahren an der Grenze auf alle Antragsteller an, die Asyl entweder allgemein an der Grenze oder an besonderen Orten (z. B. Flughäfen) beantragen.

Gründe für die Ablehnung eines Asylantrags sind u. a. das Konzept des sicheren Herkunftsstaats (AT, DE, EE), Zulässigkeitsgründe (EE, ES, HU, SI, PT), unzureichend begründete Anträge (AT), offensichtlich unbegründete Anträge (DE, ES, FR, RO, PT, SI) sowie Anträge unter falschen Angaben bezüglich Identität, Staatsangehörigkeit oder Echtheit der Dokumente (AT). In EL, NL und CZ wird über Anträge an der Grenze auf der Grundlage allgemeiner Gründe entschieden. Die Frist für die Entscheidung beträgt zwischen 2 Tage (DE), 3 Tage (RO), 4 Tage (ES, FR), 7 Tage (PT), 8 Tage (HU), 15 Tage (BE) bis zu 30 Tage (EL, CZ) bzw. 42 Tage (NL). Die nationalen Bestimmungen über Verfahren an der Grenze spiegeln generell die Grundsätze und Garantien bzw. – im Falle von Verfahren an der Grenze auf der Grundlage einer Stillhalteklause⁶¹ - die in Artikel 35 Absatz 3 aufgeführten Mindestgarantien wider. So erhalten Personen, die dem Verfahren an der Grenze unterliegen, im Allgemeinen insbesondere die Möglichkeit einer persönlichen Anhörung. Lediglich die

⁵⁹ In PT liegt die Anwendung einer Frist im Ermessen der Asylbehörde.

⁶⁰ In SI werden Bestimmungen über Verfahren an der Grenze bislang nicht in der Praxis angewendet.

⁶¹ Nach Artikel 35 Absatz 2 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten Verfahren gemäß den am 1. Dezember 2005 geltenden Rechtsvorschriften beibehalten, die von den Grundsätzen und Garantien abweichen.

nationalen Vorschriften von EE sehen bei einem Verfahren an der Grenze die Möglichkeit vor, auf eine persönliche Anhörung zu verzichten.

5.2.8. *Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (Artikel 37 und 38)*

Die Bestimmungen der Richtlinie über die Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft schlagen sich generell im nationalen Recht nieder. DE nimmt eine optionale Klausel in Anspruch, nach der es möglich ist zu entscheiden, dass die Flüchtlingseigenschaft gesetzlich verfällt, wenn die Beendigungsklauseln gelten. In den Jahren 2008 und 2009 wurde in EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT und RO keiner Person die Flüchtlingseigenschaft aberkannt, während andere Mitgliedstaaten (IE, LU, HU, PL, SI, SK und SE) Zahlen von maximal 25 Fällen im Jahr berichten. In den Jahren 2008 und 2009 wurde dieses Konzept häufiger in AT (105 Fälle), DE (10 755), FR (220) und IT (95) angewendet.

5.3. **Rechtsbehelfe**

5.3.1. *Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf (Artikel 39)*

Die Mitgliedstaaten sind nach der Richtlinie verpflichtet, den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht oder Tribunal zu gewährleisten, einschlägige Verfahrensbestimmungen und Fristen festzulegen sowie Regelungen bezüglich des Rechts, sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf in dem betreffenden Mitgliedstaat aufzuhalten, zu schaffen. In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten fungiert ein Gericht als erste Berufungsbehörde. Hierbei kann es sich um Spezialgerichte (AT, FR und SE), Verwaltungsgerichte (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) oder Gerichte allgemeiner Zuständigkeit (CZ, IT, HU, NL, RO, SK und UK⁶³) handeln. Spezialisierte Tribunale gibt es in BE, CY, IE, MT, PL und im UK. Im UK werden Rechtsbehelfe in Fällen, die die nationale Sicherheit betreffen, vor der *Special Immigration Appeals Commission* gehört. EL ist der einzige Mitgliedstaat, in dem das oberste Verwaltungsgericht (der Staatsrat) als einzige Berufungsinstanz gegen Asylentscheidungen der Asylbehörde fungiert.

Die Fristen für die Antragstellung unterscheiden sich erheblich, und zahlreiche Mitgliedstaaten haben diese Frist für Entscheidungen gemäß Artikel 23 Absatz 4, 28 Absatz 2, 32 und/oder 35 der Richtlinie und Entscheidungen, die in Gewahrsam befindliche Antragsteller betreffen, verkürzt. Die generelle Frist beträgt 8 Tage in PT, 10 Tage in EE, LV und im UK, 14 Tage in AT, BG, DE, LT und PL, 15 Tage in CZ, HU, IE⁶⁴ und SI, 20 Tage in CY, 21 Tage in SE, 28 Tage in den NL⁶⁵, 30 Tage in BE, FI, FR, EL, IT und SK und 60 Tage in EL und ES. Die verkürzten Fristen sind 2 Tage in FR, RO und im UK, 3 Tage in SI, DE⁶⁶ und PT, 5 Tage in PL und im UK⁶⁷, 7 Tage in BG, CZ, DE und den NL⁶⁸, 10 Tage in CY, 15 Tage in BE und IT und 20 Tage in SK. In EE, FI, EL, LT, LV, PL und SE ist die Frist für alle Asylentscheidungen gleich.

⁶² Bezug nehmend auf Entscheidungen, die Einreise abzulehnen und Entscheidungen, ein beschleunigtes Verfahren anzuwenden.

⁶³ Bezug nehmend auf Entscheidungen, bei denen eine richterliche Prüfung zwingend erforderlich ist.
⁶⁴ In IE beträgt die Frist 15 *Arbeitstage*.

⁶⁵ Bezug nehmend auf das erweiterte Verfahren. Die gesetzliche Frist beträgt 4 Wochen.

⁶⁶ Bezug nehmend auf Verfahren an der Grenze.

⁶⁷ Bezug nehmend auf in Gewahrsam befindliche Antragsteller. Bei beschleunigten Verfahren beträgt die Frist 2 Tage.

⁶⁸ Bezug nehmend auf das Verfahren in einem Antragszentrum.

Der Grundsatz der automatisch aufschiebenden Wirkung gilt für alle Rechtsbehelfe, die in BG, HU, IE, LT, LU und PT bei der ersten Berufungsbehörde eingelegt werden. In anderen Mitgliedstaaten weichen die anwendbaren Ausnahmen stark voneinander ab und beziehen sich auf die Entscheidung, einen Folgeantrag nicht weiter zu prüfen (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO und UK), die Ablehnung einer Wiedereröffnung der Prüfung (CZ, DE, SI), Entscheidungen im Rahmen von Verfahren an der Grenze (CZ, DE), Unzulässigkeitsentscheidungen (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK und UK), Entscheidungen gemäß Artikel 23 Absatz 4 und/oder 28 Absatz 2 der Richtlinie (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK und UK), Entscheidungen gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Richtlinie (NL) sowie Entscheidungen, die in Gewahrsam befindliche Antragsteller betreffen (IT, NL). In EL und ES hat kein Rechtsbehelf automatisch aufschiebende Wirkung in Bezug auf eine Ausweisung. Bei Rechtsbehelfen ohne aufschiebende Wirkung stehen im Allgemeinen einstweilige Maßnahmen zur Verfügung. Allerdings ist das Recht des Antragstellers, sich bis zur Entscheidung über den Rechtsbehelf in dem betreffenden Mitgliedstaat aufzuhalten, für einstweilige Maßnahmen in CZ, EL und SK nicht gesetzlich garantiert. In mehreren anderen Mitgliedstaaten kann eine Ausweisung bei Entscheidungen über Folgeanträge (FI, NL) oder in Fällen, in denen Personen eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit darstellen (NL), unverzüglich durchgesetzt werden. Im UK, wo es im Inneren des Hoheitsgebiets kein Recht auf Rechtsbehelfe gibt, kann eine Entscheidung lediglich durch Ersuchen um eine richterliche Überprüfung oder durch Einlegen eines Rechtsbehelfs aus dem Ausland angefochten werden.

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten ist die erste Berufungsbehörde für die Prüfung sowohl der tatsächlichen als auch der rechtlichen Begründung zuständig. Allerdings prüft das Gericht in EL und SI lediglich die Rechtmäßigkeit der erstinstanzlichen Entscheidungen. Im UK wird bei der richterlichen Prüfung die Begründetheit der Entscheidung nicht umfassend geprüft, und in den NL wird die tatsächliche Begründung der Asylbehörde nur beschränkt geprüft. Während in BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT und im UK ein Gericht oder Tribunal befugt ist, eine *Ex-nunc*-Prüfung des Falls durchzuführen, erlegen andere (z. B. CZ, SI und NL) Einschränkungen im Hinblick auf die Möglichkeit auf, neue Beweise zu berücksichtigen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich bis dato lediglich in einem Fall mit einer Vorlage zur Vorabentscheidung in Bezug auf die Richtlinie befasst⁷¹. Diese Situation wird sich möglicherweise mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags ändern, der es nationalen Gerichten aller Instanzen ermöglicht, den Gerichtshof um Auslegungsempfehlungen zu ersuchen und so zu einer einheitlicheren Anwendung der Richtlinie beizutragen.

6. SCHLUSSFOLGERUNG

Die vorliegende Auswertung bestätigt, dass einige der optionalen Bestimmungen und Abweichklauseln der Richtlinie zur Zunahme voneinander abweichende Regelungen in der EU geführt haben und dass sich die Verfahrensgarantien zwischen den Mitgliedstaaten erheblich unterscheiden. Dies gilt vor allem in Bezug auf die Bestimmungen über beschleunigte Verfahren, den „sicheren Herkunftsstaat“, den „sicheren Drittstaat“, persönliche Anhörungen, Rechtsberatung und den Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf. Es bestehen

⁶⁹ In BE unterliegt die Vorlage neuer Elemente jedoch bestimmten Bedingungen.

⁷⁰ Mit Ausnahme von Fällen, die als offensichtlich unbegründet abgelehnt werden.

⁷¹ Rechtssache C-69/10. Das Verwaltungsgericht von Luxemburg fragte im Wesentlichen an, ob nach der Richtlinie ein Rechtsbehelf gegen die Entscheidung, den Antrag im Rahmen eines beschleunigten Verfahrens zu bearbeiten, erforderlich ist.

also weiterhin wichtige Unterschiede. Darüber hinaus wurden in einer Reihe von Fällen eine unvollständige und/oder inkorrekte Umsetzung sowie Fehler bei der Durchführung der Richtlinie ermittelt. Die kumulative Wirkung dieser Mängel kann Verfahren möglicherweise anfällig für Dienstfehler machen. In dieser Hinsicht ist erwähnenswert, dass ein beträchtlicher Anteil der erstinstanzlichen Entscheidungen in der Berufung aufgehoben wird.

Der vorliegende Bericht zeigt, dass das Ziel einer Chancengleichheit in Bezug auf faire und effiziente Asylverfahren noch nicht vollständig erreicht ist. Die Kommission wird weiter alle Fälle prüfen und verfolgen, bei denen Probleme der Umsetzung und/oder Durchführung ermittelt wurden, um die korrekte und einheitliche Anwendung der Richtlinie zu fördern und um die uneingeschränkte Achtung des Grundsatzes der Nichtzurückweisung und anderer in der EU-Charta verankerter Rechte zu gewährleisten. Den verfahrenstechnischen Abweichungen aufgrund der häufig vagen und zweideutigen Normen ist lediglich durch gesetzliche Änderungen beizukommen. Auf der Grundlage einer eingehenden Beurteilung der Durchsetzung der Richtlinie hat die Kommission entsprechend am 21. Oktober 2009 einen Vorschlag zur Neufassung der Richtlinie angenommen, um die ermittelten Mängel zu beheben.